



Kommunales Konzernmanagement

Ein Leitfaden für die Implementierung einer Gesamtsteuerung für Kommunen



Hochschule Osnabrück

Stadt Salzgitter

Stadt Wolfsburg

Impressum:

Vervielfältigung, auch auszugsweise, nur mit Genehmigung und Quellenangabe!

Copyright © Hochschule Osnabrück, Stadt Salzgitter und Stadt Wolfsburg 2014

Bilder

Copyright © Niedersächsisches Ministerium für Inneres und Sport, Hochschule Osnabrück, Stadt Salzgitter, Stadt Wolfsburg und WMG Wolfsburg

Redaktion

Hochschule Osnabrück, Stadt Salzgitter und Stadt Wolfsburg

Hochschule Osnabrück – Fakultät Wirtschafts- und Sozialwissenschaften

Prof. Dr. Andreas Lasar

Telefon 0541/ 969-3474

Fax: 0541/ 969-3176

E-Mail: Lasar@wi.hs-osnabrueck.de

Stadt Salzgitter

Jens Flügge

Telefon 05341/ 839-3595

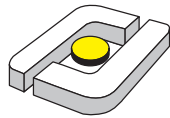
Telefax 05341/ 839-4981

Stadt Wolfsburg

Claudia Schmidt-May

Telefon 05361/ 28-2246

Telefax 05361/ 28-2758



Hochschule Osnabrück
University of Applied Sciences



Salzgitter

KINDER FÖRDERN UND FAMILIEN UNTERSTÜTZEN



BEEINDRUCKEND JUNG

WOLFSBURG

Grußwort

Die kommunale Selbstverwaltung ist ein hohes Gut. Sie hat sich in unserem Land bewährt und ist aus guten Gründen im Grundgesetz verankert.

Die Organisationshoheit ermöglicht es den Kommunen, Angelegenheiten im Sinne der örtlichen Gemeinschaft zu regeln. Flexibilität ist notwendig, um die kommunalen Aufgaben unter den dynamischen gesellschaftlichen, technischen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen effektiv und effizient für die Bevölkerung zu erfüllen.

Kommunen können Aufgaben durch Ausgründungen oder durch Beteiligung an einem Unternehmen verlagern. Dabei behalten sie das Heft des Handelns in den Händen.

Die Steuerung der Kernverwaltung und der ausgegliederten Organisationseinheiten sind wichtige Elemente einer Gesamtsteuerung des „Konzerns“ Kommune. Die kommunalen Verantwortungsträger haben bei der Einführung geeigneter Steuerungsinstrumente und -strukturen bereits erhebliche Fortschritte verzeichnet. Dennoch besteht im Hinblick auf die Gesamtsteuerung noch weiterer Entwicklungsbedarf.

Die Gesamtsteuerung erfordert einen ganzheitlichen Ansatz, der die unterschiedlichen Aufgabenträger integriert und auf die Ziele der Kommune ausrichtet. Dabei sind neben den erforderlichen Instrumenten auch passende Organisationsstrukturen zu schaffen, insbesondere im Bereich des Controllings. Nur so kann eine gemeinsame Konzernkultur gelebt werden.

Der vorliegende Leitfaden ist im Rahmen eines gemeinschaftlichen Forschungsprojektes der Hochschule Osnabrück sowie der Städte Salzgitter und Wolfsburg entwickelt worden. Er bildet eine gute Grundlage für Kommunen auf dem Weg zu effektiveren und effizienteren Steuerungsprozessen.

Ich würde mich freuen, wenn der Leitfaden in der kommunalen Praxis weit verbreitet wird und dazu beiträgt, die Gesamtsteuerung des „Konzerns“ Kommune weiterzuentwickeln.



Boris Pistorius
Niedersächsischer Minister für
Inneres und Sport

Vorwort

In den vergangenen Jahren haben viele Kommunen ihre Aufgaben aus der Kernverwaltung in verselbstständigte Aufgabenträger insbesondere Eigenbetriebe und GmbHs ausgegliedert. Dieser Trend ist ungebrochen. In vielen Kommunen sind konzernähnliche Gebilde entstanden. Obwohl die Kommune, insbesondere Verwaltungsführung und Politik, für die Aufgabenerfüllung auch in den ausgegliederten Einheiten verantwortlich ist, werden die Beteiligungen oftmals noch nicht ausreichend in die Steuerung der Kommune einbezogen. Es fehlt an einer integrierten Konzernsteuerung, d.h. einer ganzheitlichen Betrachtung von Kernverwaltung und Beteiligungen – bzw. es fehlt grundsätzlich an einem Steuerungssystem, das über eine politisch beschlossene Gesamtstrategie Ziele und Vorgaben für dezentral verantwortliche Organisationseinheiten ableitet und fortlaufend selbst weiterentwickelt wird.

Die diesem Leitfaden zu Grunde liegenden Analysen in der kommunalen Praxis mittels Fragebogen und Interviews belegen dies deutlich. Es gibt aber auch gute Beispiele in der kommunalen Praxis, die zeigen, dass sich sowohl einzelne Bausteine als auch komplexe Teile des in diesem Leitfaden enthaltenen Konzeptes umsetzen lassen und zu den erhofften Optimierungen führen.

Dieser Leitfaden gibt praxisnahe Hinweise zur Steuerung des kommunalen Konzerns. Er richtet sich insbesondere an die Verwaltungsführung und die Mitglieder der kommunalen Vertretungen, die für die Steuerung der Kernverwaltung und der Beteiligungen verantwortlich sind. Einerseits kann ohne die Initiative der Verwaltungsführung und die Kooperationsbereitschaft der Kommunalpolitik ein kommunaler Konzern nicht gesteuert werden. Andererseits sind die kommunale Vertretung und die Hauptverwaltungsbeamtin oder der Hauptverwaltungsbeamte nicht nur zur Steuerung demokratisch legitimiert, sondern auch verpflichtet.

Kommunale Steuerung sollte maßgeschneidert auf die örtlichen Bedürfnisse erfolgen. Der Leitfaden liefert Hinweise, die vor Ort individuell umgesetzt werden müssen. Er zielt auf Kommunen unterschiedlichster Größenklassen ab. Die Steuerung kleinerer Gemeinden bedarf allerdings einer unterschiedlichen Gewichtung und Intensität von Instrumenten.

Dieser Leitfaden ist das Ergebnis eines von der Europäischen Union im Rahmen des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) geförderten Forschungsprojekts zur Konzernsteuerung in der Kommunalverwaltung. Er ist in einer Kooperation der Hochschule Osnabrück mit den Städten Salzgitter und Wolfsburg entstanden. Als Experte stand Prof. Dr. Bernhard Blanke, Leibniz Universität Hannover, beratend zur Seite. Dieser Leitfaden kann abgerufen werden unter www.ps-os.de/Konzernmanagement.html. Die Ergebnisse des

Forschungsprojekts sind in einem umfassenden Forschungsbericht niedergelegt, der ab dem 20. Juni 2014 angefordert werden kann unter: www.ps-os.de/konzernmanagement.html.

Rückmeldungen und Fragen, insbesondere Erfahrungen aus der kommunalen Praxis, sind uns jederzeit willkommen und werden in zukünftige Überarbeitungen einbezogen.

Das Projektteam:



(von links)

Jens Flügge, Verwaltungsvorstand Wirtschaft und Beteiligungen, Stadt Salzgitter

Stefanie Kuberek, Konzerncontrollerin, Stadt Salzgitter

Claudia Schmidt-May, Abteilungsleiterin Zentrales Controlling und
Beteiligungscontrolling, Stadt Wolfsburg

Prof.‘in Dr. Gabriele Buchholz, Hochschule Osnabrück

Prof. Dr Andreas Lasar, Hochschule Osnabrück

Jörn Kröner, Hochschule Osnabrück

Prof. Dr. rer. pol. Bernhard Blanke, Leibniz Universität Hannover

Christopher Bußmann, Hochschule Osnabrück

Wenn Sie sich als Verwaltungsführung, Bürgermeister oder Landrat diese Fragen stellen...

Welche Ziele verfolgen wir jetzt und langfristig?

Was müssen wir dafür einsetzen?

Welche Wirkungen können wir erzielen?

Was nützt das den Bürgerinnen und Bürgern?

Brauchen wir z.B. die neue Stadthalle?

Wie unterstützen uns unsere Wohnbau GmbH oder die Stadtwerke GmbH bei unserer Aufgabenerfüllung für die Bürgerinnen und Bürger?

Wie schaffen wir es, dass die Beteiligten sich mit den Zielen identifizieren und diese gemeinsam engagiert umsetzen?

Wie stellen wir fest, was wir schon erreicht haben und was noch zu tun bleibt?

Wie erzielen wir eine verbindliche Kommunikationsbasis?

Wie überzeugen wir die Beteiligten vom Nutzen einer gemeinsamen Steuerungsbasis?

Wie müssen wir in Zukunft vorgehen?

... dann sollten Sie weiterlesen.

Denn dieser Leitfaden möchte Sie dabei unterstützen, die passenden Antworten zu finden.

Inhaltsverzeichnis

Grußwort	I
Vorwort	III
Inhaltsverzeichnis	VI
1 Warum ist Konzernsteuerung wichtig?	1
2 Was ist „gute“ Konzernsteuerung?	3
2.1 Das Konzept einer effektiven und effizienten Konzernsteuerung	3
2.2 Konzernsteuerung braucht effektive und effiziente Abläufe und Strukturen	8
2.3 Konzernsteuerung braucht eine gemeinsame Organisationskultur	9
3 Wie kann „gute“ Konzernsteuerung erreicht werden?	11
3.1 Der Steuerungs-Check: Was ist vorhanden, was ist noch zu erledigen?	11
3.2 Rahmenbedingungen schaffen	11
3.3 Das Stufenmodell zur Realisierung einer Konzernsteuerung	14
3.4 Stufe 1: Transparenz schaffen, Daten zusammentragen, Rechtmäßigkeit sichern	16
3.5 Stufe 2: Operatives Verwaltungsmanagement und Beteiligungsmanagement	17
3.6 Stufe 3: Strategisches Verwaltungsmanagement und Beteiligungsmanagement	18
3.7 Stufe 4: Ganzheitliche und integrierte Konzernsteuerung	20
4 Wie geht es weiter?	21
5 Checkliste	22
Literaturhinweise	27

1 Warum Konzernsteuerung wichtig ist?

**Organisationshoheit
und Freiheit der
Rechtsformwahl**

Kommunen können die ihnen zugewiesenen Aufgaben im Rahmen der aus der kommunalen Selbstverwaltung gem. Art. 28 GG abgeleiteten Organisationshoheit in verschiedenen Rechts- und Organisationsformen wahrnehmen. Sie können Aufgaben im Rahmen der Ämter- bzw. Fachbereichsverwaltung verwaltungsintern durchführen oder in öffentlich-rechtliche Rechts- und Organisationsformen wie Eigenbetrieb und kommunale Anstalt oder in Organisationsformen des Privatrechts wie GmbH oder AG ausgliedern. Sie können außerdem die Aufgabenwahrnehmung in die Trägerschaft von Dritten - beispielsweise Bürgerinnen und Bürgern, Non-Profit-Organisationen oder privaten Unternehmen - geben.

