

Die kommunale Holding –

Entwicklung und Steuerung von Kommunalkonzernen.

Eine vergleichende Studie

in Zusammenarbeit von



KOMPETENZZENTRUM
Öffentliche Wirtschaft und Daseinsvorsorge

SNPC
STRATEGIE . M&A . POLITIK

Inhalt

1.	Zusammenfassung	4
2.	Hintergrund kommunaler Holdings	5
3.	Die Methodik der Studie	6
4.	Ergebnisse der Studie	7
4.1.	Kommunale Ziele und Motive für die Gründung einer Holding	7
4.2.	Strukturen kommunaler Holdings	9
4.2.1.	Holdingtypen	9
4.2.2.	In die Holding eingegliederte Sparten	12
4.2.3.	Ergebnisabführung bzw. finanzieller Zuschuss	16
4.2.4.	Mitarbeiterzahl	17
4.2.5.	Private Beteiligungen	18
4.3.	Steuerung kommunaler Holdings	20
4.3.1.	Steuerungsfunktionen und -kompetenzen	20
4.3.2.	Servicefunktionen und -kompetenzen	22
4.3.3.	Steuerung der Tochterunternehmen	24
4.4.	Erreichung kommunaler Ziele	25
5.	Fazit	27

1 Zusammenfassung

Die Studie beantwortet die Fragen, welche Strukturen kommunale Holdings aufweisen, welche Ziele Kommunen damit verbinden und inwiefern sie erreicht werden.

Knapp die Hälfte der teilnehmenden Gemeinden besitzt eine kommunale Holdinggesellschaft. Sie wird überwiegend als operative Holding/Stammhauskonzern (40 %), in weniger Fällen als Management-/Strategie- (32 %) oder reine Finanzholding (28 %) geführt.

Die Beteiligung privater Unternehmen variiert in Abhängigkeit von Holdingstruktur und Sparte. So arbeiten Management- oder Strategieholdings in den Sparten Energie, Wasserversorgung und Abfallentsorgung deutlich häufiger gemeinsam mit privaten Partnern als andere Holdingtypen. Insbesondere in Management-/Strategieholdings sind vielfach Tochtergesellschaften vorzufinden, die private Anteilseigner besitzen. Auch die Finanzholdings haben vielfach Tochtergesellschaften, an denen private Gesellschafter beteiligt sind, wenn auch mit einem geringeren Anteil.

In der Regel gehören zu den von einer Holding geführten kommunalen Unternehmen Energieversorger, Wasserversorgung und ÖPNV-Unternehmen. Abfallentsorger, Stationäre Krankenpflege, Abwasserentsorger oder die kommunale Wohnungswirtschaft sind eher seltener Bestandteil kommunaler Holdingstrukturen. Fiskalisch sind die kommunalen Holdingstrukturen so aufgestellt, dass trotz der Kombination von defizitären und profitablen Aktivitäten die Holding in der Regel für die Gemeinden eine Einnahmequelle darstellt. Nur zwei von 40 diese Frage beantwortenden Kommunen weisen bei ihrer Holding einen Zuschussbedarf auf.

Verantwortung für unterschiedliche Funktionsbereiche wird differenziert organisiert. Obwohl eine Holding besteht, behält eine Mehrzahl der Kommunen die Verantwortung für das Beteiligungs-Controlling und die Konzernstrategie, folglich über Kernelemente der strategischen Gesamtsteuerung des Konzerns. Die Holding selbst wird am deutlichsten in der Verantwortung gesehen beim Konzern-Controlling, der Konzernplanung, bei der Kommunikation und Finanzierung sowie weniger dominant als die

Kommune bei der Konzernstrategie. Die Holding hat damit die Verantwortung für die Steuerung des Konzerns. Das operative Controlling, die Geschäftsfeldstrategie, das strategische Personalmanagement und die Revision werden überwiegend in Verantwortung der Tochterunternehmen der Holding gesehen. Auch für Kommunikation und Finanzierung sehen mehr als 50 % der Befragten die Verantwortung bei den Tochterunternehmen. Damit wird den Tochterunternehmen die Verantwortung für die eigene Strategie und das operative Geschäft übertragen.

Größtenteils üben Holdings mittels Controlling des Beteiligungsmanagements Einfluss auf die Tochterunternehmen aus (70 %), ebenso werden zu je etwa zwei Drittel Beherrschungsverträge (65 %) und Gesellschafteranweisungen (63 %) genutzt. Konzernrichtlinien, Personalunion durch Mitarbeiter und Zielvereinbarungen finden ebenfalls häufig Verwendung. Dabei nutzen fast 90 % der Holdinggesellschaften mindestens zwei Steuerungsoptionen, noch gut 9 % geben an, alle sechs abgefragten Optionen zu nutzen. Die Hälfte der antwortenden Unternehmen nutzen drei bis vier Steuerungsoptionen.

Die Gründung einer Holding kann unterschiedlichen Motivationen der Kommune folgen:

■ Kommunalpolitische Motivation

Besonderer Wert wird dabei auf Sicherung des kommunalen Einflusses, der Versorgungssicherheit und der Arbeitsplätze gelegt.

■ Finanzpolitische Motivation

Das Erreichen von Sachzielen und wirtschaftlichen Synergien, Gewerbesteuer, Stärkung der Finanzierungs- und Zahlungsfähigkeit sowie stabile Preise für Bürger stehen hier im Vordergrund.

■ Standortpolitische Motivation

Dieser Faktor ist gekennzeichnet durch das Ziel, die kommunale Wirtschaft und die lokale Wertschöpfung zu stärken. Der steuerliche Querverbund ist bei dieser Motivation eher von geringer Bedeutung, während er bei den beiden anderen teilweise stark mitverfolgt wird.

Die mit der Gründung der Holding beabsichtigten Ziele erscheinen bei den Befragten weitgehend erreicht worden zu sein. Dabei deckt sich die Erwartungshaltung an eine Holding meistens mit der tatsächlichen Zielerreichung. Insbesondere hinsichtlich der Nutzung bzw. Wahrung des steuerlichen Querverbundes und der höheren Versorgungssicherheit wurden die Ziele erreicht. Weniger erfolgreich war die Zielerreichung hinsichtlich der Ziele wettbewerbsfähige Preise, Stärkung der lokalen Wertschöpfung und Stärkung der kommunalen Wirtschaft.

Die Daten deuten auch darauf hin, dass Kommunen, die sich stärker auf eine überschaubare Anzahl Ziele konzentrieren, diese Ziele auch mit höherer Wahrscheinlichkeit erreichen.

2 Hintergrund kommunaler Holdings

Unter dem steigenden Finanzdruck spielt für Kommunen eine effiziente und effektive Steuerung der eigenen Beteiligungen eine herausragende Rolle. Kommunale Holdings stellen dafür ein geeignetes Mittel dar.

Die übergeordnete Steuerung der in der Gemeinde tätigen öffentlichen Unternehmen (in privater Rechtsform) erfolgt oft über spezielle Dachgesellschaften, sogenannte Holdings, die Geschäftsanteile an den kommunalen Unternehmen halten. Bedingung für die Entwicklung einer solchen kommunalen Holding- bzw. Konzernstruktur ist, dass mehrere Unternehmen einer Kommune, meist aus verschiedenen Bereichen öffentlicher Dienstleistungen (Daseinsvorsorge) unter dem Dach einer Holding angesiedelt werden.

Das Wirtschaftsvolumen der Konzernunterneh-

men, gemessen an Beschäftigten und Umsatzerlösen, weist mitunter eine beträchtliche Größe auf. Besonders für Kommunen, die über eine Vielzahl kommunaler Beteiligungen verfügen, können daher Holdinggesellschaften aus mehreren Gründen interessant sein: Neben Steuervorteilen oder Kostensenkungspotenzialen aufgrund schlankerer Organisations- und/oder Verwaltungsstrukturen können Holdings auch dazu dienen, die Versorgungssicherheit zu gewährleisten, Arbeitsplätze zu erhalten und die regionale Wirtschaft zu stärken.

Ein wesentlicher Effekt von Kommunalholdings können Synergieeffekte sein, die singulär geführte Unternehmen nicht realisieren können. Da der Einfluss je nach Holdingtyp auf die zugeordneten Unternehmen unterschiedlich ausfällt, werden diese Effekte bei einer reinen Finanzholding eher gering, bei einer operativen oder einer Strategie- und Managementholding eher höher sein. Die Entscheidung, wo Synergien zwischen den Tochterunternehmen erzielt werden sollen, ist für die Wahl der Holding relevant.

Synergien in der Holdingstruktur selbst werden heutzutage insbesondere versucht, über Shared Services zu realisieren, wohingegen im Rahmen der Kooperation mit Privaten die Stärkung der Marktposition im Fokus steht.

Gegen eine Holdingstruktur spricht für die Kommunen in erster Linie eine zu geringe Anzahl an möglichen Tochterunternehmen sowie der Wunsch nach direkter (Unternehmens-) Steuerung aus der Verwaltung heraus.

3 Die Methodik der Studie

Im Herbst 2011 startete das Kompetenzzentrum Öffentliche Wirtschaft und Daseinsvorsorge, Leipzig in Kooperation mit der SNPC GmbH, Berlin eine breit angelegte Befragung von Kommunen. Ziel war es, eine Bestandsaufnahme der Strukturen, Steuerungsfunktionen und deren Zielerreichung sowie ein Bild der Motivation zur Gründung von Holdings zu erlangen. Die Befragung richtete sich an alle Kommunen mit einer Einwohnerzahl von mindestens 20.000. Damit wurden 765 Kommunen befragt, von denen 103 (13,5 %) antworteten. Nach Bundesländern differenziert streuten die Rückläufe zwischen 6,7 % und 28,0 %. Besonders hoch war der Rücklauf aus den neuen Bundesländern (ohne Berlin) und Schleswig-Holstein. Aus Rheinland-Pfalz, dem Saarland sowie den Stadtstaaten Berlin und Bremen gab es keine Antworten.

Etwa die Hälfte der Kommunen gab an, eine Holdinggesellschaft zu besitzen (43 %) bzw. zu planen (3 %). 54 % verfügen über keine kommunale Holding. Aufgrund der geringen Zahl konnten die Antworten der Kommunen, die aktuell eine Holding planen, nicht separat ausgewertet werden. Identische Fragen, zum Beispiel zu den Zielen einer Holding, wurden gemeinsam mit der Gruppe der Kommunen mit bereits bestehender Holding zusammengefasst.

Tabelle 1: Rücklauf nach Bundesländern

Bundesland	Gemeinden über 20.000 EW*	Anteil an allen Gemeinden über 20.000 EW** [%]	Gemeinden mit Antwort „Holding“	Gemeinden mit Antwort „keine Holding“	antwortende Gemeinden insgesamt	Rücklauf „Holding“ [%]	Rücklauf „keine Holding“ [%]	Rücklauf insgesamt [%]
Baden-Württemberg	163	21,4	3	8	11	27,3	72,7	6,7
Bayern	64	8,4	6	3	9	66,7	33,3	14,1
Berlin	1	---	0	0	0	---	---	---
Brandenburg	27	3,5	2	3	5	40,0	60,0	18,5
Bremen	2	---	0	0	0	---	---	---
Hamburg	1	---	1	0	1	100	0	100
Hessen	59	7,8	4	3	7	57,1	42,9	11,9
Mecklenburg-Vorpommern	9	1,2	2	0	2	100	0	22,2
Niedersachsen	92	12,1	4	9	13	30,8	69,2	14,1
Nordrhein-Westfalen	212	27,9	12	18	30	40,0	60,0	14,2
Rheinland-Pfalz	21	2,8	0	0	0	---	---	---
Saarland	11	1,4	0	0	0	---	---	---
Sachsen	33	4,3	7	2	9	77,8	22,2	27,3
Sachsen-Anhalt	25	2,6	2	5	7	28,6	71,1	28,0
Schleswig-Holstein	20	2,6	2	3	5	40,0	60,0	25,0
Thüringen	25	3,3	2	2	4	50,0	50,0	16,0
gesamt	765		47	56	103	45,6	54,4	13,5
gesamt ohne Stadtstaaten	761	100				© Kompetenzzentrum & SNPC		

* Gebietsstand 31.12.2009.

** Für den Anteil der Gemeinden über 20.000 Einwohner je Bundesland bezogen auf alle Gemeinden über 20.000 Einwohner werden die Stadtstaaten mit deren Kommunen nicht berücksichtigt.

4 Ergebnisse der Studie

4.1 Kommunale Ziele und Motive für die Gründung einer Holding

Kommunen können aus unterschiedlichen Beweggründen eine Holding gründen. In der Studie wurden verschiedene Ziele abgefragt und von den Teilnehmern nach Wichtigkeit gewichtet. Eine Übersicht zeigt Abbildung 1.

Sowohl in der Häufigkeit der Nennung als auch der Wichtigkeit sticht eindeutig der Aspekt der Nutzung bzw. Wahrung des steuerlichen Querverbundes hervor (Anzahl Nennung 47, Mittelwert¹ 2,7), dicht gefolgt vom Ziel „Generierung von Synergieeffekten/Verbundvorteilen“ (Anzahl Nennung: 45, Mittelwert 2,4). Die Generierung von Gewerbesteuereinnahmen wird ebenfalls als Ziel angegeben, jedoch mit einer relativ geringen Anzahl an Nennungen (43) und der geringsten Gewichtung (Mittelwert 1,7). Alle anderen abgefragten Ziele liegen der Nennung und Gewichtung nach eng beieinander.

Die faktorenanalytische Untersuchung² des Fragenblocks förderte drei Grundmotivationen zu Tage:

■ Kommunalpolitische Motivation

Besonderer Wert wird dabei auf Sicherung des kommunalen Einflusses, der Versorgungssicherheit und der Arbeitsplätze gelegt

■ Finanzpolitische Motivation

Das Erreichen von Sachzielen und wirtschaftlichen Synergien, Gewerbesteuer, Stärkung der Finanzierungs- und Zahlungsfähigkeit sowie stabile Preise für Bürger stehen hier im Vordergrund

■ Standortpolitische Motivation

Dieser Faktor ist gekennzeichnet durch das Ziel, die kommunale Wirtschaft und die lokale Wertschöpfung zu stärken. Der steuerliche Querverbund ist bei dieser Motivation eher von geringer Bedeutung, während er bei den beiden anderen teilweise stark mitverfolgt wird.

