Harald Bechberger

Controlling reformierter Weiterbildungsbetriebe

Kapitel 2: Einfluss der Systemumwelt auf das Zielsystem

Deutsches Institut für Erwachsenenbildung

Online im Internet:

URL: http://www.die-bonn.de/esprid/dokumente/doc-2005/bechberger05_03.pdf

Online veröffentlicht am: 21.02.2006

Stand Informationen: 18.10.2005

Dokument aus dem Internetservice texte.online des Deutschen Instituts für Erwachsenenbildung

http://www.die-bonn.de/publikationen/online-texte/index.asp

Dieses Dokument wird unter folgender creative commons-Lizenz veröffentlicht:

http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/de/

Harald Bechberger (2005): Controlling reformierter Weiterbildungsbetriebe.
Kapitel 2: Einfluss der Systemumwelt auf das Zielsystem

„Controlling reformierter Weiterbildungsbetriebe“ wendet sich an **Praktiker**, die Controlling als Führungskonzeption kennen lernen wollen, um aus verfügbaren Ressourcen mehr Dienstleistungen, bessere Qualität und mehr Kundenfreundlichkeit zu erreichen und dies unter reduzierten Kosten. Der Leser erhält eine strukturierte Anleitung zur Reorganisation mit zahlreichen praxiserprobten Lösungsvorschlägen.
Ist das aus einem betriebswirtschaftlichen Ansatz hervorgehende Controlling-Konzept auf bedarfswirtschaftlich ausgerichtete Einrichtungen anwendbar, bei denen die Institutsleitung typischerweise keine volle Kontrolle über die einzusetzenden Produktionsfaktoren und die Gestaltung des Geschäftsprozesses hat? Herausgearbeitet werden wesentliche Rationalitätseinbußen solcher Ziel- und Führungssysteme unter der Fragestellung, wie viel Steuerungsrationalität vor Ort erreichbar ist. Hierzu werden zwei Ausbaustufen unterschieden, von denen Stufe I trotz widriger Systemumstände häufig dennoch eingeführt werden kann und mit den Basismodulen Budgetierung, Berichtswesen und einfacher Kostendeckungsrechnung bereits beachtliche Wirtschaftlichkeitserfolge erzielt werden können.

Autor

Harald Bechberger, Dr. phil., Dipl.-Betriebswirt, ist Fachbereichsleiter/Controller und Mitglied des Lenkungskreises der VHS Düsseldorf, außerdem Lehrbeauftragter am Studieninstitut für kommunale Verwaltung Düsseldorf.

Hinweise zum Download

Um lange Downloadzeiten zu vermeiden, wird der Leitfaden kapitelweise in einzelnen Dateien bereitgestellt, die untereinander verbunden sind. Der Leitfaden kann aber auch in einer Datei vollständig heruntergeladen (3.266 KB) werden.

Einleitung/Inhaltsverzeichnis
http://www.die-bonn.de/esprid/dokumente/doc-2005/bechberger05_01.pdf
Kapitel 1: Auf der Suche nach effizienteren Führungsstrukturen
http://www.die-bonn.de/esprid/dokumente/doc-2005/bechberger05_02.pdf
Kapitel 2: Einfluss der Systemumwelt auf das Zielsystem
http://www.die-bonn.de/esprid/dokumente/doc-2005/bechberger05_03.pdf
Kapitel 3: Produkte und Kunden identifizieren
http://www.die-bonn.de/esprid/dokumente/doc-2005/bechberger05_04.pdf
Kapitel 4: Produkte brauchen Produktmanager
http://www.die-bonn.de/esprid/dokumente/doc-2005/bechberger05_05.pdf
Kapitel 5: Budgetierung: Zielvereinbarungen treffen
http://www.die-bonn.de/esprid/dokumente/doc-2005/bechberger05_06.pdf
Kapitel 6: Produkte messen und steuern – mit Kennzahlen
http://www.die-bonn.de/esprid/dokumente/doc-2005/bechberger05_07.pdf
Kapitel 7: Berichtswesen – genauer: Management Reporting
http://www.die-bonn.de/esprid/dokumente/doc-2005/bechberger05_08.pdf
Kapitel 8: Kosten- und Leistungsrechnung des Controllers
http://www.die-bonn.de/esprid/dokumente/doc-2005/bechberger05_09.pdf
Kapitel 9: Vom Operativen zum Strategischen Controlling - Praxisbeispiele
http://www.die-bonn.de/esprid/dokumente/doc-2005/bechberger05_10.pdf
Stolpersteine in der Praxis/Literaturverzeichnis
http://www.die-bonn.de/esprid/dokumente/doc-2005/bechberger05_11.pdf
Gesamtdatei
http://www.die-bonn.de/esprid/dokumente/doc-2005/bechberger05_12.pdf

