

Erschienen in: Der Gemeindehaushalt
02/2004

Für das Inhaltsverzeichnis:

Thomas Gampe, 1. Beigeordneter des Landkreises Löbau-Zittau
Gerald Iltgen, Vorstand der RBB Management AG, Bautzen

Für die Korrespondenz:

Herrn
Thomas Gampe
Landratsamt Zittau
PF 1354
02753 Zittau
Telefon: 03583-721420
Thomas.gampe@lra-loebau-zittau.de

Herrn
Gerald Iltgen
RBB Management AG
Karl-Marx-Straße 4
02625 Bautzen
Telefon: 03591-32650
info@rbb-beteiligungen.de

Controlling kommunaler Beteiligungen unter Einbindung eines externen Dienstleisters

Thomas Gampe und Gerald Iltgen*

1. Einleitung

Die Aufgaben einer modernen Beteiligungsverwaltung im kommunalen Bereich können ohne betriebswirtschaftlichen Sachverstand kaum angemessen wahrgenommen werden. Das Aufgabenspektrum lässt sich sinnvoll teilen in einen strategisch, rechtlich und organisatorisch dominierten Part sowie in den betriebswirtschaftliches Spezialwissen voraussetzenden Teil des Beteiligungscontrollings. Die Praxis beweist, dass die Erfüllung der betriebswirtschaftlichen Aufgaben nicht zwangsläufig den Aufbau einer eigenen Abteilung in der Verwaltung erfordert. Vielmehr wird gezeigt, dass die Einbindung von externen Controllingexperten nicht nur Zeit und Kosten sparen kann, sondern dass damit auch dem eigenen Risikomanagement Rechnung getragen wird.

Im Januar 2003 haben der Landkreis Löbau-Zittau und die Sparkassentochter RBB Management AG ein gemeinsames Projekt zum Aufbau eines professionellen Beteiligungscontrollings für die Beteiligungen des Landkreises begonnen. Nach sechs Monaten und Vorlage des ersten Halbjahresberichtes ziehen beide Partner nun ein erstes Fazit und geben Einblick in die Eckpunkte dieser Zusammenarbeit.

2. Aufgabenstellung

Mit der zunehmenden Ausgliederung kommunaler Aufgaben in private Gesellschaften steigt das Maß, in dem sich Kommunen mit ihren Betrieben und Beteiligungen beschäftigen (müssen). Die „Neufassung der Gemeindeordnung für den Freistaat Sachsen

(SächsGemO)¹⁾ macht deutlich, dass der Gesetzgeber der Notwendigkeit einer betriebswirtschaftlichen Transparenz und zeitnahen Informationspolitik der wirtschaftlichen Entwicklung kommunaler Unternehmen und Beteiligungen einen höheren Stellenwert eingeräumt hat.

Neben der qualitativen Vorgabe zur Besetzung von Aufsichtsrat und entsprechender Überwachungsorgane dieser Unternehmen („betriebswirtschaftliche Erfahrung und Sachkunde“) sind dort die Anforderungen an die Erstellung eines Beteiligungsberichtes detailliert und verbindlich geregelt worden. Da die Mandatsträger zudem frühzeitig, also meist unterjährig über Entwicklungen von besonderer Bedeutung an den Gemeinderat, Stadtrat, Kreistag bzw. den Verwaltungsausschuss in deren Sitzungen berichten sollen, stellt sich zusätzlich zu dem meist mit 1-jähriger oder noch größerer Verspätung fertig gestellten Beteiligungsbericht die Forderung an ein unterjähriges Berichtswesen. Anhand dieser Unterlagen müssen die Verantwortlichen in der Lage sein, sich in kurzer Zeit einen hinreichenden Überblick über die Entwicklung wesentlicher Kennzahlen der Beteiligungsunternehmen zu verschaffen, Fehlentwicklungen zu erkennen und Handlungsempfehlungen auszusprechen. Die effektive Wahrnehmung von Steuerungsaufgaben der Überwachungsorgane setzt zudem einen funktionierenden Informationsfluss zwischen Beteiligungsunternehmen, Verwaltung und Gremien²⁾ voraus.

