

# Hochschule Osnabrück

University of Applied Sciences

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

**Prof. Dr. Andreas Lasar**

**Reform-Manufaktur**

**Bremen**

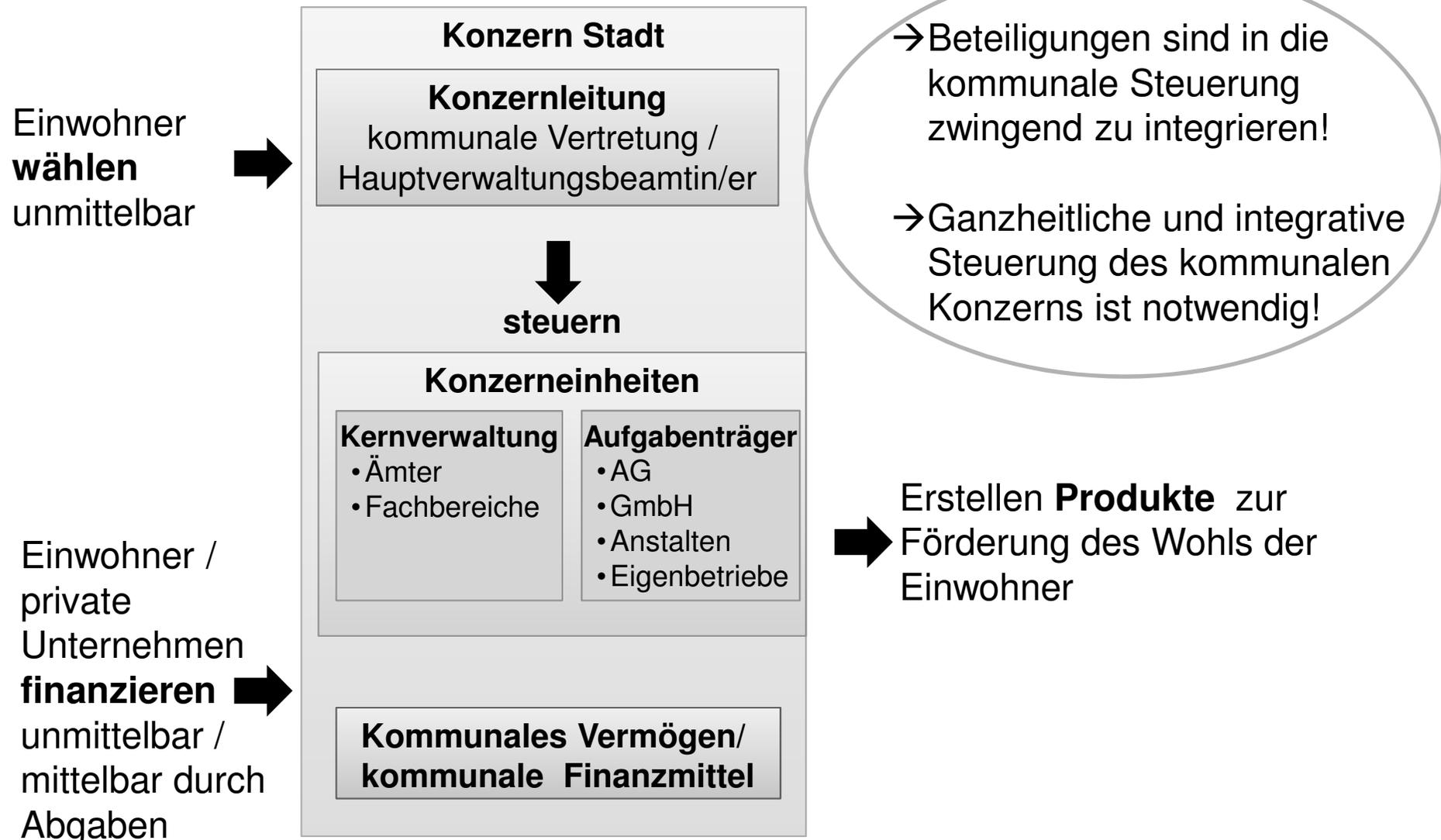
