

# Change Management in der Beteiligungsverwaltung

## Vom passiven Verwalten zum aktiven Steuern



Ass. jur. Lars Scheider, Abteilungsleiter Beteiligungsmanagement der Stadtkämmerei der Stadt Frankfurt a.M.

Die Professionalisierung der Beteiligungsverwaltung hat Auswirkungen innerhalb und außerhalb der Verwaltungsorganisation. Deshalb sind spezielle Managementmethoden zur Steuerung der Transformationsprozesse auch innerhalb der Beteiligungsverwaltung erforderlich (Change Management). Die Steuerung und Gestaltung von Veränderungsprozessen stellt eine zentrale Führungsaufgabe dar, denn die eigentliche Herausforderung ist der Umgang mit den Entscheidern und den Mitarbeitern. Der Veränderungsprozess muss von den Entscheidern und den Mitarbeitern in der Beteiligungsverwaltung getragen werden.

### I. Problemstellung

Die Beteiligungsverwaltungen von Bund, Ländern und Kommunen befinden sich seit geraumer Zeit in einem Professionalisierungsprozess. Mit über 16.000 Unternehmen im öffentlichen Sektor ist das Thema schon lange kein Nischenthema mehr. Häufig werden in den Gebietskörperschaften schon weiter über 50 % der Daseinsvorsorgeleistungen für den Bürger nicht mehr durch die sog. Kernverwaltung, sondern in Privatrechtsform (meist in der Rechtsform der GmbH) erbracht. 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 Stabsstelle 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]). 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

### INHALT

- I. Problemstellung
- II. Verwaltungsstruktur der Stadt Frankfurt a.M. und des Beteiligungsmanagements
- III. Konflikte und Widerstände
- IV. Change Management am Beispiel der Stadt Frankfurt a.M.
- V. Fazit

### Keywords

Aktive Steuerung; Beteiligungsmanagement; Beteiligungsverwaltung; Change Management; Gebietskörperschaft; Zieldefinition

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. bei den kommunalen Beteiligungsverwaltungen in Mannheim und München) diese organisatorische Ausgestaltungsmöglichkeit nicht gewählt wird.

## II. Verwaltungsstruktur der Stadt Frankfurt a.M. und des Beteiligungsmanagements

Die rd. 60 Ämter und Dienststellen der Stadtverwaltung Frankfurt a.M. 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 Beteiligungsmanagement war in den letzten 20 Jahren vielfachen Veränderungen unterworfen. Als klassische organisatorische Ausgestaltungsmöglichkeit einer verwaltungsinternen Lösung wurde eine zentrale Verwaltungslösung gewählt. Seit 1999 hat sich die Anzahl der städtischen Beteiligungen von damals 135 auf mittlerweile über 500 erhöht.<sup>1</sup> Damit liegt Frankfurt a.M. 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 bereitstellen. 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 a.M. auf rund 15.000 Mitarbeiter angestiegen. Dabei sind noch nicht einmal die rund 12.000 Mitarbeiter der Fraport AG am Standort Frankfurt a.M. hinzugerechnet. Das Portfolio der Stadt Frankfurt a.M. ist in vier wesentliche Konzerne (Wohnungsbau, Entsorgung, Messe und Stadtwerke mit dem 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 gesamten Leistung aller städtischen Beteiligungen mit rund 10.000 Mitarbeitern ab.

## III. Konflikte und Widerstände

Insbesondere im Bereich der Beteiligungsverwaltung bildet das Aufeinandertreffen unterschiedlicher Interessen und Auffassungen ein nicht unerhebliches Potenzial für Konflikte. Insofern sind das Erkennen von Widerständen und das Wissen, warum diese entstehen, für einen erfolgreichen und nachhaltigen Veränderungsprozess von entscheidender Bedeutung, zumal die Ursachen von Widerständen sehr komplex sind und Widerstände häufig verdeckt erfolgen.

Von Widerständen kann immer dann gesprochen werden, wenn vorgesehene Entscheidungen oder getroffene Maßnahmen, die auch bei sorgfältiger Prüfung als sinnvoll, logisch oder sogar dringend notwendig erscheinen, aus zunächst nicht ersichtlichen Gründen bei einzelnen Individuen, bei Interessengruppen oder bei den Mitarbeitern auf diffuse Ablehnung stoßen, nicht unmittelbar nachvollziehbare Bedenken erzeugen oder durch passives Verhalten unterlaufen werden. Die Professionalisierung der Beteiligungsverwaltung hat Auswirkungen innerhalb und außerhalb der Verwaltungsorganisation. Deshalb sind spezielle Managementmethoden zur Steuerung der Transformationsprozesse auch innerhalb der Beteiligungsverwaltung erforderlich (sog. Change Management). Die Steuerung und Gestaltung von Veränderungsprozessen stellt eine zentrale Führungsaufgabe in der Beteiligungsverwaltung dar, denn die eigentliche Herausforderung ist der Umgang mit den (politischen) Entscheidern und

den Mitarbeitern. Der Veränderungsprozess muss von den (politischen) Entscheidern und den Mitarbeitern in der Beteiligungsverwaltung getragen werden.

