

P/S/R INSTITUT Fachbeitrag

17/2013

Implementierung von Steuerungs- und Controllingssystemen in der Kernverwaltung

Herausgeber: P/S/R INSTITUT
Autor: Bruno Fiala
Datum: 25. November 2013

These 5 | Implementierung von Steuerungs- und Controllingsystemen in der Kernverwaltung

Um einen fairen und sozial ausgewogenen Wettbewerb in der Daseinsvorsorge in der öffentlichen Beschaffungskette zu gewährleisten und der europäisch verankerten Gewährleistungsverantwortung nachzukommen, gilt es, als Ausfluss eines Public Management sowohl Qualitätscontrollingsysteme als auch interne Steuerungsinstrumente in die Kernverwaltung zu implementieren.

Das in unserer Gesellschaft gelebte Zusammenspiel zwischen Staat, Industrie und Bürger, unterlief im letzten Jahrhundert zahlreichen Paradigmenwechseln. Das kurzzeitig propagierte Modell des New Public Management, das die Modernisierung des Managements im öffentlichen Sektor bezeichnet, gilt mittlerweile als überholt. Es hat sich gezeigt, dass der Staat mehr als ein wirtschaftlich agierendes Unternehmen ist und daher mehrere Faktoren neben der betriebswirtschaftlichen Ebene ausschlaggebend sind. Die Konsequenz daraus ist eine Re-Orientierung hin zu Public Management bzw. Public Governance-Modellen. Public Management wird „als die Gestaltung, Lenkung und Entwicklung öffentlicher Institutionen und deren Leistungserbringungsprozesse“¹ verstanden. Insbesondere die Teilung von politischen Zielen und Leistungserbringung, die Schaffung von Wettbewerb unter den Leistungsanbietern und die Ausgliederung von Verwaltungseinheiten sind die Folge von Public Management Ansätzen.²

Die Daseinsvorsorge, welche eine Sicherstellung und Weiterentwicklung von Grundversorgungsleistungen thematisiert, die sowohl in hoher Qualität als auch zu angemessenen Preisen universal anzubieten sind, stellt einen der sensibelsten gesellschaftlichen Bereiche dar. Indem Daseinsvorsorgeleistungen den gesellschaftlichen Mehrwert bestimmen, sind sie an den Erwartungen und Bedürfnissen der Bürger zu orientieren, die in einem demokratischen System den Staat dazu legitimieren, diese Aufgaben wahrzunehmen. So meint auch Prof. Schedler von der Universität St. Gallen, dass es sich bei öffentlichen Aufgaben um „gesellschaftliche Bereiche [handelt], in denen der Staat durch eigene oder ausgelöste Aktionen

¹ Schedler, Public Management und Public Governance, in: Benz/Lütz/Schimank/Simonis (Hrsg.), Handbuch Governance. Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder (2007), 253.

² Hood C. (1991), A Public Management for all Seasons?, Public Administration 69.

eine bestimmte Versorgung gewährleisten muss“.³ Dies bestätigen auf EU-Ebene auch die zahlreichen Schutzklauseln für die Daseinsvorsorge, mittlerweile im Verfassungsrang.⁴

Im Lichte der Europäisierung und neuer Konstellationen in der Erbringung der Daseinsvorsorge, die das Konzept des Gewährleistungsstaates ins Zentrum rücken, jedoch die Frage zu dessen Ausgestaltung nicht klar definieren, bedarf es einer Bewusstseinschärfung. War nämlich die Eigenerbringung der Leistung noch eine relativ unkomplizierte Form der staatlichen Steuerung mit klar geregelten Verantwortlichkeiten und einem geringen Marktdruck, verlangen neue mehrpolige Akteurskonstellationen einen höheren Bedarf an Überwachung und Kontrolle. Dies beginnt bei der Konzeption des Leistungsportfolios, das entweder in Partnerschaften erbracht oder temporär ausgelagert wird und umfasst den gesamten Erbringungsprozess, inklusive Sanktionsmöglichkeiten. Die Folgen, wenn darauf vergessen wird oder ein Sektor völlig privatisiert wird, sodass jegliche Einflussmöglichkeiten gekappt werden, zeigen Beispiele aus Großbritannien, wie etwa die Privatisierung der dortigen Eisenbahnstrecken (Stichwort: „Hatfield rail crash“⁵).