**10.12.2015**



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

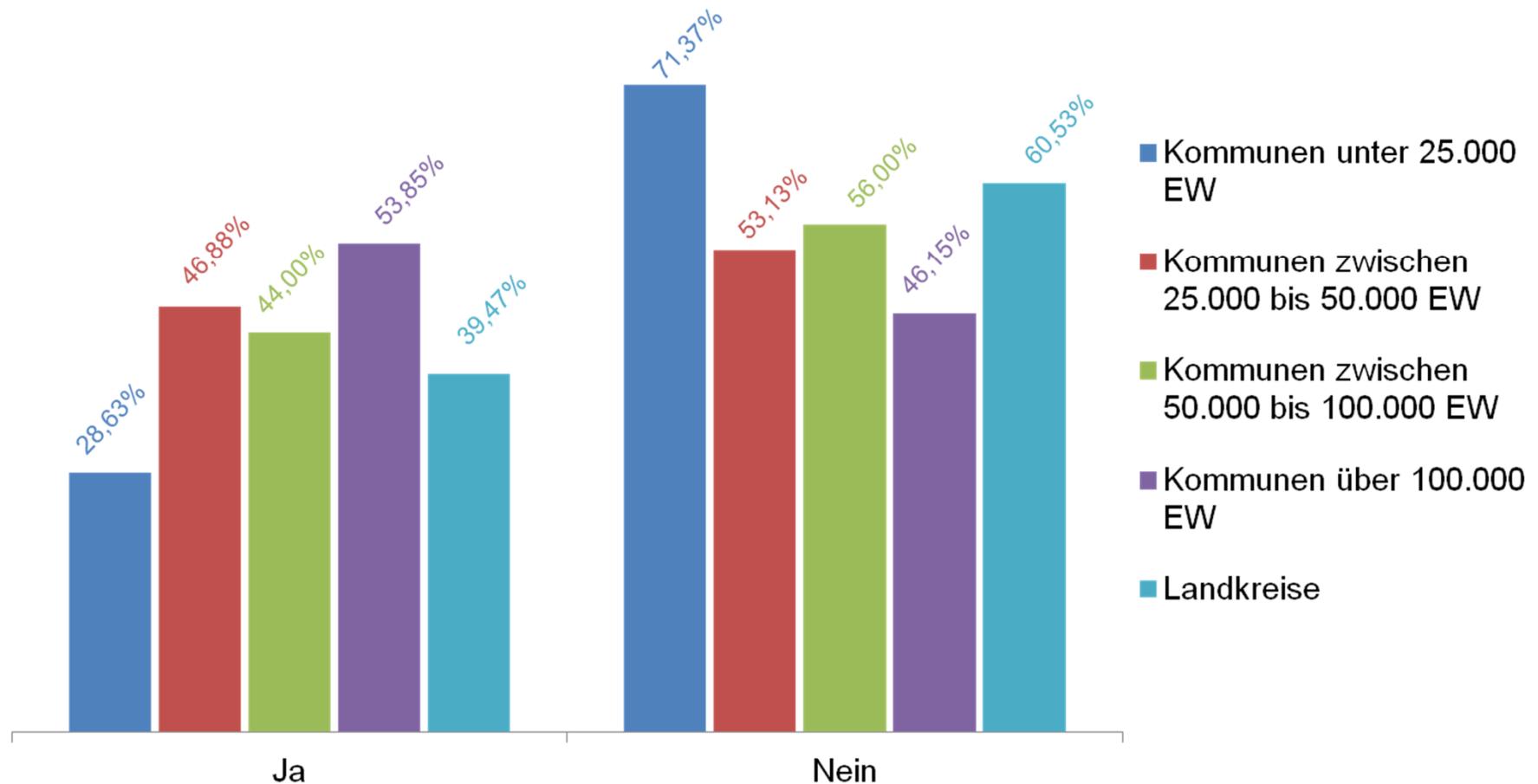
Mögliche strategische Ziele für die **Wohnbau GmbH**:

<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)

