

Öffentliche Aufgaben und ihre Steuerung

Es ist schon längst nicht mehr nur der Staat, der öffentliche Aufgaben erbringt. Neben Privaten sind auch ausgegliederte Rechtsträger und Beteiligungsunternehmen eingebunden. Unterschiedliche Formen erfordern aber unterschiedliche Steuerung. Was gibt es dabei zu beachten?

Sind Sie Beteiligungscontroller in der Finanzabteilung? Arbeiten Sie in einem politischen Büro? Oder sind Sie Abteilungsleiter mit Verantwortung für ausgelagerte Einrichtungen?

Selbsttest

Stellen Sie sich doch einmal folgende Fragen:

- ? Gibt es für Ihre Organisation eine explizit ausformulierte Strategie?
- ? Steuern Sie über schriftlich festgelegte Ziele, die regelmäßig evaluiert werden?
- ? Gibt es ein Reporting-/Berichtssystem, das neben der Budgetdimension auch Leistungen und Wirkungen beinhaltet?
- ? Vergleichen Sie Ihre Organisation regelmäßig mit anderen?
- ? Deckt die Kontrolle alle erforderlichen Bereiche ab oder gibt es „kontrollfreie“ Zonen?
- ? Folgen ähnliche Organisationen einer vergleichbaren Steuerungslogik?

Sie haben nicht alle Fragen mit Ja beantwortet? Oder gar nur wenige? Kein einziges Ja? Dann könnten die folgenden Ausführungen ein paar Hilfestellungen bieten.

In Bezug auf die Steuerungslogik sind drei Grundformen für die Erfüllung öffentlicher Aufgaben zu unterscheiden: Organisationseinheiten innerhalb der Verwaltung (Abteilungen o. Ä.), ausgegliederte Rechtsträger (inkl. Beteiligungen) und private Unternehmen ohne staatliche Beteiligungen. Wie funktioniert effektive Steuerung bei den unterschiedlichen Formen? Wir versuchen eine Antwort nach mehreren Kriterien:

Ziele

Nicht ganz überraschend: Es gibt keine Steuerung ohne Zielvorgaben. Überraschend ist aber: Die idealtypische Ausgestaltung liegt in den drei Varianten nahe beisammen. Denn die Erfahrungen der letzten Jahre innerhalb der Verwaltung zeigen, dass MbO-(Management by objectives-)Systeme auch innerhalb der Verwaltung sehr gut funktionieren, vor allem wenn sie die Politik miteinschließen. Für das Zusammenwirken mit den beiden anderen Organisationsformen sind sie ohnehin unerlässlich.

Strategie und Leistungsprogramm

Innerhalb der Verwaltung ist ein Produkt-/Leistungskatalog eine absolut notwendige Basis. Budget-/Stellenplan

werden hier auch weiterhin wichtige Elemente sein, aber immer stärker mit den Leistungen verknüpft werden.

Für ausgegliederte Rechtsträger und Beteiligungen muss sich die verwaltungsinterne Steuerung zu einem Beteiligungsmanagement mit klarer Beteiligungspolitik weiterentwickeln. Zur Regelung der Finanzierung haben sich Finanzierungsübereinkommen über drei bis fünf Jahre bewährt (inkl. fristgleicher Strategieprogramme und Managementverträge).

Auch bei Privaten sind Leistungsverträge zu erstellen, die möglichst präzise die Leistungen, die Qualität und den Preis regeln. Hier kommen unter Umständen auch jährliche Verträge in Frage.

Berichtswesen

Eines haben alle drei Organisationsformen gemeinsam: Ein Berichtswesen mit ausgeprägter Leistungs- und Wirkungsdimension wird künftig eine entscheidende Rolle spielen. Das Beteiligungscontrolling ausgegliederter Rechtsträger enthält zusätzlich noch ein finanzielles Reporting sowie Standards und Richtlinien als Vorgaben. Die Aufbereitung für Berichtsempfänger kann als Ampel- oder Cockpit-system gestaltet sein (z. B. Public Scorecard – © ICG).

Die Steuerung und Kontrolle privater Dienstleister muss dagegen über privatwirtschaftliche Verträge erfolgen (permanentes Vertragsmanagement). Im Förderungscontrolling sind Förderberichte und -evaluierungen die zentralen Steuerungselemente für Subventionsnehmer und Förderempfänger.



