



Kommunale Beteiligungssteuerung in der digitalen Transformation für nachhaltige Daseinsvorsorge

Befunde zur Informationsnutzung und Perspektiven für die Softwaregestaltung (K-BIT)

Prof. Dr. Ulf Papenfuß
Lehrstuhl für Public Management & Public Policy
Zeppelin Universität Friedrichshafen

zeppelin universität

zwischen
Wirtschaft Kultur Politik
Lehrstuhl für Public Management & Public Policy



Studie vom Lehrstuhl für Public Management & Public Policy, Zeppelin Universität Friedrichshafen für die Saxess AG:

Die Erstellung dieser Studie wurde von der Saxess AG gefördert, die als Softwareunternehmen auf die Analyse und Visualisierung von Unternehmensdaten und durch die Bereitstellung von Fachanwendungen für das Teilnehmungsmanagement in Banken, Beteiligungsgesellschaften und Kommunen spezialisiert ist (www.saxess-ag.de).

Autoren und Autorinnen:

Prof. Dr. Ulf Papenfuß
Inhaber des Lehrstuhls für Public Management & Public Policy,
Zeppelin Universität Friedrichshafen

Kristin Wagner-Krechlok
Wiss. Mitarbeiterin, Lehrstuhl für Public Management & Public Policy,
Zeppelin Universität Friedrichshafen

Mitarbeit:

Marc Hessel und Lucas Steger
Stud. Mitarbeiter, Lehrstuhl für Public Management & Public Policy,
Zeppelin Universität Friedrichshafen

Bitte zitieren als:

Papenfuß, U./Wagner-Krechlok, K. (2021): Kommunale Teilnehmungssteuerung für nachhaltige Daseinsvorsorge in der digitalen Transformation - Befunde zur Informationsnutzung und Perspektiven für die Softwaregestaltung (K-BIT), Friedrichshafen.
<https://doi.org/10.13140/RG.2.2.22840.06400/1>

Kontakt:

Lehrstuhl für Public Management & Public Policy
Zeppelin Universität (ZU) Friedrichshafen
Am Seemooser Horn 20
88045 Friedrichshafen
Tel.: 07541 6009 1442
puma@zu.de
puma.zu.de

Studienprogramme der ZU (u.a. „Public Management & Digitalisierung“): zu.de/studium-weiterbildung **ZU|kunftssalon Public Corporate Governance** an der Zeppelin Universität (ZU) Friedrichshafen. Weitere Informationen unter: www.puma.zu.de

Zusammenfassung

Executive Summary

Kommunen sind ein maßgeblicher Ort für die Gestaltung der Demokratie und besitzen zentrale Bedeutung in der internationalen Diskussion um nachhaltige Entwicklung. Themen wie nachhaltige Daseinsvorsorge, Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse, digitale Transformation, demographischer Wandel und die Nachhaltigkeitsziele der Vereinten Nationen / Sustainable Development Goals (SDGs) stellen Kommunen vor große wie drängende Herausforderungen. Nachhaltige Städte und Regionen, integrierte Stadtentwicklung und „Smart City“ sind aufgrund der vermehrten Aufgabenübertragung auf kommunale Unternehmen ohne deren leistungsstarke Steuerung und Aufsicht nicht anforderungsgerecht möglich. Aktuell ist die zentrale Wichtigkeit von Verwaltungsreformen für Staat und Demokratie durch Schwachstellen bei der Digitalisierung rund um die COVID-19-Pandemie auch in Politik und Öffentlichkeit zusätzlich ins Bewusstsein gerückt.

Das Ziel der vorliegenden Studie ist es, wissenschaftliche Erkenntnisse zur Wahrnehmung und Nutzung von Informationen zu

Nachhaltigkeit und Performance bei der Steuerung und Aufsicht von kommunalen Unternehmen zu liefern und hieraus Perspektiven für die Gestaltung einer Fachsoftware für die kommunale Beteiligungssteuerung abzuleiten. Hierfür veranschaulicht die Studie die Ergebnisse einer deutschlandweiten Online-Befragung (n=337) von kommunalen Handlungstragenden aus Politik und Verwaltung.

Übergreifend zeigen die Befunde, dass vorliegende Informationen noch nicht ausreichend als Unterstützung empfunden werden. Weiterhin werden trotz des in Gesetzen und Konzepten betonten öffentlichen Auftrags kommunaler Unternehmen mehr finanzielle als nicht-finanzielle Kennzahlen genutzt. Zudem werden Kennzahlen in den einzelnen Dimensionen von Nachhaltigkeit – ökonomisch, ökologisch und sozial – sehr unterschiedlich stark genutzt, was u. a. in der Diskussion um nachhaltige Stadtentwicklung bedeutsam ist.

Eine Fachsoftware zur kommunalen Beteiligungssteuerung ist bisher wenig im Einsatz.

Zwar planen einige Städte deren Einführung, wodurch die Aktualität des Themas unterstrichen wird, doch gibt eine Mehrheit der Städte an, das Thema noch nicht diskutiert zu haben. Demnach müssen die Chancen einer situationsgerechten Fachsoftware Beteiligungssteuerung noch besser vermittelt werden.

Für die Gestaltung der digitalen Transformation im Kontext der Beteiligungssteuerung nimmt eine Fachsoftware Beteiligungssteuerung eine Schlüsselrolle ein. Diese wird vielfach die einzige realistische Chance sein, den wachsenden Anforderungen und Aufgaben mit den verfügbaren Personalressourcen gerecht werden zu können und die Steuerungschancen auszuschöpfen. Zudem hat das Thema das Potenzial, die Informations- und Entscheidungskultur in der kommunalen Demokratie grundlegend zu verbessern: Politische Entscheidungsverant-

wortliche aus Stadt- oder Gemeinderäten können direkten Zugriff auf relevante Informationen für ihre Arbeit erhalten. Dabei kann die Nutzung von besonders für die Nachhaltigkeit relevanten Informationen gefördert werden. Ein Public Corporate Governance Kodex bietet im Wechselspiel mit einer kontextgerechten Fachsoftware Beteiligungssteuerung zur Klärung von Rollen und Informationsbedarfen sehr große Potenziale. Übergreifend kann die Realisierung von Software-Innovationen in Kommunen die notwendige und chancenreiche Entwicklung von einer passiven Beteiligungsverwaltung hin zu einer aktiven Beteiligungssteuerung substantziell unterstützen.



Inhaltsverzeichnis

Executive Summary	03
Inhaltsverzeichnis	05
Abbildungsverzeichnis	06
1. Motivation und Ziel der Studie	07
2. Grundsachverhalte und Definitionen	09
2.1. Kommunale Unternehmen und ihre Bedeutung für nachhaltige Stadtentwicklung und digitale Transformation	09
2.2. Relevanz Beteiligungssteuerung, Beteiligungsmanagement und Beteiligungsverwaltung für nachhaltige Daseinsvorsorge, Vertrauen in den Staat und digitale Transformation	10
2.3. Einsatz einer Fachsoftware Beteiligungssteuerung als besonders relevanter Faktor für nachhaltige Daseinsvorsorge im Übergang von passiver Beteiligungsverwaltung zu aktiver Beteiligungssteuerung	13
2.4. Relevanz Organisationsmodell Beteiligungsmanagement	16
2.5. Relevanz Public Corporate Governance Kodex zur Klärung von Rollen und Informationsbedarfen im Wechselspiel mit Fachsoftware Beteiligungssteuerung	17
3. Methodik der Studie	20
4. Befunde zur Informationsnutzung und Perspektiven für die Gestaltung einer Fachsoftware Beteiligungssteuerung	21
4.1 Überblick über das Befragungssample	21
4.2 Befunde zur Informationsnutzung und Gestaltungsperspektiven für eine Fachsoftware Beteiligungssteuerung	22
4.3 Aktuelle Situation des Einsatzes von Standardsoftware und Fachsoftware Beteiligungssteuerung	30
5. Handlungsperspektiven	38
5.1 Zusammenspiel von Public Corporate Governance Kodex und Fachsoftware Beteiligungssteuerung bei Entwicklung zu aktiver Beteiligungssteuerung	38
5.2 Perspektiven für die Einführung und Gestaltung einer Fachsoftware Beteiligungssteuerung	40
6. Fazit und Ausblick	43
Literaturverzeichnis	45



Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Wahrnehmung der Aufgabenunterstützung durch Informationen	22
Abbildung 2: Persönliche Nutzung von Performance-Kennzahlen für verschiedene Nutzungszwecke	23
Abbildung 3: Nutzung von finanziellen und nicht-finanziellen Kennzahlen im organisatorischen Kontext	24
Abbildung 4: Individuelle Voraussetzungen für den Umgang mit Performance-Kennzahlen	28
Abbildung 5: Status quo des Software-Einsatzes für die Beteiligungssteuerung	31
Abbildung 6: Stand der Planungen zur Einführung einer Fachsoftware Beteiligungssteuerung	32
Abbildung 7: Wahrgenommene Aufgabenunterstützung durch Software-Einsatz	33
Abbildung 8: Einsatz erfolgsbezogener / variabler Vergütungsbestandteile	35
Abbildung 9: Bemessung der variablen Vergütung anhand von Kennzahlen zum öffentlichen Auftrag	36
Abbildung 10: Akzeptanz von Software im Berufsalltag	37

Motivation & Ziel der Studie

01

In der Debatte über nachhaltige Daseinsvorsorge, Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse, digitale Transformation, demographischen Wandel, Klimaschutzziele, die Nachhaltigkeitsziele der Vereinten Nationen / Sustainable Development Goals (SDGs) sowie die Staats- und Verwaltungsmodernisierung ist eine anforderungsgerechte Steuerung und Aufsicht von öffentlichen Unternehmen von zentraler Bedeutung (Expertenkommission D-PCGM, 2021; Papenfuß, 2019; Papenfuß & Wagner-Krechlok, 2021). Dabei steht die Steuerung der öffentlichen Aufgabenerfüllung im Fokus (Hilgers, 2008) und ist aufgrund der vermehrten Übertragung der Erbringung öffentlicher Aufgaben auf kommunale Unternehmen insbesondere für die Beteiligungssteuerung von großer Relevanz. Ihr wird aufgrund der Anzahl und des hohen Stellenwerts kommunaler Unter-

nehmen in der öffentlichen Daseinsvorsorge und für die Implementierung politischer Maßnahmen große Bedeutung beigemessen (Deutscher Städtetag, 2017; OECD, 2015; Papenfuß, 2013).

Kommunen erbringen einen Großteil der öffentlichen Leistungen für die Bürger/-innen und ihre Handlungsfähigkeit ist von essenzieller Bedeutung. Für die Gestaltung des demokratischen Gemeinwesens sind Kommunen ein maßgeblicher Ort, an dem viele Handlungstragende unmittelbar für nachhaltige Daseinsvorsorge und Demokratie arbeiten. Weiterhin sind Kommunen die zentralen Akteurinnen bei der Umsetzung politischer Nachhaltigkeitsziele in allen drei Dimensionen – ökonomisch, ökologisch und sozial (Die Bundesregierung, 2021; Europäische Kommission, 2016; Rat für Nachhaltige

Entwicklung, 2020). Gleichzeitig stehen die Kommunen in der COVID-19-Pandemie angesichts sinkender Steuereinnahmen sowie steigender Zuschussbedarfe an die kommunalen Unternehmen vor vielfältigen und drängenden Herausforderungen. Neben strukturellen Themen treten bei öffentlichen Unternehmen aktuelle Herausforderungen bei der Liquiditäts- und Risikosteuerung hinzu.

Vor diesem Hintergrund sowie im Kontext der digitalen Transformation ist die Befassung mit situationsgerechten Software-Lösungen strukturell und aktuell drängend (Deutscher Städtetag, 2017). Kommunen benötigen ein strategisches Informationssystem, in dem auch die erforderlichen Daten der kommunalen Unternehmen enthalten sind. Ein wichtiger Teil dieses Informationssystems ist eine Fachsoftware für die kommunale Beteiligungssteuerung, die speziell das Beteiligungsmanagement unterstützt. Als Schlüsselthema gehört hierzu bspw. die Betreuung von Mandatstragenden aus der Politik in den Unternehmensorganen und die Entscheidungsvorbereitung für die Spitzen von Politik und Verwaltung, die nur über den Einsatz einer Fachsoftware Beteiligungssteuerung bestmöglich gestaltet werden kann. Vor diesem Hintergrund ist eine Fachsoftware Beteiligungssteuerung ein Schlüsselfaktor für die Verbesserung der politisch-administrativen Steuerung und ist relevant für die Gestaltung der kommunalen Demokratie.

Im Kontext von Software- und Technologie-Einsatz wird in der Wissenschaft ein Bedarf gesehen, die Nutzung von Informationen zu untersuchen (de Sousa et al., 2019; Schmitzhuber, Maresch, & Ginner, 2020). Zur Informationsnutzung in der öffentlichen Verwaltung liegen bereits einige Studien vor (Kroll,

2015; Korac et al., 2019), doch gibt es trotz der Relevanz noch keine empirischen Studien im Kontext öffentlicher Unternehmen und Beteiligungssteuerung. Zur Schließung dieser für Wissenschaft und Praxis relevanten Forschungslücke möchte die Studie beitragen.

Das Ziel der vorliegenden Studie ist es, in der Diskussion um kommunale Daseinsvorsorge, Nachhaltigkeit und Bewältigung der Auswirkungen der COVID-19-Pandemie, wissenschaftliche Erkenntnisse zur Wahrnehmung und Nutzung von Informationen zu Nachhaltigkeit und Performance in Politik und Verwaltung bei der Steuerung und Aufsicht von kommunalen Unternehmen zu liefern. Aus diesen Erkenntnissen werden Perspektiven für die Gestaltung einer Fachsoftware für die Beteiligungssteuerung in Kommunen abgeleitet. Für dieses Ziel veranschaulicht die Studie die Ergebnisse einer deutschlandweiten Online-Befragung (n=337) von kommunalen Handlungstragenden in Politik und Verwaltung.

Die Studie ist wie folgt aufgebaut: Nachfolgend werden in Abschnitt 2 Grundsachverhalte und Definitionen erläutert. Anschließend wird in Abschnitt 3 die Methodik der zugrundeliegenden Befragung ausgeführt. Dann werden in Abschnitt 4 die Befunde der Befragung veranschaulicht. In Abschnitt 5 werden Handlungsperspektiven formuliert. Abschnitt 6 schließt mit einem Fazit und Ausblick.

Definitionen

Grundsachverhalte und Definitionen

02

In den folgenden Unterabschnitten werden die dieser Studie zugrundeliegenden Grundsachverhalte und Definitionen erläutert. Zunächst geht Unterabschnitt 2.1 auf die große gesellschaftliche Bedeutung kommunaler Unternehmen ein und Unterabschnitt 2.2 betrachtet die hieraus erwachsenden Anforderungen an die Beteiligungssteuerung im Kontext der digitalen Transformation. Hierauf aufbauend diskutieren die Unterabschnitte 2.3 und 2.4 die Chancen des Software-Einsatzes sowie die Relevanz des Organisationsmodells in der Beteiligungssteuerung. Abschließend führt Unterabschnitt 2.5 aus, wie ein PCGK zur Klärung von Rollen und Informationsbedarfen im Wechselspiel mit einer Fachsoftware Beteiligungssteuerung beiträgt.

2.1 Kommunale Unternehmen und ihre Bedeutung für nachhaltige Stadtentwicklung und digitale Transformation

Öffentliche Unternehmen sind unmittelbar oder mittelbar von einer Gebietskörperschaft oder mehreren Gebietskörperschaften beherrschte Unternehmen, entweder durch Mehrheitseigentümerschaft oder durch anderweitige Ausübung eines gleichwertigen Einflussgrades (Expertenkommission D-PCGM, 2021; Grossi, Papenfuß, & Tremblay, 2015; OECD, 2015; Papenfuß, 2013). Sie haben eine hohe gesellschaftspolitische und ökonomische Bedeutung, wie empirische Studien zeigen. Weltweit erwirtschaften öffentliche Unternehmen ca. 10% des globalen BIP (Bruton et al., 2015). In Deutschland gibt es derzeit etwa 18.500 öffentliche Unternehmen, die wichtige Aufgaben der

Aufgaben des Beteiligungsmanagements

Das Beteiligungsmanagement unterstützt die Beteiligungssteuerung durch Entscheidungsvorbereitung und -kontrolle.

Daseinsvorsorge und im Feld kritischer Infrastruktur übernehmen und wichtige öffentliche Arbeitgeber sind. Auf kommunaler Ebene sind die Hälfte der öffentlich Beschäftigten nicht in der Kommunalverwaltung, sondern in kommunalen Unternehmen tätig. Über 54% der Investitionen der öffentlichen Hand erfolgen über öffentliche Unternehmen (Statistisches Bundesamt, 2020). In anderen Ländern zeigt sich eine ähnlich große Bedeutung (Andrews et al., 2020; Bernier, Florio, & Bance, 2020; Bruton et al., 2015).

2.2 Relevanz Beteiligungssteuerung, Beteiligungsmanagement und Beteiligungsverwaltung für nachhaltige Daseinsvorsorge, Vertrauen in den Staat und digitale Transformation

Mit Beteiligungssteuerung werden vielfach die Aufgaben und Tätigkeiten des politisch zuständigen Organs und der Verwaltungsspitze bezeichnet (z. B. Deutscher Städtetag, 2017). Bestandteile der Beteiligungssteuerung sind u. a. die Wahrnehmung der Gesellschafterfunktion wie z. B. organisations-politische Überlegungen und die Entwicklung strategischer Ziele. Die gesetzlichen Anforderungen an die Beteiligungssteuerung ergeben sich aus den Kommunalverfassungen. Demnach haben Kommunen ihre kommunalen Unternehmen wirksam zu steuern und zu kontrollieren, damit die Erfüllung des öffentlichen Zwecks und die Erreichung der strategischen Ziele sichergestellt werden.