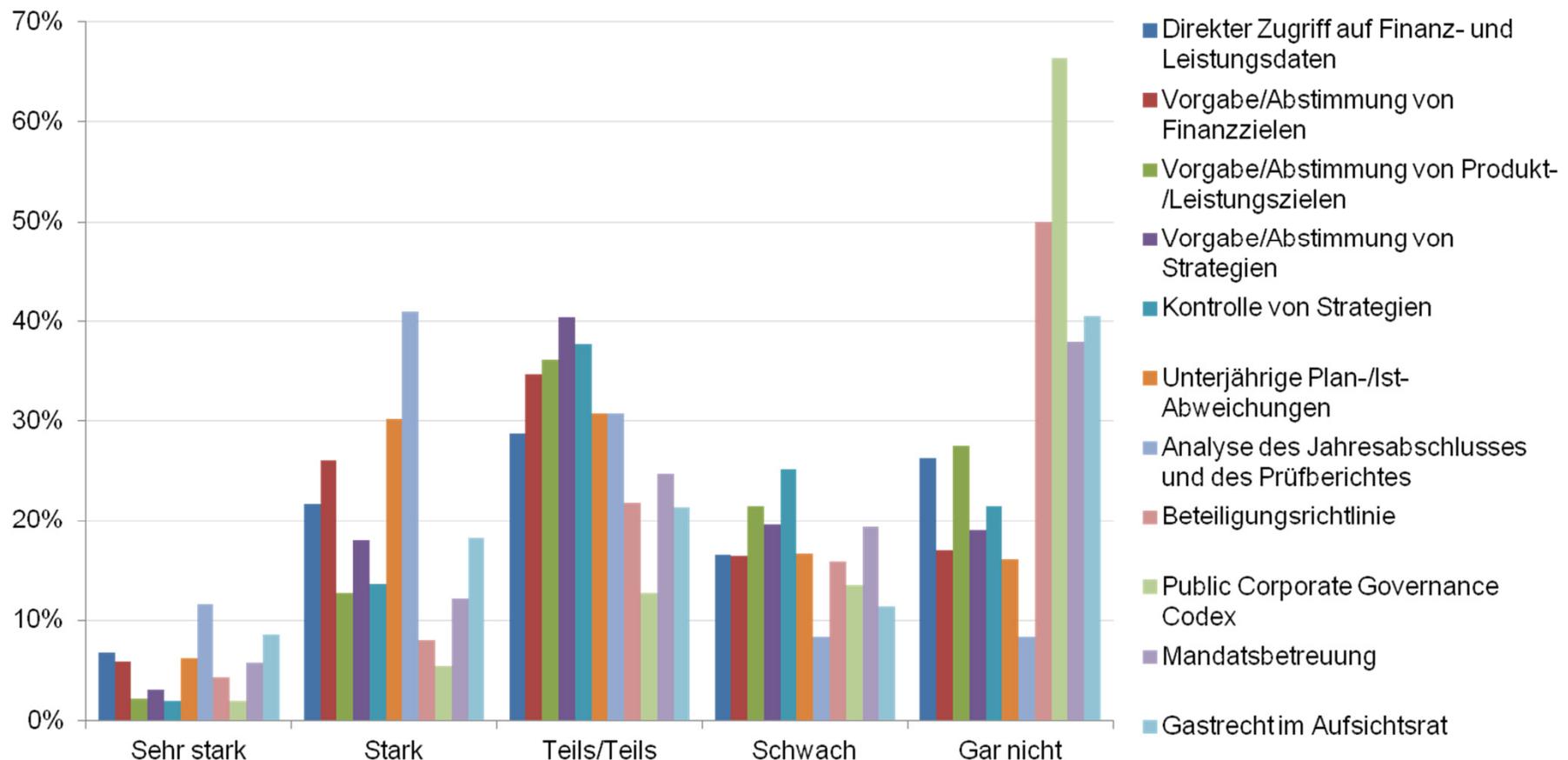
Werden die Beteiligungen in das Zielsystem der Kommune einbezogen?





