

Mehrjährige Zielvereinbarungen mit Top-Managern öffentlicher Unternehmen

Konzeptionelle Ansätze und Ergebnisse einer Interviewbefragung

Ulf Papenfuß/Benjamin Friedländer¹

Mehrjährige Zielvereinbarungen mit Top-Managern öffentlicher Unternehmen werden als relevante Instrumente für das Beteiligungsmanagement eingeschätzt und in der Praxis derzeit besonders diskutiert. In den wiederkehrend problematisierten Zielbildungsprozessen sind Zielvereinbarungen ein verbindlich institutionalisiertes Instrument zur systematischen Auseinandersetzung mit Zielen der öffentlichen Hand auf der politischen und fachlichen Ebene. Jedoch gibt es in der veröffentlichten Literatur bislang kaum Befunde zu Umsetzungsstand und wahrgenommenen Nutzen mehrjähriger Zielvereinbarungen, entsprechenden Vergütungssystemen und Ausgestaltungsansätzen. Nach einer Interviewstudie mit Beteiligungsmanagern deutscher Kommunen und Landesverwaltungen überwiegen derzeit einjährige Zielvereinbarungen und es zeigt sich weiterer Handlungsbedarf. Hierfür werden von den Befragten als zweckmäßig aufgefasste Umsetzungsmöglichkeiten aufgezeigt und die Ergebnisse durch in der Literatur als relevant eingestufte Gestaltungsempfehlungen ergänzt. Der Beitrag bietet Orientierungshilfen zur Ausgestaltung von Zielvereinbarungen, Vergütungsstruktur und Abläufen bei Zielvereinbarungsprozessen.

Motivation

Zielvereinbarungen mit ausgelagerten Organisationseinheiten gelten als wichtiges Instrument des Beteiligungsmanagements.² Das grundlegende Konzept des „Management by Objectives“ wird vielfach als wirksames Führungsinstrument herausgestellt, um die Effektivität und Effizienz von Organisationen zu verbes-

sern.³ Für öffentliche Unternehmen besitzen Zielvereinbarungen besondere Relevanz, um die vielfach als problembehaftet eingestuften Zielsetzungsprozesse auf der politischen und fachlichen Ebene zu fördern und zur Bindung der Unternehmen an die Ziele der öffentlichen Hand beizutragen. Untersuchungen zur integrierten Gesamtsteuerung von Kernverwaltung und öffentlichen Unternehmen zeigen,

dass Zielvereinbarungen mit Top-Managern öffentlicher Unternehmen als wichtiges Instrument zur Steuerung der Zielerreichung der Beteiligungsunternehmen aus Eigentümerperspektive bewertet werden und ihnen als wesentliches Bindeglied zwischen strategischer Planung und operativer Umsetzung in den ausgegliederten Einheiten besondere Bedeutung zugemessen wird.⁴ In der Debatte zur nachhaltigen Gewährleistung öffentlicher Aufgaben sind insbesondere mehrjährige Zielvereinbarungen von besonderem Interesse, um Nachhaltigkeitsaspekte im Führungsalltag zusätzlich handlungsleitend werden zu lassen.

Bislang gibt es in der veröffentlichten Literatur allerdings kaum konkrete konzeptionelle Ansätze für zweckmäßige Ausgestaltungsformen mehrjähriger Zielvereinbarungen mit Top-Managern⁵ öf-



Jun.-Prof. Dr. Ulf Papenfuß

Inhaber der Juniorprofessur für Public Management an der Wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät der Universität Leipzig



Benjamin Friedländer, M. Sc.

Wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Professur für Public Management an der Wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät der Universität Leipzig

- 1 Die Verfasser danken der Beratungsgesellschaft für Beteiligungsverwaltung Leipzig mbH (bbvl) für die Förderung dieser Studie im Rahmen einer Gesamtkooperation mit der Professur für Public Management der Universität Leipzig sowie allen Interviewten für die sehr aufgeschlossene Teilnahme.
- 2 Vgl. u.a. Boyne/Law 2005; Ellis/Mitchell 2002; Beyer/Pech/Wambach 2001; grundlegend auch Schedler/Siegel 2004; Eichhorn 2001; Katz 2001.
- 3 Vgl. u.a. Aplin/Schoderbeck 1967; Poister/Streib 1995; Latham/Borgogni/Petitta 2008; Kucera 2010.
- 4 Vgl. u.a. Lasar/Buchholz/Bußmann/Kröner 2014; Lasar/Buchholz/Hellenbrand 2011; Institut für den öffentlichen Sektor e.V. 2009.
- 5 Der Begriff beinhaltet zusammenfassend Mitglieder leitender Organe wie Geschäftsführung, Geschäftsleitung oder Vorstand. Mit Aufsichtsgremium werden Aufsichtsräte, Verwaltungsräte oder vergleichbare Organe bezeichnet.

Stadt/Bundesland	Bereich	Interview Code	Position
Freistaat Sachsen	Finanzverwaltung	I1	Leitung
Stadtstaat	Beteiligungsmanagement	I2	Mitarbeiter
Stadt, Hessen	Beteiligungsmanagement	I3	Leitung
Stadt, Baden-Württemberg	Beteiligungsmanagement	I4	Leitung
Stadt, NRW	Beteiligungsmanagement	I5	Leitung
Stadtstaat	Beteiligungsmanagement	I6	Leitung
Stadt, Hessen	Beteiligungsmanagement	I7	Leitung

Tab. 1: Übersicht Befragungsteilnehmer

fentlicher Unternehmen sowie Studien, die Befunde zu Umsetzungsstand und Nutzen dieses Steuerungsinstrumentes aufzeigen.

