

# Hochschule Osnabrück

University of Applied Sciences

**Integrierte Konzernsteuerung  
in der  
Kommunal- und Staatsverwaltung**

**Prof. Dr. Andreas Lasar**

**Reform-Manufaktur**

**Bremen**

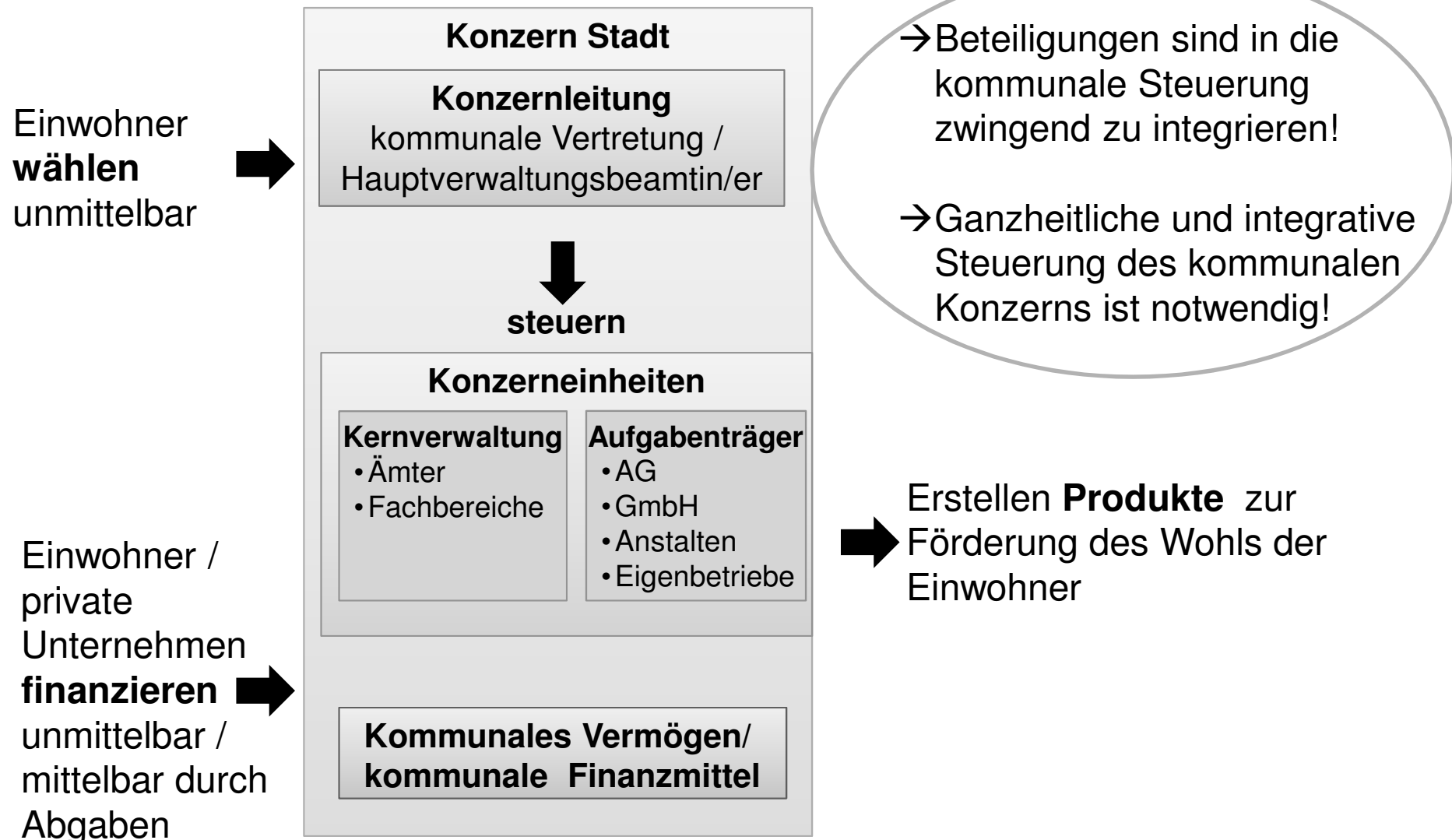
**10.12.2015**



1. Notwendigkeit einer integrierten Konzernsteuerung
2. Stand in der kommunalen Praxis
3. Ansätze einer integrierten Konzernsteuerung
4. Konzernabschluss/Gesamtabschluss
5. Zusammenfassung und Ausblick