**Beteiligungen
erfüllen öffentliche
Aufgaben**

Unabhängig von der gewählten Rechtsform besteht für alle Beteiligten grundsätzlich die Verpflichtung, die vorgegebenen Aufgaben zum Wohle ihrer Einwohner wahrzunehmen und die Sicherung des Gemeinwohls zu gewährleisten sowie die zur Verfügung gestellten Ressourcen wirtschaftlich und sparsam als Treuhänder einzusetzen. Da die Beteiligungen¹ öffentliche Aufgaben erfüllen, die im erheblichen Maße aus den Abgaben der Einwohner und privaten Unternehmen finanziert werden, muss die Kommune die Beteiligungen in die Steuerung der Leistungserstellung einbinden und ihre Leitungsfunktionen im Rahmen einer Gesamtsteuerung wahrnehmen. Die Ämterverwaltung und die Beteiligungen bleiben organisatorische Instrumente der Kommune, um politisch beschlossene Leistungen zu erbringen.

Steuerung ist zielgerichtete und absichtsvolle Beeinflussung von Akteuren und zunächst Aufgabe von Verwaltungsführung und kommunaler Vertretung. Steuerung muss aber auch alle Führungskräfte sowie Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Kernverwaltung und der Beteiligungen einbeziehen.

**Beteiligungen sind
in die kommunale
Steuerung zu
integrieren**

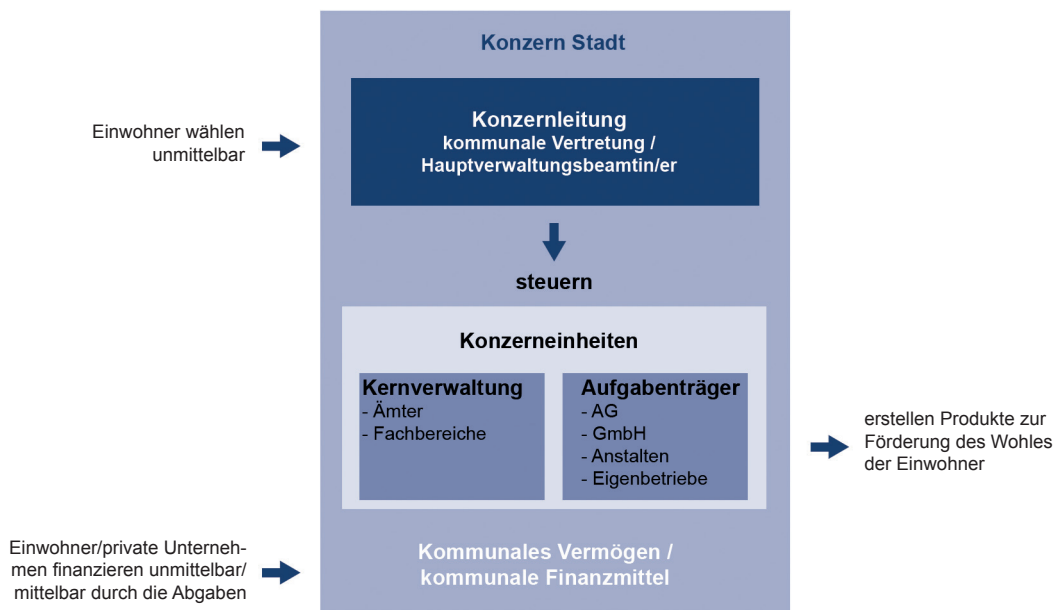
Beteiligungen und Facheinheiten (Ämter, Fachbereiche) der Kernverwaltung bilden die für die Leistungserstellung verantwortlichen Konzerneinheiten im kommunalen Konzern. Beteiligungen können unter Berücksichtigung ihrer jeweiligen rechtlichen, wirtschaftlichen und technologischen Rahmenbedingungen vergleichbar, wie die Facheinheiten der Kernverwaltung gesteuert und angemessen in die Gesamtsteuerung integriert werden.

Mit Blick auf den Einsatz von Ressourcen zum Wohle der Bürgerinnen und Bürger und zum Nutzen der Kommunen kann bei den verselbstständigten Aufgabenträgern nichts anderes gelten als bei der Kernverwaltung. Grundsätzlich leiten sich die Aufgabengebiete der Beteiligungen von

¹ Die verselbstständigten Aufgabenträger werden unabhängig von ihrer Rechts- und Organisationsform in diesem Leitfaden unter dem in der kommunalen Praxis geläufigen Begriff „Beteiligungen“ zusammengefasst.

den gesetzlich fixierten Aufgabenbereichen der Kommunen ab. Es ist nicht ausreichend, lediglich Finanzziele für die Beteiligungen zu formulieren. Hier werden öffentliche Ziele verfolgt, die von den verselbstständigten Aufgabenträgern nicht selbst festgelegt werden können, sondern durch die Konzernleitung legitimiert sein müssen.

Abbildung 1: Struktur des kommunalen Konzerns



Ganzheitliche und integrative Steuerung des kommunalen Konzerns ist demokratische Pflicht

Beispiel:

Die städtische Wohnbau GmbH muss als langfristiges Ziel Gewinnmaximierung betreiben. Sie kann darüber hinaus weitere strategische Ziele verfolgen, wie Wohnungen für bestimmte Zielgruppen bereitstellen und bestimmte Ortsteile entwickeln. Die Geschäftsführung benötigt für ihre Tätigkeit konkrete Vorgaben, welche Ziele mit welcher Ausprägung verfolgt werden sollen. Vergleichbare Zielsetzungen könnten auch im Fachbereich „Bauen und Wohnen“ in der Kernverwaltung vorliegen. Die Fachbereichsleiterin oder der Fachbereichsleiter benötigt ebenso eine Orientierung, welche Ziele mit welchen Schwerpunkten langfristig angestrebt werden sollen. Die Ziele der Kommune werden häufig durch Gesetze vorgegeben, es besteht aber i.d.R. ein erheblicher Spielraum bei der Gestaltung, insbesondere bei der Art und der Intensität der Aufgabenwahrnehmung. Der Beschluss über die gemeinsam zu erarbeitenden Ziele ist Aufgabe der Verwaltungsführung sowie der kommunalen Vertretung. Das Beispiel zeigt deutlich,

dass die Wohnbau GmbH genauso wie der Fachbereich „Bauen und Wohnen“ in das Zielsystem der Kommune einzubeziehen sind. Sowohl Wohnbau GmbH als auch Fachbereich „Bauen und Wohnen“ erbringen in sich stark überschneidenden Handlungsfeldern Leistungen. Es gibt Abstimmungsbedarf!

2 Was ist „gute“ Konzernsteuerung?

2.1 Das Konzept einer effektiven und effizienten Konzernsteuerung

Um einen Überblick zu geben, wie eine an Effektivität und Effizienz orientierte Steuerung in der Kommune aussehen kann, wird das vollständige Konzept einer ganzheitlichen und integrierten Konzernsteuerung kurz skizziert. Die vollständige Umsetzung des Konzepts ist anspruchsvoll und nur mittel- bis langfristig zu erreichen. Dafür ist die Verwaltungspraxis im Kontext von ökonomischen und rechtlichen Anforderungen und politischen Vorgaben zu komplex. Es kann aber schrittweise eingeführt werden. Manchmal sind nur einzelne Bausteine ausreichend, um Verbesserungen zu erzielen. Mit jedem Umsetzungsschritt wird die Konzernsteuerung erfolgreicher funktionieren.

Erforderliche Änderungen in der Organisationsstruktur lassen sich oftmals nicht kurzfristig umsetzen. Nicht alle Führungskräfte und Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter werden von ergebnis- und wirkungsorientierter Steuerung begeistert sein. Es gibt wie bei jedem Veränderungsprozess in den Organisationen Unterstützung, Widerstände und Gleichgültigkeit. Hier wird besonders wichtig sein, dass die Verwaltungsführung die Beteiligten von dem jeweiligen individuellen und konzernweiten Nutzen des neuen Steuerungsinstrumentariums umfassend überzeugen kann. Das Konzept soll als Handlungsanleitung dienen, Verwaltungsführung zu verbessern sowie Management- und Controlling-Prozesse einzuführen.

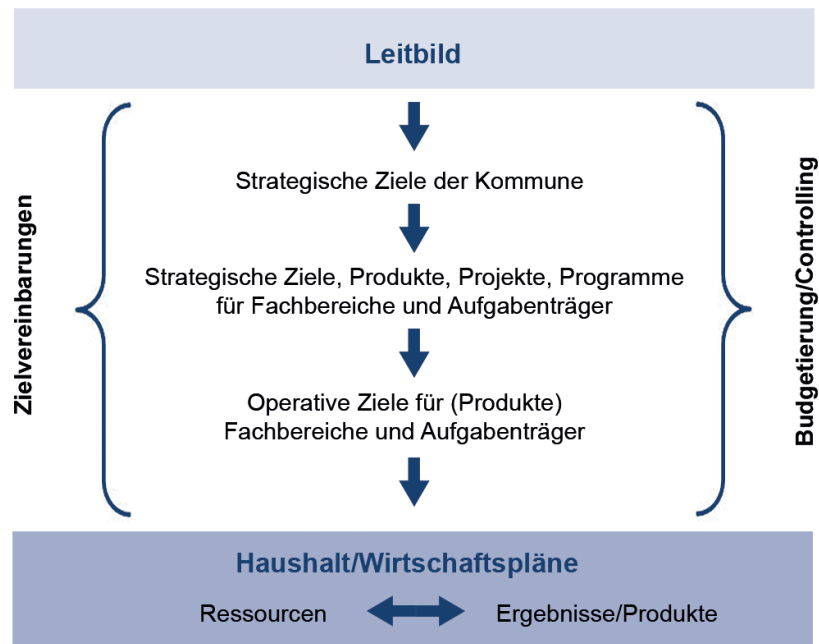
Konzernsteuerung im Kreislauf des Verwaltungsmanagements setzt voraus, dass zunächst Ziele auf der Ebene des kommunalen Konzerns entwickelt werden, auf deren Grundlage Planungsdaten festgelegt werden können. Die Ziele sind Ausgangspunkt und Voraussetzung des Steuerungskreislaufes in der Kommune. Steuerung ohne Ziele kann es nicht geben und Ziele ohne Steuerung wäre reine Ressourcenverschwendung.

**Unwägbarkeiten
müssen
überwunden werden**

**Nutzen einer
Konzernsteuerung
zur effektiven
und effizienten
Erbringung von
Leistungen stets
verdeutlichen**

**Keine Steuerung
ohne Ziele**

Abbildung 2: Zielsystem im kommunalen Konzern



Im Leitbild werden generelle Ziele, Prinzipien, Normen und Spielregeln festgelegt. Ein Leitbild als Rahmensetzung ist wünschenswert, aber nicht Grundvoraussetzung für das Funktionieren der Verwaltungssteuerung, da es nicht ausschließlich als Grundlage von Zielvorgaben dient und Zielvorgaben auch auf der Ebene des strategischen Managements formuliert werden können.

