

# Zusammenspiel von integrierten Informationssystemen und Public Corporate Governance Kodizes für leistungsstarke Beteiligungssteuerung

Der Fachkräftemangel in der öffentlichen Verwaltung ist ein zunehmend greifbares Problem auf allen föderalen Ebenen. Laut dbb fehlen im öffentlichen Dienst aktuell über 500.000 Beschäftigte.<sup>1</sup> Für 2030 wird sogar mit einem Anstieg auf 840.000 unbesetzte Stellen gerechnet.<sup>2</sup> Diese Entwicklung ist für den Verwaltungsbereich des Beteiligungsmanagements, das angesichts der Anzahl öffentlicher Unternehmen und der von ihnen übernommenen Aufgaben zentral für die nachhaltige Zukunftsgestaltung von Gebietskörperschaften ist, besonders herausfordernd. Die effektive digitale Unterstützung in Form integrierter Informationssysteme wird daher zunehmend zu einem Schlüsselfaktor für die nachhaltige Steuerung öffentlicher Unternehmen. Sofern sie anforderungsgerecht ausgestaltet sind, können sie die Arbeit der Aufsichts- und Gesellschaftergremien und aller weiteren an der Beteiligungssteuerung beteiligten Akteurinnen und Akteure maßgeblich unterstützen. Bund, Länder und Kommunen sollten zentrale Anforderungen zur Informationsbereitstellung und -nutzung in Public Corporate Governance Kodizes definieren, die große Potenziale auch für das Zusammenspiel mit integrierten Informationssystemen bieten.

## Digitalisierung im öffentlichen Beteiligungsmanagement als Antwort auf den Fachkräftemangel

Bund, Länder und Kommunen halten Beteiligungen an rund 20.000 öffentlichen Unternehmen und ähnlichen Organisationen.<sup>3</sup> Angesichts der Größe der einzelnen Beteiligungsportfolios, der Anzahl von Beschäftigten in öffentlichen Unternehmen sowie dem Investitions- und Schuldenumfang, der auf öffentliche Unternehmen entfällt,<sup>4</sup> ist das Beteiligungsmanagement ein wesentlicher Aufgabenbereich der öffentlichen Verwaltung. Dennoch ist festzustellen, dass der Personaleinsatz im öffentlichen Beteiligungsmanagement gemessen an seiner Relevanz wie auch im Vergleich zu anderen Verwaltungsbereichen teilweise zu gering ist.<sup>5</sup> Vor diesem Hintergrund gewinnt der demografisch bedingte Fachkräftemangel in diesem Verwaltungsbereich zusätzliche Brisanz.

Die Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung wird vielfach als Antwort auf den demografischen Wandel und den Fachkräftemangel diskutiert. Durch den Einsatz digitaler Technologien können Verwaltungsprozesse effizienter gestaltet und dadurch Mitarbeitende entlastet werden. Auch ermöglichen

digitale Technologien neue Arbeitsmodelle, wodurch die Attraktivität der öffentlichen Verwaltung im Wettbewerb um qualifizierte Mitarbeitende erhöht wird.

Allerdings ist der Einsatz digitaler Technologien auch im öffentlichen Beteiligungsmanagement derzeit vielfach noch wenig ausgeprägt. So ergab eine Umfrage unter Beteiligungsmanagerinnen und -managern im Jahr 2021, dass nur in 20 Prozent der Städte eine Fachsoftware „Beteiligungssteuerung“ (inklusive Eigenentwicklung) genutzt wird.<sup>6</sup> In der Folge bleiben Personalressourcen knapp und können nicht ausreichend von repetitiven operativen Tätigkeiten entlastet werden, um sich strategischen Aufgaben zu widmen oder die Mandatsbetreuung, insbesondere der Aufsichtsgremien, zu intensivieren.

## Integrierte Informationssysteme können die Informationsnutzung in Verwaltung und Politik verbessern

Informationssysteme unterstützen die Entscheidungsfindung und Rechenschaftslegung in Organisationen in Form von Anwendungen und Datenbanken. Bestandteil eines solchen Informationssystems kann beispielsweise eine Fachsoftware „Beteiligungssteuerung“ sein. Integrierte Informationssysteme zeichnen sich durch drei Dimensionen der Integration aus: Datenintegration, Hardware-/Software-Integration und

1 dbb beamtenbund und tarifunion (2023): Dem Staat fehlen über 500.000 Beschäftigte. In: News-Archiv, unter: [www.dbb.de](http://www.dbb.de)