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

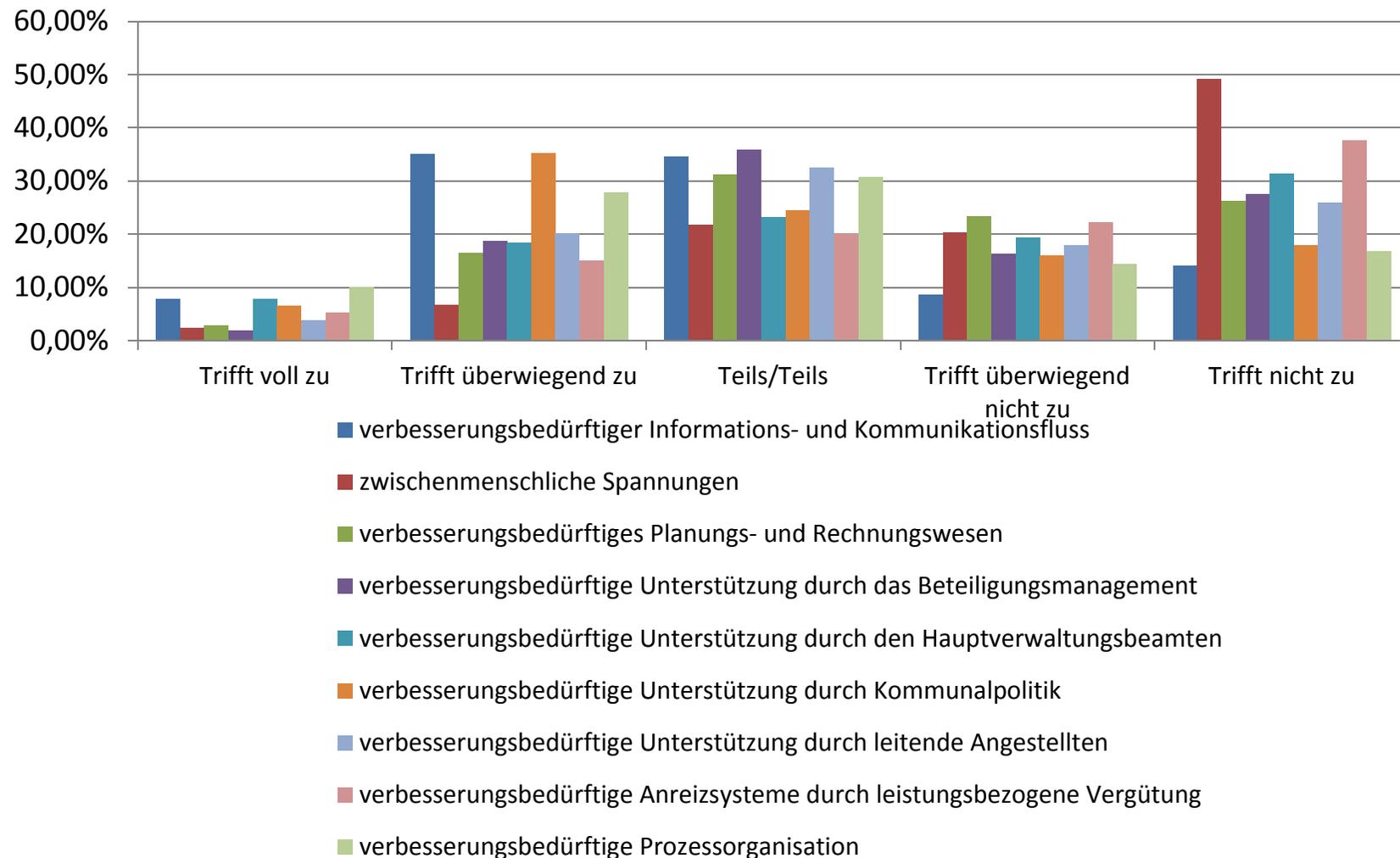
Wie stark werden die Instrumente zur Steuerung der ausgegliederten Aufgabenbereiche in Kommunen über 100.000 Einwohner genutzt?

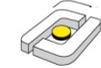




## 2. Stand in der kommunalen Praxis Ausgewählte Ergebnisse einer Umfrage (3)

Wenn keine ausreichende Steuerung erfolgt, was sind die Ursachen?

