

Beteiligungsmanagement – ganzheitliche Steuerung ist erforderlich

Durch Ausgliederungen in den letzten Jahren wird ein relativ großer Teil öffentlicher Leistungserbringung – insbesondere jener der Daseinsvorsorge – in einer Vielzahl von Beteiligungen erbracht. In der kommunalen Praxis sind nicht mehr nur die Ver- und Entsorgung davon betroffen, sondern auch der Freizeit-, Sport- und Kulturbereich wird vermehrt in Beteiligungsunternehmen erbracht. In letzter Zeit sind noch – v.a. aus steuerlichen Gründen – die Immobilien sowie teilweise auch soziale Dienstleistungen (z.B. Pflegeheime) aus dem öffentlichen Haushalt ausgegliedert und in Beteiligungen übergeführt worden.



Peter Biwald

Wegen der damit verbundenen Vielfalt an Formen der Leistungserbringung – Dienststellen und Eigenbetriebe innerhalb der

Verwaltung, in Verbänden, Vereinen, Beteiligungsunternehmen mit Mehrheits- und Minderheitsanteilen – bedarf es einer Weiterentwicklung des Steuerungssystems. Im Mittelpunkt sollte die Schaffung eines einheitlichen strategischen und operativen Steuerungssystems stehen, das mehrdimensional ist und auch die Beteiligungen mit einbezieht. Aufgrund der Verantwortung für die Einheit der Politik und der Aufgabenerfüllung ist die Gebietskörperschaft zur Steuerung und Kontrolle ihrer Beteiligungen verpflichtet.

Die Steuerung von Beteiligungen umfasst vier zentrale Aufgabenbereiche:

- Beteiligungspolitik – dies umfasst die Aufnahme, Analyse, Überprüfung und Festlegung der strategischen Ausrichtung der Unternehmen;
- Beteiligungsverwaltung – sie erstreckt sich auf die Funktionen der Koordination, Information, Dokumentation und Überwachung der Beteiligungen;
- Beteiligungscontrolling – es konzentriert sich auf die Steuerung über Zielvereinbarungen und Rahmenrichtlinien;
- Politik- bzw. Mandatsbetreuung – sie umfasst die fachliche Unterstützung und Beratung der von der Gebietskörperschaft in die Unternehmensorgane entsandten Mitglieder bzw. VertreterInnen.

Strategieentwicklung am Beispiel ambulanter und stationärer Pflege

Auf der strategischen Ebene erfordert dies klare Ziele, denen eine entsprechende Umfeld- und Stärken-/Schwächenanalyse (SWOT-Analyse) vorangeht. Am Beispiel der Altenbetreuung kann diese SWOT-Analyse zu folgenden Ergebnissen führen (siehe grauer Kasten unten).

Daraus ergeben sich für die Gebietskörperschaften folgende strategischen Ziele:

- Umfassendes ambulantes Angebot, um Menschen möglichst lange ein Leben zu Hause zu ermöglichen;
- Ausreichende Betreuung bei der Entlassung aus Krankenanstalten;
- Individuelle stationäre Pflege für jene Menschen, die nicht mehr zu Hause leben können;

<p>Stärken</p> <ul style="list-style-type: none"> • Breites Anbot im stationären Bereich • Früher Übertritt • Kompetente ambulante Betreuung • Ausreichende Vorfeld-Organisationen 	<p>Schwächen</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ambulante Betreuung noch nicht ausreichend • teilweise längere Wartezeiten auf ambulante Erstbetreuung • Keine Unterstützung für den Freiwilligenbereich • Hoher Zuschussbedarf
<p>Chancen</p> <ul style="list-style-type: none"> • Späterer Eintritt in Betreuung • Geänderte Bedürfnisse – in Richtung ambulanter Pflege 	<p>Risiken</p> <ul style="list-style-type: none"> • Demografische Entwicklung • Sinkende Eigenbeiträge der KlientInnen • Höhere Pflegestandards • Auflösung der Familienstrukturen

Umfassendes ambulantes Angebot, um Menschen möglichst lange ein Leben zu Hause zu ermöglichen