Kapitel 2

Einfluss der Systemumwelt auf das Zielsystem

Die organisatorische Einbindung und Ausgestaltung des Controllings kann in der betrieblichen Praxis recht unterschiedlich erfolgen.[1] Sie hängt wesentlich von der Betriebsgröße und den gewachsenen Strukturen ab. In kleineren Betrieben werden Controllingfunktionen oft von der Betriebsleitung persönlich übernommen und sind dann auf die wichtigsten Funktionen begrenzt.

Dabei gilt es gerade im öffentlichen Sektor mit seiner objektiv hohen Komplexität des politischen Systems eine Grundproblematik zu bedenken, die von den traditionellen Wirtschaftswissenschaften mit ihren starren Ceteris-paribus-Annahmen und dem daraus folgenden kausal eingeengten Denken unbefriedigend berücksichtigt wird: Je dynamischer Unternehmensumwelten sind, desto problematischer werden Führungsmodelle mit Anspruch auf eine Totalsteuerung. Teilrationale Führungsstrukturen entfesseln eine zusätzliche Systemdynamik, die ganzheitliche Steuerungsansätze erschweren, wenn nicht gar ausschließen. Zugespitzt lautet die Frage: Ist das aus einem betriebswirtschaftlichen Ansatz hervorgehende Controlling-Konzept überhaupt auf Bereiche anwendbar, die nicht oder nur bedingt dem Ökonomischen Prinzip *existenziell verpflichtet* sind und wenn ja, welche Schlussfolgerungen sind daraus für unsere Zwecke zu ziehen?

[1] Vgl. etwa Baus 1996, S. 20 ff.

2.1 Das Ökonomische (Rational-) Prinzip als wichtigste Nebensache

Nach dem ***Ökonomischen Prinzip*** (auch Rationalprinzip genannt) in seinen durchaus auf Verwaltungshandeln anwendbaren Definitionen geht es darum, *„… daß bestimmte Ziele formuliert sind, die mit möglichst geringem Mitteleinsatz erreicht werden sollen bzw. daß bei gegebenem Mitteleinsatz der Zielerreichungsgrad maximiert werden soll."*[2] Dabei kann das Primärziel auch qualitativ gefasst sein. Heinen hat bereits darauf hingewiesen, dass nach empirischen Untersuchungen in Industriebetrieben mannigfaltige Zielvorstellungen vorliegen und erst in kapitalistischen Wirtschaftssystemen das Ziel „Gewinnmaximierung" eine gewisse Dominanz aufweist.[3]

In Weiterbildungsbetrieben können typische betriebswirtschaftliche Zielformulierungen etwa sein: mit gegebenen kommunalen Zuschüssen möglichst mehr Bürgerinnen und Bürger weiterzubilden – oder: die Weiterbildungsdichte bei steigendem Eigenfinanzierungsanteil zu halten (oder gar zu erhöhen). Das Ökonomische oder ***Rationalprinzip*** formuliert hierzu einen zielbezogenen Weg. Es ist demnach auch auf den öffentlichen Sektor anwendbar, aber nicht zwingend.