# 1. Notwendigkeit einer integrierten Konzernsteuerung



# 1. Notwendigkeit einer integrierten Konzernsteuerung

## Beispiel 1



Beispiel  
Zielsystem

|                           |  |
|---------------------------|--|
| <b>Leitbild</b>           | Kinder- und Jugendliche sind die Zukunft unserer Stadt   |
| <b>Strategische Ziele</b> | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Langfristig höheres Bildungsniveau</li> <li>▪ Bedarfsgerechte Betreuung von Kindern im Vorschulalter</li> <li>▪ Unterstützung und Entlastung von Familien mit Kindern</li> </ul>                  |
| <b>Kennzahlen</b>         | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Verfügbarkeit von Betreuungsplätzen bezogen auf den Bedarf</li> <li>▪ Anzahl Schulabbrecher</li> <li>▪ Preis kommunaler Leistungen im Vergleich</li> </ul>  |
| <b>Maßnahmen</b>          | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Unterstützung privater Initiativen der Kinderbetreuung</li> <li>▪ Sicherstellung einer modernen Schulausstattung</li> <li>▪ Aufrechterhaltung akzeptabler Preise f. kommunale Leistung</li> </ul> |
| <b>Produktgruppen</b>     | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Tageseinrichtungen für Kinder</li> <li>▪ Schulen</li> <li>▪ Wohnbauförderung</li> <li>▪ Elektrizitätsversorgung</li> <li>▪ ÖPNV</li> </ul>  |

# 1. Notwendigkeit einer integrierten Konzernsteuerung

## Beispiel 2

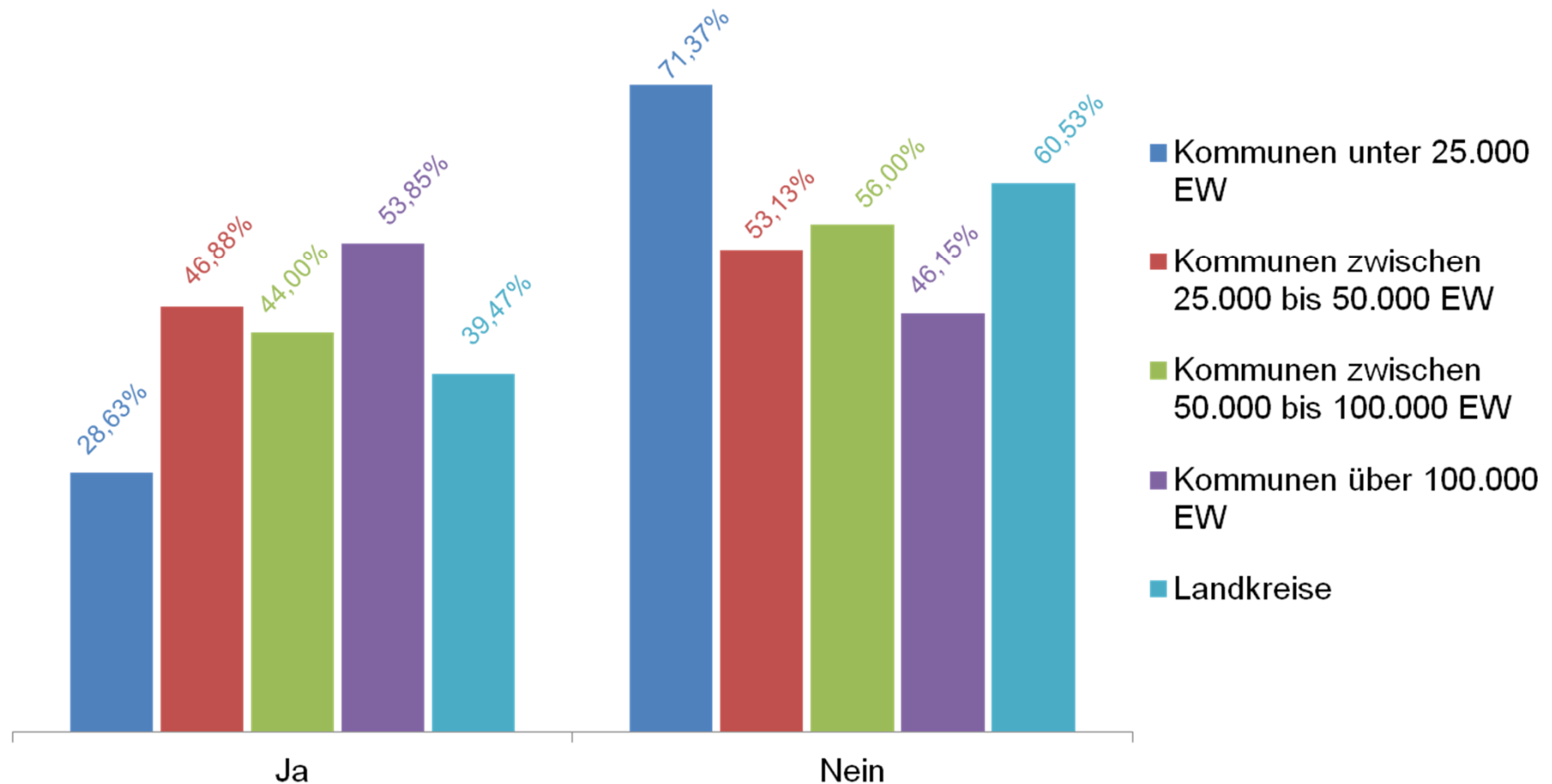
Mögliche strategische Ziele für die **Wohnbau GmbH**:

| <b>Strategisches Ziel</b>              | <b>Maßnahmen</b>                            | <b>Erfolgskriterien</b>                   |
|--|---|---|
| Hohe Rendite                           | Entwicklung des Gewinns                     | Hoher Gewinn                              |
| Sicherung des kommunalen Vermögens     | Entwicklung des Eigenkapitals               | Anteils des Unterhalts am Umsatz          |
| Mietpreisbeeinflussung                 | Mieten am unteren Ende der Vergleichsmieten | Vergleich der Mieten mit anderen Kommunen |
| Wohnungsversorgung für ältere Menschen | Wohnungszuteilung nach Kriterien            | Quoten im Vergleich, Versorgungsgrad      |
| Städtebauliche Ziele                   | Baulückenplanung, Energieeinsparung         | Neu- und Umbau, Beitrag zur Baukultur     |