Aus der Ebene des Leitbildes sind messbare Ziele für die strategische und operative Steuerung zu entwickeln. Die Konzernleitung beschäftigt sich unter intensiver Einbeziehung der Konzerneinheiten auf der Ebene des strategischen Managements mit mittel- und langfristigen Zielen in für die Einwohner und das Gemeinwohl relevanten Handlungsfeldern. Dabei berücksichtigt sie Umweltbedingungen, wie die künftigen gesellschaftlichen, wirtschaftlichen, rechtlichen und technologischen Entwicklungen und die vorhandenen internen Ressourcen im kommunalen Konzern. Um eine Struktur für die Bildung strategischer Ziele zu erhalten, ist es zweckmäßig, losgelöst von den organisatorischen Strukturen (politische) Handlungsfelder zu bilden, wie Bildung, Umwelt, Wirtschaft. In diesen Handlungsfeldern sind entsprechend den Rahmenbedingungen, der Problemlagen bzw. des Handlungsbedarfes und der besonderen Stärken und Schwächen der Kommune strategische Ziele festzulegen. Die strategischen Ziele beschreiben die zu erzielenden Wirkungen und Ergebnisse der Leistungserstellung durch Kernverwaltung

Leitbild als Ausgangspunkt und Rahmen

Zukünftige Herausforderungen können nur mit strategischer Steuerung bewältigt werden

**Aus den Strategien
der kommunalen
Handlungsfelder
werden Produkte
entwickelt**

**Rechtsformwahl
ist wichtige
strategische
Entscheidung**

und Beteiligungen. Zum strategischen Management gehört die Festlegung der Produkte, die zu einer effektiven und effizienten Erreichung der Ergebnis- und Wirkungsziele führen sowie deren Ausgestaltung. Nicht alle Produkte haben dieselbe strategische Relevanz. Eine Vielzahl kommunaler Leistungen wird aufgrund gesetzlicher Vorgaben erstellt, ohne einen unmittelbaren Bezug auf die langfristige Entwicklungsperspektive der Kommune zu haben. Auch wenn viele kommunale Leistungen in der Wahrnehmung gesetzlich verpflichtend geregelt sind, lassen sich Anpassungen v.a. in der Intensität der Aufgabenwahrnehmung und damit in der Leistungstiefe und der Leistungsqualität vornehmen.

Zum strategischen Management gehören organisationspolitische Entscheidungen. Es ist festzulegen, in welchen Strukturen die Leistungserbringung durchgeführt werden soll. Der kommunale Konzern kann ein Produkt selbst erstellen und zwar in der Kernverwaltung oder in einer Beteiligung, er kann die Leistung in Kooperation mit Dritten erbringen, er kann andere mit der Leistungserstellung beauftragen oder lediglich die eigenverantwortliche Leistungserstellung durch Andere initiieren, fördern, unterstützen oder koordinieren.

Beispiel :

Im Leitbild der Kommune ist als ein generelles Ziel der „Schutz des Klimas“ formuliert. Im Rahmen der Gesamtstrategie wird als ein strategisches Ziel für den kommunalen Konzern, die Senkung des CO₂-Ausstoßes um 20 % (Basis 2010) bis zum Jahr 2020 formuliert. Um dieses Ziel zu erreichen, sind strategische Ziele für Organisationseinheiten oder Produktbereiche abzuleiten, verschiedene Maßnahmen umzusetzen bzw. verschiedene Produkte zu erstellen. In der Energieversorgung kann als strategisches Ziel vorgegeben werden, dass bis 2020 mindestens 80 % der Stromlieferungen aus erneuerbaren Energien erfolgen sollen. Im ÖPNV kann vorgegeben werden, dass die Anzahl der Fahrgäste um 5 % ansteigen soll. Im Bereich Immobilien kann das Ziel formuliert werden, durch energetische Sanierungen, Energie einzusparen. Im Rahmen des strategischen Managements sind Festlegungen zu treffen, in welcher Organisationsform die Ziele umgesetzt werden z.B., ob die städtischen Immobilien in der Kernverwaltung oder einer Beteiligung geführt werden. Im Zusammenhang mit den strategischen Zielen sind Festlegungen über Finanzziele zu treffen. Die Ziele sind mit den Konzerneinheiten abzustimmen.

Zu beachten ist, dass das strategische Management nur erfolgreich sein kann, wenn die Verantwortung für die Zielerreichung eindeutig geklärt ist und die jeweiligen zuständigen Organisationseinheiten der Kernverwaltung sowie der Beteiligungen über die notwendigen Ressourcen und Kompetenzen verfügen.

Das operative Management befasst sich mit der Umsetzung der strategischen Vorgaben in operationalisierte Produkt-, Leistungs- und Prozessziele sowie zielgerichteter Aktivitäten. Im

Mittelpunkt steht die Lenkung des täglichen Geschäfts durch Handlungskonzepte und die unmittelbare Gestaltung des Vollzugs unter den Aspekten der Qualität und Wirtschaftlichkeit. Die Produkte, Leistungen und Prozesse müssen im Rahmen des operativen Managements durch die Konzerneinheiten, die Facheinheiten in der Kernverwaltung und die Beteiligungen, so gestaltet werden, dass unter Beachtung der Rechtmäßigkeit die strategischen Zielsetzungen effizient im Hinblick auf die Bedürfnisse der Bürgerinnen und Bürger umgesetzt werden. Zum operativen Management gehört neben der detaillierten Ausgestaltung des Produktsortiments die Festlegung von Preisen, die Grundsätze zur Verteilung, wie z.B. Umfang von Öffnungszeiten oder die Lieferung von Produkten an die Bürgerinnen und Bürger und die Kommunikation, z.B. die Information über die angebotenen Produkte.

Zum operativen Management werden auch funktionsbezogene Querschnittsaufgaben der Konzerneinheiten gerechnet, wie Personal-, Organisations- und Finanzmanagement sowie Technikeinsatz. Im Zuge der Dezentralisierung von Ressourcenverantwortung hat der Umfang dieser Tätigkeiten in den Facheinheiten erheblich zugenommen.

Ergebnis- und Wirkungsziele sowie die zu erbringenden Leistungen sollen Ausgangspunkt der Gestaltung des kommunalen Zielsystems werden. Die Einhaltung des Haushaltsausgleichs zur Wahrung der intergenerativen Gerechtigkeit muss dabei gewährleistet bleiben. Ergebnis- und Wirkungsziele sowie daraus abgeleitet die Produkt- und Leistungsziele sind mit den Finanzzielen abzustimmen.

Es ist wichtig, die Zielerreichung permanent auch unterjährig durch ein Konzerncontrolling zu überwachen, um rechtzeitig Handlungsbedarf erkennen zu können. Zur Umsetzung der Gesamtstrategie bzw. der strategischen Ziele sollten diese den Fachbereichen und Beteiligungen eindeutig in der Verantwortlichkeit zugeordnet werden. Dies kann eine Änderung organisatorischer Strukturen erforderlich werden lassen, wenn Schnittstellen vermieden werden sollen, die Konfliktpotenzial bergen. Oftmals werden mehrere Konzerneinheiten in einem strategischen Handlungsfeld aktiv sein, wenn z.B. Stadtwerke GmbH, Wohnbau GmbH und Fachbereich Umwelt strategische Ziele im Hinblick auf die effiziente Nutzung von Energie verfolgen. Dies erfordert Abstimmungsprozesse und einen guten Informationsaustausch. Um die Konzerneinheiten zur wirtschaftlichen Verfolgung der gesetzten Ziele zu motivieren, sollte eine weitgehende Dezentralisierung von Ergebnis- und Ressourcenverantwortung vorgenommen werden, d.h. innerhalb der zugeordneten Ressourcen und vorgegebenen Ergebnisse können die Fachbereiche und Beteiligungen weitgehend eigenverantwortlich über die Aufgabenausführung entscheiden. Dazu ist es sinnvoll, neben einer ergebnisorientierten Budgetierung Ziele zwischen den hierarchischen Ebenen, z.B. in Kontrakten zu vereinbaren. Den Hauptkontrakt bildet dabei der ergebnisorientierte Haushalt, der in Fachbereichskontrakte als Vorgabe für die Fachbereiche

**Steuerung benötigt
systematisches
Controlling**

**Steuerung der
Konzerneinheiten
durch Budgets und
Zielvereinbarungen**

Eigenverantwortliches Handeln innerhalb von Zielvorgaben in den Konzerneinheiten

Planungen und Berichtswesen von Kernverwaltung und Beteiligungen zusammenführen

umgesetzt wird. Diese sogenannten Zielvereinbarungen sollten nicht auf der Ebene der Fachbereiche und Beteiligungen verharren, sondern könnten fortgesetzt werden bis auf die Ebene der Vereinbarungen, die im Rahmen von Mitarbeitergesprächen getroffen werden.

Die Beteiligungen sind in die Konzernsteuerung einzubinden und ebenfalls über Zielvereinbarungen zu steuern. Gerade dies macht aus einem Verwaltungsmanagement und einem Beteiligungsmanagement eine ganzheitliche und integrierte Konzernsteuerung. Zur transparenten Führung der Beteiligungen sollte angestrebt werden, angepasst an die vorhandenen Rahmenbedingungen, vergleichbare Instrumentarien wie zur Steuerung des Kernhaushaltes, Haushalts- oder Wirtschaftspläne einzusetzen, die die Finanzziele mit den Ergebnis- und Wirkungszielen verknüpfen. Die strategischen Ziele werden dabei im Haushalt oder Wirtschaftsplan abgebildet. Mindestens sollten jedoch die Planungen durch die Beteiligungen über den Zuschussbedarf oder die vorgesehene Gewinnausschüttung mit dem Kernhaushalt verzahnt werden.

Abbildung 3: Integration der Beteiligungen in das kommunale Management



2.2 Konzernsteuerung braucht effektive und effiziente Abläufe und Strukturen

Den Haushalt der Kernverwaltung stellt der Finanzbereich unter Beteiligung der anderen Fachbereiche auf. Ziele und Kennzahlen für Produkte werden gegenwärtig oftmals ohne Bezug zu Wirkungen und Steuerungsbedarf und ohne Rückkopplung mit den Finanzzielen in den Haushalt aufgenommen. In den Beteiligungen werden die Wirtschaftspläne häufig nicht auf der Grundlage einer Gesamtstrategie erstellt. Abstimmungen werden grundsätzlich nicht vorgenommen oder nur hinsichtlich der möglichen Verlustabdeckungen oder Gewinnabführungen, da diese im Haushalt der Gemeinde abzubilden sind. Steuerungsprobleme sind oftmals durch organisatorische Defizite, wie unterschiedliche Verantwortlichkeiten für Finanzen und Beteiligungsmanagement oder fehlende Abstimmungsprozesse zwischen Kernverwaltung und Beteiligungen verursacht.

Um übergreifende Ziele abzustimmen und eine Gesamtstrategie für den kommunalen Konzern, die Kernverwaltung und Beteiligungen festzulegen, sollte die organisatorische Struktur der Steuerung und die Steuerungsunterstützung angepasst werden. Werden Aufbau- und Ablauforganisation z.B. durch eine Zentralisierung der Aufgaben der Steuerung von Kernverwaltung und Beteiligungen oder durch die Installation von Strategiekonferenzen umgestaltet, gewinnen einerseits strategische Überlegungen und andererseits Ziele der Beteiligungen zunehmend an Bedeutung im Steuerungsprozess. Durch organisatorische Veränderungen können die Strategie und die Potenziale in der Verwaltung im Hinblick auf eine Konzernsteuerung positiv beeinflusst werden. Das Potenzial des kommunalen Konzerns besteht aus dem Personal mit seinen Fähigkeiten und Kenntnissen, dem vorhandenen Wissen und der technischen Infrastruktur.