Ziel des Beitrages ist es, den Umsetzungsstand und in der Praxis gewählte Ausgestaltungsansätze von mehrjährigen Zielvereinbarungen empirisch zu analysieren. Auf Basis einer Interviewbefragung mit Beteiligungsmanager und -innen⁶ aus sieben Kommunal- und Landesverwaltungen sollen hilfreiche Erkenntnisse, Handlungs- und Gestaltungsunterstützung sowie Orientierungshilfen für Weiterentwicklungen geliefert werden.

Hierzu werden Zielvereinbarungen mit Top-Managern öffentlicher Unternehmen begrifflich eingegrenzt und deren Relevanz als Steuerungsinstrument begründet. Nachfolgend wird die Methodik der Untersuchung erläutert. Darauf aufbauend werden die Befunde zum Umsetzungsstand und Nutzen mehrjähriger Zielvereinbarungen veranschaulicht und eine Übersicht über genutzte Kennzahlen sowie Laufzeiten mehrjähriger Zielvereinbarungen gegeben. In den beiden letzten Abschnitten werden Ausgestaltungsmöglichkeiten für die Vergütungsstruktur und -systeme sowie Prozessschritte zur Förderung der Durchsetzung von Eigentümerzielen aufgezeigt.

Definition und Relevanz von Zielvereinbarungen mit Top-Managern öffentlicher Unternehmen

Eine Analyse der Literatur zeigt, dass es für Zielvereinbarungen keine einheitliche Definition gibt. Vielfach herausgestellt wird die Funktion der verbindlichen Festlegung von zu erreichenden Zielen und Ergebnissen zwischen verschiedenen Parteien innerhalb einer Organisation oder

zwischen Organisationseinheiten in einem wechselseitigen Austausch.⁷ Zielvereinbarungen mit Top-Managern öffentlicher Unternehmen können daher als Steuerungsinstrument verstanden werden, bei der sich die öffentliche Hand als Gesellschafter und das Top-Management eines Beteiligungsunternehmens über innerhalb einer definierten Periode zu realisierende Leistungen verständigen und diese verbindlich festschreiben.

Zielvereinbarungen werden meist mit der Vereinbarung einer erfolgsbezogenen Vergütung in Verbindung gebracht.⁸ Dies ist jedoch nicht zwingend notwendig und kann kontrovers diskutiert werden. Zielvereinbarungen mit Top-Managern öffentlicher Unternehmen sind im Grundsatz sowohl mit als auch ohne erfolgsbezogene Vergütung denkbar. Eine Befürwortung von Zielvereinbarungen heißt daher nicht zwangsläufig, dass auch eine erfolgsbezogene Vergütung als Anreizinstrument befürwortet werden muss.

Mehrjährig sind Zielvereinbarungen, in denen zu realisierende Leistungen für eine Periode von mehr als einem Jahr festgelegt werden (z.B. Verbesserung der Energieeffizienz von 2015 bis 2017 um x Prozent). Sie gelten als ein wesentlicher Hebel, um eine stärkere Langfristorientierung bei Entscheidungen durch Top-Manager öffentlicher Unternehmen zu fördern und um übergeordnete strategische Wirkungs- und Nachhaltigkeitsziele für ausgelagerte Organisationseinheiten für den Führungsalltag abzubilden.

Um ein nachhaltigeres Bewusstsein der Akteure weiter zu fördern und im Alltag tatsächlich handlungsleitend werden zu lassen, wird die Wichtigkeit von Mehrjährigkeit und Nachhaltigkeit in diesem Kontext daher z.B. auch in dem Public-

Corporate-Governance-Kodex des Bundes sowie durch die Regierungskommission Deutscher Corporate Governance deutlich unterstrichen. Im Deutschen Nachhaltigkeitskodex wird die Integration von Zielen zur Nachhaltigkeit und langfristigen Wertschöpfung in Zielvereinbarungen mit Führungskräften als wichtiges Kriterium einer verantwortungsvollen und nachhaltigen Unternehmensführung herausgestellt.⁹

Methodik und Vorgehensweise der Studie

Methodische Grundlage ist eine Interviewbefragung von Beteiligungsmanagern deutscher Kommunen und Landesverwaltungen, die nach eigener Angabe im Rahmen der Beteiligungssteuerung mit Zielvereinbarungen und erfolgsbezogener Vergütung arbeiten. Die ca. einstündigen Telefoninterviews wurden auf Basis eines vorab zugeschickten teil-strukturierten Fragenkatalogs mit sechs geschlossenen und 18 offenen Fragen im August und September 2014 durchgeführt. Die gewonnenen Befunde werden nach der in Tabelle 1 dargestellten Kodierung I1-I7 gekennzeichnet.

Weiterhin werden die Befragungsergebnisse durch in der Literatur als relevant eingestuften Handlungs-/Gestaltungsempfehlungen ergänzt.