© Dmitry Sunagatov/fotolia.de

Steuerungsmechanismen müssen an die Organisationsform angepasst werden.

Überwachung und Kontrolle

Für Verwaltungsorganisationen gibt es eine Vielzahl an Kontrolleinrichtungen. In der Praxis wirken diese jedoch sehr unterschiedlich. Ein aktueller Trend ist auch, verwaltungsintern IKS-Systeme einzuführen und die Innenrevision zu stärken. Gerade die größere Freiheit bei einer Steuerung über Zielvereinbarungen und Berichtssysteme bringt nämlich eine stärkere Gefahr der missbräuchlichen Verwendung öffentlicher Gelder mit sich. Gute Kontrolle von ausgegliederten Einheiten benötigt eine Entflechtung der einzelnen Funktionen, konkret Eigentümer-, Kontroll- sowie Nutzer-/Kundenfunktion.

Bei Privaten kann eine Reihe von Sonderkontrollrechten vereinbart werden, z. B. behördliche oder vertraglich verankerte Aufsichtsorgane oder Vertretung in Kontroll- und Aufsichtsgremien. Beleg- und Abrechnungskontrolle sowie die Vorlage von Rechenschaftsberichten zählen bei privater Leistungserbringung ohnehin zu den klassischen Kontrollinstrumenten.

Der Mix ist entscheidend

Erfolgskritisch sind aber nicht einzelne Instrumente. Entscheidend ist der Mix und das Zusammenspiel – die einzelnen Instrumente müssen aufeinander abgestimmt sein. Prüfen Sie – gerne auch mit unserer Unterstützung – anhand eines praxiserprobten Kriterienkataloges (siehe Tabelle), ob Ihre Steuerungssysteme den für Ihre Organisation passenden Instrumentenmix beinhalten und wieweit diese auch tatsächlich gelebt bzw. angewendet werden.

Steuerungsinstrumente in den drei Organisationsformen

	Verwaltungsinterne Organisationen	Ausgegliederte Rechtsträger/Beteiligungen	Private/Dritte
Ziele			
Politischer Grundauftrag	ja	ja	ja
Kontrakt/Ziel- und Leistungsvereinbarung	ja	ja	--
Zielvorgaben	ja	ja	ja
Weisung/Auftrag	ja	ja (eingeschränkt)	--
Service Level Agreements	--	ja	ja
Regulatorischer Rahmen	--	ja (teilweise)	ja (teilweise)
Strategie/Leistungsprogramm			
Leistungs-/Produktkatalog	ja	--	--
Budget/Stellenplan	ja	--	--
Leistungsverrechnung	ja (nur intern)	ja	ja
Finanzierungsübereinkommen	--	ja	--
Beteiligungspolitik/-strategie	--	ja	--
Unternehmenskonzept	--	ja	--
Leistungs-/Fördervertrag	--	ja	ja
Controlling und Berichtswesen			
Wirkungs- und Leistungskennzahlensysteme	ja	ja	ja (eingeschränkt)
Integrierte/mehrdimensionale Berichtssysteme	ja	ja	ja (eingeschränkt)
Benchmarking	ja	ja	ja (Fördernehmer)
Beteiligungscontrolling	--	ja	--
Vertragsmanagement	--	ja	ja
Förderungscontrolling	--	--	ja
Kontrolle			
Parlament	ja	--	--
Rechnungshöfe/Kontrollämter	ja	ja (teilweise)	--
Volksanwaltschaft/Bürgeranwälte	ja	ja (teilweise)	--
Innenrevision	ja	ja	--
Interne Kontrollsysteme (IKS)	ja	ja	ja
Aufsichtsorgane, Vertretung in Kontroll- und Aufsichtsgremien	--	ja	ja
Vertraglich vereinbarte Kontrollrechte	--	ja	ja
Beleg-/Abrechnungskontrolle	--	--	ja
Rechenschaftsberichte und Prüfungen	--	--	ja

Andreas Pölzl und Günter Kradischnig beschäftigen sich seit vielen Jahren mit wirksamen Steuerungssystemen in der Verwaltung.

andreas.poezl@ICG.eu.com, guenter.kradischnig@ICG.eu.com