- X Prozent der Altersgruppe Y soll ambulant betreut werden
- bei Bedarf soll innerhalb von Z Tagen eine ausreichende Betreuung möglich sein
- Akzeptanz seitens der KlientInnen – X Prozent sollen mit Betreuung zufrieden sein
- durchschnittliches Eintrittsalter in stationäre Betreuung soll X Jahre sein

Ausreichende Betreuung bei der Entlassung aus Krankenanstalten

- Max. 5% sollen aus dem selben Grund wieder untergebracht werden müssen
- 98% sollen bereits am Tag der Entlassung die erste ambulante Betreuung bekommen

Individuelle stationäre Pflege für jene Menschen, die nicht mehr zu Hause leben können

- die individuellen Bedürfnisse sollen bei allen KlientInnen in den Pflegealltag einfließen
- Akzeptanz der Leistungen bei Angehörigen von X Prozent, bei BewohnerInnen von Y Prozent

- Stärken des Systems informeller und formeller Freiwilligenarbeit.

Die Anbieter im Bereich der Altenbetreuung können öffentliche Dienstleister in der Verwaltung wie auch beispielsweise PflegeGmbHs sein, freie Träger sowie private Unternehmen.

Für die Gebietskörperschaften ist wichtig, dass unabhängig von der Form der Leistungserbringung die **strategischen Ziele operationalisiert** werden.

Umsetzung in operative Steuerungsinstrumente – Instrumente und Verfahren

Die Instrumente und das Verfahren einer ganzheitlichen Steuerung orientierten sich auf der operativen Ebene an Zielvereinbarungen bzw. Kontrakten, einem regelmäßigen Berichtswesen sowie Auswertungsgesprächen und bei Bedarf Anpassungsmaßnahmen.

Bei den Zielvereinbarungen (Kontrakten) geht es darum, dass zwischen der Gebietskörperschaft und den Leistungserbringern, und damit auch Beteiligungsunternehmen, ein einheitliches Prozedere geschaffen wird, das es ermöglicht, relevante Finanz-, Leis-

tungs- und Entwicklungsziele mit dem Leistungserbringer/Beteiligungsunternehmen zu vereinbaren und abstimmen zu können.

In den Monats- bzw. Quartalsberichten werden das Ausmaß der Zielerreichung sowie die Ursachen für Abweichungen und geplante Anpassungsmaßnahmen kommuniziert. Dabei steht die Schaffung einer einheitlichen Berichtsstruktur mit folgenden Inhalten im Mittelpunkt: Gewinn- und Verlustrechnung – Finanzergebnis Plan/Ist, Leistungsdaten – Plan/Ist, Abweichungsanalysen und Anpassungsmaßnahmen, Status Entwicklungsziele.

Reporting am Beispiel einer Pflegeheim-GmbH

Die strategischen Ziele werden auf Basis von Kennzahlen operationalisiert und damit im Berichtswesen messbar gemacht. Die sieben Kennzahlen im Berichtswesen sowie ein Überblick zu Finanz- und Bilanzdaten bilden den Kern des standardisierten Reports.

Organisation der Steuerung externer Leistungserbringung

Die Steuerung von ausgegliederten Leistungsbereichen sollte in einer

Organisationseinheit verankert und eng mit dem Steuerungssystem der Verwaltung selbst verbunden sein. Folglich ist es in den Bereichen Amtsdirektion, Finanzverwaltung oder Organisation/Controlling anzusiedeln.

Die Foren zur Abstimmung der Beteiligungspolitik einschließlich der Zielvereinbarungen sollen Gremien sein, die von Politik wie auch der Verwaltung besetzt sind – dies können ein Beteiligungsausschuss, eine Beteiligungsarbeitsgruppe wie auch bilaterale Lösungen sein.

Eine zentrale Frage bildet auch, in welcher Form klare Richtlinien und einheitliche Vorgehensweisen umgesetzt werden sollen – jeweils in den einzelnen Geschäftsordnungen der Gesellschaften oder über eine einheitliche Rahmenrichtlinie, die für alle (Mehrheits-) Beteiligungen Gültigkeit hat. Jedenfalls sollten folgende Punkte geregelt werden:

- Verhältnis der Gebietskörperschaft gegenüber den Beteiligungen,
- Aufgaben und Pflichten des Beteiligungsmanagements,
- Pflichten der Gesellschaften gegenüber dem Eigentümer,
- Informations- und Prüfungsrechte,
- Standardverträge und Checklisten.

