Harald Bechberger

Controlling reformierter Weiterbildungsbetriebe

Deutsches Institut für Erwachsenenbildung

Online im Internet:

URL: http://www.die-bonn.de/esprid/dokumente/doc-2005/bechberger05_12.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:

SOME RIGHTS RESERVED creative commons

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

Harald Bechberger (2005): Controlling reformierter Weiterbildungsbetriebe

„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.

Der **theoretische Hintergrund** basiert auf dem von der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung entwickelten *Neuen Steuerungsmodell (NSM)*.
Den **praktischen Hintergrund** liefert die langjährige Reformpraxis an der Volkshochschule Düsseldorf, die seit 1995/96 – orientiert am NSM – nach der sog. *Düsseldorfer Reformstrategie* arbeitet. Der Leitfaden berücksichtigt Kernelemente des NSM wie das **Produkt-Controlling** für den weniger aufwändigen Schnelleinstieg, aber auch ergänzende Instrumente für den **professionellen Ausbau** und zur Steigerung der Erfolge.
Controlling stellt Werkzeuge zur Verfügung, mit denen **monetäre** und **qualitative Unternehmensziele** in einem rationalen Entscheidungsrahmen ausbalanciert werden können – eine insbesondere für Non-Profit-Organisationen nützliche Entscheidungshilfe. Diesbezügliche Möglichkeiten werden in einem abschließenden Kapitel Phantasie anregend angerissen.

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 neben der hier vorliegenden vollständigen Fassung auch kapitelweise in einzelnen Dateien bereitgestellt, die untereinander verbunden sind.

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

„Controlling reformierter Weiterbildungsbetriebe“ ist in erster Linie **für Praktiker** geschrieben, die Controlling als heute effektivste Führungskonzeption einführen wollen, um aus verfügbaren Ressourcen mehr Weiterbildung, mehr Qualität, mehr kundenfreundliche Dienstleistungen aller Art und dies unter reduzierten Kosten zu erreichen. Der Leser erhält eine strukturierte Anleitung zur Reorganisation mit zahlreichen praxiserprobten Lösungsvorschlägen.

Den **theoretischen Hintergrund** liefert das von der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung entwickelte *Neue Steuerungsmodell (NSM),* das Mitte der 1990er Jahre in Deutschland einen grundlegenden Wandel der Führungskultur ausgelöst hat, nachdem die niederländische Gemeinde Tilburg mit dem nach ihr benannten *Tilburger Modell* Aufsehen erregende Erfolge erreichen konnte. In der deutschen Wirtschaft freilich wird Controlling bereits seit den 1970er Jahren erfolgreich praktiziert.

Den **praktischen Hintergrund** liefert eine nunmehr zehnjährige Reformpraxis an der Volkshochschule Düsseldorf, die seit 1995/96 nach der sog. *Düsseldorfer Reformstrategie* arbeitet, einer am Neuen Steuerungsmodell orientierten Reform. Die Umsetzung des Reformmodells offenbart nicht nur typische Praxisprobleme, sondern bestätigt auch bemerkenswerte Erfolge der neuen Führungskonzeption. Der Leser profitiert hier von einer reflektierten Darstellung erprobter Reformschritte: praxisnah, anschaulich, handlungsorientiert. Häufige Querverweise sichern, dass dabei das Zusammenspiel der Elemente – die Philosophie des Modells – deutlich wird.

Der Wandel der Führungskultur im Non-Profit-Bereich wird in der Praxis wie auch der Öffentlichkeit von heftigen **Diskussionen** begleitet. Die Umsetzung des Modells – überwiegend ohne Zuhilfenahme neuen Fachpersonals – vollzieht sich nicht immer ungetrübt. Hinter dem Etikett „NSM“ verbirgt sich in der Praxis Mancherlei, was schädliche wie unzulässige Rückschlüsse auf das Modell selbst auslöst. Diesbezüglichen Irritationen muss eine durch Praxis fundierte und versachlichende Darstellung entgegentreten.

Die Erfahrung hat gezeigt, dass sich erste beachtliche Erfolge bereits einstellen, wenn bestimmte Kernelemente des NSM eingeführt sind. Der Leitfaden berücksichtigt dies in der Darstellung: das **Produkt-Controlling** für den weniger aufwändigen Schnelleinstieg, ergänzende Werkzeuge für den **professionellen Ausbau** und zur Steigerung der Erfolge. Wie weitgehend der Modernisierungsansatz in der betrieblichen Praxis entfaltet werden kann, hängst wesentlich von der Rationalität der jeweiligen Systemumwelt vor Ort ab. Dies bedeutet aber zugleich, dass Modernisierungen auch in Teilbetrieben erfolgreich begonnen werden können, ohne gleich betriebswirtschaftliches Fachpersonal einstellen zu müssen.

Controlling als Führungskonzeption erschöpft sich nicht in Wirtschaftlichkeitsbestrebungen. Neben monetären stehen **qualitative Unternehmensziele**. Controlling stellt Werkzeuge zur Verfügung, mit denen beide Zieldimensionen in einem rationalen Entscheidungsrahmen ausbalanciert werden – eine insbesondere für Non-Profit-Organisationen nützliche Entscheidungshilfe. Diese Möglichkeiten werden in einem abschließenden Kapitel phantasieanregend angerissen.

Leserkreis: Leitungspersonal in Weiterbildungseinrichtungen und öffentlichen Verwaltungen generell (hier insbesondere im Kulturbereich) sowie in Non-Profit-Organisationen, Verwaltungsreformer, Interessierte aus Politik und Wissenschaft.

CONTROLLING

REFORMIERTER WEITERBILDUNGSBETRIEBE

INHALT

▼ **WANDEL DER FÜHRUNGS-KULTUR**

1. Auf der Suche nach effizienteren Führungsstrukturen ... 8

1.1 Von der Bürokratiekritik zum NSM 10

1.2 Praxishintergrund: Fundierte Erfahrungen 16

1.3 Flussdiagramm zur Reorganisation 19

2. Einfluss der Systemumwelt auf das Zielsystem 22

2.1 Das Ökonomische (Rational-)Prinzip als wichtigste Nebensache 23

2.2 Das Steuerungsdilemma teilrationaler Zielsysteme: „Bösartige" Probleme 24

2.3 Aufgabenfelder des Controllings: Was ist vor Ort erreichbar? 28

▼ **Voraussetzungen schaffen**

3. Produkte und Kunden identifizieren 30

3.1 Grundproblematik 30

3.2 Empfehlungen der KGSt und Praxiserfahrungen 31

3.3 Produktplan einer Weiterbildungseinrichtung 34

Online im Internet: http://www.die-bonn.de/esprid/dokumente/doc-2005/bechberger05_10.pdf

4. Produkte brauchen Produktmanager 35

4.1 Die „flache“ Organisation als Leitbild: Lean Management 35

4.2 Die Produktmanagement-Philosophie 37

4.3 Neue Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortung 39

4.4 Vom Kulturbruch zur „Corporate Identity“? 42

▼ **KERNELEMENTE FÜR DEN SCHNELLEN ERFOLG:**

PRODUKT-CONTROLLING

5. Budgetierung: Zielvereinbarungen treffen 45

5.1 Vertragsmanagement mit Instituten/Ämtern 50

5.2 Vertragsmanagement im Betrieb: Stellgrößen zur Ergebnissteuerung ... 53

5.3 Notwendige Handlungsspielräume schaffen und erweiterte Kompetenzen delegieren 54

5.4 Zielvereinbarungsgespräche und Ergebnisabweichungen 56

6. Produkte messen und steuern – mit Kennzahlen 60

6.1 Kennzahlensysteme 60

6.2 Regionale Weiterbildungs-Kennzahlen 61

6.3 Instituts-Kennzahlen 62

6.4 Produkt-Controlling im Fachbereich: Strukturen erkennen und zur Steuerung nutzen 64

6.5 Der Fachbereichs-Kalkulationsbogen 70

7. Berichtswesen – genauer: Management Reporting 72

7.1 Änderung der Informationskultur 73

7.2 Geschäftsprozess-begleitendes Berichtswesen 74

▼ ERWEITERTE WERKZEUGE ZUR ERFOLGSSTEIGERUNG

8. Kosten- und Leistungsrechnung des Controllers 81

8.1 Der Betriebsabrechnungsbogen als kombinierte Kostenstellen- und Betriebsergebnisrechnung 82

8.2 Umbau zur Deckungsbeitragsrechnung 85

8.3 Aufbau eines Muster-BAB 86

8.4 Ermittlung der Kalkulationszuschläge 91

9. Vom Operativen zum Strategischen Controlling – Praxisbeispiele 96

9.1 Strategisches Controlling 97

9.2 Die Portfolioanalyse 99

9.3 Nutzwertanalyse 105

9.4 Portfolio-Management 111

9.5 Die Balanced Scorecard 114

9.6 Resümee 117

Mögliche Stolpersteine in der Praxis 119

Literaturverzeichnis 120

Referenz 123

Nachwort (Stephan Metz) 124

Feedback? 125

Tabellen- und Abbildungsverzeichnis

Tab. 1 – VHS Düsseldorf: Kennzahlenvergleich 1996 bis 2004 17
Tab. 2 – Fachbereichsbudgetierung – vom Ziel zum Ergebnis 57
Tab. 3 – Kostendeckungsliste 68
Tab. 4 – Der Fachbereichs-Kalkulationsbogen 71
Tab. 5 – Controlling-Bericht: Planwerte-Report 76
Tab. 6 – Controlling-Bericht: Frühjahrsprognose 77
Tab. 7 – Controlling-Bericht: Semester-Ergebnis 78
Tab. 8 – Controlling-Bericht: an die Beigeordneten-Konferenz 80
Tab. 9 – BAB-Kopfzeile 83
Tab. 10 – Muster-BAB Volkshochschule 90
Tab. 11 – Zuschlagskalkulation – Ermittlung der Zuschlagssätze 92
Tab. 12 – Stückpreisberechnung 94
Tab. 13 – Angebotspreiskalkulation 95
Tab. 14 – Operatives und Strategisches Controlling 97
Tab. 15 – Datenbasis zur Portfolioanalyse 102
Tab. 16 – Bewertungsbogen zur Nutzwertanalyse 108
Tab. 17 – Datenübersicht zum Portfolio-Management 113

Abb. 1 – Von der Bürokratiekrise zum Neuen Steuerungsmodell 11
Abb. 2 – Kernelemente des Neuen Steuerungsmodells 13
Abb. 3 – Planstellen und durchgeführte Unterrichtsstunden 18
Abb. 4 – Flussdiagramm zur Verwaltungsreform nach dem NSM 21
Abb. 5 – Modell eines teilrationalen Zielsystems: VHS-Ressourcen 26
Abb. 6 – Hauptaufgabenfelder des Controllings 29
Abb. 7 – Produktorientierte Matrixorganisation 39
Abb. 8 – Aufgabe, Kompetenz und Verantwortung 41
Abb. 9 – Stellgrößen zur Ergebnissteuerung 53
Abb. 10 – Muster einer Zielvereinbarung 58
Abb. 11 – Regionale Weiterbildungs-Kennziffern VHS Düsseldorf 62
Abb. 12 – Netzdiagramm Zielerreichungsgrad 64
Abb. 13 – Marktpreis-Entwicklung nach Gruppengrößen 66
Abb. 14 – Der C-Gruppen-Tarif 67

Abb. 15 – Produktbeziehungen des Managerkreises 75
Abb. 16 – Berichtswesen im Prozess gesteuerter Leistungsbegleitung 75
Abb. 17 – Bereiche des Berichtswesens 75
Abb. 18 –Fixe und variable Kosten 85
Abb. 19 – Funktionsprinzip der Deckungsbeitragsrechnung 86
Abb. 20 – Deckungssituation 89
Abb. 21 – Portfolio-Matrix 103
Abb. 22 – Nutzwert strategischer Geschäftsfelder 109
Abb. 23 – Vier-Felder-Tabelle zum Portfolio-Management 112
Abb. 24 – Balanced Scorecard: Feldstruktur 115
Abb. 25 – Balanced Scorecard mit vier Feldern 116

Controlling

englisch] *das,* Teilfunktion der Unternehmensführung, die Planungs-, Kontroll-, Steuerungs- und Koordinationsaufgaben wahrnimmt, um die Entscheidungsträger mit den notwendigen Informationen zur Steuerung des Unternehmens zu versorgen. Das von **Controllern** durchgeführte Controlling umfasst u. a. die Durchführung von Analysen, betriebswirtschaftliche Methodenwahl, Entscheidungsvorbereitung, Investitions- und Wirtschaftlichkeitsberechnungen.

Aus: Bibliographisches Institut & F. A. Brockhaus AG, 2004

▼ Wandel der Führungskultur

Auf der Suche nach effizienteren Führungsstrukturen

Kapitel 1

Das Wirtschaftlichkeitspostulat ist ein althergebrachter Haushaltsgrundsatz. *Controlling* ist ein der Wirtschaftlichkeit in besonderer Weise verpflichtetes Element des Neuen Steuerungsmodells (NSM). Es trägt also keine neue Zieldimension in die Unternehmens- und Verwaltungsreform, sondern nur ein methodisch neues Denken mit neuen Werkzeugen. Dies ist wesentlich für die Modernisierung: Sie kommt mit neuen Methoden und Instrumenten, die eine deutlich effektivere Ziel*erreichung* erlauben. Diese Tatsache allein bringt etwas Revolutionäres in die Praxis.

Die Methoden und Werkzeuge des NSM handhabbar zu machen ist Hauptanliegen dieses Leitfadens. Auf eine Darstellung und Reflexion des neuen Denkens soll hier weitgehend verzichtet werden, soweit es nicht bei der praktischen Einführung von Reformelementen von besonderer Relevanz ist. Die Heftigkeit des Kulturwandels in der Verwaltungspraxis aber lässt einige klarstellende Vorbemerkungen unerlässlich erscheinen.

Nicht nur in den Belegschaften von Non-Profit-Organisationen gibt es vielfältige **Ressentiments** gegen betriebswirtschaftlich fundiertes Argumentieren. Insbesondere Controlling steht unter dem Verdacht, in erster Linie beschäftigungsfeindlichen Zielsetzungen verpflichtet zu sein.

Tatsächlich hat sich Controlling – auch nach dem Verständnis des Autors – in den Dienst bestehender **Primärziele** der jeweiligen Institution zu stellen. Die Primärziele – der Output – sind häufig qualitativer Natur und werden im Verständnis des Neuen Steuerungsmodells von der Politik vorgegeben. Mit anderen Worten: Wirtschaftlichkeit ist kein Selbstzweck, aber – und dies immerhin – die wichtigste Nebensache institutioneller Zielerreichung. Im Rahmen von Kultur und Weiterbildung dient es der Zielsetzung, aus den vorhandenen Ressourcen ein Mehr an Kultur, Bildung bzw. Dienstleistung jeder Art zu erreichen oder: gegebene Ziele mit geringst möglichem Ressourcenverbrauch umzusetzen. Diese Haltung ist sowohl einem verantwortungsvollen Umgang mit Steuermitteln wie auch einem kundenfreundlichen Dienstleisten geschuldet.

Die zweite Vorbemerkung betrifft das Neue Steuerungsmodell selbst, genauer: seine hoch konfliktbeladene **Systemumwelt**. Der Reformansatz geht zurück auf den Eindruck zweier Ölkrisen, die nicht nur die *„Grenzen des Wachstums"* (Dennis Meadows) bewusst werden ließen; erstmals wurde auch die bisherige Form der Ressourcenverteilung weltweit infrage gestellt. In der deutschen Unternehmenspraxis verhalf diese Diskussion dem Controlling zum Durchbruch. Es lieferte zugleich die Erfolgs-Blaupause auch für die öffentliche Verwaltung, die unter den finanziellen Restriktionen der 1980er Jahre ein ungewohntes Reforminteresse entwickelte. Zunächst zeigte die niederländische Gemeinde Tilburg (etwa 150.000 Einwohner), dass eine öffentliche Verwaltung mehr Leistung bei gleichzeitig geringerem Ressourcenverbrauch erreichen kann. Das ***Tilburger Modell der Verwaltungsorganisation und Verwaltungsführung***[1] war geboren. 1990 berichteten zwei Tilburger Spitzenbeamte auf einem Forum der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (KGSt) in Karlsruhe von ihren Erfahrungen. Daraufhin prüften deutsche Kommunalwissenschaftler und Verwaltungspraktiker die Übertragbarkeit des Modells auf deutsche Verhältnisse und formulierten erste Grundzüge des ***Neuen Steuerungs-***

[1] KGSt 1992

modells,[2] das im Kern auf den Ausbau einer unternehmensähnlichen, betriebswirtschaftlich an Produkten orientierten, dezentralen Führungs- und Organisationsstruktur ausgerichtet ist (Konzept der Dezentralen Ressourcen-Verantwortung – DRV). Dieses Modell stellt den deutschen Modernisierungsleitfaden für Bund, Länder und Kommunen dar und kann insofern als eigenständiger Beitrag im Rahmen des *Management Development* angesehen werden.

1.1 Von der Bürokratiekritik zum NSM

Unter bürokratiekritischen Aspekten kann das NSM als Versuch einer Binnenmodernisierung – einer Modernisierung aus eigener Kraft – verstanden werden; eine Option, die von einigen Kritikern grundsätzlich bezweifelt wird. In einem sehr kritischen Beitrag (visualisiert in der folgenden Grafik) führen zum Beispiel Fisahn/Gerstlberger[3] aus, dass sich die dem Bürokratieproblem zugrunde liegenden Strukturmerkmale einer sich verselbständigenden Herrschaft, gepaart mit fachbornierter und machtbesessener Ineffizienz, auch im Neuen Steuerungsmodell letztlich wieder durchsetzen werden. Die gescheiterte Binnendifferenzierung führt danach über den Umweg des Neuen Steuerungsmodells wieder zu „Lösung" 2: dem Rückzug des Staates durch Privatisierung.

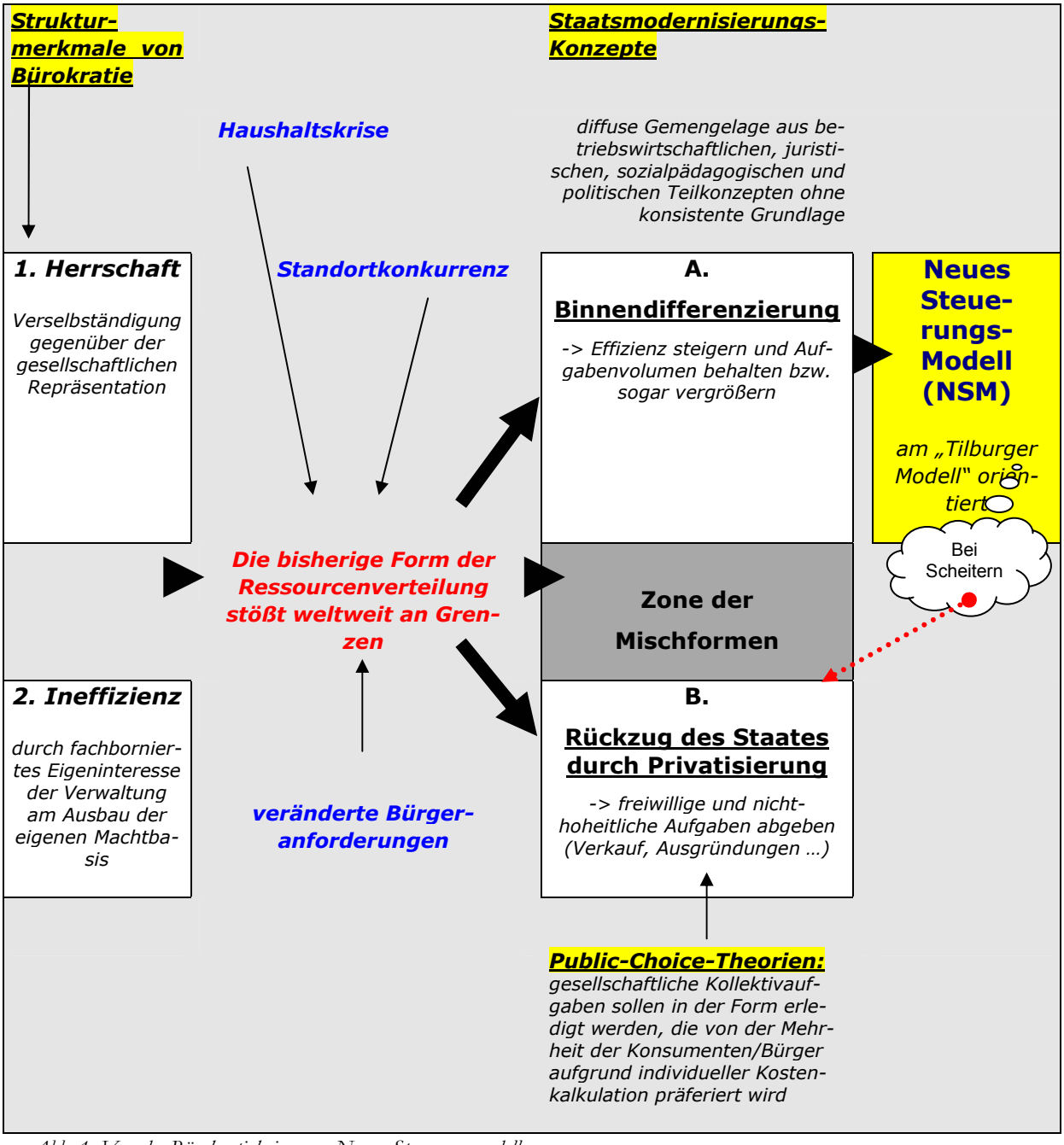
Diese Perspektive ist dem Reformalltag ohnehin nicht fremd: Der Modernisierungsprozess wird regelmäßig von Privatisierungsbestrebungen begleitet, die im Öffentlichen Dienst in dem seit Jahren zu beobachtenden Personalabbau ihren Niederschlag finden. Sie sind aber häufig nicht Ausdruck modellhaften Scheiterns, sondern des Scheiterns unvermögender Reformversuche.[4] Deutlich wird damit, dass das Neue Steuerungsmodell angetreten ist, mit Wirtschaft-

[2] KGSt 1993

[3] vgl. z. B. Fisahn/Gerstlberger (o. J.)

[4] vgl. Frigelj 2002

lichkeitserfolgen um die Behauptung staatlicher Aufgabenfelder zu kämpfen – und damit um den Erhalt von Arbeitsplätzen im Öffentlichen Dienst. Dadurch betritt es leider auch die Sphäre politischer Kontroversen.



