

Steuerung und Transparenz der Beteiligungsunternehmen

Am Beispiel der Stadt Frankfurt am Main lässt sich zeigen, wie ein modernes Beteiligungsmanagement einer deutschen Großstadt arbeitet.



Bildquelle: Unsplash/Zetvisions

In Deutschland gibt es mehr als 16.000 Unternehmen in kommunalem Besitz. Um die städtischen Haushalte zu entlasten, flexibler agieren und Managementkapazitäten einkaufen zu können, werden häufig bereits mehr als 60 Prozent der wirtschaftlichen, sozialen, sportlichen und kulturellen Dienstleistungen für die Bürger durch Unternehmen mit privater Rechtsform erbracht. Damit ist das Beteiligungsmanagement in den deutschen Gebietskörperschaften schon lange kein Nischenthema mehr.

Von Thorsten Deuter*

Das den Gemeinden durch Art. 28 Abs. 2 Grundgesetz garantierte Selbstverwaltungsrecht umfasst auch das Recht auf wirtschaftliche Betätigung. Konkretisiert wird dieses Recht für das Bundesland Hessen in der Hessischen Gemeindeordnung. Gemeinden sollen in bestmöglicher Form Leistungen im Rahmen der Daseinsvorsorge erbringen. Zur Erfüllung dieses Zwecks dürfen Gemeinden unter bestimmten Voraussetzungen auch Gesellschaften gründen oder sich an solchen beteiligen, die auf den Betrieb eines wirtschaftlichen Unternehmens gerichtet sind. Ende 2021 hat-

te die Stadt Frankfurt am Main rund 600 Beteiligungen, davon 44 direkte und 193 indirekte Beteiligungen mit einem Anteil von mindestens 20 Prozent. Hinzu kommen 362 Beteiligungen von weniger als 20 Prozent. Die wesentlichen Beteiligungen ab 20 Prozent verteilen sich wie folgt: 133 Verkehr, Ver- und Entsorgung (56 Prozent), 48 Wirtschaft und Stadtentwicklung (20 Prozent), 26 Wohnungsbau (11 Prozent), 16 Gesundheit und Soziales (7 Prozent) und 14 Kultur, Freizeit und Bildung (6 Prozent).

4,5 Milliarden Euro Gesamtleistung, 9,3 Milliarden Euro Anlagevermögen, 3,5 Milliarden Euro Eigenkapital, 11,5 Milliarden Euro Bilanzsumme und 16.814 Mitarbeiter – diese (nicht konso-

liierten) Kennzahlen aus dem Beteiligungsbericht des Jahres 2022 der wesentlichen Mehrheitsgesellschaften und Eigenbetriebe der Stadt Frankfurt am Main spiegeln die Bedeutung der Beteiligungen wider. „Das Beteiligungsmanagement der Stadt unterscheidet sich von dem einer Unternehmensgruppe dadurch, dass die Stadt viele Zuschussgesellschaften hat, also Gesellschaften, die auf dem freien Markt so nicht existieren würden“, erläutert dazu Sven Müller, Sachgebietsleiter Beteiligungscontrolling Stadt Frankfurt am Main.

Den Kern des städtischen Beteiligungsportfolios bilden die vier Konzerne ABC Frankfurt Holding Wohnungsbau- und Beteiligungsgesellschaft, FES Frankfurter Entsorgungs- und Service, Messe Frankfurt und Stadtwerke Frankfurt am Main Holding, auf die rund 80 Pro- ▶

*Thorsten Deuter ist Head of AMI Development der Zetvisions in Heidelberg.



zent des Vermögens und etwa 90 Prozent der gesamten Leistung entfallen. Von besonderem Interesse für das Beteiligungsmanagement sind die Beteiligungen, bei denen politische Entscheidungsträger der Stadt Frankfurt am Main im Aufsichtsrat sitzen.

Das kommunale Beteiligungsmanagement

Die Betreuung der städtischen Gesellschaften, der Eigenbetriebe und zum Teil auch der öffentlich-milden Stiftungen und Banken erfolgt bei der Stadt Frankfurt am Main durch die Abteilung Beteiligungsmanagement der Stadtkämmerei. Das Beteiligungsmanagement wirkt mit seinen derzeit 18 Mitarbeitern als zentrale Serviceeinheit bei der Aufgabe mit, die Beteiligungsunternehmen zu steuern und zu überwachen.