Kommunen ohne Holdinggesellschaft wurden nach den Gründen und deren Bedeutung gefragt, die ggf. zu einer Entscheidung gegen eine Holding geführt haben.

Abbildung 1: Zielstruktur kommunaler Holdings sowie deren Gewichtung



¹ Auf einer Skala von 1: unwichtig bis 4: sehr wichtig.

² Faktorenanalyse mit Varimax-Rotation.

Als Gründe konnten fehlende politische Mehrheit, Sorge um Kontrollverlust, Wunsch nach direkter Steuerung und zielgenauer Gewährleistung der Daseinsvorsorge aus der Verwaltung heraus, Probleme, einen steuerlichen Querverbund aufrechtzuerhalten, eine zu starke Diskrepanz zwischen wirtschaftlichen Formalzielen und öffentlichen Sachzielen, zu hohe Kosten einer Holding und eine zu geringe Anzahl kommunaler Unternehmen, die in eine Holding eingehen würden, benannt werden. Abbildung 2 stellt dar, welche Gründe als am Wichtigsten benannt wurden.

Eine Faktorenanalyse über die Antworten zeigt, dass es zwei Grundmotivationen gibt, die zur Ablehnung einer Holding führen:

■ Faktor „Finanz- und Sachziele“

Für Kommunen, die dieser Grundmotivation folgen, sind der Wunsch nach zielgenauer Gewährleistung der Daseinsvorsorge, eine zu starke Diskrepanz zwischen wirtschaftlichen Formalzielen (z. B. Gewinn, Umsatz) und öffentlichen Sachzielen (z. B. Daseinsvorsorge und Qualität der Leistungserbringung) sowie die

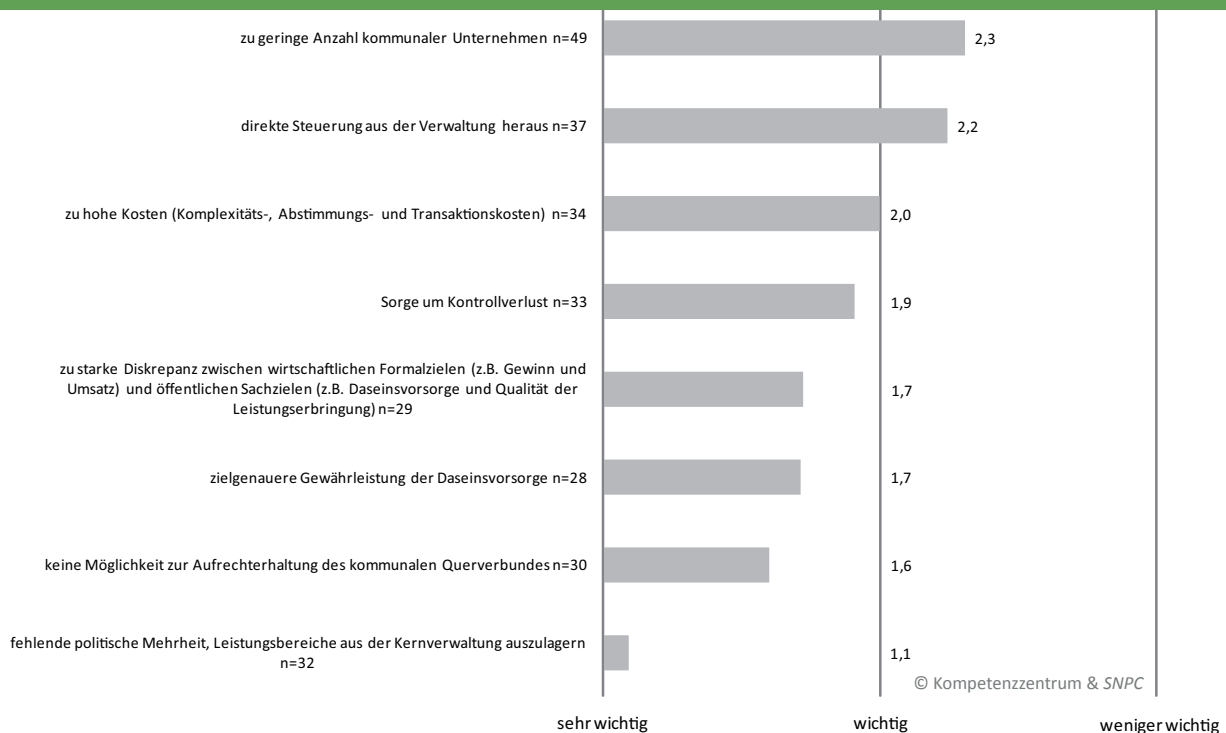
evtl. Gefährdung eines steuerlichen Querverbundes besonders ausschlaggebend für eine Entscheidung gegen eine Holding.

■ Faktor „Kontrollziele“

Die Grundmotivation durch Kontrollziele wird besonders von Kommunen verfolgt, die angeben, eine zu geringe Zahl von kommunalen Unternehmen für eine Holding zu besitzen. Charakteristisch ist die Sorge um Kontrollverlust durch eine Holding und den Wunsch, die Unternehmen direkt aus der Verwaltung heraus zu steuern.

Beide Grundmotivationen können durchaus in einer Kommune gemeinsam vorkommen. Unabhängig von diesen beiden Faktoren sind die Aussagen zur fehlenden politischen Mehrheit und zu hohen Kosten (Komplexitäts-, Abstimmungs- und Transaktionskosten). Diese beiden Gründe werden bei beiden Grundmotivationen gelegentlich genannt. Politische Bedenken gegen eine Holding scheinen insgesamt eine eher untergeordnete Rolle zu spielen. Zwar führen 32 Kommunen diesen Grund an, jedoch mit relativ geringer Gewichtung.

Abbildung 2: Gründe gegen eine kommunale Holdinggesellschaft und deren Gewicht



4.2 Strukturen kommunaler Holdings

4.2.1 Holdingstypen

Alle Gemeinden, die eine Holding besitzen oder beabsichtigen, eine solche zu gründen, wurden zu Struktur und Organisation der Holdinggesellschaft befragt.

Holdinggesellschaften

Das kommunale Wirtschaftsrecht sieht keine expliziten Regelungen zur Gründung einer Holding vor, während das Ob und Wie der unmittelbaren wirtschaftlichen Betätigung der Kommunen in den Gemeindeordnungen geregelt ist. Holdinggesellschaften stellen eine übergeordnete Verwaltungs- und/oder Leitungsebene für mehrere rechtlich eigenständige Tochtergesellschaften dar. Unternehmensbeteiligungen bestehen für eine Kommune in der Regel nur mittelbar, da die Gemeinde an der Holding beteiligt ist, nicht aber direkt an den Unternehmen³. Unterhalb der Holding agieren die Tochterunternehmen je nach Holdingform und -struktur in unterschiedlichem Maße eigenständig.

Finanzholding

Bei dieser Form übernimmt die Holdinggesellschaft lediglich die Verwaltung des Vermögens aller in der Holding zusammengefassten Unternehmen. Sie agiert weder am Markt noch ist sie aktiv an der Leistungserstellung beteiligt. Auch Strategien für die Tochtergesellschaften werden nicht von der Finanzholding erstellt. Eine Einflussnahme auf die Tochterunternehmen erfolgt lediglich über die Vorgabe monetärer Ziele.

Finanzholdings sind besonders dann interessant, wenn es gilt, weitgehend unverbundene Unternehmen in einem Konzern zusammenzufassen, ohne gleich neue Strukturen entwickeln zu müssen (z. B. zum Erhalt eines steuerlichen Querverbundes). Langfristig können sich Finanzholdings aber auch zu Management- bzw. Strategieholdings oder operativen Holdings weiterentwickeln.

Operative Holding/Stammhauskonzern

Bei der operativen Holding übernimmt die Holdinggesellschaft als übergeordnete Leitungsebene die strategische Gesamtleitung aller eingegliederten Unternehmen. Eine Konsequenz daraus ist, dass die Holdinggesellschaft selbst am Markt agiert und aktiv an der Leistungserstellung beteiligt ist. Diese Organisationsform entspricht weitgehend dem Stammhauskonzern. Im New Public Management wird davon ausgegangen, dass Konzerne ab einer bestimmten, kritischen Größe dazu von der Stammhausstruktur zu einer Holdingstruktur wechseln. Anlass dafür ist die betriebswirtschaftliche Annahme, dass so die Transaktionskosten in Bezug auf die Organisation des Konzerns minimiert werden.⁴ Die operative Holding kann dabei bestehende Strukturen weiterführen.

Management- oder Strategieholding

Hier bestimmt die Holdinggesellschaft die Gesamtstrategie, ohne die Autonomie der Teileinheiten gänzlich aufzuheben. Die Tochterunternehmen sind für die eigene Unternehmensstrategie im Rahmen der Konzernstrategie verantwortlich. Die Verantwortung für die operative Tätigkeit liegt in der Regel vollständig bei den Tochterunternehmen. Charakteristisch für eine Management- oder Strategieholding ist die Optimierung der Aufgabenverteilung zwischen den einzelnen Mitgliedsunternehmen.⁵

³ Vgl. Landesdirektion Dresden 2011.

⁴ Vgl. Linhos 2006, S. 372 f.

⁵ Vgl. ebenda.

Die Ergebnisse zeigen, dass alle drei im Kasten-
text beschriebenen Holdingtypen, Finanzhol-
ding, Management- oder Strategie-Holding und
operative Holding mit unterschiedlichen An-
teilen als kommunale Konzerne existieren. Mit
einem Anteil von 40 % sind die operativen Hol-
dings bzw. Stammhauskonzerne die am häu-
figsten gewählte Holdingstruktur, gefolgt von
der Management- oder Strategieholding (32
%). Etwas seltener sind reine Finanzholdings
(28 %), wie in Abbildung 3 dargestellt. Differen-
ziert nach Gemeindegröße (vgl. Abbildung 4)

zeigt sich, dass bei Gemeinden bis 50.000 Ein-
wohner am häufigsten die Finanzholding (ca.
47 %), bei Gemeinden mit 50.000 bis 100.000
Einwohnern vorrangig die operative Holding
(ca. 46 %) und bei Großstädten (Gemeinden
über 100.000 Einwohner) meist die Strategie-
oder Managementholding (ca. 56 %) als Struk-
tur genutzt wird.

Abbildung 3: Typen kommunaler Holdinggesellschaften (n=47)

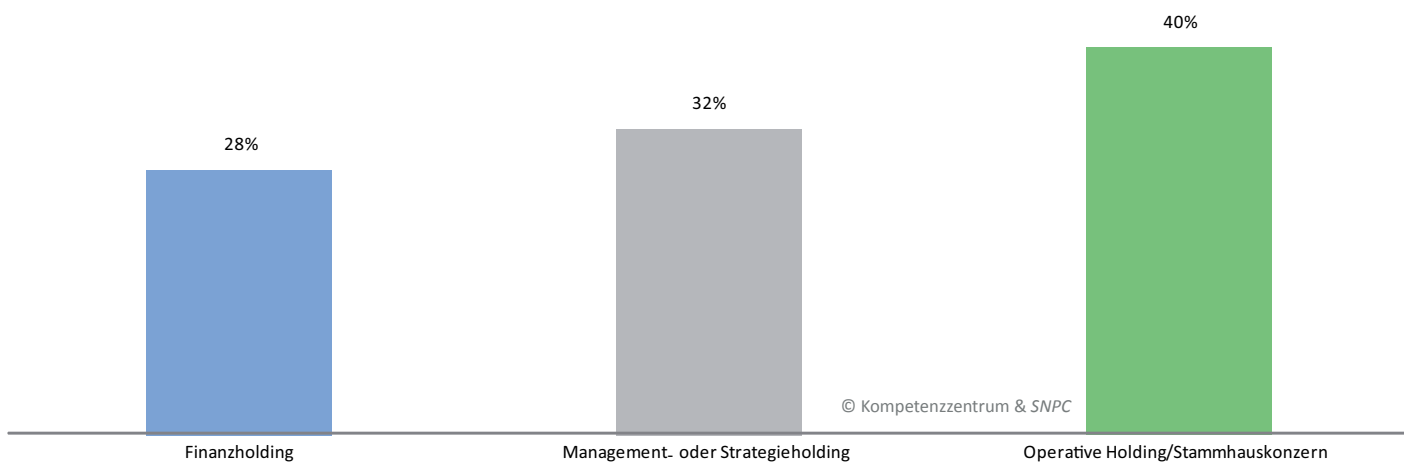
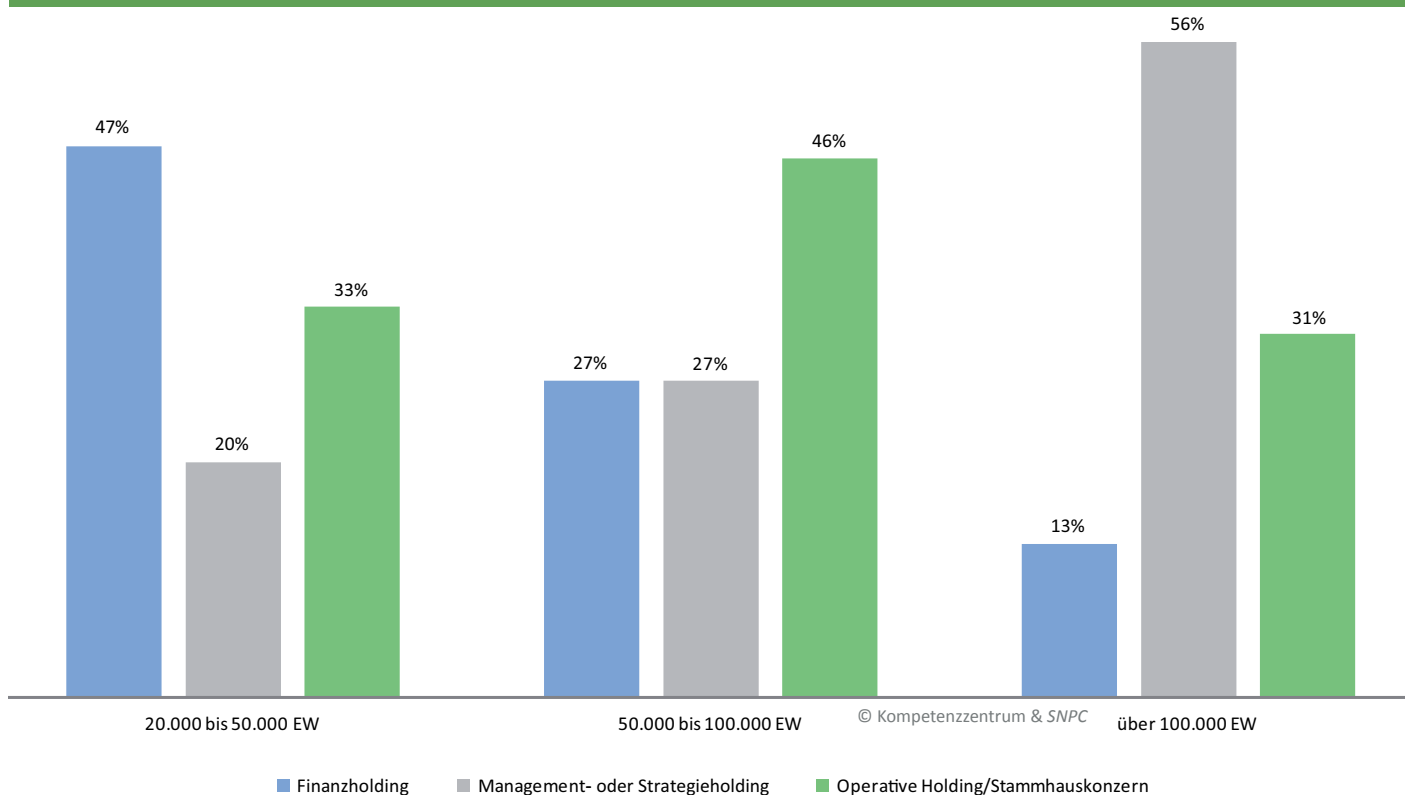