Die Steuerung der Kernverwaltung sollte eng mit der Steuerung der Beteiligungen verknüpft werden, d.h. es sollte eine zentrale Steuerungsunterstützung bzw. ein zentrales Konzerncontrolling installiert werden. Dies erfordert die organisatorische Integration der Aufgaben des Beteiligungsmanagements der Kommune in die Steuerungsunterstützung der Kernverwaltung. Für die Organisation des Konzerncontrollings stehen unterschiedliche Organisationsformen bzw. Möglichkeiten der organisatorischen Anbindung zur Verfügung. Die Zuordnung des Konzerncontrollings zum Finanzbereich (d.h. in der Kämmerei) bietet sich an, da im Rahmen der Haushaltsaufstellung auf jeden Fall eine Beschäftigung mit Finanzzielen zu erfolgen hat. Darin eingeschlossen sind die finanziellen Auswirkungen des Beteiligungsportfolios durch Verlustabdeckungen oder Gewinnabführungen. Es können ebenso auch eigenständige Organisationseinheiten (z.B. Stabsstellen oder eigenständige Fachbereiche) zweckmäßig sein. Eine Dezentralisierung von spezifischen Aufgaben des Konzerncontrollings auf die Ebene der Fachbereiche kann – wie schon heute regelmäßig im Beteiligungsmanagement praktiziert – sinnvoll sein, um

Konzernsteuerung muss in der Ablauf- und Aufbauorganisation verankert werden

Organisatorische Lösungen müssen stimmig sein

deren Erkenntnisse und Fachinteressen angemessen einzubeziehen. Organisatorische Lösungen müssen stimmig sein und dürfen nicht in sich Konfliktpotenzial bergen. Konflikte können aber aufgrund von entstehenden Schnittstellen zwischen organisatorischen Einheiten und beteiligten Akteuren nicht ausgeschlossen werden und sollten im Rahmen der Zielabstimmung aufgelöst werden. Die Notwendigkeit organisatorischer Veränderungen für das erfolgreiche Einführen von Steuerungsinstrumenten sollte nicht unterschätzt werden.

2.3 Konzernsteuerung braucht eine gemeinsame Organisationskultur

Organisationskultur lässt sich zusammenfassen als die Gesamtheit von Wertvorstellungen, Überzeugungen, Denkhaltungen und Regeln, welche das Verhalten von Führungskräften und Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der gesamten Organisation und somit das Erscheinungsbild der Organisation prägen. Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Kernverwaltung betrachten die Beteiligungen aufgrund ihrer Freiheiten oftmals distanziert. Die Beteiligungen werden als selbstständige Einheiten und nicht als der Kommune zugehörig angesehen. Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in den Beteiligungen grenzen sich von der Kernverwaltung ab und fühlen sich nicht der Kommune zugehörig. Vorgaben der Kommune werden eher als unerwünschte Einmischung verstanden. Die Führungskräfte der Beteiligungen entwickeln ein ausgeprägtes Selbstbewusstsein. Eingriffe aus der Kernverwaltung im Rahmen der Steuerung werden kaum akzeptiert. Kommunikation erfolgt i.d.R. mit Mitgliedern der Verwaltungsführung und der kommunalen Vertretung. Dieses Verhalten und Bewusstsein ist als Ausprägung der Organisationskultur gelegentlich sehr stark in den Einstellungen der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter verankert und prägt das Arbeitsverhalten im kommunalen Konzern.

**Kulturwandel ist
wichtig**

Die erfolgreiche Einführung einer Konzernsteuerung bedarf eines Kulturwandels im kommunalen Konzern, ansonsten werden die formalen Strukturen und Abläufe der Konzernsteuerung unterlaufen. Ein solcher Kulturwandel gestaltet sich aufgrund der unterschiedlichen Rahmenbedingungen, unter denen die einzelnen ausführenden Einheiten und die in ihnen tätigen Führungspersönlichkeiten agieren, oftmals sehr schwierig. Organisationskultur ist zudem tiefenprogrammiert und wegen der informellen Prozesse und Interaktionen nicht durch direkte Interventionen beeinflussbar. Indirekt beeinflussen Umweltveränderungen, aber auch formelle Änderungen im Steuerungssystem, der Organisation und der Potenziale langfristig die Kultur im kommunalen Konzern.

**Förderung des
Konzernzugehörig-
keitsgefühls**

Um eine Steuerung des kommunalen Konzerns zu unterstützen, sollte die Entwicklung eines Zusammengehörigkeitsgefühls der Führungskräfte sowie der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter im kommunalen Konzern gefördert werden. Üblicherweise gibt es in den Verwaltungen Füh-

rungskräfte tagungen, Dienstbesprechungen usw. Diese sollten dahingehend erweitert werden, dass die Aspekte der Beteiligungen einbezogen werden. In Abhängigkeit der Größe des Beteiligungsportfolios sollten Konferenzen stattfinden, an denen sowohl Führungskräfte als auch Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter aus ausgegliederten Bereichen in verschiedenen Funktionen und Ebenen teilnehmen. Eine gemeinsame Organisationskultur kann ein gemeinsamer Personalpool, der zu einem Personalaustausch zwischen Kernverwaltung und den Aufgabenträgern führt, fördern. Hilfreich kann auch eine konzernweite Arbeitnehmervertretung sein. Die Kernverwaltung und die Ausgliederungen sollen sich intern als Einheit identifizieren und nach außen hin als Einheit wahrgenommen werden. Insgesamt zielt dies auf den Gedanken der Einheitstheorie ab, wie er im Rahmen des konsolidierten Gesamtabchlusses verstanden wird. Der Begriff Konzern wird letztendlich in den Sprachgebrauch der Verwaltung eingehen, ebenso wie viele andere Begriffe im Zusammenhang mit der Konzernsteuerung. Dieser Prozess wird unterstützt, wenn bei Beschlüssen, Entscheidungen der Verwaltungsführung und der kommunalen Vertretung Bezug auf die jeweiligen zu erreichenden Ziele und Strategien genommen wird. Zudem sollten Dienstanweisungen oder Richtlinien, soweit wie möglich, auf der Ebene des Konzerns erlassen werden.

Salzgittersee



3 Wie kann „gute“ Konzernsteuerung erreicht werden?

3.1 Der Steuerungs-Check: Was ist vorhanden, was ist noch zu erledigen?

Vielleicht sind Defizite in den Steuerungsstrukturen offensichtlich, eventuell werden System-schwächen nur vermutet. Es gibt erhebliche Probleme beim Haushaltsausgleich oder der Erreichung von Sachzielen. Der Jahresabschluss ist noch nicht oder wesentlich verspätet aufgestellt. An die Erstellung eines Gesamtabchlusses ist noch gar nicht zu denken. Ziele und Kennzahlen werden nicht formuliert oder wenn sie im Haushalt dargestellt werden, dann fehlt jegliches Interesse an deren Umsetzung. Zielabweichungen werden nicht verfolgt. Die Beteiligungen führen ein Eigenleben. Es läuft mal gut, mal weniger gut. Es funktioniert zwar Vieles. Sie spüren aber, dass es besser gehen könnte. Es besteht Handlungsbedarf.

Ein erster Schritt ist eine umfassende Ist-Analyse, um festzustellen, welche Schwachstellen bestehen und worin die Ursachen liegen. Anhand der in Kapitel 5 enthaltenen Checkliste kann eine Selbstbewertung im Hinblick auf die Steuerungsstrukturen und den Einsatz von Steuerungsinstrumenten in der Kernverwaltung und den Beteiligungen sowie im Konzern insgesamt vorgenommen werden. Darauf aufbauend können Maßnahmen formuliert werden, um die Steuerung der Kernverwaltung und der Beteiligungen zu verbessern. Die Ist-Analyse sollte von den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern bzw. organisatorischen Einheiten durchgeführt werden, die anschließend die Verbesserungsvorschläge umsetzen. Von daher sind hier bereits die im folgenden Gliederungspunkt beschriebenen Grundstrukturen einzurichten.

3.2 Rahmenbedingungen schaffen

Ein wesentlicher Erfolgsfaktor zur Umsetzung des Steuerungskonzepts ist die Initiative und der Rückhalt der Hauptverwaltungsbeamtin oder des Hauptverwaltungsbeamten und der weiteren Mitglieder der Verwaltungsführung. Die Unterstützung der Hauptverwaltungsbeamtin oder des Hauptverwaltungsbeamten sollte während des gesamten Prozesses des Aufbaus und der Arbeit mit dem Steuerungssystem erfolgen. Es ist nicht ausreichend, lediglich einen Beschluss zu fassen oder den Einsatz von Instrumenten zu verfügen oder Projekte anzustoßen. Die Hauptverwaltungsbeamtin oder der Hauptverwaltungsbeamte sollte sich in regelmäßigen Abständen sichtbar für alle Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Kernverwaltung und der Beteiligungen in den Prozess einbringen und ihn forcieren. Die Einführung der Gesamtsteuerung erfordert zunächst ein erhebliches Maß an intrinsischer Motivation. Systematische ergebnisorientierte Steuerung unter Einbeziehung der Beteiligungen verursacht Widerstände und macht angreifbar.

Am Anfang steht die ehrliche Analyse und Bewertung des bisher Erreichten

Initiative der Verwaltungsführung ist ausschlaggebend

Neben dem Engagement der Hauptverwaltungsbeamtin oder des Hauptverwaltungsbeamten ist die Akzeptanz durch die kommunale Vertretung bzw. die lokale Politik wichtig. Sie muss nicht nur die Grundsätze eines Steuerungssystems beschließen, sondern auf der Grundlage dieser Grundsätze ergebnisorientiert handeln und den Gedanken der Gesamtsteuerung als Mandats-trägerinnen und Mandatsträger in der Vertretung sowie den Ausschüssen und den Gremien der Beteiligungen verwirklichen. Die Hauptverwaltungsbeamtin oder der Hauptverwaltungsbeamte ist oftmals aufgrund der Stellung in der Verwaltung und der Funktion in der Vertretung der wichtigste Bezugspunkt zur Politik. Es ergeben sich jedoch innerhalb der Politik und zwischen Politik und Verwaltung verschiedene Netzwerke und Koalitionen, die dem Einfluss der Hauptverwaltungsbeamtin oder des Hauptverwaltungsbeamten weitgehend entzogen sind. Bei Planungen oder Beschlüssen, die die jeweilige Beteiligung betreffen, wie die Kürzung von Finanzmitteln, rücken erfahrungsgemäß Geschäftsführerinnen und Geschäftsführer und die Mandatsträgerinnen und Mandatsträger aus der kommunalen Vertretung, die in den Aufsichtsrat entsandt worden sind, unabhängig von ihrer parteilichen Zugehörigkeit eng zusammen. Es gilt hier für die Hauptverwaltungsbeamtin oder den Hauptverwaltungsbeamten, die entscheidenden Akteure aus der Politik, der Kernverwaltung und den Beteiligungen, ob Befürworter oder Gegner, einzubinden.

Es gibt unterschiedliche Ausgangspunkte, um die Notwendigkeit der Einführung einer gemeinsamen Steuerungskonzeption und Steuerungskultur zu kommunizieren. Das können externe Zwänge aufgrund von rechtlichen Vorgaben und drohende Sanktionen der Kommunalaufsicht oder interne Anstöße wie Reformfreudigkeit und intrinsische Motivation sein. Ein gutes Argument für eine ganzheitliche Steuerung liefert die Vorgabe zur Erstellung eines Gesamtabschlusses oder Maßnahmen zur Haushaltssicherung. Auf jeden Fall sollte regelmäßig von der Verwaltungsführung überzeugend der Nutzen einer Konzernsteuerung zur effektiven und effizienten Erbringung von Leistungen zum Wohle der Bürgerinnen und Bürger verdeutlicht werden und damit die individuelle Identifikation der Beteiligten gefördert werden.