Einschätzungen zu Nutzen und Umsetzungsstand mehrjähriger Zielvereinbarungen

Mehrjährige Zielvereinbarungen werden von der Mehrzahl der Befragten als relevantes Instrument des Beteiligungsmanagements betrachtet (I1, I4-I6). In den befragten Kommunen wird derzeit allerdings überwiegend mit einjährigen Zielvereinbarungen und an einjährige Zieler-

6 Im Folgenden wird für weibliche und männliche Formen das generische Maskulin verwendet.

7 Vgl. Schedler/Siegel 2004; Schedler/Proeller 2003; Bundesministerium des Innern/Bundesverwaltungsamt 2015.

8 Z.B. OECD 2004; Hans-Böckler-Stiftung 2006; KGSt 2006

9 Zur Relevanz von Nachhaltigkeit als Forschungs- und Handlungsfeld für öffentliche Unternehmen vgl. Papenfuß/Grüb/Friedländer 2015.

Energieversorgung
Installierte Kapazität, ungeplante Ausfallzeit, Energieeffizienz, Verringerung von Emissionswerten, Anzahl von Strom- und Gaskunden, Gaspreis bzw. -tarif (Orientierung an Branchenschnitt im Bundesland, Ziel: im günstigsten Segment bleiben), Erhöhung des Anteils regenerativ erzeugten Stroms an der Gesamtstromerzeugung (in MW)
Wasserversorgung/Abwasserentsorgung
Wasserpreis, mittleres technisches Rohrnetzalter, Betriebsaufwand je m ³ Wasserabgabe, spezifischer Wassergebrauch je Einwohner und Tag, Versorgungsunterbrechungen je 1.000 Anschlussleitungen, realer Wasserverlust je Rohrnetzlänge, geplante und realisierte Gesamtinvestition je versorgtem Einwohner, Erfüllungsgrad für Überprüfung der Trinkwasserqualität
ÖPNV
Kosten je Fahrkilometer (insbesondere Bus), Fahrgastzuwachs, Einsatz neuer Technologien (insbesondere zur Emissionsreduzierung), Energieverbrauch je Personenbeförderungskilometer, Sauberkeit Fahrgaststationen
Wohnungswesen
Anzahl Sozialwohnungen im Bestand (mit sozialverträglichen Mieten, die deutlich unter dem Mietspiegel liegen), Schaffung von sozialem Wohnraum (in Wohneinheiten oder m ²), energetische Gebäudesanierung

Tab. 2: In der Befragung genannte Kennzahlen zur Abbildung von Nachhaltigkeitsaspekten

waltung und ausgelagerte Organisationen unter Einbeziehung aller relevanten Politikfelder) sowie daraus formulierten politikfeldbezogenen Zielen abgeleitet werden sollten (I1, I3, I4, I6).

Um für eine nachhaltige öffentliche Aufgabenerfüllung und dem Bürgerwillen entsprechende Ziele und Kennzahlen für öffentliche Unternehmen formulieren zu können, bedarf es im politischen Entscheidungsprozess grundsätzlich strategischer, haushaltspolitischer und aufgabenkritischer Entscheidungen. Bevor Ziele mit den Unternehmen vereinbart werden, muss der Gesellschafter festlegen, wer welche öffentlichen Aufgaben erfüllt und welcher öffentliche Zweck mit den Beteiligungsunternehmen mittel- bis langfristig verfolgt werden soll (I1, I3, I6, I7).¹⁰

Bis zwei Jahre	<ul style="list-style-type: none"> Für Kommunen, die Doppelhaushalte aufstellen, ist es zweckmäßig mehrjährige Zielvereinbarungen auch an diesen Zeithorizont zu koppeln (I2). Die an öffentliche Unternehmen gerichteten komplexen (politischen) Zielstellungen lassen sich nur schwer in längerfristigen Zielvereinbarungen konkretisieren (I2).
Zwei bis drei Jahre	<ul style="list-style-type: none"> Für längere Laufzeiten wird das Nachhalten relevanter Kennzahlen als zu aufwendig erachtet. Es besteht die Gefahr einer abnehmenden Transparenz und eines zunehmenden Kontrollaufwands. Die Ausrichtung des operativen Geschäfts ist überwiegend nicht auf längerfristige Zeiträume ausgerichtet (I3).
Drei bis vier Jahre	<ul style="list-style-type: none"> Eine Laufzeit von drei bis vier Jahren bietet aus Nachhaltigkeitsperspektive eine adäquate Anreizwirkung für langfristiges Handeln und ist gleichzeitig aus Sicht kommunaler Eigentümer ein (noch) steuerbarer Zeithorizont (I1). Die Laufzeit befindet sich i.d.R. innerhalb üblicher Legislaturperioden. Bei einem Wechsel von Bürgermeister oder Regierung werden Strategien und Ziele im Rahmen der öffentlichen Aufgabenwahrnehmung oft neu formuliert (I1). Gegen Zielvereinbarungen von über vier Jahren sprechen insbesondere in Bezug auf die Kopplung an erfolgsbezogene Vergütungsbestandteile die abnehmende Transparenz, Kontrolle und Nachhaltigkeit (I3).
Fünf Jahre	<ul style="list-style-type: none"> Ein Zeitraum von fünf Jahren bietet den notwendigen zeitlichen Vorlauf für eine effektive und effiziente Zielerreichung und wird für die fachliche Weiterentwicklung als adäquat erachtet (I5). In einer der befragten Kommunen werden mit den Top-Managern Fünfjahresverträge abgeschlossen, die mehrjährige Zielvereinbarungen ohne weiteres für einen solchen Zeitraum ermöglichen (I5).