Vor diesem Hintergrund haben viele Kommunen erkannt, dass die Aufgaben einer modernen Beteiligungsverwaltung ohne wirtschaftswissenschaftlichen bzw. betriebswirtschaftlichen Sachverstand kaum angemessen wahrgenommen werden können. In einer Studie³⁾ des Innenministeriums des Landes Nordrhein-Westfalen vom September 2001 wurde durch eine Befragung aller 23 kreisfreien Städte des Landes ermittelt, dass ca. zwei Drittel des Personals der Beteiligungsverwaltungen eine wirtschaftswissenschaftliche Spezialausbildung vorweisen können. Viele kleinere Kommunen haben da allerdings noch Nachholbedarf und sehen sich teilweise in einem Zielkonflikt: In Zeiten notwendigen Personalabbaus soll qualifiziertes Personal aufgebaut werden. Eine praktikable Lösung dieses Zielkonflikts bietet die Einbindung externer Controllingexperten in den Prozess der Beteiligungsverwaltung. Wie dies erfolgreich funktionieren kann, zeigt nachfolgender Bericht.

3. Beteiligungscontrolling im Landkreis Löbau - Zittau

Der Landkreis Löbau-Zittau liegt im so genannten „Drei-Länder-Eck“ im äußersten Süd-Osten des Freistaates Sachsen. In den letzten Jahren ist durch gezielte Ausgliederungen von Aufgaben ein Portfolio von acht Beteiligungen des Landkreises entstanden. Die Verwaltung dieser Beteiligungen erfolgte zunächst durch den Kämmerer. Jedoch wurde schnell deutlich, dass die wachsenden betriebswirtschaftlichen Anforderungen zusätzliche Kapazitäten für das Beteiligungscontrolling erfordern. Diese zu schaffen, sah sich der Landkreis vor die Wahl gestellt, entweder eine hausinterne Controllingabteilung aufzubauen, was die Einstellung eines Betriebswirtschaftlers bedeutete hätte, oder externen Sachverstand als Dienstleistung in Anspruch zu nehmen.

Die Einbindung externer Dienstleister in das kommunale Beteiligungscontrolling ist nicht neu, jedoch wurde dieses Modell bislang überwiegend in Großstädten mit mehr als 50 Beteiligungen praktiziert (Bsp. Land Berlin⁴⁾). Auf der Suche nach einem erfahrenen Dienstleister wurde durch die örtliche Sparkasse der Kontakt zur RBB Management AG hergestellt. Als Managementgesellschaft für regional ausgerichtete Beteiligungskapitalfonds für Investitionen in Technologieunternehmen und wachstumsstarke Unternehmen des Mittelstandes lag für die „RBB“ die Affinität zu kommunalen Betrieben nicht sofort auf der

Hand. Im Gespräch zwischen dem RBB-Vorstand und dem Landrat stellte sich jedoch heraus, dass es beim Thema Beteiligungscontrolling eine hohe Übereinstimmung zwischen den Anforderungen des Landkreises und den Inhalten des von der RBB praktizierten Controllings ihrer eigenen Beteiligungen gibt.

Die RBB verfolgt die Entwicklung ihrer eigenen Beteiligungsunternehmen anhand von detaillierten monatlichen Daten, erarbeitet zusammenfassende Auswertungen⁵⁾ und leitet damit zeitnah Handlungsempfehlungen ab, die sie als Gesellschafter der Unternehmen direkt in den Entwicklungsprozess einbringt. Für die Verarbeitung der betriebswirtschaftlichen Daten nutzt die RBB eine spezielle Controllingsoftware, den „Professional Planner“. Die Verwaltung der übrigen Daten sowie das Risikomanagement wird durch eine Software für das Beteiligungsmanagement unterstützt. Diese Erfahrung, so der Wunsch des Landrats, solle für die Beteiligungen des Landkreises genutzt werden.

4. Umsetzung

Zunächst waren die jeweiligen Aufgabenbereiche genau abzugrenzen. Schließlich sollten Doppelarbeiten sowie Informationsdefizite und Abstimmungsprobleme ausgeschlossen werden. Die Zuordnung erfolgte so, dass jeder Partner sein individuelles Fachwissen am besten einbringen kann.

Der zweite Schritt umfasste die Definition der Berichtsinhalte und –intervalle, also das Was? Wie?, Wann?, an Wen? Die Berichtsinhalte sollten neben den wichtigsten betriebswirtschaftlichen Kennzahlen auch ein Controlling der leistungswirtschaftlichen Zielvorgaben umfassen. So werden bei der Kraftverkehrsgesellschaft beispielsweise u.a. die gefahrenen Kilometer sowie die beförderten Personen einem Plan-Ist-Vergleich unterzogen. Welche Kennzahlen letztlich Bestandteil des periodischen Berichtswesens werden sollten, entschied die Beteiligungsverwaltung. Dabei orientierte man sich an den verschiedenen Zielvereinbarungen, die der Landkreis mit den Beteiligungsunternehmen geschlossen hatte.

