

Organisationsmodelle und Personaleinsatz im Beteiligungsmanagement: Aktuelle Umstrukturierungsmaßnahmen

Lars Scheider

Vielen Dank Herr Ruter, Frau Morner, Herr Papenfuß, meine Damen und Herren; herzlichen Dank für die Einladung. Ich freue mich sehr Ihnen heute etwas über das Beteiligungsmanagement der Stadt Frankfurt am Main sowie insbesondere zum Thema Organisation und Personaleinsatz vor dem Hintergrund der aktuellen Umorganisation in der Stadt Frankfurt am Main berichten zu dürfen.

Frankfurts Beteiligungen im Überblick

Seit meinem Dienstantritt in der Stadt Frankfurt am Main 1999 hat sich die Anzahl der städtischen Beteiligungen von damals 135 auf mittlerweile über 370 erhöht (vgl. www.beteiligungsmanagement.stadt-frankfurt.de). Damit liegt Frankfurt am Main im Bundestrend der deutschen Großstädte, die heute in der Regel über 50 % der Daseinsvorsorge nicht mehr aus der Kernverwaltung sondern aus dem Bereich ihrer Beteiligungsunternehmen bereit stellen. Dies wird besonders bei der Mitarbeiterzahl deutlich. Waren vor rund 20 Jahren noch etwa 20.000 Mitarbeiter in der Stadtverwaltung in Frankfurt a. M. beschäftigt, so ist diese Zahl heute mehr als halbiert. Hingegen ist die Anzahl der Mitarbeiter in den Beteiligungsunternehmen der Stadt Frankfurt auf rund 15.000 Mitarbeiter angestiegen. Dabei sind noch nicht einmal die rund 12.000 Mitarbeiter der Fraport AG am Standort Frankfurt am Main hinzugerechnet.

