

# Zielsteuerung öffentlicher Unternehmen – Anspruch und Wirklichkeit

Öffentliche Unternehmen existieren zur Umsetzung von öffentlichen Zwecken. Sie müssen somit nicht nur gängige betriebswirtschaftliche Zielsetzungen wie Umsatzrentabilität oder Eigenkapitalverzinsung beachten, sondern ein konkretes öffentliches Interesse – vielfach als „Gemeinwohl“ bezeichnet – verwirklichen. Die Praxis zeigt, dass die Operationalisierung des Gemeinwohls in konkrete, auch nichtfinanzielle Ziele und messbare Kennzahlen regelmäßig eine Herausforderung bei der Beteiligungssteuerung darstellt. Der folgende Beitrag verdeutlicht die Intention und Bedeutung von Zielsteuerung und führt Erfahrungen aus ausgewählten Praxisbeispielen an.

## Relevanz von Zielsystemen

Ohne eine Zielsetzung lässt sich nicht feststellen, ob die eigene Organisation auf dem richtigen Weg ist. Diese Grundwahrheit greift sowohl in der Privatwirtschaft als auch bei öffentlichen Unternehmen. In beiden Sektoren bilden betriebswirtschaftlich begründete Zielsetzungen, wie zum Beispiel die Vermeidung von bilanzieller Überschuldung – also gewissermaßen das langfristige Überleben des Unternehmens –, die Basis möglicher Zielsysteme. Theoretisch können diese Zielsysteme noch erheblich umfangreicher sein. Ebenso theoretisch ist die Annahme, dass sich in der Privatwirtschaft eine möglichst hohe Gewinnerzielung (bzw. Verzinsung des eingesetzten Kapitals) an der Spitze der Zielhierarchie befindet, obgleich hier ein differenzierter Blick angezeigt ist (siehe Exkurs im Textkasten auf Seite 9). In der öffentlichen Wirtschaft wird unbestritten sein, dass die Gewinnerzielung als oberste Zielsetzung mindestens nicht allein stehen darf, auch wenn im Einzelfall gesetzliche Verpflichtungen deren Verfolgung nahelegen<sup>1</sup>. Diese betriebswirtschaftlich begründeten finanziellen Ziele werden auch als Formalziele bezeichnet.

Ziele in öffentlichen Unternehmen sind häufig nichtfinanzieller Natur

Gerade die spezifisch „öffentlichen“ Zielsetzungen, die ein öffentliches von einem privatwirtschaftlichen Unternehmen unterscheiden, sind jedoch häufig nichtfinanzielle Größen, wie am Beispiel des Wohnungsbaus etwa die Wohnraumversorgung einkommensschwacher Haushalte, die Bekämpfung sozialräumlicher Segregation, die Bereitstellung von Quartiersmanagementangeboten oder die Berücksichtigung ökologischer Aspekte bei Um- und Neubau. Diese Zielsetzungen werden auch Sach- oder Fachziele genannt.

In der Bundshaushaltsordnung, den Landshaushaltsordnungen und auch in den Gemeindeordnungen der Bundesländer ist festgelegt, dass eine Gebietskörperschaft nur dann die Beteiligung an einem Unternehmen eingehen darf, wenn ein wichtiges öffentliches Interesse vorliegt und sich der damit angestrebte öffentliche Zweck nicht besser und wirtschaftlicher auf andere Weise erreichen lässt.<sup>2</sup> Der öffentliche Zweck stellt also für ein Unternehmen der öffentlichen Hand eine grundlegende Zielbeschreibung bzw. einen Referenzpunkt für ein weiter gehendes Zielsystem dar.