Das Beteiligungsmanagement unterstützt die Beteiligungssteuerung durch Entscheidungsvorbereitung und -kontrolle. Das Beteiligungsmanagement ist befugt, soweit dem keine anderen Rechtsvorschriften entgegenstehen, sich jederzeit über die Angelegenheiten der kommunalen Unternehmen zu

informieren, an deren Sitzungen teilzunehmen und Unterlagen einzusehen. Die konkreten Aufgaben des Beteiligungsmanagements umfassen die Realisierung von Konzeptionen und Zielstellungen zur kommunalen Beteiligungsstrategie, die Analyse der Wirtschaftspläne und die Abstimmung der Wirtschaftspläne mit der Gesellschafterin, die Erarbeitung, die Prüfung und der Vorschlag von Gesellschaftsverträgen, Satzungen und Geschäftsordnungen, die haushaltsmäßige Abwicklung in Bezug auf die Beteiligungen, das Führen von Beteiligungsakten, das Führen von Beteiligungsübersichten sowie der Anstellungsverträge der Geschäftsführung, die Empfehlung von Prüfungsschwerpunkten bzw. ergänzenden Prüfungsinhalten an den Aufsichtsrat im Rahmen der Erteilung des Prüfungsauftrages an den / die Abschlussprüfer/-in, die Erstellung von Stellungnahmen zu den Aufsichtsratsunterlagen, die Erteilung von Gutachter- oder Prüfungsaufträgen in Beteiligungsfragen, die Koordination und Überwachung der Rechte und Pflichten für die Gesellschafterin, das Mitzeichnen sämtlicher Vorlagen der Ämter der Stadtverwaltung (Papenfuß, Maier, & Keppeler, 2019). Weiterhin gehören die Erstellung des Beteiligungsberichts, die Information, Beratung und fachliche Vorbereitung von Sitzungen des zuständigen politischen Organs und seiner Ausschüsse, die Information und Beratung der kommunalen Vertreter/-innen in den Unternehmensorganen sowie die Bereitstellung von Angeboten für deren Qualifizierung und Weiterbildung im Rahmen des aus ihrer Tätigkeit resultierenden Bedarfs in betriebswirtschaftlichen und rechtlichen Fragen und schließlich die Einrichtung eines strategischen Beteiligungscontrollings und Risikomanagements zu den Aufgaben des Beteiligungsmanagements (Papenfuß et al., 2019).

Public Corporate Governance bezeichnet den rechtlichen und faktischen Ordnungsrahmen für die Steuerung, Überwachung und Leitung von Organisationen der öffentlichen Hand mit selbstständiger Wirtschaftsführung (Papenfuß, 2019). Ebenso schließt die Public Corporate Governance die Umsetzung bzw. die praktizierte Steuerung, Leitung und Aufsicht bzw. Verhaltensweisen von Handlungstragenden ein (Papenfuß, 2019; Ruter & Müller-Marqués Berger, 2005; Schedler, Müller, & Sonderegger, 2016). Vereinfachend befasst sich Public Corporate Governance mit Spielregeln guter Organisationsführung und deren praktizierter Umsetzung bzw. Einhaltung. Mit den Begriffen Beteiligungssteuerung und Beteiligungsmanagement besitzt Public Corporate Governance sehr hohe Schnittmengen. Teilweise werden die Bezeichnungen auch synonym verwendet. Public Corporate Governance kann als der rechtliche und regulative Ordnungsrahmen verstanden werden, innerhalb dessen sich Beteiligungssteuerung und Beteiligungsmanagement bewegen.

Nachhaltige Städte und Regionen, integrierte Stadtentwicklung und „Smart City“ sind ohne leistungsstarke Public Corporate Governance, aktive Beteiligungssteuerung und Beteiligungsmanagement nicht anforderungsgerecht möglich.

Im Kontext des Begriffs der Smart City, der eine digitale Vernetzungs- und Koordinierungsstrategie bezeichnet (Butzlaff, 2020), schafft ein smartes Beteiligungsmanagement die intelligente Vernetzung und Koordinierung von Aufgaben, Verantwortlichkeiten und Entscheidungsprozessen im Kontext der Steuerung und Aufsicht kommunaler Unternehmen. Dabei verfolgt das smarte Beteiligungsmanagement ebenso wie die Smart

City Ziele zu allen drei Nachhaltigkeitsdimensionen (Butzlaff, 2020): Es soll qua Nutzung digitaler Technologien die Beteiligungssteuerung ökonomisch und effizient gestalten, die Responsivität der kommunalen Unternehmen auf die Bedürfnisse der Bürger/-innen erhöhen und bei der Realisierung ökologischer Nachhaltigkeit unterstützen.

Im Zuge der digitalen Transformation sind kohärente Digitalstrategien von Verwaltung und kommunalen Unternehmen im Konzern und Netzwerk Stadt erforderlich. Es gilt, die Digitalisierung und digitale Angebote zu optimieren, ineffizienten Ressourceneinsatz zu vermeiden und Entwicklungen bei der digitalen Daseinsvorsorge und digitalen Geschäftsmodellen strategisch abzustimmen.

Auch bei der Realisierung von Digitalisierungsmaßnahmen und Digitalinnovationen ist ein so ausgestaltetes, gemeinsames Agieren im Konzern Kommune besonders nützlich. Verwaltung und kommunale Unternehmen können z. B. gemeinsam den Umgang mit Daten in Kollaborationsnetzwerken lernen und testen. Das kann zu Effektivitäts- bzw. Effizienzgewinnen bei Digitalisierungsentwicklungen im Sinne von Nachhaltigkeit in der Daseinsvorsorge beitragen, indem z. B. realisierte Innovationsleistungen einzelner Organisationen in andere Bereiche der Gebietskörperschaft transferiert werden. Auch ein institutionell abgesicherter, regelmäßiger Erfahrungsaustausch zwischen verantwortlichen Führungskräften aus den Digitalisierungsbereichen von Kernverwaltung und kommunalen Unternehmen, z. B. den Chief Digital Officers o.ä., kann zur gemeinsamen Entwicklung von Zukunftsperspektiven beitragen und helfen, Silos und Silodenken zu vermeiden.

„Nachhaltige Städte und Regionen, integrierte Stadtentwicklung und „Smart City“ sind ohne leistungsstarke Public Corporate Governance, aktive Beteiligungssteuerung und Beteiligungsmanagement nicht anforderungsgerecht möglich.“

Weitere Handlungsoptionen in den Anstrengungen um digitale Transformation sind in einem entsprechenden Rahmen adäquat gesteuerte Kompetenzstellen für Digitalisierung, z. B. als Shared-Service-Center innerhalb eines in der Kommune schon etablierten kommunalen Unternehmens. Diese verfügen in einigen Bereichen über mehr rechtliche Möglichkeiten als Verwaltungen (z. B. bei der Einstellung und Vergütung von hochqualifiziertem Personal). Zudem können solche Shared-Service-Center durch besondere Kompetenzbündelungen dazu beitragen, die digitale Transformation für alle Organisationen gleichermaßen voranzubringen. In der Praxis lässt sich zudem beobachten, dass zunehmend sogenannte Digitalunternehmen in verschiedenen Rechtsformen neu gegründet werden, meist mit der öffentlichen Hand als alleiniger Gesellschafterin bzw. als Möglichkeit zur Realisierung von interkommunalen Kooperationen mit mehreren Kommunen als Gesellschafterinnen. Dies bietet einerseits die genannten Chancen bzw. Vorteile, erfordert gleichzeitig jedoch umso mehr ein leistungs-

fähiges Beteiligungsmanagement sowie eine Public Corporate Governance mit ganzheitlichem Blick auf die Kommune in ihrer Gesamtheit.

Public Corporate Governance, Beteiligungssteuerung und Beteiligungsmanagement sind neben den aufgezeigten Aspekten auch deshalb von außerordentlicher Relevanz, da empirische Studien neuralgische Problemlagen und nicht ausgeschöpfte Chancen zeigen (z. B. Daiser, 2018; Expertenkommission D-PCGM, 2021; Papenfuß, 2013, 2019; Papenfuß & Wagner-Krechlok, 2021).

In der wissenschaftlichen Literatur sind häufig Aussagen mit Beispielen wie folgt zu finden: „Die Liste öffentlicher Unternehmen, die in den letzten Jahren in Skandale verwickelt waren, ist lang und die Anzahl – im Vergleich zu der weitaus höheren Grundgesamtheit privatwirtschaftlich gelisteter Unternehmen – unverhältnismäßig hoch.“ Bekannte Beispiele sind die Pannen beim Flughafen Berlin Brandenburg, die Kostenexplosion der Elbphilharmonie und des Bahnprojektes Stuttgart 21,

die in die Krise geratenen Landesbanken Bayern LB, West LB und HSH Nordbank, die Insolvenz der Stadtwerke Gera und des Nürburgringbetreibers oder der Betrugs-skandal bei den Brandenburger Stadtwerken. Solche Schlagzeilen führen zur Unzufriedenheit vieler Bürger/ -innen und werfen natürlich die Frage auf, ob die staatlichen Anteilseigner ihren treuhänderischen Pflichten ausreichend nachkommen.

Die FAZ hat in ihrem Beitrag „Ein Knigge für öffentliche Unternehmen“ formuliert: „Affären in kommunalen Betrieben schüren in der Bevölkerung schnell den Verdacht, in den Hinterzimmern öffentlicher Unternehmen würden oft allzu leichtfertig gut bezahlte Versorgungspöstchen für Parteifreunde auf Kosten der Steuerzahler geschaffen. Die Schlagzeilen über Vetternwirtschaft in der Frankfurter Arbeiterwohlfahrt, der Dauerskandal um den Bau des Berliner Hauptstadtflughafens und das Postengeschacher bei der Besetzung des Chefpostens des Kölner Stadtwerke-Konzerns haben das Vertrauen in öffentliche Unternehmen nicht gerade gefördert.“

Ein aktuelles breit diskutiertes Beispiel ist der Wirecard-Fall, in dessen Rahmen viele Corporate Governance Reform-Notwendigkeiten diskutiert werden, die auch für öffentliche Unternehmen von neuralgischer Relevanz sind. Übergreifend ist nach empirischen Studien im Feld der Public Corporate Governance ein zentrales Problem, dass die Steuerung von öffentlichen Verwaltungen und Unternehmen zu wenig integriert gedacht verläuft und Potenziale im Miteinander zwischen Verwaltung und kommunalen Unternehmen nicht systematisch ausgeschöpft werden (Deutscher Städtetag, 2017; Papenfuß, 2013, 2019).

2.3 Einsatz einer Fachsoftware Beteiligungssteuerung als besonders relevanter Faktor für nachhaltige Daseinsvorsorge im Übergang von passiver Beteiligungsverwaltung zu aktiver Beteiligungssteuerung

Um die Leistungserbringung und -fähigkeit der Verwaltung und auch der kommunalen Unternehmen sowie die ganzheitliche nachhaltige Steuerung zu verbessern, ist die Nutzung von Performance-Informationen zentral. Der Einsatz einer Fachsoftware für die kommunale Beteiligungssteuerung ist für die Erhebung, Aufbereitung und Nutzung von Performance-Informationen zu kommunalen Unternehmen notwendig und vielfach alternativlos, um die Anforderungen mit den zur Verfügung stehenden personellen Ressourcen zu realisieren.

Als Fachsoftware Beteiligungssteuerung werden im Kontext dieser Studie Programme verstanden, die auf einem Computer bzw. in einem Internetbrowser ausgeführt werden können und Aufgaben aus dem Beteiligungsmanagement zu lösen haben. Zu diesen Aufgaben gehören u.a. Beteiligungsverwaltung, Beteiligungscontrolling, Gremienverwaltung, Mandatsbetreuung, Geschäftsführungsangelegenheiten (z. B. Vergütung im Vergleichsumfeld; Bemessung von variablen Vergütungen, Berichtswesen und Analysefunktionen) (Deutscher Städtetag, 2017; Papenfuß, 2013). Eine Fachsoftware Beteiligungssteuerung ist abzugrenzen von Standardsoftware wie bspw. Microsoft Office, die nicht für spezifische Aufgabenbereiche, sondern allgemein für Bürotätigkeiten wie bspw. die Textverarbeitung verwendet wird, und darüber hinaus nicht veränderbar ist.

Als Performance-Informationen werden alle Arten von Informationen in Kennzahlenform

Software- einsatz

Für die Erhebung, Aufbereitung und Nutzung von Informationen ist der Einsatz einer Fachsoftware Beteiligungssteuerung vielfach notwendig und chancenreich.

(formal / schriftlich und informal / mündlich) verstanden (Polzer, 2010). Die Performance kommunaler Unternehmen ist mehrdimensional und umfasst neben der Erreichung öffentlicher Werte wie Gerechtigkeit, Stabilität, Offenheit und Transparenz auch die Quantität und Qualität von Leistungen, die mit den Leistungen erzielten Wirkungen sowie Effektivität und Effizienz (Hilgers, 2008; Van Dooren, Bouckaert, & Halligan, 2015). Kommunale Unternehmen sind durch ein duales Zielsystem mit Leistungs- bzw. Sachzielen und Finanz- bzw. Formalzielen charakterisiert (Papenfuß, 2013). Dabei bezieht sich das Leistungs- bzw. Sachziel auf die Erfüllung des öffentlichen Auftrags in Form von Art, mengen- und zeitmäßiger Ausprägung von Leistungen, während sich das Finanz- bzw. Formalziel auf die Rentabilität und die Kostendeckung und -minimierung bezieht (Hilgers, 2008; Papenfuß, 2013). In den Gemeindeordnungen, Public Corporate Governance Kodizes (PCGKs) und Beteiligungsrichtlinien wird die Wichtigkeit des öffentlichen Auftrags stark betont. Allerdings findet sich vielfältige Kritik, dass der Fokus bei der Steuerung und Aufsicht häufig überproportional stark auf Finanzziele und finanzielle Performance-Kennzahlen gerichtet ist und Leistungs- / Wirkungsziele und nicht-finanzielle Performance-Kennzahlen stärker berücksichtigt werden sollten (Expertenkommission D-PCGM, 2021; Papenfuß, 2013).

Die Dualität bzw. Ambiguität von Zielen spiegeln sich auch im Kontext der Nachhaltigkeit wider. Diese umfasst dem Verständnis internationaler Organisationen folgend die drei Dimensionen der ökonomischen, ökologischen und sozialen Nachhaltigkeit (Vereinte Nationen, 2015). Die Erreichung der diesbezüglich formulierten Ziele wird sowohl mithilfe von nicht-finanziellen als auch von

finanziellen Kennzahlen gemessen. Für den Erfolg des Performance Management und insbesondere des Nachhaltigkeitsmanagements ist somit die Nutzung von finanziellen und nicht-finanziellen Nachhaltigkeits- bzw. Performance-Informationen gleichermaßen wesentlich.

Für die Erhebung, Aufbereitung und Nutzung von Informationen ist der Einsatz einer Fachsoftware Beteiligungssteuerung vielfach notwendig und chancenreich. Im Zentrum steht der sachgerechte, wechselseitige Austausch von Daten bzw. deren Auswertung als Grundlage eines strategischen Informationssystems. Unter einem strategischen Informationssystem wird ein computergestütztes bzw. browserbasiertes Anwendungssystem verstanden, das die Verwaltungsführung bei der Durchführung strategischer Aufgaben unterstützt. Ein weiterer häufig verwendeter Begriff ist Führungsinformationssystem. Eine Fachsoftware Beteiligungssteuerung als ein Teil dieses strategischen Informationssystems steuert sämtliche Informationen zum Beteiligungsportfolio einer Gebietskörperschaft bei und liefert damit die Grundlage zur aktiven Beteiligungssteuerung. Eine Fachsoftware Beteiligungssteuerung integriert Datenbestände der Verwaltung und kommunalen Unternehmen (Data Warehouse) und stellt idealtypisch eine einheitliche und konsistente Datenbasis (single point of truth) dar, die über Benutzeroberflächen zur Entscheidungsunterstützung von Führungskräften nutzbar gemacht wird.

Diese Benutzeroberflächen können einerseits den kommunalen Unternehmen zugänglich gemacht werden, damit diese die geforderten Daten aufwandsarm eingeben können und der Austausch mit dem

Beteiligungsmanagement bspw. in Form von Fristerinnerungen, Kommentaren und Rückfragen erleichtert wird. Andererseits ermöglichen Benutzeroberflächen den Handlungstragenden in Politik und Verwaltung, die Mandate in Aufsichtsorganen kommunaler Unternehmen innehaben, einen direkten Zugriff auf für die Mandatsausübung relevante Informationen wie bspw. Sitzungsunterlagen, Berichte zu finanziellen und nicht-finanziellen Performance-Kennzahlen, Analysen und Stellungnahmen des Beteiligungsmanagements. Aufgrund der gewachsenen Anforderungen und weiter zunehmenden Fragen sind in einer Fachsoftware Beteiligungsteuerung bzw. über Schnittstellen auch Vergütungsdaten zu den Mitgliedern in den Geschäftsführungsorganen

integriertes Personalmanagement leisten (Papenfuß & Keppeler, 2018). Ein modernes Personalinformationssystem (Human Resource Information System) sollte für alle Organisationseinheiten im Konzern Kommune die für ein modernes Personalmanagement in einem Konzern relevanten Informationen enthalten. Hierzu zählen z.B. im Bereich Personalgewinnung, -bindung, und -entwicklung Daten zu Ausbildungsquoten, Kennzahlen zu Personalfluktuations, Vergütung, Job-Rotation, bzw. -zufriedenheit und vieles mehr. Fähigkeitsprofile des Schlüsselpersonals, Informationen für ein Talentmanagement oder Personalentwicklungsmaßnahmen wie Coaching- bzw. Mentoring-Partnerschaften zwischen Personen in Verwaltung und kommunalen Unternehmen.

Insgesamt können über Software viele Prozesse wie bspw. die Berichterstellung automatisiert werden und zu einem Zeitgewinn sowie zu einer Kostenreduktion beitragen.

erforderlich, um die Vergütung im Vergleichsumfeld einschätzen zu können (Papenfuß & Schmidt 2021). Zudem sind Vergütungsdaten auch unterjährig mindestens einmal im Jahr pro Geschäftsführungsorganmitglied z. B. als Orientierungspunkt für die Festlegung von Kennzahlen für die erfolgsbezogene / variable Vergütung oder im Rahmen von jährlichen Zielvereinbarungen erforderlich wie nützlich. Insgesamt können über Software viele Prozesse wie bspw. die Berichterstellung automatisiert werden und zu einem Zeitgewinn sowie zu einer Kostenreduktion beitragen.

Eine Fachsoftware Beteiligungssteuerung kann weiterhin sehr relevante Beiträge für ein

Auch im Kontext von Diversity-Management kann eine Fachsoftware Beteiligungssteuerung wesentliche Beiträge zur Informationsnutzung leisten. Als Beispiel sind Daten und Auswertungen zum Anteil von Frauen oder Personen mit Migrationshintergrund in Führungspositionen in den verschiedenen Organisationseinheiten zu nennen (Papenfuß, Schmidt, & Schoneweg, 2021). Ein weiteres Beispiel ist eine fundierte Grundlage an Vergütungsdaten für Debatten z. B. hinsichtlich des Gender-Pay-Gaps, welche die Differenz des durchschnittlichen Bruttoverdienstes von Frauen und Männern im Verhältnis zum Bruttoverdienst der Männer bezeichnet. So können neben der Erfüllung der Informationsbedarfe der Spitzen von

Politik und Verwaltung auch für Gleichstellungsbeauftragte relevante Informationen aufwandsarm zur Verfügung gestellt werden. Eine Fachsoftware Beteiligungssteuerung ist ein wesentliches Element für die erforderliche integrierte Gleichstellungsarbeit im Konzern Kommune, die sowohl Verwaltung als auch kommunale Unternehmen betrachten muss. In der Gesamtschau ist eine situationsgerecht gestaltete und implementierte Fachsoftware Beteiligungssteuerung ein ganz wesentlicher Schlüssel für die zukunftsfähige Aufstellung einer Kommune in der Debatte um nachhaltige Daseinsvorsorge, integrierte Stadtentwicklung und digitale Transformation.