**Die strategischen Ziele müssen von den demokratisch legitimierten Vertretern festgelegt werden.**

## 2. Stand in der kommunalen Praxis Ausgewählte Ergebnisse einer Umfrage (1)

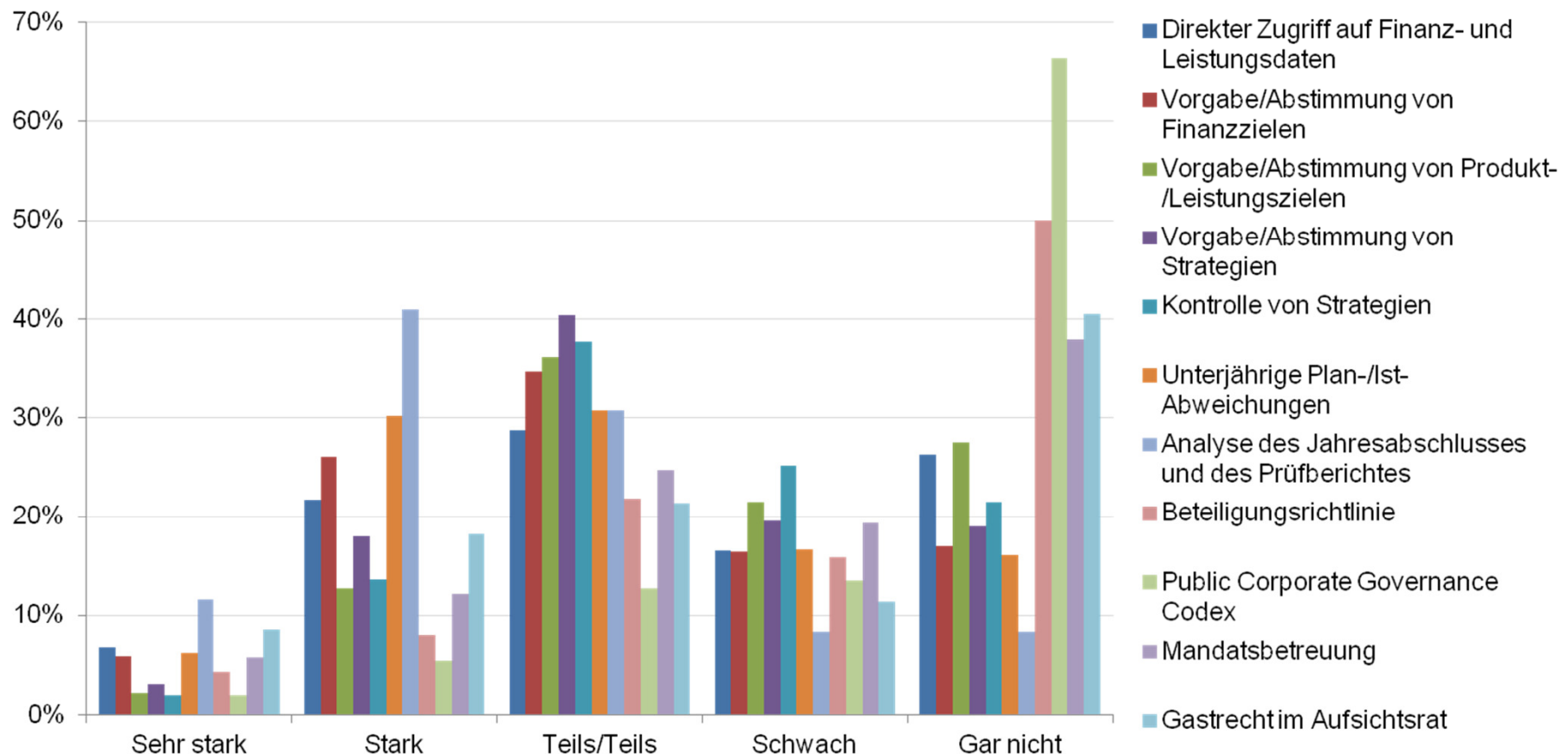
Werden die Beteiligungen in das Zielsystem der Kommune einbezogen?