■ *Abb. 1: Von der Bürokratiekrise zum Neuen Steuerungsmodell*

Die Verquickung des NSM im öffentlichen Bewusstsein mit Personaleinsparungen ist unglücklich. Es entbehrt nicht

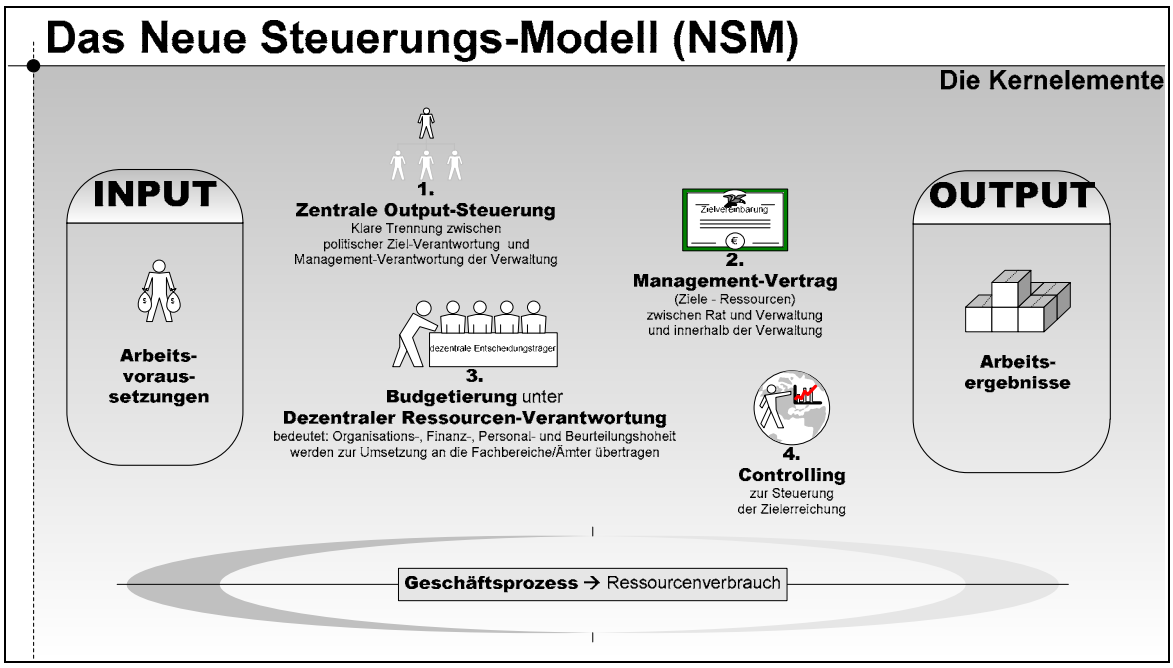
einer gewissen Tragik, dass die öffentlichen Reformbemühungen zusammen fielen mit einer Phase, in der Unternehmensberater Strategien betrieben, die für die rücksichtslosen Rationalisierungen der achtziger und neunziger Jahre des 20. Jahrhunderts stehen. Mancher Kommunalpolitiker profilierte sich mit dem unsensiblen Abkupfern der in Unternehmen „erfolgreich" durchgeführten Kostenkillerprogramme – selbst jetzt noch, da Unternehmensberatungen wie McKinsey den *Produktionsfaktor Wissen mit steigenden Skalenerträgen* entdeckt haben und deshalb in demografisch degenerierten Gesellschaften den Kampf um die besten Köpfe für die Belegschaften ihrer Klienten entfachen.[5]

Tatsächlich müsste das NSM nicht zu Personalabbau führen, sondern könnte – wie jedes erfolgreich expandierende Unternehmen – sogar die Grundlage für personelles Wachstum schaffen. Letztlich belegt die – sehr unterschiedliche – Praxis lediglich, dass auch das Neue Steuerungsmodell nur ein sehr effektives Instrument oder Werkzeug ist, das man in den Dienst unterschiedlicher Interessen und Ziele stellen kann; es liefert diese Ziele aber nicht selbst.

Der Erfolg des Neuen Steuerungsmodells gründet wesentlich darauf, wie weitgehend es gelingt, die **vier Kernelemente** der neuen Steuerungsphilosophie in die Praxis umzusetzen:

1. Die zentrale Output-Steuerung
2. Vertragsmanagement
3. Budgetierung dezentraler Ressourcen-Verantwortung
4. Controlling

[5] vgl. Piper 2000, S. 3



■ *Abb. 2: Kernelemente des Neuen Steuerungsmodells*

I. Die zentrale Output-Steuerung

Diskussionen über das Verhältnis von Aufsichtsrat und Vorstand in Unternehmen weisen mitunter interessante Parallelen zu jenen des „Konzerns Stadt“ auf: Es geht um ein effizienteres Verhältnis von Zuständigkeiten. Im NSM wird die Verantwortung zwischen Politik und Verwaltung neu abgegrenzt. Die Politik trägt die Ziel-Verantwortung; sie gibt klare Ziele und Handlungsergebnisse vor, ist ausschließlich für das WAS zuständig. Ziele werden in Produkten beschrieben. Die Verwaltung trägt die Management-Verantwortung und ist ausschließlich für die Erreichung dieser Ziele verantwortlich, das WIE. Diese neue Aufgabenverteilung funktioniert dann optimal, wenn sich beide Seiten an ihre neue Rolle halten: Die Politik darf nicht mehr in den Leistungs- oder Geschäftsprozess eingreifen, das Verwaltungsmanagement darf nicht mehr Ziele bestimmen wollen. Kostenbewertete Politikziele helfen, die Rationalität des politischen Systems zu steigern.

2. Vertragsmanagement

Die Ziele (Output) wie auch die hierfür erforderlichen Ressourcen (Input) werden von Politik und Verwaltung im Dialog über realistische Ziel-Mittel-Relationen ausgehandelt, dessen Ergebnis in einer für beide Seiten verbindlichen Zielvereinbarung festgehalten wird. Dies ermöglicht eine wirtschaftlichere Betriebsführung und schafft eine höhere Verantwortlichkeit und Motivation. Anstelle des „Dezember-Ausgaben-Fiebers" steuern Bonus-Malus-Regelungen den Erfolg der Vertragserfüllung.

3. Budgetierung dezentraler Ressourcen-Verantwortung

Das Herzstück der neuen Führungsphilosophie lautet „DRV": *Dezentrale Ressourcen-Verantwortung.* Der Erfolg des NSM ist umso größer, je konsequenter die zur Zielerreichung erforderlichen Ressourcen (Produktionsfaktoren) an produktverantwortliche Manager delegiert werden. Dies erfolgt in zwei Stufen. Zunächst wird über einen Management-Vertrag (vgl. Punkt 2) *die Verantwortung* für sämtliche Kosten und Leistungen im Institut von der Politik auf die Institutsleitung übertragen (bei der Einführung des NSM kann dies auch sukzessive erfolgen) und zugleich die Finanz-, Personal-, Organisations- und Beurteilungs*hoheit* zuerkannt – Verantwortung und Entscheidungsbefugnis gehören zusammen! Alle erforderlichen Ressourcen müssen im vereinbarten Umfang im alleinigen Zugriff der Verwaltung stehen.

Der gleiche Vorgang des Vertragsmanagements vollzieht sich auch im Betrieb/Amt/Institut selbst: *Produktmanager* übernehmen Ergebnisverantwortung für „ihr" Produkt; dafür erhalten sie die hierzu erforderlichen Ressourcen und Befugnisse im Wege der Budgetierung. Die Kostenverantwortung beschränkt sich auf dieser Managementebene in der Regel auf die produktbezogenen Teilkosten, mindestens aber die variablen Kosten; hierzu gehören andererseits zwingend Befugnisse zur Preisgestaltung. Dadurch werden die entscheidenden Voraussetzungen für Wirtschaftlich-

keitserfolge auf Produktebene geschaffen. Managementverantwortung soll dabei soweit wie möglich nach „unten" – markt- und kundennah – dezentralisiert, überflüssige oder gar hinderliche Hierarchieebenen abgeschafft werden *(lean management).* Hierdurch kann Legitimationsdruck im Mittelbau entstehen, wenn schlankere Leistungsprozesse zu erheblichen Kosteneinsparungen führen und die größere Kundennähe ein schnelleres Reagieren in der Wettbewerbsdynamik ermöglicht.

4. Controlling

Nach dem Prinzip der Output-Steuerung wurde die Verantwortung für die zu erbringenden Leistungen und die dafür erforderlichen Ressourcen (Kosten) an eine bestimmte Anzahl Produktmanager delegiert. *„Dezentrale Führung braucht Controlling – und umgekehrt!"*[6] Kosten und Leistungen treten jetzt in einen produktbezogen steuerbaren Zusammenhang. Hierzu wird ein neuartiges, produktbezogenes Rechnungswesen aufgebaut, das über Kostenstrukturen und -zusammenhänge im Leistungsprozess präzise informiert und damit die Voraussetzung zur Steuerung dieser Kosten und Prozesse liefert. Das Berichtswesen unterrichtet die Produktmanager über die Entwicklung ihres Bereiches und die Auswirkungen ihrer Entscheidungen. Die Betriebsleitung kann so jederzeit beurteilen, inwieweit die einzelnen Produktbereiche die vereinbarten Leistungen und Ergebnisse erreichen, ob ergänzende Steuerungsmaßnahmen erforderlich und wo diese anzusetzen sind.

[6] vgl. Weber/Schäffer 2000, S. 177

„Controlling ist als Führungskonzept …

… für eine erfolgreiche Unternehmenssteuerung und nachhaltige Existenzsicherung zu verstehen … Dabei helfen operative und strategische Werkzeuge, den Kurs des Unternehmens im Rahmen von Zielvereinbarungen unter Wahrung des finanziellen Gleichgewichts zu steuern."[7]

Damit wird die das Management ergänzende Funktion des Controllings deutlich: Es soll die Rationalität der Unternehmensführung durch Teamarbeit zwischen Managern und Controller sichern.

1.2 Praxishintergrund: Fundierte Erfahrungen

Nach nunmehr **zehnjähriger Reformpraxis** liegen fundierte Erfahrungen und überzeugende Erfolge mit dem Neuen Steuerungsmodell vor. Sie stehen mitunter in auffälligem Widerspruch zu dem leidenden Ruf des Modells, das vor Ort teilweise ohne hinreichende Erfolgsabsichten anzutreten hat. Es ist deshalb vordringlich, die immer wieder zu hörenden, ganz pragmatischen Fragestellungen sachlich und zuverlässig zu beantworten, etwa:

Ist Controlling nicht viel zu teuer? Müssen wir dazu einen Betriebswirt einstellen? Können Kulturschaffende oder Pädagogen diese neue Denkweise einüben, ohne dem eigenen Selbstverständnis Schaden zuzufügen? Ist Controlling als Führungskonzeption überhaupt erfolgreich?

Den folgenden Ausführungen liegen in der Praxis gewonnene Erfahrungen und Daten zugrunde. Seit 1995/96 ist die Volkshochschule Düsseldorf in einen wechselvollen und entwicklungsoffenen Modernisierungsprozess einge-

[7] vgl. Gabler Wirtschaftslexikon Band 2 (1993), S. 697

bunden, der am KGSt-Gedankengut orientiert ist: die sog. „Düsseldorfer Reformstrategie". Das verwendete Zahlenmaterial ist praxisfundiert, die Fallbeispiele sind wirklichkeitsnah konstruiert. Manche Vereinfachungen wurden vorgenommen, um nicht durch Detailreichtum zu langweilen, andererseits um das Wesentliche besser im Blick halten zu können.

VHS Düsseldorf Kennzahlen	**Ergebnis 1996**	**Ergebnis 2002**	Veränd. 1996-2002	**Ergebnis 2004**	Veränd. 1996-2004
Unterrichtsstunden	89.236	**101.125**	13 %	**109.233**	22 %
Teilnehmende	50.055	**55.493**	11 %	**56.448**	13 %
Teilnehmerstunden	1.054.372	**1.129.991**	7 %	**1.204.640**	14 %
Veranstaltungen	3.092	**3.835**	24 %	**4.100**	33 %
Kostendeckung 1 (Saldo)	533.286 €	**826.852 €**	55 %	**850.011 €**	59 %
Kostendeckungsgrad 1	138,2 %	**146,7 %**	9 %-P.	**143,0 %**	5 %-P.
Kostendeckung 1 u. 2	533.286 €	**950.840 €**	78 %	**962.595 €**	81 %
Zuschuss je Einwohner	4,70 €	**3,63 €**	-23 %	*)	

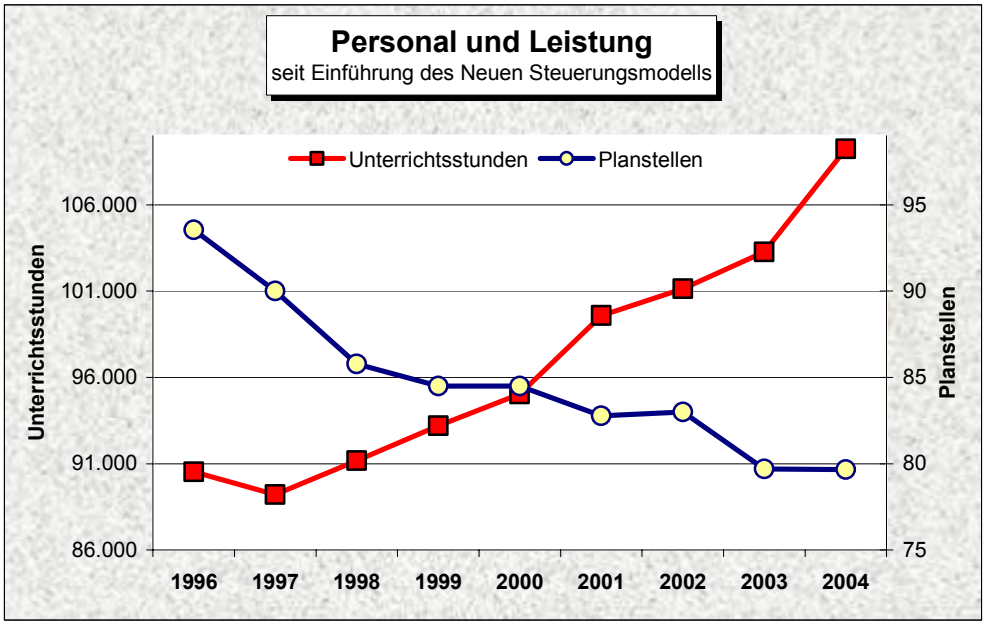
*) wegen Umstellung auf die doppische Buchhaltung für 2004 nicht darstellbar/vergleichbar

■ *Tab. 1: VHS Düsseldorf – Kennzahlenvergleich 1996 bis 2004*

Die Reformpraxis nach dem Neuen Steuerungsmodell an der Volkshochschule Düsseldorf bestätigt die Tilburger Erfahrung: Der städtische Zuschussbedarf konnte zwischen 1995 und 2004 um einen zweistelligen Millionenbetrag gesenkt und gleichzeitig die Leistung um ein gutes Fünftel gesteigert werden. Dauerhaft (!) bewirkt wurden:

1. ein beachtlicher Ausbau des Programms,
2. der Ausbau der Teilnehmerschaft und Stammkunden
3. und dies trotz steigender finanzieller Beteiligung der Nutzer
4. Personaleinsparungen im hauptamtlichen Bereich
5. damit einhergehende „Leistungsverdichtungen"
6. ein wachsender Beschäftigungsmarkt für Lehrkräfte
7. mit steigendem Stundenhonorare
8. deutliche kommunale Zuschussreduzierungen

Diese Erfolge sind auf das Neue Steuerungsmodell zurück zu führen, im Wesentlichen erreicht durch: Kundenorientierung, Prozessoptimierung, eine feingesteuerte Passung von Nachfrage und Kostendeckung, zu einem geringeren Teil auch durch Fixkostenrückbau (Personal).



■ *Abb. 3: Planstellen und durchgeführte Unterrichtsstunden VHS Düsseldorf 1996-2004*

Durchgeführte Kundenbefragungen ergaben, dass die Zufriedenheit der Teilnehmerschaft noch gewachsen ist – mit ein Verdienst des greifenden Beschwerdemanagements. Dahinter aber steht wesentlich, daß stärker eigenverantwortlich arbeitende Mitarbeiter qualitativ andere Kundenbeziehungen aufbauen: Der Kunde erlebt eine andere Wertschätzung. So ergibt sich ein klarer Zusammenhang: Mit weniger, aber höher motiviertem Personal die Leistungen ausbauen und die Qualitätsstandards verbessern, gleichzeitig den Zuschussbedarf reduzieren.

Derartige Erfolge sind auch andernorts erreichbar.

1.3 Flussdiagramm zur Reorganisation

Eine Entscheidungshilfe zur Reorganisation muss verdeutlichen, welche Reformelemente

- für den Erfolg des Neuen Steuerungsmodells insgesamt wichtig sind und
- welche trotz restriktiver Bedingungen vor Ort zur Verbesserung der Steuerung und des Erfolgs dennoch einführbar sind.

Im folgenden Flussdiagramm sind **die wesentlichen Ansatzpunkte der Reform** nach dem Neuen Steuerungsmodell benannt; zugleich kann es als didaktischer Fahrplan für die weiteren Ausführungen dienen. Dabei orientiert sich die Darstellung an unterschiedlichen Entwicklungszielen:

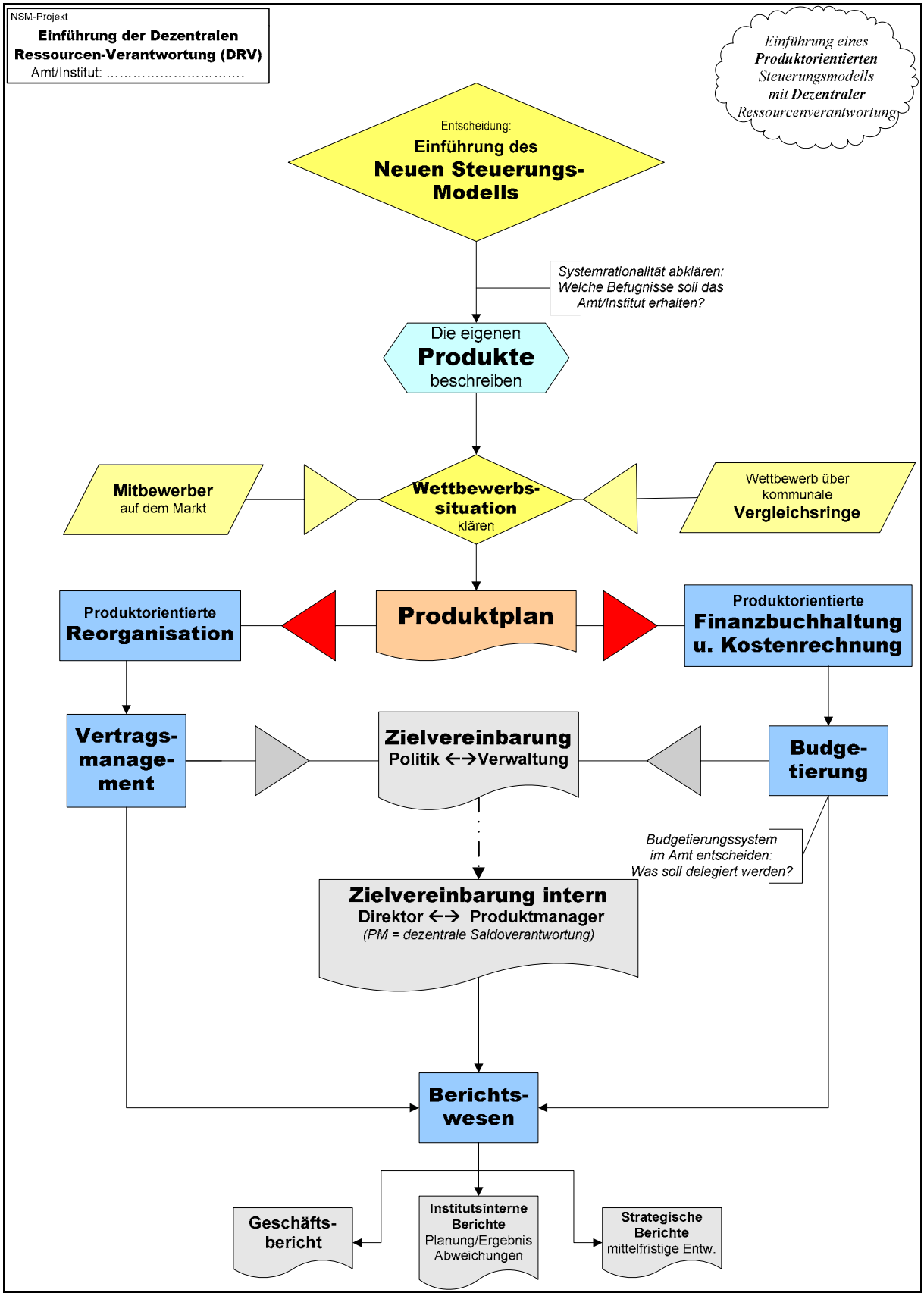
(1) Die **Voraussetzungen** zur Reform **schaffen**: durch Umdenken. Hier geht es im Wesentlichen um ein produktbezogenes Denken, die Produktmanagement-Philosophie, an deren Ende der fertige Produktplan der Weiterbildungseinrichtung steht.

(2) Das Produkt-Controlling mit allen **Kernelementen** eines erfolgreichen Systems. Es ist häufig auch unter ungünstigen Systemumwelten realisierbar. Zugleich ist es hauptursächlich für den Erfolg, da es alle variablen Kosten in die Steuerung einbezieht.

(3) Für den **professionellen Ausbau** des Controllings werden erweiterte Werkzeuge vorgestellt, die auch die Fixkostenbereiche (insbes. Personal, Gebäude) berücksichtigen, die allerdings stärker auf eine „reform-kompatible“ Systemumwelt abstellen, da sie in konservativen Verwaltungen regelmäßig zentral bewirtschaftet werden.

Zunächst aber wird die Kompatibilität bestehender Systemumwelten im Hinblick auf eine zu betreibende Verwaltungsmodernisierung genauer beleuchtet, um eine

realistische Auswahl des einzuführenden Controlling-modells vorbereiten zu können.



■ *Abb. 4: Flussdiagramm zur Verwaltungsreform nach dem NSM*

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.