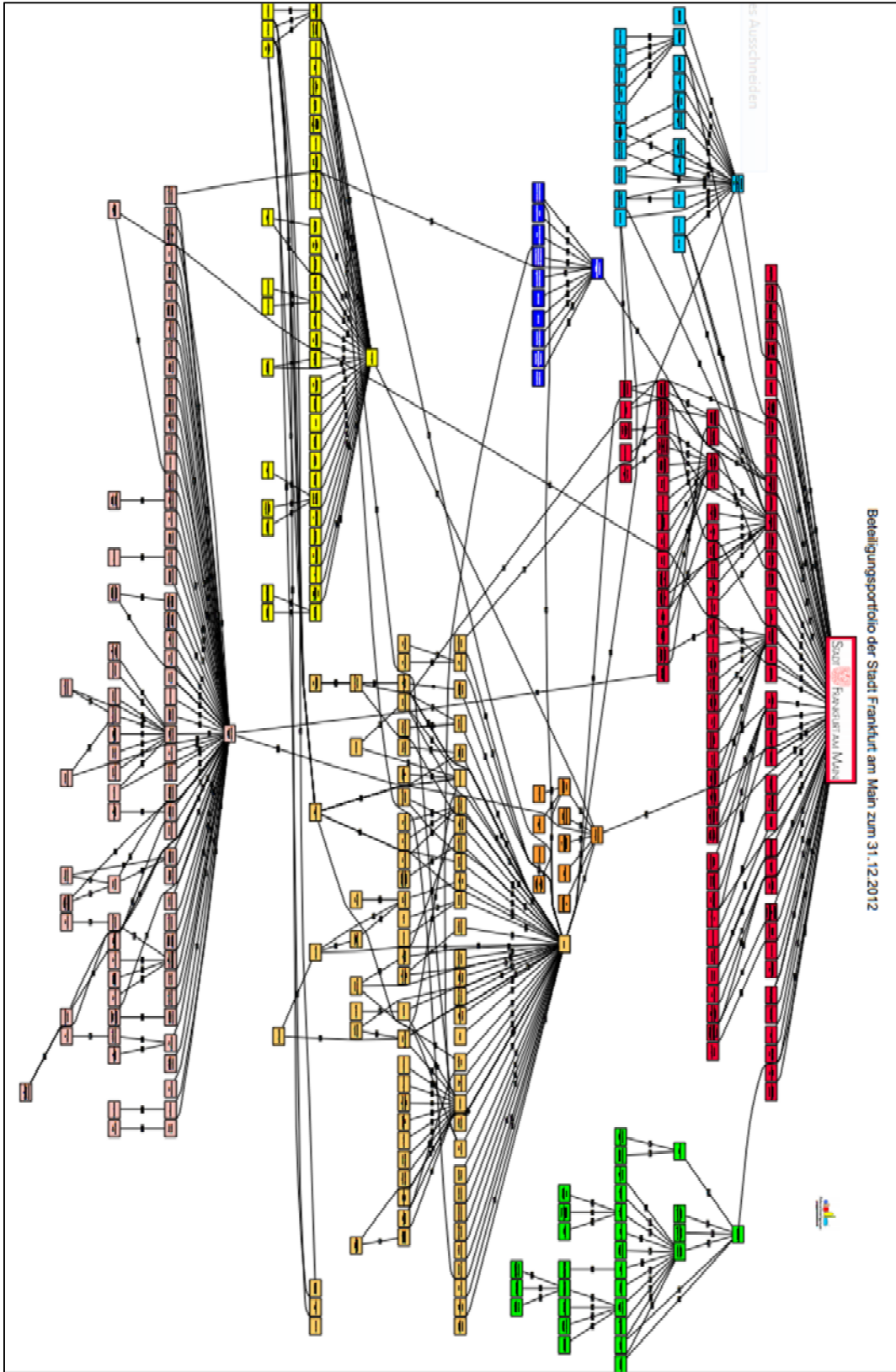


Abbildung 1: Beteiligungsportfolio der Stadt Frankfurt am Main

Wie die graphische Darstellung des Gesamtportfolios zeigt, ist das Portfolio der Stadt Frankfurt a. M. in vier wesentliche Konzerne (Wohnungsbau, Entsorgung, Messe und Stadtwerke mit der klassischen Querverbund Versorgung und ÖPNV) gegliedert. Wie die Kennzahlen belegen decken diese Konzerne als Kern des städtischen Beteiligungsportfolios etwa 80 % des Vermögens und ca. 90 % der gesamt Leistung aller städtischer Beteiligungen mit rund 10.000 Mitarbeiter ab. Von den über 370 Gesellschaften entfallen mit 54 Gesellschaften ca. 15 % auf die direkten Beteiligungen; hiervon sind knapp 30 Gesellschaften direkte Mehrheitsbeteiligungen, d.h. Gesellschaften, an denen die Stadt Frankfurt am Main Anteile am Stammkapital von über 50 % hält. Die Zahl der indirekten Beteiligungen beträgt knapp 320 Beteiligungen und gliedert sich bis zum 5. Grad. Mehr als die Hälfte der Beteiligungen (rund 230) sind in den Bereichen Verkehr, Ver- und Entsorgung angesiedelt.

Verwaltungsstruktur der Stadt Frankfurt am Main und Beteiligungsmanagements

Die rd. 60 Ämter und Dienststellen der Stadtverwaltung Frankfurt am Main sind elf Dezernaten zugeordnet. Rechtliche Grundlage der sog. unechten Magistratsverfassung ist die Hessische Gemeinde Ordnung (HGO). Der Magistrat als Spitze der Verwaltung („Stadtregierung“) leitet die Ämter und Dienststellen der Stadtverwaltung. Die Dezernate werden jeweils von einem Mitglied des Magistrats geleitet, das auch für die Angelegenheiten der städtischen und stadtnahen Gesellschaften zuständig ist. Das Finanzdezernat wird durch Herrn Stadtkämmerer Uwe Becker geleitet.