## 2. Stand in der kommunalen Praxis Ausgewählte Ergebnisse einer Umfrage (2)

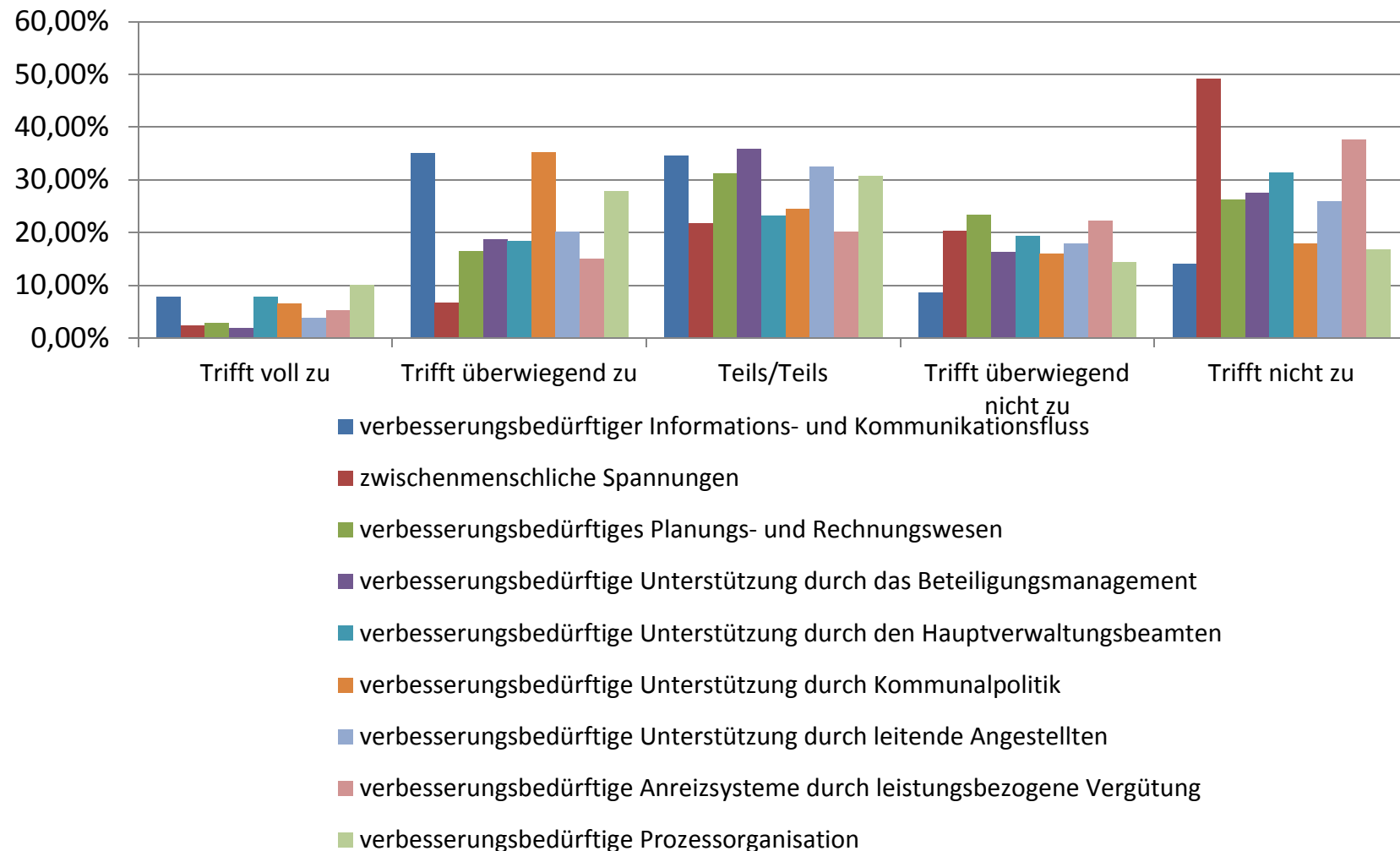
Wie stark werden die Instrumente zur Steuerung der ausgegliederten Aufgabenbereiche in Kommunen über 100.000 Einwohner genutzt?



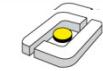


## 2. Stand in der kommunalen Praxis Ausgewählte Ergebnisse einer Umfrage (3)

Wenn keine ausreichende Steuerung erfolgt, was sind die Ursachen?