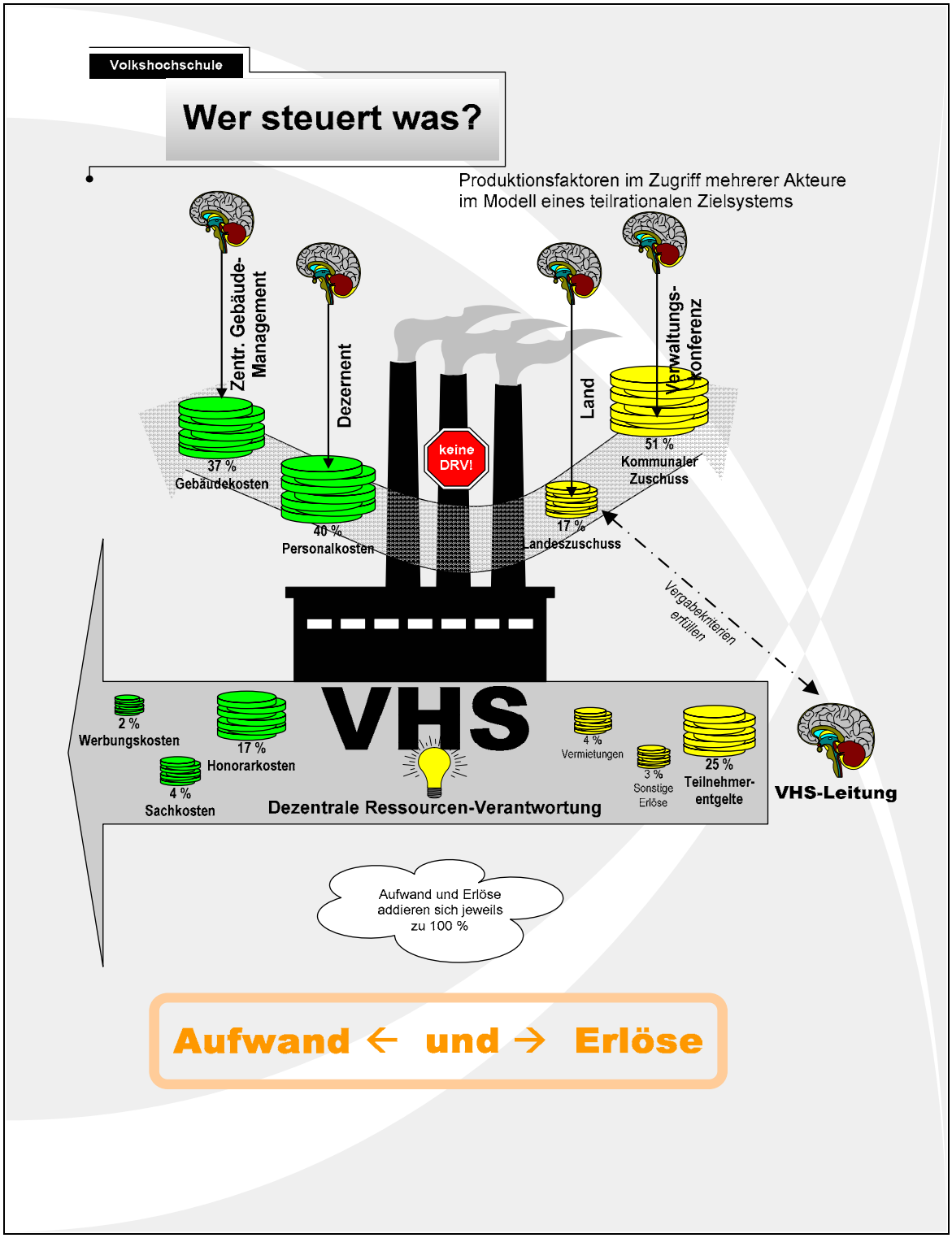
Möglicherweise werden so tatsächlich Personal- und andere Ausgaben „gespart“ – während gleichzeitig Räume leer stehen, die Arbeitsbereitschaft unproduktiv ruht, Gebühreneinnahmen und Zuschüsse ausfallen usw.

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.

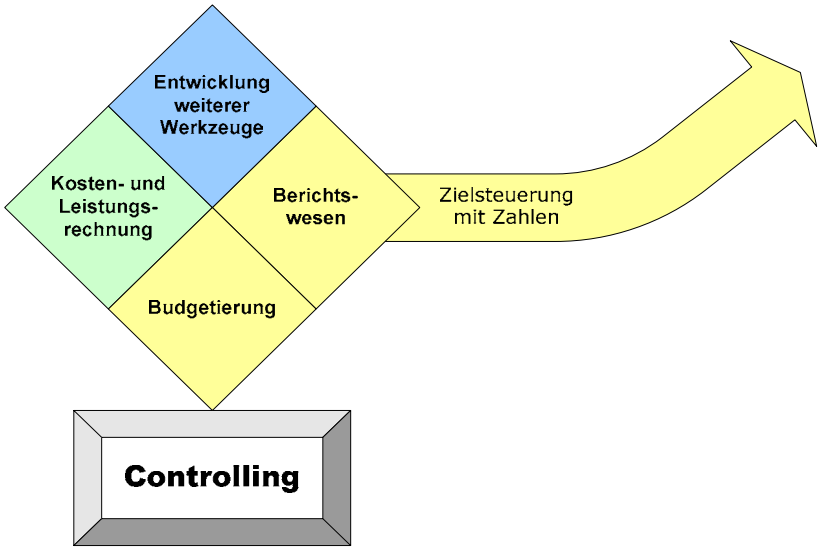
2.3 Aufgabenfelder des Controllings: Was ist vor Ort erreichbar?

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.

▼ Voraussetzungen schaffen

Kapitel 3

Produkte und Kunden identifizieren

Pädagogen sträuben sich nahezu instinktiv dagegen, im Ergebnis ihrer Arbeit ein Produkt sehen zu wollen. Kolleginnen und Kollegen im Jugendamt, Friedhofsamt usf. geht es nicht anders.

Und doch wünschte sich jeder, dass zum Beispiel „Die Bahn“ wüsste, welche Produkte sie hat. Wer mit dem Zug ins Büro fährt, durch das Gebiet zweier Verkehrsverbünde, hierzu im Gebiet A fünf Prozent und im Gebiet B 45 Prozent der möglichen Linienstrecke benutzt, aber zweimal 100 Prozent Strecke bezahlt und dazu über das Firmenticket mit drei verschiedenen Verkaufsstellen korrespondieren (und dann im Zug auch noch meistens stehen) muss, wünscht sich, „Die Bahn“ würde „seine Strecke“ als Produkt erkennen können.

3.1 Grundproblematik

Auch Verwaltungen haben es in manchen Bereichen schwer, ihre Dienstleistungen auf den Begriff zu bringen bzw. die diversen Teilvollzüge einer mitunter hoch arbeitsteiligen Behörde zu erkennbaren Produkten zu bündeln. In einem Fortbildungsseminar zum Neuen Steuerungsmodell hat mir ein Mitarbeiter des Jugendamtes einmal geantwortet, sein Kunde sei das Jugendhilfegesetz.

Produkte haben mit Kunden zu tun, müssen vom Kunden als Produkt verstehbar sein, um vom Kunden gekauft oder abgenommen zu werden. Und für diesen Prozess der Erstellens und Verkaufens von Produkten braucht es Produktverantwortliche, die sinnigerweise möglichst nah am Kunden, am Markt sein sollten.

Welche Produkte haben Weiterbildungsbetriebe? Der Leistungsumfang einer Weiterbildungseinrichtung kann nach verschiedenen Kriterien, die quer zu einander liegen, beschrieben werden: Das *Fachprinzip* ordnet das Angebot nach der inhaltlichen Thematik (beispielsweise Sprachen, Politik, Musik); das *Zielgruppenprinzip* stellt den Gesichtspunkt des Adressaten in den Mittelpunkt (beispielsweise Frauen, Ausländer, Senioren, Behinderte). Ein *formales Kriterium* ist die Orientierung an Angebotsformen (beispielsweise Kurse, Seminare, Projekte).

3.2 Empfehlungen der KGSt und Praxiserfahrungen

Die einschlägige **Empfehlung der KGSt**,[1] die nach Produktgruppen wie „Veranstaltungen“ oder „Auftrags- und Vertragsmaßnahmen“ und darin dann Produkte wie z. B. Gesundheit, Sprachen usw. unterscheidet, hilft hier nicht unbedingt weiter. Unsere Teilnehmer kaufen nicht „Veranstaltungen“ oder „Drittmittelmaßnahmen“, sondern zum Beispiel einen bestimmten Englisch-Kurs. Nach einer Umfrage des Landesverbandes der Volkshochschulen NRW hat nur eine von 139 Volkshochschulen den KGSt-Produktplan eingesetzt.[2] Da die Angebotsinhalte auf dem Weiterbildungsmarkt die entscheidende Steuerungsrelevanz besitzen, sollten sie als wichtigstes Kriterium der Produktbildung zu Grunde gelegt werden.

[1] KGSt-Bericht 3/1997

[2] Vgl. Pehl 2003, S. 7

Es bietet sich deshalb an, die Fachbereiche als **Produkte** zu definieren, die darin stattfindenden Kurse, Seminare, Exkursionen, Vorträge usw. als **Leistungen**. Wie feinmaschig hier differenziert wird, hängt wesentlich von der erreichten Ausbautiefe eines Programms und damit von der Größe einer Einrichtung ab. Wer etwa ein Angebotsvolumen von 150.000 Jahresunterrichtsstunden über nur zehn Produkte (Fachbereiche) mit seinen Kunden kommunizieren und Nachfrageänderungen in diesem riesigen Markt nur derart grobmaschig erfassen kann, hat wahrscheinlich ein Erkenntnis- und daraus folgend ein Steuerungsproblem.

Erfahrung aus der Praxis: In einem früheren Fünfjahresplan mit der Stadt wurden Zielvereinbarungen nach fünf Produktgruppen (mit zusammen 27 Fachbereichen) differenziert. Nach fünf Jahren zeigte sich, dass es aufgrund von Nachfrageänderungen bereits mittelfristig kaum möglich war, realistische Perspektiven über derart fein strukturierte Segmente des Weiterbildungsmarktes zu treffen. Eine Produktgruppe (Personenbezogene Weiterbildung) lag um über 400 Prozent über Ziel, andere um 20 Prozent unter Ziel – das Gesamtergebnis hingegen bewegte sich in einem vertretbaren Streubereich. Nachteilig war auch, dass Nachfrageänderungen in den fünf Produktgruppen erst bei Betrachtung der Fachbereichsebene sinnfällig begründet werden konnten – dies ist einleuchtend, denn Produkte haben mit Kunden zu tun, die ihr Verhalten ändern können.

Es ist deshalb empfehlenswert, für das Controlling – also zur institutsinternen Feinsteuerung – eine hinreichend trennscharfe Produktbildung vorzunehmen. Je nach Größe der Einrichtung kann die Produktdifferenzierung zur internen Steuerung zwischen zehn und etwa 30 Produkten streuen. Die gefundene Struktur sollte mit den Kunden kommunizierbar sein und sich möglichst nicht in jedem Semester ändern. Gegenüber den Aufsichtsgremien sollten für Berichtswesen, Steuerung und Zielvereinbarung möglichst hoch verdichtete Produktgruppierungen gewählt werden. Hierzu kann auch die Verschiedenartigkeit der Auftragsgrundlage herangezogen werden. So lassen sich z. B. die Veranstaltungen der Schulischen Weiterbildung (in Nordrhein Westfalen nach § 6 WbG NRW) von den sonstigen Weiterbildungsveranstaltungen unterscheiden, da sie auch unterschiedlich gefördert werden. Eine möglichst grobe

Produktgruppierung erleichtert nicht nur die Prognostizierbarkeit der Entwicklung, sondern eröffnet weitergehende Handlungsspielräume auf der Feinsteuerungsebene zur Zielerreichung – ein gravierender Vorteil!

Erfahrung aus der Praxis: Die 27 Fachbereiche der VHS Düsseldorf sind über die Jahre hinweg relativ konstant geblieben, während die darunter liegende Teilfachbereichsstruktur häufiger bestimmten Neuerungen oder auch Modetrends des Nachfrageverhaltens gefolgt ist. So lassen sich eine möglichst konstante Angebotsstruktur mit klar zugeordneten Verantwortlichkeiten einerseits und dynamisches Nachfrageverhalten andererseits problemlos vereinbaren.

Was sich hier so leicht oder selbstverständlich lesen mag, ist von höchster Bedeutung für den gesamten Reformprozess! Die Produktstruktur ist die „Wirbelsäule“ des Instituts. Sie ist maßgeblich für die Reorganisation (personelle Zuständigkeiten), die Budgetierung (Ressourcenzuteilung), die Kostenrechnung (Produkte als Kostenträger), das Berichtswesen usw. Nach meiner Kenntnis werden im Öffentlichen Dienst die meisten (und folgenreichsten) Fehler bei der Definition von Produkten gemacht.

3.3 Produktplan einer Weiterbildungseinrichtung

Der **Produktplan** einer Weiterbildungseinrichtung – am folgenden Beispiel einer kommunalen Volkshochschule – könnte für das interne Controlling wie folgt aussehen:

Produktplan
einer Weiterbildungseinrichtung

***Produktbereich**:* *080 Kulturmanagement*
***Produktgruppe**:* *04 Volkshochschule*
***Produkte**:*

***01** Kommunikation*	***11** Musik*
***02** Politik*	***12** Kreative Weiterbildung*
***03** Medien*	***13** Psychologie*
***04** Internationales*	***14** Gesundheit*
***05** Wirtschaft/Recht*	***15** Sport, Gymnastik*
***06** Natur, Technik*	***16** Alphabetisierung*
***07** EDV*	***17** Pädagogik*
***08** Deutsch a. F.*	***18** Seniorenbildung*
***09** Fremdsprachen*	***19** Zielgruppen*
***10** Kunst und Kultur*	***20** Schulabschlüsse*

Für die Steuerungszwecke der übergeordneten Instanz könnte beispielsweise folgende Verdichtung der Produktebene sinnvoll sein:

Produkt 1 – Veranstaltungen der Weiterbildungseinrichtung

Produkt 2 – Veranstaltungen der Schulischen Weiterbildung

Produkt 3 – Städtische Mitarbeiterfortbildung

Kapitel 4

Produkte brauchen Produktmanager

Produkte brauchen Produktmanager, die die gesamte – auch wirtschaftliche – Verantwortung für ein Produkt, von der Entwicklung bis zur Durchführung und Auswertung, übernehmen. Das Produktmanagement ergibt sich als Organisationsform geradezu zwingend aus dem Konzept der Dezentralen Ressourcen-Verantwortung, es ist zugleich der Schlüssel zum Erfolg im Neuen Steuerungsmodell.

4.1 Die „flache" Organisation als Leitbild: Lean Management

Es gehört heute zum Brockhaus-Allgemeinwissen, dass unsere hierarchischen Organisationsstrukturen zum Problem geworden sind: *„Die Starrheit der internen Über- und Unterordnungsverhältnisse lässt allerdings die Hierarchie bei der Lösung von Anpassungsleistungen an eine dynamische und schnelle Reaktionen der Organisation herausfordernde Umwelt ihre Wirksamkeit weitgehend verlieren. So wird in hoch entwickelten Industriegesellschaften bereits eine ‚Krise der Hierarchie' festgestellt."*[1]

„Gerade in der durch die klassische Bürokratie verwirklichten Trennung der Ressourcenverantwortung von der Leistungsverantwortung, der Zuweisung und Kontrolle der Ressourcen Geld, Personal und Sachmittel durch zentrale Ämter, wird die zentrale Ursache der organisierten Unverantwortlichkeit (Gerhard Banner) gesehen."[2] Die Verwaltungsmodernisierung will daher Ressourcenverbrauch und Leistungserstellung gemeinsam verantwortet wissen, um

[1] Brockhaus PC-Bibliothek 2004 (zum Stichwort „Hierarchie")

[2] Jann 1998, S. 233

die Leistungsfähigkeit, Wirtschaftlichkeit und Kundenzufriedenheit steigern zu können. Die Vereinfachung von Organisationsstrukturen wird so zum zentralen Reformanliegen.

In der Vereinbarung zwischen dem Oberstadtdirektor und dem Gesamtpersonalrat zur Verwaltungsreform der Stadt Düsseldorf aus dem Jahr 1995 heißt es hierzu: *„Diese Vereinbarung ist … Grundlage … zum Umbau der Verwaltung und für die personalwirtschaftlichen Maßnahmen, die auf eine aktive Unterstützung des Modernisierungsprozesses einschließlich des Abbaus von Hierarchien und der Steigerung der Mobilität und Flexibilität der Beschäftigten bei der Stadtverwaltung Düsseldorf zielen. … Durch Team- und Gruppenarbeit soll ein Beitrag zum Abbau von hierarchischen Entscheidungsweisen geleistet werden. Damit werden zwei Ziele verfolgt: Entscheidungskompetenz und Ergebnisverantwortung werden konsequent delegiert, und es wird die Reduzierung von Kosten, auch von Personalkosten, angestrebt."*[3]

Hierdurch kommen zahlreiche, das Arbeitsleben prägende Merkmale in den Blick der Reformer: der autoritäre Führungsstil, die Unterforderung der Mitarbeitenden, die Informationsfilterung, lange Instanzenwege, die Anonymisierung der Arbeitsleistung durch eine unübersichtliche Zergliederung der Arbeit unter pyramidischer Über- und Unterordnung der Zuständigen, kurz: der Büro-Taylorismus mit seinem eigentümlichen Betriebsklima.

Die Verwaltungsreform setzt hier auf ***Lean Mangement***, eine auf Kunden und Produkte hin ausgerichtete, als „flach" oder „schlank" bezeichnete Organisation mit kompetenten, entscheidungsfähigen Mitarbeitenden, die Verantwortung zu übernehmen bereit sind und von übermäßiger Gängelung befreit wieder Arbeitsfreude und Produktstolz entwickeln können.

Im *Leitfaden zur Anerkennung als Reformamt* der Landeshauptstadt Düsseldorf heißt es zum Standard 2 – Pro-

[3] Sammlung Mitteilungsblatt der Stadtverwaltung Düsseldorf 17/95 01.09.

duktorientierte Aufbau(re)organisation: *„Ziel ist es, die Verantwortung für ein Produkt/eine Produktgruppe jeweils einer Organisationseinheit zuzuordnen. ... Hierbei sollte die verantwortliche OE in der Regel auf einer niedrigeren Hierarchiestufe als bei der ‚Amtsleitung' angesiedelt sein [...]."*[4]

Erst mit diesem Schritt – der Einführung der Budgetierung mit Produktverantwortlichen im Fachamt – wird die Sphäre des Neuen Steuerungsmodells wirklich betreten. Ohne diesen Schritt gibt es keine Verwaltungsmodernisierung!

4.2 Die Produktmanagement-Philosophie

Das Leitbild der flachen Organisation bedeutet im Kontext des Neuen Steuerungsmodells aber nicht nur Rückbau von Hierarchie und Arbeitsteilung, sondern eine konsequent an den Produkten orientierte Delegation von Aufgabe, Kompetenz und Verantwortung – sie konkretisiert also das Konzept der Dezentralen Ressourcen-Verantwortung auf der Ebene der Produkte. Im zitierten Leitfaden heißt es zum Thema **Produktverantwortliche(r)**: *„Für jedes Produkt ist jeweils ein(e) Produktverantwortliche(r) zu benennen. Diese(r) muß verfügen über: Ressourcenverantwortung, Organisationsverantwortung und Steuerungsmöglichkeiten und -verantwortung bzgl. des Zielerreichungsgrades, soweit diese Befugnisse bereits beim Fachamt liegen."*[5]

Dies kann (und soll) in der Praxis unter Umständen auch zur Neuzuschneidung von Produkten unter den Ämtern führen, wenn unter dem Produktgesichtspunkt Aufgabenverschränkungen und -doppelungen zwischen mehreren Ämtern – aber auch im Amt selbst – aufgedeckt werden. Die Mehrfachbearbeitung einer Sache durch mehrere „Zuständi-

[4] Landeshauptstadt Düsseldorf 1998, S. 7

[5] a. a. O., S. 4

ge", oft unter gegenseitiger Behinderung, darf als eine verbreitete, zudem Führungsstil-abhängige Ressourcenverschwendung im Öffentlichen Dienst vermutet werden.

Welche Auswirkungen hat diese Produktfokussierung nun für die betriebliche Organisation? Die betriebswirtschaftliche Organisationslehre versteht unter *„**Produktmanagement-Organisation**: Konzept einer mehrdimensionalen Organisationsstruktur, bei der eine gegebene Grundstruktur durch die organisatorische Verankerung von Kompetenz für die bezüglich einzelner Produkte oder Produktgruppen bestehenden Aufgaben ... ergänzt wird."*[6] Etwas anschaulicher formuliert:

> *„Bei der **produktorientierten Matrixorganisation** wird in einer zweiten Ebene eine weitere Struktur, die objektorientiert ist, über eine verrichtungsorientierte Linienorganisation gelegt."*[7]

Die Änderung ist im Prinzip einfach: Zu der bestehenden Grundstruktur – in der Regel die Verwaltungs- oder Wirtschaftsabteilung – tritt eine zweite Dimension: die der Produkte. In der Volkshochschule werden aus Hauptberuflichen *Pädagogischen Mitarbeiter* (HPM): Hauptberufliche *Produktverantwortliche Manager*.

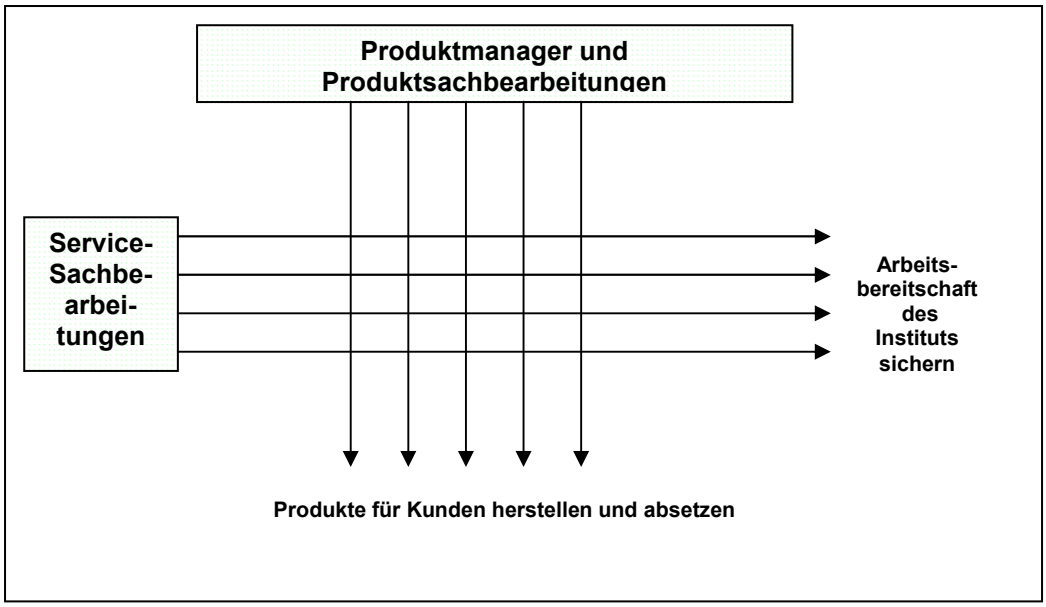
Beim Zuschnitt der Produkte (Fachbereiche) und Verantwortlichkeiten (Fachbereichsleitungen) kann es Passungsprobleme geben. So kann ein Weiterbildungsbetrieb beispielsweise 30 Fachbereiche, aber nur 20 Fachbereichsleitungen haben. Manche Fachbereichsleitungen sind also für zwei oder mehr Fachbereiche verantwortlich – an kleineren Einrichtungen mit weniger Personal wird dies die Regel sein. Jeder Fachbereich aber stellt ein Produkt dar, das in Abhängigkeit von der Nachfrageentwicklung und anderen Kriterien gesteuert werden soll.