Herausforderung für jedes Beteiligungscontrolling ist die fristgemäße Beschaffung der benötigten Informationen jedes Beteiligungsunternehmens. Hier hatten sich die beiden Partner anspruchsvolle Ziele gesetzt: am 20. jeden Monats sollen die Daten bei der RBB eingehen – nach weiteren 10 Tagen die kompletten Berichte im Landratsamt vorliegen.

Um die Voraussetzungen hierfür bei den einzelnen Beteiligungsunternehmen zu überprüfen setzten sich Landkreis und RBB mit der Geschäftsführung jedes Unternehmens zusammen und informierten sich über die Zielsetzung des neuen Berichtswesens einerseits und über den Stand des internen Rechnungswesens andererseits. Bei den meisten Unternehmen wurde eine Möglichkeit gefunden, die gewünschten Daten direkt aus der Buchhaltung auszulesen und per e-mail zu verschicken. Der Zusatzaufwand hielt sich damit in Grenzen. Die RBB machte Vorgaben hinsichtlich der Zuordnung der Einzelkonten zu Erlös- und Kostengruppen. So konnte ein einheitliches Berichtswesen über alle Unternehmen realisiert werden.

Bei dem Wie? waren unterschiedlich verdichtete Informationsvarianten vorzubereiten, die den jeweiligen Empfänger, abhängig von seiner Funktion und Verantwortung für das Beteiligungsunternehmen, schnell und gezielt über die wesentlichen Abweichungen und Vorkommnisse unterrichteten. Das Spektrum reichte von einem stark verdichteten Bericht an den Verwaltungsausschuss bis hin zu einer detaillierten Aufbereitung der monatlichen Finanzbuchhaltung an die Beteiligungsverwaltung (Kämmerei).

Zur Visualisierung, ob Handlungsbedarf besteht, wurde eine Ampelgrafik verwendet. Diese bietet auch für den Ungeübten die Möglichkeit, sich in kurzer Zeit einen Überblick über die Situation des Unternehmens zu verschaffen.

Neben den monatlichen Berichten an die Beteiligungsverwaltung und den Quartalsberichten an die Aufsichtsräte erhalten auch die politischen Gremien einen Halbjahresbericht. Dieser ist in Umfang und Layout sehr stark an den jährlichen Beteiligungsbericht angelehnt, ohne jedoch den Anspruch zu erheben, alle gesetzlichen Vorgaben für einen vollständigen Beteiligungsbericht erfüllen zu wollen. Vielmehr soll der Bericht, bestehend aus Gewinn- und Verlustrechnung, Bilanz und Kapitalflussrechnung einen Einblick in die wesentlichen wirtschaftlichen Kennziffern gewähren, mit Prognose hinsichtlich des zu erwarteten Jahresergebnisses.

Selbstverständlich geben auch im Halbjahresbericht Erläuterungen Hinweise zu Chancen und Risiken der bisherigen Entwicklung und visualisieren Handlungsbedarf, um die gesetzten Ziele im kommenden Halbjahr noch zu erreichen.

6. Erfahrungen

Die Arbeit eines Controllers führt naturgemäß zunächst zu Spannungen mit dem Management. Ursache für diese Spannungen ist häufig der erste Eindruck, wonach der Controller offensichtlich bestrebt ist, Fehlentwicklungen und Fehlentscheidungen des Managements aufzudecken und offen zu legen. Erst mit der Zeit lernt die Geschäftsführung den Zusatznutzen des Controllers schätzen, da er ihm wertvolle Hinweise geben kann, wo Entscheidungen notwendig sind und wie künftigen Fehlentwicklungen vorgebeugt werden kann.

Diese Skepsis war auch bei der Einrichtung des Beteiligungscontrollings zunächst zu verspüren. Die konstruktive Diskussion zu Abweichungsursachen und geplanten Maßnahmen hat jedoch sehr schnell zu einer vertrauensvollen Zusammenarbeit zwischen den Beteiligungsunternehmen und der RBB geführt. Dies bestätigt auch die Einschätzung von Caspar Sawade, Verwaltungsdirektor der Gerhart-Hauptmann-Theater Zittau GmbH: „In der Tat stieß das Vorhaben unseres Hauptgesellschafters zunächst auf Unverständnis, weil eine Mehrbelastung in der täglichen Arbeit befürchtet wurde. Inzwischen gestaltet sich die Zusammenarbeit jedoch als vollkommen unkompliziert. Der Aufsichtsrat ist mit der Form der Darstellung zufrieden und für die Gesellschaft gehen von der RBB auch neue Impulse aus.“⁽⁶⁾

Für den Landkreis ist die RBB eine äußerst wichtige Hilfe für das Beteiligungsmanagement. Die einheitliche Darstellung der wirtschaftlichen Fakten stellt eine unerlässliche Stütze in der Beratung und Information der Aufsichtsräte und der Politik dar. Der Blickwinkel „von außen“ gibt der Beteiligungsverwaltung und auch den aufsichtführenden Gremien das Gefühl, nichts übersehen zu können, was Handlungsbedarf hervorruft.