<sup>1</sup> Vgl. § 102 Abs. 3 Gemeindeordnung Baden-Württemberg oder Brandenburgische Kommunalverfassung § 92 Abs. 4

<sup>2</sup> Vgl. zum Beispiel § 65 Abs. 1 BHO

Dabei hat die Gebietskörperschaft bei ihren Beteiligungsunternehmen eine Doppelfunktion inne: einerseits als Eigentümerin, andererseits als Verantwortliche für die Gewährleistung der auf das Unternehmen übertragenen öffentlichen Aufgabe. So muss sie als Eigentümerin primär auf Werterhalt und Wirtschaftlichkeit des Unternehmens achten. Als Aufgabenverantwortliche muss sie im Interesse ihrer Bürger hingegen vor allem an der wirkungsvollen und qualitativ hochwertigen Umsetzung der übertragenen Aufgabe interessiert sein.<sup>3</sup>

## Noch Lücken in der Umsetzung

Schon zur Nachverfolgung der öffentlichen Zwecksetzung erscheinen aus Sach- und Formalzielen kombinierte Zielvorgaben für die einzelnen Beteiligungsunternehmen angezeigt, die sich wiederum in die übergeordneten Zielsetzungen der Gebietskörperschaft einordnen müssten. Darüber hinaus sind auch ausreichend differenzierte Ziele für ein Risikomanagement hilfreich.

Schon frühere Untersuchungen zeigten allerdings, dass es in der Praxis insbesondere bei der Aufstellung von nichtfinanziellen Zielen (Fachzielen) oder eines umfassenden Zielsystems deutliche Lücken in der Umsetzung gab.<sup>4</sup> Als Gründe wurden beispielsweise hoher Aufwand bei der Erarbeitung der Zielsysteme und politische Rahmenbedingungen genannt.<sup>5</sup>

### Wie verbreitet sind Ziele in öffentlichen Unternehmen?

Trotz ihrer wesentlichen Bedeutung für die Begründung einer Unternehmensbeteiligung sind Ziele zur Steuerung der Unternehmen nicht flächendeckend anzutreffen. Im kommunalen Bereich, dem rund 90 Prozent der öffentlichen Unternehmen angehören, existierte im Jahr 2009 nach einer vom Institut für den öffentlichen Sektor durchgeführten Studie nur in circa zehn Prozent der befragten Kommunen ein ausformuliertes Zielsystem für die eigenen Beteiligungsunternehmen. Jeweils rund 38 Prozent gaben an, ein solches Zielsystem teilweise umzusetzen bzw. gar keines zu besitzen, während etwa 13 Prozent ein Zielsystem planten. Damit verfügte damals offenbar jede zweite Kommune über gar kein ausformuliertes Zielsystem für die Beteiligungsunternehmen. Wenn allerdings ein Zielsystem wenigstens teilweise bestand, bestätigten über 80 Prozent der Kommunen auch das Vorhandensein mindestens einzelner nichtfinanzieller Zielsetzungen.<sup>6</sup> Die Frage nach Steuerungsinstrumenten zur Umsetzung der Zielsysteme ergab aber, dass hier ganz überwiegend Ergebnisvorgaben und an zweiter Stelle Kennzahlensysteme genutzt wurden, mithin finanzielle Größen dominierend sein dürften. Ein gutes Drittel der Befragten bejahte seinerzeit die Frage, ob Strategie und Ziele der Beteiligungsunternehmen in Rat und Verwaltungsführung erörtert würden, eine Befassung in Teilen bestätigte gut jede zweite Kommune. Wahrscheinlich dürften damit aber eher die Befassung mit laufender Planung und Berichtslegung, etwa mit Wirtschaftsplänen und Jahresabschlüssen, gemeint gewesen sein als originäre Strategien mit längerfristiger Wirkung.<sup>7</sup>

## Nur wenige flächendeckende Zielsysteme

Eine Befragung von 2015 unter Beteiligung des Instituts für den öffentlichen Sektor bestätigte diese Ergebnisse für größere deutsche Kommunen weitgehend. Nur knapp sechs Prozent setzten demnach für ihre Beteiligungsunternehmen flächendeckend strategische Zielvorgaben ein, während mehr als ein Fünftel der Kommunen für die meisten ihrer Beteiligungsunternehmen Ziele vorsah. Ein gutes Drittel hatte für wenige Beteiligungsunternehmen Ziele formuliert, während fast 40 Prozent komplett darauf verzichteten. Eine konzernweite Gesamtstrategie bzw. Gesamtplanung bestätigte nur ein Viertel der Kommunen.<sup>8</sup> Zusammen mit den

<sup>3</sup> Vgl. Deutscher Städtetag (2017): Gute Unternehmenssteuerung. Strategien und Handlungsempfehlungen für die Steuerung städtischer Beteiligungen