Die Aufbauorganisation erhält so die Form einer **Funktionsmatrix**, in der Querschnittsaufgaben in der verbleiben-

[6] Gabler Wirtschaftslexikon 1993, Band 6, S. 2672

[7] Kunesch 1993, S. 60

den Linienorganisation mit den gebildeten Produktsparten vernetzt werden, wobei die Produktsparten jeweils aus einem Produktverantwortlichen sowie Produktsachbearbeitungen bestehen; es kommt im Verwaltungsbereich also zu einer funktionalen Entmischung von Tätigkeiten, die bei größeren Einrichtungen mit einem Rückbau der Arbeitsteilung und Spezialisierung einhergeht. Als zentrale Querschnittaufgaben verbleiben etwa Raumbewirtschaftung, ADV, Rechnungswesen usw., die im Leistungsprozess der Produkterstellung vor- bzw. nachgelagert sind.



■ *Abb. 7: Produktorientierte Matrixorganisation*

4.3 Neue Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortung

Der Produktmanagement-Gedanke schließt bereits logisch aus, dass für das gleiche Produkt zwei oder mehr Mitarbeiter verantwortlich sein können – dies wäre zudem ein Verstoß gegen die **Goldene Regel der Organisation**:

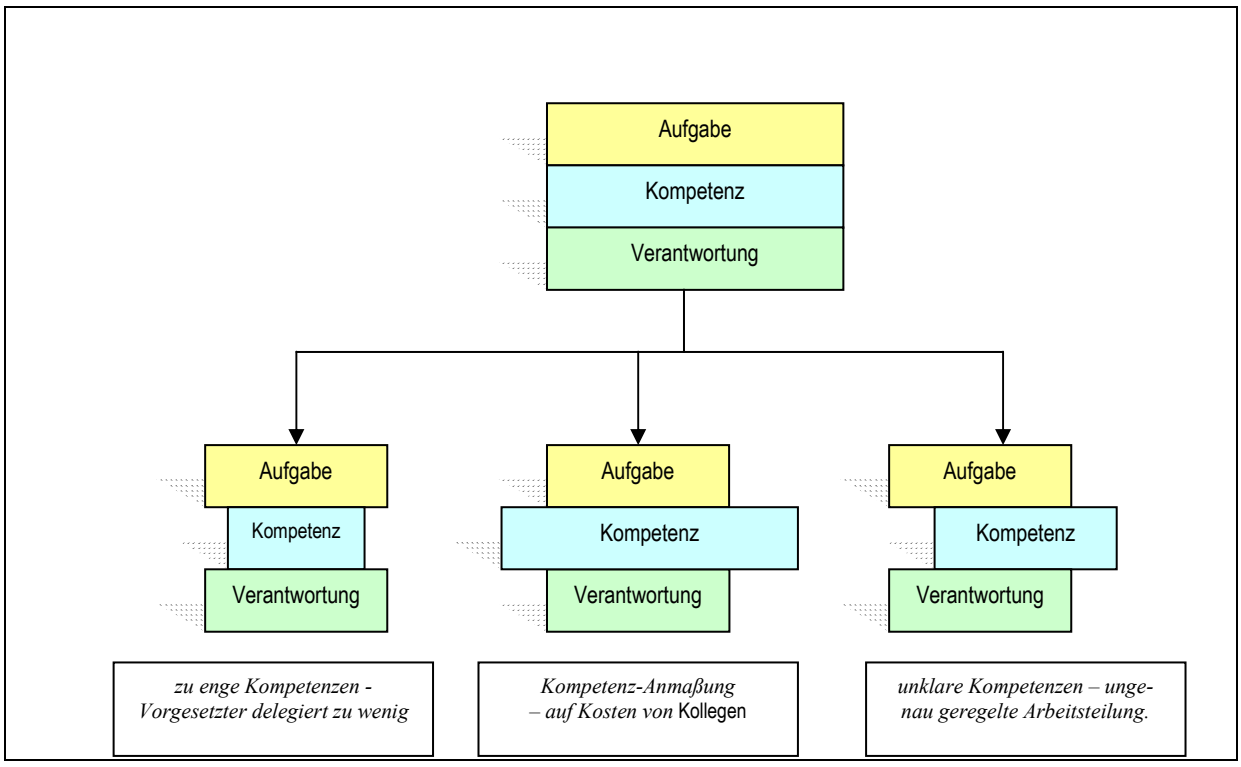
„Aufgabe, Verantwortung und Kompetenz jedes Mitarbeiters müssen einander entsprechen. Sie bilden eine untrennbare Einheit."[8]

Kompetenz meint hier die Befugnis, alle zur Erfüllung einer bestimmten Aufgabe notwendigen Anordnungen treffen zu können. In der folgenden Abbildung (7) werden die typischen Verstöße gegen die „Goldene Regel" dargestellt.

Häufig werden zu enge Kompetenzen geschnitten. Dann reichen die übertragenen Befugnisse nicht aus, um der Aufgabe gerecht werden zu können (Entscheidungsvorbehalte u. a.). Im zweiten Fall ist die Kompetenzanmaßung dargestellt: Hier können formal höher gestellte Funktionstypen (z. B. Abteilungsleitungen) ihren Kollegen gleicher Aufgabenstellung (z. B. Fachbereichsleitungen) über bestimmte Teilzuständigkeiten hineinreden. Im dritten Beispiel ist die Chaos-Organisation mit ihrer unklaren Aufgabenverteilung dargestellt.

Die Praxis ist hier reich an Stilblüten, die aus der bürokratischen Arbeitsteilung oder einem überzogenen Machtanspruch der übergeordneten Stelle, möglicherweise auch aus einem kalkulierten Gegeneinander („Teile und herrsche") erwachsen.

[8] Institut für Betriebswirtschaftslehre an der Handels-Hochschule St. Gallen 1968, S. 9



■ *Abb. 8: Aufgabe, Kompetenz und Verantwortung*

Sinnvollerweise sollten in einer Weiterbildungseinrichtung die folgenden Entscheidungsvorbehalte – um nur einige wichtige zu nennen – eliminiert und **als Befugnisse an den Produktverantwortlichen delegiert** werden:

1. Unterschreiben der Honorarverträge,
2. Vereinbaren von Honorarvergütungen über dem Regelsatz sowie zur Erstattung von Fahrt- und Unterkunftskosten,
3. Verpflichten von Dozenten mit mehr als sechs Unterrichtsstunden pro Woche,
4. Begrenzen der Teilnehmerzahl,
5. Festlegen höherer Entgelte,
6. Anbieten besonderer Veranstaltungen nach Sondertarifen,
7. Erheben von Nebenkostenerstattungen,
8. Herabsetzen der Höchstbelegungszahlen,
9. Unterschreiten von Mindestteilnehmerzahlen,
10. erneutes Anbieten ausgefallener Veranstaltungen.

Die Reorganisation des **Verwaltungsbereichs** und die durch Funktionsentmischung entstehenden Mischarbeitsplätze im Bereich der Produktsachbearbeitung sollen hier nicht weiter behandelt werden, da sie entscheidend von der

Betriebsgröße – und in der Praxis häufig von der Reformbereitschaft von Einzelpersonen – abhängt, was dann eine individuelle Problembefassung erfordert.

Im Ergebnis liefert die Reorganisation eine an der Produkterstellung orientierte Aufbauorganisation. In ihr werden Produktverantwortliche mit ihren *Aufgaben entsprechenden, erweiterten Kompetenzen* benannt und daraus erwachsenden **Steuerungsmöglichkeiten** ausgestattet, die bei einem auch für das wirtschaftliche Ergebnis verantwortlichen Produktmanager zwingend Befugnisse zur Preisgestaltung und zur Kostenbeeinflussung (hier insbesondere der Honorarkosten) einschließen.

4.4 Vom Kulturbruch zur „Corporate Identity“?

Aus Mitarbeiterfortbildungen zum Neuen Steuerungsmodell mit Hunderten von Führungsnachwuchskräften sind mir insbesondere bei den Jüngeren eine große Bereitschaft zur Übernahme von Verantwortung, Leistungsfreude und Ergebnisorientierung aufgefallen. Bei ihnen scheint das NSM offene Türen einzurennen; ihre beruflichen Erwartungen und Ansprüche sind von denen der Älteren oft deutlich verschieden. Die betriebliche Praxis zeigt allerdings, dass auch bei günstigen Voraussetzungen die Übernahme von Ergebnisverantwortung vertrauensvoll eingeübt werden muss und bis zu einem flächigen Greifen einige Jahre benötigt: Delegation von Verantwortung ist gegenseitige Vertrauensarbeit. In dieser Reformphase kann das NSM leicht scheitern.

Die Hauptblockade geht dabei nicht vom Führungsnachwuchs, dem die Übernahme von Ergebnisverantwortung abverlangt wird, sondern offensichtlich vom mittleren Management (Amts- und Abteilungsleitungsebene) aus – also von jenen, die am meisten zu verlieren glauben und sich in den alten Strukturen, Verhaltensmustern und Seilschaften sicherer wähnen: Mit ihnen wurden sie, was sie sind. Hier liegt eine hochsensible Reformbaustelle, bei der

Ängste vor Kontrollverlust und Überforderung, eine fehlende Bereitschaft oder auch Unfähigkeit zur Änderung des eigenen Führungsstils eine große Rolle spielen. Die Frustration des reformfreudigen Nachwuchses ist dann vorprogrammiert.

Die Dimension des hier erwachsenden Problems ist möglicherweise bereits bei der Konzeption des Neuen Steuerungsmodells unterschätzt worden. Die auf der Selbststeuerungsfähigkeit der Mitarbeiter gründende Übernahme von Ergebnisverantwortung stellt einen regelrechten **Kulturbruch** im Öffentlichen Dienst dar, bei dem die Internalisierung unterschiedlicher, teilweise geradezu konträrer Berufskonzeptionen gegeneinander stehen. Potthast weist zurecht darauf hin, dass die *„deutschen Kommunalverwaltungen ... den umfassendsten Reorganisations- und Reformprozeß [begonnen haben – Anm. d. Verf.], den kommunale Verwaltungen seit Freiherr von Stein erlebt haben."*[9]

Dieser Kulturbruch wird betrieblich vor allem dann erlebbar, wenn nur ein geringer Teil der Mitarbeitenden Ergebnisverantwortung übernimmt, wie es im NSM vorgesehen ist, während die anderen keine vergleichbaren Motivationsanreize – wie selbstständiges Arbeiten und Entscheiden sowie daraus erwachsende Erfolge und Arbeitsfreude – in Aussicht gestellt bekommen, außer vielleicht einem kognitiven Appell an die gesteigerte Modernität des in der Dienstleistung aufgehenden eigenen Tuns. Kundenorientierung, Termintreue, Kosten-Nutzen-Abwägen, Informationstransparenz, Teamgeist usw. sind neue Verhaltenserwartungen der Reformer, die im Verbund mit einem im Wesentlichen auf Vorschriftentreue gründenden Dienstverständnis der Nicht-Ergebnisverantwortlichen zu Verwerfungen im Geschäftsprozess führen müssen, die wegen des Erfolgsdrucks regelmäßig von den Ergebnisverantwortlichen zu kompensieren sind: Abnutzungs- und Ermüdungserscheinungen sind dann vorprogrammiert.

[9] Potthast 1998, S. 4

Das Fehlen einer gemeinsamen, konsensualen Dienstverfassung ist aber ein Problem allergrößter Tragweite, das mit Leitbild-Vorgaben – zumal im Top-down-Verfahren – nicht zu lösen ist. Betriebe mit zwei oder mehr Betriebskulturen können sich nicht evolutionär entwickeln und bleiben in ihren Erfolgsmöglichkeiten beschnitten.

Das Neue Steuerungsmodell offenbart hier ein konzeptionsbedingtes Umbauproblem. *„In öffentlichen Verwaltungen muß ggfs. akzeptiert werden, daß bei bestimmten ‚veränderungsresistenten' Personengruppen das Problem nur ‚auswachsen' kann."*[10] Ob dieses Warten auf die sog. ‚biologische Lösung' gerade im Bereich der Führungskräfte problemangemessen sein kann, ist angesichts der Tragweite zumindest fragwürdig, da sich dieser Personenkreis über seinen Einfluß auf den Führungsnachwuchs tendenziell wieder selbst reproduziert und damit überlebte und als betriebsschädlich erkannte Verhaltensmuster zukunftsfähig halten kann. Es geht hier nicht nur um strategische Personalentwicklung im Kontext eines ohnehin spannungsreichen Generationenkonflikts, sondern um die weitblickende Zielsetzung, die Arbeitsressourcen der Nachwachsenden vor dem Unvermögen der Älteren zu schützen – letztlich also um den Erhalt der wichtigsten Ressource eines Dienstleistungsbetriebes. Hier ist das Grundziel jeder strategischen Unternehmenssteuerung angesprochen: die Abwehr des drohenden Verlustes zukunftsfähiger Beschäftigungs- und damit Umsatzfelder, also letztlich die Frage der langfristigen Existenzsicherung des Unternehmens.

Wie lange Kommunalpolitiker angesichts des skizzierten Personalkonflikts bereit sind, die Kommunalverwaltung als „ihr" (schützenswertes) Unternehmen anzusehen, soll im Rahmen dieser Schrift nicht weiter reflektiert werden.

[10] a. a. O., S. 37

▼ Kernelemente für den schnellen Erfolg: Produkt-Controlling

Kapitel 5

Budgetierung: Zielvereinbarungen treffen

Dienstleistungsunternehmen wie überhaupt alle *People Businesses*[1] sind durch ihre Personalintensität gekennzeichnet. In der Sprache der Kostenrechner sind sie durch einen relativ hohen Fixkostenanteil mit einer entsprechenden Gemeinkostenproblematik erkennbar: Kosten, die den Produkten nur indirekt zugerechnet werden können, weil sie nicht eindeutig und ausschließlich von diesen verursacht wurden. Wirtschaftlichkeitsbestrebungen müssen daher an zwei Fronten ansetzen:

1. *Fixkosten-Management* zur Steuerung beschäftigungsunabhängiger Kosten

2. *Produktcontrolling* zur Steuerung variabler Produktions- und Absatzgrößen

Beide Bereiche fallen nach der Konzeption des Neuen Steuerungsmodells in den Kompetenzbereich des Institutsmanagements. Idealerweise müsste eine Weiterbildungseinrichtung sämtliche zur Zielerreichung erforderlichen Ressourcen über Budgets zugesichert erhalten. Selbst in Krisenzeiten dürfte die Konzernführung diese Budgets nicht einfach kappen, sondern müsste über revidierte Output-Ziele die dann erforderliche Ressourcenausstattung neu verhandeln. Ein solches Planungssystem mit einer konse-

[1] Unternehmen bzw. Unternehmenssparten, bei denen Investitionsgüter (insbesondere Maschinen) eine untergeordnete Rolle spielen.

quenten Input-Output-Beziehung (Kosten-Erlös-optimierte Geschäftsprozesse) wäre durchgängig rational. Eine „Haushaltssperre“ etwa hätte in diesem System den Charakter eines Vertragsbruches, der den Vertragspartner automatisch von den eingegangenen Verpflichtungen entbinden würde.

Die *Budgetierung* ist das wichtigste Steuerungswerkzeug des Controllers. Die Unternehmenssteuerung arbeitet auf allen Planungsstufen mit vereinbarten Budgets.

> *Ein **Budget** ist ein in Wertgrößen formulierter Plan, bezogen auf eine bestimmte Organisationseinheit für eine bestimmte Zeitperiode mit einer bestimmten Verbindlichkeit.*
>
> ***Budgetierung** ist das Planungs- und Steuerungsverfahren zur koordinativen Ausrichtung aller Teilfunktionen auf die wertmäßigen Organisationsziele. (Hierin besteht die besondere Aufgabenstellung des Controllings.)*

► Konzeptionelle Überlegungen

Budgetierungssysteme existieren nun seit bald 100 Jahren.

(I.) Die ersten, stark bürokratisierten Ansätze entstanden in tayloristischen Produktionsumgebungen, die durch extreme Arbeitsteilung mit entsprechenden Koordinationsproblemen gekennzeichnet waren. Eingebettet in *zentralistische Führungssysteme* waren sie geprägt durch autoritären Führungsstil, detaillierte Ergebniskontrollen, undifferenzierte Unternehmensrechnung, Koordination durch Zentralisation der Entscheidungs- und Weisungskompetenzen (Hierarchie).

(II.) Heute ist in vielen Unternehmen noch eine Budgetierung vorherrschend, die in hierarchischen Denkmodellen wurzelt und streng auf ein „command & control“ mit büro-

kratischen Detailplänen und engen Handlungsspielräumen ausgerichtet ist. Derartigen Ansätzen wird vorgehalten, schwerfällig und teuer zu sein und nicht zur heutigen Wettbewerbssituation zu passen. Auf die Entscheidungsträger wirken sie demotivierend und zur Defensive verleitend, zudem bergen sie die Gefahr der Budgetmanipulation.

Der Erfolg eines Budgetierungssystems ist maßgeblich von den Handlungsspielräumen der untergeordneten Einheiten abhängig. Die entscheidende Frage lautet dann: Welche Koordinationssysteme ermöglichen untergeordneten Einheiten die größten Handlungsspielräume, um für ihren Verantwortungsbereich auf die zunehmende Dynamik und Diskontinuität der Unternehmensumwelt angemessen reagieren zu können?

(III.) Dem entsprechen heute jene Budgetierungs-Modelle, die am Markt ausgerichtet sind, also an Verrechnungs- und Lenkungspreissystemen, und größere Handlungsspielräume eröffnen, insbesondere durch Vereinfachung, Beschleunigung und Flexibilisierung der Budgetierung *(„Better Budgeting")*. Hierauf sind die wesentlichen Merkmale ausgerichtet: hoher Delegationsgrad, kooperativer Führungsstil (Zielvereinbarungen), flexible Kontrollformen, relativ wenige (da einengend wirkende) Ressourcenrestriktionen und Leistungsvorgaben, Einbindung der einzelnen Bereiche über gesamtzielbezogene Kennzahlen, stärker ergebnis- als verhaltensorientierte Kontrollen usw.

► Operationalisierung

Welche Kosten- und Erlösansätze kommen in Weiterbildungsbetrieben für Budgetierungsüberlegungen in Frage?

In der Praxis ist die Delegation von Fixkostenverantwortung (1.) – insbesondere über die Personal- und Gebäudekosten-Budgetierung – eher selten anzutreffen, zumal diesbezügliche Budgets wertmäßig recht umfangreich sind. Dem Produktcontrolling (2.) fällt deshalb eine herausgehobene Bedeutung zu. Für die Einführung von Controlling ist

diese Situation zunächst vorteilhaft, weil so eine Konzentration auf die variablen Größen der Produktion erfolgt,, die die größten Produktivitätserfolge in Aussicht stellen. In Weiterbildungsbetrieben kommen hier vor allem die Honorar- und Reisekosten wie auch die Teilnahmeentgelte ins Blickfeld des Controllers. Zudem setzt dieser Reformschritt keine reformierte Systemumgebung voraus, ist also auch unter Fortbestand althergebrachter Verwaltungsstrukturen in der Zentralverwaltung umsetzbar.

Die folgende Tabelle listet alle hier in Frage kommenden Kosten wie auch Erlöse auf. Sie unterscheidet dabei, inwieweit diese Größen veranstaltungsbezogen (Produktebene) bzw. fachbereichsbezogen (Organisationsebene) anfallen, was für die Zurechenbarkeit von Kosten und Erlösen von großer Bedeutung ist:

	Kosten	Erlöse
Veranstaltungsbezogene Kosten/Erlöse	- Dozentenhonorare (inkl. Fahrtkosten) - Übernachtungs-/Verpflegungskosten für Dozenten - Abzuführende Prüfungsgebühren - Bewirtung - Veranstaltungsbezogene Ausgaben durch Kooperationen	- Entgelteinnahmen - Unterrichtsstundenbezogene Zuschüsse (bspw. Sprachenverband) - Veranstaltungsbezogene Einnahmen durch Kooperationen
	- Übernachtungs-/Verpflegungskosten für Teilnehmende - Vorführer und anderes nebenamtliches Personal - Kassierer - Medieneinsatz - Mieten (Fremd-, städtisch, kalk.) - Mietausfallkosten - Sonstige veranstaltungsbezogene Kosten	- Übernachtungs- und Verpflegungsentgelte - Einnahmen für Nebenkosten - Sonstige veranstaltungsbezogene Einnahmen
Fachbereichsbezogene Kosten/Erlöse	- Unterrichtsmittel (inkl. Geräte und Verbrauchsmaterial für den Unterricht) - Reparatur, Wartung, Unterhaltung von Unterrichtsmitteln - Kopierkosten für Unterricht - Seiten im VHS-Programm - Sonderdrucke - Weitere Werbungskosten (inkl. Porto) - Abonnements, Zeitschriften - Publikationen, Produktionen - Porto - Dienstreisen - Fortbildungen (Hauptamtliche)	- Werbeeinnahmen (durch Sonderdrucke u. a.) - Sponsoren - Mieteinnahmen in Fachräumen und Gebäuden

Die Einführung der Budgetierung mit Übernahme von Ergebnisverantwortung durch untergeordnete Einheiten kann auch stufenweise erfolgen, was ein sukzessives Einüben von Erfolgstechniken ermöglicht. In der Praxis bewährt hat sich z. B. auf der Ebene der Fachbereichsleitungen die Beschränkung auf zunächst wenige, überschaubare Steuerungsgrößen aus dem Spektrum der veranstaltungsbezogenen Kosten und Erlöse (1. Reihe der Tabelle → sog. Kostendeckung I). Das Konzept wird in Kap. 5.2 weiterverfolgt.

5.1 Vertragsmanagement mit Instituten/Ämtern

Die eingangs geschilderte Systemschwäche teilrationaler Führungsstrukturen wird im Neuen Steuerungsmodell mit einem effektiven Mittel bekämpft: der Budgetierung mit Zielvereinbarung (Kontrakt-Management):

- Das Ziel (WAS) wird zentral entschieden, also etwa wie viel Weiterbildung „produziert" werden soll (Output); die hierzu erforderlichen Ressourcen (Input) werden im Dialog ausgehandelt.

- Dem Versprechen, die vereinbarten Ziele zu erreichen, wird das Versprechen gegenübergestellt, die erforderlichen Produktionsmittel und Entscheidungskompetenzen (!) zur Verfügung zu stellen bzw. zu gewähren.

Budgetierung im NSM hat eine besondere Qualität durch die Bildung bereichsbezogener Teilbudgets, die zu einem Gesamtbudget koordiniert werden. Sie bereitet damit im Rahmen Dezentraler Ressourcen-Verantwortung das wertmäßige Umfeld dezentraler Entscheidungsträger bzw. Produktverantwortlicher.