Tab. 3: Befragungsergebnisse zu relevanten Laufzeiten mehrjähriger Zielvereinbarungen

reichung orientierten Vergütungssystemen gesteuert. Vereinzelt wurde zusätzlich darauf hingewiesen, dass neben der hohen Relevanz mehrjähriger Ziele auch Kurzfristziele weiterhin in Zielvereinbarungen integriert werden sollten (I4, I5).

Ähnliche Einschätzungen zeigten sich auch auf der 3. Speyerer Tagung zu Public Corporate Governance im April 2015. Bei der Erfassung eines Stimmungsbildes unter Beteiligungsmanagern zur Relevanz und Nutzung von Zielvereinbarungen gab die Mehrzahl an, mit Zielvereinbarungen zu arbeiten, wobei Mehrjährigkeit bisher allerdings kaum realisiert wird. Dennoch

wurde auch in den durchgeführten Workshops deutlich, dass mehrjährige Zielvereinbarungen als relevantes und zunehmend drängendes Zukunftsthema wahrgenommen werden.

Nutzung von Kennzahlen und Laufzeiten mehrjähriger Ziele

Trotz und gerade aufgrund der häufig kritisierten Zielentwicklungsprozesse im politischen Raum muss gerade auch in diesem Kontext darauf hingewiesen werden, dass Kennzahlen für mehrjährige Zielvereinbarungen aus einer integrierten Gesamtstrategie (Strategie für Kernver-

Im Rahmen der Befragung wurden die in Tabelle 2 aufgeführten branchenspezifischen Leistungs- und Wirkungskennzahlen für die hier betrachteten Bereiche Energieversorgung, Wasserversorgung/Abwasserentsorgung, ÖPNV und Wohnungswesen genannt. Die Relevanz und der Nutzen einzelner aus den Antworten zusammengestellter Kennzahlen kann sicherlich hinterfragt werden. Das Kennzahlenspektrum spiegelt lediglich den Status quo der derzeitigen Nutzung in den

¹⁰ Vgl. auch Papenfuß 2013.

befragten Kommunen wider und sollte in diesem Sinne als Anknüpfungspunkt für zusätzliche Weiterentwicklungen betrachtet werden.

Neben den aufgeführten branchenspezifischen Kennzahlen wurde in den Interviews angegeben, dass folgende Kennzahlen in Zielvereinbarungen genutzt werden: Krankenstand bzw. Gesundheitsquote, Fluktuationsquote, Mitarbeiterzufriedenheit, Umsetzung Mitarbeiterzielvereinbarungen, Anzahl der Auszubildenden, Überstundenanzahl, Aufwand für Fort- und Weiterbildung, Verbesserungsvorschläge, Frauenförderprogramme/Erfüllung von Frauenquoten sowie fristgerechte Lieferung notwendiger Gremienunterlagen.

Eine kontextgerechte Verzahnung ausgewählter Kennzahlen zum Finanzerfolg und öffentlicher Aufgabenerfüllung (Verknüpfung von Sach- und Finanzzielen) kann nach den Befunden insbesondere aus Nachhaltigkeitsperspektive zusätzliche Steuerungswirkung entfalten und auf der operativen Ebene das Verständnis für betriebswirtschaftliche Zweckmäßigkeit und nachhaltigkeitsrelevante Erwägungen fördern. In einer der befragten Kommunen wird z.B. vereinbart, einen Teil der erwirtschafteten Gewinne sachgerecht für nachhaltigkeitsrelevante Investitionen zu nutzen (z.B. Investition in energetische Gebäudesanierung, Schaffung von sozialem Wohnraum) (I4).

Hinsichtlich der Frage nach geeigneten Laufzeiten für mehrjährige Zielvereinbarungen wurden von den Befragten die in Tabelle 3 aufgeführten Perioden als zweckmäßig eingeschätzt und entsprechend begründet.

Zielvereinbarungen und Vergütung

Die Sinnhaftigkeit einer Kopplung von Zielvereinbarungen bzw. Zielerreichung an erfolgsbezogene Vergütungselemente kann kontrovers diskutiert werden.¹¹ Nach den Gesprächen kann es sich auch als zweckmäßig erweisen, Zielvereinbarungen im Rahmen eines Fixgehaltes abzuschließen, wie es insbesondere bei unterjährigen Neueinstellungen oder Interimsgeschäftsführungen vielfach prakti-

ziert wird (I1, I3-I5). Als weitere Alternative zu erfolgsbezogenen Vergütungselementen bzw. zur Ergänzung wird gesehen, das Bewusstsein bzw. die Verantwortung für die Erreichung von Zielvorgaben durch Kontrolle und Transparenz zu stärken.

Bei denjenigen befragten Kommunen, die Zielvereinbarungen an erfolgsbezogene Vergütungselemente koppeln, bewegt sich bei der Mehrzahl die Grundvergütung in einem Korridor zwischen 60 und 80 Prozent, die erfolgsbezogene Vergütung zwischen 20 und 40 Prozent (I2, I4-I7). Drei Befragungsteilnehmer erachten es als zweckmäßig, erfolgsbezogene Vergütungsbestandteile je zu 50 Prozent an

lang), in denen einfache Zieldefinition, schnelle Reaktion auf sich ändernde Rahmenbedingungen und eine punktuell zeitnahe Zielerreichung notwendig sind (z.B. Unternehmen in „Schieflage“).