Es ist grundlegend, die Steuerungslogik, insbesondere den Konzerngedanken in der Ablauf- und Aufbauorganisation zu verankern. Zur Einführung des Konzepts sind die erforderlichen organisatorischen Voraussetzungen zu schaffen und die Verantwortlichkeiten festzulegen. Dabei ist der Einsatz eines Projektmanagements sehr hilfreich. Die Leitung des Projekts sollte bei der Hauptverwaltungsbeamtin oder dem Hauptverwaltungsbeamten liegen. In das Projekt sollten Vertreter aller Akteure eingebunden sein.

Darüber hinaus ist es zur Umsetzung, insbesondere zur Berücksichtigung der Interessen aller Akteure, wichtig, die erforderlichen Kommunikationsstrukturen zu schaffen. Zur Steuerung des Konzerns wird zukünftig ein intensiver Informationsfluss zwischen Führungskräften und Mitarbeitern der Kernverwaltung und der Beteiligungen erfolgen müssen, um die gewünschten Ver-

**Akzeptanz der
Politik ist notwendig**

**Aufstellung des
Gesamtabschlusses
als Impuls nutzen**

**Projektmanagement
ist sinnvoll**

**Kommunikation ist
ein wesentlicher
Erfolgsfaktor**

**Einführung von IT
kann den Prozess
unterstützen**

**Integrierte
Konzernsteuerung
ist nur schrittweise
und nur langfristig
zu erreichen**

änderungen in der Organisationskultur langfristig zu erreichen. Bereits in der Umsetzungsphase sollten Politik und Führungskräfte aus den Beteiligungen intensiv eingebunden werden.

Die Führungskräfte und ihr Umfeld müssen eine positive Einstellung gegenüber einer kennzahlenbasierten Steuerung besitzen bzw. von dem Nutzen überzeugt sein. Das Nichteinhalten von Vereinbarungen im Rahmen des Kontraktmanagements darf nicht ohne Konsequenzen für die betreffenden Führungskräfte sowie Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter bleiben. Dies ist auch im Rahmen des eher als unflexibel geltenden öffentlichen Arbeits- und Dienstrechts bei Ausschöpfung der rechtlichen Rahmenbedingungen möglich.

Das neue Steuerungskonzept stellt hohe Anforderungen an Politik, Verwaltung und Konzernmitarbeiter, aber auch an die Bürgerinnen und Bürger. Insbesondere bei der Festlegung von Zielen, Kennzahlen und Indikatoren kann es Widerstände in den Verwaltungen und Beteiligungen geben. Das erforderliche Fachwissen sollte nicht nur in den zentralen Bereichen vorliegen, die für die Umsetzung des Konzeptes organisatorisch verantwortlich sind, sondern auch in den fachlichen Einheiten der Kernverwaltung und der Beteiligungen.

Nicht nur die Potenziale der Führungskräfte sowie Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter müssen durch adäquate Fortbildungsprogramme ausgebaut werden, auch die Technikunterstützung ist ggf. anzupassen. Dabei sollte der Einsatz der Informationstechnik sich an den Strukturen sowie den Abläufen der Konzernsteuerung ausrichten und nicht umgekehrt. Es ist ratsam, sich unterschiedliche Softwarelösungen zur Unterstützung der Steuerung von Verwaltung und Beteiligungen anzuschauen, um zusätzliche Kenntnisse über Möglichkeiten zur Gestaltung von Prozessen in der Konzernsteuerung zu erhalten.

Die Einführung der Konzernsteuerung ist ein langfristiger Prozess, der mit Schwierigkeiten und Hindernissen verbunden sein wird. Es gibt unterschiedliche individuelle Interessen bzw. Desinteressen beteiligter Akteure. In den unterschiedlichen Gruppen von Akteuren existieren sowohl Unterstützer als auch Verhinderer und Personen, die indifferent sind. Es wird schwierig, zusätzlich zu den alltäglichen Problemen und über Wahlzyklen hinaus, Bürgerinnen und Bürger und Parteipolitik für eine langfristige Perspektive zu gewinnen. Zumal sich die Politik nur wenig auf langfristig messbare Ziele festlegen wird. Dennoch ist die vollständige Einführung des Konzepts zur Konzernsteuerung anzustreben. Es sollte eine schrittweise Umsetzung einzelner Bausteine gewählt werden.

3.3 Das Stufenmodell zur Realisierung einer Konzernsteuerung

Das Konzept einer ganzheitlichen und integrierten Konzernsteuerung ist als ein idealtypisches Modell zu verstehen. Es ist vor Ort spezifisch zu entwickeln und entsprechend den vorhandenen Rahmenbedingungen anzupassen. Entscheidend für die Übertragung des Konzepts auf den jeweiligen Konzern sind die örtlichen Bedürfnisse und Absichten. Die Ausgestaltung des Steuerungssystems für den kommunalen Konzern ist abhängig von der Größe der Kommune, den finanziellen Gegebenheiten, den Interessen der Akteure und den regionalen Rahmenbedingungen. Der Reifegrad der Organisationsentwicklung spielt dabei eine nicht unerhebliche Rolle, d.h. wie reformfreudig ist die Verwaltung und welche Erfolge konnten im Rahmen von Verwaltungsreformen bisher erzielt werden. Eine kurzfristige vollständige Umsetzung ist kaum möglich. Das Konzept eignet sich auch für kleinere Gemeinden mit keinen oder nur wenigen Beteiligungen grundsätzlich als Vorlage zur Verbesserung der Steuerungsstrukturen. Auch kleinere Gemeinden müssen sich langfristig positionieren und ihren Ressourceneinsatz steuern. Gleichwohl ergeben sich bei den nachfolgenden Bausteinen der Gesamtsteuerung unterschiedliche Notwendigkeiten und Schwerpunkte. Viele Tätigkeiten, die in mittelgroßen und großen Kommunen auf untere Ebenen delegiert sind, werden unmittelbar durch die Hauptverwaltungsbeamtin oder den Hauptverwaltungsbeamten wahrgenommen.

Das Konzept einer ganzheitlichen und integrierten Konzernsteuerung besteht aus verschiedenen Bausteinen, die in der Checkliste in Kapitel 5 aufgeführt sind. Die Bausteine können unterstützt durch die genannten Rahmenbedingungen nacheinander eingeführt werden. Insgesamt werden systematisch folgende Stufen auf dem Weg zu einer ganzheitlichen und integrierten Konzernsteuerung unterschieden:

Abbildung 4: Stufen zur Einführung einer Konzernsteuerung

1. Stufe 	Transparenz schaffen, Daten zusammentragen, Rechtmäßigkeit sichern • Zusammenfassung, Analyse und Aufbereitung von Informationen über Steuerungsinstrumente und -strukturen • Zusammenführen wichtiger Dokumente • Sicherung des rechtmäßigen Handelns in Kernverwaltung und Beteiligungen • Standardisierung der Wirtschaftsplanung • Finanzorientiertes unterjähriges Berichtswesen • Betreuung der Mandatsträgerinnen und Mandatsträger • Harmonisierung von Verträgen und Richtlinien in den Beteiligungen • Erstellen des Beteiligungsberichtes • Betätigungsprüfung durch die Rechnungsprüfung
--	--

Individuelle Anpassung an die örtlichen Strukturen und Bedürfnisse ist erforderlich

Schrittweise Einführung nach dem Baukastensystem

2. Stufe 	Operatives Verwaltungs- und Beteiligungsmanagement • Bildung und Abstimmung von Finanz- und operativen Leistungszielen in der Planung der Konzerneinheiten • Operatives Verwaltungs- und Beteiligungscontrolling mit unterjährigem Berichtswesen und Einbeziehung der Leistungsziele • Entwicklung einer Konzernrichtlinie mit Regularien zu Strukturen und Abläufen in der Steuerung
3. Stufe 	Strategisches Verwaltungs- und Beteiligungsmanagement • Entwicklung von Strategien in der Kernverwaltung und den Beteiligungen • Bildung und Abstimmung von Finanzziele und Wirkungszielen • Systematische Organisationspolitik/Portfoliosteuerung • Strategisches Verwaltungs- und Beteiligungscontrolling
4. Stufe	Ganzheitliches und integriertes Konzernmanagement • Entwicklung einer Gesamtstrategie für die Kommune • Planung der Finanzziele und Wirkungs- und Leistungsziele auf Konzernebene • Planung der Investitionen und der Finanzierung auf Konzernebene • Konzerncontrolling

Es ist nicht zwingend erforderlich, die Bausteine einer Stufe abgearbeitet zu haben, um den nächsten Schritt zu beginnen.

Die Bausteine können für den gesamten Konzern eingeführt werden oder zunächst für Teileinheiten, wie einzelne Fachbereiche oder Beteiligungen. Es hat sich im Rahmen von Reformmaßnahmen in der öffentlichen Verwaltung gezeigt, dass es einfacher ist, in kleinen umsetzbaren Schritten das Gesamtkonzept anzustreben. Bevor die einzelnen Maßnahmen angegangen werden, sollten die aufgezeigten Rahmenbedingungen geschaffen werden. Auch wenn die Bausteine einzeln angegangen werden, muss das Gesamtkonzept formuliert sein. Die organisatorischen Veränderungen sollten umgesetzt sein und über den Ressourcenbedarf sollte Klarheit bestehen.



Caprivi Campus der Hochschule Osnabrück

3.4 Stufe 1: Transparenz schaffen, Daten zusammentragen, Rechtmäßigkeit sichern

In einer ersten Stufe sind die in der Verwaltung vorhandenen Informationen über Steuerungsstrukturen und Steuerungsinstrumente aufzunehmen und zusammenzuführen. Dies gilt sowohl für Informationen über das Verwaltungsmanagement als auch das Beteiligungsmanagement, soweit ein solches bereits existiert. Die Rechtmäßigkeit im Hinblick auf kommunalrechtliche Anforderungen, aber auch Anforderungen aus dem Gesellschaftsrecht, Wettbewerbs- und Vergaberecht müssen erfüllt sein.

Zu den Informationen, die aufbereitet werden sollten, gehören in der Kernverwaltung insbesondere Produktbeschreibungen, Organisationspläne und bezüglich der Beteiligungen ein Überblick über das Beteiligungsportfolio, die vollständige Sammlung aller wichtigen Dokumente wie Gesellschaftsverträge, Aufsichtsratsbeschlüsse, Wirtschaftspläne, Jahresabschlüsse, Produkt- und Leistungsbeschreibungen sowie Organisationspläne. Wichtig sind die Produkt- und Dienstleistungspaletten der Beteiligungen, die mit dem Produktangebot der Kernverwaltung abzustimmen sind. Das Beteiligungsmanagement der Kommune sollte in dieser Stufe die Anforderungen an eine bloße Beteiligungsverwaltung erfüllen. Das Rechnungsprüfungsamt sollte die gesetzlich vorgeschriebene Betätigungsprüfung durchführen. Der gesetzlich vorgeschriebene Beteiligungsbericht wird erstellt.