In Düsseldorf wird eine relativ einfache – d. h. auf wenige Faktoren gestützte – Zielvereinbarung zwischen Dezernat und Institut getroffen. Sie hat komplexeren Ansätzen

gegenüber den Vorteil, gut steuerbar (Operationalisierung, Kommunizierbarkeit, Kontrollierbarkeit usw.) zu sein und relativ wenige Systemwidersprüche zu produzieren. Bereits Lao-Tse wusste: *„Je mehr Gesetze, desto mehr Diebe gibt es“*. Wichtige Zielgrößen können sein:

1. Die Menge der Unterrichtsstunden (evtl. weiter nach Produkten oder Produktgruppen differenziert)

2. Die Wirtschaftlichkeit der Faktorkombination als Finanzsaldo (z. B. die Deckung von beschäftigungsabhängigen Honorar- und vergleichbaren Kosten durch Teilnehmerentgelte)

3. Der kommunale Zuschuss (etwa als Betriebsergebnis einer Kosten- und Leistungsrechnung)

4. Die Personalausstattung (= Ressourcen), verbunden mit einer Personalkostenbudgetierung

Eine konsequente Dezentralisierung der Ressourcen-Verantwortung würde auf eine separate Personalkostenbudgetierung verzichten und die Aufteilung von Personal- und Sachkosten an die Institutsleitung delegieren – ein Schritt, der auch in einer späteren Reformphase erwogen werden kann.

Praxisbeispiel:

Zielvereinbarung

mit der Volkshochschule für das Jahr 2004

Dieser Kontrakt legt die Ziele für die Arbeit der Volkshochschule und die dafür erforderlichen Ressourcen für das Jahr 2004 fest. Im Rahmen dieser Zielvereinbarung hat die Volkshochschule eine umfassende Kompetenz zur eigenverantwortlichen Entscheidung in allen Fachangelegenheiten. Über die Erfüllung der vereinbarten Leistungen informiert die Volkshochschule zum 30.4. und 31.10. im Rahmen des „Berichtswesens zum Weiterbildungsentwicklungsplan".[2]
Grundlage der Zielvereinbarung ist der Weiterbildungsentwicklungsplan 2003–2007 in der Fassung vom … Darin sind die Grundzüge der Entwicklung der Volkshochschule bis zum Jahre 2007 beschrieben einschließlich der Entwicklung von Programmumfang, Stellen und Zuschussbedarf.

I. Allgemeine Aufgabenstellung

…

II. Programmentwicklung

Vereinbart werden folgende Ziele:

Produkt 1 – Volkshochschule: mind. 85.000 Unterrichtsstunden und 850.000 € Kostendeckung 1
Produkt 2 – Schulische Weiterbildung: mindestens 16.000 Unterrichtsstunden

III. Personalentwicklung

Vereinbart werden folgende Zahlen (Stellenplan):

20 Stellen für Hauptberufliche Pädagogische Mitarbeiter (einschl. Direktor/in)

25 Stellen für Weiterbildungslehrer

38 Stellen für Hauptberufliche Verwaltungsmitarbeiter

IV. Zuschussentwicklung

Vereinbart wird ein Zuschussbedarf in Höhe von maximal 1,950 Millionen Euro.

V. Qualitätsziele

…

Datum

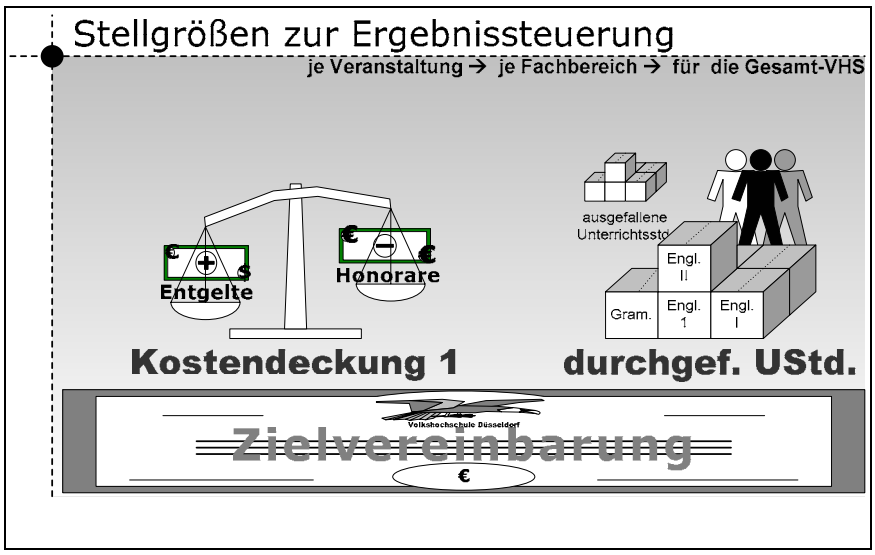
Unterschrift Bürgermeister (oder Dezernent) *Unterschrift VHS-Leitung*

[2] Ein Praxisbeispiel hierzu ist in Kap. 7, Abb. 8 gegeben: Bericht an die Beigeordneten-Konferenz.

5.2 Vertragsmanagement im Betrieb: Stellgrößen zur Ergebnissteuerung

Die Zielvereinbarung aus dem vorangehenden Beispiel bezieht sich auf das Gesamtinstitut und arbeitet daher mit recht groben Stellgrößen. Sie ist für Steuerungszwecke innerhalb der Volkshochschule – also zur eigentlichen Produktsteuerung – ungeeignet. Im nächsten Schritt geht es deshalb darum, Gesamtziele zu operationalisieren, d. h. herunter zu brechen auf die Ebene dezentraler Entscheidungsträger im Institut. In Weiterbildungsbetrieben werden dies in der Regel die Fachbereichsleitungen sein, die im Rahmen ihres fachlichen Zuständigkeitsbereiches als Produktmanager Ergebnisverantwortung übernehmen sollen. Hierzu wird eine Budgetierung auf der Basis von Zielvereinbarungen eingeführt.

Unerlässliche Vorbedingung einer solchen Budgetierung ist die Delegation von Kompetenzen, also die Eröffnung von Entscheidungs- und Handlungsspielräumen. Wer für Ergebnisse verantwortlich werden soll, muss auch die wesentlichen Stellgrößen verändern können. Die folgende Grafik (8) weist als mögliche Stellgrößen die „Kostendeckung I“ und die „durchgeführten Unterrichtsstunden“ aus:



■ *Abb. 9: Stellgrößen zur Ergebnissteuerung*

Welche Kompetenzen werden durch diese Stellgrößen berührt? Das Mengenziel **Unterrichtsstunden** setzt Planungsautonomie voraus und wer eine bestimmte **Kostendeckung** erreichen will, muss die diesen Saldo bildenden Honorare und Preise in ihrer Höhe beeinflussen können. Üblicherweise werden hierzu aber vom Stadtrat in einer Honorar- und Entgeltordnung Größen zentral festgelegt, die deshalb zumindest in gewissen Spannweiten geöffnet werden müssen. Der nächste Reformschritt lautet deshalb:

5.3 Notwendige Handlungsspielräume schaffen und erweiterte Kompetenzen delegieren

In der **Honorarordnung** kann zum Beispiel neben einem Regelhonorar (als Richtwert) ein oberer Honorarhöchstsatz pro Unterrichtsstunde benannt werden. Die sich hieraus ergebende Spanne bildet den Entscheidungsspielraum für die Fachbereichsleitungen. Staffelhonorare sind zudem die unerlässliche Voraussetzung für eine wenigstens ansatzweise leistungsgerechte Honorardifferenzierung. Die nordrhein-westfälischen Volkshochschulen wenden die Festbetrags-Honorierung mehrheitlich nicht mehr an: 85 von 101 befragten Volkshochschulen zahlen Staffelhonorare.[3]

Analog hierzu kann eine Änderung der **Entgeltordnung** erfolgen, wobei im folgenden Beispiel eine – politisch gewollte – Differenzierung zwischen bestimmten Angebotsbereichen vorgesehen ist:

[3] Vgl. Volkshochschulen in Nordrhein-Westfalen (2004), S. 5

Änderung der Entgeltordnung:

Das Entgelt für eine Unterrichtsstunde (45 Minuten) wird von der Volkshochschule festgelegt und beträgt bei Kursen/Seminaren

zwischen … und … € im Bereich der Politischen Bildung

zwischen … und … € im Bereich Kreative Weiterbildung und Sport

zwischen … und … € in sonstigen Bereichen

In der kommunalen Praxis werden Stadträte derartige Entscheidungskompetenzen ungern aus der Hand geben wollen. Die Öffnung der Honorar- und Entgeltordnung bietet aber ein hervorragendes gemeinsames Lernfeld des „Politischen Controllings", da hier eine sukzessive Vertrauensbildung möglich ist. So kann zunächst eine vorsichtige Öffnung über enge Entgelt- und Honorarspannen vereinbart und später erfolgsabhängig erweitert werden.

Delegation von Kompetenzen

(Bestandteil der Dienstanweisung)

Folgende Befugnisse des VHS-Direktors werden an die Fachbereichsleitungen ***delegiert****:*

Unterschreiben der Honorarverträge – Vereinbarung von Honorarvergütungen über dem Regelsatz – Erstattung von Fahrt- und Unterkunftskosten – Angebote mit begrenzter Teilnehmerzahl und erhöhtem Entgelt – Erhebung von Nebenkosten-Einnahmen – Herabsetzung der Höchstbelegungszahlen – Unterschreiten der Mindestteilnehmerzahlen – …

Für alle Fachbereichsleitungen werden zwei ***Ziele*** *verbindlich:*

(1) die Vorgabe der Unterrichtsstundenzahl und

(2) die Vereinbarung eines Budgets, d. h. der Differenz zwischen Entgelteinnahmen und Honorarausgaben.

Die Saldoverantwortung wird der Fachbereichsleitung übertragen.

5.4 Zielvereinbarungsgespräche und Ergebnisabweichungen

Welche Kompetenzen sollten delegiert werden? Eine Konzentration der Zielvereinbarung auf die wesentlichen Stellgrößen – im Beispiel: die Zahl durchgeführter Unterrichtsstunden und der Saldo aus Entgelteinnahmen und Honorarausgaben – bietet den Vorteil relativ großer Handlungsspielräume, denn alles, was nicht vorgegeben ist, kann ja zum Zwecke der Zielerreichung (!) verändert werden. Damit steigen die Erfolgschancen erheblich.

Mit der Anzahl der Zielfaktoren steigt die Gefahr von **Zielkonkurrenzen** an. Selbst in unserem Modell mit nur zwei Stellgrößen hat die Fachbereichsleitung den potenziellen Entscheidungskonflikt zu lösen, bspw. dem vereinbarten Unterrichtsvolumen den Vorrang vor der vereinbarten Kostendeckung geben zu müssen, wenn beide Ziele nicht gleichzeitig erreicht werden können und die Zielvereinbarung keine Zielprioritäten festgelegt hat. Bei Vorrang der Kostendeckung hingegen müssten Kurse/Seminare, die aufgrund geringerer Nachfrage weniger Entgelte erzielen, gestrichen werden – zu Lasten des Ziels der Unterrichtsmenge. Damit wird u. U. der Zusammenbruch eines ganzen Programmbereichs riskiert, wenn das Kostendeckungsziel nachfragefremd hoch angesetzt ist.

Zur **Vorbereitung der Zielvereinbarungsgespräche** der Direktion mit den Fachbereichsleitungen wertet das Controlling die Bereichsergebnisse aus und entwickelt im Hinblick auf die Gesamtzielsetzung mit hierzu geeigneten Methoden – z. B. einem Portfolio-Management (vgl. Kap. 9.2 ff.) – Zielvorstellungen für die einzelnen Entscheidungsbereiche. Hierzu hilfreiches Datenmaterial kann beispielsweise folgendermaßen aufbereitet sein:

Fachbereich	Ergebnis Vorjahr	**Ziel 2003**	Prognose Frühjahr	Prognose Herbst	**Ergebnis 2003**	Ziel-abwei-chung
FB 07: Fremdsprachen						
- Unterrichtsstunden:	10.207	**11.000**	11.310	10.700	**10.330**	-6,1%
- *Saldo Kostendeckung*	*79.399 €*	***81.000 €***	*85.689 €*	*91.839 €*	***92.262 €***	13,9%
FB 10: Politik, Gesellschaft						
- Unterrichtsstunden:	942	**900**	1.077	1.062	**1.050**	16,7%
- *Saldo Kostendeckung*	*-5.257 €*	***-5.000 €***	*-6.699 €*	*-6.295 €*	***-5.983 €***	-19,7%
…						
Summe VHS						
- Unterrichtsstunden:						8,0%
- Saldo Kostendeckung						12,1%

■ *Tab. 2: Fachbereichsbudgetierung - vom Ziel zum Ergebnis*

Die Überlegenheit des Vertragsmanagements gegenüber herkömmlichen Planungsmethoden der Verwaltung resultiert wesentlich aus dem zugrunde liegenden Dialogverfahren, mit dem unsinnige Planungsansätze vermieden werden. Hierzu führen beide Vertragsparteien Zielfindungsgespräche, die auf argumentativem Wege eine beide Seiten bindende Zielformulierung festschreiben (vgl. das folgende Gesprächsprotokoll zur Zielvereinbarung).

Fachbereichsleitung	Frau/Herr N. N.	Kostenstelle
Fachbereich	43 - Englisch	Kostenträger

Gesprächsprotokoll zwischen FBL und Controller

Das Controlling schlägt folgende Werte zur Zielvereinbarung vor:

Unterrichtsstunden ▶ _____ Kostendeckung 1 ▶ _____

Als Ergebnis des heutigen Vorgesprächs zur Zielvereinbarung wird festgehalten:

☑ Fachbereichsleitung und Congrolling stimmen mit den vorgenannten Zielwerten überein.

☐ Abweichend von den Vorschlägen des Controllings begründet die Fachbereichsleitung folgende Zielwerte:

Unterrichtsstunden: _____ Kostendeckung 1: _____

Begründung: _____

DAT: |_|_|_|_|_|_| Unterschrift Controller _____

Zielvereinbarung für 2005 zwischen Direktor/-in und Fachbereichsleitung

Als Ergebnis des heutigen Gesprächs zwischen Direktorin, Fachbereichsleitung und Controller wird folgende Zielvereinbarung getroffen:

Unterrichtsstunden ▶ _____

Kostendeckung 1 ▶ _____

Begründung: _____

DAT: |_|_|_|_|_|_|

Unterschrift FBL _____ Unterschrift Direktorin _____

■ *Abb. 10: Muster einer Zielvereinbarung zwischen Direktorium und Fachbereichsleitung*

Spannend wird nun die Frage, wie mit **Ergebnisabweichungen** umgegangen wird. Soll das Budgetierungsverfahren kein Papiertiger sein, wird man genau festlegen, welcher Handlungsbedarf bei Erreichen welcher Abweichungen

(Alarmgrößen) entsteht. Dies ist ein sehr sensibler Regelungsbereich, da einerseits die Verbindlichkeit von Absprachen eingeübt werden soll, ohne andererseits die (Risiko-)Bereitschaft zur Übernahme von Ergebnisverantwortung zu schwächen. In einer „Durchführungsverordnung zur Budgetierung“ könnte beispielsweise festgelegt werden:

> *Durchführungsverordnung*
>
> *zur institutsinternen Budgetierung*
>
> *…*
>
> *III. Zielerreichung*
>
> *Wird die Saldovorgabe zum Ende des Geschäftsjahres um mehr als 5 v. H. und mindestens 500 € verfehlt, so ist die Abweichung vom FBL gegenüber der VHS-Leitung zu begründen und vom Controller zu kommentieren, damit – soweit möglich – Vorschläge erarbeitet werden, wie die Zielvorgaben zukünftig realisiert werden können oder damit die Zielvorgaben korrigiert werden.*

Zur Erinnerung: Das Beispielmodell weist die wesentlichen Merkmale des *Better Budgeting* auf: Es basiert auf kooperativer Führung (Zielvereinbarungen) bei hohem Delegationsgrad, arbeitet mit wenigen Vorgaben und Restriktionen, die gleichzeitig eine gesamtzielbezogene Einbindung erlauben, und beschränkt sich auf ergebnisorientierte Kontrollen und flexible Kontrollformen (ergebnisbezogene Erarbeitung von Verbesserungsvorschlägen).

Im Kern geht es also um eine gegenseitige Managementunterstützung, die wesentlich vom Controlling zu leisten ist, weshalb der Controller mitunter auch als „Gewinnmanager“ bezeichnet wird. Controlling funktioniert hierzu in einem kybernetischen Regelkreis, der über Abweichungsanalysen die Zielbildungs-, Planungs-, Realisierungs-, Kontroll- und Informationsprozesse im gesamten Institut steuert.

Kapitel 6

Produkte messen und steuern – mit Kennzahlen

*„**Kennzahlen** sind numerische Informationen, die eine Aussage über betriebswirtschaftliche Sachverhalte zulassen. Sie haben von jeher eine überragende Bedeutung für den Controller."*[1] Entsprechend hat sich eine eigene Kennzahlen-Literatur entwickelt. Jedoch gibt es keine allgemeingültigen Modelle, da Kennzahlen immer aus dem Bereich abzuleiten sind, den sie messen und steuern wollen.

6.1 Kennzahlensysteme

Im Weiterbildungsbereich sind mehrere Akteure mit Steuerungsansprüchen teils bildungspolitischer, teils bildungsökonomischer Art auszumachen, z. B. das Bundesland, die Kommune, die Institutsleitung, die Fachbereichsleitung. Bislang hat sich kein Kennzahlensystem herausgebildet, das dem Anspruch genügen könnte, *„… eine geordnete Gesamtheit von mehreren Einzelkennzahlen* [zu sein]*, die in einer sachlich sinnvollen Beziehung zueinander stehen, sich gegenseitig ergänzen und erklären und so als Gesamtheit über einen Sachverhalt vollständig informieren."*[2]

Es mag daher für unsere Zwecke genügen, aus einer überinstitutionellen Perspektive regionale Kennzahlensysteme anzusprechen, im Wesentlichen aber aus dem Blickwinkel des Controllers und der Institutsleitung geeignete Kennzahlen darzustellen, die sich aus einer klaren Steuerungsaufgabe ergeben und im Rahmen eines mathemati-

[1] Baus 1996, S. 131

[2] a. a. O., S. 132

schen Kennzahlenverbundes letztlich den Horizont des Machbaren abstecken.

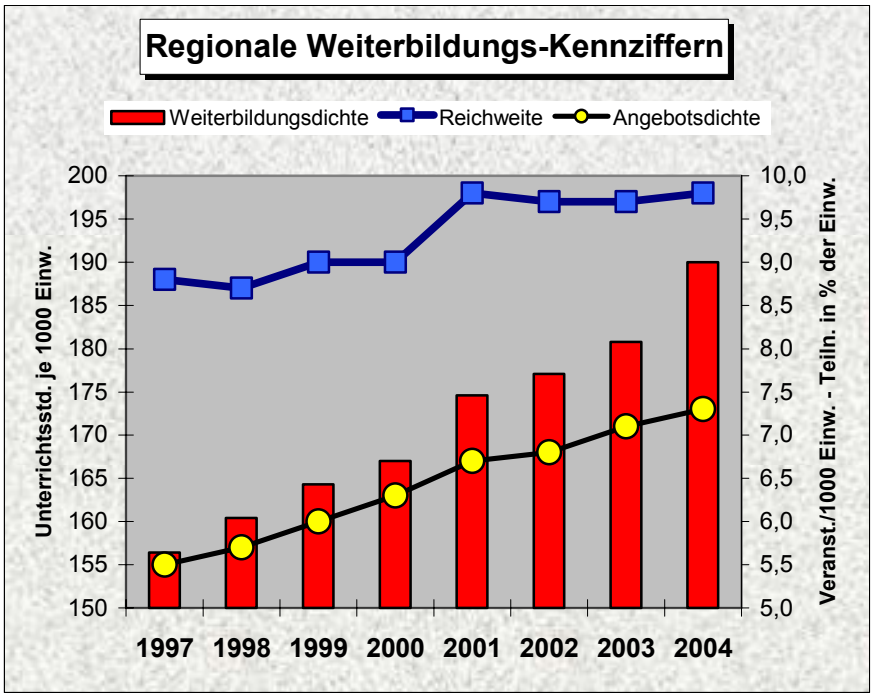
6.2 Regionale Weiterbildungs-Kennzahlen

Regionale Kennzahlen sind insbesondere für kommunale Steuerungszwecke interessant. Sie erlauben durch den Vergleich mit anderen regionalen Weiterbildungsmärkten eine Aussage über den Sättigungs- oder Versorgungsgrad vor Ort.

Indikatoren für Leistungen sind etwa die Anzahl der Teilnehmenden (Kunden), die Menge der durchgeführten Unterrichtsstunden oder der realisierten Veranstaltungen. Bezogen auf die Marktgröße – etwa die Wohnbevölkerung – lassen sich so Kennziffern bilden, die in Prozent oder je Tausend Einwohner interregionale Vergleiche ermöglichen. Da vor Ort unter Umständen mehrere Weiterbildungsanbieter aktiv sind, müssten die Daten aller Anbieter aggregiert werden, um eine vollständige marktbezogene Aussage treffen zu können. Dies ist regelmäßig wegen fehlender Daten nicht möglich. Doch auch institutsspezifische Kennziffern machen Sinn, da der marktbezogene Leistungscharakter der Einrichtung korrekt beschrieben wird; die Kennziffern haben dann weniger für den (unvollständig erfassten) Markt, wohl aber für den Leistungsanbieter Gültigkeit. Beispiele für eingeführte Kennziffern:

Reichweite	Anzahl Teilnehmer in Prozent der Einwohnerzahl
Weiterbildungsdichte	Unterrichtsstunden je 1.000 Einwohner
Angebotsdichte	Veranstaltungen je 1.000 Einwohner

Diese Kennziffern gewinnen an Aussagekraft, wenn sie als Zeitreihe dargestellt und im Verbund ausgewertet werden. Zudem lassen sie sich grafisch ansprechend visualisieren.



■ *Abb. 11: Regionale Weiterbildungs-Kennziffern VHS Düsseldorf*[3]

Im Verbund der Kennziffern lässt sich so aussagen, dass sich Jahr für Jahr nicht nur mehr Einwohner – nämlich im Beispiel zuletzt um die zehn Prozent – weitergebildet haben (Reichweite), sondern dass auch die Intensität des Weiterbildungsbemühens zugenommen hat – im Beispiel von 156 auf 181 Unterrichtsstunden pro Tausend Einwohner (Weiterbildungsdichte). Etwas ungenauer ist die Angebotsdichte, die im Beispiel von 5,5 auf 7,1 Angebote je 1.000 Einwohner gestiegen ist, da sich hinter einem Angebot ein kurzweiliger Vortrag, aber auch ein vielstündiger Lehrgang verbergen kann.

6.3 Instituts-Kennzahlen

Instituts-Kennzahlen sind sowohl zur internen Steuerung als auch im Rahmen der Berichtspflicht gegenüber dem Dezernenten, dem Bürgermeister bzw. dem Schulausschuss oder Stadtrat geeignet. Sie beziehen sich auf die wesentlichen Steuerungsgrößen, die häufig auch Gegenstand der Zielvereinbarung sind.