Die Bedeutung von Controlling und Monitoring tritt vor dem Hintergrund enger Budgets bzw. wohl auch mangels besseren Wissens jedoch oft in den Hintergrund. So wurde erhoben, dass rund 50% der österreichischen Gemeinden mit mehr als 5.000 Einwohnern keinen oder nur einen rudimentären Einsatz von Controllinginstrumenten „zur Planung, Steuerung und Kontrolle in öffentlichen Verwaltungen“ aufweisen.⁶ Auch bei einer Betrachtung der Auswirkungen auf das europäische Einigungswerk wird die Notwendigkeit von Kontrolle sichtbar. Obwohl im Bereich der Daseinsvorsorge das Subsidiaritätsprinzip anerkannt wird und auch die Entwicklung und Gestaltung von Daseinsvorsorge-Leistungen nicht in Frage gestellt werden, ist eine heterogene Regelung mit Risiken verbunden. Da die Faktoren Qualität, Erschwinglichkeit und Universalität auf EU-Ebene nicht mit quantitativen Key Perfor-

³ Schedler, Public Management und Public Governance (2007), 253.

⁴ Art 14, Art 106 sowie Protokoll 26, Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV), konsolidierte Fassung, ABl C 326 vom 26. Oktober 2012; Art 36 Charta der Grundrechte der Europäischen Union (Grundrechtecharta), ABl C 364, vom 18. Dezember 2000.

⁵ Der „Hatfield rail crash“ war ein tragisches Zugunglück, das sich am 17. Oktober 2000 ereignete und zu einem gewissen Teil die Rekommunalisierung der Schieneninfrastruktur in Großbritannien zur Folge hatte: siehe bspw. Railways Archive, <http://www.railwaysarchive.co.uk/eventsummary.php?eventID=143> (abgerufen am 21. November 2013).

⁶ Tropper-Malz, Controlling in Österreichs Kommunen: Der Anwendungsstand, in: KDZ Forum Public Management, Ausgabe 3 (2012), 25.

mance Indikatoren hinterlegt sind, könnte dies zu unterschiedlichen Niveaus führen und indirekt den sozialen und territorialen Zusammenhalt in Europa negativ beeinflussen. Dies wird an einem der wenigen Sektoren ersichtlich, in denen die EU eine Universaldienstregelung erlassen hat – der Post. Die Europäische Union hat in einer gemeinsamen Zielformulierung einen Universalpostdienst festgeschrieben, der allen Bürgern in der Europäischen Union zu steht. Hierbei werden u. a. Qualitätsstandards und die Erschwinglichkeit von Preisen thematisiert. Trotzdem gestaltet sich die Leistung weiterhin unterschiedlich. So ist in Deutschland die Post an 6 Werktagen pro Woche⁷ zu liefern, während sie in Österreich lediglich an 5 Werktagen pro Woche⁸ zugestellt wird.

Key Performance Indikatoren und Controlling sind nicht bloße betriebswirtschaftliche Größen, sie erlauben Vergleichbarkeit, um Leistungserbringung einschätzen zu können. Nur auf diese Weise können künftige Entscheidungen fundiert getroffen, Verbesserungen oder Verschlechterungen aufgezeigt und Fehlentwicklungen korrigiert werden. Damit dies realisiert werden kann, muss bereits am Anfang der Beschaffungskette angesetzt werden. Denn nur, was im Rahmen der Beschaffung berücksichtigt wird, kann später eingefordert werden. Eine gut durchdachte Steuerung, die in der Kernverwaltung ansetzt, erhöht das Vertrauen der Bürger in die öffentliche Hand, die privaten Partner und in die zu erbringende Leistung. Nur Transparenz kann den Wettbewerb in einen Qualitätswettbewerb wandeln, indem Leistungen durch nachvollziehbare Prozesse und Kennzahlen miteinander verglichen werden.

⁷ MRU GmbH, Taschenbuch KEP und Logistik, Armbrrecht (Hrsg.), 2. Auflage (2011) 123.

⁸ MRU GmbH, Taschenbuch KEP und Logistik, (2011) 20.