Das Beteiligungsmanagement war in den letzten 20 Jahren vielfachen Veränderungen unterworfen. Als klassische organisatorische Ausgestaltungsmöglichkeit einer verwaltungsinternen Lösung wurde eine zentrale Verwaltungslösung gewählt. Bis 1994 war das Beteiligungsmanagement als eigenständiges Amt (Amt 29, Referat Beteiligungen) im Finanzdezernat angesiedelt. Vom 01.01.1995 bis 30.11.1996 war das Beteiligungsmanagement als Abteilung in der Stadtkämmerei für knapp zwei Jahre integriert. Die Wiederherstellung des Referates Beteiligung als eigenes Amt im Finanzdezernat erfolgte zum 01.12.1996. Schließlich erfolgte die Wiederintegration des Beteiligungsmanagements als Abteilung in die Stadtkämmerei mit Wirkung zum 01.11.2013.

Organisatorische Ausgestaltungsmöglichkeiten des Beteiligungsmanagement

Die Organisation des Beteiligungsmanagements ist bundesweit sehr unterschiedlich gestaltet. Hinsichtlich der organisatorischen Ansiedlung des Beteiligungsmanagements werden sowohl Lösungen innerhalb als auch außerhalb der Verwaltung gewählt. Gleichwohl ist die verwaltungsinterne Ansiedlung des Beteiligungsmanagements mit einem zentralen Verwaltungsansatz nach wie vor der ganz typische Lösungsansatz für den kommunalen Bereich. Die Organisation des Beteiligungsmanagements erfolgt in einem Amt, Abteilung, Referat oder Stabstelle meist im Finanzbereich (evtl. auch im Bereich Oberbürgermeister / Bürgermeister). Als Vorteile gelten die Weisungsabhängigkeit der Mitarbeiter der Gebietskörperschaft, die Nähe zu den Entscheidungsträgern der Gebietskörperschaft, der direkte Einfluss auf die Schnittstelle Beteiligungsvermögen sowie die Möglichkeit mit gesamtstädtischen Standards für die Steuerung der Beteiligungen arbeiten zu können. Als typische Nachteile ergeben sich insbesondere zu einer verwaltungsexternen Lösung die geringere Attraktivität für Hochschulabsolventen aufgrund des Tarifgefüges des öffentlichen Dienstes (häufig einer der zwei wesentliche Gründe für eine Rechtsformprivatisierung städtischer Aufgaben [betriebswirtschaftlichere Ausrichtung / Management-Know-how]). Gegenüber der dezentralen Verwaltungslösung besteht die Notwendigkeit der Informationsbeschaffung aus den Fachdezernaten und dem Risiko fehlender Fachlichkeit bzgl. dem öffentlichen Zweck.

Bei dem dezentralen Verwaltungsansatz nehmen verschiedene (Fach-)Dezernate / Geschäftsbereiche für einzelne Beteiligungen, die aufgrund ihrer fachlichen Zuständigkeit in ihren Verantwortungsbereich (z. B. ein Umweltdezernent als AR-Vorsitzender des lokalen Entsorgungsunternehmens) fallen, unabhängig voneinander Aufgaben des Beteiligungsmanagements wahr. Als wesentlicher Vorteil gilt insbesondere gegenüber dem zentralen Verwaltungsansatz eine hohe Fachlichkeit bzgl. des öffentlichen Zwecks. Als Risiko ist jedoch bei dieser Lösung die Steuerung der Beteiligungen mit unterschiedlichen Standards sowie ggf. ungenügendes finanz- / betriebswirtschaftliches Know-how festzustellen.

Eine Mischform einer zentralen Verwaltungslösung (meist im Finanzbereich) und einer dezentralen Verwaltungslösung (des fachlich zuständigen Geschäftsbereichs) ist häufig bei den Landesverwaltungen und der Bundesverwaltung anzutreffen. Der Vorteil der Kombination des dezentralen mit der zentralen Verwaltungslösung ist, dass jeder Bereich (der Finanz- als auch der fachlich zuständige Bereich z. B. Umweltbereich, Verkehr etc.) seine Kernkompetenz zur Beteiligungssteuerung einbringt. Als wesentlicher Nachteil wird jedoch häufig der erhöhte Personaleinsatz in der Gesamtorganisation bewertet, so dass auf kommunaler Ebene (bis auf ganz

wenige Ausnahmen wie z. B. Mannheim und München) diese organisatorische Ausgestaltungsmöglichkeit nicht gewählt wird.