<sup>4</sup> Vgl. Abel, S. / Jarick, M. / Plazek, M. (2011): Herausforderungen des kommunalen Beteiligungsmanagements in der Praxis. In: Public Governance, Frühjahr 2011

<sup>5</sup> Vgl. ebenda

<sup>6</sup> Vgl. Institut für den öffentlichen Sektor e. V. (2009): Kommunaler Gesamtabschluss – die Gestaltung des „Konzerns Kommune“, S. 19

<sup>7</sup> Vgl. ebenda, S. 20

<sup>8</sup> Vgl. Weber, D. (2015): Strategische Beteiligungssteuerung in Kommunen, Masterarbeit Universität Potsdam, S. 47, 45

älteren Studienergebnissen lässt sich damit festhalten, dass zumindest in Kommunen die Zielsteuerung von Beteiligungsunternehmen keine flächendeckende Selbstverständlichkeit ist und mindestens in der strategischen Dimension erhebliche Lücken festzustellen sind. Kommunale Beteiligungssteuerung, so fasst es eine Studie der Universität Potsdam auf Basis einer Befragung von Geschäftsleitern kommunaler Unternehmen zusammen, finde vor allem über die Besetzung von Schlüsselpositionen in den wesentlichen Gremien statt. Dagegen werde gleichzeitig eine Tendenz zu stärkerer Formalisierung des Beteiligungsmanagements in Form von Kodizes oder Richtlinien sowie einer Steuerung über Leistungs- und Wirkungsziele erkennbar.<sup>9</sup>

### Ziele in der Unternehmenssatzung

Der öffentliche Zweck dürfte in aller Regel in allgemein formulierter Weise bereits als Unternehmensgegenstand in der Unternehmenssatzung (bei der GmbH: im Gesellschaftsvertrag) zu finden sein. Der Unternehmensgegenstand soll dabei idealerweise die öffentlichen Verpflichtungen der Gebietskörperschaft konkretisieren und gleichzeitig auch als Handlungsleitlinie und als Kontrollmaßstab für Unternehmensorgane dienen.

Unternehmenssatzungen enthalten meist  
allgemeinere Formulierungen

Schon in früheren Studien wurde hierzu einschränkend festgestellt, dass sich anscheinend in kaum einer Kommune eine Unternehmenssatzung finden lasse, die der Anforderung einer klaren Formulierung und Ausgestaltung des öffentlichen Zwecks gerecht werde und eine Steuerung des Unternehmens anhand der Ziele der lokalen Politik ermögliche.<sup>10</sup> Auch der Deutsche Städtetag konstatierte kürzlich, dass hier aufgrund des begrenzten Umfangs nur „Leitplanken“ für die Unternehmenstätigkeit zu finden seien. „Außerdem werden sich eher allgemeinere und langfristig geltende Formulierungen finden, um häufige Änderungen der Gesellschaftsverträge zu vermeiden. Der Unternehmensgegenstand wird daher nie alle strategischen Ziele der Stadt für das jeweilige Unternehmen auflisten können.“<sup>11</sup> Mithin reicht der Gesellschaftsvertrag als Instrument der Zielbeschreibung nicht aus und es sind weiter gehende Regelungen erforderlich.

### Zielsysteme in Public Corporate Governance Kodizes

Regelungen zur Bestimmung der Ziele eines Beteiligungsunternehmens könnten beispielsweise im jeweiligen Public Corporate Governance Kodex getroffen werden, der bei dem Bund, einer Reihe von Ländern und einigen Kommunen als Handlungsanleitung für die Unternehmensorgane der Beteiligungen und das Beteiligungsmanagement fungiert. Um mögliche unterschiedliche Herangehensweisen zwischen den Gebietskörperschaften in Bezug auf die Bestimmung von konkreten Zielen für ihre Beteiligungsunternehmen zu beleuchten, haben die Autoren dieses Artikels die insgesamt 47 veröffentlichten Public Corporate Governance Kodizes (PCGK) – neben dem Bund elf auf Länderebene und 35 auf Kommunalebene – analysiert.<sup>12</sup>