Die Probleme beginnen erst mit der Einschränkung des Weges: Wenn zur Kombination der Produktionsfaktoren (Boden, Arbeit, Kapital und „Führung" als dispositiver Faktor) kein rationales Zielsystem verfügbar ist. Und genau dieses **Grundproblem** ist **in öffentlichen Verwaltungen** regelmäßig gegeben:

[2] Heinen 1972, S. 41

[3] a. a. O.

Die Produktionsfaktoren stehen nicht im alleinigen Zugriff der produzierenden Organisation!

2.2 Das Steuerungsdilemma teilrationaler Zielsysteme: „Bösartige" Probleme

Nun ist diese Einschränkung nach Max Weber eine durchaus gewollte Beschränkung bürokratischer Herrschaft. Die *„legale Herrschaft mit bureaukratischem Verwaltungsstab"*, die (als fünftes Merkmal) durch *„das Prinzip der vollen Trennung des Verwaltungsstabs von den Verwaltungs- und Beschaffungsmitteln"* ausgewiesen ist, stellt in der Form der *„bureaukratisch-monokratischen aktenmäßigen Verwaltung … nach allen Erfahrungen die an Präzision, Stetigkeit, Disziplin, Straffheit und Verlässlichkeit, also: Berechenbarkeit für den Herrn … formal rationalste, Form der Herrschaftsausübung"* dar.[4] Gegenstand des Rationalitätsbegriffs ist hier die Erhaltung von Herrschaft des Herrn – nicht die Existenzsicherung eines Betriebes.

Wenn für Max Weber die gesicherte Existenz des Herrn noch eine gegebene Konstante war, deren Herrschaftsanspruch nur durch „rationale" Verwaltung abzusichern war, so ist diese Konstante spätestens mit der Modernisierungskrise der sog. Non-Profit-Organisationen offensichtlich geworden. Der Wechsel der Herrschaftsform ist vollzogen, nicht aber der des Herrschaftsinstruments. Diese **Teilrationalität** lastet auf dem öffentlichen Sektor und erhöht – in der Sprache der Systemtheoretiker – den Input-Stress. Das Neue Steuerungsmodell könnte hier Lösungen anbieten.

Aus der Praxis: Der „Konzern Stadt" gerät im Lauf des Haushaltsjahres in finanzielle Nöte. Häufig wird dann die kameralisti-

[4] Weber 1976, S. 128

sche „Notbremse“ gezogen. Typische Maßnahmen sind beispielsweise

- bei Personalabgängen eine sechsmonatige Wiederbesetzungssperre
- Kappung der Budgetansätze nach der Rasenmähermethode (weil kein Amt eigene Vorschläge macht)
- Verhängung einer Haushaltssperre –mitten im Jahr.