„Die Stadt Frankfurt am Main verpflichtet sich, eine gute, verantwortungsvolle Unternehmensführung und -kontrolle bei ihren Beteiligungsunternehmen zu sichern“, heißt es dazu in der Präambel des Public Corporate Governance Kodex (PCGK) der Stadt. Laut Präambel hat sie die Aufgabe, die Unternehmen bei der Erfüllung des Unternehmenszwecks zu unterstützen und die wirtschaftliche Effizienz zu verbessern.

Im Rahmen des Beteiligungsmanagements werden die der Stadt Frankfurt am Main als Gesellschafterin obliegenden Funktionen ebenso wahrgenommen wie die Betreuung der städtischen Aufsichtsratsmitglieder. Darüber hinaus unterstützt die Abteilung bei der Gestaltung von Gesellschaftsverträgen und Geschäftsordnungen sowie Personalentscheidungen und fungiert als Ansprechpartner und Berater in betriebswirtschaftlichen und rechtlichen Fragen. Das Beteiligungsmanagement arbeitet

insbesondere bei der Gründung, Umwandlung, Auflösung und Umstrukturierung von Gesellschaften mit. Zu weiteren Aufgaben des Beteiligungsmanagements gehört es, Anfragen und Anträge der Fraktionen und Ortsbeiräte zu bearbeiten, administrativen Support zu leisten und den Beteiligungsbericht der Stadt Frankfurt am Main zu erstellen.

Der Anspruch an die Steuerung und Transparenz der Unternehmensführung bei den städtischen Beteiligungsunternehmen ist über Jahre kontinuierlich gestiegen. „Diesen quantitativen und qualitativen Anforderungen kann das Beteiligungsmanagement nur mithilfe einer modernen, datenbankorientierten Software gerecht werden“, so Müller. Sie ist seit 2006 im Einsatz und bietet alle Informationen zum Beteiligungsportfolio der Stadt Frankfurt am Main aus einer Quelle.

Softwareunterstützung

Aufgrund der komplexen Datenmenge ist aus Effektivitätsgründen eine Softwarelösung notwendig, die neben der reinen Finanzdatenerfassung auch die Stammdaten der Beteiligungsgesellschaften (Personal, Adresse, Kapital, Beteiligungen, Mandate) erfasst und darüber hinaus stets aktuelle Auswertungen über das Beteiligungsportfolio der Stadt Frankfurt am Main liefern kann; Müller unterstreicht: „Durch eine historische Datenbank sollte die Softwarelösung die Kernfunktion einer Beteiligungsverwaltung – die Gedächtnisfunktion – erfüllen. Deshalb stellt die Lösung, für die sich die Stadt Frankfurt am Main entschieden hat, alle beteiligungsrelevanten Informationen in einer zentralen Datenbank zur Verfügung.“ Alle Felder sind historisch geführt und lassen sich historisch auswerten. Die Software bie-

tet eine PC- und eine Web-Oberfläche, automatisiert viele arbeitsintensive Prozesse im Beteiligungsmanagement und erlaubt es, in einem speziellen Bereich Abschlüsse, Kennzahlen und weitere Controlling-Daten zu speichern und auszuwerten. Heute sind neben dem Kernmodul für die Verwaltung von Angaben über Personen, Adressen, Kapital und Beziehungsverflechtungen zehn weitere Module im Einsatz, darunter beispielsweise „Dokumentenarchiv“ (Verwaltung, Archivierung und Anzeige von Dokumenten wie Gesellschaftsverträgen, Handelsregisterauszügen) und „Mandate“ (Informationen über Geschäftsführer, Vorstände, Aufsichtsrats- und Betriebskommissionsmitglieder).

Die Softwarelösung wird neben der Stammdatenverwaltung vor allem für das Beteiligungscontrolling genutzt. Sie ermöglicht den Gesellschaften und Eigenbetrieben eine webbasierte Eingabe der Quartals- und Jahresabschlusszahlen sowie der mittelfristigen Planzahlen direkt in die Datenbank des Beteiligungsmanagements. Die Beteiligungsgesellschaften können mithilfe der Software selbst eigene Auswertungen für ihre Zwecke erstellen.

Die Beteiligungsdatenbank im Einsatz

Nachdem das städtische Beteiligungsmanagement die neue Datenbank mit den wesentlichsten Beteiligungen und deren Daten befüllt hatte, wurde die Software nach einem intern erstellten Berechtigungskonzept auf wesentliche Beteiligungsunternehmen sowie abteilungsübergreifende Mitarbeiter der Stadt ausgerollt. Aktuell haben knapp 100 Nutzer Zugriff auf die Software.