[3] Vgl. Landeshauptstadt Düsseldorf 2004, S. 5

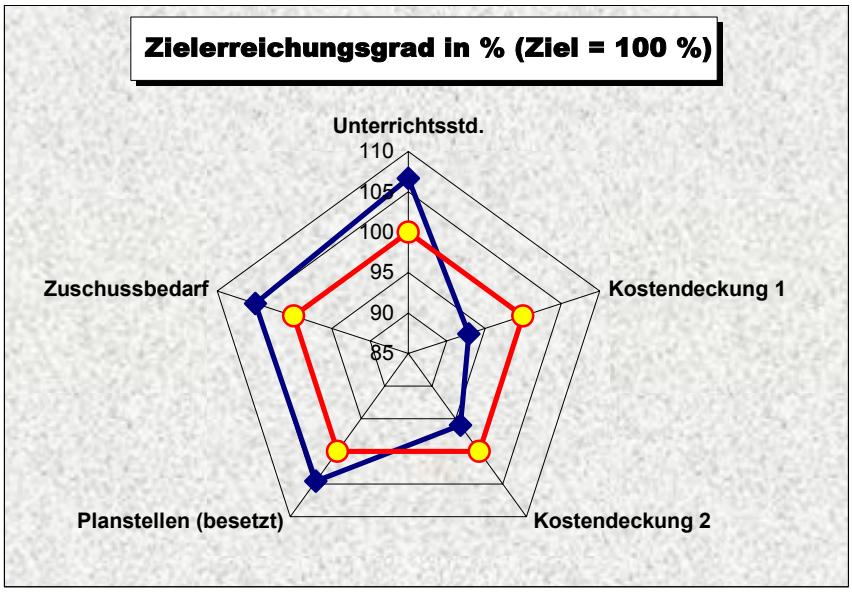
Denkbar sind hier zum Beispiel:

1. **Unterrichtsstunden-Anzahl** (zur Leistungssteuerung)
2. **Kostendeckung 1** in € (Saldo von Teilnehmerentgelten und Dozentenhonoraren zur Steuerung der Wirtschaftlichkeit des Lehrbetriebs)
3. **Kostendeckung 2** in € (Nebenkosten-Einnahmen zur Steuerung der Refinanzierung von Lehr-/Lern-/Arbeitsmitteln)
4. **Personal** (Stellenzahl, besetzte Stellen)
5. **Zuschussbedarf** in € (kommunaler Zuschuss)

Im Rahmen einer mittelfristigen Zielplanung könnte etwa folgende Wertereihe aufgestellt werden:

Zieldimension	Status 2004	Ziel 2007	Status 2004 in %	Ziel 2007 in %
Unterrichtsstd.	112.000	105.000	107	100
Kostendeckung 1	850.000	915.000	93	100
Kostendeckung 2	120.000	125.000	96	100
Planstellen	92	88	105	100
Zuschussbedarf	2.100.000	2.000.000	105	100

Werden darin die Ziele gleich 100 Prozent gesetzt, kann im Statuswert sofort das Ausmaß der Unter- oder Überschreitung der Zieldimension erkannt und beispielsweise in einer Netzgrafik veranschaulicht werden:



■ *Abb. 12: Netzdiagramm: Zielerreichungsgrad*

Die Grafik zeigt unmittelbar, dass das Unterrichtsstundenziel bereits übererfüllt ist, während die Kostendeckungsziele beide erst um die 95 Prozent erreicht haben. Möglicherweise muss ein weiterer Unterrichtsausbau realisiert werden, um die Kostendeckung auf 100 Prozent steigern zu können. Spannend könnte auch die Zielsetzung sein, das noch verfehlte Zuschussziel nicht über Personalabbau (Status 105 %), sondern über Wirtschaftlichkeitserfolge im Lehrbetrieb zu erreichen. Die Grafik hilft, bestehende Abhängigkeiten zwischen den Zielgrößen zu kommunizieren.

6.4 Produktcontrolling im Fachbereich: Strukturen erkennen und zur Steuerung nutzen

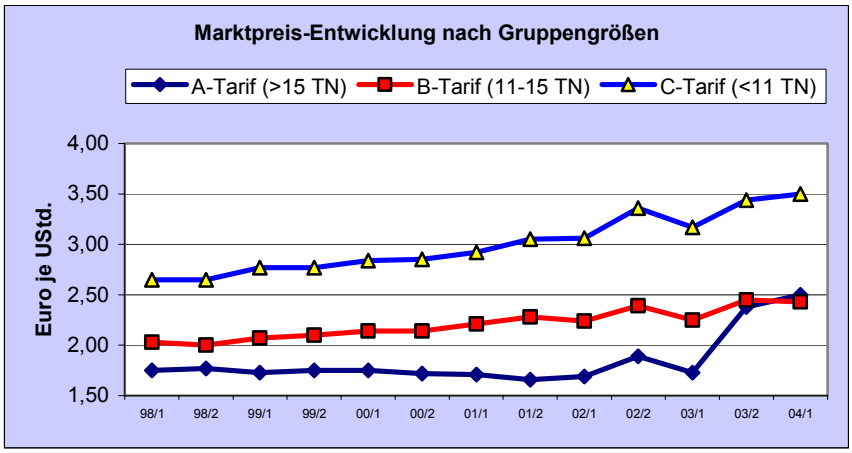
Während die bisherigen Kennziffern insbesondere im Berichtswesen eingesetzt werden, dienen Kennziffern im Fachbereich der unmittelbaren Leistungssteuerung. Das Produktcontrolling hat die Aufgabe, der saldoverantwortlichen Fachbereichsleitung zu jeder Veranstaltung alle zielrelevanten Informationen an die Hand zu geben, damit diese während des Leistungsprozesses steuernd eingreifen kann

– etwa während der ersten beiden Wochen zu Kursbeginn. Hier sind Entscheidungen über eine Preiskorrektur (in Absprache mit den Teilnehmenden) oder eine Änderung der Mindestteilnehmerzahl denkbar, aber auch Werbeaktionen usw. (Die hierfür erforderlichen Entscheidungsspielräume wurden bereits in Kapitel 5 dargestellt).

In der Praxis hat es sich zudem als höchst bedeutsam erwiesen, die Kurse und Seminare **nach der Gruppengröße** differenziert zu betrachten, um sie besser steuern zu können – auch bei der Preisgestaltung. Bei der Veranstaltungsplanung legt die zuständige Fachbereichsleitung für jede Veranstaltung eine Mindestteilnehmerzahl fest und wählt das hierzu passende Entgelt (Tarif). Bewährt hat sich die folgende Dreiteilung.

A-Gruppen	← ab 16 Teilnehmende →	**A-Tarif**
B-Gruppen	← 11–15 Teilnehmende →	**B-Tarif**
C-Gruppen	← bis 10 Teilnehmende →	**C-Tarif**

Für jeden Tarif sind **Entgeltspannen** kalkuliert, deren untere Preisgrenze mindestens das gewünschte Deckungsverhältnis der Honorarkosten durch die Entgelteinnahmen gewährleistet. Wird beispielsweise mit einer Nachfrage von bis zu zehn Teilnehmenden gerechnet, wird der C-Tarif ausgewählt, der pro Unterrichtsstunde ein entsprechend höheres Entgelt vorsieht. Die Auswertung erlaubt nun eine nach der Gruppengröße differenzierte Betrachtung und Steuerung der Preisstruktur.



■ *Abb. 13: Marktpreis-Entwicklung nach Gruppengrößen*

Die Koppelung von Gruppengröße und Preishöhe kann in der Praxis sehr dynamisch gehandhabt werden und erlaubt sogar nach Beginn der Veranstaltung Anpassungen: Wird etwa die erwartete Mindestteilnehmerzahl tatsächlich nicht erreicht, so kann in Absprache mit den Teilnehmenden die Fortsetzung des Kurses zu einem entsprechend höheren Entgelt vereinbart werden. Früher mussten solche Veranstaltungen mit „Unterdeckung" geschlossen werden. (Entsprechende Regelungen müssen in den Teilnahmebedingungen dargestellt werden).

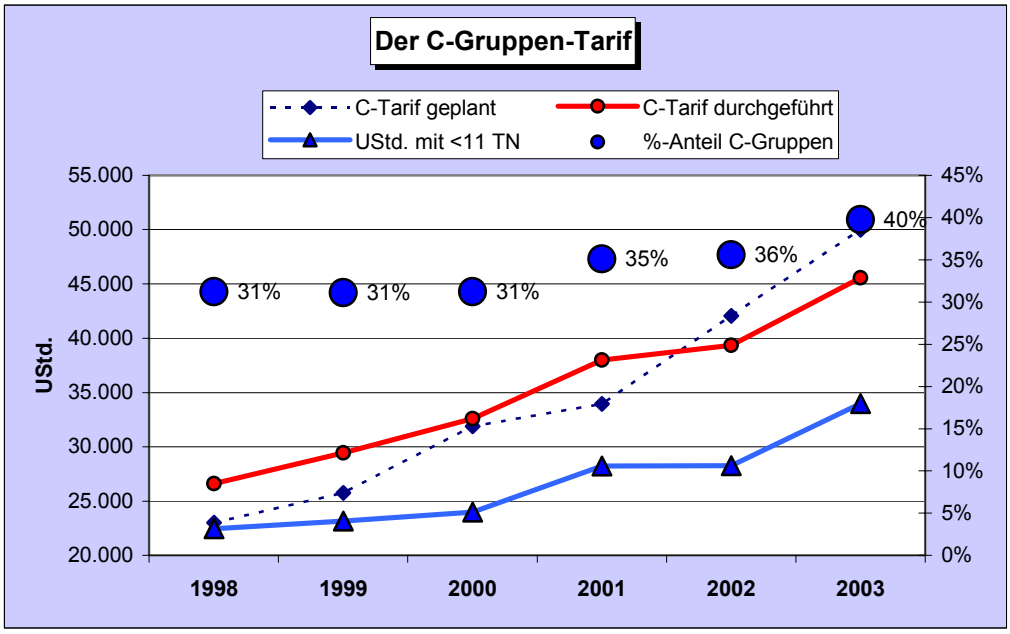
Das Instrument ermöglicht also eine sehr feine Passung von Angebot und Nachfrage sowie eine verantwortbare Steuerung der zu erzielenden Kostendeckung. Zudem eröffnen sich strukturell genauere Auswertungsmöglichkeiten, die durch einen Vergleich von Planungs- und Ergebnisdaten weiteren Erkenntnisgewinn bringen.

Eine typische Problemstellung aus der Praxis: Das Kuratorium (zu dem auch Ratsmitglieder des Schulausschusses gehören) möchte eine höhere Wirtschaftlichkeit erzielen und empfiehlt der Volkshochschule hierzu, die durchschnittliche Belegungszahl pro Kurs zu erhöhen. Die Auswertungen zeigen jedoch, dass die Teilnehmenden kleinere Gruppen bevorzugen[4] und sogar bereit sind, hierfür einen höheren Preis zu zahlen. Entsprechend wurden die Klein-

[4] Mit der Gruppengröße ändert sich natürlich auch der mikrodidaktische Rahmen einer Bildungsveranstaltung. So lassen sich beispielsweise mit Kleingruppen andere Unterrichtsmethoden einsetzen, als dies mit größeren Gruppen möglich wäre, so etwa Rollenspiele mit Videounterstützung, die dem einzelnen Teilnehmenden einen höheren Nutzen stiften können, jedenfalls in seiner Nutzerpräferenz höher stehen.

gruppen-Angebote ausgebaut (also die Durchschnittsbelegung gesenkt!) und die Wirtschaftlichkeit durch entsprechend höher kalkulierte Preise gesteigert.

Die folgende Grafik wertet hierzu vier Kennziffern zum C-Segment aus, das für Kleingruppen bis zehn Teilnehmende kalkuliert ist. Erstaunlicherweise wächst das Kleingruppen-Segment trotz des relativ teuren C-Tarifs, und zwar relativ wie absolut. Die Grafik deckt einen weiteren, erfolgswirksamen Zusammenhang auf:



■ *Abb. 14: Der C-Gruppen-Tarif*

Es wächst ein Unterrichtssegment-Anteil, der zum höheren C-Tarif kalkuliert ist, aber von mehr als zehn Teilnehmenden nachgefragt und bezahlt wird!

Die Einführung einer auf die Gruppengröße bezogenen Preisstruktur bringt also mehrere **eminente Vorteile**:

1. Es können auch speziellere Themenstellungen für kleinere Interessentenkreise durchgeführt werden.

2. Ausfälle wegen „Unterbelegung“ werden vermieden, ebenso unnötig leerstehende Räume, die Ausfallquote wird gesenkt, das Programm ausgebaut.

3. Weniger Kursausfälle führen zu höherer Kundenzufriedenheit, auch die der Lehrenden steigt.

4. Es werden weniger Ressourcen (Räume, Werbung …) verschwendet.

5. Bei entsprechender Preiskalkulation: höhere Wirtschaftlichkeit.

► Kostendeckungslisten und Kennzahlen-Tabellen

Die wichtigste Hilfestellung zum Produktcontrolling liefern die **Kostendeckungslisten**, in denen alle Veranstaltungen eines Fachbereichs ausgewiesen und ausgewertet sind und die als gebündeltes Ergebnis je Fachbereich und Semester einen unterjährigen Soll-Ist-Vergleich im Hinblick auf die getroffene Zielvereinbarung ermöglichen. Der Grundaufbau einer Kostendeckungsliste kann etwa folgendermaßen strukturiert sein:

Kostendeckungsliste für den FB 12 … - Semester 03/II **Seite 1 - Druckdatum**

APL-Nr.	Kurztitel	Status	VA	UStd.	Min.TN	Teiln.	Entg.Einn.	weitere Einn.	Honorar	weitere K.	KD-1	in %	NK-Einn.
120071	Schreibwerkstatt	J	K	18	6	10	440,00		630,00		-190,00	69,8 %	
120075	Grundwissen Gesch.	N	K		11								
120042	Heimatschutzarchitektur	J	V	2	15	18	108,00		250,00		-142,00	43,2 %	
…													
12	**Summe FB 12**			**616**	**1.814**		**13.636,00**	**0,00**	**12.542,20**	**0,00**	**1.093,80**	**108,7%**	**0,00**

Legende: **Status** (J = stattgefunden – N = ausgefallen) **VA**: Veranstaltungsart (K = Kurs – V = Vortrag - …)

■ *Tab. 3: Kostendeckungsliste*

Weitere **Kennzahlentabellen** informieren über die Entwicklung der einzelnen Fachbereiche und werten hierzu zahlreiche Kennziffern aus. Denkbar ist folgende Tabellenstruktur, in der jede Tabelle nach Fachbereichen gegliedert ist und zusätzlich die Summe ausweist:

Tabelle 1: Basisdaten

Unterrichtsstunden – Veranstaltungen – Teilnehmer – Teilnehmerstunden → jeweils für Kurse/Seminare [K/S], Vorträge/Exkursionen [V/E] und Summe

Tabelle 2: Teilnehmer

Teilnehmer [K/S], Veranstaltungen [K/S] nach A-B-C, Teilnehmer pro durchgef. K/S nach A-B-C, Teilnehmer pro V/E, Auslastung [K/S], Warteliste: Teilnehmer und Quote

Tabelle 3: Entgeltgebühr

Unterrichtsstunden (durchgef. Kurse/Seminare) nach A-B-C, Entgeltgebühr pro UStd. (durchgef. K/S) nach A-B-C, Gesamtgebühr … (dito), Gebühren pro Vortrag/Exkursion, Veranstaltungen ohne Gebühr: Anzahl und UStd.

Tabelle 4: Honorare

Honorare (durchgef. K/S): Summe und je UStd., dito für Vorträge/Exkursionen, Prüfungshonorare, übrige Honorare (absolut und Quote), Ausfallhonorare (absolut und Quote)

Tabelle 5: Entgelt-Einnahmen

Entgelteinnahmen pro UStd. [durchgef. K/S] nach A-B-C-Gruppen, Gesamteinnahmen … (dito), Einnahmen pro V/E, Entgeltermäßigungen (absolut und Quote), übrige Einnahmen

Tabelle 6: Unterrichtsstunden

UStd. pro K/S, Entgelteinnahme pro UStd., Unterrichtsstunden nach *tatsächlicher* Gruppengröße [durchgef. K/S]: ab 16 – 11-15 – bis 10 (ferner als Quote) --- *Hinweis: sonst Zuordnung zu den A-B-C-Gruppen nach der Mindestbelegungszahl*

Aus den Zahlen dieser Tabellen bzw. Datenbank lassen sich alle gewünschten Auswertungen, Zusammenfassungen und Visualisierungen ableiten. Um keinen Datenfriedhof entstehen zu lassen, sollte nach mehreren Jahren geprüft werden, welche der erhobenen Kennziffern tatsächlich Aussagekraft besitzen – der Rest entfällt und erleichtert dadurch die Übersicht.

Im Kapitel zum Berichtswesen (Kap. 7) werden weitere Instrumente wie der Planwerte-Report, Prognoserechnungen u. a. dargestellt, die ebenfalls mit den hier vorgestellten Größen arbeiten.

6.5 Der Fachbereichs-Kalkulationsbogen

Für die Unternehmenssteuerung mit dezentraler Ressourcenverantwortung ist der Fachbereichs-Kalkulationsbogen (Tab. 4) ein absolut unverzichtbares Hilfsinstrument. Er begleitet die Programmplanung über vier Arbeitsabschnitte (Semester) durch Kalkulation der Zielvereinbarungs-Größen, im Beispiel: der Saldo zur Kostendeckung 1 und die Unterrichtsstunden.

Auf der Zeitachse haben die Daten drei unterschiedliche Qualitäten. (1) Die ermittelten Ergebnisdaten (blau/fett dargestellt) werden vom Controlling zur Verfügung gestellt. (2) Zum laufenden (also noch nicht abgeschlossenen) Semester liefert der Fachbereich **Prognosedaten** durch Hochrechnung der gegenwärtig erreichten Ergebnisse. Ferner (3) **Planungsdaten**, die sich aus der Planung des nächsten Semesters und ihr zugrunde liegenden Entscheidungen etwa zum Preisniveau usw. ergeben. Um hier zu möglichst realitätsnahen Annahmen kommen zu können, haben sich Kennzahlen wie die Ausfallquote und die Entgelteinnahmen pro Unterrichtsstunde bewährt.

Durch Vergleich mit den Werten der Zielvereinbarung erlaubt der Kalkulationsbogen noch vor Drucklegung des Programms eine zuverlässige Einschätzung, ob der Fachbereich – und in der Summe die gesamte Einrichtung – „auf Kurs“ ist. Die aus diesen Daten erwachsende Frühjahrs- und Herbstprognose erreicht nach wenigen Jahren (Vergleichsdaten!) eine erstaunliche Prognosesicherheit mit eingebauter Frühwarnfunktion: Noch während des Frühjahrssemesters können Jahresabweichungen erkannt und gezielte Gegenmaßnahmen erarbeitet werden.

Durch die Beteiligung der Produktmanager erreicht der Kalkulationsbogen eine unübertroffene Prognosequalität – nach 20 Praxissemestern ist kein zuverlässigeres Verfahren bekannt geworden.

FB-Kalkulationsbogen 05/II

FB 0: [Bezeichung]
FBL: [Name]

Kurse/Seminare und Vorträge/Exkursionen	**04/1** Ergebnis €	**04/2** Ergebnis €	**2004** Summe €	**05/1** Prognose €	**05/2** Planung €	**2005** Summe €
verplantes Honorar	18.834	20.671	39.505	19.537	15.767	
Ausfallquote (geplant = 100 %)	*14%*	*15%*	*15%*	*5%*	*9%*	
tatsächliches Honorar	16.176	17.583	33.759	18.477	14.380	
Entgelteinnahmen (ohne NK)	22.923	26.362	49.285	29.275	20.880	
Entgelteinnahmen pro UStd.	*28,65*	*31,76*	*30,24*	*33,04*	*29,00*	
Saldo (Einn. - Ausgaben)	6.747	8.780	15.527	10.798	6.500	17.298

Zu den Kursen zählen auch Gesprächskreise, Bildungsurlaube und Dozentenfortbildungen.

Prüfungen/Sonstiges*						
Honorar Prüfungen						
Honorar Sonstiges						
Einnahmen Prüfungen						
Einnahmen Sonstiges						
Saldo (Einn. - Ausgaben)	0	0	0	0	0	0

**) Studienfahrten, gebührenfreie AK's, Ausstellungen, Sonderveranstaltungen, Beratungen/Tests, Arbeitsamtsmaßn. usw.*

Gesamt-Saldo	6.747	8.780	15.527	10.798	6.500	17.298
Zielvereinbarung			14.000			15.000
Abweichung:			1.527			2.298

Unterrichtsstunden						
geplante UStd. (K/S u. V/E)	926	983	1.909	938	801	
Ausfallquote (geplant = 100 %)	*14%*	*16%*	*15%*	*6%*	*10%*	
durchgeführte UStd.	800	830	1.630	886	720	1.606
geplante UStd. Sonstiges						
Ausfallquote (geplant = 100 %)						
durchgef. UStd. Sonstiges			0			0
Gesamt-UStd.	800	830	1.630	886	720	1.606
Zielvereinbarung			1.600			1.600
Abweichung:			30			6

Die Erreichung der Zielvorgaben erscheint realistisch.

Gesehen

Datum, Unterschrift FBL | Datum, Unterschrift Controller | Datum, Unterschrift Direktorin

■ *Tab. 4: Fachbereichs-Kalkulationsbogen*

Kapitel 7

Berichtswesen – genauer: Management Reporting

Das Berichtswesen hat die Gewinnung, Verarbeitung und Vermittlung von steuerungsrelevanten Informationen zur Aufgabe. In der englischen Bezeichnung *Management Reporting* klingt deutlicher an, dass die Führungskräfte des Unternehmens während des gesamten Geschäftsprozesses mit allen steuerungsrelevanten Informationen zu versorgen sind.

Um die komplexen Anforderungen an das Berichtswesen deutlich zu machen, lohnt es sich, für das Controlling als System der Unternehmenssteuerung eine in Fachkreisen beliebte Metapher zu bemühen, die den Controller als Navigator auf einem im Ozean treibenden Schiff sieht. Der Kapitän entscheidet, welchen Hafen das Schiff anlaufen soll, während der Controller den jeweiligen Standort während der Reise ermittelt, die Abdrift errechnet, den neuen Kurs vorschlägt und die (Führungs-)Mannschaft informiert, damit sie den vorgegebenen Kurs einhalten kann. Diese Darstellung ist natürlich vereinfachend, aber sie betont den Team- und Mannschaftsgeist, der in Controlling-basierten Unternehmensphilosophien konstitutiv ist.

Der Geschäftsprozess (die „Schiffsreise") wird durch die beschreibenden Zahlen des Controllings kognitiv begreifbar und als Prozess dynamischen Wirtschaftens erlebbar – erst das Berichtswesen aber macht diesen Prozess unter den beteiligten Führungskräften kommunizierbar.