Eine „Deckelung“ (Cap) von Zielerreichung und erfolgsbezogener Vergütung wird in der überwiegenden Zahl der Befragten angewandt (I1-I7). Von einem Befragungsteilnehmer wird eine Deckelung gerade aufgrund der Gemeinwohlorientierung und besonderen Verantwortung öffentlicher Unternehmen gegenüber Bürgerinnen und Bürgern als besonders relevant eingeschätzt (I6). In zwei Kommunen liegt die Höchstgrenze bei dem 1,5fachen (I7) bzw. 1,75fachen der Zielvergütung (I5).

»Zielvereinbarungen werden in der Praxis als wichtig und verfolgenswert erachtet. Sie verpflichten dazu, sich auf der politischen und fachlichen Ebene systematisch mit den Zielen der öffentlichen Hand zu befassen. Allerdings wird Mehrjährigkeit häufig noch nicht realisiert.«

kurz- bzw. langfristige Ziele zu koppeln, um sowohl nachhaltigkeitsrelevante Langfristziele als auch im Einzelfall wichtige Kurzfristziele gleichermaßen zu berücksichtigen (I1, I2, I5).

Einige der Befragten heben deutlich hervor, dass Vergütungsstruktur und Gewichtung nicht übergreifend verallgemeinert werden können und sich in der Praxis auch innerhalb des Beteiligungsportfolios unterscheiden (I2, I4-I6). Entscheidungen über eine Struktur und Gewichtung sollten unter den gegebenen Rahmenbedingungen für den jeweiligen Einzelfall getroffen werden, da jede Vergütungskomponente hinsichtlich Zweck und Anreiz spezifische Vor- und Nachteile aufweist. In Einzelfällen kann es nach den Befunden auch eine Option sein, kurzfristige Ziele und entsprechende jährliche Tantieme in den Fällen stärker zu gewichten (z.B. 30 Prozent kurz, 10 Prozent

Teilweise wird in anderen Kommunen eine Zielüberfüllung mit max. 100 Prozent und das Erreichen von Sollzielen (z.B. Erfüllung Wirtschaftsplan) mit weniger als 100 Prozent, z.B. 80 Prozent, vergütet (I4, I6), was auch bzgl. einer möglichen Komplexitätsreduzierung betrachtet werden sollte.

In der Praxis sind einjährige Zielvereinbarungen mit einer gestaffelten jährlichen Direktauszahlung nach dem Befragungsrücklauf die Regel (I1, I3, I4, I6, I7). Für eine zunehmende Langfristorientierung ist es in den Augen der Befragten verfolgenswert, dieses System durch zusätz-

¹¹ Vgl. z.B. Frey/Osterloh 2005; Langbein 2010; Latham/Borgogni/Petitta 2008; Heinrich 2007; Perry/Engbers/Jun 2009; Stazyk 2013; Weissert/Frederick 2013.

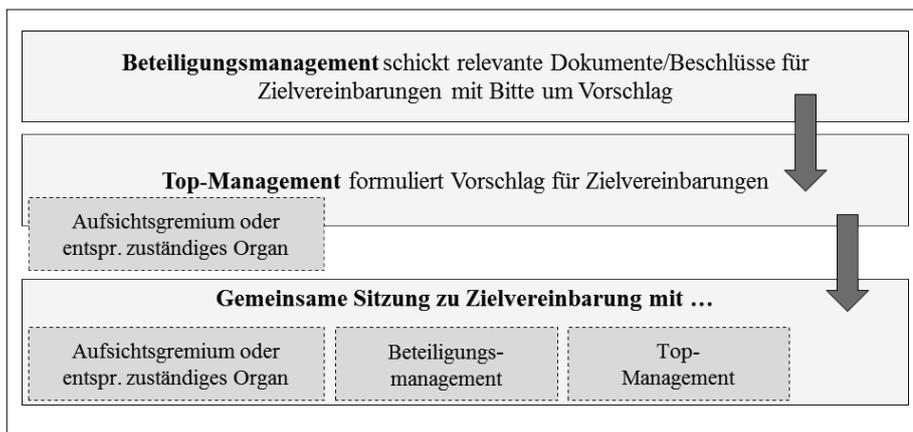


Abb. 1: Zielvereinbarungsprozess

liche Stufen- oder Etappenziele für die Folgejahre schrittweise an den Charakter mehrjähriger Zielvereinbarungen anzupassen. Hierzu bedarf es allerdings weiterer Überlegungen zu Zielsystemen und Anreizstrukturen für mehrjährige Bemessungszeiträume, um mögliche Fehlsteuerungsrisiken aus Eigentümerperspektive zu vermeiden.

Daher muss auch der Nutzen einer über mehrere Perioden aufgeschobenen Vergütung mit einer Bonusbank für öffentliche Unternehmen nach den Befunden einzelfallbezogen geprüft werden. Die wesentliche Funktion einer Bonusbank ist es, einen Teil der gewährten erfolgsbezogenen Vergütung einer Periode nicht sofort auszubezahlen, sondern zunächst auf der Bank einzustellen und über mehrere Jahre schrittweise zu gewähren sowie mit erfolgsbezogenen Vergütungen in Folgeperioden zu verrechnen.¹² Eine aufgeschobene Auszahlung wird grundsätzlich als durchführbar bewertet (I7) und dem System eine deutliche Anreizwirkung für ein nachhaltigeres und verantwortlicheres Handeln beigemessen (I5). Allerdings wird eine Bonusbank für öffentliche Unternehmen, insbesondere in Bezug auf das notwendige Nachhalten relevanter Performance-Kennzahlen, auch als zu komplex und diesbezüglich weniger praktikabel bewertet (I3, I4).