Aufgrund der Entwicklungen im europäischen Recht gibt es komplexe rechtliche Vorgaben, deren Nichtbeachtung erhebliche finanzielle Konsequenzen nach sich ziehen können. Ein weiterer Aspekt ist die steuerrechtliche Komponente. Es ist zu beobachten, dass das Interesse der

Rechtmäßiges Handeln und administrative Basisaufgaben als 1. Schritt

Finanzverwaltung an den kommunalen Tätigkeiten zunimmt. Die Kernverwaltung und die Beteiligungen erstellen Planungen und Abschlüsse fristgerecht nach den gesetzlichen Vorgaben. Dies gilt ebenso für den Gesamtabschluss. Die Kernverwaltung als Konzernmutter sollte bei der Einhaltung von Fristen mit gutem Beispiel vorangehen.

Im Hinblick auf das Controlling können erste Schritte bezüglich der Standardisierung von Wirtschaftsplänen erfolgen und ein unterjähriges Berichtswesen eingerichtet werden. Die Steuerung der Beteiligungen über Finanzziele sollte sichergestellt sein. Mandatsträgerinnen und Mandatsträger sollten Schulungen in den rechtlichen und betriebswirtschaftlichen Grundlagen sowie die für ihre Arbeit erforderliche Unterstützung erhalten. Das gilt sowohl für die Mandatsträgerinnen und Mandatsträger in den Gremien der Kernverwaltung als auch die Mandatsträgerinnen und Mandatsträger in den Gremien der Beteiligungen. Zur Verwaltung und zur Steuerung sind Informationen erforderlich. Die Informationen sollten aufgenommen und zusammengeführt werden. Es sind Regelungen zu treffen, wer für die Aufnahme sowie Pflege der Daten zukünftig zuständig ist und welche Technikunterstützung ggf. erfolgen soll.

3.5 Stufe 2: Operatives Verwaltungsmanagement und Beteiligungsmanagement

In einer zweiten Stufe erfolgt ein erster Ansatz einer systematischen ergebnisorientierten Steuerung. Diese wird weiterhin eher separat für Kernverwaltung und Beteiligungen vorgenommen und ist kurzfristig orientiert. Für die Kernverwaltung ergibt sich die rechtliche Notwendigkeit aus § 4 Abs. 7 GemHKVO. Messbare Ziele und Kennzahlen, mit denen gesteuert wird, werden noch den Ausnahmefall bilden. In dieser Stufe erfolgen erste Verknüpfungen zwischen Wirkungszielen und Finanz- bzw. Ressourcenzielen. Die Bildung von Zielen und Kennzahlen darf nicht den Konzerneinheiten überlassen werden, sondern muss intensiv mit der Verwaltungsführung abgestimmt werden. Unabhängig vom Steuerungsbedarf der Verwaltungsführung und der Politik können die Konzerneinheiten weitere Kennzahlen zur Steuerung ihres operativen Geschäfts bilden.

Pläne und Abschlüsse, insbesondere der Beteiligungen, werden einer eingehenden betriebswirtschaftlichen Analyse unterzogen. Durch die Analyse sollten die gängigen finanzorientierten betriebswirtschaftlichen Kennzahlen erhoben und in einen Branchenvergleich eingebracht werden. Es sollten nicht nur für die Kernverwaltung, sondern auch für die Beteiligungen Produkt- und Leistungsziele auf der Grundlage der vorhandenen Aufgaben gebildet werden. Soweit dies gelingt, können Wirkungsziele einbezogen werden. Dieser Prozess ist besonders schwierig aufgrund der oftmals fehlenden Rückmeldung bzw. Akzeptanz in der Politik. Im Rahmen des Be-

richtswesens sollten Abweichungen berichtet und analysiert werden. Die Verwaltungsführung muss darauf drängen, dass nicht nur Ist-Zahlen erhoben werden, sondern Abweichungen auch nachgegangen wird und Prognosen und Hochrechnungen erstellt werden.

Eine Konzernrichtlinie mit Regelungen über Aufgaben und Zuständigkeiten der Konzernsteuerung sollte aufgestellt werden. Ggf. kann mit dem Beschluss einer Beteiligungsrichtlinie begonnen werden. Anders als die Beteiligungsrichtlinie bezieht eine Konzernrichtlinie die Rechte und Pflichten der Konzerneinheiten der Kernverwaltung ein. Um eine Integration von Beteiligungsmanagement und Steuerung der Kernverwaltung zu erhalten, sollte darauf geachtet werden, dass auch formale Regelungen jeweils alle Konzerneinheiten betreffen. Bei der Festlegung von Standards können erste Überlegungen angestellt werden, ob in Querschnittsbereichen wie Personal, Organisation und EDV Dienstanweisungen konzernweit standardisiert erlassen werden können. Im Zusammenhang mit der Aufstellung einer Beteiligungsrichtlinie wird gegenwärtig die Einführung eines Public Corporate Governance Kodex (PCGK) diskutiert. Der PCGK ist abgeleitet aus den Corporate Governance Grundsätzen für Unternehmen und enthält vergleichbare Grundsätze guter Unternehmensführung für Beteiligungen. Neben den Leitlinien für gute Steuerung enthält er Verhaltensregeln für die betroffenen Beteiligten und Gremien. Es gibt zurzeit keine einheitlichen Vorgaben für einen PCGK. Der PCGK greift auch Regelungsbereiche auf, die traditionell in einer Beteiligungsrichtlinie enthalten sind. Letztlich ist es wichtig, die Grundsätze und Prozesse der Steuerung im kommunalen Konzern und die Rechte und Pflichten der Handelnden zu regeln. Nebensächlich ist die Bezeichnung des Regelwerks.

Aufstellung einer Konzernrichtlinie

3.6 Stufe 3: Strategisches Verwaltungsmanagement und Beteiligungsmanagement

In einer dritten Stufe wird die systematische Steuerung über die Kurzfristigkeit und die Betrachtung von Produkten und Organisationseinheiten hinaus auf die strategische Ebene ausgeweitet. Das ist ein komplexer Schritt, der zu erheblichen Veränderungen in den Steuerungsprozessen und –strukturen führt. Entsprechend herausfordernd ist die Umsetzung. Eine Zusammenführung der Steuerung von Verwaltung und Beteiligungen sollte hier möglichst angestrebt werden. Die Ziele der Beteiligungen müssen in die Gesamtstrategie eingebunden werden, da wesentliche Strategien und Projekte in den politischen Handlungsfeldern die Kernverwaltung wie gleichermaßen die Beteiligungen betreffen. Als Beispiele seien erneuerbare Energien oder der ÖPNV genannt.

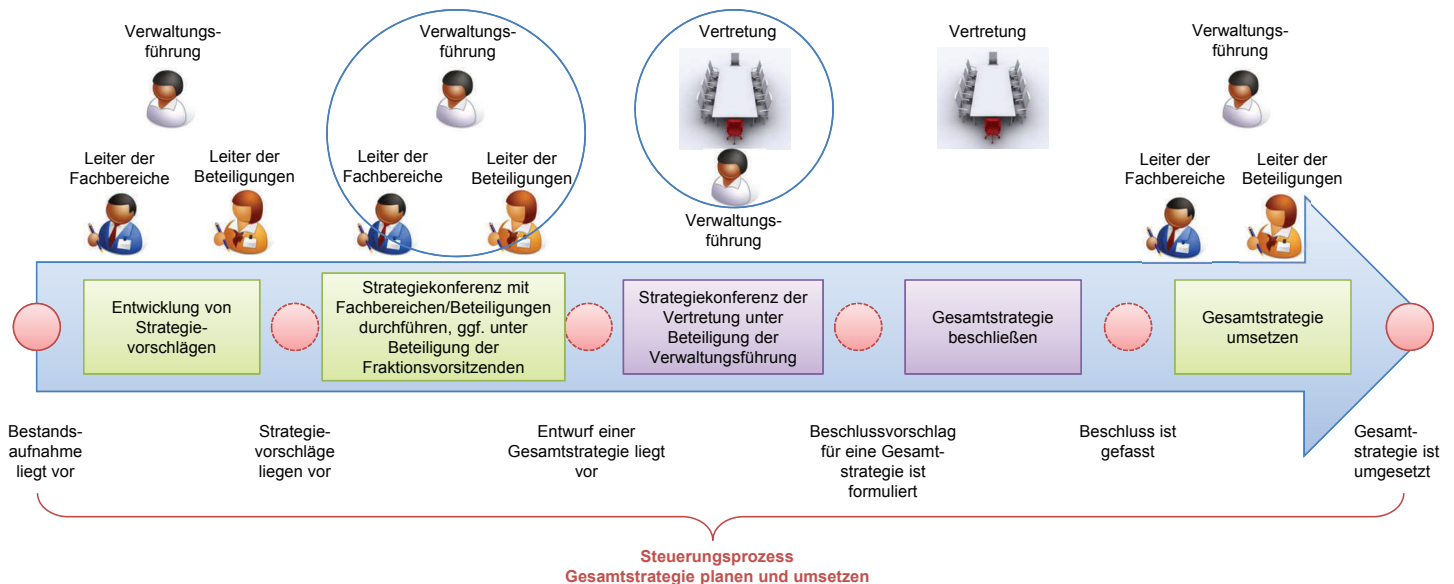
Es werden (politische) Handlungsfelder festgelegt und die wesentlichen Strategien mit den beabsichtigten Wirkungen formuliert. Es sollte zunächst versucht werden, erste nachvollziehba-

Übergang zur strategischen Steuerung

re Ergebnisse zu erzielen. Strategische Ziele liegen oftmals bereits in unterschiedlicher Form sowie Detaillierungsgrad vor und müssen lediglich konkretisiert, abgestimmt und zusammengeführt werden. Anhaltspunkte sind z.B. Programme der politischen Parteien und Koalitionsab-sprachen. Die öffentliche Betriebswirtschaft bietet zahlreiche Instrumente und Methoden an, wie SWOT-Analyse, Szenarioanalyse, Portfolio-Analyse, Balanced Scorecard, Konzern Scorecard, die den Prozess des strategischen Managements in allen Phasen unterstützen. Letztlich ist es wichtig, dass die Kommune die wesentlichen vorhandenen sowie zukünftigen Probleme und Chancen in den Handlungsfeldern erkennt und Maßnahmen zu deren Behebung bzw. Nutzung formuliert.

Eine jährliche Strategiekonferenz bestehend aus den Mitgliedern der Verwaltungsführung, der Beteiligungen und den Fraktionsvorsitzenden sollte sich konstituieren. Diese fördert die horizontale Kommunikation im Konzern und ist ein erfolgversprechendes Gremium insbesondere für mittelgroße Kommunen, um eine Gesamtstrategie aufzustellen. Der Weg zur Integration der Beteiligungen in die Gesamtsteuerung könnte beispielhaft wie folgt aussehen:

Abbildung 5: Entwicklung einer Gesamtstrategie

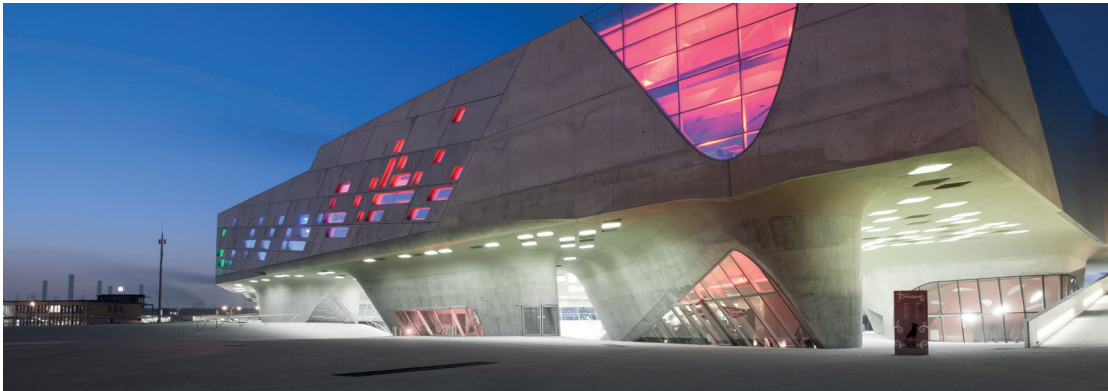


Strategische Ziele sollten in den Haushalt aufgenommen und mit den Produkten verknüpft werden. Ohne strategische Wirkungsziele für den Konzern kann es auch keine Konzernsteuerung geben. In dieser Stufe sollte ein permanentes Hinterfragen der Zweckmäßigkeit der Organisation der Kernverwaltung und des Beteiligungsportfolios erfolgen. Die Information der Bürgerinnen und Bürger über die Strategien und die Ergebnisse des Verwaltungshandelns sollte regelmäßig vorgenommen werden. Den Bürgerinnen und Bürgern gegenüber sollte der Konzern als Einheit auftreten. Dies kann z.B. auch durch gemeinsame Informationscenter erfolgen.