7.1 Änderung der Informationskultur

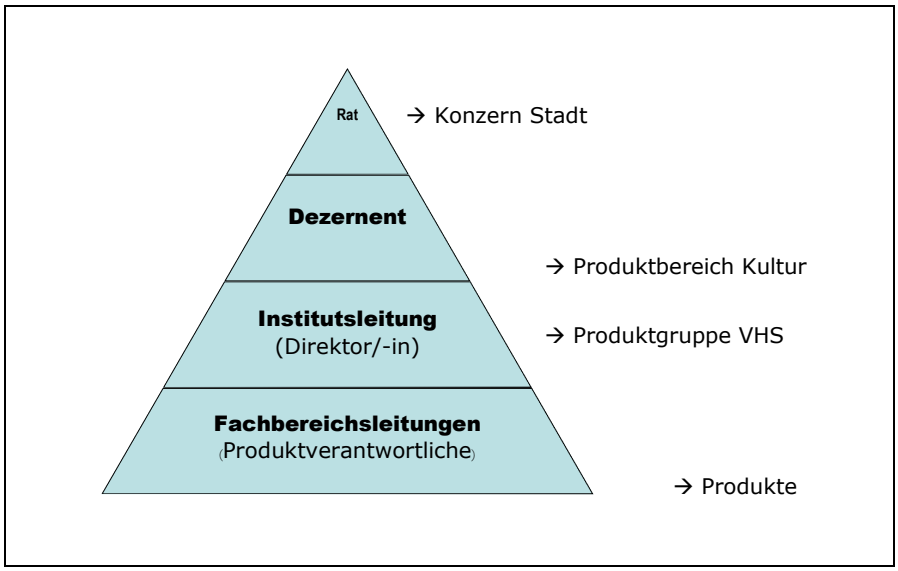
Im Berichtswesen wird der extreme Gegensatz zur **Informationskultur** klassischer Bürokratien deutlich, die alle steuerungsrelevanten Informationen in der hierarchischen Spitze bündeln. Richter führt dies auf die Interessenlage von Führungskräften im öffentlichen Sektor zurück, „da bei einem schlechten Informationssystem der relative Informationsvorsprung eine stabilere Machtposition sichert", zumal „schlechtes Management für die im System befindlichen Personen nicht existenzbedrohend ist ..."[1]

Ganz anders die neue Unternehmenskultur im NSM: Sie benötigt Mitdenker, Mitsteuernde und erschließt deren wertvolles Qualifikationspotential über eine angemessene Informiertheit. Für den Betrieb bedeutet dies Kultur im Umbruch. Und nirgendwo sonst wird dieser Umbruch sichtbarer als im Berichtswesen. Zu dieser mehr sachlichen, prozessfunktionalen, kybernetischen Argumentation tritt eine weitere: Der Unternehmenserfolg ist zu einem nicht zu unterschätzenden Anteil eine psychologische Variable. Das Neue Steuerungsmodell gründet ja auf der natürlichen Bereitschaft der Menschen, sich mit Ziel und Ergebnis des Arbeitsprozesses zu identifizieren. Wer bedenkt, dass Anerkennung, Vertrauen und Freude **die stärksten Produktivkräfte** darstellen, wird die Möglichkeiten eines strategischen Berichtswesens besser zu **entfalten** wissen.

Pragmatisch geht es zunächst darum festzulegen, WER WANN WELCHE Informationen benötigt. Auf der **Zeitachse** eines Geschäftsjahres fügen sich Zielfindung – Planung – Prognose – Ergebnis – Abweichung kybernetisch zum meist semesterrhythmischen Geschäftsprozess aneinander. Dem entsprechen die unterschiedlichen Berichtsformate: Zielvereinbarung – Planungsreport – Prognose – Ergebnisreport – Abweichungsreport (forecast …).

[1] Richter 1998, S. 348

Vom **Managerkreis** her lassen sich für Volkshochschulen in der Regel folgende Entscheidungsebenen unterscheiden, wobei entsprechend der jeweiligen Steuerungsaufgabe die Datendichte im Berichtswesen mit zunehmender Produktnähe wächst:

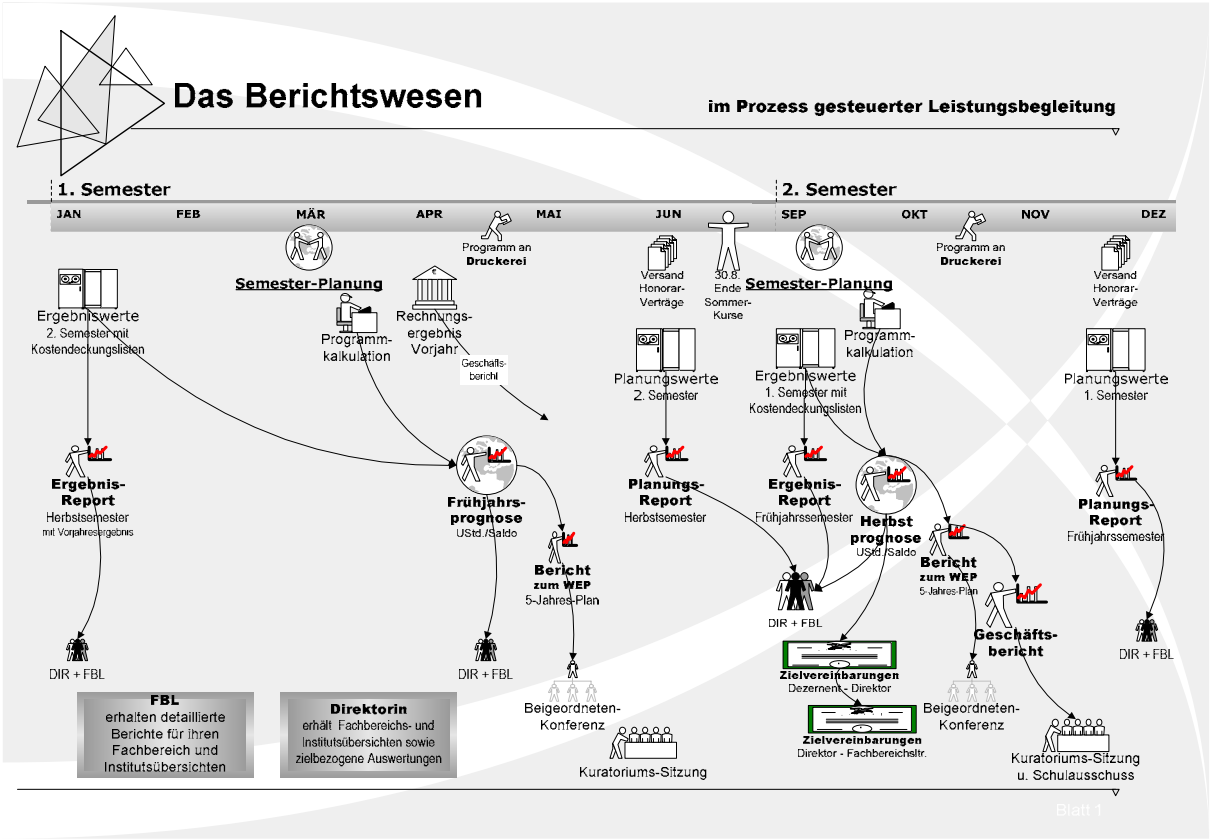


■ *Abb. 15: Produktbeziehungen des Managerkreises*

Dabei entscheidet die Qualität des realisierten Steuerungsmodells vor Ort, wie stringent Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten zwischen diesen Akteuren aufgeteilt sind (vgl. Kap. 5 und Abb. 5).

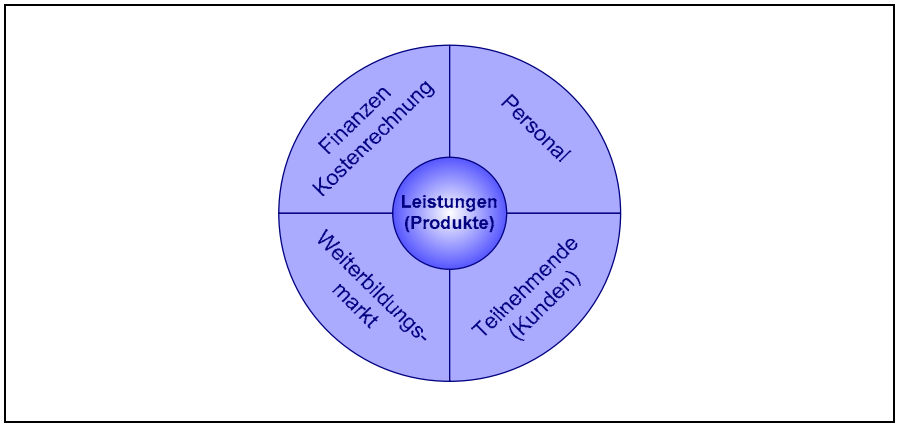
7.2 Geschäftsprozess-begleitendes Berichtswesen

In der folgenden Grafik ist das bisher begründete Wirkungsgeflecht dargestellt und an markanten Ereignissen im Geschäftsprozess (z. B.: Programm an die Druckerei, Versand der Honorarverträge) festgemacht.



■ *Abb. 16: Berichtswesen im Prozess der gesteuerten Leistungsbegleitung*

Im nächsten Schritt ist zu entscheiden, WAS Gegenstand der Berichte werden soll bzw. welcher Teil der komplexen Wirklichkeit des Weiterbildungsgeschehens als für Steuerungszwecke irrelevant auszublenden ist. Im Zweifel wird eine gewisse Informationsüberversorgung hingenommen werden können, zumal ein Plus an Informationen für die Motivation und Arbeitszufriedenheit zuträglich ist. Konzeptionell sollte das Berichtswesen die folgenden fünf **Bereiche** umfassen:



■ *Abb. 17: Bereiche des Berichtswesens*

Grundlage hierzu ist eine dem Produktplan entsprechende, verbindliche Gliederung der Fachbereiche (Arbeitsplan-Nummernbereiche) sowie eine Codierung der zu unterscheidenden Veranstaltungsarten (Kurse, Seminare etc.). Diese möglichst langfristig und auf Konstanz hin anzulegenden **Datenstrukturen** sind für spätere Zeitreihenvergleiche unerlässliche Voraussetzung. Einige Beispiele aus der Praxis:

Planwerte-Bericht

Der Planreport informiert über die Entwicklung auf Instituts- und Fachbereichsebene sowie über Planungskennziffern in anhängenden Tabellen. In der Übersicht werden ausgewählte Kennzahlen zum Planungszeitraum wie auch vergleichend zum entsprechenden Vorjahressemester mit Veränderungsquoten dargestellt. Das Kommentarfeld enthält eine Kurzinterpretation sowie ergänzende Hinweise zum Verständnis.

Planwerte für 2004/1		
Kennziffern	**2003/1** **zum Vergleich**	**2004/1**
Plan-UStd. (alle Veranst.) Plan-Honorare (alle V.) Plan-Honorar je UStd. (nur K/S/U/D)	58.432 UStd. 1.044.289 € 17,87 €/UStd.	62.500 → +7,0 % 1.200.400 € → 1,2 % 19,21 €/UStd. → +7,5 %
Preisspielgel (Entgeltgeb. oh. NK-Einn.) - A-Gruppen-Entgelt - B-Gruppen-Entgelt - C-Gruppen-Entgelt	 1,75 €/UE 2,33 €/UE 3,24 €/UE	 **1,79 €/UE = + 2,3 %** **2,29 €/UE = - 1,7 %** **3,38 €/UE = + 4,32 %**
Unterrichtsvolumenanteile (ohne V/E) - A-Gruppen-UStd. - B-Gruppen-UStd. - C-Gruppen-UStd.	 19,6 % 31,4 % 48,2 %	 **22,5 %** = +14,8 % **25,2** % = -19,7 % **52,8 %** = +11,2 %

■ *Tab. 5: Controlling-Bericht – Planwerte-Report*

Frühjahrs-Prognose

Die **Frühjahrsprognose** dient der unterjährigen Information der Institutsleitung wie insbesondere auch der dezentral verantwortlichen Fachbereichsleitungen, damit diese bei kritischen Entwicklungen noch steuernd in den laufenden Geschäftsprozess eingreifen können. Das Controlling gibt hier nur Handlungsempfehlungen. Die Kompetenz zur Lösung der in den unterschiedlichen Fachbereichen möglicherweise völlig unterschiedlichen Probleme liegt in den Fachbereichen selbst.

Controlling-Bericht
Verteiler:
- Institutsleitung u. Geschäftsführer
- alle saldoverantwortlichen Fachbereichsleitungen
- SG Öffentlichkeitsarbeit

Frühjahrsprognose für 2004

	UStd.	**Saldo** **Kostendeckung 1**
Ergebnis 2003	88.400	860.500 €
Prognose 2004 (Stand: Mai)	**95.800**	**895.350 €**
Veränderung zum Vorjahr - in % - dito abs.	 108 % + 7.400 UStd.	 104 % + 34.850 €

Kommentar:

Die Frühjahrsprognose ermittelt eine 4-%ige Saldosteigerung, die auf einer 8-%igen Steigerung des Unterrichtsvolumens basiert, also auf abnehmenden Stückerträgen.
Allerdings sind die ganzjährig beworbenen Auftragsmaßnahmen in der Frühjahrsprognose vorsichtig angesetzt

Maßnahmen:
1. Fachbereiche, bei denen sich ein Wachstum auf Kosten der Wirtschaftlichkeit abzeichnet, sollten bei noch ausstehenden Anmeldeschlussterminen kritisch alle Möglichkeiten zur Gegensteuerung prüfen.
2. Auftragsmaßnahmen stärker bewerben

Anlage
- Übersicht nach Fachbereichen mit Vorjahresvergleich

■ *Tab. 6: Controlling-Bericht - Frühjahrsprognose*

Die **Herbstprognose** ist strukturgleich aufgebaut. Sie erlaubt im Verbund mit den zwischenzeitlich vorliegenden Ergebniswerten aus dem ersten Semester eine recht sichere Jahresprognose. Sie ist zugleich die wesentliche Orientierungshilfe für die anstehenden Zielvereinbarungsgespräche zum Folgejahr und soll zu Beginn der Planung des Frühjahrsemesters verfügbar sein.

Semesterergebnis-Bericht

Der Semesterergebnis-Bericht weist einen Vergleich zum Vorjahressemester aus (dennoch sind unterschiedliche Semesterlaufzeiten zu beachten) und enthält weitere, erklärungskräftige Kennzahlen. Wenn es hermeneutisch nicht gelingt, den ausgewiesenen Zahlentrend ganzheitlich zu begründen, wäre dies ein Hinweis darauf, dass noch nicht alle bedeutsamen Kennzahlen erhoben bzw. hier berücksichtigt wurden.

Controlling-Bericht

Verteiler:
- Institutsleitung u. Geschäftsführer
- alle saldoverantwortlichen Fachbereichsleitungen
- SG Öffentlichkeitsarbeit

Semesterergebnis 2003/I

- ohne FB Schulabschlüsse -

Kennziffern	**2002/I** Ergebnis	**2003/I** Ergebnis	Veränderung zum Vorj.sem.
Unterrichtsstunden (alle VA)	44.800	**51.000**	+ 14 %
Teilnehmer (alle VA)	28.700	**30.000**	+ 5 %
Teilnehmerstunden (alle VA)	620.000	**690.000**	+ 11 %
Kostendeckung 1	420.000 €	**470.000 €**	+ 12 %
- dito je UStd.	9,38 €	**9,22 €**	- 2 %
- KD-Grad in %	145 %	**144 %**	- 1 %-P.
Kostendeckung 2	63.000 €	**70.000 €**	+ 11 %
Durchschnittshonorar (nur K/S)	19,60 €/UStd.	**20,15 €/UStd.**	+ 3 %
gezahlte Ausfallhonorare	0,7%	0,5%	- 0,2 %-P.
gewährte Entgeltermäßigungen	5,5%	8,7%	+3,2 %-P.
Entgeltgebühr pro UStd. (Zuordnung nach der festgelegten Mindestbelegungszahl)			
A-Tarif	1,65 €	**1,70 €**	+ 3 %
B-Tarif	2,25 €	**2,25 €**	0 %
C-Tarif	3,05 €	**3,15 €**	+ 3 %
UStd.-Anteile in % (Zuordnung nach der tatsächlichen Gruppengröße)			
A-Gruppen (ab 16)	33 %	**33 %**	± 0 %
B-Gruppen (11-15)	33 %	**30 %**	- 3 %
C-Gruppen (bis 10)	34 %	**37 %**	+ 3 %

Kommentar

Das Frühjahrssemester konnte – auch wegen seiner längeren Laufzeit (Sommerschulferien) – um beachtliche 14 % bei den Unterrichtsstunden zulegen und auch bei der Kostendeckung 1 um 12 % reüssieren. Der Teilnehmerzulauf ist mit 5 % beachtlich.
Im A- und C-Bereich ließen sich Entgeltsteigerungen realisieren, also jenen Bereichen, die auch stunden- und anteilmäßig an Bedeutung weiter zugelegt haben. Auch konnten die Ausfallhonorare durch vorausschauendes und schnelles Reagieren auf 0,5 % der Honorarsumme gesenkt werden. Sorgen bereiten die rückläufigen Grenzerträge vor dem Hintergrund des abermals angestiegenen Durchschnittshonorarsatzes wie auch deutlich gestiegener Entgeltermäßigungen (die Zahl der Arbeitslosen und Sozialhilfeempfänger ist um 0,8 % auf 8,3 % gestiegen).

Anlagen
Kostendeckungsliste (Fachbereich und Gesamt), Kennziffern (6 Tab.)

■ *Tab. 7: Controlling-Bericht - Semesterergebnis*

Für die Fachbereichsleitungen sind insbesondere die anhängenden Kostendeckungslisten sowie die Kennziffer-Tabellen bedeutsam (vgl. Kap. 6), da sie eine kritische Betrachtung jeder einzelnen Veranstaltung ermöglichen und die Auswirkungen auf das Fachbereichsergebnis steuern helfen.

Bericht an die Beigeordneten-Konferenz

Auf der obersten Zielebene des *strategischen* Controllings werden mittelfristige Weiterbildungsentwicklungsplanungen der nächsten fünf Jahre auch zum Gegenstand des Berichtswesens. Als Zeitreihe sind hier die beiden letzten Jahre mit Ist-Werten, das laufende Jahr mit dem Prognosewert sowie das kommende bzw. das Zieljahr mit dem Zielwert angegeben. Die Modalitäten sind mit dem Dezernats- bzw. Stadt-Controlling abzustimmen.

Im folgenden Beispiel etwa ist der Produktplan einer Volkshochschule auf nur zwei Produkte zusammengeschmolzen, was dem Steuerungsinteresse dieser Entscheidungsebene entspricht (siehe Tab. 8).

Bericht
zum 6. Entwicklungsplan der VHS 2003-2007

Frühjahrsbericht – 1. Halbjahr 2004

Produktbereich: **080 Kultur** Produktgruppe: **04 Volkshochschule**
Produkte:
01 – Veranstaltungen der VHS
02 – Schulische Weiterbildung

Berichtsweise: halbjährlich zum 30.5. und 30.10. zur Vorlage in der Beigeordnetenkonferenz
- Frühjahrsbericht: über die Entwicklung von Programm und Wirtschaftlichkeit
- Herbstbericht: zusätzlich über die Entwicklung von Personal u. Zuschussbedarf

Durchgeführte Unterrichtsstd. Zielerreichungsgrad 2004 → **100,5 %**

	2002	2003	2004	2007
Produkt			**Prognose**	**Ziel**
01-VHS	83.000	88.500	88.500	79.000-89.000
02-Schul. WB	17.500	14.500	15.000	>14.000
P-Gruppe 04-VHS	**100.500**	**103.000**	**103.500**	**93.000-103.000**
Zielerreichungsgrad	97,6 %	100,0 %	100,5 %	100 %

Kommentar:
Nach der Mai-Prognose wird die VHS in Produkt 1 etwa auf Vorjahresniveau bleiben, in Produkt 2 leicht wachsen. Hintergrund: Kapazitätsanpassung aufgrund der großen Nachfrage, nachdem im Vorjahr wegen Personaleinsparungen eine Kürzung umzusetzen war (Nachrücken aus der Warteliste)

Kostendeckung 1 (nur Produkt 1) Zielerreichungsgrad 2004 → **83,8 %**

	2002	2003	2004	2007
Produkt			**Prognose**	**Ziel**
01-VHS	820.000 €	850.000 €	770.000 €	910.000 €
Zielerreichungsgrad	89,2 %	92,5 %	83,8 %	100 %

Kommentar:
Die Frühjahrsprognose ermittelt einen 9-%igen Saldorückgang gegen den Zieltrend.
Hintergrund: intern haben zwischenzeitlich realisierte Personaleinsparungen zu einem reduzierten Planungsvolumen geführt; extern sind Auswirkungen der allenthalben festzustellenden Konsumzurückhaltung hinzu getreten. Allerdings sind die ganzjährig beworbenen Auftragsmaßnahmen in der Frühjahrsprognose vorsichtig angesetzt.

Maßnahmen:
1. Laufendes Semester: alle FB verstärkte Pressearbeit, ferner reduzierte Ausnahmegenehmigungen bei Veranstaltungen unter der kalkulierten Mindestteilnehmerzahl
2. Herbstsemesterplanung: Ausbau der FB mit günstigem Kostendeckungsgrad gem. Portfolioanalyse
3. Noch zu prüfen: Sommerferien-Kursprogramm ausbauen
4. Auftragsmaßnahmen stärker bewerben

■ *Tab. 8: Bericht an die Beigeordneten-Konferenz (Beiko-Report)*

▼ Erweiterte Werkzeuge zur Erfolgssteigerung

Kapitel 8

Kosten- und Leistungsrechnung des Controllers

Während die Finanzbuchhaltung der nach außen gerichteten Gewinn*darstellung* dient (daher „externes" Rechnungswesen), wird zur Gewinn*steuerung* ein ergänzendes, „internes" Rechnungswesen benötigt: die Kosten- und Leistungsrechnung. Sie verfolgt klassischerweise drei Aufgaben:

1. **Datenbereitstellung**
2. **Kalkulation** – insbesondere der Selbstkosten je Erzeugnis als Basis der Angebotspreiskalkulation
3. **Wirtschaftlichkeitskontrolle** – insbesondere der Verantwortungsbereiche und des Faktoreinsatzes

Gewinnsteuerung durch Controlling erhöht die Anforderungen an das interne Rechnungswesen beträchtlich durch eine weitere Aufgabe, die

4. **Prognose- und Planungsfunktion** – als Basis der Sortiments- und Prozessplanung zur Gewinnsteuerung

Die Kosten- und Leistungsrechnung ist daher regelmäßig dem Controller unterstellt, da er das Rechnungswesen diesen besonderen Aufgaben entsprechend konzipieren muss. Da es hierzu genügend Fachliteratur gibt, darf an dieser Stelle ein Literaturhinweis[1] genügen. Die folgenden

[1] Auswahl: Meisel/Rohlmann/Schuldt 1998 – Vanselow/Goebel/Kiel 2003

Ausführungen beabsichtigen, die Grundzüge einer Controlling-geeigneten Kosten- und Leistungsrechnung im Verbund weiterer Werkzeuge darzustellen, die eine Nutzwert-orientierte Sortimentsgestaltung im Rahmen eines Portfolio-Managements erlauben. Dadurch wird es möglich, die Entscheidung über das Programmprofil einer Weiterbildungseinrichtung sowohl an betriebswirtschaftlichen Kosten als auch an gesellschaftlichen Nutzen-Kriterien auszurichten – eine in der kommunalen Praxis sehr pragmatische Fragestellung.