Bei der Entscheidung für eine Bonusbank sollten relevante Akteure kontextbezogen u.a. folgende Aspekte bei der Ausgestaltung des Modells berücksichtigen: Zeitraum von mehrjährigen Zielvereinbarungen und Bonusanhäufung, Auswahl geeigneter Kennzahlen, Festlegung von

Zielüber- und Zieluntererreichung und entsprechender Umgang mit Malusbuchungen.¹³

Für die Ausgestaltung einer Bonusbank werden in der Literatur – für den privatwirtschaftlichen Sektor – mehrere Modelle diskutiert, die in Abhängigkeit der o.g. Faktoren einzelfallbezogen und ggf. adaptiert (z.B. stärkerer Bezug auf öffentliche Aufgabenwahrnehmung) auch für öffentliche Unternehmen geprüft werden könnten.

Hierzu zählt zum einen die Kombination von jährlichen Zielvereinbarungen mit einer mehrjährigen Bonusbank, bei der ein erreichter Bonus eines Jahres in die Bonusbank eingestellt und mit Boni der Folgejahre verrechnet wird. Das Modell bietet die Möglichkeit, dass ein erzielter Bonus durch Zielerreichung in Periode x durch eine Zielverfehlung in Periode x+1 aufgezehrt werden kann. Um die zeitliche Diskrepanz zwischen Zeitpunkt der Zielerreichung und Zeitpunkt der Bonusauszahlung zu verringern, kann ein Teil des erzielten Bonus in Periode x auch in derselben Periode ausgezahlt und ein Rest in der Bonusbank belassen werden.¹⁴

Zum anderen besteht die Variante der Verknüpfung mehrjähriger Zielvereinbarungen mit einer mehrjährigen Bonusbank, die entweder eine einmalige Auszahlung nach Beendigung eines mehrjährigen Bemessungszeitraums oder jährliche Teilauszahlungen mit einem zusätzlichen Bonusfaktor auf einen kumulierten Restbetrag nach Ende der Gesamtlaufzeit vorsehen.¹⁵

Bei diesen Modellen muss für die Umsetzung bei öffentlichen Unternehmen grundsätzlich berücksichtigt werden, dass der Integration von Nachhaltigkeitsaspekten der Aufwand für Planung und Nachhaltigkeit mit zunehmender Komplexität und Frist eines Vergütungssystems gegenübersteht.

Zielvereinbarungsprozess

Im Sinne einer integrierten Gesamtsteuerung ist es nach den Befunden zweckmäßig, Zielvereinbarungen von Seiten des Gesellschafters vorzugeben (I2, I6, I7). Zur hinreichenden Durchsetzung von Eigentümerzielen sollten Zielvereinbarungen, wie eingangs dargestellt, aus einer integrierten Gesamtstrategie bzw. entsprechenden Dokumenten/Beschlüssen abgeleitet werden. Ein möglicher Zielvereinbarungsprozess könnte, wie in Abbildung 1 dargestellt, gestaltet sein.

1. Das Beteiligungsmanagement schickt alle relevanten Dokumente und Beschlüsse für den Zielvereinbarungsprozess an den Top-Manager mit der Bitte, einen konkreten Vorschlag für eine Zielvereinbarung und Beiträgen des Unternehmens für entsprechende Politikfelder zu unterbreiten. Man sollte davon ausgehen können, dass ein Top-Manager eines öffentlichen Unternehmens alle für sein Unternehmen relevanten Beschlüsse und Dokumente aus dem politischen Raum kennt bzw. vorliegen hat, was aber nach den Rückmeldungen aus der Praxis nicht durchgehend der Fall sein muss. Originäre Aufgabe des Beteiligungsmanagements ist es, mit Blick auf den politischen Raum und das gesamte Portfolio eine bestmögliche Entscheidungsvorbereitung zu leisten. Die Top-Manager sollen für ihren Verantwortungsbereich auf dieser Grundlage initiativ agieren. Es geht um die gebündelte Bereitstellung von Informationen und um eventuelle zusätzliche Impulse von Gesellschafterseite, den „Konzern Stadt“ in

¹² Vgl. Janocha 2013.

¹³ Vgl. Janocha 2013.

¹⁴ Vgl. Plaschke 2006; Janocha 2013; Ehrbar 1999.

¹⁵ Vgl. Plaschke 2006.

den Zielvereinbarungsprozessen „ganzheitlich und integriert zu denken“.

2. Das Top-Management formuliert einen Vorschlag für mögliche Zielvereinbarungen und schickt diesen an das Aufsichtsgremium bzw. das entsprechend zuständige Organ.
3. Abschließend findet eine gemeinsame Sitzung zu den Zielvereinbarungen¹⁶ statt: Das Aufsichtsgremium bzw. entsprechend zuständige Organ legen zusammen mit dem Beteiligungsmanagement und Top-Management abschließend die Zielvereinbarungen fest.¹⁷

In der Praxis weisen die Befragten auf verschiedene Persönlichkeiten von Top-Management

hin, Zielvereinbarungsprozesse dialogbasiert zu gestalten (I1, I3-I5).