Grafiken:

Beteiligungsverwaltung	
Beteiligungscontrolling bei RBB	Beteiligungsmanagement im Landkreis
<ul style="list-style-type: none"> unterjähriges Berichtswesen mit leistungswirtschaftlichen Kennzahlen und Frühwarnsystem Betriebsw. Stellungnahme zu Gremienvorlagen Unterstützung bei betriebsw. Professionalisierung der Planungsrechnungen Vorbereitung Jahresabschlüsse Erarbeitung des betriebsw. Teils des Beteiligungsberichtes 	<ul style="list-style-type: none"> Vorbereitung von Ratsbeschlüssen zur Festlegung der Unternehmenspolitik Abschluss von Zielvereinbarungen mit der Geschäftsführung Begleitung von Aus- und Umgründungen sowie Veräußerungen Klärung von Einzelfragen mit Fachämtern Koordination in Zuschussfragen Teilnahme an Gremiensitzungen

Abbildung 1: Aufgabenverteilung zwischen Landkreis und RBB

Erträge	Plan			Ist			Vorgabe			Plan 2003			Trend
	Wert	Var.	Diff.										
Ertrag	9.116.200	-6.523.600	2.592.100	8.692.600	-6.523.600	2.592.100	8.692.600	-6.523.600	2.592.100	8.692.600	-6.523.600	2.592.100	
Bewerger Ertrag	827.200	-95.100	1.200.000	732.100	-95.100	1.200.000	732.100	-95.100	1.200.000	732.100	-95.100	1.200.000	
Subventionen	3.289.700	3.238.400	3.277.400	3.460.500	3.238.400	3.277.400	3.460.500	3.238.400	3.277.400	3.460.500	3.238.400	3.277.400	
Personalaufwendungen	2.049.700	2.038.400	2.077.400	2.100.000	2.038.400	2.077.400	2.100.000	2.038.400	2.077.400	2.100.000	2.038.400	2.077.400	
Mietleistungen	827.200	-95.100	977.300	827.100	-95.100	977.300	827.100	-95.100	977.300	827.100	-95.100	977.300	
Sonstige Aufwendungen	412.800	404.900	422.700	432.400	404.900	422.700	432.400	404.900	422.700	432.400	404.900	422.700	
- Betriebsgewinn	- 800.000	- 111.000	900.000										
Finanzgewinn	100.000	99.900	100.000	100.000	99.900	100.000	100.000	99.900	100.000	100.000	99.900	100.000	
sonstiges Ergebnis	0,000	11.000	10.000	0,000	11.000	10.000	0,000	11.000	10.000	0,000	11.000	10.000	
- Jahresüberschuss/Defizit	- 700.000	0,000	800.000										
Liquidationsrückstellung (2004-2005)	800.000	1.011.000	1.011.000	800.000	1.011.000	1.011.000	800.000	1.011.000	1.011.000	800.000	1.011.000	1.011.000	
Jahresüberschuss/Defizit (Absch.)	90%	90%	77%										

Abbildung 2: Beispiel eines Quartalsberichts über wesentliche Kennzahlen

Gehalts- und Verfallsrechnung	Halbjahr			Vorjahr			Planjahr		
	Plan	Ist	Var.	Plan	Ist	Var.	Plan	Ist	Var.
Erträge									
Umsatz	187.200	228.100	188.800	187.200	418.400	228.100	187.200	418.400	228.100
sonstige Erträge	1.204.000	1.881.200	1.481.200	1.204.000	3.005.200	1.881.200	1.204.000	3.005.200	1.881.200
Aufwendungen									
Personalaufwendungen	1.148.200	1.153.800	1.154.300	1.148.200	2.341.800	1.153.800	1.148.200	2.341.800	1.153.800
Abschreibungen	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Sonstige Aufwendungen	400.700	800.800	700.200	400.700	1.800.200	800.800	400.700	1.800.200	800.800
- Betriebsgewinn	13.300	-225.800	-227.200	13.300	-215.800	-227.200	13.300	-215.800	-227.200
Finanzgewinn	-13.800	-8.700	-15.100	-13.800	22.200	-8.700	-13.800	22.200	-8.700
abschl. resultierendes Ergebnis	-1.800	-234.500	-242.300	-1.800	-193.600	-234.500	-1.800	-193.600	-234.500
- Jahresüberschuss/Defizit	0	-241.800	-247.200	0	-241.800	-247.200	0	-241.800	-247.200
konstruierter Zuschussbedarf	0	241.800	0	0	241.800	0	0	241.800	0
konstruierter Zuschussbedarf (Erträge/Absch.)	100%	98%	87%	100%	94%	100%	100%	94%	100%