2.4 Relevanz Organisationsmodell Beteiligungsmanagement

Es ist wichtig, in den vorangehend aufgezeigten Feldern und bei den Überlegungen zur Einführung einer Fachsoftware Beteiligungsteuerung auch das Organisationsmodell für das Beteiligungsmanagement und die Personalausstattung mitzudenken. Der Deutsche Städtetag formuliert hierzu: „Eine hinreichende Ausstattung des Beteiligungsmanagements mit den erforderlichen Ressourcen ist notwendig, um den Herausforderungen strategischer Beteiligungssteuerung gerecht werden zu können“ (Deutscher Städtetag, 2017, S. 34). In der Diskussion um Organisationsmodelle wird in der Praxis häufig die Anforderung formuliert, das Beteiligungsmanagement nahe an der Spitze der Verwaltung organisatorisch zu verorten (Papenfuß et al., 2019). Dies wird u. a. mit der strategischen Bedeutung, fachbereichsübergreifenden Potenzialen bzw. Durchsetzungsmöglichkeiten und auch einer möglichen Signalwirkung begründet (Deutscher Städtetag, 2017). Die Stabstelle kann von der

Kämmerei bzw. dem Finanzbereich unterstützt werden (Papenfuß et al., 2019). Daneben gibt es u.a. ein dezentrales, duales Modell für das Beteiligungsmanagement. Hier übernehmen die Fachbereiche bzw. Dezernate nicht nur die Funktion eines Zuarbeitens von Informationen und fachliche Ansprechpartnerfunktion, sondern ihnen werden die Steuerungskompetenz und der direkte Kontakt mit den jeweiligen Unternehmen zugeordnet (Schedler et al., 2016). Dies wird in der Regel um ein zentrales Element ergänzt, welches das Beteiligungsmanagement fachbereichsübergreifend koordiniert, z. B. an der Verwaltungsspitze oder als Teil der Kämmerei bzw. des Finanzbereichs. Der Dezentralisierungsgrad kann hier unterschiedlich ausgeprägt sein. Im Wesentlichen bestehen die nachfolgend in Tabelle 1 dargestellten Optionen für die Organisationsmodellentscheidung. Zu beachten ist, dass in der Praxis natürlich auch eine Reihe an Mischvarianten existiert.

Eine empirische Studie aus dem Jahr 2019 zeigt, dass das Beteiligungsmanagement in Kommunen sehr häufig in der Kämmerei bzw. im Finanzbereich angesiedelt ist, während dezentrale Modelle, externe Gesellschaften und Stabstellenlösungen weniger häufig verbreitet sind (Papenfuß et al., 2019). Teilweise gibt es z. B. bereits zusätzliche Holding-Varianten oder Entwicklungen in diese Richtung. Auch wenn Ausgliederungsvarianten bzw. Stabsstellen noch die Ausnahme zu sein scheinen, können diese in der Zukunft eine wichtige Rolle spielen. Ein weiteres zentrales Ergebnis der Studie ist darüber hinaus die sehr knappe und sehr unterschiedliche Personalausstattung im kommunalen Beteiligungsmanagement (Papenfuß et al., 2019).

Dezentrales / Zentrales Beteiligungsmanagementmodell

Interne Organisationsmodelle	Externe Organisationsmodelle
Stabstelle auf höchster Leitungsebene	Extern(e) Gesellschaft / Betrieb
Stabstelle auf niedrigerer Leitungsebene	Holdingmanagementgesellschaft
Teil der Kämmerei / des Finanzbereichs	
Einbindung in Gesamtcontrolling	

Tabelle 1: Übersicht Organisationsmodelle Beteiligungsmanagement (Eigene Abbildung nach Papenfuß et al., 2019)

Was ist ein PCGK?

Ein PCGK ist eine Zusammenstellung von Grundsätzen zur verantwortungsvollen Steuerung, Leitung und Überwachung von und in öffentlichen Unternehmen und Organisationen der öffentlichen Hand mit selbständiger Wirtschaftsführung, die sich einschlägig bewährt haben.

2.5 Relevanz Public Corporate Governance Kodex zur Klärung von Rollen und Informationsbedarfen im Wechselspiel mit Fachsoftware Beteiligungssteuerung

Im Wechselspiel mit einer kontextgerechten Fachsoftware Beteiligungssteuerung bietet ein Public Corporate Governance Kodex (PCGK) zur Klärung von Rollen und Informationsbedarfen sehr große Potenziale. Ein PCGK ist eine Zusammenstellung von Grundsätzen zur verantwortungsvollen Steuerung, Leitung und Überwachung von und in öffentlichen Unternehmen und Organisationen der öffentlichen Hand mit selbständiger Wirtschaftsführung, die sich einschlägig bewährt haben (Papenfuß, 2019; Papenfuß & Haas, 2021). In jeder Gebietskörperschaft ist eine übersichtliche und widerspruchsfreie Konzeption der Public Corporate Governance erforderlich. Hierfür wird zunächst ein Dachdokument „Grundsätze guter Unternehmens- und Beteiligungssteuerung“ benötigt. Dieses enthält an erster Stelle einen PCGK. Daran anschließend kann eine Beteiligungsrichtlinie folgen. Dahinter sind als Anlagen u. a. zweckmäßig: Muster zu verschiedenen Verträgen, Satzungen, Geschäftsordnungen für Aufsichts- / Geschäftsführungsorgane, Quartals-

berichten und Instrumenten sowie zu Berufungsrichtlinien, Merkblättern, Erklärung zu Interessenkonflikten, etc. (Expertenkommission D-PCGM, 2021; Papenfuß, 2019).

Eine Beteiligungsrichtlinie ist explizit kein Ersatz für einen PCGK. Ein PCGK richtet sich insbesondere auch an die Geschäftsführungs- und Aufsichtsorgane der Unternehmen und formuliert Grundsätze verantwortungsvoller Public Corporate Governance sowie Wertmaßstäbe. Demgegenüber formuliert eine Beteiligungsrichtlinie administrative Hinweise für die Verwaltung und die von der öffentlichen Hand entsandten / benannten Vertreter/-innen und hat eher den Charakter einer „Behördenanweisung“ mit noch detaillierteren und formalrechtlicher geprägten Regelungen. Ein zentraler Unterschied ist ferner das comply-or-explain Prinzip, welches anforderungsgerecht und für alle Adressatengruppen (z. B. auch Geschäftsführungsorgane) nur in einen PCGK integriert werden kann (Expertenkommission D-PCGM, 2021; Papenfuß, 2019). Das comply-or-explain Prinzip ermöglicht es kommunalen Unternehmen, von den Empfehlungen in einem PCGK abzuweichen, unter der Voraussetzung, dass

Aufsichtsorgan und Geschäftsführungsorgan dies jährlich in der Entsprechenserklärung veröffentlichen und die Abweichung bzw. die stattdessen gewählte Lösung nachvollziehbar begründen. Wie z. B. auch der Deutsche Städtetag betont: „Der Kodex kann durch Beteiligungsrichtlinien ergänzt werden“ (Deutscher Städtetag, 2017, S. 14).

Zur Erreichung der mit Public Corporate Governance verbundenen Ziele werden die Erfordernisse und Chancen von PCGKs in den Gebietskörperschaften einschlägig betont (Budäus & Srocke, 2003; Expertenkommission D-PCGM, 2021; Papenfuß & Schmidt, 2021). PCGKs sollen Grundcharakteristika des Public Corporate Governance Systems kompakt zusammenfassen und so verständlich machen, Rollenkonformität stärken sowie regelmäßig auftretende Governance-Fragen, Unklarheiten oder Lücken in Gesetzen gezielt adressieren und damit unterstützende Hinweise geben (Expertenkommission D-PCGM, 2021; Papenfuß, 2019). Für Smart City bzw. die digitale Stadt, integrierte Stadtentwicklung und die nachhaltige Entwicklung in Städten und Regionen ist ein PCGK notwendig und chancenreich (Deutscher Städte- und Gemeindebund, 2020; KGSt, 2020).

Die in PCGKs enthaltenen Grundsätze betreffen häufig auch Regelungen, die unmittelbar Einfluss auf die Informationsnutzung nehmen. So enthalten PCGKs vielfach Regelungen zur Berichterstattung z. B. im Rahmen von Quartalsberichten und des Jahresabschlusses. Hierbei sollten idealtypisch auch finanzielle und nicht-finanzielle Performance-Kennzahlen berichtet werden, die insbesondere auch den Aspekt der Nachhaltigkeit berücksichtigen sollten (Expertenkommission D-PCGM, 2021; Rat für Nachhaltige Entwicklung, 2021b). Für die Nutzung

dieser Informationen ist eine Fachsoftware Beteiligungssteuerung von entscheidender Bedeutung. Sie stellt Performance-Kennzahlen aufwandsarm zur Verfügung und ermöglicht adressatenorientierte Aufbereitungen. Über Benutzeroberflächen ermöglicht es eine Fachsoftware Beteiligungssteuerung zudem, dass die für die Kennzahlenbildung erforderlichen Daten auf Unternehmensseite aufwandsarm erfasst und für die Handlungstragenden in Politik und Verwaltung zielgruppengerecht ausgewertet und berichtet werden können. Somit wird die Erfüllung der von PCGKs formulierten Informationsanforderungen durch eine Fachsoftware Beteiligungssteuerung wesentlich erleichtert. Dies gilt insbesondere auch im Feld Nachhaltigkeit, die zu einem ganz wesentlichen Anwendungsbereich für Software geworden ist (de Sousa et al., 2019). Nachhaltigkeitsorientierte Software-Innovationen bieten das Potenzial, die Entscheidungskultur im Sinne politischer Nachhaltigkeitsziele entscheidend zu unterstützen.

Übergreifend kann ein PCGK dazu verwendet werden, um Rollen und Informationsbedarfe im Wechselspiel mit einer Fachsoftware Beteiligungssteuerung zu klären. In den verschiedenartig vorstellbaren Prozessen können ein PCGK und eine Fachsoftware in verschiedenen Konstellationen zusammenwirken. Hier ist eine entscheidende Frage, ob in der Kommune schon ein PCGK vorliegt oder zeitnah ohnehin eingeführt werden soll.

Idealtypisch wird vielfach betont, zunächst die Organisationsstruktur und die Informationsabläufe in der Beteiligungssteuerung vor der Einführung einer Software festzulegen. In diesem Kontext hat der Deutsche Städtetag in seiner Handreichung formuliert: „Mit weiter fortschreitender Technisierung ist

zunehmend den Einstellungen in der Standardsoftware oder der Software für das Teilnehmungsmanagement besondere Aufmerksamkeit zu widmen, weil hier die Voreinstellungen („Customizing“) oft eine größere Bindungswirkung entfalten als die Vorschriften. Mit der Einführung von dv-gestützter Vorgangsbearbeitung wird das Erfordernis einer Geschäftsprozessmodellierung auch für das Teilnehmungsmanagement offensichtlich“ (Deutscher Städtetag, 2017, S. 34). Ist dieses Vorgehen jedoch beispielsweise aufgrund noch andauernder politischer Abstimmungen oder aufgrund von Ressourcenknappheit nicht möglich und liegt kein PCGK vor, können Organisationsabläufe aber auch aus der eingesetzten bzw. einzuführenden Software-Lösung abgeleitet werden. Für die Festlegung einer Organisationsstruktur und von Informationsabläufen bzw. für eine Modellierung der Geschäftsprozesse in der Teilnehmungssteuerung fungiert ein anforderungsgerechter PCGK idealtypisch als konzeptioneller Überbau. Neben der Klärung von Rollen und Informationsbedarfen spiegelt sich in diesem auch das Eigentümerverständnis der jeweiligen Kommune wider (Papenfuß & Wagner-Krechlok, 2021).

Insbesondere bei sehr geringer Personalkapazität im kommunalen Teilnehmungsmanagement kann es auch zweckmäßig sein, zunächst eine Fachsoftware Teilnehmungssteuerung einzuführen, die mit ihren Strukturen dann auch die Einführung eines PCGK erleichtert. In dem Fall hilft die Fachsoftware Teilnehmungssteuerung der Kommune die Prozesse aufzusetzen und macht im Alltag erlebbar, wie die Anforderungen an das Teilnehmungsmanagement mit realistischem personellem Ressourcenaufwand sehr gut erfüllbar sind. Aus den ersten Erfahrungen mit einer Fachsoftware Teilnehmungssteuerung

kann dann im Verlauf bei entsprechendem politischen Willen ein PCGK eingeführt werden, der die Rollen und Informationsbedarfe ergänzend regelt. Auch kann eine Fachsoftware Teilnehmungssteuerung im Alltag Prozessmöglichkeiten aufzeigen und vermitteln, wie ein bestehender PCGK verbessert werden kann, und Impulse für eine Evaluation mit Blick auf Entwicklungen und Möglichkeiten im Software-Kontext liefern. Andersherum geben der PCGK und insbesondere auch der Deutsche Public Corporate Governance-Musterkodex (D-PCGM) wertvolle konzeptionelle Anstöße, zur Realisierung welcher Anforderungen eine Fachsoftware Teilnehmungssteuerung beitragen sollte.

Vorgehensweise

Methodik der Studie

03

Für die Studie wurde im März und April 2021 eine Online-Befragung durchgeführt. Die Online-Umfrage wurde per E-Mail an Bürgermeister/-innen, Leitungen von Beteiligungsmanagement und Rechnungsprüfungsämtern sowie Fraktionsvorsitzende in Stadt- und Gemeinderäten von Städten in Deutschland mit mindestens 30.000 Einwohnerinnen und Einwohnern versandt. In den Fällen, in denen auf der Webseite einer Stadt kein separates Beteiligungsmanagement identifizierbar war, wurde stattdessen die Kämmerin / der Kämmerer angeschrieben. Bei den Fraktionsvorsitzenden in den Stadt- und Gemeinderäten wurden nur solche von Parteien berücksichtigt, die auch im Deutschen Bundestag vertreten sind. Dies waren zum Zeitpunkt der Befragung CDU/CSU, SPD, AfD, FDP, DIE LINKE und Bündnis 90/Die Grünen.

Alle oben genannten Funktionen repräsentieren die wichtigsten Handlungstragenden, die in den Gebietskörperschaften für die Steuerung und Kontrolle der kommunalen Unternehmen verantwortlich sind. Die Befragung wurde erfolgreich an 2.917 E-Mail-Adressen zugestellt, die von den Webseiten der Gebietskörperschaften und politischen Parteien gesammelt wurden.

Ergebnisse

Befunde zur Informationsnutzung und Perspektiven für die Gestaltung einer Fachsoftware Beteiligungssteuerung

04

4.1 Überblick über das Befragungssample

337 Befragte aus 239 Städten haben alle für diese Studie relevanten Fragen aus der Befragung beantwortet. Dies entspricht einer Rücklaufquote von 11,6%. In Anbetracht der zeitlichen Alltagsanforderungen - auch unter den erhöhten Herausforderungen im Zuge der COVID-19-Pandemie - und der hochrangigen Zielgruppe der Befragung in der Politik- und Verwaltungs-Hierarchie liefern die 337 Antworten in diesem Umfeld einen umfassenden und für die Ziele der Studie sehr aufschlussreichen Datensatz.

Folgend wird ein Überblick über die Befragungsteilnehmenden nach soziodemographischen Merkmalen gegeben. 76,9% der Befragungsteilnehmenden sind männlich und 22,6% sind weiblich. Diese Geschlechter-

verteilung ist repräsentativ für die Gesamtheit der angeschriebenen Personen. Im Vergleich der beiden Geschlechter unterscheidet sich die Teilnahmequote nur geringfügig.

Die Befragungsteilnehmenden sind im Durchschnitt etwa 54 Jahre alt. Insgesamt haben 7,8% eine Promotion, 37,1% einen Universitätsabschluss, 35,0% einen Fachhochschulabschluss und 14,8% einen anderweitigen Abschluss oder eine berufliche Ausbildung. 5,3% der Befragungsteilnehmenden haben keine Angabe zu ihrem Bildungshintergrund gemacht. 53,4% der Befragungsteilnehmenden haben mehr als drei Jahre berufliche Erfahrung in der Privatwirtschaft und 52,8% mehr als drei Jahre Berufserfahrung in der Politik.

209 Befragungsteilnehmende (62,0%) gehören der Funktion „Politik“ an – d.h. sie sind als (Ober-) Bürgermeister/-in oder Fraktionsvorsitzende/-r in einem Stadt- oder Gemeinderat tätig. 128 Befragungsteilnehmende (38,0%) gehören der Funktion „Verwaltung“ an – d.h. sie sind als Leitung von Beteiligungsmanagement bzw. Kämmerei und Rechnungsprüfungsämtern tätig.

4.2 Befunde zur Informationsnutzung und Gestaltungsperspektiven für eine Fachsoftware Beteiligungssteuerung

Um einen ersten Eindruck von der Verfügbarkeit und Aufbereitung von Informationen zu gewinnen, wurden die Befragungsteilnehmenden

Aussage zu, sich unterstützt zu fühlen. Bei 30,0% zeigt sich ein gemischtes Bild und knapp 20,0% stimmen der Aussage eher nicht bzw. überhaupt nicht zu.

Nach den Befunden empfinden die Befragungsteilnehmenden Informationen noch nicht ausreichend als Unterstützung und es bedarf für die Erfüllung der Aufgaben im Kontext Beteiligungssteuerung noch einer Weiterentwicklung der Verfügbarkeit und Aufbereitung von Informationen zu kommunalen Unternehmen. Dies könnte auf Herausforderungen bzw. einen Bedarf bei der Personalentwicklung bzgl. Software- und Technologieakzeptanz und evidenzbasiertem Management hindeuten.

Bitte geben Sie an, inwieweit Sie der folgenden Aussage zustimmen:

Ich fühle mich bei der Wahrnehmung meiner Aufgaben im Kontext öffentlicher Unternehmen durch entsprechend verfügbare und aufbereitete Informationen unterstützt.