Abbildung 4: Struktur kommunaler Holdings nach Gemeindegröße



Bei der Wahl der Holdingstruktur können verschiedene Faktoren einen Einfluss haben:

- Der Aufgaben- bzw. Leistungskatalog der zusammenzuführenden kommunalen Unternehmen,
- die Ziele der Kommune,
- die Beteiligung privater Gesellschafter an den Tochterunternehmen sowie
- die Größe und dadurch bedingt auch Leistungsfähigkeit der Kommune.

Kommunale Aufgaben und Daseinsvorsorgeauftrag

Eine Vielzahl kommunaler Aufgaben lassen sich auf das grundgesetzlich verankerte Postulat der Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse zurückführen (Daseinsvorsorgeauftrag⁶). Das klassische Verständnis im FORSTHOFF'schen Sinne rechnet „(...) all jene Leistungen der öffentlichen Hand zur Daseinsvorsorge, auf die der einzelne durch den Verlust des selbstbeherrschten Lebensraumes und damit die einhergehende soziale Bedürftigkeit i. w. S. angewiesen ist“⁷. Es handelt sich um einen unbestimmten Rechtsbegriff, für den keine abschließende (rechtliche) Definition⁸ existiert. Wird eine Aufgabe der Daseinsvorsorge zugeordnet, existiert folglich keine zwingende Regelung, auf welche Art und Weise die Aufgabe

erledigt werden muss. Grundsätzlich kann die Leistung auch durch (private) Dritte erfolgen.⁹ Für viele Leistungen der Daseinsvorsorge existieren jedoch Rechtsnormen, die zumindest die Gewährleistungsverantwortung dem Staat übertragen.¹⁰

Die kommunalen Aufgaben lassen sich dabei unterteilen in weisungsfreie Pflichtaufgaben, weisungsgebundene Pflichtaufgaben und freiwillige Aufgaben. Die beiden erstgenannten werden durch Landesrecht vorgegeben, letztere liegen in der kommunalen Entscheidung. Vielfach entsprechen auch die Pflichtaufgaben Betätigungsfeldern kommunalen Wirtschaftens. Am Beispiel des Freistaates Sachsen¹¹ sind weisungsfreie Pflichtaufgaben die Wasservers- und Abwasserentsorgung, die Abfallwirtschaft und der ÖPNV. Bei bestimmten kommunalen Aufgaben, welche sinnvoll nur überörtlich erbracht werden können, ist die Organisation dieser Aufgaben in Kooperation vorgeschrieben. Als Instrument dienen hier die Verwaltungsgemeinschaft, der Verwaltungsverband und für infrastrukturelle Aufgaben der Zweckverband.¹² Eine relevante weisungsgebundene Pflichtaufgabe stellt die Wohnungsbauförderung dar. Freiwillige Aufgaben umfassen die Elektrizitäts-, Gas- und Fernwärmeversorgung. Die drei Letztgenannten können auch im Rahmen der sog. „kombinierten Versorgung“ erfüllt werden.

⁶ Der staatliche Auftrag der Daseinsvorsorge kann dabei aus § 2 Abs. 2 Nr.1 ROG abgeleitet werden: „Im Gesamtraum der Bundesrepublik Deutschland und in seinen Teilräumen sind ausgeglichene soziale, infrastrukturelle, wirtschaftliche, ökologische und kulturelle Verhältnisse anzustreben. Dabei ist die nachhaltige Daseinsvorsorge zu sichern (...)“.

⁷ Einig (2008), S. 18.

⁸ Als Beispiel kann hier aber die Definition der EU aufgeführt werden, welche wie folgt lautet: „Leistungen der Daseinsvorsorge (oder gemeinwohlorientierte Leistungen) sind marktbezogene oder nichtmarktbezogene Tätigkeiten, die im Interesse der Allgemeinheit erbracht und daher von den Behörden mit spezifischen Gemeinwohlverpflichtungen verknüpft werden.“ (Europäische Gemeinschaft (Hrsg.): Leistungen der Daseinsvorsorge in Europa; in: ders.: Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. C 281/03, 1996, S. 3).

⁹ Rottmann (2011), S. 29.

¹⁰ So ist der ÖPNV entsprechend § 1 Abs. 1 RegG (Regionalisierungsgesetz) eine Aufgabe der Daseinsvorsorge, die jeweiligen ÖPNV-Gesetze der Länder bekräftigen dies. Auch die Abfallwirtschaft ist nach § 10 Abs. 1 und § 13 KrW-/AbfG (Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz) eine Aufgabe der Daseinsvorsorge. Gleiches gilt entsprechend § 50 Abs. 1 WHG (Wasserhaushaltsgesetz) für die Wasserversorgung. Zudem benennen weitere Fach- und Landesgesetze weitere Bereiche, die der Daseinsvorsorge zuzuordnen sind.

¹¹ Vgl. Sächsisches Staatsministerium des Innern: Kommunalen Produktplan für den Freistaat Sachsen.

¹² Am Beispiel Sachsen vgl. etwa Sächsisches Gesetz über kommunale Zusammenarbeit – SächsKomZG. Hier wird geregelt, dass für kommunale Aufgaben, zu welchen Gemeinden oder Landkreise verpflichtet oder berechtigt sind, Zweckverbände oder Verwaltungsgemeinschaften gegründet werden können (§§ 1 und 2 Abs. 1). Typische Beispiele sind Trinkwasser- oder Abwasserzweckverbände. Ferner können Gemeinden verpflichtet werden, bezogen auf weisungsgebundene Pflichtaufgaben entsprechend zusammenzuarbeiten, sofern die Wirtschafts- und Verwaltungskraft einzelner Kommunen für eine ordnungsgemäße Aufgabenerfüllung nicht ausreicht (vgl. bspw. Sachsen: § 14 SächsKomZG).

4.2.2 In die Holding eingegliederte Sparten

Zur Klärung eines Zusammenhangs zwischen bestimmten Holdingstrukturen und Sektoren, in denen Beteiligungsunternehmen aktiv sind, wurden die Kommunen gefragt, welche kommunalen Aufgaben¹³ sie in Holdinggesellschaften eingegliedert haben (vgl. Abbildung 5). Anschließend sollten sie darlegen, welche Sparten nicht einer Holding untergeordnet wurden und warum (Abbildung 6).

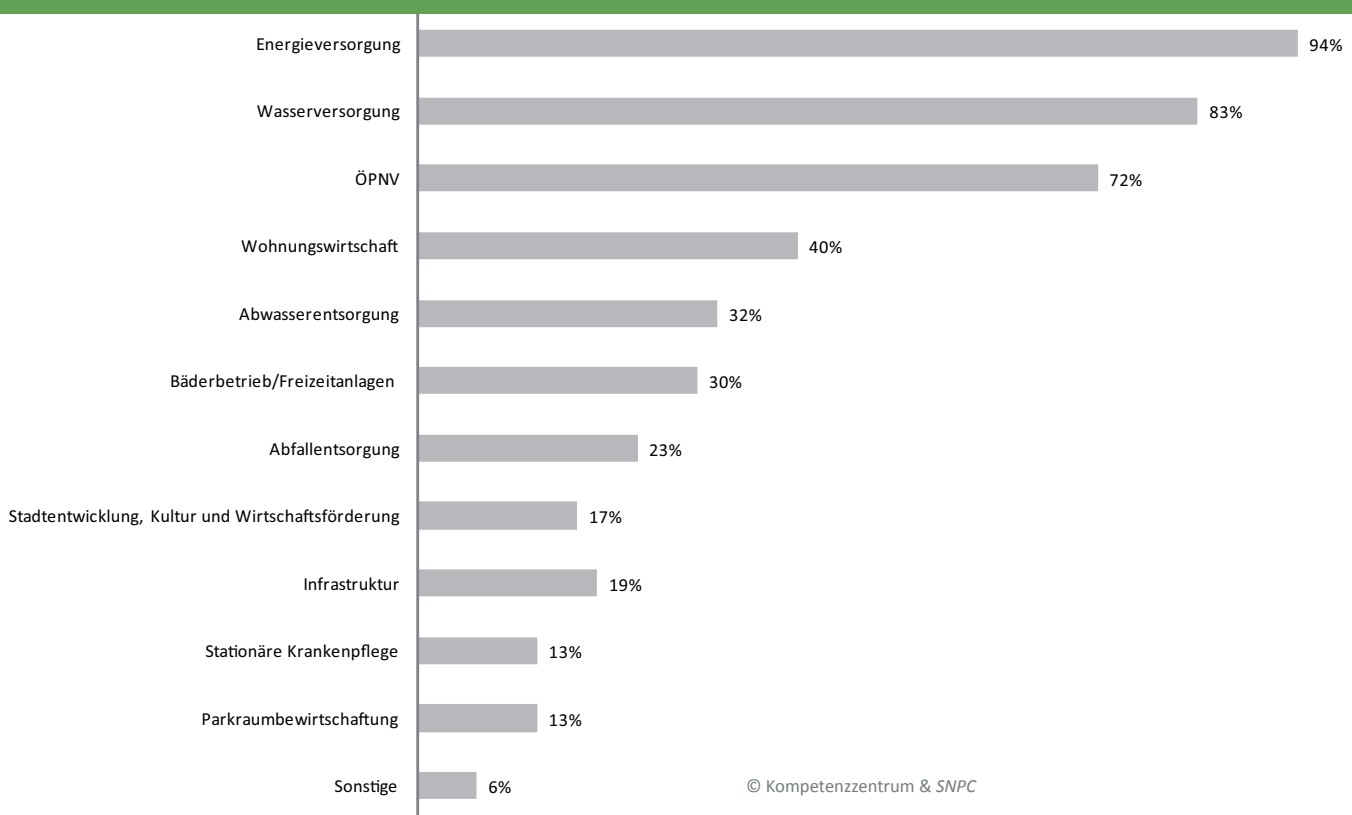
Im Ergebnis zeigt sich, dass die Kommunen insbesondere ihre Versorgungsunternehmen Holdinggesellschaften zuordnen: So gaben 94 % der Kommunen an, die Energieversorgung in eine Holdingstruktur eingegliedert zu haben, 83 % nahmen dies bei der Sparte Wasserversorgung vor und 72 % in der Sparte ÖPNV. Schon bei diesen drei Sparten zeigt sich zweierlei: Zum einen befinden sich vor allem wirtschaft-

lich rentable, aber freiwillige kommunale Aufgaben (Sparten wie die Energieversorgung) und zugleich kostenintensive, eher zuschussbedürftige kommunale Pflichtaufgaben (z. B. ÖPNV) in einer Holdingstruktur.