2 Stiens, T. (2023): Im Öffentlichen Dienst werden 840.000 Fachkräfte fehlen. In: Handelsblatt, unter [www.handelsblatt.com](http://www.handelsblatt.com)

3 Statistisches Bundesamt (Destatis) (2023): Öffentliche Fonds, Einrichtungen und Unternehmen. In: Statistisches Bundesamt (Destatis), unter: [www.destatis.de](http://www.destatis.de)

4 Statistisches Bundesamt (Destatis) (2023): Öffentliche Fonds, Einrichtungen und Unternehmen. In: Statistisches Bundesamt (Destatis), unter: [www.destatis.de](http://www.destatis.de)

5 Papenfuß, U./Maier, S./Keppeler, F. (2019): Personaleinsatz und Organisationsmodelle im öffentlichen Beteiligungsmanagement (PeB-Studie), S. 5

6 Papenfuß, U./Wagner-Krechlok, K. (2021): Kommunale Beteiligungssteuerung für nachhaltige Daseinsvorsorge in der digitalen Transformation – Befunde zur Informationsnutzung und Perspektiven für die Softwaregestaltung (K-BIT), S. 31



Informationsintegration.<sup>7</sup> Sie können Leistungsdaten über öffentliche Unternehmen aus verschiedenen Quellen sammeln, speichern und verarbeiten und sind damit ein Schlüsselfaktor für die integrierte und ganzheitliche Steuerung öffentlicher Unternehmen.<sup>8</sup>

Der direkte Zugang zu allen relevanten Leistungsdaten öffentlicher Unternehmen kann die Informations- und Entscheidungskultur in Aufsichtsgremien und auch in den politischen Entscheidungsgremien der Gebietskörperschaften grundlegend verbessern. Integrierte Informationssysteme sind ein Kristallisationspunkt für die digitale Transformation. In ihnen laufen bei anforderungsgerechter Gestaltung alle Informationen zusammen und sie ermöglichen und erzwingen Kooperationen zwischen Akteurinnen und Akteuren in der öffentlichen Verwaltung und aus den öffentlichen Unternehmen beim erforder-

lichen Informationsaustausch. Die Informationen in integrierten Informationssystemen machen Innovationen im „Konzern Gebietskörperschaft“ gegenseitig im Alltag sichtbar und können kollaborative Innovationsentwicklungen fördern. Informationen für ein Talentmanagement, Personalentwicklungsmaßnahmen, Ausbildungsquoten, Mitarbeiterzufriedenheit etc., Diversitymanagement-Informationen können vernetztes Denken und vernetztes Handeln im „Konzern Gebietskörperschaft“ positiv beeinflussen.

Die Bereitstellung und Nutzung von Leistungsdaten über öffentliche Unternehmen ist zentraler Bestandteil ihrer Rechenschaftslegung.<sup>9</sup> Leistungsdaten ermöglichen es Verwaltung, Politik und Bürgerschaft zu bewerten, ob öffentliche Unternehmen ihren konstitutiven öffentlichen Zweck erfüllen. Insbesondere die Rechenschaftspflicht und Steuerung zu Nachhaltigkeit erfordern die Integration neuer Arten von Leistungsdaten öffentlicher Unternehmen in die Entscheidungsfindung und erweitern die Einsatzmöglichkeiten integrierter Informationssysteme, erhöhen aber auch die Anforderungen an ihren Funktionsumfang. So müssen integrierte Informationssysteme zur Realisierung der Anforderungen neben finanziellen Leistungsdaten auch nicht-finanzielle Leistungsdaten zu ökologischer und sozialer Nachhaltigkeit sowie Angaben zur Public Corporate Governance enthalten, wo in der Praxis vielfach noch großer Handlungsbedarf besteht. Auf diese Weise ermöglichen sie einen umfassenden Blick auf die Wertschöpfung und Governance im „Konzern Gebietskörperschaft“ und damit einhergehende Chancen und Risiken. Vor dem Hintergrund neuer umfangreicher Berichtspflichten ist davon auszugehen, dass Nachhaltigkeitsdaten auch in öffentlichen Unternehmen

7 Vgl. Rom, A./Rohde, C. (2007): Management accounting and integrated information systems: a literature review. In: International Journal of Accounting Information Systems, Heft 1

8 Vgl. Pittaway, J. J./Montazemi, A. R. (2020): Know-how to lead digital transformation: the case of local governments. In: Government Information Quarterly, Heft 4

9 Vgl. Lindermüller, D./Sohn, M./Hirsch, B. (2022): Trading off financial and non-financial performance information to evaluate state-owned enterprise performance – A process tracing-experiment. In: International Public Management Journal, Heft 5; Saliterer, J./Korac, S. (2013): Performance information use by politicians and public managers for internal control and external accountability purposes. In: Critical Perspectives on Accounting, Heft 7–8