Die verwaltungsexterne Ausgestaltungsmöglichkeit des Beteiligungsmanagements wird nur von einzelnen Städten und darüber hinaus durchaus unterschiedlich gewählt. In Städten wie z. B. Leipzig (in Rechtsform GmbH) in Kiel und Saarbrücken (als Eigenbetrieb) und in Halle/Saale (als Anstalt des öffentlichen Rechts) existieren externe Einheiten, die Aufgaben des Beteiligungsmanagements wahrnehmen, ohne dass ihnen die Gesellschafterfunktion gegenüber den Beteiligungen übertragen worden sind. Daneben gibt es städtische Beteiligungsholdings (z. B. in Hessen in Darmstadt und Hanau), in welche alle bzw. der Großteil der kommunalen Beteiligungen eingebracht worden sind. Ihnen wurde nicht nur das Beteiligungsmanagement übertragen, sondern auch die Gesellschafterfunktionen. Die entscheidenden Vorteile der verwaltungsexternen Ausgestaltung des Beteiligungsmanagements sind insbesondere die Möglichkeit von selbständigen, flexiblen Personalentscheidungen der mit den Beteiligungsmanagementaufgaben betrauten Verwaltungseinheit, eine größere Attraktivität des Arbeitsplatzes für Hochschulabsolventen (auf Augenhöhe mit den Beteiligungsunternehmen) sowie damit verbunden fachliche Kompetenz und betriebswirtschaftliche Kenntnisse sowie spezielles Branchen-Know-how. Allerdings wird auf der Entscheidungsebene immer noch vielfach als Nachteil die Tatsache bewertet, dass keine direkte Steuerung der Beteiligungen durch die Gebietskörperschaft besteht sowie die Entfernung von verwaltungsinternen Vorgängen. Auch das Risiko eines politischen Steuerungsverlustes (durch Machtkonzentration außerhalb der Verwaltung) sowie insbesondere auch die höheren Leistungskosten führen in der Praxis zurzeit noch dazu, dass die verwaltungsexterne Lösung die Ausnahme darstellt. Allerdings steigt bundesweit die Anwendung dieser Ausgestaltungsmöglichkeit seit Jahren kontinuierlich an.

Personalbedarf im Beteiligungsmanagement (am Beispiel Frankfurt am Main)

Der bereits von mir eingangs skizzierte langjährige Trend zur Ausgliederung und Privatisierung erfordert auf Seiten der Kommunen ein effektiv aufgestelltes Beteiligungsmanagement. Das Beteiligungsmanagement der Stadt Frankfurt am Main mit seinen 16 Beschäftigten (14 Vollzeitäquivalente), wirkt als zentrale Serviceeinheit mit 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.

Der Anspruch an die Steuerung und Transparenz der Unternehmensführung bei den städtischen Beteiligungsunternehmen ist auch in Frankfurt am Main in den letzten Jahren kontinuierlich angestiegen; 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 von 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 das Beteiligungsmanagement der Stadt Frankfurt am Main nur mit Hilfe einer modernen datenbankorientierten Software gerecht werden, die seit 2006 im Einsatz ist und alle Informationen zum Beteiligungsportfolio der Stadt Frankfurt am Main aus einer Quelle bietet. Seit dem ersten Quartalsbericht über die Beteiligungen der Stadt Frankfurt am Main im Jahr 2003 sowie dem Systemwechsel auf eine moderne Beteiligungssoftware im Jahr 2006 konnte das Beteiligungscontrolling 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 der Stadt Frankfurt am Main. Dadurch konnten die Aktualität der Daten sowie die Qualität der Analysen erhöht bzw. verbessert werden. Zur Unterstützung der Analyse entwickelte das Beteiligungsmanagement in 2012 zudem für die Gesellschaften und Eigenbetriebe sogenannte „Dashboards“. Hierbei handelt es sich um eine Zusammenstellung wesentlicher Finanz-, Personal- sowie Leistungskennzahlen über mehrere Jahre, die visuell aufbereitet dem jeweiligen Adressaten einen schnellen Überblick über die Geschäftsentwicklung ermöglicht. Die „Dashboard“-Dateien werden in erster Linie aus den auf der Datenbank angesammelten Unternehmensdaten gespeist. Es können Zeitreihen über 10 Jahre (Basis 2003) grafisch dargestellt werden. Für die letzten Jahre ist zudem ein „Herunterbrechen“ der Daten auf Quartalsebene möglich. Mit Hilfe 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 beizumessen ist. In diesem Sinne entwickelte das Beteiligungsmanagement in 2012 mit externer Unterstützung ein systemgestütztes Analysetool für die in AMI erfassten Mittelfristplanungen der Gesellschaften und Eigenbetriebe. Mit dem neuen Analysetool können auf fünf