Seltener sind Aufgaben einer Holdinggesellschaft zugeordnet, die

- eher den freiwilligen kommunalen Aufgabenbereich zuzuordnen sind (Bäderbetrieb, Freizeitanlagen oder Stadtentwicklung, Kultur und Wirtschaftsförderung, Wohnungswirtschaft),
- per Gesetz in kommunaler Kooperation erbracht werden, sofern die Kommune zur ordnungsgemäßen Erfüllung allein nicht in der Lage ist (bspw. Abwasserentsorgung, Abfallentsorgung¹⁴), oder die

Abbildung 5: In Holdinggesellschaften eingegliederte Aufgabenbereiche



¹³ Ursprünglich wurden den Kommunen sieben Sparten (Energieversorgung, Wasserversorgung, Abwasserentsorgung, ÖPNV, Wohnungswirtschaft, stationäre Krankenpflege und Abfallentsorgung) sowie die Kategorie „Sonstige, und zwar...“ vorgegeben. Da besonders von letztgenannter vielfach Gebrauch gemacht wurde, wurden die Antworten dieser Kategorie zu fünf zusätzlichen Kategorien zusammengefasst: Bäderbetrieb/Freizeitanlagen, Stadtentwicklung, Kultur und Wirtschaftsförderung, Infrastruktur, Parkraumbewirtschaftung sowie Sonstige. Freizeitanlagen stellen dabei v. a. Bäder und Sportanlagen aller Art dar, unter Infrastruktur wurden Antworten wie IT-Dienstleistungen, Telekommunikation, Medien, Internet, Kabelnetz, Verkehr und Infrastruktur, Straßenbeleuchtung, Baugesellschaft oder Flächenverwaltung zusammengefasst.

¹⁴ Beispielhaft soll dies an der Abfallbeseitigung dargelegt werden: Generell besteht nach § 13 Abs. 1 KrW-/AbfG eine Überlassungspflicht an den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger, sofern die dem Gesetz unterliegenden Abfälle nicht im Sinne des Gesetzes vom Erzeuger entsorgt werden können. Dabei sind nach § 17 Abs. 2 KrW-/AbfG insbesondere Verbände zur Abfallbeseitigung einzurichten, sofern der zuständige Entsorgungsträger – die Kommune – selber diese Aufgabe nicht ordnungsgemäß erfüllen kann. Daher regeln die Landesgesetze, dass bei öffentlichem Interesse die Gemeinden sich in entsprechenden Abfallverbänden zusammenschließen müssen (vgl. bspw. § 7 LAbfG BW, § 7 Abs. 1 AbfWG MV, § 11 Abs. 2 BbgAbfG oder § 4 Abs. 1 SächsABG). Entsprechende Normen existieren auch für weitere o. g. Sparten im Aufgabenkreis der Daseinsvorsorge.

- zwar eine hoheitliche Aufgabe darstellen, aber nicht dem unmittelbaren kommunalen Wirkungskreis unterliegen (bspw. Stationäre Krankenpflege).

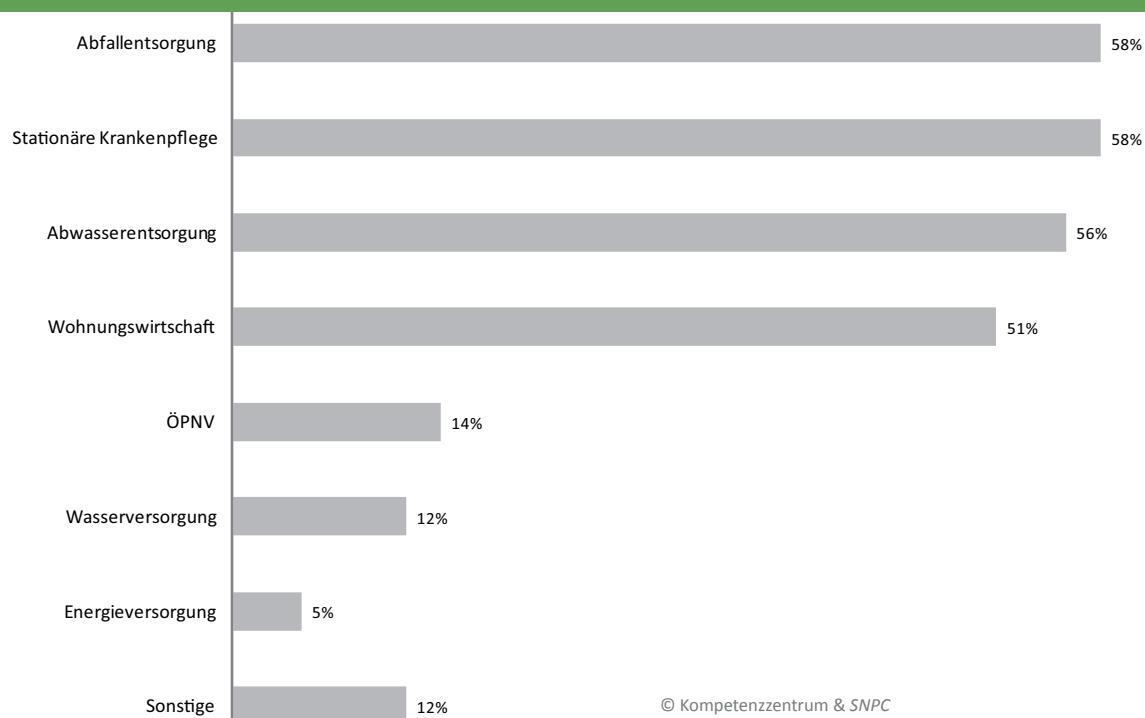
Die drei meistgenannten Sparten sind jene, die oftmals zu einem kommunalen Querverbund zusammengeschlossen werden: Insbesondere ÖPNV-Unternehmen und kommunale Energie- und Wasserversorger werden häufig zu sogenannten steuerlichen Querverbünden zusammengeschlossen. Die Gewinne der profitablen kommunalen Energieerzeuger können so zum Ausgleich der Defizite der ÖPNV-Unternehmen verwandt werden. Da immerhin 61,7 % der Kommunen, die über eine Holdinggesellschaft verfügen, auch diese beiden Sparten in der Holding zusammengeführt haben, scheinen die in Abbildung 2 deutlich werdenden Bedenken entkräftet, dass mit einer Holding der kommunale Querverbund nicht aufrecht erhalten werden kann.

Vor allem die Sparten Abfallentsorgung (58 %), Stationäre Krankenpflege (58 %), Abwasserentsorgung (56 %) und Wohnungswirtschaft (51 %) werden eher nicht in eine Holding eingegliedert (vgl. Abbildung 6). 16 Kommunen gaben dafür

eine Begründung ab, die in Abbildung 7 dargestellt ist.

Etwa zwei Drittel (63 %) nannten eine nicht holdinggeeignete Rechtsform als Grund. Bei genauerer Betrachtung zeigte sich, dass mehr als die Hälfte (56 %) der leistungserbringenden Stellen in öffentlich-rechtlicher Organisationsform geführt werden (AöR oder Eigenbetrieb), für eine Holding nur privatrechtliche Organisationsformen in Frage kämen. Weitere 20 % gaben an, dass eine höhere Zielerreichung und Effektivität der Unternehmen ohne Holding erreicht werden könne. Beispielsweise wurde in diesem Zusammenhang darauf verwiesen, dass (kommunale) Unternehmen einiger Sparten zu klein wären, um eine Effizienzsteigerung durch eine Holding zu erreichen. Weiterhin nannten 17 % ungeeignete Gesellschafterstrukturen (und hier einen hohen Anteil privater Unternehmen) als Hindernisgrund. 10 % nannten schließlich steuerliche Gründe. Auch der Hinweis, dass die entsprechende Aufgabe durch einen entsprechenden gesetzlich vorgeschriebenen Verband wahrgenommen wird (Zweckverband) oder keine öffentliche Aufgabe darstellt und daher anscheinend nicht durch die Kommune selbst wahrgenommen wird, wurden als Gründe gegen eine Holdinggesellschaft genannt.¹⁵

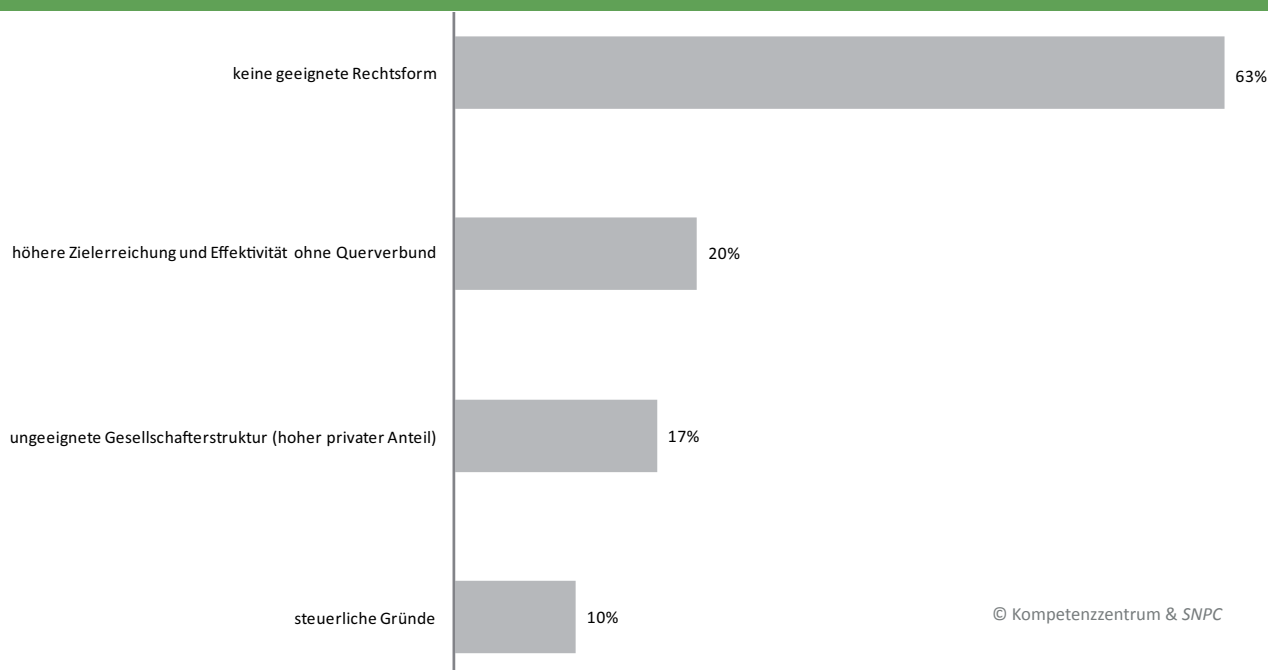
Abbildung 6: Nicht in Holdinggesellschaften eingegliederte Aufgabenbereiche



© Kompetenzzentrum & SNPC

¹⁵ Zwar finden sich diese Gründe in den vier Gruppen von Gründen wieder, aber diese Aussagen bestätigen die Vermutung, dass die Bildung von Holdinggesellschaften auch von anderen kommunalrechtlichen Rahmenbedingungen abhängig ist.

Abbildung 7: Gründe gegen die Einbindung in eine Holding



Einen Eindruck davon, welches Aufgabenspektrum zur Wahl einer bestimmten Holdingstruktur führt, gelingt, wenn die Angaben zu den in einer Holdinggesellschaft zusammengeführten Sparten mit den gewählten Holdingstrukturen verknüpft werden (vgl. Abbildung 8).

So zeigt sich bei Holdings mit den Sparten Energieversorgung, Wohnungswirtschaft, Parkraumbewirtschaftung und Bäderbetrieb/Freizeitanlagen (alles freiwillige kommunale Aufgaben), dass alle drei Holdingstrukturen relativ gleichverteilt sind. Daraus lässt sich folgern, dass je nach kommunaler Zielvorstellung die entsprechende Struktur gewählt wird.

Die Sparte ÖPNV stellt einen originären Bereich kommunaler Aufgaben dar. Wird sie in eine Holding integriert, wird fast ausschließlich der Typ Management- oder Strategieholding genutzt (93 % der Nennungen).

Die Sparte Abfallentsorgung ist weniger oft in Holdingstrukturen eingebunden. Nur wenige Kommunen, haben Abfallentsorgung in die Holding integriert. Sofern eine Integration stattfand, erfolgte sie meist in eine Management- oder Strategieholding (47 % der entsprechenden Gemeinden, vgl. Abbildung 7). Nur 16 % der Gemeinden mit operativer Holding haben die Sparte Abfallentsorgung in die Holding in-

tegriert. Bei Gemeinden mit einer Finanzholding liegt dieser Anteil bei 8 %. Auch hier wurde bereits dargelegt, dass für diese kommunale Aufgabe, sofern die Gemeinde sie nicht ordnungsgemäß eigenständig (und ggf. mittels einer Holding) erfüllen kann, zwingend Verbände einzurichten sind (vgl. Fußnote 13). Die Aufgabenerfüllung geht dann an den Verband über, die Gemeinde selbst ist dann als Mitglied des Verbandes formal nicht im operativen Geschäft selber tätig.

Da die klassischen Querverbundsparten (Energie- und Wasserversorgung, ÖPNV) zumeist unter einer Holding vereint sind (vgl. Abbildung 8), wurden diese Sparten in Abbildung 9 nochmals nach Holdingtypen differenziert dargestellt. Es zeigt sich, dass für den „klassischen“ Querverbund eher Management- oder Strategieholdings (43 %) sowie Operative Holdings/Stammhauskonzern (36 %) genutzt werden. Die Finanzholding ist mit 21 % in Relation weniger verbreitet.