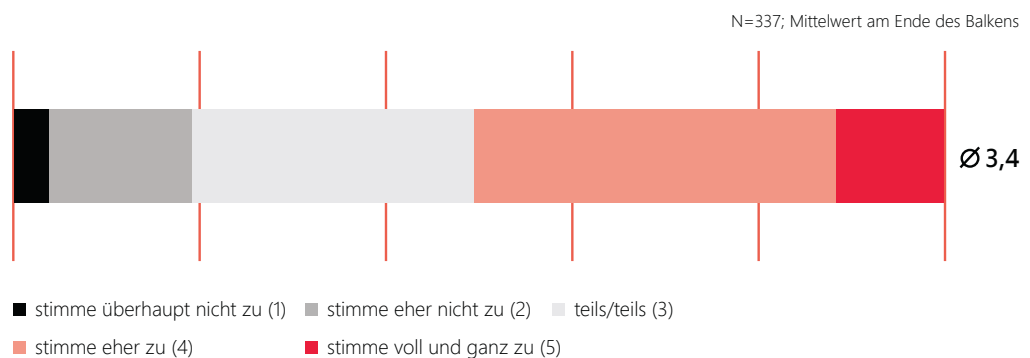


Abbildung 1: Wahrnehmung der Aufgabenunterstützung durch Informationen

menden gefragt, wie sie die Unterstützung durch Informationen bei ihren jeweiligen Aufgaben im Kontext kommunaler Unternehmen wahrnehmen. Die Antworten der Befragungsteilnehmenden werden in Abbildung 1 veranschaulicht. Im Durchschnitt fühlen sich die Befragungsteilnehmenden durch Informationen nur teilweise unterstützt. Insgesamt stimmen mehr als die Hälfte der Befragungsteilnehmenden (51,0%) der

Insgesamt bleibt die Nutzerzentrierung eine zentrale Voraussetzung dafür, dass die Funktionen von Software und die über Software bereitgestellten Informationen als nützlich empfunden und genutzt werden. Für die Gestaltung einer Fachsoftware für die kommunale Beteiligungssteuerung implizieren die Befunde einen Bedarf für die Erhebung der Informationsbedarfe der zentralen Handlungsstragenden und die

Berücksichtigung bei der Einrichtung und Ausgestaltung von Analyse- und Berichtsfunktionen. So kann es nützlich sein, die Software-Nutzenden in der Verwaltung und insbesondere im Beteiligungsmanagement von Beginn an in den Prozess der Software-Einführung einzubinden und im Verlauf des Prozesses auch an Funktionstests zu beteiligen. Ferner sollten sie nach erfolgter Einführung in die Weiterentwicklung der Software einbezogen werden, um diese nutzungszentriert weiterzuentwickeln. In Bezug auf die Software-Nutzenden in der Politik ist bei der Software-Einführung und insbesondere bei der Einrichtung der entsprechenden Benutzeroberfläche aufgrund des Zeitdrucks besonders zentral, die einfache und übersichtliche Zugänglichkeit zu gewährleisten und diese für die jeweilige Entscheidungssituation bspw. in Sitzungen mit ansprechender und verständlicher Aufbereitung zur Verfügung zu stellen.

Vergleich fallen die Unterschiede des Nutzungszweckes Personalentscheidungen zu den übrigen Nutzungszwecken auf. So erreicht dieser Nutzungszweck mit 2,4 den geringsten Wert und die Anzahl derjenigen, die der Aussage überhaupt nicht bzw. eher nicht zustimmen, ist deutlich höher. Bei den anderen Nutzungszwecken sind die Werte dagegen sehr ähnlich verteilt. Die Befunde sind im Grundsatz ähnlich wie sie in internationalen Studien mit den gleichen Fragebogenskalen berichtet werden (Dimitrijevska-Markoski & French, 2019). Insgesamt werden Performance-Kennzahlen in mittlerer Intensität genutzt und für die Erfüllung der Aufgaben im Kontext der Beteiligungssteuerung im Sinne eines evidenzbasierten Managements besteht noch nicht ausgeschöpftes Potenzial (vgl. Kroll & Küchler-Stahn, 2009). Insbesondere für die politischen Entscheidungsverantwortlichen, die überwiegend ehrenamtlich tätig sind, sind entsprechende Schulungsangebote und ad hoc Erläuterungen zu Kennzahlen im Kontext von Berichten vielversprechend. Auch sollte der Umgang mit Performance-Kennzahlen in der Personalentwicklung in der Verwaltung ein noch wichtigeres Thema werden.

Im Folgenden betrachtet Abbildung 2 die persönliche Nutzung von Performance-Kennzahlen. Über alle Nutzungszwecke hinweg liegt die angegebene persönliche Nutzung bei einem Wert von 2,9. Im

Bitte geben Sie an, inwieweit Sie der folgenden Aussage zustimmen:

Ich nutze Performance-Kennzahlen für ...

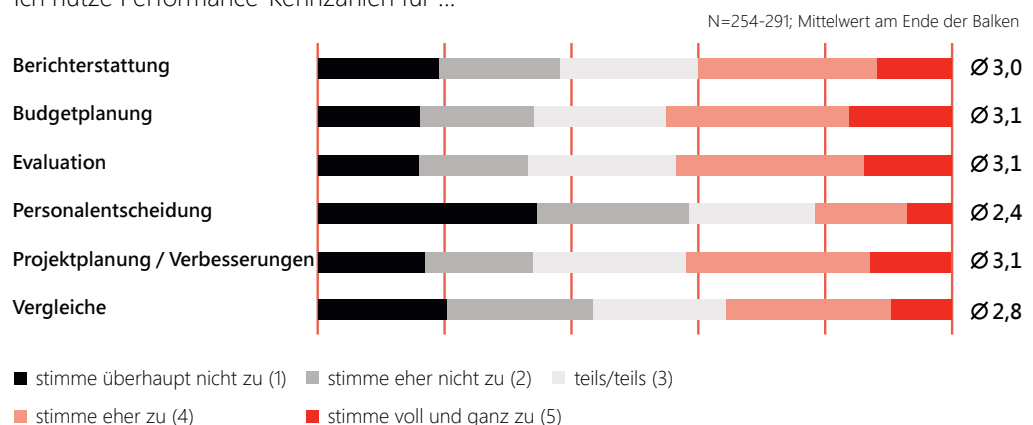


Abbildung 2: Persönliche Nutzung von Performance-Kennzahlen für verschiedene Nutzungszwecke

Da die Nutzung von Performance-Kennzahlen nach den Befunden in nahezu allen Anwendungsbereichen ausbaufähig ist, ist in der Gesamtschau eine Befähigung und eine Motivation zur Informationsnutzung erforderlich (vgl. Kroll & Küchler-Stahn, 2009). Zu diesem Zweck muss ein Verständnis der spezifischen Bedarfe der einzelnen Nutzergruppen entwickelt werden und dieses in die konkrete Ausgestaltung einer Fachsoftware-Beteiligungssteuerung Eingang finden. So sollten diese mit Blick auf die marginalen Unterschiede zwischen den einzelnen Nutzungszwecken in ihrer Gesamtheit von einer Fachsoftware-Beteiligungssteuerung unterstützt werden. Dabei gilt es, bei der Verfügbarkeit von Informationen eine Balance zwischen objektiven Informationsbedarfen, die sich bspw. aus (unter-)gesetzlichen Anforderungen ergeben, und subjektiven Informationsinteressen der Software-Nutzenden zu finden und bei der Aufbereitung von Informationen unterschiedliche Kompetenzen und Erfahrungshintergründe zu berücksichtigen. Gerade für die Software-Nutzenden aus der Politik ist es zentral, zum konkreten Nutzungszeitpunkt eine Zugriffsmöglichkeit auf ergänzende Erläuterungen zu haben. Dies können wie oben ausgeführt

Erläuterungen zu einzelnen Kennzahlen sein, aber auch Angebote im Rahmen einer nutzungszentrierten Softwareunterstützung wie z. B. kurze Anleitungen in Form von Videos oder Hilfetexte zu einzelnen Funktionen (z. B. Info-Buttons mit Mouse-over-Funktion) können die Software-Nutzenden situationsgerecht unterstützen.

In der folgenden Abbildung 3 werden die Befunde zur Nutzung von finanziellen und nicht-finanziellen Kennzahlen im organisatorischen Kontext veranschaulicht. Diese haben eine hohe Relevanz sowohl für die traditionelle Debatte um eine ausgewogene Balance zwischen öffentlichem Auftrag und Finanzziele bei öffentlichen Unternehmen als auch für die aktuelle Debatte um Nachhaltigkeit mit der angestrebten gleichrangigen Nutzung von Kennzahlen zu allen drei Nachhaltigkeitsdimensionen bzw. einer ausgewogenen Balance bei der Verwendung von finanziellen und nicht-finanziellen Kennzahlen. Bei öffentlichen Unternehmen ist im Vergleich zu privaten Unternehmen der öffentliche Auftrag konstitutiv. Hieraus ergibt sich, dass das Leistungs- bzw. Sachziel kommunaler Unternehmen ebenfalls zentraler Gegenstand der Steuerung und

Bitte geben Sie an, inwieweit Sie den folgenden Aussage zustimmen:

In meinem organisatorischen Kontext werden Performance-Kennzahlen zu ... genutzt.

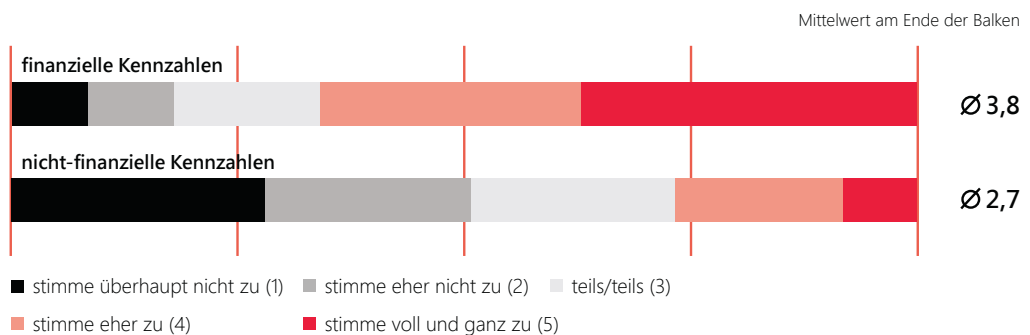


Abbildung 3: Nutzung von finanziellen und nicht-finanziellen Kennzahlen im organisatorischen Kontext

Aufsicht sein muss. Daher ist eine verstärkte Konzentration auf nicht-finanzielle Kennzahlen erforderlich, wobei sich gerade hier viele Probleme zeigen. Vor allem die Leistungsüberwachung wird traditionell öfter als unzureichend eingestuft. Gerade auch bei der Beratung von Wirtschaftsplänen sollten Leistungsdaten bzw. insbesondere das Abweichen von Leistungen eine wichtigere Rolle spielen (Baier, 2010).

Als weiterer Kritikpunkt wird angeführt, dass der finanzielle Erfolg eines kommunalen Unternehmens ein zentraler Faktor für den Handlungsspielraum des Geschäftsführungsorgans ist. Typischerweise steuern Politik und Verwaltung in kommunalen Unternehmen mit erzielten Gewinnen nach wiederkehrenden Aussagen in der Literatur weniger als in defizitären Unternehmen. Wenn die Finanzzahlen stimmen, ist die Gefahr für Untersteuerung deutlich größer (vgl. Bremer, Brinckmann, & Kilian, 2006; Reichard, 2012). Mit Blick auf die Kritik und übergreifende Diskussionen über eine verbesserte wirkungsorientierte Steuerung im öffentlichen Sektor (vgl. stellvertretend Reichard, 2007; Hilgers, 2008; Deutscher Städtetag, 2013) sollte zukünftig in Konzepten und in der Steuerungspraxis ein noch stärkeres Gewicht auf nicht-finanzielle Kennzahlen gelegt werden.

Um die Nutzung von finanziellen und nicht-finanziellen Kennzahlen vergleichend messen zu können, wurden die Befragten zur Nutzung der Kennzahlen in ihrem jeweiligen organisatorischen Kontext befragt. Hierfür wurden sie gebeten, ihre Einschätzung zu 15 unterschiedlichen Kennzahlenarten abzugeben, von denen fünf der Kategorie finanzielle Kennzahlen und zehn der

Kategorie nicht-finanzielle Kennzahlen zugeordnet werden können. Mithilfe von nicht-finanziellen Kennzahlen wird häufig die Erreichung der Leistungs- bzw. Sachziele kommunaler Unternehmen gemessen, die sich auf die Erfüllung des öffentlichen Auftrags in Form von Art, mengen- und zeitmäßiger Ausprägung von Leistungen beziehen. Mithilfe von finanziellen Kennzahlen wird dagegen häufig die Erreichung der Finanz- bzw. Formalziele gemessen, die sich auf die Rentabilität und die Kosten- deckung und -minimierung beziehen.

Gemäß der Befunde in Abbildung 3 werden finanzielle Kennzahlen (3,8) deutlich stärker genutzt als nicht-finanzielle Kennzahlen (2,7). In der internationalen Literatur wird dagegen eine ähnlich hohe Nutzung von finanziellen und nicht-finanziellen Kennzahlen angegeben (Liguori, Sicilia, & Steccolini, 2012).

Diese Befunde sind mit Blick auf die Priorität des öffentlichen Auftrags bei kommunalen Unternehmen kritisch zu reflektieren. Orientiert an den vorangehend veranschaulichten Anforderungen zur adäquaten Berücksichtigung des öffentlichen Auftrags ist eine überproportional starke Nutzung von finanziellen Kennzahlen im Vergleich zu nicht-finanziellen Kennzahlen zu verzeichnen. Mit Blick auf die politische Relevanz des Themas, die bspw. durch aktuell vorliegende Vorschläge der Europäischen Kommission für Änderungen an der Corporate Social Responsibility (CSR)-Berichterstattung (Europäische Kommission, 2021) wie auch die Ziele der Vereinten Nationen in ihrer Neuen Urbanen Agenda (Vereinte Nationen, 2016) erkennbar wird, zeigt sich hier in den Angaben der Befragungsteilnehmenden ein Bedarf in der Praxis gemeinsam auf eine stärkere Nutzung

nicht-finanzieller Kennzahlen hinzuarbeiten. Hierfür kann der Einsatz einer Fachsoftware in der Beteiligungssteuerung überaus wichtige Impulse geben. Diese können durch Maßnahmen zur Sensibilisierung für die Wichtigkeit nicht-finanzieller Kennzahlen und zur Förderung der Nutzungskompetenz in Fort- und Weiterbildungen flankiert werden. Durch eine entsprechende Aufbereitung von Entscheidungsunterlagen und Berichten und mithilfe von Erläuterungen kann die Nutzung nicht-finanzieller Kennzahlen insbesondere für politische Entscheidungsverantwortliche gefördert werden (Bertelsmann Stiftung, 2019). Darüber hinaus sollte in Prozessen zur Kennzahldefinition ein besonderes Augenmerk auf nicht-finanzielle Kennzahlen gelegt werden. Hierbei können neben (unter-) gesetzlichen Anforderungen auch Rahmenwerke zur nicht-finanziellen Berichterstattung wie bspw. der Deutsche Nachhaltigkeitskodex (Rat für Nachhaltige Entwicklung, 2021a) oder die Standards der Global Reporting Initiative (Global Reporting Initiative, 2021) sowie die Informationsinteressen der Bürger/-innen einbezogen werden. Die Verfügbarkeit der erforderlichen Daten sowie Möglichkeiten zur Datenerhebung sollten unter Einbeziehung von Vertreter/-innen der kommunalen Unternehmen geprüft werden. Im Übrigen gelten die oben ausgeführten Implikationen für die Softwaregestaltung insbesondere auch für den Kontext nicht-finanzieller Kennzahlen.

Folgend veranschaulicht Tabelle 2 die Nutzung von Kennzahlen in den verschiedenen Nachhaltigkeitsdimensionen im jeweiligen organisatorischen Kontext der Befragungsteilnehmenden. Insgesamt wurde die Nutzung von 15 Kennzahlen aus den drei Nachhaltigkeitsdimensionen Ökonomie, Ökologie und Soziales abgefragt. Die im Fragebogen genannten Kennzahlen sind aus den

GRI Standards (Global Reporting Initiative, 2021) entnommen, die der weltweit am meisten verbreitete Standard für Nachhaltigkeitsberichterstattung im privaten, öffentlichen und Non-Profit Sektor sind (Alonso-Almeida et al., 2015; Argento et al., 2019; Michelon, Pilonato, & Ricceri, 2015). Die Kennzahlen für die ökonomische Dimension von Nachhaltigkeit entsprechen dabei den Kennzahlen, die zuvor in anderem Blickwinkel als finanzielle Kennzahlen veranschaulicht wurden; die Kennzahlen zu den ökologischen und sozialen Nachhaltigkeitsdimensionen entsprechen den nicht-finanziellen Kennzahlen. Durch die Form der Darstellung kann bestmöglich aus dem jeweiligen Blickwinkel über die Thematik diskutiert werden.

Nach Tabelle 2 variiert die Nutzung von Kennzahlen zwischen den drei Nachhaltigkeitsdimensionen ganz erheblich. Die Kennzahlennutzung in der ökonomischen Dimension von Nachhaltigkeit liegt im Durchschnitt deutlich höher (3,8) als die Nutzung zu den ökologischen und sozialen Nachhaltigkeitsdimensionen (2,6 und 2,7). Noch deutlicher werden die Unterschiede innerhalb der Nachhaltigkeitsdimensionen. So beträgt die Differenz zwischen der Kennzahl mit der höchsten Nutzung aus der ökonomischen Nachhaltigkeitsdimension (Ergebniskennzahlen wie Gewinn: 4,0) und den Kennzahlen mit der höchsten Nutzung aus der sozialen Dimension von Nachhaltigkeit (Beschäftigung, Diversität und Chancengleichheit: 2,7) deutliche 1,3 Punkte.

Im Rahmen der Debatte um Nachhaltigkeit und politische Nachhaltigkeitsziele ist nicht nur die gleichberechtigte Relevanz zwischen finanziellen und nicht-finanziellen Kennzahlen hervorzuheben, sondern auch die Gleichberechtigung zwischen den einzelnen

Kennzahlen aus den drei Nachhaltigkeitsdimensionen. In der ökonomischen Dimension ist die Nutzung von Kennzahlen zur Rentabilität und zur Liquidität unterdurchschnittlich ausgeprägt. In der ökologischen Dimension werden Kennzahlen zu Energie und Wasser

deutlich häufiger verwendet als zu Treibhausgas-Emissionen. In der sozialen Dimension werden Kennzahlen zu Aus- und Weiterbildung und Lieferanten deutlich weniger verwendet als solche zu Beschäftigung und Diversität.