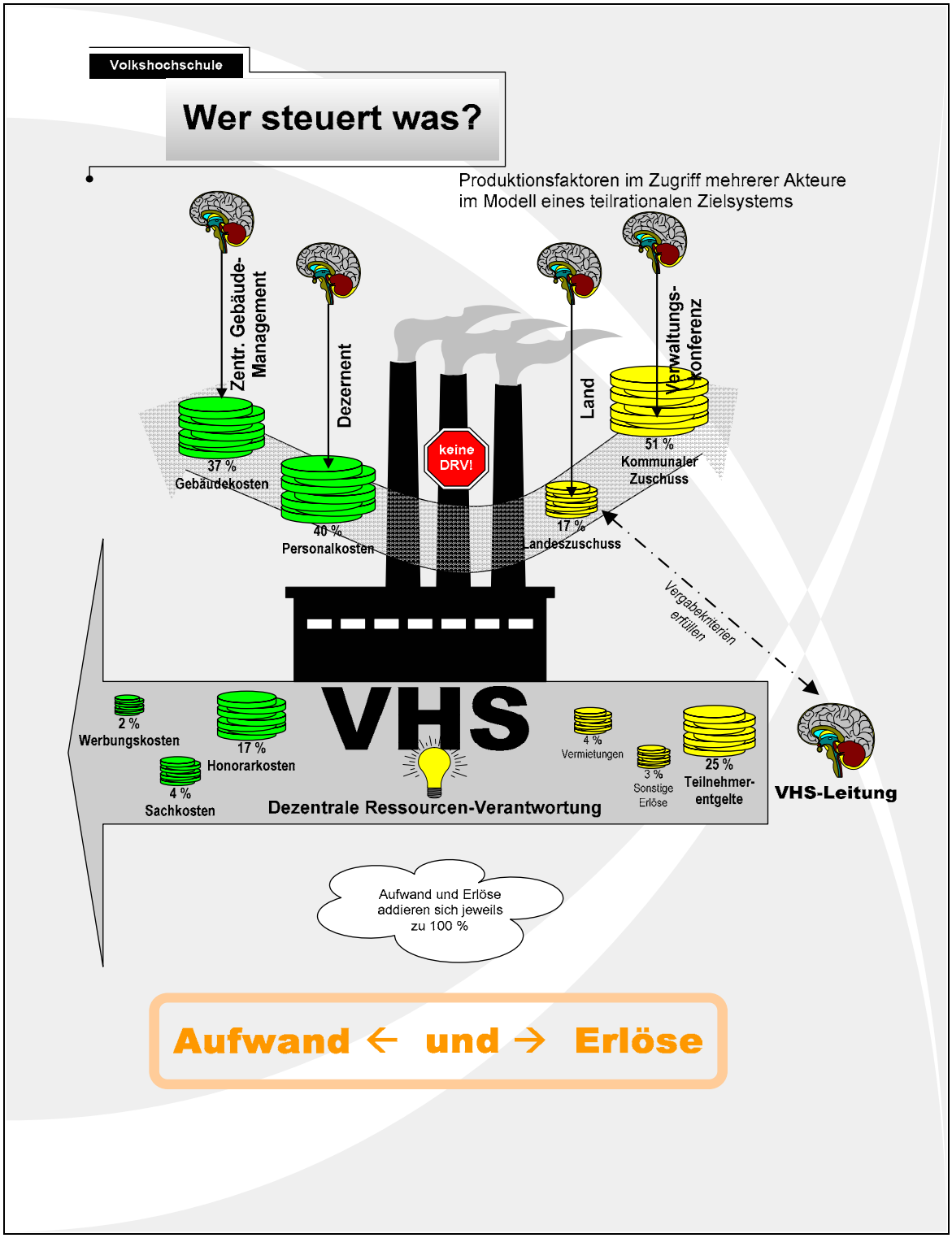
Möglicherweise werden so tatsächlich Personal- und andere Ausgaben „gespart“ – während gleichzeitig Räume leer stehen, die Arbeitsbereitschaft unproduktiv ruht, Gebühreneinnahmen und Zuschüsse ausfallen usw.

Aus Verwaltungssicht sind solche Methoden „zielführend“, für die kostenrechnende Einrichtung (und letztlich auch für den sich der Wiederwahl stellenden Bürgermeister) aber stören sie den planmäßigen Geschäftsprozess, zerstören das austarierte Kosten-Leistungs-Geflecht der eingeplanten Produktionsfaktoren und werden dann im Ergebnis teurer: Es wurde mal wieder *gespart, koste es was es wolle.*

Die folgende Abbildung (5) veranschaulicht am Beispiel einer großstädtischen Volkshochschule, dass die VHS-Leitung nur rund 23 % der Kosten (und 33 % der Erlöse) selbst steuern kann – der Rest wird fremdbestimmt. Wesentliche Erkenntnis: Die Leitung einer Weiterbildungseinrichtung verfügt regelmäßig nicht bzw. nicht allein über die zur Erstellung ihrer Dienstleistungen erforderlichen Ressourcen („Produktionsfaktoren“). In betriebswirtschaftlicher Lesart haben wir es bei Non-Profit-Unternehmen (NPU) also typischerweise mit teilrationalen Ziel- und Führungssystemen zu tun.