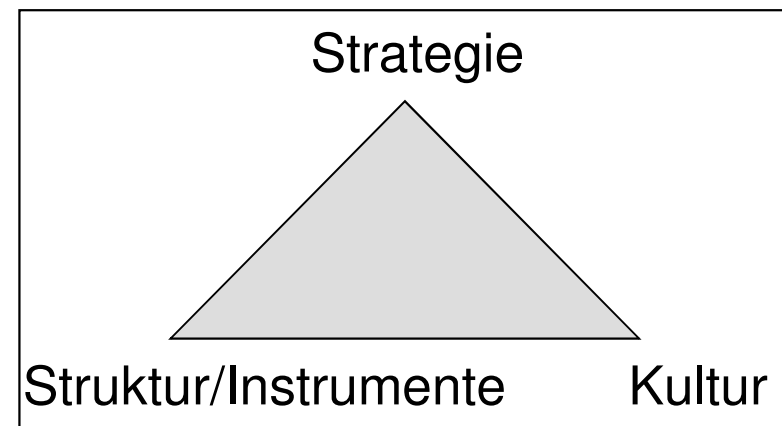




### 3. Ansätze einer integrierten Konzernsteuerung Verknüpfung von Strategie, Struktur und Kultur

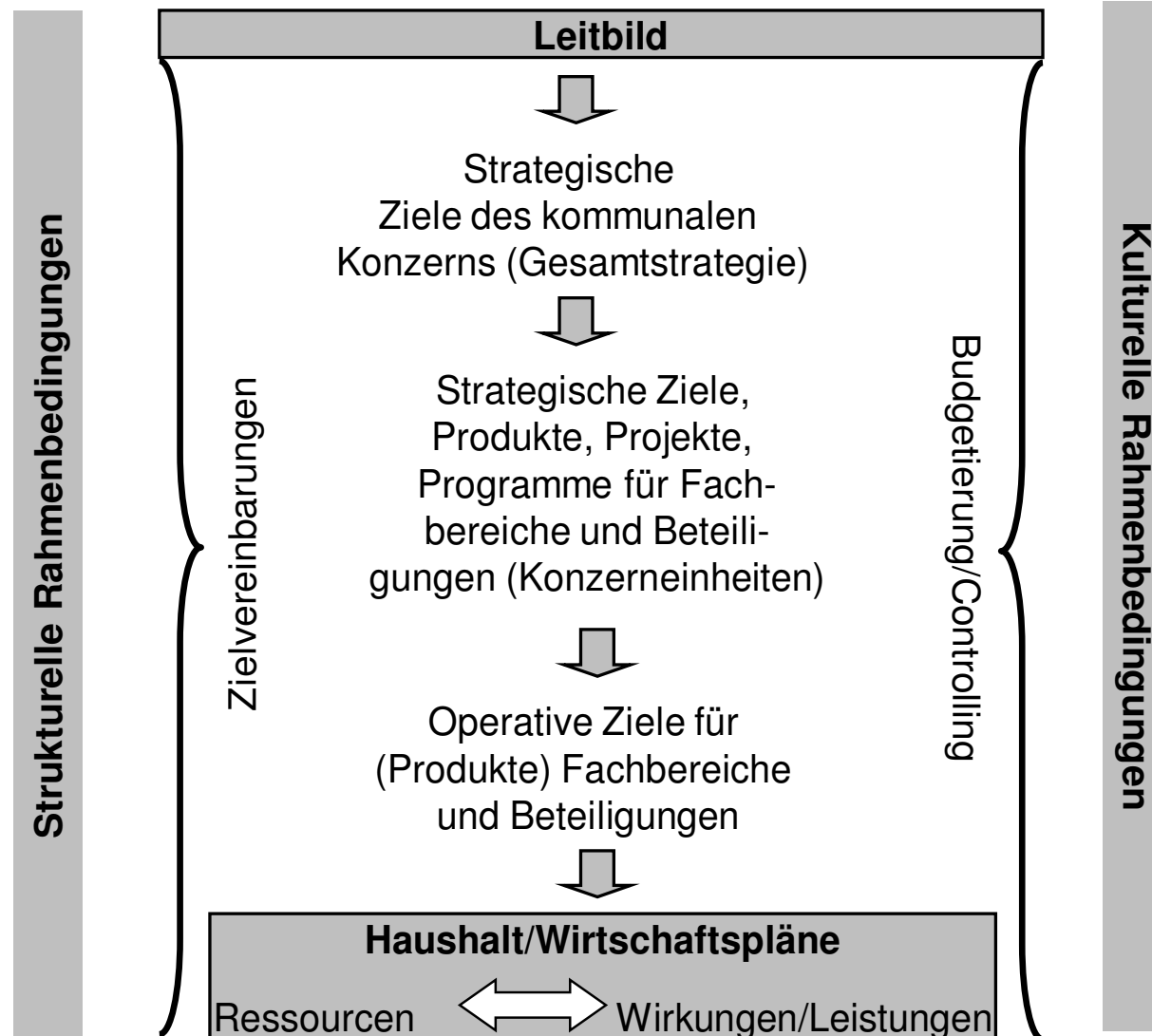
Um eine integrierte Steuerung des Konzerns zu ermöglichen, sind die **Instrumente, die Strukturen und die unterschiedlichen Organisationskulturen** der Kernverwaltung und der verselbstständigten Aufgabenträger miteinander zu verzahnen durch:

- Einheitliche Planungsinhalte
- Einheitliches, integriertes Berichtswesen
- Einheitliche Methoden und Verfahren
- Einheitliche Symbole
- Zentrale Konzernsteuerung und zentrales Konzerncontrolling