Bitte geben Sie an, inwieweit Sie den folgenden Aussagen zustimmen: In meinem organisatorischen Kontext werden Performance- Kennzahlen zu ... genutzt	Mittelwert
Ökonomische Dimension von Nachhaltigkeit (3,8) - finanzielle Kennzahlen	
Ergebniskennzahlen, z.B. Gewinn / Verlust, Jahresergebnis vor Steuern und Zinsen (Earnings Befor Interest and Taxes, EBIT)	4,0
Vermögenskennzahlen, z.B. Investitionsquote, Abschreibungsquote	3,8
Kapitalstruktur, z.B. Eigenkapitalquote, Fremdkapitalquote	3,8
Liquidität, z.B. Liquidität 1. Grades, Liquidität 2. Grades	3,6
Rentabilität, z.B. Eigenkapitalrentabilität, Gesamtkapitalrentabilität / Return on Investment (ROI)	3,6
Ökologische Dimension von Nachhaltigkeit (2,7) - nicht-finanzielle Kennzahlen	
Energie, z.B. Stromverbrauch, Verringerung des Energieverbrauchs	3,2
Wasser und Abwasser z.B. Wasserverbrauch, Wasserrückführung	2,8
Treibhausgas-Emissionen, z.B. direkte / indirekte Treibhausgas-Emissionen, Umfang der Senkung von Treibhausgas-Emissionen	2,5
Abfall, z.B. Gesamtgewicht, Maßnahmen zur Abfallvermeidung	2,5
Biodiversität, z.B. Angaben zu Betriebsstandorten in / neben geschützten Gebieten, Auswirkungen auf Biodiversität	2,2
Soziale Dimension von Nachhaltigkeit (2,6) - nicht-finanzielle Kennzahlen	
Beschäftigung, z.B. Beschäftigungsfluktuation, betriebliche Leistungen (bspw. Altersversorgung)	2,7
Diversität und Chancengleichheit, z.B. Anteil von Frauen in Führungspositionen, Verhältnis der Vergütung von Frauen zur Vergütung von Männern	2,7
Arbeitssicherheit und Gesundheitsschutz, z.B. Anzahl arbeitsbedingter Verletzungen oder Erkrankungen	2,6
Aus- und Weiterbildung, z.B. Stundenzahl, die für Aus- und Weiterbildung aufgewendet wurden	2,5
Lieferanten, z.B. Prozentsatz neuer Lieferanten, die anhand sozialer Kriterien / sozialer Folgen bewertet wurden	2,1

Tabelle 2: Nutzung von Kennzahlen aus den drei Nachhaltigkeitsdimensionen im organisatorischen Kontext der Befragungsteilnehmenden

Übergreifend legen die Befragungsteilnehmenden nach ihren Angaben bei der Informationsnutzung einen Schwerpunkt auf die ökonomische Dimension von Nachhaltigkeit. Die betonten politischen Ziele zur ökologischen und sozialen Dimension von Nachhaltigkeit spiegeln sich in diskussionswürdiger Weise noch nicht in dem angegebenen Nutzungsverhalten wider.

Die Befunde zur Nutzung von Kennzahlen aus der ökologischen und sozialen Dimension von Nachhaltigkeit im Kontext der Beteiligungssteuerung könnten auf Herausforderungen in der Umsetzung bzw. mangelnde Kenntnis entsprechender Kennzahlen einerseits hindeuten oder andererseits schlicht auf mangelnde Verfügbarkeit der zugrundeliegenden Daten. Für eine Fachsoftware Beteiligungssteuerung resultiert hieraus die Anforderung, insbesondere auch die Nutzung von Kennzahlen in den bisher weniger berücksichtigten Nachhaltigkeitsdimensionen zu fördern. Die hohe Relevanz wird durch jüngste politische Entscheidungen wie den Beschluss des Lieferkettengesetzes durch den Deutschen Bundestag sowie die Änderungsvorschläge der Europäischen Kommission zur CSR-Richtlinie unterstrichen. Sind die erforderlichen Kennzahlen verfügbar und nutzungsorientiert aufbereitet, kann dies zu einer stärkeren Nutzung von Kennzahlen aus den ökologischen und sozialen Nachhaltigkeitsdimensionen beitragen. Eine adressatengerechte Bereitstellung von Kennzahlen, die bspw. aus dem begleitenden Kennzahlenrahmen für die Sustainable Development Goals (SDGs) der Vereinten Nationen (Vereinte Nationen, 2020) oder Berichterstattungsstandards wie dem Deutschen Nachhaltigkeitskodex und den GRI Standards entnommen oder aus politischen Vorhaben abgeleitet werden können, wäre ein maßgeblicher Entwicklungsbeitrag. Eine Fachsoftware Beteiligungssteuerung könnte ein grundlegendes Kennzahlenset und die hierfür erforderlichen Berechnungslogiken und Eingabemasken zur Erfassung der erforderlichen Daten bereits im Standard liefern. Auch sollte sie eine übersichtliche, einfach verständliche Darstellung der Kennzahlen ermöglichen. Darüber hinaus könnte eine intelligente Vernetzung bzw. Verschränkung verschiedener Softwaresysteme, z. B. Personalinformationssystem, Software für das Monitoring von Emissionen, Fachsoftware Beteiligungssteuerung, einen Beitrag für Fortschritte bei der Verfügbarkeit von Kennzahlen leisten.

derlichen Kennzahlen verfügbar und nutzungsorientiert aufbereitet, kann dies zu einer stärkeren Nutzung von Kennzahlen aus den ökologischen und sozialen Nachhaltigkeitsdimensionen beitragen. Eine adressatengerechte Bereitstellung von Kennzahlen, die bspw. aus dem begleitenden Kennzahlenrahmen für die Sustainable Development Goals (SDGs) der Vereinten Nationen (Vereinte Nationen, 2020) oder Berichterstattungsstandards wie dem Deutschen Nachhaltigkeitskodex und den GRI Standards entnommen oder aus politischen Vorhaben abgeleitet werden können, wäre ein maßgeblicher Entwicklungsbeitrag. Eine Fachsoftware Beteiligungssteuerung könnte ein grundlegendes Kennzahlenset und die hierfür erforderlichen Berechnungslogiken und Eingabemasken zur Erfassung der erforderlichen Daten bereits im Standard liefern. Auch sollte sie eine übersichtliche, einfach verständliche Darstellung der Kennzahlen ermöglichen. Darüber hinaus könnte eine intelligente Vernetzung bzw. Verschränkung verschiedener Softwaresysteme, z. B. Personalinformationssystem, Software für das Monitoring von Emissionen, Fachsoftware Beteiligungssteuerung, einen Beitrag für Fortschritte bei der Verfügbarkeit von Kennzahlen leisten.

Bitte geben Sie an, inwieweit Sie den folgenden Aussagen zustimmen:

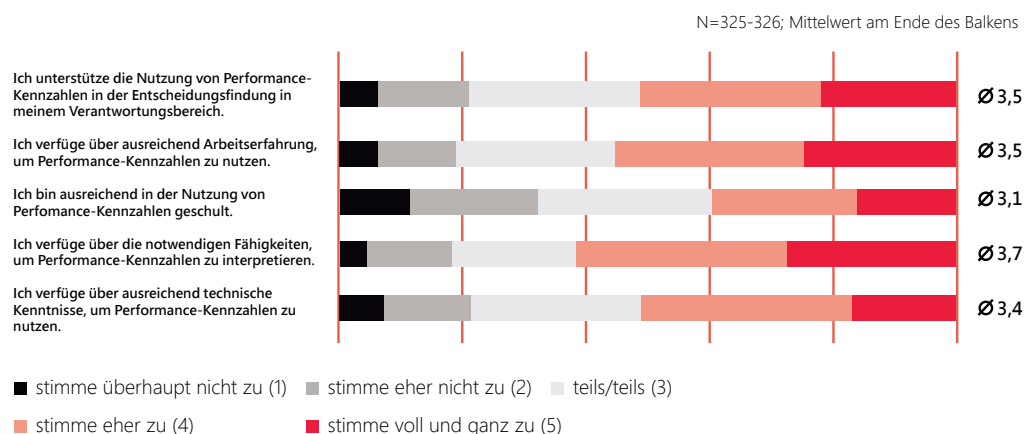


Abbildung 4: Individuelle Voraussetzungen für den Umgang mit Performance-Kennzahlen

Rückschlüsse auf die Gründe für die festgestellte mittlere Intensität der Kennzahlennutzung erlaubt die folgende Abbildung 4. Sie veranschaulicht die Zustimmung der Befragungsteilnehmenden zu Aussagen zu ihren individuellen Voraussetzungen für den Umgang mit Performance-Kennzahlen. Die Antworten ermöglichen einen zusätzlichen Einblick in die persönliche Einstellung der Befragungsteilnehmenden zu und ihren persönlichen Umgang mit Performance-Kennzahlen.

Die festgestellte mittlere Intensität bei der Kennzahlennutzung kann auf zwei Aspekte zurückgeführt werden. So erreicht die Zustimmung zu den Aussagen, dass sie in der Nutzung von Performance-Kennzahlen ausreichend geschult sind und über

Wert von 3,7 in der Selbstwahrnehmung recht hoch eingeschätzt.

In der internationalen Forschung sind die Ergebnisse zu den hier identisch gestellten Fragen unterschiedlich (Dimitrijevska-Markoski & French, 2019). Zwar fällt auch hier die Einschätzung der eigenen Fähigkeiten im Vergleich zu den übrigen individuellen Voraussetzungen hoch aus (4,1) und liegt damit noch über dem in dieser Studie ermittelten Wert. Aber auch die Zustimmungswerte zu den übrigen Voraussetzungen fallen teilweise deutlich höher aus. So liegen die Werte für die ausreichende Schulung und technischen Kenntnisse bei 3,8 bzw. 3,9 und auch die Unterstützung der Nutzung von Performance-Kennzahlen im eigenen Verantwortungsbereich fällt mit 3,7 höher aus.

Für eine Fachsoftware Beteiligungssteuerung resultiert aus den Befunden die Anforderung, insbesondere auch die Nutzung von Kennzahlen in den bisher weniger berücksichtigten Nachhaltigkeitsdimensionen zu fördern.

ausreichend technische Kenntnisse verfügen, um Performance-Kennzahlen zu nutzen, lediglich Werte im unteren mittleren Bereich (3,1 bzw. 3,4). Auch liegt der Zustimmungswert zu der Aussage, dass die Befragungsteilnehmenden die Nutzung von Performance-Kennzahlen in ihrem jeweiligen Arbeitsbereich unterstützen nur bei einem Wert von 3,5. Normativ betrachtet könnte ein Wert Richtung 5 erwartet werden. Diese persönliche Einstellung, von Führungskräften geäußert, könnte einen Einfluss auf das Verhalten von Mitarbeitenden ausüben und die Organisationskultur und den Umgang mit Kennzahlen maßgeblich prägen. Dagegen werden die eigenen Fähigkeiten mit einem

Nach den Befunden sehen die Befragungsteilnehmenden bei sich selbst weder eine Erfahrungslücke noch besondere Fähigkeitsdefizite in Bezug auf Performance-Kennzahlen. Dies ist zunächst wenig überraschend, da nur wenige Menschen in einer Selbsteinschätzung merken bzw. zugeben würden, nicht über die nötigen Erfahrungen oder Fähigkeiten für eine Aufgabe zu verfügen. Vor dem Hintergrund der festgestellten schwachen bis mittleren Ausprägung der Nutzung von Kennzahlen zu Performance und Nachhaltigkeit implizieren die Befunde eine bestehende Diskrepanz zwischen der Selbstwahrnehmung des eigenen Könnens und der Umsetzung, die

sich in der Forschung nicht selten feststellen lässt. Demnach sollte im Kontext Fachsoftware-Beteiligungssteuerung die Softwareunterstützung forciert werden. Nützlich könnten in diesem Zusammenhang Angebote und Funktionen sein, die individuell und situationsbezogen (on the job bzw. on demand) abgerufen werden können. Hierzu eignen sich z. B. kurze Anleitungen in Form von Videos oder Hilfetexte zu einzelnen Funktionen (z.B. Info-Buttons mit Mouseover-Funktion).

Weiterhin könnten die Befunde auf Herausforderungen bzw. Personalentwicklungsbedarf bezüglich Software- bzw. Technologieakzeptanz und evidenzbasiertem Management hindeuten. Sofern einzelne Führungskräfte nicht von der Überlegenheit eines kennzahlengestützten Managements gegenüber Bauchentscheidungen überzeugt sind, werden sie diesbezüglich bei sich auch keinen Entwicklungsbedarf wahrnehmen und Mitarbeitende nicht zur Nutzung von Kennzahlen ermutigen bzw. kennzahlengestützte Entscheidungsfindung unterstützen. Hier sollte eine Fachsoftware-Beteiligungssteuerung im Sinne der Nutzerzentrierung motivierend gestaltet sein, damit es Entscheidungsverantwortliche in Politik und Verwaltung im Arbeitsalltag und unter Zeitdruck als echte Arbeitserleichterung wahrnehmen, Entscheidungen unter Rückgriff auf Kennzahlen vorzubereiten bzw. zu treffen. Förderlich für eine positive persönliche Einstellung zur Kennzahlennutzung können auch grundlegende Schulungsangebote und Informationen zur situationsgerechten Nutzung und Interpretation von Kennzahlen im Arbeitsalltag sein. Dass eine entsprechende Kompetenzvermittlung sowie eine größere Unterstützung durch Führungskräfte die Nutzung von Kennzahlen positiv beeinflussen können,

zeigt auch die internationale empirische Forschung (Kroll, 2015).

4.3 Aktuelle Situation des Einsatzes von Standardsoftware und Fachsoftware-Beteiligungssteuerung

Mit Blick auf das Ziel dieser Studie, wissenschaftliche Erkenntnisse zur Wahrnehmung und Nutzung von Informationen zu Nachhaltigkeit und Performance zu liefern und hieraus Perspektiven für die Gestaltung einer Fachsoftware-Beteiligungssteuerung abzuleiten, stellt der vorangegangene Abschnitt 4.2 die Kernbefunde dar. Da entsprechende Informationen zum Software-Einsatz nur in der Verwaltung vorliegen, wurden die diesbezüglichen Fragen nur Befragungsteilnehmenden gestellt, die als Funktion Leitung des Beteiligungsmanagements bzw. der Kämmererei angegeben haben. Aus diesem Grund liegen die Informationen zur aktuellen Situation des Software-Einsatzes für 60 Städte vor. Hiervon haben 17 (28,3%) weniger als 50.000 Einwohner/-innen, 19 (31,7%) haben zwischen 50.000 und 100.000 Einwohner/-innen, weitere 17 haben zwischen 100.000 und 500.000 Einwohner/-innen und sieben Städte (11,7%) haben mehr als 500.000 Einwohner/-innen.

Um einen Überblick über die aktuelle Situation der Ausprägung des Software-Einsatzes zu geben, wurde diese wie folgt abgefragt: die erste Ausprägungsstufe stellt der Einsatz einer Standardsoftware wie bspw. Microsoft Office dar, die zweite Ausprägungsstufe eine eigenentwickelte Software und die dritte Ausprägungsstufe eine Fachsoftware-Beteiligungssteuerung (zur Definition von Fachsoftware-Beteiligungssteuerung und zur Abgrenzung zu Standardsoftware siehe Unterabschnitt 2.3).

Abbildung 5 gibt den Status quo des Software-Einsatzes für die Beteiligungssteuerung wieder. In neun Städten (15,0%) ist aktuell eine Fachsoftware Beteiligungssteuerung im Einsatz. Drei Städte (5,0%) nutzen eine eigenentwickelte Software und 34 Städte

Beteiligungssteuerung im Einsatz ist. Dies trifft auf 51 Städte zu. In sieben der Städte (13,7%) ist eine Einführung gerade in Planung und in 13 Städten (25,5%) ist eine Einführung in der Zukunft geplant. 22 Befragungsteilnehmende (43,1%) geben an, dass eine

Bitte wählen Sie die Antwort, die die Situation in Ihrer Gebietskörperschaft am treffendsten beschreibt.

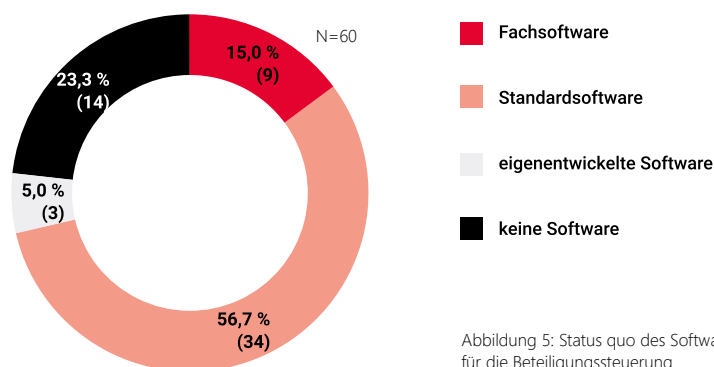


Abbildung 5: Status quo des Software-Einsatzes für die Beteiligungssteuerung

(56,7%) nutzen eine Standardsoftware wie z. B. Microsoft Office. 14 Städte (23,3%) geben an, keine Software zu nutzen. 78% derjenigen Städte, die aktuell eine Fachsoftware Beteiligungssteuerung einsetzen, haben mehr als 100.000 Einwohner/-innen. Knapp zwei Drittel der Städte, die eine eigenentwickelte Software oder eine Standardsoftware im Einsatz haben, haben weniger als 100.000 Einwohner/-innen. Von den Städten, die angeben keine Software für die Beteiligungssteuerung zu nutzen, haben 46% weniger als 50.000 Einwohner/-innen und weitere 30% zwischen 50.000 und 100.000 Einwohner/-innen.

Folgend veranschaulicht Abbildung 6 den aktuellen Stand der Planungen zur Einführung einer Fachsoftware Beteiligungssteuerung. Die Frage wurde denjenigen Leitungen des Beteiligungsmanagements bzw. der Kämmerei gestellt, die zuvor angegeben hatten, dass in ihrer Stadt keine Fachsoftware

Einführung noch nicht diskutiert wurde, und sieben Befragungsteilnehmende (13,7%) berichten eine bewusste Entscheidung gegen eine Fachsoftware. Die bei knapp 40% der Städte geplante Einführung einer Fachsoftware Beteiligungssteuerung unterstreicht die große Aktualität und signalisiert einen sich deutlich weiter verbreitenden Einsatz einer Fachsoftware Beteiligungssteuerung. 45% dieser Städte haben weniger als 100.000 Einwohner/-innen und weitere 35% haben zwischen 100.000 und 500.000 Einwohner/-innen. Diejenigen Städte, die angeben, dass die Einführung einer Fachsoftware noch nicht zur Diskussion stand, weisen bis auf eine Ausnahme weniger als 100.000 Einwohner/-innen auf.

Nach den Ergebnissen wird im Kontext Beteiligungssteuerung bisher häufig Standardsoftware (z. B. Office-Lösungen) eingesetzt und die Einführung von Fachsoftware-Lösungen wurde vielfach noch nicht einmal diskutiert.

Ist in Ihrer Gebietskörperschaft die Einführung einer Fachsoftware für die Beteiligungssteuerung geplant?