## Erläuterung Public Corporate Governance Kodex (PCGK)

PCGKs werden definiert als eine Zusammenstellung bewährter Grundsätze zur verantwortungsvollen Steuerung, Leitung und Überwachung öffentlicher Unternehmen.<sup>1</sup> Somit kann ein PCGK bestimmen, inwieweit bestimmte Leistungsdaten öffentlicher Unternehmen für welche Adressatinnen und Adressaten verfügbar gemacht werden sollen, um sie sichtbar und nutzbar zu machen. Darüber hinaus können aus einem PCGK Anforderun-

gen an die Einrichtung, Implementierung und den Funktionsumfang von integrierten Informationssystemen abgeleitet werden. PCGKs können als konzeptioneller Überbau für die funktionale Ausgestaltung integrierter Informationssysteme dienen und integrierte Informationssysteme können mit ihren Funktionen die Erfüllung der in PCGKs formulierten Anforderungen unterstützen.

Um seiner Rolle als Rahmenwerk gerecht werden zu können, müssen die Standards in einem PCGK präzise und umfassend formuliert sein, damit sie den Ermessensspielraum von öffentlichen Unternehmen als Informationsbereitsteller einerseits und von Beteili-

gungsmanagement und Aufsichtsräten als Informationsnutzer andererseits wirksam eingrenzen. Daher ist die Qualität von PCGKs von zentraler Bedeutung. Für die Prüfung der Qualität von PCGKs liegen geeignete methodische Instrumente vor.<sup>2</sup> Haben ein Bundesland oder eine Kommune noch keinen eigenen PCGK eingeführt, bietet sich der Deutsche Public Corporate Governance-Musterkodex der Expertenkommission<sup>3</sup> als Referenz an.

1 Papenfuß, U. (2019): Public Corporate Governance. In: Veit, S./Reichard, C./Wewer, G. (Hrsg.), Handbuch zur Verwaltungsreform (5. Auflage), S. 323

2 Papenfuß, U./Wagner-Krechlok, K. (2022): Public Corporate Governance Kodizes für nachhaltige Daseinsvorsorge und Vertrauen in den Staat: Qualitätsmodell und Diffusion von Governance-Standards. In: der moderne staat, Heft 1

3 Expertenkommission D-PCGM (2022): Deutscher Public Corporate Governance-Musterkodex (D-PCGM); Papenfuß, U./Ahrend, K.-M./Wagner-Krechlok, K. (Hrsg.), in der Fassung vom 14.3.2022, unter [www.pcg-musterkodex.de](http://www.pcg-musterkodex.de)

vermehrt erhoben und berichtet werden.<sup>10</sup> Umfragedaten legen jedoch nahe, dass die Verfügbarkeit und Nutzung von Informationen insbesondere zur ökologischen und sozialen Nachhaltigkeit noch ausbaufähig sind.<sup>11</sup>

### Kodizes als Rahmenwerke für die Ausgestaltung integrierter Informationssysteme

Für die Einrichtung und Nutzung integrierter Informationssysteme bedarf es angemessener Rahmenwerke. Diese Rahmenwerke sollten die Rollen und grundlegende Anforderungen an die Bereitstellung und Nutzung von Leistungsdaten durch die unterschiedlichen Nutzerinnen und Nutzer integrierter Informationssysteme definieren. Public Corporate Governance Kodizes (PCGKs) können als Rahmenwerke für die Informationsnutzung im Kontext der Beteiligungssteuerung und die funktionale Ausgestaltung integrierter Informationssysteme fungieren.

Die Interaktion zwischen einem PCGK und einem integrierten Informationssystem lässt sich ergänzend an einzelnen Standards verdeutlichen:

#### 1. Beschlussfassung zum Wirtschaftsplan

PCGKs sollen die Aufstellung eines jährlichen Wirtschaftsplans fordern sowie dessen Abstimmung zwischen der Geschäftsführung eines öffentlichen Unternehmens und dem Beteiligungsmanagement empfehlen. Hieraus sind folgende funktionale Anforderungen an ein integriertes Informationssystem abzuleiten: eine aufwandsarme Dateneingabe für die öffentlichen Unternehmen zu ermöglichen, den Abstimmungsprozess durch die Definition von Workflows zu unterstützen und Benutzeroberflächen mit direkten Zugriffsmöglichkeiten für Aufsichtsrätinnen und -räte bereitzustellen.