Nur wenige PCGKs schreiben Zielsysteme  
explizit vor

Dabei zeigt sich: Lediglich in zehn der Kodizes werden explizite Bestimmungen zu Zielsystemen bzw. Zielbildern getroffen (Berlin, Brandenburg, Hamburg, Thüringen, Frankfurt am Main, Leipzig, Lübeck, Mainz, Mannheim, Offenbach). So formuliert beispielsweise der PCGK des Landes Brandenburg: „Aus dem [*in der Unternehmenssatzung festgelegten; Anm. d. Red.*] Unternehmensgegenstand leitet das Fachressort in Abstimmung mit dem Ministerium der Finanzen und dem betroffenen Unternehmen für jedes Unternehmen ein Zielbild ab, welches das vom Land verfolgte wichtige Landesinteresse, die fachlichen

<sup>9</sup> Vgl. Proeller, I. / Krause, T. (o. J.): Führungskräftebefragung bei öffentlichen Unternehmen: „Kommunale Beteiligungssteuerung“. Zusammenfassender Bericht, Universität Potsdam (Ms.), S. 33, 12 f.

<sup>10</sup> Vgl. u. a. Bremeier, W. / Brinckmann, H. / Killian, W. / Schneider, K. (2005): Die Bedeutung des Corporate Governance Kodex für kommunale Unternehmen

<sup>11</sup> Deutscher Städtetag (2017): Gute Unternehmenssteuerung. Strategien und Handlungsempfehlungen für die Steuerung städtischer Beteiligungen, S. 15

<sup>12</sup> Vgl. <https://publicgovernance.de/html/de/2317.htm> – eine Linksammlung aller veröffentlichten und in Deutschland eingesetzten Public Corporate Governance Kodizes

Leistungsziele und die Wirtschaftlichkeitsziele des Unternehmens in folgenden Stufen konkretisiert: a.) Oberziele enthalten die grundsätzlichen Leitaussagen für das Unternehmen. b.) Teilziele spezifizieren das Oberziel jeweils bezogen auf die einzelnen Segmente des Tätigkeitsfeldes.“

Allerdings erwähnen rund drei Viertel (35 Kodizes) die Bedeutung von nichtfinanziellen Zielen auf Basis des öffentlichen Auftrags der Unternehmen. So heißt es beispielsweise im PCGK der Stadt Bielefeld: „Es ist unentziehbare Aufgabe des Rates, strategische Ziele unter Berücksichtigung der Ressourcen festzulegen. [...] Neben den wirtschaftlichen Zielen sollen dabei auch Ziele und Erwartungen im Rahmen des öffentlichen Auftrags klar formuliert werden.“

### Exkurs: Verankerung von nichtfinanziellen Zielen im Privatsektor

In der Privatwirtschaft müssen die Kapitalgesellschaften mit ihren Aktivitäten darauf abzielen, Gewinn zu erwirtschaften. Eine Änderung dieses Gesellschaftszwecks ist nur möglich, wenn alle Gesellschafter zustimmen.

Die Ausrichtung der Gesellschaft auf Gewinnerzielung bedeutet, dass die Unternehmensleitung den Bestand der Gesellschaft sichern und für langfristige Rentabilität sorgen muss. Ob aus Letzterem eine Pflicht der Unternehmensleitung zur ausschließlichen Orientierung am Interesse der Gesellschafter folgt, ist unter Juristen strittig. Die mittlerweile herrschende Meinung geht davon aus, dass die Unternehmensleitung die Interessen von Gesellschaftern, Arbeitnehmern und der Öffentlichkeit gleichberechtigt wahrnehmen muss. Die Interessen der Gläubiger hat sie dabei nachrangig zu berücksichtigen.

Auch die Gegenauffassung, die den Gesellschafterinteressen den Vorrang einräumen

will, erkennt jedoch gleichermaßen an, dass die Unternehmensleitung Arbeitnehmerinteressen und Gemeinwohlinteressen, zum Beispiel durch Spenden, durchaus Rechnung tragen darf. Begründet wird dies unter anderem damit, dass Gesellschaften nur dauerhaft erfolgreich sein können, wenn sie den Rückhalt aller Stakeholder haben.