Jahre die prognostizierten Werte der verschiedenen GuV-Positionen grafisch ausgewertet, miteinander verglichen und in den jährlich stattfindenden Wirtschaftsplangesprächen die zukünftige Entwicklung der Gesellschaften im Sinne einer strategischen Steuerung des Portfolios zielführender hinterfragt werden.

Fazit

Die Organisation und der Personalbedarf des Beteiligungsmanagements sind bundesweit sehr unterschiedlich gestaltet. Dabei gibt es keine „Musterlösung“. Vielmehr ist die Ausgestaltung eines Beteiligungsmanagements, welches eine gute, verantwortungsvolle Unternehmensführung und -kontrolle bei ihren Beteiligungsgesellschaften sicherstellen soll, abhängig von zwei wesentlichen Faktoren: der Verwaltungsperspektive sowie der Portfolioperspektive. Bei der Verwaltungsperspektive ist insbesondere der politische Wille bzgl. der Steuerungsintensität und damit verbunden das konkrete Aufgabenvolumen (Beteiligungsverwaltung, Mandat Betreuung, Controlling etc.) sowie die Verteilung der Aufgaben in der Gebietskörperschaft von ausschlaggebender Bedeutung. Von der Portfolioperspektive sind die Größe des Beteiligungsportfolios und davon abhängig der Grad der Diversität sowie der Komplexität des Steuerungsprozesses, die die Anwendung von bestimmten Instrumenten des Beteiligungsmanagements (wie z. B. der Einsatz eines Datenbank gestützten Reporting-Tool für die Quartalsberichterstattung) zwingend notwendig machen, von entscheidender Bedeutung. Aus diesen beiden Perspektiven ergibt sich vor Ort die konkret beste Organisationslösung mit dem damit verbundenen angemessenen Personalbedarf (in qualitativer und quantitativer Hinsicht).

Lars Scheider

Assessor jur.

Leiter Beteiligungsmanagement Stadt Frankfurt am Main



Lars Scheider ist städtischer Verwaltungsdirektor und seit über 14 Jahren im Beteiligungsmanagement der Stadt Frankfurt am Main beschäftigt. In seiner Funktion als Leiter des Beteiligungsmanagements verantwortet er die Grundsatzfragen der Beteiligungssteuerung der rund 350 Beteiligungsgesellschaften der Stadt (mit rund 7,4 Mrd. € Bilanzsumme), das Beteiligungscontrolling und die kommunale Mandatsbetreuung.

Überörtlich arbeitet Lars Scheider in dem Fachgremium des Deutschen Städtetages, das sich mit der kommunalen Wirtschafts- und Beteiligungspolitik befasst. In den vergangenen Jahren hat er bei kommunalnahen Einrichtungen bei Berichtsprojekten zur Beteiligungssteuerung sowie Führungs- und Informationssystemen mitgearbeitet. Lars Scheider hält eine Vielzahl von Fachvorträgen zu den Themenkreisen des Beteiligungsmanagement und -controlling, der Public Corporate Governance sowie den Anforderungen des europäischen Beihilferechts für die privatwirtschaftliche Betätigung der öffentlichen Hand u. a. in Fachausschüssen des Deutschen Städtetags und des Hessischen Städtetags sowie für die Handelsblatt Fachmedien GmbH Düsseldorf und der Europäische Akademie für Steuern, Wirtschaft & Recht GmbH in Berlin.