#### 2. Zielcontrolling mittels Kennzahlen

PCGKs sollen die Durchführung eines Zielcontrollings durch das Beteiligungsmanagement empfehlen, das durch eine regelmäßige Berichterstattung finanzieller und nichtfinanzieller Kennzahlen der öffentlichen Unternehmen unterstützt werden soll. Aus diesen Empfehlungen ergibt sich die funktionale Anforderung an integrierte Informationssysteme, Berichtsmuster und entsprechende Eingabemasken bereitzustellen, die Definition von Kennzahlen sowie deren Erfassung, Berechnung und Visualisierung zu ermöglichen und diesbezüglich einen möglichst hohen Grad der Automatisierung zu erreichen.

#### 3. Risikomanagement

PCGKs sollen die Geschäftsführungen öffentlicher Unternehmen verpflichten, unternehmensinterne Risikomanagementsysteme aufzubauen, und eine regelmäßige Risikoberichterstattung gegenüber der Gebietskörperschaft empfehlen.

Das Beteiligungsmanagement soll dafür sorgen, dass die von den öffentlichen Unternehmen gemeldeten Risiken in eine integrierte Gesamtbetrachtung der öffentlichen Verwaltung inklusive der öffentlichen Unternehmen einfließen. Hieraus ergibt sich die funktionale Anforderung an integrierte Informationssysteme, dass sie Eingabemasken zur Erfassung von Risiken und eine standardisierte Methodik zu ihrer Bewertung bereitstellen. Die Kommunikation zu und Überwachung von Risiken sollte wiederum möglichst automatisiert ablaufen.

### Empirische Erkenntnisse und Empfehlungen für den Einsatz integrierter Informationssysteme im Beteiligungsmanagement

Aktuelle empirische Befunde zum Einfluss von integrierten Informationssystemen auf die Nutzung von Leistungsdaten öffentlicher Unternehmen durch Verwaltungsmitarbeitende, Politikerinnen und Politiker zeigen, dass integrierte Informationssysteme die Informationsnutzung unterschiedlich beeinflussen.<sup>12</sup> Die Befunde resultieren aus zwei quantitativen Befragungen relevanter Akteurinnen und Akteure in der kommunalen Beteiligungssteuerung,<sup>13</sup> die in den Jahren 2021 und 2022 durchgeführt wurden, sowie einer qualitativen Inhaltsanalyse von PCGKs deutscher Kommunen. Die deskriptiven Befunde zeigen Unterschiede in der Informationsnutzung sowohl zwischen den Nutzergruppen als auch zwischen verschiedenen Arten von Leistungsdaten.

So zeigt sich für Politikerinnen und Politiker eine signifikant höhere Nutzung ökologischer und sozialer Leistungsdaten von öffentlichen Unternehmen im Vergleich zu Verwaltungsmitarbeitenden, während für Letztgenannte eine signifikant höhere Nutzung von ökonomischen Leistungsdaten zu verzeichnen ist. Übergreifend betrachtet, werden finanzielle Leistungsdaten deutlich stärker genutzt als nichtfinanzielle Leistungsdaten. Dies kann mitunter darauf zurückgeführt werden, dass nicht alle Arten von Leistungsdaten zu öffentlichen Unternehmen gleich gut verfügbar sind. Für integrierte Informationssysteme resultiert daraus die Anforderung, insbesondere auch die Nutzung von Leistungsdaten in den bisher weniger berücksichtigten Nachhaltigkeitsdimensionen zu fördern. Wird nach dem Zweck der Informationsnutzung gefragt, steht die Nutzung von Leistungsdaten öffentlicher Unternehmen zu Entscheidungszwecken vor der Nutzung zu Legitimationszwecken (ex ante versus ex post). Dieser Befund legt nahe, dass integrierte Informationssysteme bereits heute zeitgerecht Informationen bereitstellen.

Mit Blick auf die Anforderungen, welche die Nutzenden an Informationssysteme stellen, geben allerdings lediglich die Hälfte der Befragten an, sich durch entsprechend verfügbare und aufbereitete Informationen unterstützt zu fühlen. Es

<sup>10</sup> Schuster, F./Plazek, M. (2021): Nachhaltigkeitsberichterstattung in Unternehmen der öffentlichen Hand: Vom Nischenthema zum Mainstream? In: Audit Committee Quarterly, S. 96

<sup>11</sup> Papenfuß, U./Wagner-Krechlok, K. (2021): Kommunale Beteiligungssteuerung für nachhaltige Daseinsvorsorge in der digitalen Transformation – Befunde zur Informationsnutzung und Perspektiven für die Softwaregestaltung (K-BIT), S. 31