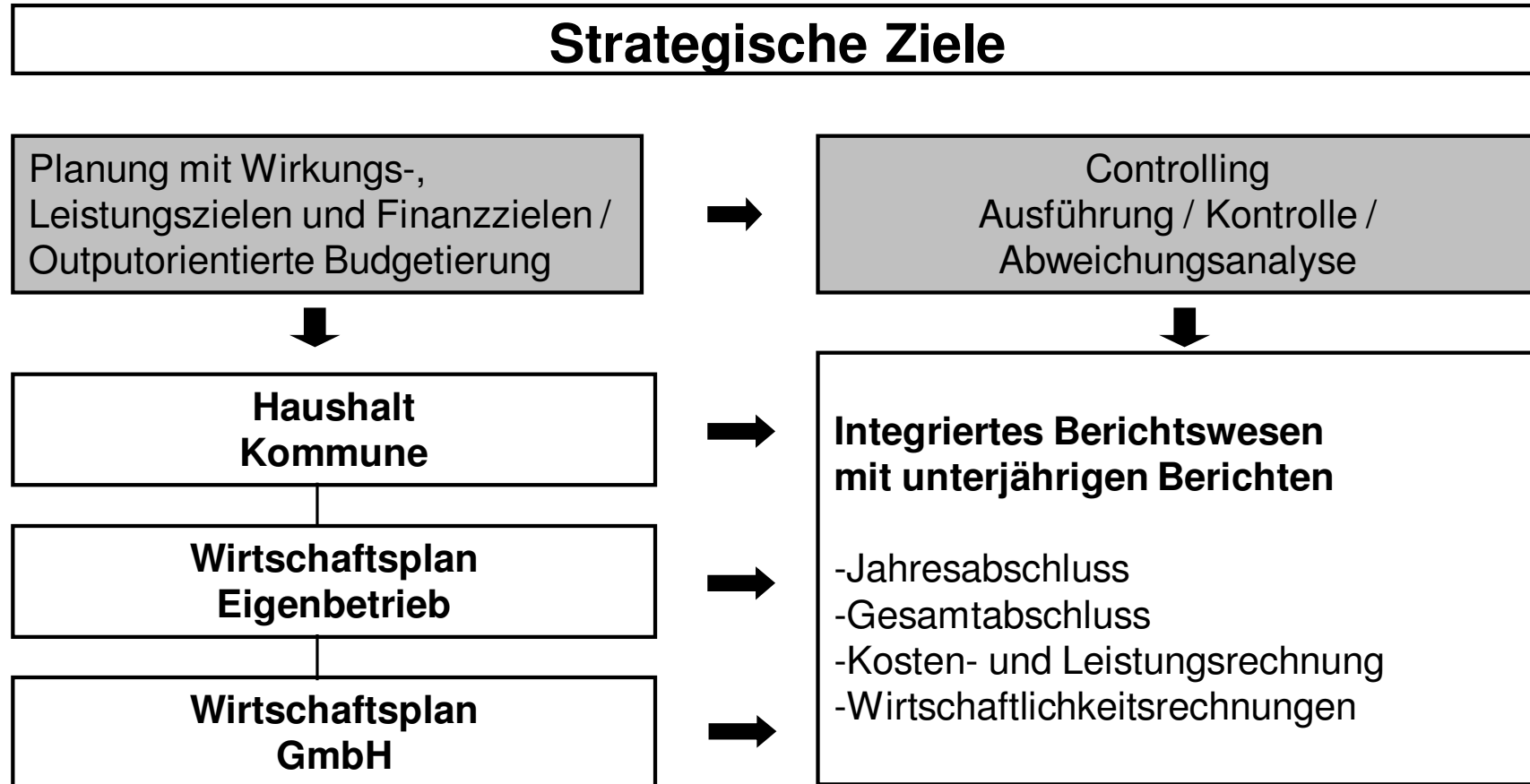
# 3. Ansätze einer integrierten Konzernsteuerung