Laut PCGK wird das operative Beteiligungscontrolling der Stadt Frankfurt am Main in Form eines Quartals-Reportings vollzogen. Dazu werden die Quartalsabschlüsse der direkten und indirekten städtischen Mehrheitsbeteiligungen sowie der Eigenbetriebe vom Beteiligungsmanagement zu einem Gesamt-Quartalsbericht zusammengefasst. Über 40 Beteiligungen müssen ihre Quartalszahlen (Bilanz, GuV, Anzahl der Mitarbeiter) bis zu einem vom Beteiligungsmanagement vorgegebenen Stichtag in die Datenbank eingeben. Viele Unternehmen nutzen dabei die Importfunktion der Software, was die Eingaben erleichtert und beschleunigt. „Die Lieferfrist für die Daten konnte dadurch erheblich verkürzt und eine höhere Akzeptanz des

Softwareinsatzes aufgrund der einfachen und flexiblen Handhabung erreicht werden“, betont Müller. Das Beteiligungscontrolling führe direkt nach Ende der Eingabefrist Vollständigkeits- und Plausibilitätsprüfungen durch; dies verbessere die Datenqualität.

Zur Unterstützung der Analyse hat das Beteiligungsmanagement für die Gesellschaften und Eigenbetriebe Dashboards entwickelt. Hierbei handelt es sich um eine Zusammenstellung wesentlicher Finanz-, Personal- und Leistungskennzahlen über mehrere Jahre. Sie ermöglicht dem jeweiligen Adressaten einen schnellen Überblick über die Geschäftsentwicklung. Die Dashboard-Dateien werden in erster Linie aus den in der Datenbank gesammelten Unternehmensdaten gespeist. Es können Zeitreihen von zehn Jahren und darüber hinaus grafisch dargestellt werden. Mithilfe dieses Analysetools hat das Beteiligungsmanagement die Geschäftsentwicklung der Gesellschaften über einen großen Zeitraum stets im Blick.

Neben dem Vorhalten von Kennzahlen und der Möglichkeit einer aufbereiteten Berichterstattung über Business Objects bietet die Softwarelösung auch darüber hinausgehende Informations- und Berichtsmöglichkeiten. Bisher hat das Beteiligungsmanagement weit über 100 Business-Objects-Berichte zu unterschiedlichen Sachverhalten generiert. Das Beteiligungsmanagement kann somit neben den wiederkehrenden Standardberichten auch mit Ad-hoc-Berichten auf kurzfristige Anfragen reagieren. Darüber hinaus gelangen die Datenbanknutzer über das Modul Dokumentenarchiv schnell an Unternehmensdo-



kumente wie beispielsweise Satzungen, Geschäftsordnungen und Handelsregisterauszüge.

Bessere Prozesse durch Digitalisierung

Zentrales Merkmal der eingesetzten Datenbank ist die „Gedächtnisfunktion“ für das Beteiligungsmanagement. Mit der Möglichkeit zur historischen Datenabfrage über einen selbst gewählten Betrachtungszeitraum und der Historie von mehr als 15 Jahren hat dieser Aspekt wesentliche Bedeutung. Gleichzeitig leistet die Datenbank seit vielen Jahren einen wirksamen Beitrag zur Digitalisierung in der Stadtverwaltung, insbesondere im Finanzdezernat. Die von der Stadt Frankfurt am Main im Beteiligungsmanagement eingesetzte Softwarelösung hat zu effizienteren Prozessen bei der Überwachung und Steuerung des Beteiligungsportfolios

maßgeblich beigetragen. Beispielsweise konnten durch den Einsatz der Software die Meldefristen für den Quartalsbericht für die Quartale eins bis drei von vormals 20 auf zehn Arbeitstage halbiert werden. Auch müssen die Bilanzseiten nicht mehr manuell überprüft werden. Die Software kann einen Bericht erstellen, der die Summen der Aktiva und Passiva gegenüberstellt und die Differenz bildet.

Dort, wo sie nicht null ist, zeigt das Programm einen Alert an. Auch die korrekte Übernahme des GuV-Ergebnisses in die Bilanz kann automatisch geprüft werden. Einen zusätzlichen Qualitätsaspekt ermöglicht das Modul „Mailing“, indem bei Datenänderungen nach dem Stichtag eine automatische Nachricht an das Beteiligungsmanagement ausgelöst wird. Dies stellt sicher, dass keine falschen Datenbestände berichtet werden. (cr) ©