Im Rahmen der Politikbetreuung geht es einerseits um die laufende Bereitstellung der erforderlichen Informationen zur Vertretung der Eigentümerinteressen in den Gesellschaften, andererseits hat auch die Qualifizierung und Schulung einen großen Stellenwert.

Resümee

Es gilt, ein Steuerungssystem auszubauen und zu pflegen, das sowohl für die in den öffentlichen Verwaltung wie auch für die in den Beteiligungsgesellschaften organisierten Leistungsbereiche, verwendet werden kann. Ein ganzheitliches Steuerungssystem in Bezug auf öffentliche Verwaltungen und ihre Beteiligungen umfasst fünf Aspekte:

- integrieren der gesamten Verwaltung und der Beteiligungen in ein Steuerungssystem (organisationaler Aspekt);
- flächendeckender Einsatz von Zielvereinbarungen, Reportings und Abweichungsanalysen (instrumenteller Aspekt);
- Finanzen, Ergebnisse und Wirkungen, Entwicklungen messen (integrativer Aspekt);
- mittelfristige Perspektiven mit den kurzfristigen Erfordernissen abgestimmt sowie die strategische Ebene/Ziele einbringen (Aspekt der Nachhaltigkeit);
- einbeziehen aller AkteurInnen – EigentümervertreterInnen, leitende Bedienstete in die Verwaltung und Geschäftsführungen (partizipativer Aspekt).

Bessere Steuerung durch Produkte, Kennzahlen und Standards

Das KDZ – Zentrum für Verwaltungsforschung hat im Jahr 1999 das Projekt „Produktkatalog österreichischer Städte und Gemeinden“ sowie das Projekt „Entwicklung eines Leistungskennzahlensystems“ im Auftrag des Österreichischen Städtebundes und des Bundesministeriums für Finanzen durchgeführt. Eine Überarbeitung steht an.



Ergebnis dieses Projektes war ein Produkt- und Kennzahlenleitfaden für österreichische Städte und Gemeinden. Dieser Leitfaden beinhaltet einen Muster-Produktkatalog sowie eine Vielzahl an Kennzahlenbeispielen. Auf Basis dieses Muster-Produktkataloges haben viele österreichische Städte und Gemeinden sich intensiv mit den Themen Produkte und Produktsteuerung auseinandergesetzt und ihre eigenen Produktkataloge und Steuerungskennzahlen entwickelt. Die Einordnung von Produkten und Kennzahlen in die kommunale Steuerung stellt einen wichtigen Schritt dar, um die Informationsqualität auszubauen. So ermöglicht eine outputorientierte Steuerung Aussagen über die Kosten der erreichten Leistungen sowie über die Qualität einzelner Produkte bzw. Produktgruppen und trägt damit zur Verbesserung der Kostenwahrheit sowie Ergebnis- und

Wirkungsorientierung bei. Aus diesem Grund ist es wichtig, sich mit einer Weiterentwicklung des Produktkatalogs auseinanderzusetzen.

Zentrale Themen in diesem Zusammenhang sind:

- die Integration des Produktkatalogs in die strategische und operative Planung der öffentlichen Leistungen,
- die Verknüpfung von Produkten mit Kennzahlen und Prozessen,
- die Verbindung von Produkten und Qualitätsstandards sowie
- die Integration der Produkte und Kennzahlen in Produktbudgets.

Die **Produkte** bilden den **Output einer Organisation**. Sie stellen die Leistungen dar und sind somit auch eine wichtige Grundlage für die strategische und operative Steuerung. Die strategische Steuerung befasst sich mit langfristigen und grundsätzlichen Fragestellungen. Dazu gehören etwa folgende Fragen: Werden die richtigen Produkte erbracht? Welche Produkte sollen forciert und welche reduziert werden? Welche Wirkungen können mit den erbrachten Produkten bei den KundInnen erzielt werden? Im Rahmen der strategischen Steuerung müssen (grundsätzliche) strategische Ziele