Die dargestellte Grundproblematik ist – je nach organisatorischer Einbindung mit Modifikationen – allen **Non-Profit-Unternehmen** eigentümlich. Sie sind nicht erwerbs-, sondern bedarfswirtschaftlich ausgerichtet; Sinnstiftung und Wertverwirklichung durch bedarfsdeckende Dienstleistungen sind ihr Erfolgsmaßstab. Auch hier fällt dem Controlling die Aufgabe der Erfolgskontrolle und Erfolgssicherung zu – präziser: der Absicherung der Zukunftsfähigkeit des Unternehmens durch Management-Unterstützung (ins-

besondere durch Systemkoordination und Entscheidungs-vorbereitung).



■ *Abb. 5: Modell eines teilrationales Zielsystems: VHS-Ressourcen im Zugriff mehrerer Akteure*

***Anmerkung**: In der obigen Funktionsgrafik wurde vereinfacht. Beispielsweise wurde nicht hinterfragt, ob städtisch kalkulierte Gebäudekosten auf Markt- oder Phantasiepreisen*

gründen und analog hierzu der kommunale Zuschuss tatsächlich in dieser Dominanz ansteht. Auch fehlen die sog. Serviceleistungen, die die städtischen Querschnittämter für die Fachämter erstellen und als Aufwand überwälzen; es fehlen sog. Steuerungsleistungen etwa des Bürgermeisters, der Ratssitzungen, des Personalrates usw. („dispositiver Faktor"), die im doppischen System des Neuen Kommunalen Finanzmanagements übertragen werden.

Der andersartige Erfolgsmaßstab führt aber zu der **Kernfrage**, ob die für profitorientierte Unternehmen entwickelte Controlling-Konzeption überhaupt auf den NPU-Bereich anwendbar ist – eine Frage, die 1988 auch den 1. Kongress für Controlling in öffentlichen Institutionen beschäftigt hat.

Hilfreich ist hier eine planungsmethodologische Unterscheidung von Rittel zwischen *zahmen Problemen (ZP)* und *bösartigen Problemen (BP)*:[5] Ein zahmes Problem ist mathematisch vollständig abbildbar, eine Lösung eindeutig berechenbar; ein entsprechender Plan führt zu einer guten Lösung. ***Bösartige Probleme*** sind nicht vollständig zu mathematisieren, ihre Lösung ist nicht fehlerfrei zu berechnen; Planungen führen daher zu keinem guten Ende. Merkmale bösartiger Probleme: Sie lassen sich nicht im Voraus vollständig und definitiv formulieren; es bleibt ungewiss, wann sie gelöst sind; jedes bösartige Problem kann zudem ein Hinweis auf ein höherstehendes bösartiges Problem sein; Soll- und Ist-Zustand in der Planung sind nicht objektiv, sondern von Werthaltungen des Problemlösers abhängig; der Lösungsversuch ist nie eindeutig richtig oder falsch; jedes bösartige Problem ist einzigartig, eine Lösung daher prinzipiell nicht übertragbar; die Folgen der Problemlösungsversuche sind irreversibel; Problemlöser haben daher kein Recht auf Fehler. (Dante Alighieri könnte die Hölle des Controllers nicht trefflicher beschreiben.)

Rittel zieht aus diesem Dilemma die Schlussfolgerung, dass es zur Lösung bösartiger Probleme keine sichere Planung geben kann, sondern nur Lösungsversuche durch Organisation von Wertkonflikten zwischen Beteiligten und Betroffenen.

[5] Vgl. Strunk 1993, S. 693 f.

Non-Profit-Unternehmen haben es leider in der Regel mit bösartigen Problemen zu tun (vgl. Kap. 9.3 und 9.4), die sie nur durch Organisation von Wertkonflikten lösen können. Im Bereich der zahmen Probleme hingegen können Methoden des operativen Controllings greifen, insbesondere die Budgetierung und das Fixkostenmanagement. Das Controlling sichert hierdurch eine unverzichtbare betriebswirtschaftliche Rationalität. Mit anderen Worten: Es nutzt die bestehende Teilrationalität des Zielsystems und trägt damit zur Entschärfung und zur Lösung auch bösartiger Probleme bei.