Wie und in welchem Umfang die Unternehmensleitung auch soziale und ökologische Zwecke verfolgt, liegt im Ermessen der Unternehmensleitung. Dieses Ermessen besteht allerdings nicht unbegrenzt. Einzig für den Bereich der Spenden – als einem von zahlreichen weiteren sozialen und ökologischen Zwecken – hat die Rechtsprechung die Grenzen des Ermessens in mehreren Entscheidungen näher umrissen.<sup>13</sup> So darf die Unternehmensleitung etwa privaten Präferenzen keinen unangemessenen Raum geben. Weisen die Spenden keinen erkennbaren Zusammenhang mit dem Unternehmensgegenstand auf (zum

Beispiel Förderung eines Fußballvereins), so muss sich die Unternehmensleitung am möglichen Nutzen für die soziale Akzeptanz des Unternehmens und dem Ansehen der Unternehmensleitung bei der Belegschaft, Kunden etc. orientieren („Tue Gutes und rede darüber.“).

Infolge der CSR-Richtlinie (vergleiche auch Standpunktartikel, Seite 19 bis 20) hat die Diskussion, inwieweit die Unternehmensleitung soziale und ökologische Ziele verfolgen darf oder sogar sollte, neuen Auftrieb erfahren. So geht eine Auffassung davon aus, dass über die Berichtspflichten hinaus die Richtlinie materielle Verhaltenspflichten für die Unternehmensleitung bewirkt;<sup>14</sup> sie ist allerdings nicht weit verbreitet und auf Widerspruch in der juristischen Literatur gestoßen. |

*Astrid Gundel*

### Zielsysteme in der Praxis

Wie sieht der Umgang mit Zielsteuerungssystemen im Einzelfall konkret aus? Um diese Frage zu beantworten, haben die Autoren dieses Beitrags im Juli 2018 ausgewählte Beteiligungsverwaltungen auf Großstadt- und Landesebene befragt. Antworten sind aus Berlin, München, Köln, Frankfurt am Main und Leipzig sowie vom Land Baden-Württemberg eingegangen.

### Wie werden Ziele festgelegt?

In allen antwortenden Beteiligungsverwaltungen außer in Baden-Württemberg werden die strategischen Ziele unter Einbindung der Politik festgelegt. Wenn die strategischen Ziele nicht direkt vom Rat beschlossen werden, wie in Leipzig und München, werden

<sup>13</sup> Vgl. insbesondere BGH, Urteil vom 6.12.2001 – 1 StR 215/01, NJW 2002, S. 1585; LG Essen, Urteil vom 9.9.2013 – 44 O 164/10, Beck RS 2014, 22313 (zu Letzterem vergleiche auch Audit Committee Quarterly IV/2015, S. 52 ff.)

<sup>14</sup> Vgl. hierzu näher: Habersack, M. (2012): Staatliche und halbstaatliche Eingriffe in die Unternehmensführung. Gutachten E, 69. DJT 2012, S. E. 16 f.; Hommelhoff, P. (2014) in: FS Hoyningen-Huene, S. 137, 140; derselbe (2015) in: NZG 2015, S. 1329, 1330

sie der Volksvertretung mindestens vorgelegt (Berlin und Köln). Zu erwähnen sind hierbei die mehrjährigen „Eigentümerziele“ der Stadt Leipzig und die jährlich festgelegten „Zielbilder“ des Landes Berlin, die jeweils unternehmensspezifisch die Gesellschafterinteressen formulieren. Allen befragten Beteiligungsverwaltungen ist gemeinsam, dass sie Zielvereinbarungen mit den Geschäftsleitungen einsetzen – auch um diese auf die Zielsetzungen der Eigentümerin zu verpflichten.