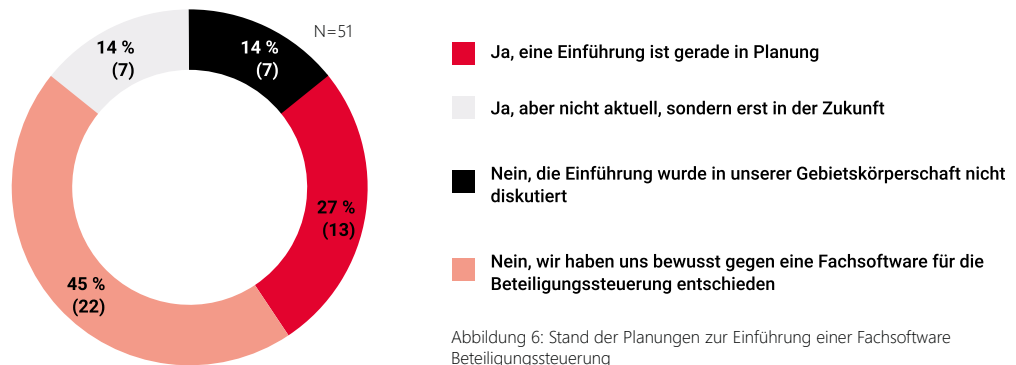


Abbildung 6: Stand der Planungen zur Einführung einer Fachsoftware Beteiligungssteuerung

Werden die Befunde im Zusammenhang mit der mäßig ausgeprägten Nutzung von Kennzahlen betrachtet, zeigt sich übergreifend eine unterausgeprägte Datenfundierung von Entscheidungen. Um für den Einsatz einer Fachsoftware Beteiligungssteuerung zu werben, wird es deshalb nicht selten erforderlich sein, zunächst den Bedarf bzw. den Nutzen einer kennzahlenbasierten Arbeitsweise zu erläutern.

Niedrigschwellige Informationsangebote sind für kommunale Entscheidungsverantwortliche nützlich, um das Thema auf die Agenda in Politik und Verwaltung zu bringen. Hierbei sollten auch Erläuterungen angeboten werden, inwiefern eine Fachsoftware gegenüber Standardsoftware-Lösungen konkrete Erleichterungen im Arbeitsalltag sowie eine Verbesserung der Entscheidungsgrundlagen und letztendlich der Entscheidungen bieten kann. Diese Erläuterungen sollten spezifisch an die einzelnen Software-Nutzenden gerichtet sein und die von ihnen jeweils genutzten Funktionen berücksichtigen: die kommunalen Unternehmen, die Daten möglichst aufwandsarm erfassen wollen, die Entscheidungsverantwortlichen mit Mandaten in den Aufsichtsorganen kommunaler Unternehmen, die einen

direkten Zugriff auf relevante Informationen benötigen, und die Beteiligungssteuerung, für welche die Nutzung mit einer Automatisierung von Prozessen einhergehen und zu einem Zeitgewinn sowie zu einer Kostenreduktion beitragen soll.

Sowohl in der Hinführung zu der Entscheidung für die Einführung einer Fachsoftware Beteiligungssteuerung als auch nach erfolgter Einführung ist die Steigerung der Software- bzw. Technologieakzeptanz der künftigen Software-Nutzenden erfolgsentscheidend. Software-Lösungen können die Offenheit für moderne, digitale Steuerungsansätze in Politik und Verwaltung stärken, wenn sie als nützliche Erleichterung des Arbeitsalltags wahrgenommen werden und insbesondere auch neuen bzw. unerfahrenen Software-Nutzenden in deren Wahrnehmung schnell einen Mehrwert vermitteln. Dies kann z. B. durch Berichtsvorlagen, Good-Practice Datenbanken und Austauschforen mit anderen Software-Nutzenden unterstützt werden. Wie in anderen Bereichen auch werden Software-Anbieter auf diese Weise Standards für die Qualität von Entscheidungsgrundlagen in der Beteiligungssteuerung setzen, da in der Fläche viele Software-Nutzende auf Standardfunktionen, -ansichten und -berichte

zurückgreifen werden. Werden diese als besonders alltagsnützlich und einfach in der Handhabung wahrgenommen (siehe hierzu auch die Gestaltungsperspektiven in Unterabschnitt 4.2), ist das für Anbieter eine vielversprechende Ausgangsposition.

Die Befunde zum Status quo des Software-Einsatzes in den Städten stehen im Kontrast zu den konkreten und erwarteten Potenzialen, die der Software-Einsatz allgemein und der Einsatz einer Fachsoftware Beteiligungssteuerung im Besonderen aus Sicht der Befragungsteilnehmenden bietet. Abbildung 7 veranschaulicht die Antworten der Befragungsteilnehmenden aus den 46 Städten, in denen eine Software im Einsatz ist. Auf die Frage, in welchen Aufgabenbereichen des Beteiligungsmanagements ihnen die eingesetzte Software im Alltag am meisten hilft, geben sie an, dass sie ihnen am meisten beim Beteiligungsbericht hilft, gefolgt von der Beteiligungsverwaltung, dem Beteiligungscontrolling und der Mandats- und Gremienbetreuung. Am wenigsten Hilfe nehmen die Befragungsteilnehmenden durch die einge-

setzte Software beim Risikomanagement, bei Geschäftsführungsangelegenheiten und bei der Arbeit mit einem PCGK wahr.

Im Vergleich hierzu erwarten die Befragungsteilnehmenden aus Städten, in denen keine Software im Einsatz ist und die Beteiligungssteuerung über Handakten erfolgt, die größte Hilfe durch den Einsatz einer Fachsoftware Beteiligungssteuerung beim Beteiligungscontrolling und beim Beteiligungsbericht.

Nach den Befunden sind die Potenziale des Software-Einsatzes zum aktuellen Zeitpunkt noch nicht vollumfassend ausgeschöpft. So wird Software im Kontext Beteiligungssteuerung überwiegend für (repetitive und vergangenheitsorientierte) Standardaufgaben der Verwaltung, des Controllings und des Berichtswesens verwendet. Dazu gehören auch die softwaregestützte Erstellung von Gremien- und Sitzungsunterlagen, Berichtsfunktionen und das Dokumentmanagement, die nach den Befunden in der Praxis vergleichsweise häufig vorkommen.

In welchen Aufgabenbereichen des Beteiligungsmanagements hilft Ihnen die von Ihnen angekreuzte IT-Lösung im Alltag am meisten?

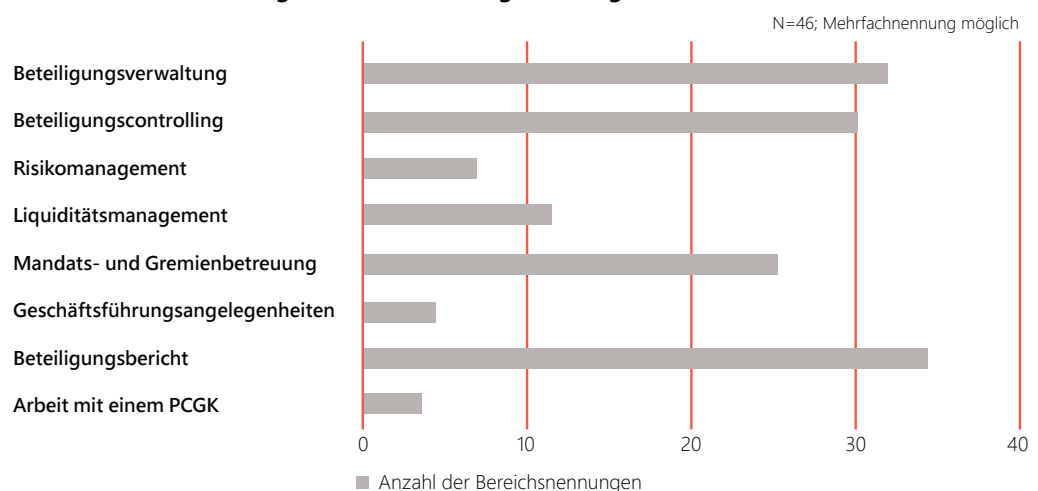


Abbildung 7: Wahrgenommene Aufgabenunterstützung durch Software-Einsatz

Dagegen fällt der seltene Einsatz von Software im Risiko- und Liquiditätsmanagement auf, wo sie hingegen einen entscheidenden Beitrag leisten kann, um die in PCGKs und anderen Konzepten formulierten Anforderungen mit den verfügbaren Ressourcen erfüllen zu können.

Die abseits von Standardaufgaben teils noch ungenutzten Einsatzmöglichkeiten von Software könnten auf Zeitmangel im Arbeitsalltag bzw. Schulungsbedarfe hindeuten. Gerade Zeitmangel ist aber ein entscheidender Punkt für die Einführung einer Software. Dass Aufgaben wie Geschäftsführungsangelegenheiten oder die Arbeit mit PCGKs in der Praxis bisher kaum Gegenstand des Software-Einsatzes sind, könnte sich über die geringere Nutzung von Software durch Führungskräfte im Vergleich zu Sachbearbeitenden erklären. Möglich sind aber auch ungenutzte Potenziale der Software-Anbieter bei der Entwicklung ihrer Produkte. Idealtypisch ermöglicht eine Fachsoftware Beteiligungssteuerung eine Nutzung durch Handlungstragende in Politik und Verwaltung über alle Ebenen hinweg, da sie ebenengerecht und nutzungszentriert die richtige Information für die richtige Person zur richtigen Zeit liefert. Personalisierte Benutzeroberflächen (Dashboards) könnten hier einen Entwicklungsbeitrag leisten.

Im Folgenden wird das Thema Vergütung von Geschäftsführungen und Vorständen in kommunalen Unternehmen beleuchtet. Vergütung gilt als Kristallisationspunkt der Corporate Governance wie auch im Kontext der Nachhaltigkeit und ist im Feld der Informationsnutzung bei der Steuerung und Aufsicht von kommunalen Unternehmen überaus bedeutsam. Um Nachhaltigkeit in die DNA des Unternehmenshandeln und in

das Bewusstsein von Geschäftsführungs- und Aufsichtsorganen im Alltag zu integrieren, ist Vergütung ein besonders wichtiger Anknüpfungspunkt und ein Thema, welches gerade im Zusammenhang mit einer Fachsoftware Beteiligungsteuerung sehr wichtig ist. Es wird vielfach einschlägig betont, dass im Vergütungsmodell im Fall von erfolgsbezogenen / variablen Vergütungen anhand der Auswahl der finanziellen und nicht-finanziellen Kennzahlen erkennbar ist, inwieweit es eine Organisation mit Nachhaltigkeit wirklich ernst meint.

Für die Gestaltung des Vergütungsmodells von Geschäftsführungen und Vorständen sind im Kontext dieser Studie insbesondere die Zusammensetzung der Vergütung aus fixen und ggf. erfolgsbezogenen / variablen Bestandteilen sowie der Abschluss von Zielvereinbarungen relevant. Im D-PCGM der Expertenkommission wird in Regelungsziffer 117 empfohlen, kontextbezogen zu prüfen, ob die Vergütung eines Mitglieds des Geschäftsführungsorgans auch erfolgsbezogene / variable Bestandteile enthalten (oder gerade nicht enthalten) soll (Expertenkommission D-PCGM, 2021). Fällt die Entscheidung für eine erfolgsbezogene / variable Vergütung, sollen die erfolgsbezogenen / variablen Bestandteile „auch über eine angemessene Anzahl von Kennzahlen bzgl. des öffentlichen Auftrags der Unternehmenstätigkeit bemessen werden“ (Expertenkommission D-PCGM, 2021). Weiterhin empfiehlt der D-PCGM in Regelungsziffer 15 den Abschluss einer Zielvereinbarung zwischen Gesellschaftern und dem Geschäftsführungsorgan bzw. einzelnen Organmitgliedern, der einmal jährlich auf Grundlage der Gesellschafterziele und der Unternehmensstrategie erfolgen soll (Expertenkommission D-PCGM, 2021). Der D-PCGM empfiehlt zudem eine Prüfung,

„ob die Zielvereinbarung ohne oder mit erfolgsbezogener Vergütung abgeschlossen wird und ob mehrjährige oder einjährige Perioden für die zu realisierenden Ergebnisse vereinbart werden“ (Expertenkommission D-PCGM, 2021).

Wie Abbildung 8 veranschaulicht, enthält die Vergütung von Mitgliedern der Geschäftsführungsorgane kommunaler Unternehmen nach den Befragungsteilnehmenden neben fixen oftmals auch erfolgsbezogene / variable Bestandteile. Bei 23 Städten ist dies bei mindestens der Hälfte der Fall und in acht Städten sogar bei allen kommunalen Unternehmen.

höhe im Vergleichsumfeld bei der jährlichen Festlegung von Zielgrößen herangezogen werden, an welche die Auszahlung erfolgsbezogener / variabler Vergütungsbestandteile gekoppelt wird. Dies kann im Kontext von Wirtschaftsplanaufstellungen oder jährlichen Zielvereinbarungen erfolgen. Dabei sollen wie im D-PCGM und in vielen PCGKs empfohlen neben Finanzkennzahlen auch Kennzahlen zur Erfüllung des öffentlichen Auftrags berücksichtigt werden. Sofern die Vergütung eines Mitglieds eines Geschäftsführungsorgans oder Vorstands im Vergleichsumfeld im oberen Bereich angesiedelt ist, könnten ambitioniertere Zielmarken erwogen werden, über deren Realisierung

Enthält die Vergütung eines Mitglieds des Geschäftsführungsorgans in der Regel neben fixen auch erfolgsbezogene / variable Bestandteile?

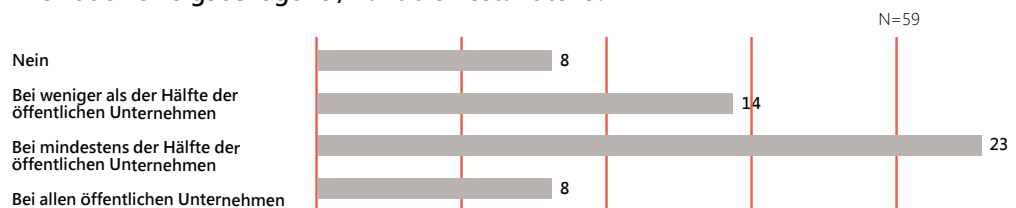


Abbildung 8: Einsatz erfolgsbezogener / variabler Vergütungsbestandteile

Die nach wie vor weit verbreitete Nutzung einer erfolgsbezogenen / variablen Vergütung sollte bei der Gestaltung einer Fachsoftware für die kommunale Beteiligungssteuerung mitberücksichtigt werden. Dies kann erfolgen, indem bspw. die Informationsbedarfe zur Top-Managementvergütung (z. B. die Erstellung von Vergleichsumfeldern zur Marktüblichkeit der Vergütungsausgestaltung) mittels entsprechender Daten und Funktionalitäten abgedeckt werden. Die Erstellung eines Vergleichsumfelds mit einer Darstellung der Vergütung von anderen Unternehmen ist in unterschiedlichen Situationen notwendig, die auch unterjährig im Kontext der Beteiligungssteuerung ohne direkte Vergütungsentscheidung auftreten können. So sollte die aktuelle Vergütungs-

eine noch höhere Vergütung erreicht werden kann. Sofern sich die Vergütung im Vergleichsumfeld eher im unteren Bereich bewegt, könnte dies für leichter erreichbare Zielmarken zur Erreichung eines Bonus sprechen. Durch den Einsatz einer entsprechend ausgestalteten Software-Lösung besteht eine große Chance, die Entscheidungskultur in den Kommunen auch im Vergütungskontext zukunftsfähig weiterzuentwickeln. In einem nächsten Schritt wurden die Befragungsteilnehmenden aus Städten, die sich einer erfolgsbezogenen / variablen Vergütung bedienen, vor dem Hintergrund der Empfehlungen im D-PCGM und in PCGKs gefragt, inwieweit sie diese über Kennzahlen bzgl. des öffentlichen Auftrags bemessen. Die Antworten veranschaulicht Abbildung 9.

Soweit die Vergütung eines Mitglieds des Geschäftsführungsorgans erfolgsbezogene / variable Bestandteile enthält, wird diese auch über eine angemessene Anzahl von Kennzahlen bzgl. des öffentlichen Auftrags der Unternehmenstätigkeit bemessen?

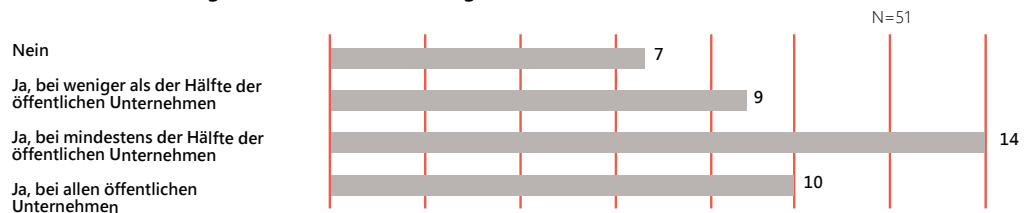


Abbildung 9: Bemessung der variablen Vergütung anhand von Kennzahlen zum öffentlichen Auftrag

Nach den Befunden besteht im Kontext erfolgsbezogener Vergütung von Top-Managementmitgliedern ein Bedarf an nicht-finanziellen Kennzahlen, der von Software-Lösungen zu decken ist.

Abschließend veranschaulicht Abbildung 10 die Akzeptanz von Software im Berufsalltag mittels einer international einschlägigen und vielfach verwendeten Fragebogenskala. Die Befragten wurden gefragt, wie leicht ihnen der Umgang mit Software fällt, als wie nützlich sie diese empfinden und ob sie planen, Software in der Zukunft zu verwenden. Im Durchschnitt fällt den Befragungsteilnehmenden die Anwendung von Software mit Werten zwischen 5,5 und 5,7 eher leicht. Für die Einschätzung der Nützlichkeit von Software ergibt sich ein ähnliches Bild. Hier erreichen drei der vier Aussagen Zustimmungswerte zwischen 5,6 und 5,9. Allein die Verbesserung des Ablaufes des Berufsalltags erhält mit 4,8 weniger Zustimmung. Die Befragungsteilnehmenden zeigen darüber hinaus eine hohe Bereitschaft, Software in der Zukunft zu nutzen (4,8-5,4). Diese Ergebnisse fallen höher aus als in einigen internationalen Studien für andere Kontexte berichtet wird (Schmidhuber et al., 2020).

Gemäß den Befunden sind Handlungstragende in Politik und Verwaltung im Kontext Beteiligungssteuerung grundsätzlich offen für die Nutzung von Software-Lösungen und möchten diese auch in Zukunft verwenden. Diese Antworten stehen im Kontrast zu den vorigen Angaben zum Status quo des Software-Einsatzes in den Städten. Dies kann einerseits über das Phänomen der sozialen Erwünschtheit erklärt werden, demgemäß nur wenige Menschen angeben würden, nicht offen für digitale Angebote zu sein. Andererseits können die Befunde auf eine Diskrepanz zwischen dem Willen zur Softwarenutzung und den tatsächlichen Möglichkeiten zur Softwarenutzung hinweisen. Die Zustimmungswerte für Aussagen wie „Die Anwendung von Software ist einfach und nachvollziehbar“ implizieren die Wahrnehmung von Herausforderungen bei rund einem Drittel der Befragungsteilnehmenden. Dies könnte durch mangelnde Technologiekompetenz, aber auch das in der Praxis teils kritisierte Fehlen einer Nutzungsorientierung bzw. -freundlichkeit von Software-Lösungen erklärt werden.