<sup>12</sup> Papenfuß, U./Wagner-Krechlok, K. (2021): Kommunale Beteiligungssteuerung für nachhaltige Daseinsvorsorge in der digitalen Transformation – Befunde zur Informationsnutzung und Perspektiven für die Softwaregestaltung (K-BIT)

<sup>13</sup> Es wurden (Ober-)Bürgermeisterinnen und (Ober-)Bürgermeister, Leitungen von Beteiligungsmanagement und Rechnungsprüfungsämtern sowie Fraktionsvorsitzende in Stadt- und Gemeinderäten von Städten in Deutschland mit mindestens 30.000 Einwohnerinnen und Einwohnern befragt.





bedarf somit einer besseren Verfügbarkeit von Informationen zu öffentlichen Unternehmen sowie ihrer adressatengerechten Aufbereitung. In den Städten genutzte Fachsoftware zur Beteiligungssteuerung unterstützt bereits in einigen Aufgabenfeldern, wie bei der Beteiligungsberichterstattung, der Beteiligungsverwaltung und dem Beteiligungscontrolling. Andere Aufgabenfelder wie Geschäftsführungsangelegenheiten, das Risiko- und das Liquiditätsmanagement werden dagegen aktuell noch nicht effektiv digital unterstützt.

Durchgeführte Regressionsanalysen zeigen einen direkten Zusammenhang zwischen integrierten Informationssystemen und der Nutzung von Leistungsinformationen, der durch die Qualität von PCGKs positiv moderiert wird. So können PCGKs, die qualitativ hochwertige Standards enthalten, den Einfluss von integrierten Informationssystemen verstärken bzw. einen Beitrag zum Ausgleich einer einseitigen Nutzung nur einer Informationsart oder eines Nutzungszwecks leisten.

### Schlussfolgerungen

Übergreifend kann ein PCGK in Interaktion mit einem integrierten Informationssystem die Entwicklung von einer passiven retrospektiven Beteiligungsverwaltung hin zu einer aktiven zukunftsgerichteten Beteiligungssteuerung unterstützen. Dadurch können auch die Auswirkungen des demografisch bedingten Fachkräftemangels im Beteiligungsmanagement einerseits und die Zeiterfordernis aufseiten von Aufsichtsrätinnen und -räten für ihre Mandatsausübung andererseits reduziert werden.

Liegt in einer Gebietskörperschaft mit einem hinreichend großen Beteiligungsportfolio und entsprechenden Anforderungen an die Beteiligungssteuerung noch kein PCGK vor, ist es dennoch sehr sinnvoll, zeitnah ein integriertes Informationssystem

tem einzuführen. In dem Fall hilft das Informationssystem der Gebietskörperschaft die Prozesse aufzusetzen und macht im Alltag erlebbar, wie die Anforderungen an das Beteiligungsmanagement mit realistischem personellen Ressourcenaufwand erfüllbar sind. Anschließend kann bei entsprechendem politischen Willen ein PCGK eingeführt werden, der die Rollen und Informationsbedarfe ergänzend regelt. Auch kann ein integriertes Informationssystem im Alltag Möglichkeiten aufzeigen und vermitteln, wie ein bestehender PCGK verbessert werden kann, und Impulse für eine Evaluation mit Blick auf Entwicklungen und Möglichkeiten im Systemkontext liefern. Stehen in einem integrierten Informationssystem beispielsweise Dashboards mit bestimmten Nachhaltigkeitsinformationen zu einzelnen Unternehmen zur Verfügung, kann dies eine Diskussion zur Etablierung von Regelungen in PCGKs fördern, wie das Berichtswesen an Akteurinnen und Akteure und Gremien dazu ausgeprägt sein soll. Übergreifend können Informationsangebote und Informationsnutzungsmöglichkeiten das Bewusstsein für Erfordernisse und Chancen von klaren Spielregeln in Form von PCGKs fördern.

Integrierte Informationssysteme sind ein Schlüsselfaktor für die ganzheitliche Steuerung öffentlicher Unternehmen und Kristallisationspunkt für digitale Transformation, da sie zu einem Wandel in der Informations- und Entscheidungskultur in der Beteiligungssteuerung führen können. Um dieses Potenzial auszuschöpfen, sollten die Gebietskörperschaften in ihrem jeweiligen PCGK zentrale Anforderungen zur Informationsbereitstellung und -nutzung in der Beteiligungssteuerung definieren und zur Ausgestaltung von integrierten Informationssystemen heranziehen. |

*Dr. des. Kristin Wagner-Krechlok,  
Prof. Dr. Ulf Papenfuß*