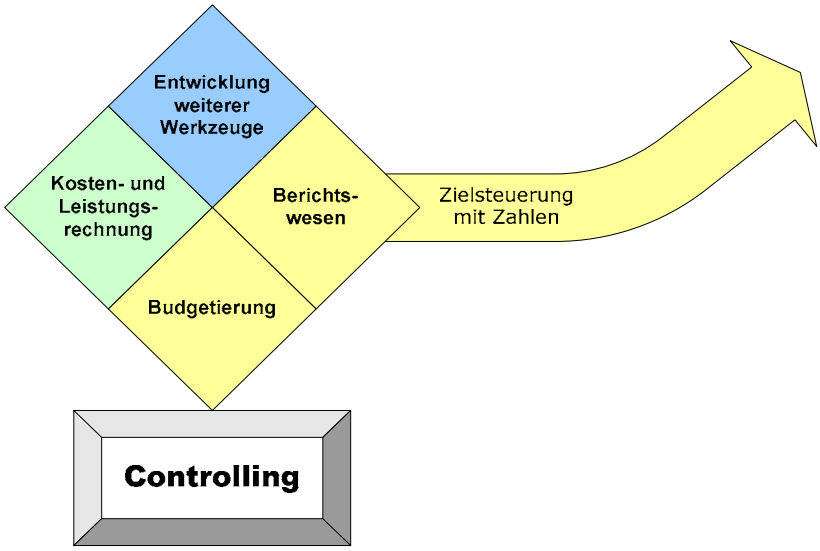
2.3 Aufgabenfelder des Controllings: Was ist vor Ort erreichbar?

Reformen nach dem Neuen Steuerungsmodell beginnen (vgl. Flussdiagramm Abb. 4) mit der Klärung der Frage, welche Befugnisse der Querschnittämter (wie Personalamt usw., die in einer angedachten Matrixorganisation Dienstleistungen quer für alle Fachämter erstellen) an die Fachämter abgetreten werden sollen. Und typischerweise sind Fachämter dann wenig mutig: Sie belassen wesentliche Ressourcenverantwortung in der Zentrale und damit die Verfügungsberechtigung über ihre Produktionsfaktoren!

Auf diese Teilrationalität des Systems muss bei der Einführung des Neuen Steuerungsmodells und bei der Auswahl der in Frage kommenden Reformmodule geachtet werden.

Ausbaustufe I: Controlling von Non-Profit-Unternehmen muss sich in der Praxis oft auf jene Bereiche beschränken, die im ausschließlichen Zugriff der Organisation liegen. Dabei magert es möglicherweise von einem ganzheitlichen Instituts- zu einem Produktcontrolling ab, das sich zunächst auf die Module Budgetierung und Berichtswesen sowie eine vereinfachte Kostendeckungsrechnung beschränken muss und damit bereits beachtliche Wirtschaftlichkeits- und Rationalitätserfolge erreichen kann.

Ausbaustufe II: Der Aufbau einer Controlling-geeigneten Kosten- und Leistungsrechnung bleibt anzustreben, ist aber auf Fachpersonal und eine gewisse Systemkompatibilität (eingeführte Verwaltungssoftware) angewiesen. Zum Aufbau eines Strategischen Controllings können weitere Werkzeuge entwickelt werden, sofern die eigene verfügbare Arbeitskapazität dies zulässt.



■ *Abb. 6: Hauptaufgabenfelder des Controllings*

Wie rational oder teilrational die Führungsstrukturen im jeweiligen Fall auch ausgestaltet sein mögen: Im nächsten Schritt der Verwaltungsreform geht es um eine Selbstvergewisserung größter Tragweite – der Beschreibung der eigenen Produkte, also der Leistungen, die die Organisation für Dritte zu erbringen hat. Damit geht es um nicht mehr und nicht weniger als um den jeweiligen Betriebszweck der Einrichtung.

WEITER ZU KAPITEL 3: PRODUKTE UND KUNDEN IDENTIFIZIEREN