3.7 Stufe 4: Ganzheitliche und integrierte Konzernsteuerung

In einer vierten Stufe ist das Konzept im Wesentlichen umgesetzt. Das eigentliche Ziel des Umsetzungsprozesses ist erreicht: Der Konzern wird als eine Einheit betrachtet und behandelt, die sich aus organisatorischen Einheiten der Kernverwaltung und aus den Beteiligungen zusammensetzt. Die Steuerung der Verwaltung und der Beteiligungen ist weitgehend zu einer Konzernsteuerung zusammengeführt. Nach der Entwicklung gemeinsamer strategischer Ziele wird eine zentrale Planung im Konzern vorgenommen, die in einem Gesamtplan niedergelegt wird, der als Ausgangspunkt für die Wirtschaftspläne der Beteiligungen und den Haushaltsplan der Kernverwaltung dient. Die Beteiligungen werden bei der Festlegung finanzieller Eckwerte und Einzelbudgets für die Konzerneinheiten einbezogen. Finanz- und Investitionsplanung erfolgen auf Konzernebene. Es werden gemeinsame Mindeststandards sowie Richtlinien für den Konzern formuliert, z.B. für den Personaleinsatz, den Technikeinsatz oder die Durchführung von Vergaben.

Wolfsburg



4 Wie geht es weiter?

Verwaltungsführung und kommunale Vertretung sind verantwortlich, dass kommunale Aufgaben effektiv und effizient erfüllt werden. Dabei spielt es keine Rolle, in welcher Rechts- und Organisationsform die Leistungen für die Bürgerinnen und Bürger erbracht werden. Beteiligungen sind in den Management- und Controllingkreislauf einzubeziehen und unter Berücksichtigung unterschiedlicher rechtlicher und wirtschaftlicher Rahmenbedingungen vergleichbar zu steuern, wie die organisatorischen Einheiten der Kernverwaltung - durch die Vorgabe von Ergebniszielen, die mit Finanzziele verknüpft werden. Neben einer entsprechenden Ausprägung der Steuerungsinstrumente ist die Implementierung eines Konzerncontrollings wichtig, welches Verwaltungscontrolling und Beteiligungscontrolling ganzheitlich betrachtet. Daneben ist ein besonderes Augenmerk auf die Verzahnung der unterschiedlichen Organisationskulturen zu legen.

Es leuchtet ein, dass die Entwicklung eines Konzernmanagements aufgrund der unterschiedlichen Interessen der Akteure in der Kommunalverwaltung zu zahlreichen Widerständen, insbesondere der Politik und der betroffenen Führungskräfte führen kann. Es sollte akzeptiert werden, dass die idealtypische Umsetzung der aufgezeigten Steuerung des kommunalen Konzerns nicht immer vollständig und widerspruchsfrei gelingen wird. Es bietet sich eine an den örtlichen Bedürfnissen orientierte schrittweise Einführung einer ganzheitlichen, integrierten Steuerung an. Sie wird dann permanent und engagiert weiterentwickelt werden müssen, um die dynamische Umwelt der Kommunen und die Anforderungen der Nutzer und Adressaten einzubeziehen und im Steuerungskonzept abzubilden.

Auf Seite IV haben wir Fragen formuliert, die Sie sich als Mitglied der Verwaltungsführung oder der kommunalen Vertretung im Rahmen Ihrer Führungsaufgaben stellen könnten. Anschließend haben wir Ihnen mit dem Konzept einer ganzheitlichen und integrierten Gesamtsteuerung einen Weg aufgezeigt, Antworten auf Ihre Fragen zu erarbeiten und sich den Herausforderungen, die auf Sie im Rahmen Ihrer Tätigkeit für die Kommune zukommen, systematisch zu stellen.

Machen Sie den ersten Schritt, denn nur Sie können das Konzept mit Leben füllen.

Weitere Informationen zur Steuerung des kommunalen Konzerns erhalten Sie aus unserem ausführlichen Bericht zum Forschungsprojekt. Den Bericht können Sie ab dem 20. Juni 2014 unter www.ps-os.de/konzernmanagement.html anfordern.

5 Checkliste

Vorbemerkungen:

- Die nachfolgende Checkliste formuliert die wesentlichen Aspekte des ganzheitlichen und integrierten Konzernmanagements in Frageform. Sie soll einerseits dazu dienen, sich einen Überblick über den Ist-Zustand der Steuerungsstrukturen vor Ort zu verschaffen und andererseits Anhaltspunkte geben, welche Entwicklungen noch vorzunehmen sind.
- Eine weit ausführlichere Form der Checkliste findet sich im Forschungsbericht, der ab dem 20. Juni 2014 unter der Adresse www.ps-os.de/konzernmanagement.html angefordert werden kann. Die nachfolgende Kurzfassung gibt einen ersten Überblick über die wesentlichen Bausteine des Konzepts.
- Eine Gesamtsteuerung ist sehr komplex und führt zu Veränderungen in den Strukturen und Prozessen in der Kernverwaltung und den Beteiligungen. Die Umsetzung des Konzepts ist ein herausforderndes und langwieriges Projekt. Die Checkliste ist deshalb nach Entwicklungsstufen aufgebaut, die den Prozess von der traditionellen Steuerung der Kernverwaltung mit Implementierung einer Beteiligungsverwaltung über die Einführung der Produktsteuerung und des strategischen an Wirkungen orientierten Managements bis zu einer integrierten Steuerung nachzeichnen. Vor Eintritt in die nächste Stufe sollten die Bausteine der vorherigen Stufe weitgehend eingeführt sein.
- Das Konzept ist den örtlichen Bedingungen und Bedürfnissen anzupassen. Es ist versucht worden, zunächst alle Aspekte einer Konzernsteuerung aufzunehmen. Insbesondere aufgrund der unterschiedlichen Größe der Gemeinden und des daraus resultierenden Aufgabenumfangs sind nicht alle Aspekte für jede Gemeinde relevant bzw. einzelne Bausteine müssen angepasst werden.

1.	Stufe 1: Transparenz schaffen, Daten zusammentragen, Rechtmäßigkeit sichern
1.1	Zusammenfassung, Analyse und Informationen über Steuerungsinstrumente und- strukturen
1.1.1	Gibt es ein möglichst zentrales Akten- und Dokumentenmanagement für die Kernverwaltung, das die Satzungen, Dienstanweisungen, Richtlinien, Organigramme, Zusammensetzung der Vertretung und der Ausschüsse, Produktplan, Produktbeschreibungen, Haushalt, Budgetierungsregelungen, Jahresabschluss enthält?
1.1.2	Gibt es ein möglichst zentrales Akten- und Dokumentenmanagement für die Beteiligungen, das die Dokumente wie (Betriebs-)Satzungen, Gesellschaftsverträge, Geschäftsordnungen für Geschäftsführung, Aufsichtsrat, Verwaltungsrat, Zusammensetzung der Aufsichtsgremien, Handelsregisterauszüge, Wirtschaftspläne, Jahresabschlüsse und Prüfberichte der Wirtschaftsprüfer/Rechnungsprüfung, wichtige Unternehmensverträge (z.B. Ergebnisabführungs- und Beherrschungsverträge), Sitzungsunterlagen und Protokolle zu Aufsichtsrats-/Verwaltungsratssitzungen, Gesellschafterversammlungen, Ausschüssen, Gutachten und wesentliche Dokumentationen von Wirtschaftsprüfern, Steuerberatern, Rechtsanwälten und sonstigen externen Beratern, enthält?
1.2	Harmonisierung von Verträgen und Richtlinien in den Beteiligungen
1.2.1	Enthalten die Gesellschafterverträge und Satzungen möglichst einheitliche Regelungen für alle Beteiligungen?
1.2.2	Enthalten die Geschäftsführungsverträge und Geschäftsführerordnungen möglichst einheitliche Regelungen für alle Beteiligungen?
1.2.3	Enthalten die Geschäftsordnungen für die Gremien wie den Aufsichtsrat einheitliche Regelungen?

1.2.4	Gibt es ein Handbuch für die Mitglieder in den Gremien, z.B. Aufsichtsratshandbuch? Ist das Handbuch vollständig und aktuell?
1.2.5	Gibt es eine Beteiligungsrichtlinie, die die wesentlichen Aufgaben der Beteiligungsverwaltung und die Rechte und Pflichten der Gremien und der Beteiligten regelt?
1.3	Betreuung der Mandatsträgerinnen und Mandatsträger (Mitglieder der kommunalen Vertretung, Vertreter in den Gremien der Beteiligungen)
1.3.1	Werden die Mandatsträgerinnen und Mandatsträger unmittelbar nach Antritt ihres Mandates rechtlich und betriebswirtschaftlich geschult?
1.3.2	Werden die Mandatsträgerinnen und Mandatsträger während ihrer Mandatszeit über neue rechtliche Entwicklungen betreffend ihres Mandats geschult oder zumindest informiert?
1.3.3	Werden die Mandatsträgerinnen und Mandatsträger während der Ausführung ihres Mandats durch die Beteiligungsverwaltung begleitet?
1.3.4	Werden die Sitzungen für die Mandatsträgerinnen und Mandatsträger vor- und nachbereitet?
1.4.	Sicherung des rechtmäßigen Handelns in Kernverwaltung und Beteiligungen
1.4.1	Werden der Haushalt und die Wirtschaftspläne zeitnah vor Beginn des Planungszeitraums erstellt?
1.4.2	Werden die Jahresabschlüsse der Kernverwaltung und der Beteiligungen zeitnah innerhalb der gesetzlichen Fristen erstellt?
1.4.3	Wird der Gesamtabschluss zeitnah innerhalb der gesetzlichen Frist erstellt?
1.4.4	Wird ein Beteiligungsbericht zeitnah erstellt?
1.4.5	Werden die Termine für die ordnungsgemäße Feststellung von Jahresabschluss und Entlastung von Geschäftsleitung und Aufsichtsgremien, die ordnungsgemäße öffentliche Auslegung, die Einhaltung von Bekanntmachungspflichten, die ordnungsgemäße Einladung von Gremien und Durchführung der Sitzungen, die Einhaltung der Informationspflichten gegenüber Aufsichtsgremien, Gesellschafter und Rechtsaufsicht eingehalten?
1.4.6	Werden die Anzeigepflichten gegenüber der Kommunalaufsicht erfüllt?
1.4.7	Werden die Entwicklungen im kommunalen Wirtschaftsrecht, Vergaberecht, Wettbewerbsrecht und Steuerrecht regelmäßig verfolgt und deren Auswirkungen auf Kernverwaltung und die Beteiligungen berücksichtigt?
1.4.8	Werden die grundlegenden Satzungen und Ordnungen, die die Kernverwaltung und die Beteiligungen betreffen, regelmäßig auf ihre Rechtmäßigkeit geprüft?
1.4.9	Ermöglichen die Gesellschafterverträge und Satzungen hinreichende Eingriffsrechte der Konzernleitung in die Beteiligungen?
1.4.10	Werden die gesetzlich vorgeschriebenen Prüfungen durch die Rechnungsprüfung durchgeführt, insbesondere die Betätigungsprüfung?
1.5	Standardisierung der Planung und Berichtswesen
1.5.1	Sind die Wirtschaftspläne der Beteiligungen standardisiert und mit dem Haushalt der Kommune abgestimmt?
1.5.2	Wird über die Ausführung der Wirtschaftspläne regelmäßig unterjährig berichtet und wird bei Abweichungen reagiert?
1.6	Organisatorische Aspekte der 1. Stufe
1.6.1	Gibt es Regelungen der Zuständigkeiten in der Kernverwaltung für die Tätigkeiten der Beteiligungsverwaltung?
1.6.2	Gibt es regelmäßige Gespräche zwischen Verwaltungsführung und Leiter/innen der Beteiligungen?