Aktiva	Halbjahr		Vorjahr		Planjahr	
	Ist	Var.	Ist	Var.	Ist	Var.
Aktiva						
Anlagenvermögen	778.500	800.000	778.500	800.000	778.500	800.000
Vorräte	0	0	0	0	0	0
Forderungen	390.500	300.000	390.500	300.000	390.500	300.000
Bilanzsumme	0	0	0	0	0	0
Baum	191.000	1.148.500	191.000	1.148.500	191.000	1.148.500
MWSt	0	0	0	0	0	0
Baumsumme	1.269.500	2.198.500	1.269.500	2.198.500	1.269.500	2.198.500
Passiva						
Eigenkapital	807.400	1.084.000	807.400	1.084.000	807.400	1.084.000
Schulden	0	0	0	0	0	0
Rückstellungen	11.600	34.500	11.600	34.500	11.600	34.500
Zerfallrückstellungen	461.100	489.000	461.100	489.000	461.100	489.000
MWSt	0	0	0	0	0	0
Baumsumme	1.269.500	2.198.500	1.269.500	2.198.500	1.269.500	2.198.500

Kapitalflussrechnung	Halbjahr		Vorjahr	
	Ist	Var.	Ist	Var.
Verfügbare Liquidität zu Jahresbeginn	813.200	1.886.100	813.200	1.886.100
Liquidität aus Umsatz- / operativer Tätigkeit (ohne Einzahlungen)	-1.800.000	-1.710.700	-1.800.000	-1.710.700
Liquidität aus Investitionstätigkeit	-124.200	-4.800	-124.200	-4.800
Eigenkapital	185.700	0	185.700	0
Finanzkapital	-25.200	-21.700	-25.200	-21.700
Schulden	1.800.000	1.401.100	1.800.000	1.401.100
Liquidität aus Finanzierungstätigkeit	1.800.700	1.380.000	1.800.000	1.379.400
Verfügbare Liquidität	191.200	1.169.600	191.200	1.169.600

Abbildung 3: Beispiel für einen Halbjahresbericht

* Thomas Gampe ist 1. Beigeordneter des Landkreises Löbau-Zittau. Zu seinem Geschäftsbereich zählen Finanzen, Schule, Kultur, Archiv, Soziales, Jugend, Gesundheit sowie Allg. Verwaltung. Er ist verantwortlich für die Beteiligungsverwaltung. Gerald Iltgen ist Vorstand der RBB Management AG mit Sitz in Bautzen. Die Tochtergesellschaft regionaler Sparkassen „RBB“ ist eine Managementgesellschaft für klassische Beteiligungskapitalfonds und kann auf langjährige Erfahrungen im Controlling von Beteiligungsunternehmen verweisen. RBB steht für Regionale Beteiligung und Beratung.

¹⁾ Die Gemeindeordnung für den Freistaat Sachsen (SächsGemO) in der Fassung der Bekanntmachung vom 14. Juni 1999, SächsGVBl. S. 345, zuletzt geändert durch die Bekanntmachung der Neufassung der Gemeindeordnung für den Freistaat Sachsen (SächsGemO) vom 18. März 2003 in: SächsGVBl. Nr. 4 vom 31. März 2003, S. 55 ff.

²⁾ Gremien sind der Aufsichtsrat sowie der Verwaltungsausschuss.

³⁾ Bericht über die vergleichende Untersuchung „Beteiligungsverwaltung“, Herausgeber: Leitstelle Gemeindeprüfung im Innenministerium des Landes Nordrhein-Westfalen, Stand: September 2001.

⁴⁾ Beteiligungsbericht 2001 der Senatsverwaltung für Finanzen, Berlin, erstellt in Kooperation mit BDO Unternehmensberatung -Beteiligungscontrolling-.

⁵⁾ Die zusammenfassenden Auswertungen umfassen inhaltlich die Plausibilitätsprüfung der Daten, die Zusammenfassung und Gegenüberstellung der Daten mit den Planansätzen sowie die Berechnung von Kennzahlen und Grafiken.

⁶⁾ Kurzstellungnahme von Herrn Sawade zur Zusammenarbeit mit der RBB, Oktober 2003.