### Welche Rolle haben nichtfinanzielle Ziele?

In allen antwortenden Gebietskörperschaften werden nichtfinanzielle Zielsetzungen festgelegt. Diese machen in Berlin nach Aussage des zuständigen Staatssekretärs einen „wichtigen Anteil am Zielbild“ aus, in Leipzig liegen sie nach Angaben des Geschäftsführers der Beteiligungsverwaltungsgesellschaft bbvl im Rahmen der

#### Für Kommunen haben Sachziele eine hohe Relevanz

Eigentümerziele sogar „deutlich über 50 Prozent“. Die Stadt Köln möchte, ähnlich wie sie es beim Wirkungsorientierten Haushalt umsetzt, an der Wirkungssystematik gekoppelt handeln und gibt daher mehr Sach- als Finanzziele vor. Ein wichtiger Schritt hierbei ist es, die Wirkung thematisch im PCGK zu verankern. Dieser wird aktuell mit Unterstützung einer externen Expertengruppe überarbeitet. Im Land Baden-Württemberg wird die Verfolgung von Nachhaltigkeitszielsetzungen eingefordert. Auch in München werden nichtfinanzielle Größen sowie Nachhaltigkeitsziele nach Angaben des Beteiligungsmanagements „regelmäßig definiert“. Beispiele sind etwa der Umsetzungsgrad bestimmter Projekte (München, Leipzig, Berlin), Vermietungsquoten für Gewerbeflächen (Köln), der Frauenanteil an Führungspositionen (Berlin, München), Sozial- und Arbeitnehmerbelange, Korruptionsbekämpfung und die Einhaltung der Menschenrechte (Baden-Württemberg), Besucherzahlen (München, Leipzig), der Anteil von Besuchern in bestimmten Altersgruppen (Köln) oder die Einführung bzw. Zertifizierung von Managementsystemen, zum Beispiel von Qualitäts- oder Umweltmanagement (München, Leipzig). Auch markt- und leistungsbezogene Zielsetzungen, etwa Auslastungsgrade, spielen eine Rolle (München, Leipzig), ebenso wie nachhaltige und faire Finanzierung sowie der regionale Mehrwert, den die Unternehmenstätigkeit erzeugt (Baden-Württemberg).

### Wie wird die Zielerreichung überprüft und berichtet?

Die Zielerreichung wird in fast allen Städten durch das Beteiligungsmanagement festgestellt. Dies findet jährlich, in Baden-Württemberg und in München sogar mehrmals jährlich statt, wobei im Falle Münchens einmal im Jahr zudem dem Stadtrat in Form eines Soll-Ist-Vergleiches berichtet wird. Auch in Leipzig und Köln gehen Berichte über die Umsetzung oder die Evaluierung der Eigentümerziele bzw. der Zielerklärung an den Rat der Stadt. Von den befragten Beteiligungsverwaltungen wird hierbei auch häufig die Rolle des Aufsichtsrates erwähnt, der in Frankfurt am Main und Leipzig bei der Beurteilung der Zielerreichung ebenfalls die Zielvereinbarungen mit der Geschäftsleitung mit einbezieht. In Frankfurt am Main wird bei der Überprüfung der Zielerreichung im Rahmen des Bezügeberichts auch der Wirtschaftsprüfer hinzugezogen.

### Wo liegen Herausforderungen?

Berlin, Köln und Leipzig betonen die Messbarkeit von (nichtfinanziellen) Zielsetzungen als Herausforderung, während in München Zielkonflikte zwischen fachlichen und finanziellen Zielen genannt werden. In Köln werden unter anderem die Wirkungsbeziehungen, die Beeinflussbarkeit und der zeitliche Horizont

#### Messung bleibt schwierig

bei der Wirkungsmessung entlang der Wirkungskette angeführt. Die Vermeidung von Zielkonflikten in den Eigentümerzielen wird auch in Leipzig an erster Stelle genannt, wobei deren Beteiligungsverwaltungsgesellschaft bbvl darauf hinweist, dass aufgrund des entsprechenden Ratsbeschlusses in den Eigentümerzielen auch politische Kompromisse enthalten sein können, die unter Umständen die klare Prioritätensetzung und Präzision der Formulierung erschweren könnten. In Berlin wird auch eine Messbarkeit von nur teilweise erreichten Zielen angestrebt. Ähnlich wird in Leipzig angegeben,

dass beim Abschluss von Zielvereinbarungen mit der Geschäftsführung „genau festgelegt“ werde, „unter welchen Bedingungen die einzelnen Teilziele später als erfüllt gelten“ sollen. Die Ziele selbst müssten spezifisch, messbar, anspruchsvoll, realistisch und terminiert sein (SMART-Kriterien), um Wirksamkeit entfalten zu können.