2.	Stufe 2: Operatives Verwaltungs- und Beteiligungsmanagement
2.1	Bildung und Abstimmung von operativen Zielen in der Kernverwaltung
2.1.1	Gibt es einen Produktplan mit Produktbeschreibungen für die Kernverwaltung?
2.1.2	Gibt es Leistungsziele und Kennzahlen für die Produkte?
2.1.3	Werden Leistungsziele und Kennzahlen aktiv in den Prozess zur Aufstellung des Haushaltes einbezogen und diskutiert?
2.1.4	Werden Leistungsziele und Kennzahlen mit den Finanzziele verknüpft?
2.1.5	Wird das Erreichen der Leistungsziele und Kennzahlen unterjährig im Rahmen eines Berichtswesens regelmäßig überprüft und bei Abweichungen reagiert?
2.1.6	Findet eine Haushalts- und Jahresabschlussanalyse statt?
2.1.7	Findet eine regelmäßige Überprüfung der effektiven und wirtschaftlichen Erstellung der Produkte statt?
2.1.8	Gibt es eine systematische Überprüfung von Prozessen und des Einsatzes von Technikunterstützung?
2.2	Bildung und Abstimmung von operativen Zielen in den Beteiligungen
2.2.1	Gibt es Produktpläne mit Produktbeschreibungen in den Beteiligungen und werden diese untereinander sowie mit der Kernverwaltung abgestimmt?
2.2.2	Gibt es Leistungsziele und Kennzahlen für die Produkte der Beteiligungen?
2.2.3	Werden Leistungsziele und Kennzahlen aktiv in den Planungsprozess einbezogen und diskutiert?
2.2.4	Werden Leistungsziele und Kennzahlen mit den Finanzziele im Wirtschaftsplan verknüpft?
2.2.5	Wird das Erreichen der Leistungsziele und Kennzahlen unterjährig im Rahmen eines Berichtswesens regelmäßig überprüft und bei Abweichungen reagiert?
2.2.6	Findet eine Jahresabschlussanalyse statt?
2.2.7	Sind die Vertretung und die Verwaltungsführung in den Planungs- und Controllingprozess einbezogen?
2.3	Entwicklung einer Konzernrichtlinie
2.3.1	Gibt es eine Konzernrichtlinie, die die Strukturen und Prozesse der Steuerung der Kernverwaltung und der Beteiligungen sowie die Rechte und Pflichten der Gremien und der Beteiligten regelt?
2.3.2	Gibt es einen Public Corporate Governance Kodex (PCGK)?
2.4	Organisatorische Aspekte der 2. Stufe
2.4.1	Gibt es eine regelmäßige Überprüfung der Einrichtung von zentralen Einheiten für Querschnittsaufgaben wie Personal und EDV?
2.4.2	Ist die organisatorische Zuständigkeit für die Tätigkeiten des Beteiligungsmanagements geregelt?

3.	Stufe 3: Strategisches Verwaltungs- und Beteiligungsmanagement
3.1	Systematische Organisationspolitik/Portfoliosteuerung
3.1.1	Gibt es eine regelmäßige Überprüfung der Konzernorganisation, insbesondere des Beteiligungsportfolios?
3.1.2	Wird der kommunalen Vertretung ein Bericht über die Prüfung des Beteiligungsportfolios vorgelegt?
3.2	Entwicklung von Strategien in der Kernverwaltung und den Beteiligungen
3.2.1	Gibt es in den politischen Handlungsfeldern eine regelmäßige Analyse der Risiken und Chancen unter Berücksichtigung langfristiger Entwicklungen?
3.2.2	Erfolgt losgelöst von den Produkten eine Bildung von strategischen Zielen für die Kernverwaltung und die Beteiligungen?
3.2.3	Sind die strategischen Ziele der Kernverwaltung und der Beteiligungen abgestimmt?
3.2.4	Werden Handlungsschwerpunkte, Projekte und Produkte in der Kernverwaltung und den Beteiligungen aus den strategischen Zielen abgeleitet?
3.2.5	Werden Produkte im Hinblick auf ihre strategische Wirkung überprüft?
3.2.6	Werden die strategischen Ziele und die Finanzziele aufeinander abgestimmt?
3.2.7	Werden die strategischen Ziele in den Haushalt und die Wirtschaftspläne aufgenommen?
3.2.8	Werden die Zielvereinbarungen mit den Konzerneinheiten getroffen?
3.2.9	Gibt es eine ergebnisorientierte Budgetierung?
3.3	Strategisches Verwaltungs- und Beteiligungscontrolling
3.3.1	Wird das Erreichen von strategischen Zielen regelmäßig überprüft und auf Abweichungen reagiert?
3.3.2	Wird über das Erreichen von strategischen Zielen an die kommunale Vertretung berichtet?
3.4	Organisatorische Aspekte der 3. Stufe
3.4.1	Werden regelmäßige Konferenzen der Konzernleitung und der Führungskräfte der Beteiligungsgesellschaften und Eigenbetriebe etc. zur Strategie und Geschäftspolitik durchgeführt?
3.4.2	Werden zur Entwicklung von gemeinsamen Strategien und strategischen Projekten in den politischen Handlungsfeldern konzernweite Projekt- und Arbeitsgruppen gebildet?
3.4.3	Gibt es eine weitreichende Dezentralisierung von Ergebnis- und Ressourcenverantwortung sowohl in der Kernverwaltung als auch den Beteiligungen?

4.	Stufe 4: Ganzheitliche und integrierte Konzernsteuerung
4.1	Entwicklung einer Gesamtstrategie für den kommunalen Konzern
4.1.1	Gibt es ein einheitliches Konzernleitbild?
4.1.2	Sind ggf. in den Konzerneinheiten existierende Leitbilder mit dem Konzernleitbild abgestimmt und harmonisiert worden?
4.1.3	Gibt es eine Gesamtstrategie für den kommunalen Konzern, aus dem die strategischen Ziele für die einzelnen Konzerneinheiten abgeleitet werden?
4.1.4	Werden in den wichtigsten politischen Handlungsfeldern die Wirkungs-, Leistungs- und Finanzziele konzernweit abgestimmt?
4.1.5	Gibt es eine konzernweite Finanz- und Investitionsplanung?
4.1.6	Werden in den einzelnen Konzerneinheiten die Leistungen auf die Gesamtstrategie ausgerichtet?
4.2	Konzerncontrolling
4.2.1	Gibt es ein zentrales Konzerncontrolling für die Abstimmung der konzernweiten Planung und des konzernweiten Berichtswesens?
4.2.2	Gibt es eine Kontrolle der Planung auf allen Ebenen des Konzerns mit Abweichungsanalysen und Rückkopplungen zur Planung?
4.2.3	Wird das Konzerncontrolling intensiv in die Planung aller Organisationseinheiten des Konzerns einbezogen?
4.2.4	Werden die Einzelplanungen der Organisationseinheiten des Konzerns durch das Konzerncontrolling koordiniert und aufeinander abgestimmt und zu einer integrierten Konzernplanung zusammengefasst?
4.2.5	Gibt es einen regelmäßigen Austausch zwischen dem Konzerncontrolling und dem dezentralen Controlling in den einzelnen Organisationseinheiten des Konzerns?
4.2.6	Wird die Einhaltung der strategischen Vorgaben und Ziele durch das Konzerncontrolling geprüft?
4.3	Organisatorische Aspekte der 4. Stufe
4.3.1	Gibt es eine zentrale Organisationseinheit für die Steuerungsunterstützung der Verwaltungsführung, die die Aufgaben des Managements und Controllings im kommunalen Konzern wahrnimmt oder alternativ: Besteht eine systematische Abstimmung zwischen den Organisationseinheiten, die die Aufgaben des Managements und Controllings im kommunalen Konzern wahrnehmen?
4.3.2	Wird die Presse- und Öffentlichkeitsarbeit gemeinsam und einheitlich im Konzern durch z.B. eine zentrale Pressestelle vorgenommen?
4.4	Konzernkultur
4.4.1	Existiert ein übergeordnetes und einheitliches Konzernverständnis aller Konzerneinheiten des Konzerns?
4.4.2	Wird der kommunale Konzern einheitlich nach innen und außen dargestellt?
4.4.3	Wird ein weitestgehend vereinheitlichtes Corporate Design verwendet (z.B. eine gemeinsame Außendarstellung durch die Verwendung einheitlicher Symbole, z.B. Stadtwappen)?
4.4.4	Wird die Tätigkeit des kommunalen Konzerns durchgängig bei allen Organisationseinheiten des Konzerns (Kernverwaltung, Beteiligungsgesellschaften, Eigenbetriebe etc.) der Öffentlichkeit transparent dargestellt?
4.4.5	Werden gemeinsame Publikationen (Mitarbeiterzeitung, Stadtzeitung etc.) des Konzerns herausgegeben?
4.4.6	Werden die Integration der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter und das Zusammengehörigkeitsgefühl auf Ebene des Konzerns durch gemeinsame Veranstaltungen und Aktivitäten gefördert (Fortbildungen, Meetings, Sportveranstaltungen)?

Literaturhinweise

Deutscher Städtetag, 2009: Strategien guter Unternehmensführung, Berlin

KGSt, 2010: Kommunale Organisationspolitik, Teil 1: Entwicklungslinien, Konzepte, Erscheinungsformen, Gutachten Nr. 1/2010, Köln

KGSt, 2012: Kommunale Organisationspolitik, Teil 2: Auswahl, Gestaltung und Einführung organisationspolitischer Lösungen, Gutachten Nr. 1/2010, Köln

KGSt, 2012: Steuerung kommunaler Beteiligungen, Bericht Nr. 3/2012

Lasar, Andreas/Buchholz, Gabriele/Hellenbrand, Andreas, Integrierte Konzernsteuerung in der Kommunalverwaltung, in: Der moderne Staat (dms), www.budrich-journals.de, Heft Nr. 1 /2011, S. 225-247
www.budrich-journals.de/index.php/dms/article/view/5150