Die Befunde werden auch durch weitere in der Literatur formulierte Anforderungen bestätigt. Steuerungsmöglichkeiten und -erfolge von Zielvereinbarungen hängen immer auch von den persönlichen Verhältnissen zwischen den beteiligten Akteuren und deren Qualitätsansprüchen ab.¹⁸ Zur Unterstützung von persönlichem Verhältnis und Gewährleistung eines für beide Seiten gleich hohen Qualitätsanspruches haben sich nach den Interviewantworten in einigen Kommunen unterjährige Jour-Fixe-Treffen zu Zielvereinbarungen zwischen

zueinander und Top-Managern öffentlicher Unternehmen und greift wesentliche Punkte aus dem aktuellen Diskurs um die Gewährleistung einer nachhaltigen Daseinsvorsorge und der diesbezüglichen systematischen Auseinandersetzung mit und bindenden Durchsetzung von Eigentümerzielen im Rahmen von Zielvereinbarungsprozessen auf. Es zeigt sich, dass mehrjährige Zielvereinbarungen in der Praxis von der Mehrzahl der Befragten als relevantes Instrument des Beteiligungsmanagements betrachtet werden. Jedoch überwiegen in der Umsetzung derzeit einjährige Zielvereinbarungen. Die Interviewbefunde verdeutlichen die zunehmende Notwendigkeit und Ansätze für eine stärkere Integration von Nachhaltigkeitsaspekten und Langfristorientierung bei der Steuerung und Führung von und in öffentlichen Unternehmen. Die Befunde zeigen weiteren Forschungsbedarf sowie weitere Potenziale für das Zusammenwirken von Praxis und Wissenschaft. Dabei sollte im weiteren Verlauf, u.a. die Frage nach einer zweckmäßigen Kopplung von mehrjährigen Zielvereinbarungen an geeignete Anreizinstrumente und -strukturen noch stärker in den Vordergrund gerückt werden. Ebenfalls wäre die Analyse der Effekte von Zielvereinbarungen auf den Organisationserfolg, das Bewusstsein und das Verhalten von Akteuren erkenntnisreich und gestaltungsrelevant.

»Trotz der wichtigen Gestaltungsfreiheit des Top-Managements der Unternehmen im Rahmen des öffentlichen Auftrages sollte der Gesellschafter bzw. Eigentümer im Zielvereinbarungsprozess den ersten Impuls geben und diesen hinreichend begleiten.«

Management öffentlicher Unternehmen hin, so dass Zielvereinbarungsvorschläge entsprechend der Motivmuster mehr oder weniger mit den übergeordneten Zielen der öffentlichen Hand korrespondieren. Daher bedarf es von Seiten des Eigentümers immer einer fallbezogenen Austauschintensität im Zielvereinbarungsprozesses (I5, I6). Um diese teilweise sehr komplexe Gemengelage von Beginn an auszutarieren und Interessen- und Zielkonflikte bestmöglich auszugleichen, ist es vor dem Hintergrund einer nachhaltigen öffentlichen Aufgabenerfüllung sowohl für die Eigentümer- als auch für die Top-Management-Seite rat-

sam, Zielvereinbarungsprozesse dialogbasiert zu gestalten (I4, I7). Diese sind insbesondere für mehrjährige Zielvereinbarungen von Relevanz, da in diesen Fällen langfristige Entscheidungen getroffen und ggf. bei sich ändernden Rahmenbedingungen punktuelle Anpassungen bzw. Korrekturen vorgenommen werden können.

Fazit

Der Beitrag veröffentlicht auf Grundlage der Ergebnisse von Interviewbefragungen und Literatur erste Ansätze für Umset-

Die Professur für Public Management der Universität Leipzig hat im Rahmen weiterer laufender Projekte großes Interesse an einem Erfahrungsaustausch zum Thema der mehrjährigen Zielvereinbarungen mit Top-Managern öffentlicher Unternehmen. Für einen ersten Austausch kontaktieren Sie uns bei Interesse bitte unter: friedlaender@wifa.uni-leipzig.de.

16 Z.B. einer Aufsichtsgremiumssitzung vorgelagert, aber keine eigene Aufsichtsgremiumssitzung.

17 Bei besonders strategisch relevanten Unternehmen unter Einbeziehung des Beteiligungsausschusses/mit öffentlichen Unternehmen befassten Ausschusses bzw. einzelner Mitglieder.

18 Z.B. Lasar/Buchholz/Hellenbrand 2011.

Literatur

Aplin, J.C./Schoderbeck, P.P. (1967): MBO: Requisites for Success in the Public Sector, in: Human Resource Management, Vol. 15, Issue 2, S. 30-36.

Beyer, R./Pech, H./Wambach, M. (2001): Strategisches Management von Beteiligungen, in: Eichhorn, P./Wiechers, M. (Hrsg.): Strategisches Management für Kommunalverwaltungen, Baden-Baden, S. 92-105.

Boyne, G./Law, J. (2005): Setting Public Service Outcome Targets: Lessons from Local Public Service Agreements, in: Public Money and Management, Vol. 25, Nr. 4, S. 253-260.

Bundesministerium des Inneren/Bundesverwaltungsamt (2015): Handbuch für Organisationsuntersuchungen und Personalbedarfsermittlung, Berlin und Köln.

Hans-Böckler-Stiftung (2006): Vorstandsvergütung: Informationen zur Bemessung der Vorstandsvergütung durch den Aufsichtsrat, Düsseldorf.

Heinrich, C.J. (2007): False or Fitting Recognition? The Use of High Performance Bonuses in Motivating Organizational Achievements, in: Journal of Policy Analysis and Management, Vol. 26, Nr. 2, S. 281-304.