Abbildung 8: Wahl der Holdingstruktur nach Sparte (Mehrfachnennungen zulässig)

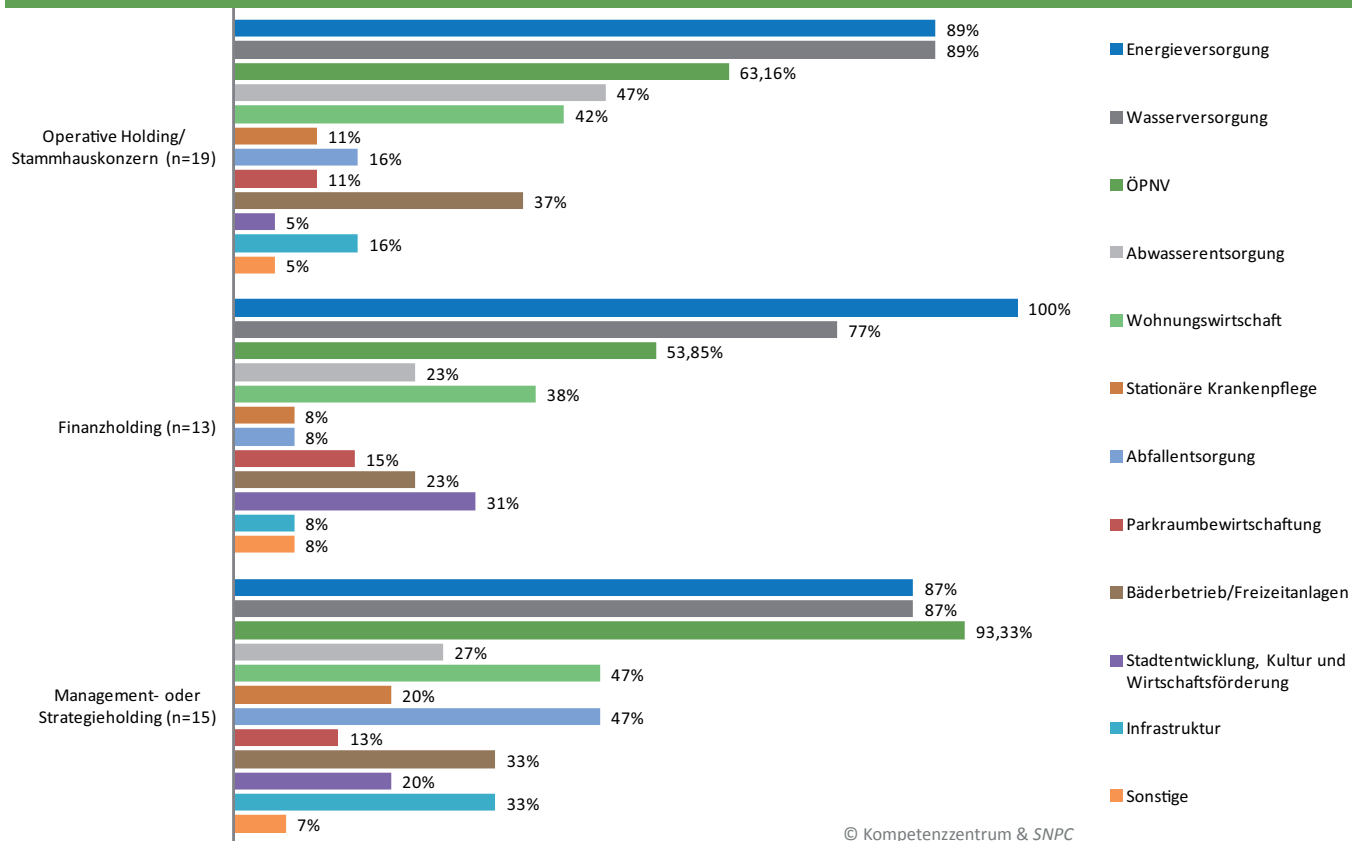


Abbildung 9: Holdingtypen nach Querverbundsparten Energie, Wasserversorgung, ÖPNV

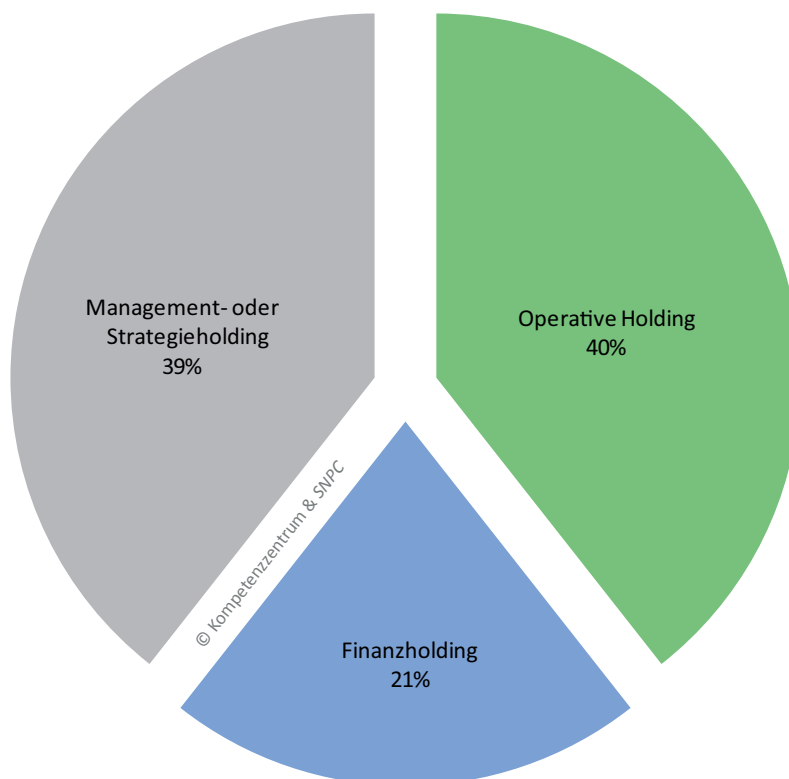
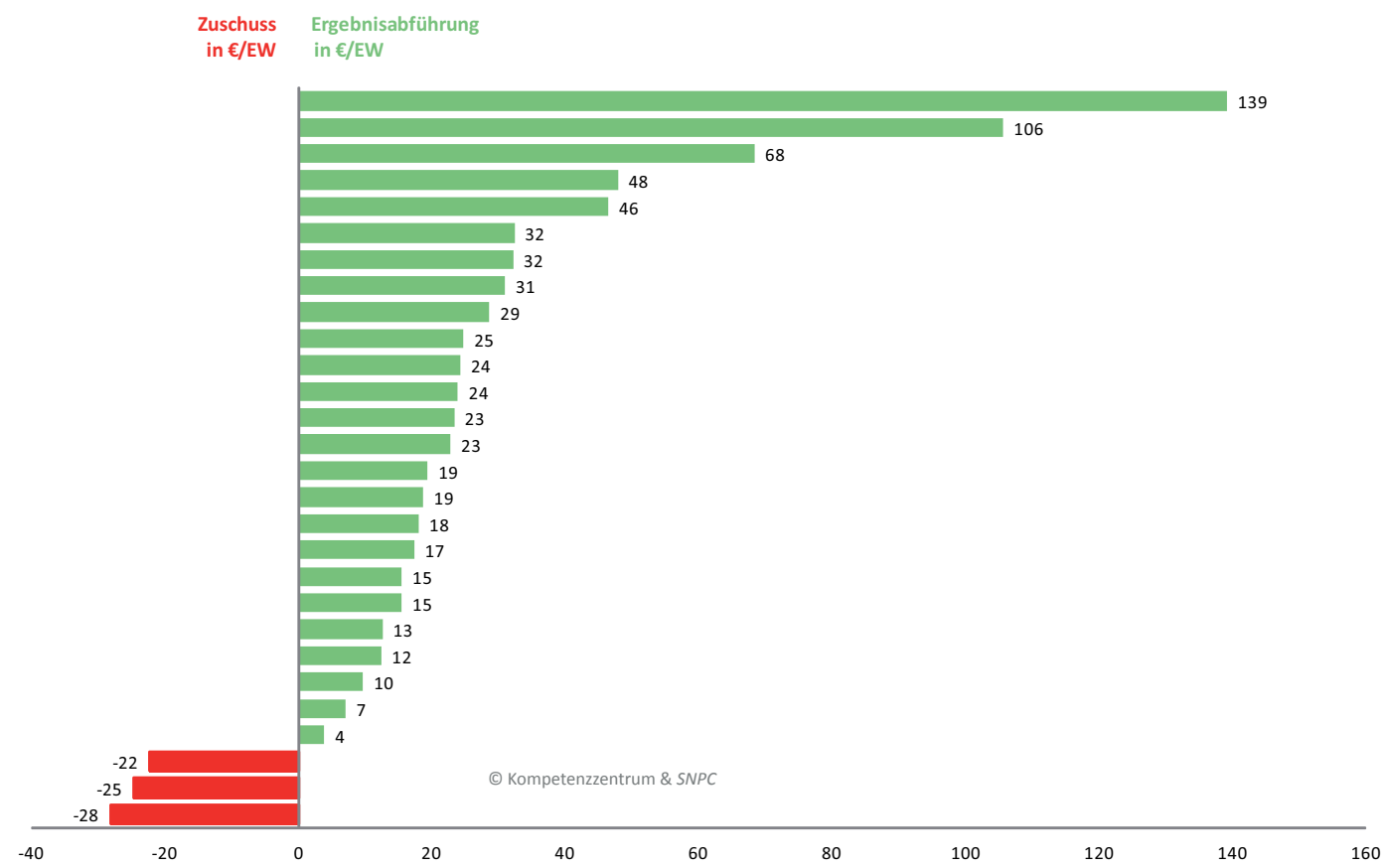


Abbildung 10: Zuschussbedarf und Ergebnisabführung der Holding (n=42)



4.2.3 Ergebnisabführung bzw. finanzieller Zuschuss

Ziel und Aufgabe von Holdings ist es, trotz Verbindung von defizitären und profitablen Beteiligungen/Aktivitäten positive Ergebnisse zu erwirtschaften. Es gelingt fast allen Kommunen, dieses Ziel zu erreichen. Die Gesamtsicht auf kommunale Beteiligungen durch eine Holding macht es möglicherweise leichter, als wenn einzelne kommunale Unternehmen durch die Verwaltung direkt geführt werden. Die Kommunen wurden daher auch zur Ergebnisabführung bzw. dem Zuschuss und der Mitarbeiterzahl ihrer Holding befragt (Abbildung 10).

In der Gesamtschau benötigen nur drei Holdinggesellschaften (7,1 %) einen kommunalen Zuschuss zwischen ca. 20 und 30 EUR je Einwohner, zwölf Holdinggesellschaften benötigen weder einen Zuschuss noch wird Geld an die Kommune abgeführt (28,6 % der Nennungen, in der Abbildung nicht dargestellt).

In gut zwei Drittel der Fälle (27 Nennungen oder 64,3 %) erfolgt eine Ergebnisabführung, wobei diese eine große Spannbreite umfasst: Sie liegen zwischen 4 und 139 EUR je Einwohner, im Durchschnitt liegt sie bei 32 EUR je Einwohner.¹⁶

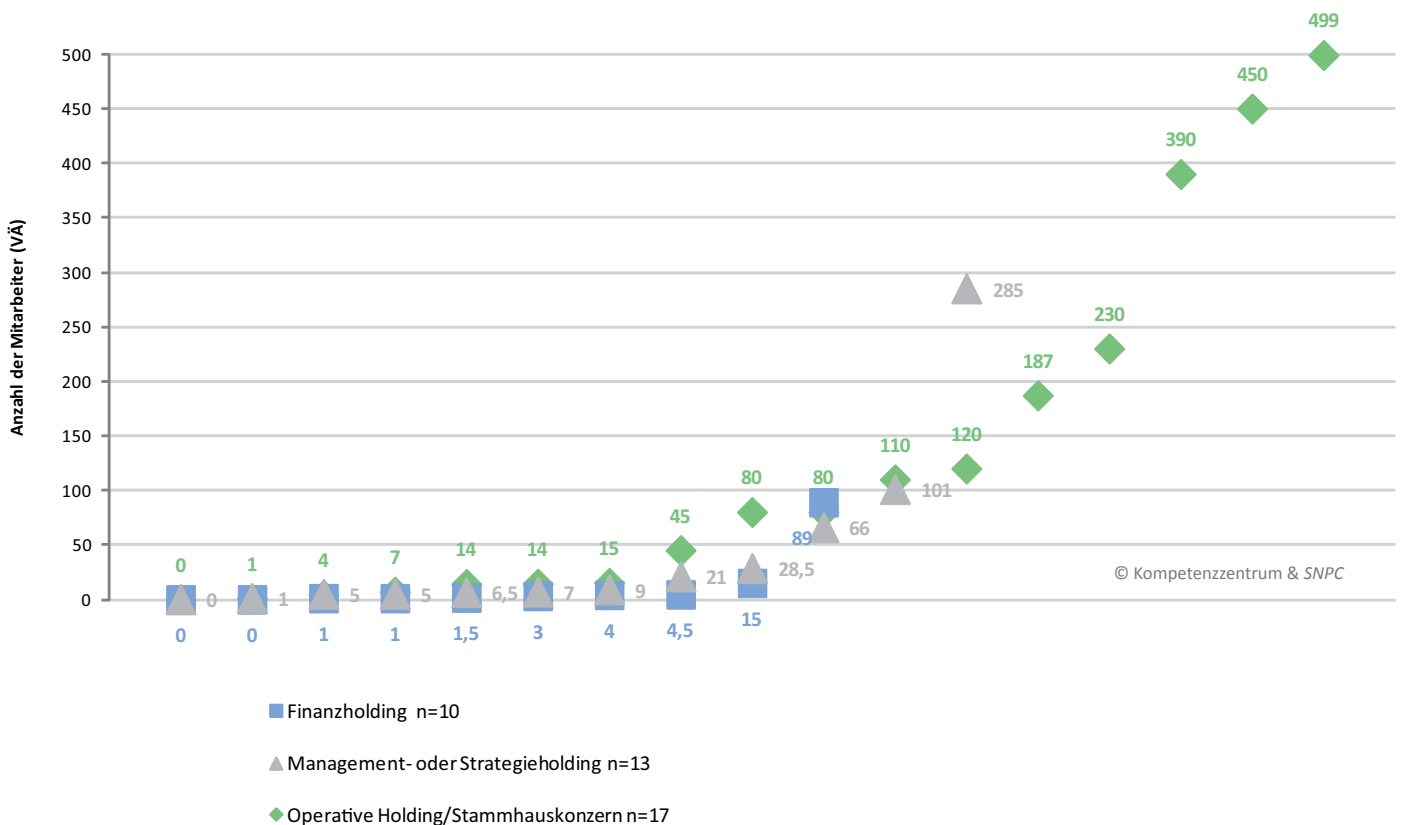
¹⁶ Werden die beiden Extremwerte 106 und 139 EUR je Einwohner vernachlässigt, so ergeben sich durchschnittlich 24 EUR je Einwohner.