## Integriertes Zielsystem



# 3. Ansätze einer integrierten Konzernsteuerung

## Steuerungsinstrumente

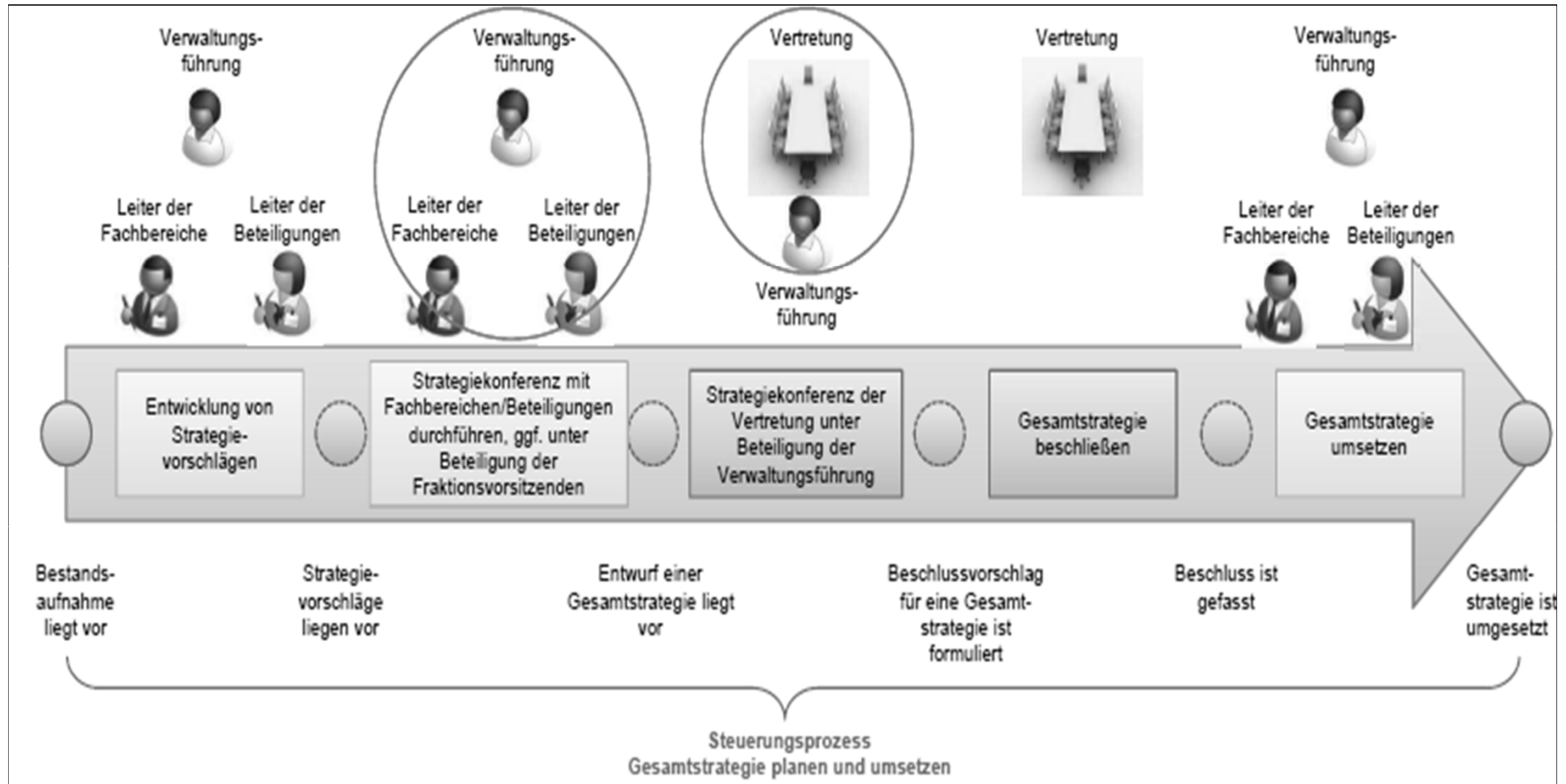


### 3. Ansätze einer integrierten Konzernsteuerung Aspekte der Organisationskultur

Eine **einheitliche Organisationskultur** kann gefördert werden durch:

- **Gemeinsame Strategiekonferenzen** mit Führungskräften der Kernverwaltung und der verselbstständigten Aufgabenträger
- **Integration der Aufgabenträger** in die Gesamtstrategie und die Konzernstrukturen
- **Vereinheitlichung** von Richtlinien und Standards
- **Austausch** von Personal
- Permanente Überprüfung von **Synergieeffekten**

# 3. Ansätze einer integrierten Konzernsteuerung Steuerungsprozesse



# 3. Ansätze einer integrierten Konzernsteuerung

## Voraussetzungen



Es fehlt nicht an geeigneten Instrumenten und Methoden, sondern es mangelt an der **Umsetzung in der kommunalen Praxis**.

### Erfolgsfaktoren:

- Initiative der Hauptverwaltungsbeamtin/des Hauptverwaltungsbeamten bzw. der Verwaltungsführung
- Unterstützung durch die politischen Ebene
- Kommunikationsstrukturen aufbauen und Kommunikation unterstützen
- Einbindung in die Aufbau- und Ablauforganisation
- Entwicklung eines gemeinsamen Verständnisses in den Konzerneinheiten



# 3. Ansätze einer integrierten Konzernsteuerung

## Entwicklungsstufen

- Vollständige Umsetzung integrierter Konzernsteuerung ist **anspruchsvoll** und daher nur **mittel- bis langfristig** zu erreichen
- Die Einführung der Konzernsteuerung sollte **schrittweise** erfolgen und **langsam** entwickelt werden

|               |   |
|---------------|---|
| 1. Stufe<br>↓ | <b>Transparenz schaffen, Daten zusammentragen, Rechtmäßigkeit sichern</b> <ul style="list-style-type: none"><li>• Zusammenfassung, Analyse und Aufbereitung von Informationen über Steuerungsinstrumente und -strukturen</li><li>• Zusammenführen wichtiger Dokumente</li><li>• Sicherung des rechtmäßigen Handelns in Kernverwaltung und Beteiligungen</li><li>• Standardisierung der Wirtschaftsplanung</li><li>• Finanzorientiertes unterjähriges Berichtswesen</li><li>• Betreuung der Mandatsträgerinnen und Mandatsträger</li><li>• Harmonisierung von Verträgen und Richtlinien in den Beteiligungen</li><li>• Erstellen des Beteiligungsberichtes</li><li>• Betätigungsprüfung durch die Rechnungsprüfung</li></ul> |
| 2. Stufe<br>↓ | <b>Operatives Verwaltungs- und Beteiligungsmanagement</b> <ul style="list-style-type: none"><li>• Bildung und Abstimmung von Finanz- und operativen Leistungszielen in der Planung der Konzerneinheiten</li><li>• Operatives Verwaltungs- und Beteiligungscontrolling mit unterjährigem Berichtswesen und Einbeziehung der Leistungsziele</li><li>• Entwicklung einer Konzernrichtlinie mit Regularien zu Strukturen und Abläufen in der Steuerung</li></ul>  |
| 3. Stufe<br>↓ | <b>Strategisches Verwaltungs- und Beteiligungsmanagement</b> <ul style="list-style-type: none"><li>• Entwicklung von Strategien in der Kernverwaltung und den Beteiligungen</li><li>• Bildung und Abstimmung von Finanzziele und Wirkungszielen</li><li>• Systematische Organisationspolitik/Portfoliosteuerung</li><li>• Strategisches Verwaltungs- und Beteiligungscontrolling</li></ul>  |
| 4. Stufe      | <b>Ganzheitliches und integriertes Konzernmanagement</b> <ul style="list-style-type: none"><li>• Entwicklung einer Gesamtstrategie für die Kommune</li><li>• Planung der Finanzziele und Wirkungs- und Leistungsziele auf Konzernebene</li><li>• Planung der Investitionen und der Finanzierung auf Konzernebene</li><li>• Konzerncontrolling</li></ul>   |