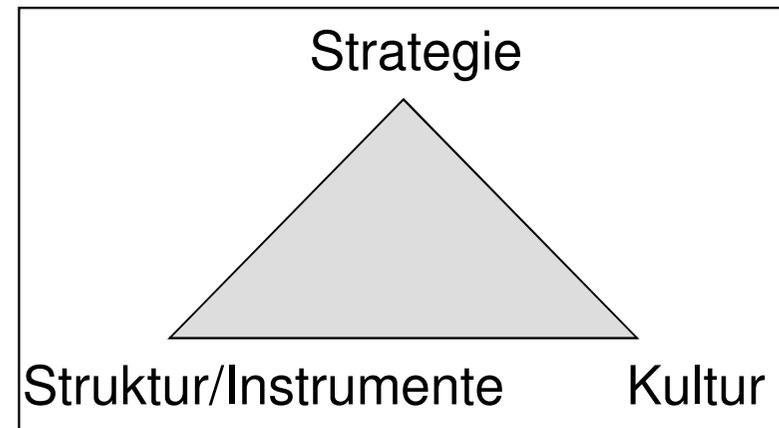




### 3. Ansätze einer integrierten Konzernsteuerung Verknüpfung von Strategie, Struktur und Kultur

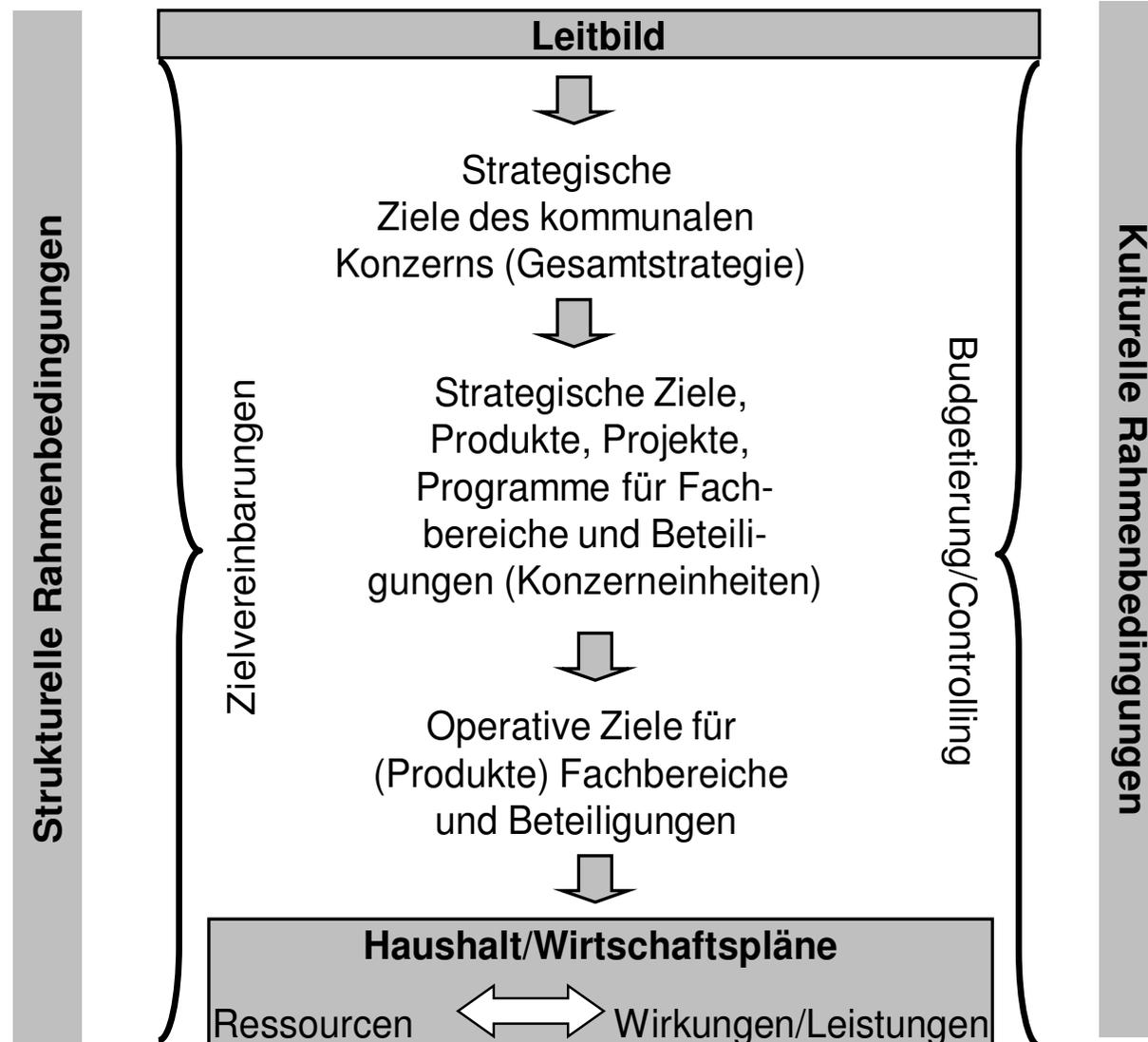
Um eine integrierte Steuerung des Konzerns zu ermöglichen, sind die **Instrumente, die Strukturen und die unterschiedlichen Organisationskulturen** der Kernverwaltung und der verselbstständigten Aufgabenträger miteinander zu verzahnen durch:

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

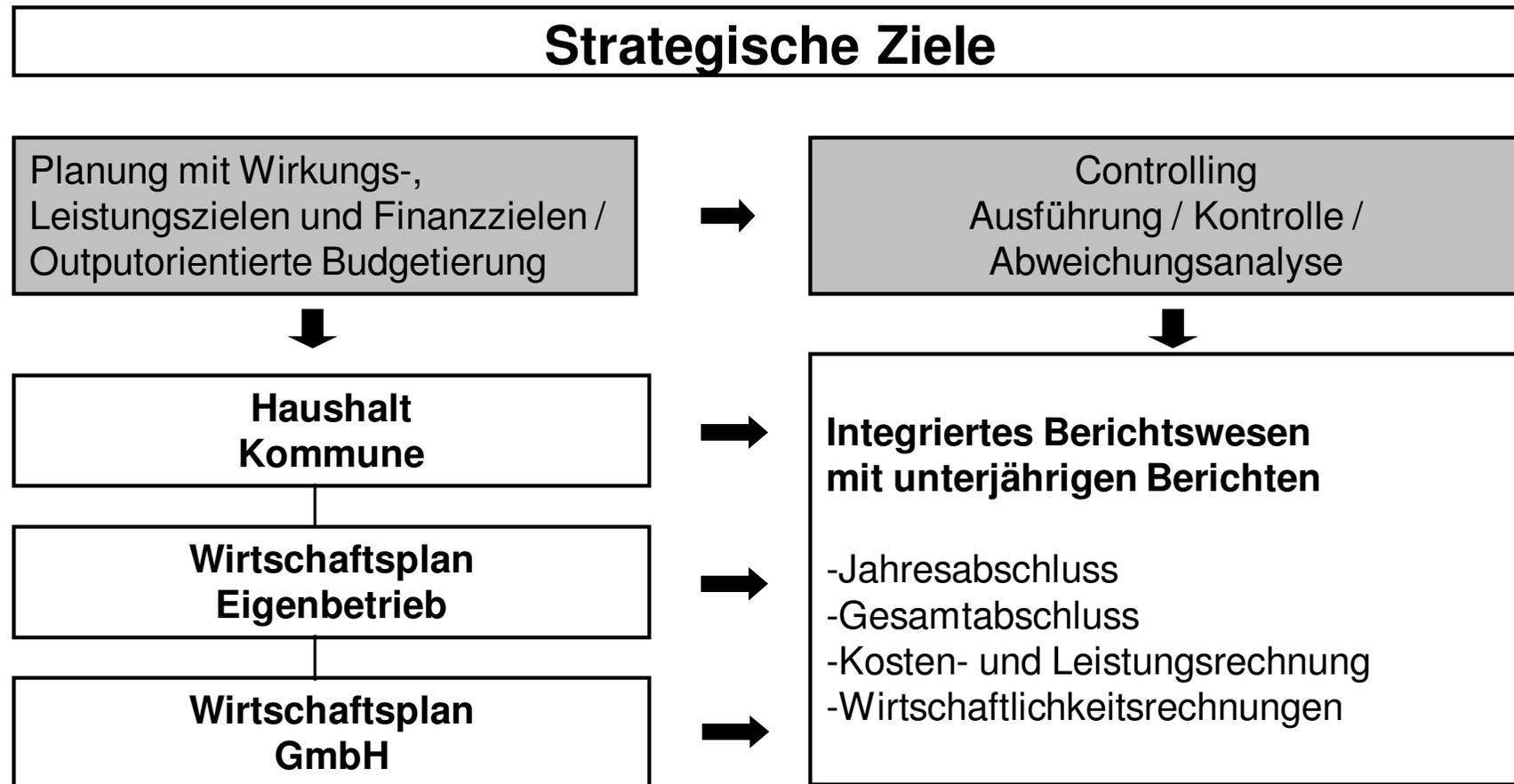


# 3. Ansätze einer integrierten Konzernsteuerung

## Integriertes Zielsystem



# 3. Ansätze einer integrierten Konzernsteuerung Steuerungsinstrumente

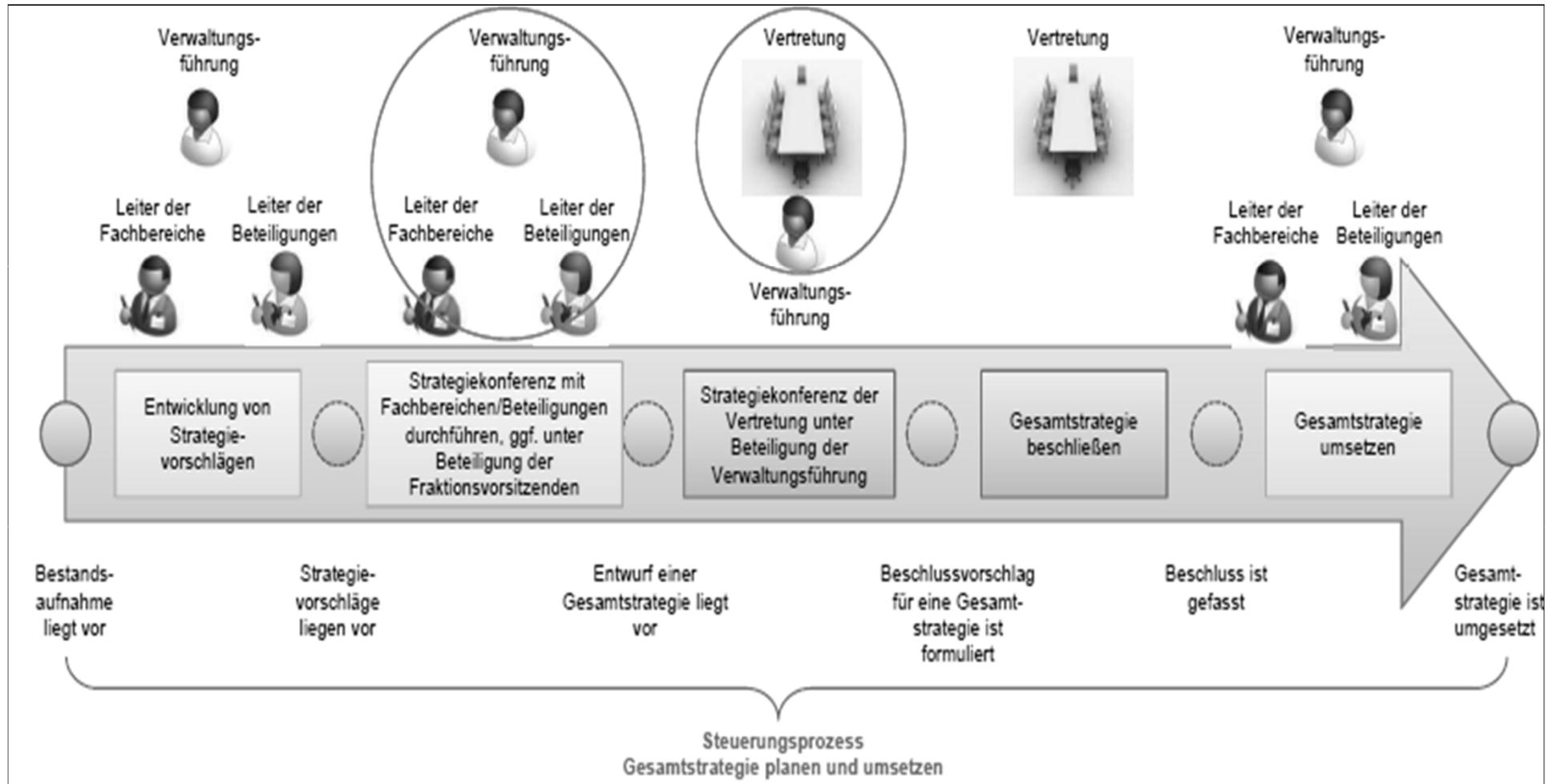


### 3. Ansätze einer integrierten Konzernsteuerung Aspekte der Organisationskultur

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 ↓	<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 ↓	<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 ↓	<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:

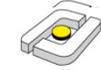
- Es fehlt die **Einbindung in die Haushaltswirtschaft**, insbesondere in die Planung
- Es ergeben sich **keine rechtlichen Wirkungen**, insbesondere besteht kein Bezug zum Haushaltsausgleich



## 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)