Usability, Softwareergonomie und Barrierefreiheit von teils sehr unterschiedlichen Nutzergruppen werden demnach als

grundlegende Anforderungen an eine Fachsoftware für die kommunale Beteiligungssteuerung künftig verstärkt berücksichtigt werden müssen. Dies gilt sowohl für regelmäßige Software-Nutzende wie z. B. Verwaltungspersonal als auch für Gelegenheitsnut-

zende wie z. B. ehrenamtliche Kommunalpolitiker/-innen mit Aufsichtsratsmandaten. Software- bzw. Technologieakzeptanz kann wie oben skizziert ein relevanter Treiber für die Nutzung von Informationen und Kennzahlen sein.

Bitte geben Sie an, inwieweit Sie den folgenden Aussagen zustimmen:

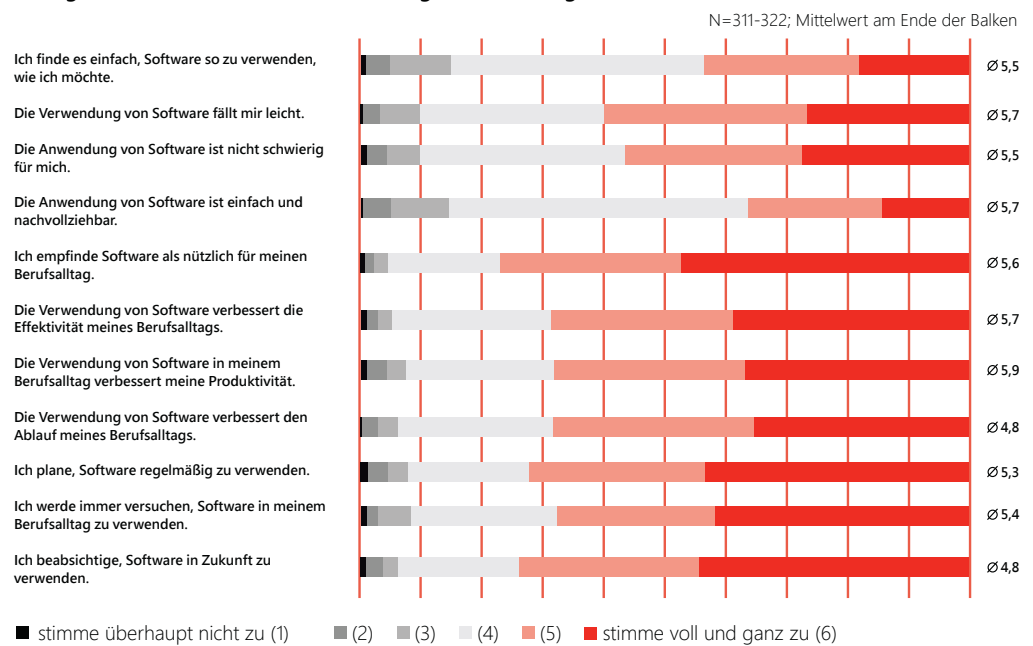


Abbildung 10: Akzeptanz von Software im Berufsalltag

Empfehlungen

Handlungsperspektiven

05

5.1 Zusammenspiel von Public Corporate Governance Kodex und Fachsoftware Beteiligungssteuerung bei Entwicklung zu aktiver Beteiligungssteuerung

In Abschnitt 2.5 wurde die Relevanz von PCGKs zur Klärung von Rollen und Informationsbedarfen im Wechselspiel mit einer Fachsoftware Beteiligungssteuerung herausgearbeitet. PCGKs und eine Fachsoftware Beteiligungssteuerung können demnach zusammenwirken, um übergreifend die Entwicklung von einer passiven Beteiligungsverwaltung hin zu einer aktiven zukunftsgerichteten Beteiligungssteuerung zu unterstützen. Kommunen, die bereits einen PCGK vorliegen haben, können diesen idealtypisch als konzeptionellen Überbau für die Klärung von Rollen und Informationsbedarfen sowie die Modellierung von Geschäftsprozessen in der Beteiligungssteuerung nutzen. Ein PCGK

kann darüber hinaus für die Entscheidungsfindung bei bestehenden Überlegungen oder konkreten Planungen zur Einführung einer Fachsoftware Beteiligungssteuerung herangezogen werden, welche Software-Lösung geeignet ist und welchen Funktionsumfang sie haben sollte.

Liegt in einer Kommune mit entsprechendem Beteiligungsportfolio und entsprechenden Anforderungen an die Beteiligungssteuerung noch kein PCGK vor, ist es dennoch sehr sinnvoll, zeitnah eine Fachsoftware Beteiligungssteuerung einzuführen. In dem Fall hilft die Fachsoftware Beteiligungssteuerung der Kommune die Prozesse aufzusetzen und macht im Alltag erlebbar, wie die Anforderungen an das Beteiligungsmanagement mit realistischem personellem Ressourcenaufwand sehr gut erfüllbar sind. Aus den ersten Erfahrungen mit einer Fachsoftware

Beteiligungssteuerung kann dann im Verlauf bei entsprechendem politischen Willen ein PCGK eingeführt werden, der die Rollen und Informationsbedarfe ergänzend regelt. Auch kann eine Fachsoftware Beteiligungssteuerung im Alltag Prozessmöglichkeiten aufzeigen und vermitteln, wie ein bestehender PCGK verbessert werden kann, und Impulse für eine Evaluation mit Blick auf Entwicklungen und Möglichkeiten im Software-Kontext liefern.

Sowohl bei der Einführung eines neuen PCGK als auch bei der Evaluation eines bestehenden PCGK kann der D-PCGM – auch in kleinen Kommunen – genutzt werden. Die Expertenkommission stellt den D-PCGM zu diesem Zweck auf ihrer Webseite im Word-Format zum Download zur Verfügung. Liegt in einer Kommune bislang kein PCGK vor, kann der D-PCGM im Word-Format als Ausgangsdokument genutzt werden und die als nicht erforderlich angesehenen Regelungen im Änderungsmodus gestrichen bzw. angepasst werden (ausführlich siehe Papenfuß & Haas, 2021).

Im Folgenden werden einzelne Regelungen aus vorliegenden PCGKs und dem D-PCGM stellvertretend angeführt, um die Wechselspielmöglichkeiten zwischen einem PCGK und einer Fachsoftware Beteiligungssteuerung in Kommunen bei ihrer Entwicklung hin zu einer aktiven zukunftsgerichteten Beteiligungssteuerung ergänzend zu veranschaulichen. So lautet eine zentrale Anforderung, dass das Geschäftsführungsorgan für jedes Geschäftsjahr einen Wirtschaftsplan, u. a. mit Erfolgsplan, Investitionsplan, Finanzplan, Stellenplan und Risikoeinschätzungen, aufstellt und die Gesellschafterversammlung über diesen beschließt. Vorliegende PCGKs und der D-PCGM empfehlen, dass die

Geschäftsführungsorgane kommunaler Unternehmen ihren jeweiligen Wirtschaftsplan rechtzeitig vor der Beschlussfassung in der Gesellschafterversammlung mit der Verwaltungsführung der Kommune im Rahmen eines sog. Wirtschaftsplangesprächs abstimmen. Das Beteiligungsmanagement ist in die Abstimmung einzubinden und kann durch den Einsatz einer Fachsoftware Beteiligungssteuerung in seiner Aufgabenwahrnehmung unterstützt werden. Eine Fachsoftware Beteiligungssteuerung stellt Benutzeroberflächen u. a. auch für die kommunalen Unternehmen bereit, die eine aufwandsarme Dateneingabe ermöglichen. Sie erleichtert auch Abstimmungsprozesse zwischen Beteiligungsmanagement und kommunalen Unternehmen bspw. in Form von Funktionalitäten wie Fristerinnerungen und Kommentaren. Die kommunalen Mandatstragenden in den Unternehmensorganen erhalten über weitere Benutzeroberflächen einen direkten Zugriff auf Analysen und Stellungnahmen des Beteiligungsmanagements, die sie in der Beschlussfassung über den Wirtschaftsplan unterstützen.

Die Umsetzung des jährlichen Wirtschaftsplans wird gemäß den Empfehlungen in vorliegenden PCGKs wie auch im D-PCGM im Rahmen eines Zielcontrollings geprüft, das vom Beteiligungsmanagement durchgeführt wird. Die kommunalen Unternehmen unterstützen das Zielcontrolling, indem sie das Beteiligungsmanagement während des Geschäftsjahres durch Quartalsberichte informieren. In der Wahrnehmung der Befragungsteilnehmenden unterstützen die eingesetzten Software-Lösungen Controlling-Aufgaben des Beteiligungsmanagements bereits sehr gut. Diese Unterstützung kann durch den Einsatz einer Fachsoftware Beteiligungssteuerung noch verstärkt werden. Sie sieht

Risiken identifizieren und bewerten

Als Risiko gelten alle Ereignisse, die sich negativ auf die Zielerreichung einer Kommune auswirken können, sei es finanzieller oder gesellschafts-politischer Natur.

häufig schon in der Standardkonfiguration ein Set grundlegender Kennzahlen vor, die für die unterjährige Quartalsberichterstattung zentral sind. Hier ist wie oben ausgeführt auch auf eine angemessene Anzahl nicht-finanzieller Kennzahlen zu achten. Auch stellt eine Fachsoftware Beteiligungssteuerung als zusätzliche Arbeitserleichterung häufig bereits Berichtsmuster zur Verfügung bzw. erlaubt deren Anlage sowie eine weitgehend automatisierte Erstellung von Berichten des Beteiligungsmanagements sowie von Analysen und Stellungnahmen für die kommunalen Mandatstragenden in den Unternehmensorganen.

Im Rahmen der Quartalsberichterstattung kommunaler Unternehmen lautet eine weitere Empfehlung in vorliegenden PCGKS wie auch im D-PCGM, dass in den Quartalsberichten auch auf Risiken eingegangen werden soll. Risiken werden mithilfe unternehmensinterner Risikomanagementsysteme identifiziert und bewertet. Als Risiken gelten alle Ereignisse innerhalb und außerhalb einer Kommune, die sich negativ auf ihre Zielerreichung auswirken können. Risiken umfassen sowohl finanzielle Risiken, u. a. auch für den kommunalen Haushalt, als auch gesellschaftspolitische Risiken, die im Rahmen der Unternehmenstätigkeit eine wichtige Rolle spielen. Zu den Risiken zählen insbesondere auch Nachhaltigkeitsrisiken. Eine Fachsoftware Beteiligungssteuerung kann die Schnittstellenfunktion, die das Beteiligungsmanagement im Rahmen des Risikomanagements zwischen den kommunalen Unternehmen und den zuständigen Stellen innerhalb der Kommune übernimmt, auf vielfache Weise unterstützen. Sie stellt Instrumente und Prozesse in anderen Aufgabenbereichen zur Verfügung, die es dem Beteiligungsmanage-

ment ermöglichen, einen Überblick über Risiken und Chancen der kommunalen Unternehmen zu gewinnen und diese für die Handlungstragenden in Politik und Verwaltung transparent zu machen. Hierzu gehören Wirtschaftsplan- und Jahresabschluss-Gespräche, das Berichtswesen und die Mandatsbetreuung. Mit Blick auf die Wahrnehmung der Befragungsteilnehmenden, nach der die eingesetzten Software-Lösungen das Risikomanagement noch nicht ausreichend unterstützen, besteht die Chance durch entsprechende Weiterentwicklungen im Bereich der Kennzahlendefinition und -berechnung das Risikomanagement im Konzern Kommune insgesamt voranzubringen.

5.2 Perspektiven für die Einführung und Gestaltung einer Fachsoftware Beteiligungssteuerung

In diesem Abschnitt werden ergänzend zu den in den Unterabschnitten 4.2 und 4.3 beschriebenen Gestaltungsperspektiven noch einige übergreifende Aspekte behandelt, die für die Einführung und Gestaltung einer Fachsoftware für die kommunale Beteiligungssteuerung weitere Perspektiven bieten. In diesem Zusammenhang ist zunächst auf den Aspekt der Ausbildung eines Bewusstseins für die Chancen des Einsatzes einer Fachsoftware Beteiligungssteuerung und der Bereitschaft zur Einführung einzugehen. So ist mit Blick auf die Befunde zu konstatieren, dass eine grundsätzliche Offenheit für die Nutzung von Software-Lösungen wie auch der Wille besteht, diese zukünftig zu verwenden. Dass diese positive Einstellung im Kontrast zum tatsächlichen Software-Einsatz steht, weist auf Bedarfe hin, die Chancen, die mit dem Einsatz einer Fachsoft-

ware Beteiligungssteuerung verbunden sind, noch stärker zu vermitteln. Die entsprechende Kommunikation könnte eine spezielle Funktion Beteiligungsmanagement bzw. Public Corporate Governance Digital Officer übernehmen. Sie bzw. er sollte eine Person im Beteiligungsmanagement sein und vom Chief Digital Officer einer Stadt mit der Aufgabe betraut werden, immer wieder die

mationen ermöglicht und hierbei neben finanziellen Kennzahlen insbesondere auch nicht-finanzielle Kennzahlen bereitstellt. Eine Fachsoftware Beteiligungssteuerung kann eine einheitliche Datenbasis sicherstellen und damit einhergehend Transparenz sicherstellen und Informationsasymmetrien abbauen bzw. einer bewussten Zurückhaltung von Informationen entgegenwirken.

Mit Blick auf die Befunde ist zu konstatieren, dass eine grundsätzliche Offenheit für die Nutzung von Software-Lösungen wie auch der Wille besteht, diese zukünftig zu verwenden.

Potenziale von Digitalisierung und künstlicher Intelligenz im Feld Public Corporate Governance und Beteiligungssteuerung zu aktivieren. In kleineren Kommunen könnte diese Aufgabe auch vom Chief Digital Officer übernommen werden.

Im Zentrum der Kommunikation sollte die Botschaft stehen, dass eine Fachsoftware Beteiligungssteuerung in der digitalen Transformation der Beteiligungssteuerung eine Schlüsselrolle einnimmt und in Zukunft vielfach die einzige realistische Chance sein wird, den wachsenden Anforderungen und Aufgaben mit den verfügbaren personellen Ressourcen gerecht werden zu können. Weiterhin hat eine Fachsoftware Beteiligungssteuerung das Potenzial, die Informations- und Entscheidungskultur in der kommunalen Demokratie grundlegend zu verändern, indem sie den politischen Entscheidungsverantwortlichen einen direkten Zugriff auf entscheidungsrelevante Infor-

Der Nutzen überwiegt den mit dem Erwerb und dem Betrieb einer Software verbundenen Aufwand insbesondere mit Blick auf komplexere und aufwendigere Aufgaben der Beteiligungssteuerung, die nach den Befunden aktuell kaum durch eigenentwickelte oder Standard Software-Lösungen unterstützt werden.

Für einen nachhaltig erfolgreichen Einsatz einer Fachsoftware Beteiligungssteuerung sind weiterhin die Aspekte der Fortbildung und des Leadership essenziell. Die Bereitstellung einer Fachsoftware allein ist unzureichend, sondern sollte durch Schulungsangebote flankiert werden, um nach den Befunden bestehende Defizite bezüglich der technischen Kenntnisse der Software-Nutzenden abzubauen. Darüberhinausgehende fachliche Schulungsangebote haben das Potenzial, das Informationsnutzungsverhalten positiv zu beeinflussen und bei einer anwendungsbezogenen Konzeption

zusätzlich das Bewusstsein für einen individuellen Mehrwert des Software-Einsatzes zu schaffen. Befunde aus der internationalen Forschung implizieren, dass neben Schulungen und Lernroutinen ein unterstützendes Verhalten von Führungskräften und die Motivation der Anwendenden weitere zentrale Faktoren sind, welche die Informationsnutzung steigern können (Kroll, 2015). Führungskräfte müssen sich bewusst sein, dass ihre persönliche Einstellung einen maßgeblichen Einfluss auf das Verhalten ihrer Mitarbeitenden ausüben und die Organisationskultur maßgeblich prägen kann. Sie sollten deshalb selbst von der Überlegenheit eines software- und informationsgestützten Managements überzeugt sein, da sie andernfalls diesbezüglich bei sich auch keinen Entwicklungsbedarf wahrnehmen und Mitarbeitenden nicht zur Anwendung von Software ermutigen bzw. softwaregestützte Entscheidungsfindung unterstützen werden.

Schließlich ist ein weiterer übergreifender Aspekt, den Einsatz einer Fachsoftware Beteiligungssteuerung nicht isoliert aus der Perspektive der Verwaltung und der Erfordernisse des Beteiligungscontrollings zu betrachten, sondern auch den Software-Einsatz auf Seiten der kommunalen Unternehmen mitzuberücksichtigen. Auch hier findet ein softwaregestütztes Controlling statt, das sich bei größeren kommunalen Unternehmen oftmals auch auf Tochterunternehmen erstreckt. Somit unterliegen die mittelbaren Beteiligungen einer Kommune häufig zwei Mal einem Beteiligungscontrolling, was die Gefahr von Doppelarbeit birgt. Gleichzeitig dürfen Kommunen im Sinne der Ingerenzpflicht das Beteiligungscontrolling nicht ausschließlich den Tochterunternehmen überlassen, auch weil einige der größten Probleme in der kohärenten Steuerung

großer mittelbarer Beteiligungen liegen. Eine Übertragung des Beteiligungscontrollings auf die Mutterunternehmen ist in Teilen möglich, es bleibt aber vor dem Hintergrund der politischen Steuerung und Aufsicht immer die Notwendigkeit eines Beteiligungscontrollings auch bei mittelbaren Beteiligungen bestehen. Häufig ist es auch so, dass (Ober-)Bürgermeister/-innen ein Mandat in den Aufsichtsorganen wichtiger mittelbarer Beteiligungen innehaben und eine Mandatsträgerbetreuung durch das Beteiligungsmanagement erforderlich ist. Hieraus ergibt sich das Erfordernis einer Kompatibilität zwischen den in Verwaltung und kommunalen Unternehmen im Beteiligungscontrolling eingesetzten Software-Lösungen. Die Interaktion im Konzern Kommune muss reibungslos funktionieren, worin häufig ein großes Problem besteht. Hier muss institutionell abgesichert werden, dass keine überausgeprägten Silos und nicht zu viel Doppelarbeit entstehen. Diesbezüglich erfüllt eine Fachsoftware Beteiligungssteuerung auch in übergreifender Perspektive eine Integrationsfunktion. Ein hohes Maß an Qualität der in einer Fachsoftware Beteiligungssteuerung bereitgestellten Daten kann nur erreicht werden, wenn die Bereitschaft der kommunalen Unternehmen, Daten wie bspw. Finanzdaten aus ihren Buchhaltungssystemen in elektronischer Form bereitzustellen, gestärkt wird. Dies kann über entsprechende Benutzeroberflächen, die eine aufwandsarme Erfassung ermöglichen, erreicht werden.