### Fazit: Noch ein Stück des Weges zu gehen

Festhalten lässt sich abschließend, dass Zielbeschreibungen ungeachtet ihrer Qualität für Unternehmen im Besitz der öffentlichen Hand zwar bei der Begründung der jeweiligen Beteiligung und bei der Festlegung des Unternehmensgegenstands regelmäßig eine Rolle spielen, die Zielsteuerung „im Alltag“ offenbar jedoch weit weniger selbstverständlich ist. Hintergrund ist hierbei sicherlich die gesetzliche Vorschrift des Haushaltsrechts, die zwar am Beginn des Lebenszyklus eines Unternehmens eine hohe Bindungswirkung entfaltet, im weiteren Verlauf aber offenbar deutlich nachlässt. Anders sind die geschilderten wissenschaftlichen Befunde aus dem kommunalen Bereich kaum zu erklären. Auf der anderen Seite beleuchten die dargestellten Beispiele, dass es in der Praxis durchaus konsequent umgesetzte Zielsteuerungssysteme gibt, die auch beanspruchen, in teilweise hohem Maße nichtfinanzielle Zielsetzungen – bzw. sogar wie in Köln Wirkungsziele oder wie in Baden-Württemberg und München Nachhaltigkeitsziele – einzubeziehen. Diese Kategorien können aufgrund ihrer geringen Standardisierung und von Mess- und Zuordnungsproblemen als besonders anspruchsvoll gelten.

### Beteiligungs- und Risikomanagement würden profitieren

Dabei erscheint es nicht widersprüchlich, dass drei Viertel der Public Corporate Governance Kodizes nichtfinanzielle Ziele erwähnen, kann doch allein das Vorhandensein eines Kodex auf eine fortgeschrittene Struktur des Beteiligungsmanagements hindeuten. Kein Zufall dürfte also sein, dass bis auf München alle im vorliegenden Beitrag zu Wort kommenden Gebietskörperschaften über einen Kodex verfügen. Auf der anderen Seite ist in nur relativ wenigen Kodizes eine systematische Zielsteuerung mit abgestuften Zielhierarchien und entsprechenden Managementzyklen anzutreffen. Dabei werden allgemeine strategische Zielsetzungen der Eigentümer über mehrere Stufen in jährlich umzusetzende unternehmensspezifische Planungen übersetzt, wie es etwa im jüngst veröffentlichten Kodex des Freistaats Thüringen festgelegt ist.

Der Verzicht auf die explizite Formulierung strategischer Ziele seitens der öffentlichen Eigentümer erschwert unter anderem die effektive Arbeit des Beteiligungsmanagements sowie ein konzernweites Risikomanagement. Gleichzeitig kann der Handlungsrahmen der Geschäftsleitungen in Gefahr geraten, wenn statt langfristiger Ziele kurzfristig motivierte Einzeleingriffe der Gesellschafter dominieren. Auch besteht das Risiko, dass ungewollt Formalziele in Form von finanziellen Kennzahlen ein Übergewicht erhalten, da sie zum Beispiel durch den Jahresabschlussprozess regelmäßig verbindlich auf der Agenda stehen und die politisch gewollten Sachzielsetzungen an den Rand drängen. Angesichts dessen erscheint es lohnend und empfehlenswert, trotz aller Herausforderungen den Weg einer systematischen Zielsteuerung weiter zu gehen. |

*Michael Plazek, Ferdinand Schuster*

### Die Autoren danken herzlich den Teilnehmern an der Befragung:

Staatssekretär Henner Bunde (Senatsverwaltung für Wirtschaft, Energie und Betriebe, Land Berlin), Silvia Dichtl (Leiterin Fachbereich 5 – Beteiligungsmanagement, Landeshauptstadt München), Ministerialdirigent Reiner Moser (Abteilungsleiter Beteiligungen, Ministerium für Finanzen Baden-Württemberg), Magistratsdirektor Lars Scheider (Leiter des Beteiligungsmanagements, Stadt Frankfurt am Main), Eva Stasiowski (Dezernat II – Finanzen, Stadt Köln), André Tegtmeier (Geschäftsführer bbvI GmbH, Leipzig).