4.2.4 Mitarbeiterzahl

Die Anzahl der Mitarbeiter (im Vollzeitäquivalent) schwankt erheblich; der Mittelwert liegt bei 226 Mitarbeiter je Holding. Allerdings existieren Unterschiede nach Struktur der Holding (vgl. Abbildung 11). Holdinggesellschaften des Typs Finanzholding weisen erwartungsgemäß die geringsten Mitarbeiterzahlen auf (1 bis 89 VÄ, im Durchschnitt 11,9 VÄ), am breitesten streut die Mitarbeiterzahl in den operativen Holdings (1 bis 499 VÄ, im Durchschnitt 127,1 VÄ). Management- oder Strategieholdings weisen 1 bis 285 Mitarbeiter auf (im Durchschnitt 41,2 VÄ je Holding). Dabei decken sich die Mitarbeiterzahlen mit den dem jeweiligen Holdingstyp zu unterstellenden Aufgaben: Bezogen bspw. auf die operative Holding, die Tochtergesellschaften direkt steuert und im operativen Geschäft tätig ist, würde man eine höhere Mitarbeiterzahl erwarten als bei einer Finanzholding, die lediglich Finanzgeschäfte führt und über monetäre Zielvorgaben steuert.

sen 1 bis 285 Mitarbeiter auf (im Durchschnitt 41,2 VÄ je Holding). Dabei decken sich die Mitarbeiterzahlen mit den dem jeweiligen Holdingstyp zu unterstellenden Aufgaben: Bezogen bspw. auf die operative Holding, die Tochtergesellschaften direkt steuert und im operativen Geschäft tätig ist, würde man eine höhere Mitarbeiterzahl erwarten als bei einer Finanzholding, die lediglich Finanzgeschäfte führt und über monetäre Zielvorgaben steuert.

Abbildung 11: Anzahl der Mitarbeiter der Holdinggesellschaft



4.2.5 Private Beteiligungen

Unternehmen, die einer kommunalen Holding angehören, können zusätzlich auch private Gesellschafter haben. In der Studie wurde abgefragt, an welchen Sparten mit wie viel Prozent private Eigner beteiligt sind (vgl. Abbildung 12). Insgesamt zeigt sich, dass private Unternehmen eher im Bereich der freiwilligen kommunalen Aufgaben zu finden sind (Energieversorgung, Wohnungswirtschaft) und relativ selten in Aufgabenbereichen, die ggf. zur Leistungserbringung über Verbände organisiert sind (Wasserversorgung, Abwasserentsorgung und Abfallentsorgung).

Die Differenzierung nach Sparten und Holdingstypen zeigt unterschiedliche Muster:

Die Beteiligung privater Unternehmen variiert in Abhängigkeit von der Holdingstruktur und der Sparte. So arbeiten Management- oder Strategieholdings in den Sparten Energie, Wasserversorgung und Abfallentsorgung deutlich häufiger gemeinsam mit privaten Partnern als andere Holdingtypen.

Insbesondere in Management- oder Strategieholdings sind vielfach Tochtergesellschaften vorzufinden, die private Anteilseigner besitzen. In 7 der 8 Sparten existieren solche Beteiligungen mit einem Anteil von 8 bis 100 %.

Auch die Finanzholdings haben vielfach Tochtergesellschaften, an denen private Gesellschafter beteiligt sind, wenn auch mit einem geringeren Anteil je Sparte, ebenfalls in 7 der 8 Sparten, aber mit einem Anteil von nur 13 bis 75 %.

Den geringsten Anteil privater Beteiligungen an Tochterunternehmen weisen die operativen Holdings auf. Diese haben in nur 5 der 8 Sparten private Tochtergesellschaften mit einem Anteil je Sparte zwischen 8 und 75 %.

Wird nach Sparten differenziert, fallen zwei besonders ins Auge: die Energieversorgung und die Wasserversorgung. Besonders hoch ist der Anteil privater Unternehmen im Bereich der Energieversorgung. Unabhängig von der Holdingstruktur verfügen in dieser Sparte mindes-

tens 75 % der Tochterunternehmen über einen privaten Mitgesellschafter. Sofern es sich um eine Management- oder Strategieholding handelt, sind es sogar alle Tochterunternehmen.

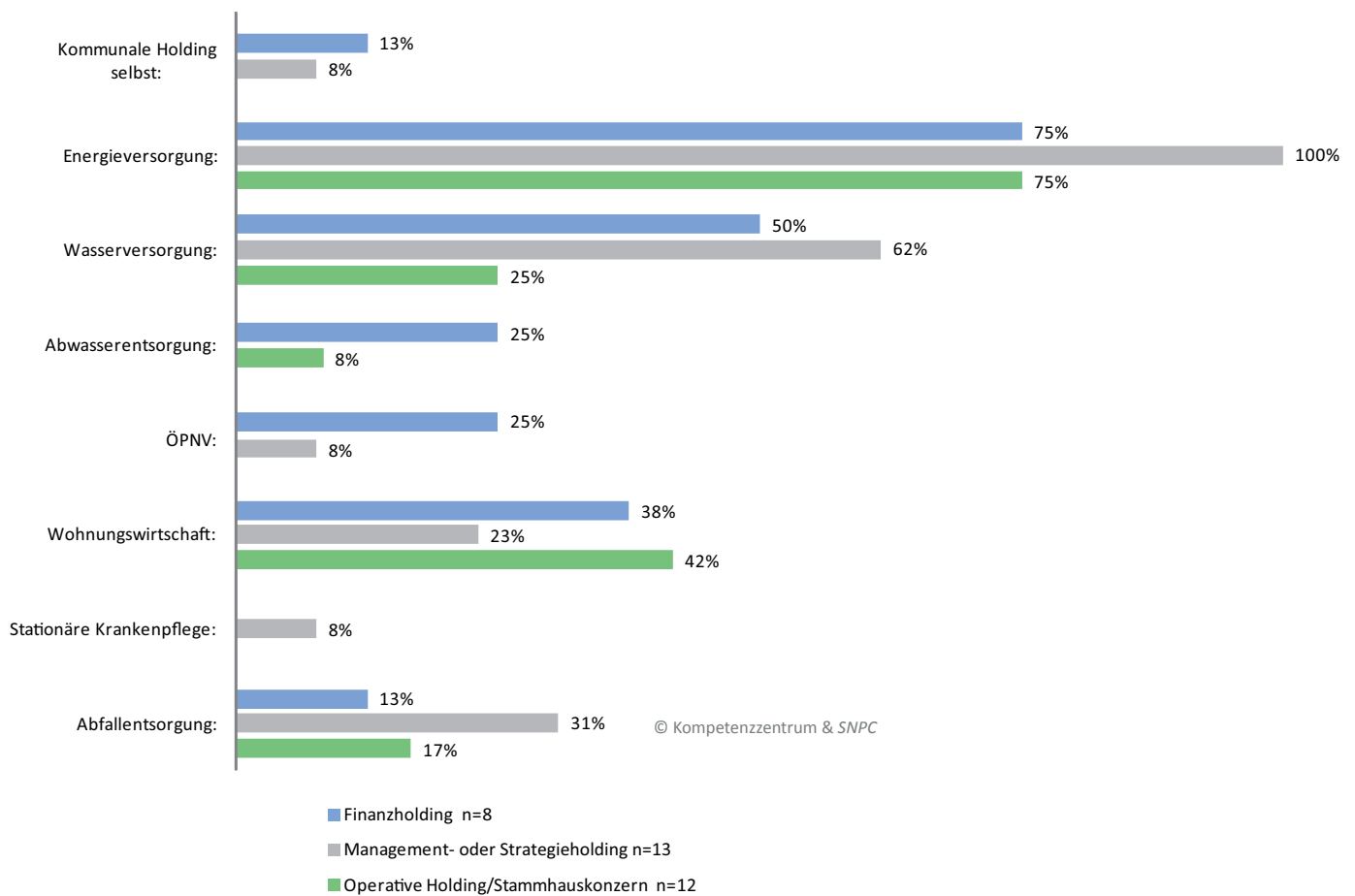
Die Sparte Wasserversorgung weist ebenfalls einen relativ hohen Anteil privater Unternehmen auf, wenngleich deutlich unter dem der Sparte Energieversorgung und mit einer wesentlich größeren Streuung differenziert nach Holdingstruktur:

- Sofern es sich um eine Strategie- oder Finanzierungsholding handelt, sind zu 62 bzw. 50 % private Unternehmen an Tochtergesellschaften bzw. der Sparte beteiligt.
- In operativen Holdings dieser Sparte ist der Anteil privater Unternehmen mit 25 % deutlich geringer.
- Ein Erklärungsansatz kann sein, dass einige Stadtwerke mit privater Beteiligung auch eine Wassersparte haben. Es gibt aber auch Kommunen, bei denen Energie- und Wasserversorgung von getrennten Unternehmen erbracht werden. Reine Wasserversorger haben nur selten private Anteilseigner, anders als Energieversorger.

Schließlich sind auch in den Sparten Wohnungswirtschaft und Abfallentsorgung, differenziert nach Holdingstruktur, private Unternehmen beteiligt, wenngleich auf nochmals deutlich niedrigerem Niveau (13 bis 42 %).

Eine eher geringe Anzahl privatrechtlicher Anteilseigner weisen Tochterunternehmen der Sparten Abwasserentsorgung, ÖPNV und Stationäre Krankenpflege auf. Je nach zugrundeliegender Holdingstruktur liegt deren Anteil an den Tochterunternehmen zwischen Null und 25 %.

Abbildung 12: Beteiligung privater Unternehmen nach Sparten und Holdingstruktur



4.3 Steuerung kommunaler Holdings

4.3.1 Steuerungsfunktionen und -kompetenzen

Hat sich die Kommune für eine Holding entschieden, ist damit längst noch nicht festgelegt, wie Verantwortlichkeiten und Kompetenzen geregelt sind. Beispielsweise kann die Geschäftsfeldstrategie in der Aufgabenverantwortung der Holding oder des Tochterunternehmens oder sogar der Kommune liegen. In einem weiteren Fragenblock wurde deshalb erkundet, wie Verantwortung zwischen Kommune, Holding und Tochterunternehmen geregelt ist.

Zunächst soll auf die Zuordnung von Steuerungsaufgaben eingegangen werden (vgl. Abbildung 13).

Obwohl Mehrfachnennungen möglich waren und genutzt wurden, zeigen sich doch deutliche Präferenzen.

- Verantwortung bei der Kommune:
Obwohl eine Holding besteht, behält eine Mehrzahl der Kommunen die Verantwortung für das Beteiligungs-Controlling und die Konzernstrategie, folglich über Kernelemente der strategischen Gesamtsteuerung des Konzerns.
- Verantwortung bei der Holding:
Die Holding selbst wird am Deutlichsten in der Verantwortung gesehen beim Konzern-Controlling, der Konzernplanung, bei der Kommunikation und Finanzierung sowie – weniger dominant als die Kommune – bei der Konzernstrategie. Die Holding tritt damit in die Verantwortung für die Steuerung des Konzerns.
- Verantwortung bei Unternehmen:
Das operative Controlling, die Geschäftsfeldstrategie, das strategische Personalmanagement und die Revision werden überwiegend in Verantwortung der Unternehmen gesehen. Auch für Kommunikation und Finanzierung sehen mehr als 50 % der Befragten die Verantwortung bei den Unternehmen. Damit wird Unternehmen die Verantwortung für die eigene Strategie und das operative Geschäft übertragen.

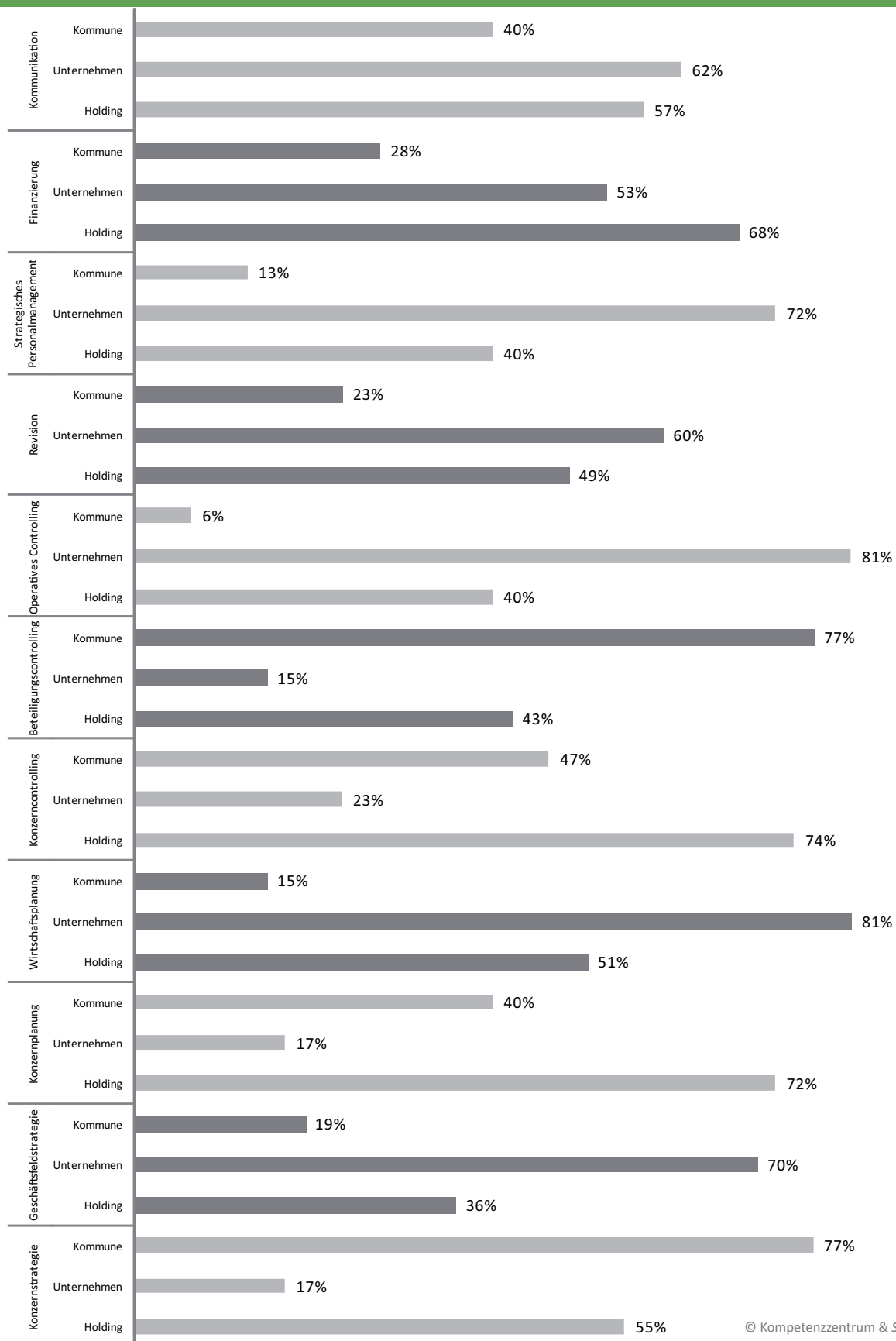
Die Mehrfachnennungen zeigen, dass die Verantwortung für einzelne Aufgaben durchaus an verschiedenen Stellen liegen kann. Die Vermutung, dass durch Unklarheit in der Verantwortung mehr Probleme entstehen, konnte widerlegt werden. Ein Index, der anzeigt, wie viele Mehrfachverantwortungen in einer Kommune existieren, wurde mit den übrigen Fragen des Bogens korreliert. Dabei ergaben sich keine signifikanten Unterschiede. Die Verantwortung für einzelne Aufgaben an mehreren Stellen aufzuhängen, scheint im Großen und Ganzen nicht nachteilig zu sein. Schwierigkeiten im Einzelfall können jedoch nicht ausgeschlossen werden.