## 4. Konzernabschluss/Gesamtabschluss Möglichkeiten und Grenzen (1)

Insgesamt kann der Gesamtabschluss im Rahmen der gegenwärtigen rechtlichen Ausgestaltung **keine Impulse** für die Konzernsteuerung geben.

Der **direkte Nutzen** des Gesamtabschlusses **für die Steuerung** des kommunalen Konzerns ist **gering**, weil:

- Es fehlt die **Einbindung in die Haushaltswirtschaft**, insbesondere in die Planung
- Es ergeben sich **keine rechtlichen Wirkungen**, insbesondere besteht kein Bezug zum Haushaltsausgleich

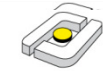




## 4. Konzernabschluss/Gesamtabschluss Möglichkeiten und Grenzen (1)

Der **Nutzen** des Gesamtabschlusses zur **Darstellung der Gesamtübersicht über die kommunale Vermögens-, Ertrags- und Finanzlage** ist eingeschränkt, weil:

- Verselbstständigte Aufgabenträger brauchen bei **untergeordneter Bedeutung** nicht einbezogen werden
- Vermögen und Schulden von verselbstständigten Aufgabenträgern, auf die **kein beherrschender Einfluss** ausgeübt wird, werden nicht erfasst
- Es gibt über die gesetzlichen Vorschriften hinaus, z. T. verursacht durch die Heterogenität des kommunalen Haushaltsrechts, zahlreiche **Vereinfachungsempfehlungen**, deren Anwendung die Aussagefähigkeit des Gesamtabschlusses in Frage stellen



## 4. Konzernabschluss/Gesamtabschluss Möglichkeiten und Grenzen (3)

- Der Gesamtabschluss liefert wichtige **Informationen** für die Steuerung der Kommune
- Der Gesamtabschluss liefert einen **Impuls** zum sukzessiven Aufbau eines Konzernmanagements
- Die Aufstellung des Gesamtabschlusses kann als **Ausgangspunkt für eine Weiterentwicklung der Steuerungsstrukturen** genutzt werden:
  - Aufbau einer **integrierten Konzernsteuerung**
  - Aufbau einer **strategischen Planung**
  - Aufbau eines **gesamtstädtischen Zielsystems**
  - Schaffung der **kulturellen Bedingungen** für eine Gesamtsteuerung



## 5. Zusammenfassung und Ausblick

- Eine Steuerung des kommunalen Konzerns mit dem Ziel, die kommunalen Aufgaben effizient und effektiv zu erfüllen, wird aufgrund der hohen Zahl der Ausgliederungen immer bedeutsamer
- Unterstellt man, dass Konzernsteuerung die Integration aller Konzerneinheiten in ein ganzheitliches Zielsystem bedeutet, befinden sich viele Kommunen noch am Anfang des Einführungsprozesses
- Der Steuerungsprozess ist grundsätzlich nach den individuellen Kriterien und mit eigenen Schwerpunkten auszugestalten
- Wesentlicher Erfolgsfaktor ist die Unterstützung von Verwaltungsführung und kommunaler Vertretung



# Literaturhinweise

- Hochschule Osnabrück/Stadt Salzgitter/Stadt Wolfsburg (Hrsg.), 2014: Kommunales Konzernmanagement, Ein Leitfaden für die Implementierung einer Gesamtsteuerung für Kommunen
- Hochschule Osnabrück/Stadt Salzgitter/Stadt Wolfsburg (Hrsg.), 2014: Kommunales Konzernmanagement, Forschungsbericht



# **Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit! Ihre Fragen, Anregungen, Ideen!**

## **Kontakt:**

Prof. Dr. Andreas Lasar  
Hochschule Osnabrück  
Kompetenzzentrum für Verwaltungsmanagement

E-Mail: [A.Lasar@hs-osnabrueck.de](mailto:A.Lasar@hs-osnabrueck.de)

[www.wiso.hs-osnabrueck.de/kvm.html](http://www.wiso.hs-osnabrueck.de/kvm.html)