Ehrbar, A. (1999): EVA: Economic Value Added – Der Schlüssel zur wertsteigernden Unternehmensführung, Wiesbaden.

Eichhorn, P. (2001): Besonderheiten strategischen Managements in Kommunalverwaltungen, in: Eichhorn, P./Wiechers, M. (Hrsg.): Strategisches Management für Kommunalverwaltungen, Baden-Baden, S. 21-26.

Ellis, K./Mitchell, St. (2002): Outcome-focused Management in the United Kingdom, in: OECD Journal of Budgeting, Vol. 1, Nr. 20, S. 7-34.

Frey, B. S./Osterloh, M. (2005): Yes, Managers Should Be Paid Like Bureaucrats, in: Journal of Management Inquiry, Vol. 14, Nr. 1, S. 96-111.

Institut für den öffentlichen Sektor e.V. (2009): Kommunalen Gesamtabschluss – die Gestaltung des „Konzerns Kommune“, Berlin.

Janocha, M. (2013): Vergütung mittels Bonusbanken. Eine agency-theoretische Perspektive, Wiesbaden.

Katz, A. (2001): Ansätze eines kommunalen Kontraktmanagements, in: Eichhorn, P./Wiechers, M. (Hrsg.): Strategisches Management für Kommunalverwaltungen, Baden-Baden, S. 146-152.

KGSt (2006): Leistungsorientierte Entgeltbestandteile im TVöD: Erste Empfehlungen, KGSt-Bericht 2/2006, Köln.

Kucera, M. (2010): Zielvereinbarungen in der Verwaltung: Die schwierige Umsetzung von „Management by Objectives“ am Beispiel des österreichischen Lebensministeriums, in: Verwaltung & Management, 16. Jg., Heft 4, S. 188-192.

Langbein, L. (2010): Economics, Public Service Motivation, and Pay for Performance: Complements or Substitutes?, in: International Public Management Journal, Vol. 13, Nr. 1, S. 9-23.

Lasar, A./Buchholz, G./Hellenbrand, A. (2011): Integrierte Konzernsteuerung in der Kommunalverwaltung, in: dms – der moderne staats, Heft 1/2011, S. 225-247.

Lasar, A./Buchholz, G./Bußmann, C./Kröner, J. (2014): Konzernsteuerung in Kommunen – Entwicklungsstand, Probleme, Empfehlungen, in: Verwaltung&Management, 20. Jg., Heft 5, S. 248-260.

Latham, G.P./Borgogni, L./Petitta, L. (2008): Goal Setting and Performance Management in the Public Sector, in: International Public Management Journal, Vol. 11, Nr. 4, S. 385-403.

OECD (2004): Performance-related Pay Policies for Government Employees, OECD Publishing.

Papenfuß, U. (2013): Verantwortungsvolle Steuerung und Leitung öffentlicher Unternehmen – Empirische Analyse und Handlungsempfehlungen zur Public Corporate Governance, Diss., Gabler/Springer.

Papenfuß, U./Grüb, B./Friedländer, B. (2015): Nachhaltigkeitsberichterstattung öffentlicher Unternehmen: Entwicklung eines Qualitätsmodells und empirische Befunde für Stadtwerke im internationalen Vergleich, erscheint in: Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen/Journal of Public and Nonprofit Services, 45, S.171-188.

Perry, J.L./Engbers, T.A./Jun, S.Y. (2009): Back to the Future? Performance-Related Pay, Empirical Research, and the Perils of Persistence, in: Public Administration Review, Vol. 69, Issue 1, S. 39-51.

Plaschke, F.J. (2006): Wertorientierte Management – Incentivesysteme auf Basis interner Wertkennzahlen und Bonusbanken, in: Schweickart, N./Töpfer, A. (Hrsg.): Wertorientiertes Management: Werterhaltung – Wertsteuerung – Wertsteigerung ganzheitlich gestalten, Berlin u.a.

Poister, T.H./Streib, G. (1995): MBO in Municipal Government: Variations on a Traditional Management Tool, in: Public Administration Review, Vol. 55, Nr. 1, S. 48-56.

Schedler, K./Proeller, I. (2003): New Public Management, 2. Auflage, Bern u.a.

Schedler, K./Siegel, J.P. (2004): Strategisches Management in Kommunen, Düsseldorf.

Stazyk, E.C. (2013): Crowding Out Public Service Motivation? Comparing Theoretical Expectations with Empirical Findings on the Influence of Performance-Related Pay, in: Review of Public Personnel Administration, Vol. 33, Nr. 3, S. 252-274.

Weissert, W.G./Frederick, L.F. (2013): Pay for Performance: Can It Help Improve Nursing Home Quality?, in: Public Administration Review, Vol. 73, Issue 1, S. 140-151.

Reform des Finanzausgleichs 2019



Das Teilen beherrschen

Analysen zur Reform
des Finanzausgleichs 2019

Herausgegeben von

Dr. René Geißler, Felix Knüpling,
Prof. Dr. Sabine Kropp und
Prof. Dr. Joachim Wieland

2015, 358 S., brosch., 69,- €
ISBN 978-3-8487-1861-0

(Schriftenreihe des Europäischen
Zentrums für Federalismus-
Forschung Tübingen (EZFF), Bd. 45)

www.nomos-shop.de/23730

Der Sammelband erörtert Reichweite und Restriktionen einer Reform des deutschen bundesstaatlichen Finanzausgleichssystems und ordnet diese Debatte in international vergleichende Erfahrungen ein.



Nomos