Der Typ der Holding besitzt Einfluss auf die Verteilung der Verantwortung.

- Bei einer reinen Finanzholding besitzt die Holding signifikant seltener Verantwortung für die Geschäftsfeldstrategie.
- Management- oder Strategiehholdings übernehmen signifikant mehr Verantwortung für das Konzern- und Beteiligungscontrolling sowie für die Unternehmensfinanzierung, während gerade das Konzerncontrolling bei Finanz- und operativen Holdings zu einem signifikanten, aber nicht überwiegenden Teil bei der Kommune verbleibt.

Für weitere Verantwortungsbereiche waren aus den verfügbaren Daten keine signifikanten Unterschiede berechenbar.

Abbildung 13: Verantwortung für die Steuerung der Unternehmen



© Kompetenzzentrum & SNPC

4.3.2 Servicefunktionen und -kompetenzen

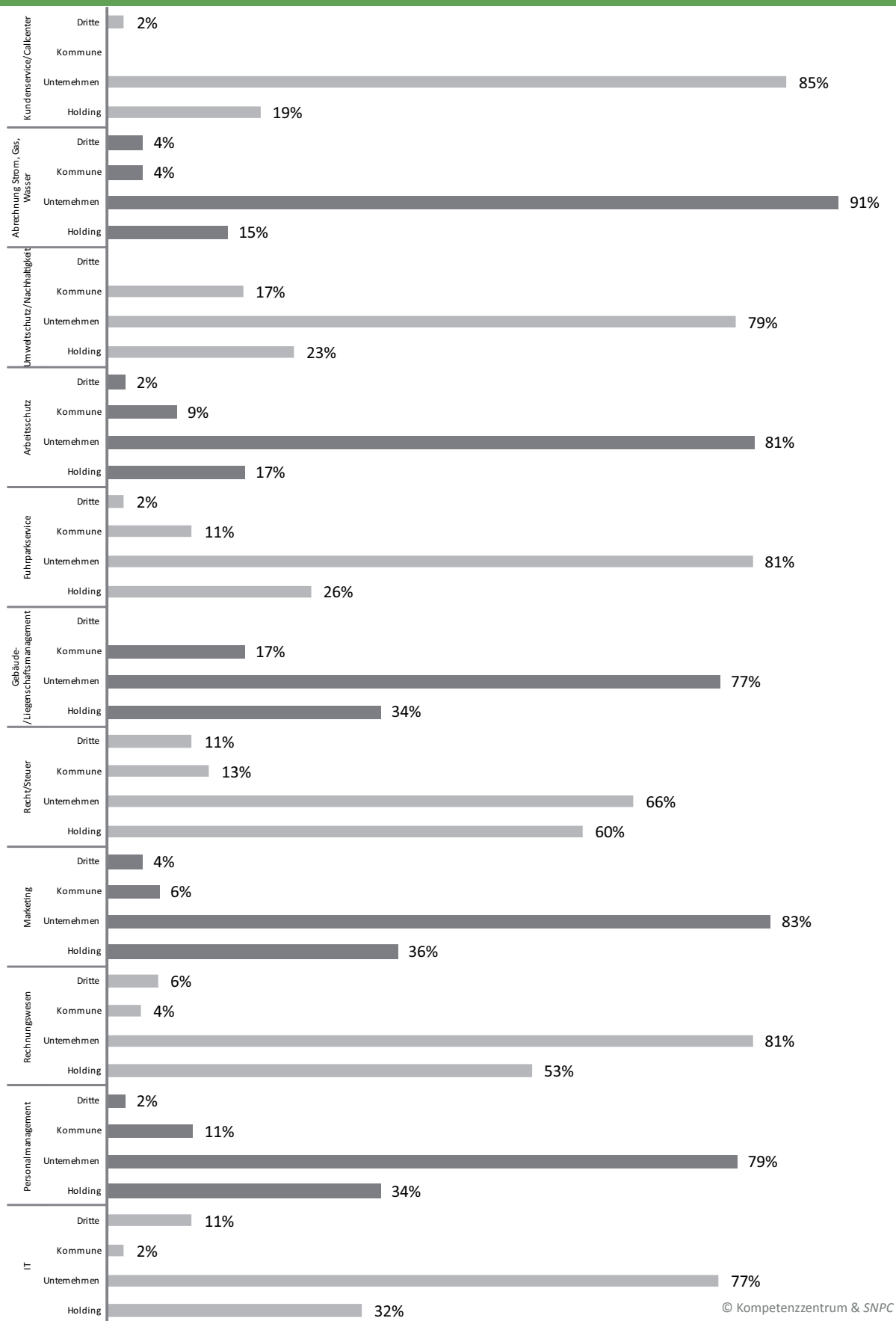
Neben der Verantwortung für die Steuerung der Unternehmen interessierte weiterhin jene für Servicefunktion (vgl. Abbildung 14). Dazu zählen Kundenservice/Callcenter, Abrechnung Strom/Wasser/Gas, Umweltschutz/Nachhaltigkeit, Arbeitsschutz, Fuhrparkservice, Gebäude-/Liegenschaftsmanagement, Recht/Steuer, Marketing, Rechnungswesen, Personalmanagement und IT.

Alle genannten Funktionen werden überwiegend beim Unternehmen gesehen (Nennungen zwischen 66 % und 91 %), seltener bei der Holding (Nennungen zwischen 15 % und 60 %). Zuständigkeit der Kommune oder Dritte ist die Ausnahme (Nennungen zwischen 0 % und 17 %). Lediglich die Aufgaben Recht/Steuern und Rechnungswesen werden vergleichsweise oft der Holdinggesellschaft zugewiesen (60 % bzw. 53 %). Ebenso, allerdings weniger deutlich, werden die Aufgaben Gebäude-/ Liegen-

schaftsmanagement, Marketing, Personalmanagement und IT zu etwa einem Drittel in der Zuständigkeit der Holdinggesellschaft gesehen. Die signifikanten Unterschiede zwischen den einzelnen Holdingtypen sind geringer als bei den Steuerungsfunktionen.

- Finanzholdings übernehmen deutlich seltener als andere Holdingtypen Verantwortung für Marketing und Personalmanagement der Unternehmen.
- Die Abrechnung von Strom, Gas und Wasser liegt in einigen wenigen Fällen nur dann nicht beim Unternehmen, wenn eine operative Holding sie übernimmt.

Abbildung 14: Verantwortung für die Servicefunktion der Unternehmen



© Kompetenzzentrum & SNPC

4.3.3 Steuerung der Tochterunternehmen

Die Kommunen wurden gebeten, darzulegen, wie die Holdinggesellschaft die jeweiligen Tochterunternehmen steuert (vgl. Abbildung 15).

Größtenteils üben Holdings mittels Controlling des Beteiligungsmanagements Einfluss auf die Tochterunternehmen aus (70 %), ebenso werden zu je etwa zwei Drittel Beherrschungsverträge (65 %) und Gesellschafteranweisungen (63 %) genutzt. Konzernrichtlinien, Personalunion bei Mitarbeitern und Zielvereinbarungen werden ebenfalls häufig genutzt. Dabei nutzen fast 90 % der Holdinggesellschaften mindestens zwei Steuerungsoptionen, noch gut 9 % nutzen alle sechs abgefragten Optionen. Die Hälfte der antwortenden Unternehmen geben an, drei bis vier Steuerungsoptionen zu nutzen.

Werden für verschiedene Holdingstrukturen typische Formen der Steuerung gesucht, zeigt sich folgendes Bild:

■ In Finanzholdings sind alle Formen gängig, allerdings finden Zielvereinbarungen und Konzernrichtlinien relativ wenig Verwendung. Insbesondere der geringe Anteil von Zielvereinbarungen ist auffällig, da gerade Finanzholdings durch die Steuerung per finanzieller bzw. monetärer Zielvorgaben für die Tochterunternehmen gekennzeichnet sind. Möglicherweise spielt hier eine Rolle, dass die Tochterunternehmen Dienstleistungen für Kommunen oder ihre Eigenbetriebe erbringen, die über Gebühren bzw. Beiträge finanziert werden.

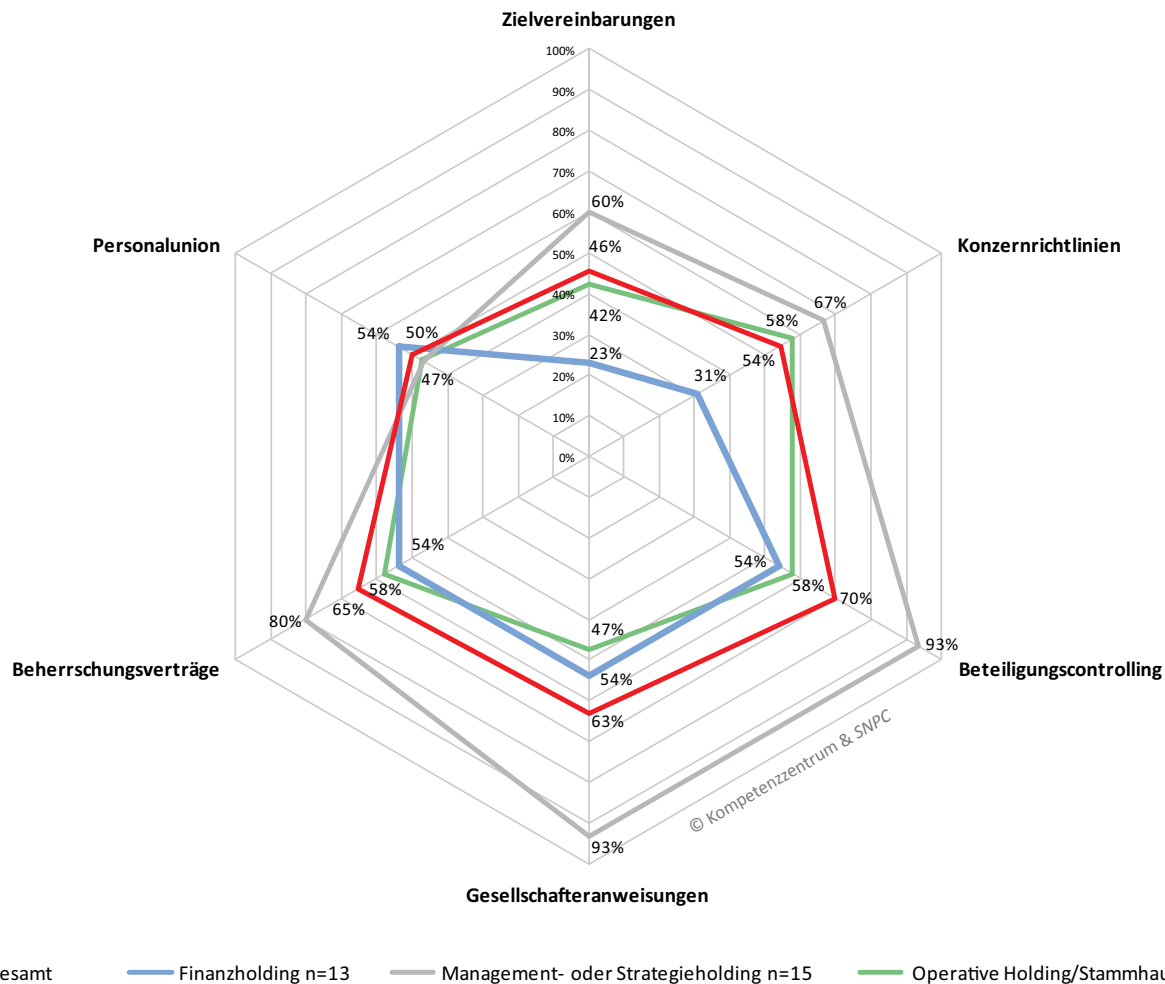
■ In Management- und Strategieholdings sind zur Steuerung der Tochterunternehmen das Controlling des Beteiligungsmanagements, Gesellschafteranweisungen und Beherrschungsverträge sehr häufig verwendete Steuerungsformen. Das verwundert nicht, da dieser Typ von Holding eben nicht durch eine Steuerung durch Beteiligung am operativen Geschäft und damit der Definition von detaillierten Zielvorgaben bis in die untersten Ebenen hinein gekennzeichnet ist. Vielmehr erfolgt eine strategische Steuerung des Gesamtkonzerns über die Vorgabe strategischer Ziele und eine Einflussnahme mittels rechtsverbindlicher Mittel.