## IV. Change Management am Beispiel der Stadt Frankfurt a.M.

Das Change Management befasst sich damit, wie ein Veränderungsprozess erfolgreich gestaltet und umgesetzt wird. Am Beispiel des Beteiligungsmanagements der Stadt Frankfurt a.M. lässt sich der Veränderungsprozess in den letzten rd. 17 Jahren wie folgt darstellen:

Als erster Schritt vom passiven Verwalten zum aktiven Steuern erfolgt zunächst die Stärkung der internen Prozessabläufe mit einer Vielzahl von Instrumenten. Dazu gehörten ganz grundlegende organisatorische Maßnahmen, wie detaillierte Stellenbeschreibungen für jeden Mitarbeiter des damaligen Referats Beteiligungen und fachlich fundierte Arbeitsplatzbeschreibungen. Darüber hinaus wurde ein Handbuch für Unternehmensbetreuer und ein Handbuch für Beteiligungscontroller erstellt. Außerdem wurden Muster-Dokumente (z.B. Satzung, Geschäftsordnung Aufsichtsrat und Geschäftsordnung Geschäftsführung, Geschäftsführerverträge etc.) erstellt. Für die Vertiefung der häufig auch rechtlich komplexen Aufgaben des Beteiligungsmanagements wurde vom damaligen Referat Beteiligungen ein Handbuch für den Aufsichtsrat (GmbH/AG) und ein Handbuch für die Betriebskommission (Eigenbetriebe) erarbeitet. Die Stärkung der internen Prozessabläufe ist vor dem Hintergrund der im Beteiligungsmanagement nicht selten anzutreffenden hohen Fluktuation bei den Mitarbeitern (zum Teil auch wegen der mangelnden Bindungswirkung von Leistungsträgern aufgrund des starren öffentlichen Dienstrechts) ein wichtiges Ziel, welches auch für die Zukunft vor dem Hintergrund des

<sup>1</sup> Vgl. [www.beteiligungsmanagement.stadt-frankfurt.de](http://www.beteiligungsmanagement.stadt-frankfurt.de).

demografischen Wandels als entscheidender Erfolgsindikator für ein funktionierendes Beteiligungsmanagement mit Priorität umzusetzen ist.

Parallel dazu wurde auch an der Stärkung der externen Prozessabläufe gearbeitet. Ein Meilenstein war der Beschluss der Stadtverordnetenversammlung (Stadtparlament) zur Richtlinie guter Unternehmensführung „Public Corporate Governance Kodex (PCGK)“ für die Beteiligungen an privatrechtlichen Unternehmen der Stadt Frankfurt a.M. am 25.3.2010. Mit dem PCGK verpflichtet sich die Stadt Frankfurt a.M. eine gute, verantwortungsvolle Unternehmensführung und Kontrolle bei ihren Beteiligungsunternehmen zu sichern. Analog zu der Hessischen Gemeindeordnung (HGO) orientiert sich diese Steuerung am Gemeinwohl der Bürger, wobei der wirtschaftliche Erfolg der Stadt Frankfurt a.M. als „Konzernverbund“ berücksichtigt werden soll.

Der Durchbruch zum aktiven Steuern erfolgt mit Hilfe einer modernen datenbankorientierten Software, die seit 2006 im Einsatz ist und alle Informationen zum Beteiligungsportfolio der Stadt Frankfurt a.M. aus einer Quelle bietet. Seit dem ersten Quartalsbericht über die Beteiligungen der Stadt Frankfurt a.M. im Jahr 2003 sowie dem Systemwechsel auf eine moderne Beteiligungssoftware im Jahr

2006 konnte das Beteiligungscontrolling im Beteiligungsmanagement der Stadt Frankfurt a.M. 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 a.M. 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 dem Anteilsbesitz-Management-Informationssystem (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.

## V. Fazit

Es gibt keine „Musterlösung“, aber mit der dargestellte Vorgehensweise soll insbesondere auch für mittlere und kleinere Verwaltungsorganisationen ein Weg aufgezeigt werden, wie bei bestehender Verwaltungsstruktur und Personalressourcen der Weg zum aktiven Steuern der Beteiligungen beschrritten werden kann.

**Fachinformationen  
bequem online bestellen!**

 **Bundesanzeiger  
Verlag**

Recht vielseitig!

[www.bundesanzeiger-verlag.de](http://www.bundesanzeiger-verlag.de)