Fazit & Ausblick

06

Kommunen sind ein maßgeblicher Ort für die Gestaltung der Demokratie und besitzen zentrale Bedeutung in der nationalen und internationalen Diskussion um nachhaltige Entwicklung. Themen wie nachhaltige Daseinsvorsorge, Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse, digitale Transformation, demographischer Wandel und die Nachhaltigkeitsziele der Vereinten Nationen / Sustainable Development Goals (SDGs) stellen Kommunen vor große wie drängende Herausforderungen. Nachhaltige Städte und Regionen, integrierte Stadtentwicklung und „Smart City“ sind ohne eine leistungsstarke Steuerung und Aufsicht von kommunalen Unternehmen nicht anforderungsgerecht möglich. Aktuell ist die zentrale Wichtigkeit von Verwaltungsreformen für den Staat und die Demokratie im Systemwettbewerb durch Medienberichte zu Schwachstellen bei der

Digitalisierung rund um die COVID-19-Pandemie auch in Politik und Öffentlichkeit zusätzlich ins Bewusstsein gerückt.

Die vorliegende Studie liefert wissenschaftliche Erkenntnisse zur Wahrnehmung und Nutzung von Informationen zu Nachhaltigkeit und Performance bei der Steuerung und Aufsicht von kommunalen Unternehmen und leitet hieraus Perspektiven für die Gestaltung einer Fachsoftware für die kommunale Beteiligungssteuerung ab.

Übergreifend zeigen die Befunde, dass vorliegende Informationen noch nicht ausreichend als Unterstützung empfunden werden. Weiterhin werden trotz des in Gesetzen und Konzepten betonten öffentlichen Auftrags kommunaler Unternehmen in bemerkenswerter Weise mehr finanzielle als

nicht-finanzielle Kennzahlen genutzt. Letztgenannte haben für die Steuerung und Aufsicht jedoch besondere Bedeutung. Zudem werden Kennzahlen in den einzelnen Dimensionen von Nachhaltigkeit – ökonomisch, ökologisch und sozial – sehr unterschiedlich stark genutzt, was u. a. in der Diskussion um nachhaltige Stadtentwicklung bedeutsam ist.

Weiterhin zeigen die Befunde, dass eine Fachsoftware Beteiligungssteuerung bisher wenig im Einsatz ist. Zwar planen einige Städte deren Einführung, wodurch die Aktualität des Themas unterstrichen wird, doch gibt eine Mehrheit der Städte an, das Thema noch nicht diskutiert zu haben. Demnach müssen die Chancen einer situationsgerechten Fachsoftware Beteiligungssteuerung noch besser vermittelt werden.

Für die Gestaltung der digitalen Transformation im Kontext der Beteiligungssteuerung nimmt eine Fachsoftware Beteiligungssteuerung eine Schlüsselrolle ein. Diese wird vielfach die einzige realistische Chance sein, den wachsenden Anforderungen und Aufgaben mit den verfügbaren Personalressourcen gerecht werden zu können und die Steuerungschancen auszuschöpfen. Zudem hat das Thema das Potenzial, die Informations- und Entscheidungskultur in der kommunalen Demokratie grundlegend zu verbessern: Politische Entscheidungsverantwortliche aus Stadt- oder Gemeinderäten können direkten Zugriff auf relevante Informationen für ihre Arbeit erhalten. Dabei kann die Nutzung von besonders für die Nachhaltigkeit relevanten Informationen gefördert werden. Ein PCGK bietet im Wechselspiel mit einer kontextgerechten Fachsoftware Beteiligungssteuerung zur Klärung von Rollen und Informationsbedarfen sehr große Potenziale.

Übergreifend kann die Realisierung von Software-Innovationen in Kommunen die notwendige und chancenreiche Entwicklung von einer passiven Beteiligungsverwaltung hin zu einer aktiven Beteiligungssteuerung substantiell unterstützen.

Wissenschaftliche Forschung kann die skizzierten Entwicklungen in den Kommunen weiter unterstützen, bspw. indem die zugrundeliegende Befragung in weiteren Ländern wie Österreich und der Schweiz durchgeführt wird, um hieraus international vergleichende und gestaltungsrelevante Erkenntnisse zu gewinnen. In diesem Zusammenhang kann auch ergründet werden, unter welchen Bedingungen der Einsatz von Software die Informationsnutzung stärkt. Diese wichtige Forschungslücke könnte bspw. mithilfe feldexperimenteller Forschung bearbeitet werden, um abzuleiten, wie Software gestaltet sein muss, damit sie die intendierten Nutzungseffekte entfaltet. Aus übergreifender Perspektive ist die Mensch-Technik-Interaktion gerade in diesem Kontext überaus wichtig und auch das Zusammenspiel von Regelwerken wie bspw. PCGKs auf Konzeptebene und Software sollte in der Forschung und im Austausch mit der Praxis stärker in den Blick genommen werden.



Literaturverzeichnis

- Alonso-Almeida, M. D. M./Marimon, F./Casani, F./Rodriguez-Pomeda, J. (2015): Diffusion of Sustainability Reporting in Universities: Current Situation and Future Perspectives, in: *Journal of Cleaner Production*, 106, S. 144–154. <https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2014.02.008>
- Andrews, R./Ferry, L./Skelcher, C./Wegorowski, P. (2020): Corporatization in the Public Sector: Explaining the Growth of Local Government Companies, in: *Public Administration Review*, 80 (3), S. 482–493. <https://doi.org/10.1111/puar.13052>
- Argento, D./Grossi, G./Persson, K./Vingren, T. (2019): Sustainability Disclosures of Hybrid Organizations: Swedish State-Owned Enterprises, in: *Meditari Accountancy Research*, 27(4), S. 505–533. <https://doi.org/10.1108/MEDAR-07-2018-0362>
- Baier, H. (2010): Kommunale Beteiligungen politisch steuern: Warum Beteiligungsmanagement für die Politik wichtig ist und was man tun kann, in: *Handbuch Neues Verwaltungsmanagement*, 26(2), S. 176–185.
- Bernier, L./Florio, M./Bance, P. (2020): *The Routledge Handbook of State-Owned Enterprises*. Routledge, Abingdon u.a.
- Bertelsmann Stiftung. (2019): *SDG-orientierte Stadtentwicklung: Warum es für deutsche Städte sinnvoll sein kann, sich an der Agenda 2030 der Vereinten Nationen mit den Zielen für eine nachhaltige Entwicklung (Sustainable Development Goals, SDGs) zu orientieren, und wie die SDGs vor Ort erfolgreich umgesetzt werden können*. Bertelsmann Stiftung, Gütersloh.
- Bremeier, W./Brinckmann, H./Killian, W. (2006): *Public Governance kommunaler Unternehmen. Vorschläge zur politischen Steuerung ausgegliederter Aufgaben auf der Grundlage einer empirischen Erhebung (1. Aufl)*; https://www.boeckler.de/pdf/p_edition_hbs_173.pdf (Zugriff 12.07.2021)
- Bruton, G. D./Peng, M. W./Ahlstrom, D./Stan, C./Xu, K. (2015): State-Owned Enterprises Around the World as Hybrid Organizations, in: *Academy of Management Perspectives*, 29(1), S. 92–114. <https://doi.org/10.5465/amp.2013.0069>
- Budäus, D./Srocke, I. (2003): *Public Corporate Governance Kodex - ein Ansatz zur Verbesserung des Steuerungs- und Kontrollsystems im öffentlichen Sektor*, in: E.-B. Blümle, H. Pernsteiner, R. Putschert, & R. C. Andeßner (Hrsg.), *Öffentliche Verwaltung und Nonprofit-Organisationen*. S. 79–102. Linde-Verlag. Wien
- Butzlaff, F. (2020): Smart Cities, in: T. Klenk, F. Nullmeier, & G. Wewer (Hrsg.), *Handbuch Digitalisierung in Staat und Verwaltung*. S. 507–516. https://doi.org/10.1007/978-3-658-23668-7_46

- Daiser, P. (2018): Corporate Governance öffentlicher Unternehmen. Springer Fachmedien, Wiesbaden
- De Sousa, W. G./de Melo, E. R. P./Bermejo, P. H. D. S./Farias, R. A. S./Gomes, A. O. (2019): How and Where is Artificial Intelligence in the Public Sector Going? A Literature Review and Research Agenda. *Government Information Quarterly*. 36(4). 101392. <https://doi.org/https://doi.org/10.1016/j.giq.2019.07.004>
- Deutscher Städte- und Gemeindebund. (2020): Stellungnahme zu dem am 07. Januar 2020 beschlossenen Entwurf „Deutscher Public Corporate Governance-Musterkodex“ (D-PCGM); <https://pcg-musterkodex.de/wp-content/uploads/2020/06/200330-DStGB-Stellungnahme-D-PCGM.pdf> (Zugriff 12.07.2021)
- Deutscher Städtetag. (2017): Gute Unternehmenssteuerung. Strategien und Handlungsempfehlungen für die Steuerung städtischer Beteiligungen, Berlin u.a.
- Deutscher Städtetag. (2013): Integrierte Stadtentwicklungsplanung und Stadtentwicklungsmanagement – Strategien und Instrumente nachhaltiger Stadtentwicklung. Positionspapier des Deutschen Städtetages, Berlin.
- Die Bundesregierung. (2021): Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie - Weiterentwicklung 2021; <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/998006/1873516/3d3b15cd92d0261e7a0bc8f43b7839/2021-03-10-dns-2021-finale-langfassung-nicht-barrierefrei-data.pdf?download=1> (Zugriff 17.08.2021)
- Dimitrijevska-Markoski, T./French, P. E. (2019): Determinants of Public Administrators' Use of Performance Information: Evidence from Local Governments in Florida, in: *Public Administration Review*, 79(5), S. 699–709. <https://doi.org/10.1111/puar.13036>
- Europäische Kommission. (2021): Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinien 2013/34/EU, 2004/109/EG und 2006/43/EG und der Verordnung (EU) Nr. 537/2014 hinsichtlich der Nachhaltigkeitsberichterstattung von Unternehmen; <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52021PC0189> (Zugriff 17.08.2021)
- Europäische Kommission. (2016): Auf dem Weg in eine nachhaltige Zukunft - Europäische Nachhaltigkeitspolitik, COM(2016) 739 final; <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/de/ALL/?uri=CELEX:52016DC0739> (Zugriff 17.08.2021)
- Expertenkommission D-PCGM. (2021): Deutscher Public Corporate Governance-Musterkodex (D-PCGM), Hrsg. Ulf Papenfuß/Klaus-Michael Ahrend/Kristin Wagner-Krechlok, in der Fassung vom 15. Januar 2021, <https://doi.org/10.13140/RG.2.2.26190.48961>
- Global Reporting Initiative. (2021): The Global Standards for Sustainability Reporting; <https://www.globalreporting.org/standards/> (Zugriff 12.07.2021)
- Grossi, G./Papenfuß, U./Tremblay, M.-S. (2015): Corporate Governance and Accountability of State-Owned Enterprises, in: *International Journal of Public Sector Management*, 28(4/5), S. 274–285. <https://doi.org/10.1108/IJPSM-09-2015-0166>
- Hilgers, D. (2008): Performance Management: Leistungserfassung und Leistungssteuerung in Unternehmen und öffentlichen Verwaltungen. Gabler Verlag, Wiesbaden
- KGSt. (2020): Stellungnahme der KGSt zum Deutschen Public Corporate Governance-Musterkodex.

- Korac, S./Saliterer, I./Sicilia, M./Steccolini, I. (2020): Contrasting and Explaining Purposeful and Legitimizing Uses of Performance Information: A Mayor's Perspective, in: *Public Management Review*, 22(4), S. 553-577. <https://doi.org/10.1080/14719037.2019.1599059>
- Kroll, A. (2015): Drivers of Performance Information Use: Systematic Literature Review And Directions For Future Research, in: *Public Performance and Management Review*, 38(3), S. 459-486. <https://doi.org/10.1080/15309576.2015.1006469>
- Kroll, A./Küchler-Stahn, N. (2009): Performance Management in der öffentlichen Verwaltung. *dms - der moderne staat*, (2), S. 475-490.
- Liguori, M./Sicilia, M./Steccolini, I. (2012): Some Like it Non-Financial ... Politicians' and Managers' View on the Importance of Performance Information, in: *Public Administration Review*, 14(7), S. 903-923. <https://doi.org/10.1080/14719037.2011.650054>
- Michelon, G./Pilonato, S./Ricceri, F. (2015): CSR Reporting Practices and the Quality of Disclosure: An Empirical Analysis, in: *Critical Perspectives on Accounting*, 33(Dec), S. 59-78. <https://doi.org/10.1016/j.cpa.2014.10.003>
- OECD. (2015): OECD-Leitsätze zu Corporate Governance in staatseigenen Unternehmen (Ausgabe 2015); <https://doi.org/10.1787/9789264251526-de> (Zugriff 12.07.2021)
- Papenfuß, U. (2019): Public Corporate Governance, in: S. Veit, C. Reichard, & G. Wewer (Hrsg.): *Handbuch zur Verwaltungsreform*. 5. Auflage. S. 319-331. https://doi.org/10.1007/978-3-658-21571-2_29-1
- Papenfuß, U. (2013): *Verantwortungsvolle Steuerung und Leitung öffentlicher Unternehmen*. Springer Fachmedien, Wiesbaden.
- Papenfuß, U./Haas, M. (2021): *Nutzung des Deutschen Public Corporate Governance-Musterkodex in Gebietskörperschaften: Befunde und Zukunftschancen*, Friedrichshafen.
- Papenfuß, U./Keppeler, F. (2018): Integriertes Personalmanagement. *Innovative Verwaltung*, 40(1-2), S. 43-45. <https://doi.org/10.1007/s35114-017-0172-6>
- Papenfuß, U./Maier, S./Keppeler, F. (2019): *PeB-Studie 2019: Personaleinsatz und Organisationsmodelle im öffentlichen Beteiligungsmanagement*.
- Papenfuß, U./Schmidt, C. A. (2021): *Vergütungsportal öffentliche Unternehmen: Individualbenchmarking zur Vergütung von Top-Managementmitgliedern mit tabellarischen Vergleichsübersichten im Branchen- und Wirtschaftsumfeld*, Friedrichshafen, www.pcg-forschungsportal.de/verguetungsportal (Zugriff 17.08.2021)
- Papenfuß, U./Schmidt, C. A. (2021): Understanding Self-Regulation for Political Control and Policymaking: Effects of Governance Mechanisms on Accountability. *Governance*, 34(4), S. 1115-1141. <https://doi.org/10.1111/gove.12549>
- Papenfuß, U./Schmidt, C. A./Schoneweg, L. (2021): *Frauen in Top-Managementorganen öffentlicher Unternehmen – Ein deutschlandweiter Städtevergleich (FIT-Public Management-Studie 2021)*. <https://doi.org/10.13140/RG.2.2.28633.85605>
- Papenfuß, U./Wagner-Krechlok, K. (2021): *Public Corporate Governance Kodizes für nachhaltige Daseinsvorsorge und Vertrauen in den Staat: Qualitätsmodell und Diffusion von Governance-Standards*. *der moderne staat (dms)*. <https://doi.org/10.3224/dms.vXiX.01>

- Polzer, T. (2010): Verwendung von Performance-Informationen in der öffentlichen Verwaltung. Universitätsverlag Potsdam, Potsdam.
- Rat für Nachhaltige Entwicklung. (2021a): Deutscher Nachhaltigkeitskodex; <https://www.deutscher-nachhaltigkeitskodex.de/de-DE/Home/DNK/DNK-Overview> (Zugriff 17.08.2021)
- Rat für Nachhaltige Entwicklung. (2021b): Stellungnahme des RNE zum Deutschen Public Corporate Governance-Musterkodex (D-PCGM); https://pcg-musterkodex.de/wp-content/uploads/2021/08/2021-08-11_RNE_Stellungnahme-D-PCGM.pdf (Zugriff 17.08.2021)
- Rat für Nachhaltige Entwicklung. (2020): Kommunen als zentrale Akteure nachhaltiger Entwicklung; https://www.nachhaltigkeitsrat.de/wp-content/uploads/2020/11/20201120_RNE_Stellungnahme_an_den_StS_Ausschuss_fuer_Nachhaltige_Entwicklung_zur_kommunalen-Nachhaltigkeit.pdf (Zugriff 17.08.2021)
- Reichard, C. (2012): Flucht aus der Kernverwaltung: Erfahrungen mit der Verselbständigung öffentlicher Einrichtungen. In M. Röber (Hrsg.): Institutionelle Vielfalt und neue Unübersichtlichkeit. S. 55–68, Berlin.
- Reichard, C. (2007): Wirkungsorientiertes Verwaltungsmanagement, in: M. Brüggemeier, R. Schauer, & K. Schedler (Hrsg.): Management, Controlling und Performance im öffentlichen Sektor – Ein Handbuch. S. 3–12, Berlin.
- Ruter, R. X./Müller-Marqués Berger, T. (2005): Corporate Governance und öffentliche Unternehmen, in: N. Pfitzer, P. Oser, & C. Orth (Hrsg.): Corporate Governance Kodex: Ein Handbuch für Entscheidungsträger. S. 437–468. Schiffer-Poeschel, Stuttgart.
- Schedler, K./Müller, R./Sonderegger, R. W. (2016): Führung, Steuerung und Aufsicht von öffentlichen Unternehmen. Public Corporate Governance für die Praxis. 3. Aufl. Haupt Verlag, Bern
- Schmidthuber, L./Maresch, D./Ginner, M. (2020): Disruptive Technologies and Abundance in the Service Sector - Toward a Refined Technology Acceptance Model. *Technological Forecasting and Social Change*, 155(June 2017). S. 1–11. <https://doi.org/10.1016/j.techfore.2018.06.017>
- Statistisches Bundesamt. (2020): Öffentliche Fonds, Einrichtungen, Unternehmen im Berichtsjahr 2018; <https://www.destatis.de/DE/Themen/Staat/Oeffentliche-Finanzen/Fonds-Einrichtungen-Unternehmen/fonds-einrichtungen-unternehmen> (Zugriff 12.07.2021)
- Van Dooren, W./Bouckaert, G./Halligan, J. (2015): Performance Management in the Public Sector, in: *The Routledge Companion to Performance Management and Control*. 2. Auflage. <https://doi.org/10.4324/9781315691374-23>
- Vereinte Nationen. (2020): Ziele für Nachhaltige Entwicklung; <https://unric.org/de/17ziele/> (Zugriff 12.07.2021)
- Vereinte Nationen. (2016): Neue Urbane Agenda; <http://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-German.pdf> (Zugriff 17.08.2021)
- Vereinte Nationen. (2015): Transforming our World: the 2030 Agenda for Sustainable Development; https://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&Lang=E (Zugriff 12.07.2021)