■ Operative Holdings bedienen sich laut Aussage der Teilnehmer an der Studie aller Steuerungsoptionen in etwa gleichem Maße.

Management- und Strategieholdings scheinen im Vergleich zu anderen Holdingformen den höchsten Professionalisierungsgrad in der Steuerung der Tochterunternehmen erreicht zu haben.

Der Übergang von einer Finanz- zur Managementholding kann daher auch damit begründet werden, dass z. B. nach einer Teilprivatisierung eine neue Organisation des Steuerungseinflusses der Kommune erforderlich wird.

Abbildung 15: Steuerung der Tochterunternehmen durch die Holding

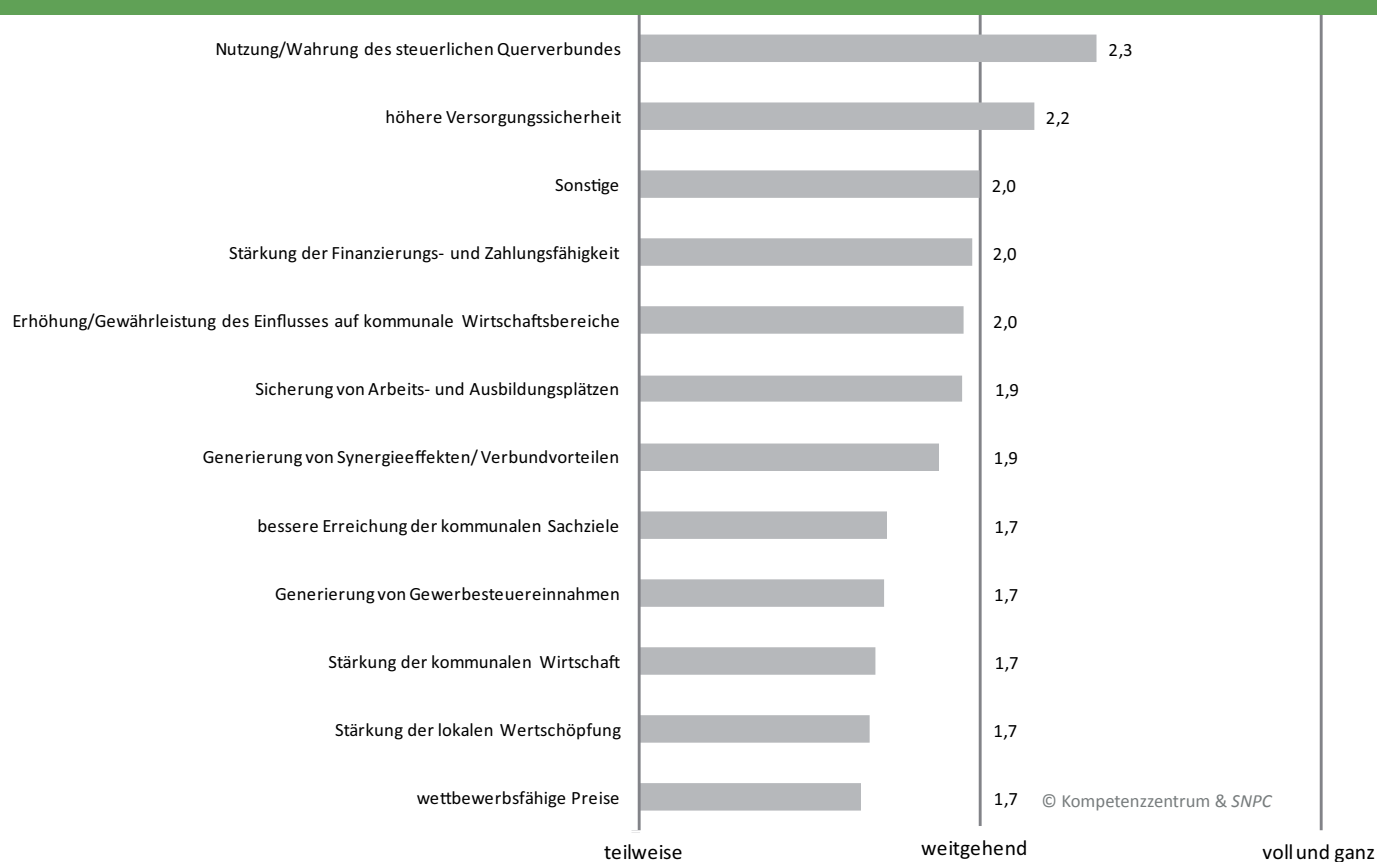


4.4 Erreichung kommunaler Ziele

Wird gefragt, ob mit der Gründung der Holdinggesellschaft diese Ziele erreicht wurden, lässt sich folgendes feststellen: Die mit der Gründung der Holding beabsichtigten Ziele scheinen weitgehend erreicht worden zu sein. Dabei deckt sich die Erwartungshaltung an eine Holding meistens mit der tatsächlichen Zielerreichung. Insbesondere hinsichtlich der Nutzung bzw. Wahrung des steuerlichen Querverbundes und der höheren Versorgungssicherheit wurden die Ziele erreicht (Mittelwert 2,3 bzw. 2,2). Weniger erfolgreich war die Zielerreichung hinsichtlich

der Ziele wettbewerbsfähige Preise, Stärkung der lokalen Wertschöpfung und Stärkung der kommunalen Wirtschaft (jeweils leicht unter einem Mittelwert von 1,7). Die übrigen verfolgten Ziele wurden weitestgehend erreicht (Vgl. Abbildung 16). Im Ergebnis zeigt sich folglich, dass durch eine kommunale Holding v. a. der kommunale/steuerliche Querverbund aufrecht erhalten werden kann als auch eine höhere Versorgungssicherheit erreicht wird.

Abbildung 16: Zielerreichung durch Gründung einer Holdinggesellschaft



Interessanterweise korreliert eine ausgeprägte kommunalpolitische Motivation, wie oben dargestellt, signifikant in mittlerer Stärke mit der Aussage, dass Versorgungssicherheit erreicht wurde ($r=.58$) und dass Arbeitsplätze gesichert werden konnten ($r=.65$). Eine hohe standortpolitische Motivation korreliert signifikant in mittlerer Stärke mit der Aussage, dass es gelungen ist, die kommunale Wirtschaft zu stärken ($r=.50$). Dabei handelt es sich um Einschätzungen der Befragten.

(Mittelwert der erreichten Ziele). Beide Indizes korrelieren mit $r=.43$ mittelstark miteinander. Das deutete darauf hin, dass Kommunen, die sich stärker auf eine überschaubare Anzahl von Zielen konzentrieren, diese Ziele auch mit höherer Wahrscheinlichkeit erreichen.

Da Kommunen unterschiedlich viele Ziele als wichtig angaben, wurde zu diesen Fragen ein Index berechnet, der angibt, wie fokussiert, eine Kommune auf Ziele ist (Mittelwert der angestrebten Ziele). Je weniger Ziele angestrebt werden, desto fokussierter wurde die Kommune eingestuft. In gleicher Weise wurde ein Index über die Gesamtzielerreichung gebildet

5 Fazit

Im Rahmen der Kommunalbefragung konnte festgestellt werden, dass knapp die Hälfte der Gemeinden über eine Holding verfügen. Untergliedert sind darin zumeist Unternehmen der Energie- und Wasserversorgung sowie des Öffentlichen Personennahverkehrs. Aus dieser Perspektive heraus wird deutlich, dass der Querverbund eine zentrale und wichtige Rolle spielt, Verlustsparten finanziell zu stützen. Deutlich weniger relevant für den Querverbund sind die Bereiche Abfall- und Abwasserentsorgung, Stationäre Krankenpflege sowie Wohnungswirtschaft.

Die Erreichung der Ziele, die mit der Gründung einer Holding verbunden waren, war in der Regel zufriedenstellend. Je fokussierter Kommunen dabei vorgehen, desto größer scheint die Chance zu sein, die Ziele auch zu erreichen. Damit stellen sich Holdings als grundsätzlich geeignete Form des kommunalen Beteiligungsmanagements dar.

Die Ausgestaltung der Holdings selbst fällt heterogen aus. Reine Finanzholdings besitzen wenig Einfluss auf Strategie und operatives Geschehen der Tochtergesellschaften. Operative und Management- und Strategieholdings können ihre Vorstellungen in Strategie und operativem Geschäft wesentlich leichter durchsetzen.

Die Art der Führung und Steuerung der Unternehmen scheint an vielen Stellen noch verbesserbar. So werden längst nicht alle Möglichkeiten der Führung und Steuerung eingesetzt. Besonders auffallend ist der Mangel von Zielvereinbarungen in Finanzholdings.

Begründet wird die Kommunalholding in erster Linie mit Synergieeffekten, die bei singulär geführten Unternehmen nicht realisiert werden können. Je stärker das Ziel „Synergieerreichung“ dominiert, desto eher wird die Holding als Management- bzw. Strategieholding oder operative Holding geführt. Es ist auch zu vermuten, dass bei privaten Beteiligungen an Tochterunternehmen die Management- oder Strategieholding bevorzugt wird. Der Grund könnte sein, dass mit privaten Partnern in der Regel die Verbesserung der Marktposition an-

gestrebt wird, wodurch bei der Holding dann eher das Beteiligungscontrolling und weniger die Realisierung von Synergien im Konzern im Vordergrund stehen werden.

Insgesamt kann aus den Erfahrungen der befragten Unternehmen gefolgert werden, dass sich die Gründung einer Holding und die Investition in eine klare und zielfokussierte Steuerung lohnen, auch und gerade im Sinne der Stärkung der Kommunalfinanzen.

Gegen eine Holdingstruktur sprechen aus Sicht der Kommunen drei Dinge: Eine zu geringe Anzahl an möglichen Tochterunternehmen, die Überzeugung, dass Finanz- und Sachziele besser ohne Holding erreicht werden sowie der Wunsch nach direkter Steuerung und Kontrolle aus der Verwaltung heraus.

Literatur

Einig, Klaus (2008): Regulierung der Daseinsvorsorge als Aufgabe der Raumordnung im Gewährleistungsstaat, in: Informationen der Raumentwicklung (BBSR), Heft 1,2, S. 17-40.

Linhas, Ramon (2006): Das Management des kommunalen Konzerns; in: ZögU, Band 29, Heft 4, 2006, Baden-Baden, S. 367-389.

Landesdirektion Dresden, Referat 21 – Kommunalwesen, http://www.ddd.sachsen.de/kommunal21/index.asp?ID=146&art_param=28 - 14.11.2011.

Reichard, Cristoph/Grossi, Guiseppe (2008): Corporate Governance von städtischen Holdings; in: ZögU, Beiheft 36, Baden-Baden, S. 86-100.

Rottmann, Oliver (2011): Herausforderungen für die Innensteuerung von Stadtwerken aus der Interdependenz der Außensteuerungspostulate, in: Gottschalk, Wolf (Hrsg.): Kommunalwirtschaftliche Forschung und Praxis, Band 20.

Sächsisches Staatsministerium des Innern: Kommunaler Produktplan für den Freistaat Sachsen, online verfügbar unter http://www.kommunale-verwaltung.sachsen.de/download/Kommunale_Verwaltung/Kommunaler_Produktplan.pdf - 14.11.2011.

Impressum

Januar 2012

Haftungsausschluss: Alle Angaben wurden sorgfältig recherchiert und zusammengestellt. Für die Richtigkeit und Vollständigkeit des Inhaltes sowie für zwischenzeitliche Änderungen übernehmen die Herausgeber keine Gewähr.

© 2012

Autoren:

Dipl.-Kffr. Romy Albrecht

Dipl.-Geogr./Dipl.-Ing. Andre Grüttner

Dipl. Wirt.-Ing. Robert Krock

Dr. Oliver Rottmann

ass. iur. Sascha Schwarz

Dipl.-Psych. Uwe Weinreich



Universität Leipzig
Kompetenzzentrum Öffentliche Wirtschaft und
Daseinsvorsorge
Städtisches Kaufhaus
Universitätsstraße 16
04109 Leipzig



STRATEGIE . M&A . POLITIK

SNPC GmbH

Knesebeckstr. 59-61
10719 Berlin
Telefon +49 (0)30 / 89 06 93-0
Telefax +49 (0)30 / 89 06 93-99
office@snp.de

Alle Rechte vorbehalten, auch die der fotomechanischen Wiedergabe und Speicherung in elektronischen Medien.

Projektleitung: Robert Krock (SNPC)
und Dr. Oliver Rottmann (Kompetenzzentrum
Öffentliche Wirtschaft und Daseinsvorsorge)

Datenerhebung: Romy Albrecht
(Kompetenzzentrum Öffentliche Wirtschaft
und Daseinsvorsorge)

Ansprechpartner

SNPC GmbH

Dipl. Wirt.-Ing. Robert Krock
Geschäftsführer

Knesebeckstr. 59-61
10719 Berlin

Telefon +49 (0)30 / 89 06 93-0
Telefax +49 (0)30 / 89 06 93-99

office@snp.de

Universität Leipzig

Dr. Oliver Rottmann
Geschäftsführer
Kompetenzzentrum Öffentliche Wirtschaft und
Daseinsvorsorge

Städtisches Kaufhaus
Universitätsstraße 16
04109 Leipzig

Telefon: +49 341 973-3583

E-Mail: rottmann@wifa.uni-leipzig.de

in Zusammenarbeit von



KOMPETENZZENTRUM
Öffentliche Wirtschaft und Daseinsvorsorge