8.1 Der Betriebsabrechnungsbogen als kombinierte Kostenstellen- und Betriebsergebnisrechnung

Der hier vorgestellte Aufbau einer Kosten- und Leistungsrechnung macht sich einen Vorteil aller Dienstleistungsbetriebe zu Nutze: Sie verfügen in der Regel über mehrere Abteilungen, die aus dem Markt Umsatzerlöse erzielen. Solche *Erwerbsabteilungen* können in einem Betriebsabrechnungsbogen (BAB) als Hauptkostenstellen dargestellt werden, denen Erlöse direkt zurechenbar sind. Da sich diesen Erwerbsabteilungen (bestimmte) Kosten und Erlöse gezielt zurechnen lassen, können getrennte Abteilungsergebnisse ermittelt werden. Und wenn diese Erwerbsabteilungen entsprechend der vorgenommenen Reorganisation die Produkt- und Verantwortungsstruktur der Weiterbildungseinrichtung spiegeln, treten – in der Sprache des Kostenrechners – Hauptkostenstellen an die Stelle von Kostenträgern. Die Ergebnisse der Erwerbsabteilungen stellen dann Produktergebnisse dar, für die die Inhalte von Weiterbildung konstitutiv sind, mit anderen Worten: Sie stellen die Ergebnisse einzelner Segmente des Weiterbildungsmarktes dar, und eben diese Segmente sind für das Controlling steuerungsrelevant. Somit lassen sich **zwei Ziele** angehen:

1. Kostenkontrolle der Abteilungsergebnisse
2. Betriebswirtschaftliche Entscheidungsgrundlage für die Sortimentsgestaltung

In der Literatur wird mitunter empfohlen, die Produktbildung anhand folgender Kriterien vorzunehmen: Kurse und Lehrgänge, Einzelveranstaltungen, Auftragsmaßnahmen usw. Die Kostenrechnung müsste folgerichtig diese Produkte als Kostenträger darstellen. Eine solche Unterscheidung besitzt allerdings keinerlei Steuerungsrelevanz. Niemand möchte etwa den Erfolg von Einzelveranstaltungen im Verhältnis zu dem von Kursen steuern noch wäre eine auf „alle Einzelveranstaltungen“ oder „alle Kurse“ eingegrenzte pädagogische Verantwortlichkeit bekannt geworden.

Leider lassen sich den Erwerbsabteilungen nicht alle Kosten direkt zurechnen, etwa jene der Zentralverwaltung – sie müssen auf ***Hilfskostenstellen*** „geparkt“ werden, bevor sie nach festzulegenden Umlageschlüsseln möglichst verursachungsgerecht weiterverteilt werden können. Auf Hilfskostenstellen-Ebene werden Kostenverantwortungen abgebildet, die ein wirksames Kostenmanagement ermöglichen sollen. So macht es Sinn, neben der eigenen Verwaltung auch bestimmte Zentralämter der Stadt, die Kosten über sog. „Interne Leistungsverrechnungen“ (ILV) an Fachämter abgeben, als Hilfskostenstellen darzustellen. Auf die erheblichen Vorteile dieses Verfahrens wird später noch eingegangen werden.

Die bisherigen konzeptionellen Überlegungen haben sozusagen auf der horizontalen Ebene des BAB Erwerbsabteilungen und ihnen vorgelagerte Hilfskostenstellen ergeben. Art und Menge hängen von den örtlichen Gegebenheiten der Organisation ab und dürfen hier offen bleiben.

.	Ges.betrieb	Verteilung	Hilfs-KS	Hilfs-KS	Erwerbsabt.	Erwerbsabt.	Erwerbsabt.	Gesamt-
			ILV Stadt	Verwaltung	Fachbereich 1	Fachbereich 2	Fachbereich 3	Betrieb
Daten zur	Zahl	Teilnehmer-UStd.						
Kostenvert.	Zahl	Personaleinsatz						
	.....							

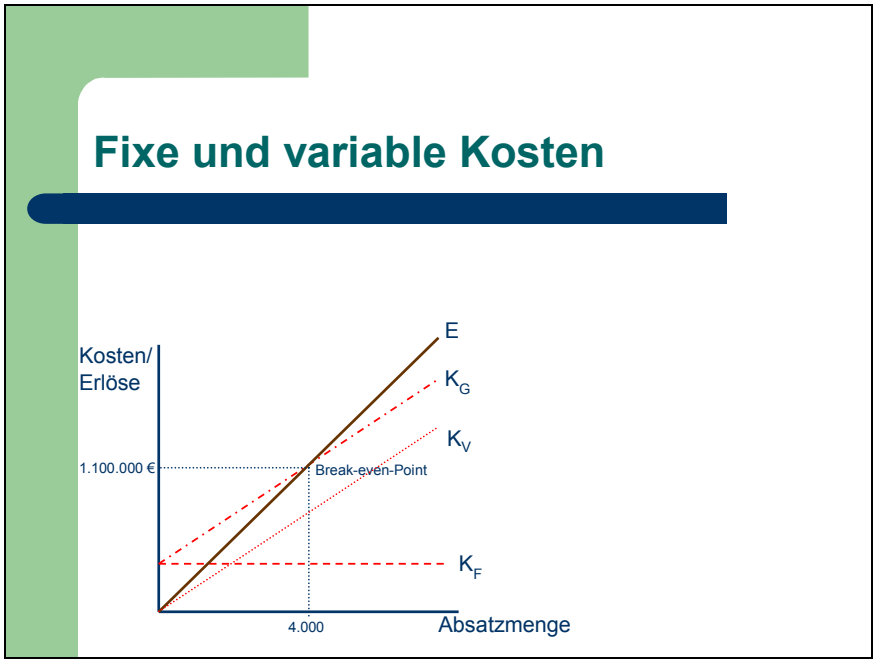
■ *Tab. 9: BAB-Kopfzeile mit Hilfskostenstellen und Erwerbsabteilungen (Hauptkostenstellen)*

Um die konzeptionellen Überlegungen auf der vertikalen Ebene des BAB vorantreiben zu können, muss nun der Frage nachgegangen werden, welche Art von Kosten den Erwerbsabteilungen direkt und welche nur auf dem Umweg von Hilfskostenstellen zugeordnet werden können.

Eine auf ***Vollkosten*** basierende Preiskalkulation kann bekanntermaßen zu fehlerhaften Entscheidungen führen; insbesondere bei schwankender Kapazitätsauslastung ist der über die Zuschlagskalkulation ermittelte Preis ein „falscher" Preis, da fixe Gemeinkosten unzulässigerweise proportionalisiert werden. Auch werden Gemeinkostenarten nicht immer verursachungsgerecht auf die Kostenstellen verteilt, weil die Abhängigkeit der Gemeinkostensumme einer Kostenstelle zu ihrer Bezugsbasis nicht immer eindeutig ist und mitunter konstruierte Zusammenhänge hergestellt werden. Die Vollkostenrechnung führt daher häufig zu einer falschen Darstellung der aktuellen Gewinnsituation.

Es ist demnach wichtig, fixe von variablen Kosten der Produktion möglichst genau zu unterscheiden. Verfahren der ***Teilkostenrechnung*** bieten den Vorteil, nur mit den variablen Kosten (K_V) zu arbeiten, die in ihrer Höhe mit der Ausbringungsmenge variieren und die sich einem Produkt daher direkt zurechnen lassen. Im Gegensatz hierzu fallen Fixkosten (K_F) unabhängig von der Produktion an, wachsen also mit zunehmender Ausbringungsmenge nicht, fallen aber auch dann an, wenn die Produktion völlig ruhen würde.

Die folgende Abbildung (17) veranschaulicht die Zusammenhänge: Es summieren sich die Fixkosten K_F mit den variablen Kosten K_V zu einer Gesamtkostengeraden K_G, die im mathematischen Modell mit wachsender Absatzmenge im sog. „Break-even-Point" die Erlösgerade E schneidet und hier die Gewinnzone erreicht.



■ *Abb. 18: Fixe und variable Kosten*

Zurück zum BAB: Es macht also Sinn, die sicher zurechenbaren variablen Einzel- (1) und Abteilungsgemeinkosten (2) von den Fixkosten zu trennen. Die verbleibenden Fixkosten können nach ihrem Verantwortungsbereich weiter unterschieden werden in fixe Abteilungs- (3) und fixe Unternehmensgemeinkosten (4). Insgesamt lassen sich so **vier Kostenschichten** unterscheiden; beispielhafte Kostenarten für jede Kostenschicht sind in der folgenden Grafik (Abb. 18) aufgeführt.

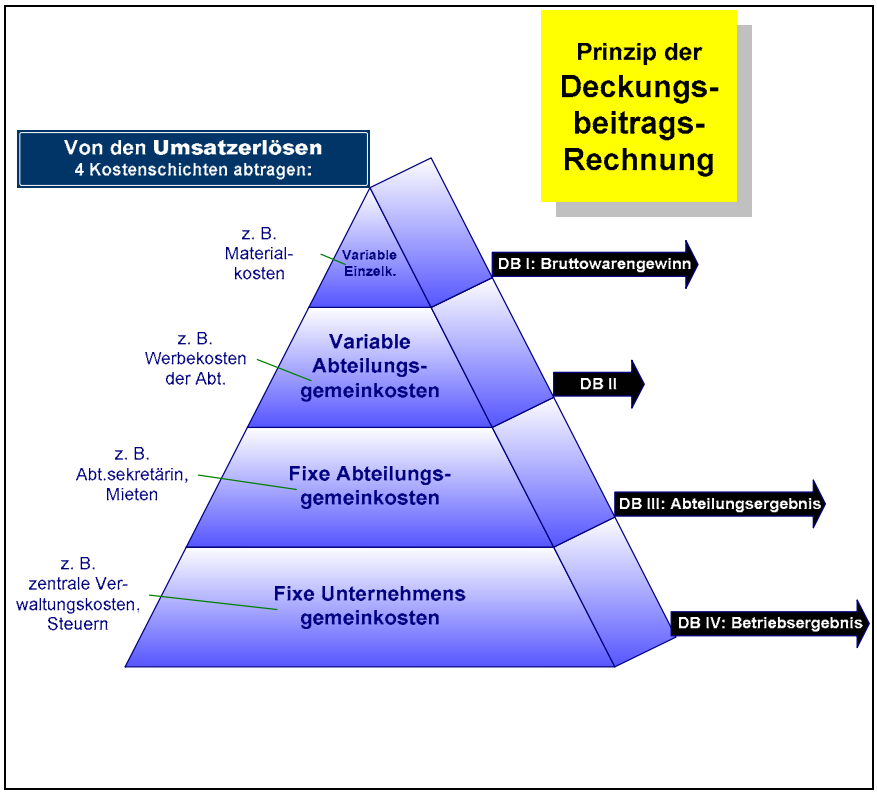
8.2 Umbau zur Deckungsbeitragsrechnung

Die **Deckungsbeitragsrechnung** (Direct Costing) macht sich diese Teilkostenbetrachtung zu Nutze. Sie geht von den Umsatzerlösen, also vom Markt aus, in dem die Erlöse verdient werden – hiervon trägt sie die vier Kostenschichten nacheinander ab. Es bilden sich dann mehrere positive oder negative Salden, *Deckungsbeiträge* (DB) genannt.

Auf diese Weise kann für jedes Erzeugnis ermittelt werden, in welchem Umfang die von ihm erzielten Umsatzerlöse dazu beitragen, die – nach Abzug der von ihm direkt

verursachten Kosten verbleibenden – Unternehmensfixkosten zu decken und zu einem Gewinn beizutragen bzw. einen Verlust (Zuschussbedarf) zu verringern. Die Deckungsbeitragsrechnung ist daher für die Gewinnsteuerung durch Controlling von zentraler Bedeutung.

Durch Abzug der vier Kostenschichten ergeben sich entsprechend vier Deckungsbeiträge und damit ein sehr differenziertes Bild über die vorliegende Kostenstruktur, das später wertvolle Hilfen u. a. für die Preiskalkulation bietet.



■ *Abb. 19: Funktionsprinzip der Deckungsbeitragsrechnung (Direct Costing)*

Beispiel: Ist der DB III – das Abteilungsergebnis – positiv, trägt diese Erwerbsabteilung zur Deckung der noch verbleibenden Unternehmensgemeinkosten bei. Der Deckungsbeitrag IV wird für das Unternehmen insgesamt ausgewiesen – falls positiv also als Gewinn (da alle Kosten abgedeckt sind).

8.3 Aufbau eines Muster-BAB

Der nachfolgend dargestellte Betriebsabrechnungsbogen (Tab. 10) ist nach diesen Überlegungen aufgebaut: Ausge-

hend von den Umsatzerlösen werden alle direkt verrechenbaren Einzelkosten abgezogen und ergeben den Deckungsbeitrag I, auch „Bruttowarengewinn“ genannt. Davon werden alle variablen Abteilungskosten saldiert zum Deckungsbeitrag II. Jetzt sind alle die Kosten verrechnet, die sowohl dem Erzeugnis als auch der in der Erwerbsabteilung zusammengefassten Erzeugnisgruppe direkt zurechenbar sind. Nun erst wird die Sphäre der mehr oder weniger diffus verursachten Gemeinkosten mit einem geschärften Blick für Verantwortlichkeiten betreten. An dieser Stelle ist entscheidend, dass zunächst nur die abteilungsbezogenen Gemeinkosten abgetragen werden, so dass der Deckungsbeitrag III das interessierende **Abteilungsergebnis** offen legen kann. Übrig bleiben noch die unternehmensbezogenen Fixkosten, die nach ihrer Abtragung den Deckungsbeitrag IV ergeben – das **Betriebsergebnis**.

Der dargestellte **Muster-BAB Volkshochschule** ist natürlich den orts- und organisationsspezifischen Besonderheiten anzupassen (Produktplan, Verantwortlichkeiten, Organisationstiefe, Verrechnungsmodi usw.). Insbesondere sei darauf hingewiesen, dass hier aus Platzgründen und der Übersichtlichkeit halber nur drei Erwerbsabteilungen dargestellt werden, in praxi aber alle „Produkte“ gemäß Produktplan darzustellen sind.

Nach einem ersten Vertrautwerden mit dem Grundschema bleiben einige Implikationen erklärungsbedürftig, die zudem den besonderen Reiz der vorgeschlagenen Lösung ausmachen.

Bei den *Umsatzerlösen* wird davon ausgegangen, dass hier nur die sozusagen aus dem Markt direkt den Erwerbsabteilungen zufließenden Mittel dargestellt werden.

Eine Besonderheit stellen die *Landeszuschüsse* dar, die der Einrichtung als Fördersumme auf der Rechtsgrundlage eines landesweit gültigen Weiterbildungsgesetztes zuwachsen, also keine im Markt erzielten Umsatzerlöse darstellen. Aus Sicht des Trägers sind sie bei der Darstellung des Betriebsergebnisses bzw. des kommunalen Zuschussbedarfs von erheblicher Bedeutung. Häufig sind an die Zuschussge-

währung konkrete gesetzliche Auflagen gebunden – etwa eine bestimmte Personalausstattung, ein mengenmäßig und inhaltlich orientiertes Pflichtangebot. Die ausschöpfende Steuerung dieses Zuschusses stellt einen eigenständigen Controllingbereich dar. Aus betriebswirtschaftlicher Sicht sind dies sprung- bzw. intervallfixe Erlöse, die aber nicht den Erwerbsabteilungen/Fachbereichen zufallen, sondern dem Institut insgesamt. Im Muster-BAB sind sie in die Darstellung des Betriebsergebnisses einbezogen, aber erst sehr spät durch Saldierung mit den verrechneten Unternehmensfixkosten zum Deckungsbeitrag IVa.

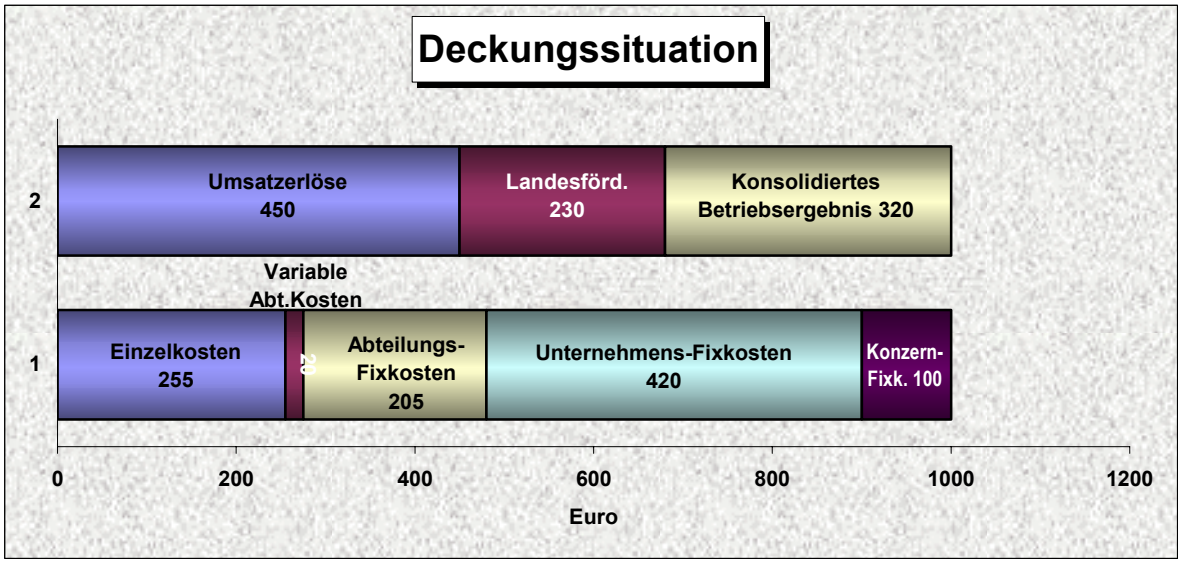
Eine weitere Besonderheit bilden die *Internen Leistungsverrechnungen*. Das sind Steuerungsleistungen von Querschnittämtern, die im Rahmen des Neuen Steuerungsmodells den abnehmenden Fachämtern unter Abnahmezwang verrechnet werden. Beispiele: Leistungen der Personalverwaltung, Personalrat, Kosten des Dezernathaushaltsachbearbeiters, Verrechnungen des Zentralen Gebäudemanagements, Betriebsmittelvorauszahlungen usw. Die Kalkulationsbasis derartiger Verrechnungen mag nicht immer transparent und nachvollziehbar, zum Teil mehr kalkulatorischer Art und nicht immer nahe dem Marktpreis, zudem im Zeitverlauf wechselhaft sein. Außerdem sind diesbezügliche Kosten regelmäßig nicht vom abnehmenden Amt beeinflussbar, in der Summe aber beträchtlich. Dem Verantwortungsprinzip entsprechend werden derartige Kostengrößen hier konsequent auf einer Hilfskostenstelle ILV geparkt und im Deckungsbeitrag IVb separat zu einem „konsolidierten" Betriebsergebnis verrechnet. Hierdurch ergeben sich gegenüber einer integrierten Verrechnung vier wesentliche Vorteile:

1. Die Kostenrechnung des Institutes/Fachamtes bleibt „sauber",
2. der innerstädtische Kostentransfer wird verantwortungstransparent,
3. das doppelte Betriebsergebnis wird allen Auskunftsbegehren gerecht,
4. Kennziffern können mit/ohne Kostentransfer korrekt dargestellt werden.

Die weiteren Arbeitsschritte zur Erstellung eines BAB dürfen hier unter Verweis auf die Fachliteratur ausgespart bleiben. Bereits jetzt wird aber deutlich, welch differenzier-

ten Einblick ein so aufgebauter Betriebsabrechnungsbogen zu geben vermag. Entstanden ist ein aus der Interessenlage des Controllings sachlogisch aufgebautes Zahlengerüst, das für vielfältige Auswertungs- und Steuerungsmöglichkeiten bereit steht.

Der in Tabelle 10 dargestellte BAB legt folgende Deckungssituation offen – hier zur besseren Orientierung grafisch dargestellt:



■ *Abb. 20: Deckungssituation der Kostenschichten*

Muster-BAB Volkshochschule (VHS-NW 2002-Relationen mit 1-Million-€-Budget)
als Deckungsbeitragsrechnung mit Hilfskostenstellen und Erwerbsabteilungen

Z	Text	Gesamt-betrieb	Verteilung	Hilfskostenstellen: ILV d. Stadt	Hilfskostenstellen: Verwaltung	Erwerbsabteilungen: FB Englisch	FB Sport	FB Alpha-betisierung	Gesamt
	Daten zur Kostenverteilung	15.750	UStd.			10.300	4.150	1.300	
		190.000	Teiln.-UStd.			108.000	67.000	15.000	
1	Entgelte und Prüfungsentgelte	270.000	direkt			170.890	96.430	2.680	
2	Erstattungen	45.000	direkt			30.480	14.070	450	
3	Sonstige betriebliche Erträge	30.000	direkt			16.990	12.710	300	
4	Projektmittel des Bundes	0	direkt			0	0	0	
5	Zweckgebundene Einnahmen	80.000	direkt			50.600	28.500	900	
6	Werbungserlöse	15.000	TN-UStd.			8.526	5.289	1.184	
7	Erträge a. Vermietung/Verpachtung	10.000	TN-UStd.			6.329	3.571	99	
8	**Umsatzerlöse** aus Warenverkauf	450.000				**283.816**	**160.571**	**5.613**	**450.000**
9	Honorare/Reisekosten für Kursl.	-230.000	direkt			-150.500	-60.100	-19.400	
10	Honorare Kassierer und Vorführer	-10.000	Einsatzliste			-6.000	0	-4.000	
11	Lehr- und Lernmaterialien	-5.000	direkt			-3.600	-500	-900	
12	Prüfungsaufwand	-5.000	direkt			-4.000	0	-1.000	
13	Sonstige Veranstaltungskosten	-5.000	TN-UStd.			-3.165	-1.786	-50	
14	**Summe Einzelkosten** (Wareneins.)	-255.000				**-167.265**	**-62.386**	**-25.350**	**-255.000**
15	**Deckungsbeitrag I** (Bruttowarengewinn)					**116.551**	**98.185**	**-19.736**	**195.000**
16	Werbeaufwendungen	-20.000 €	TN-UStd.			-11.368	-7.053	-1.579	
17	**Summe variable Abteilungskosten**					**-11.368**	**-7.053**	**-1.579**	**-20.000**
18	**Deckungsbeitrag II**					**105.183**	**91.133**	**-21.315**	**175.000**
19	Personalausgaben HPM	-205.000	Gehaltsliste			-102.590	-69.120	-33.290	
20	Personalausgaben WBL	0	Gehaltsliste						
21	Personalausgaben Verwaltung	-260.000	Gehaltsliste		-260.000				
22	Honorare Verwaltung	-10.000			-10.000				
23	Honorare Kinderbetreuung	-5.000			-5.000				
24	Zw.-Summe Personalgemeinkosten	-480.000			-275.000	-102.590	-69.120	-33.290	
25	Mieten für Räume/Gebäude	-100.000		-100.000	0				
26	Bewirtschaftung von Räumen/Geb.	-5.000			-5.000				
27	Instandhaltung von Räumen/Geb.	-5.000			-5.000				
28	Abschreibungen auf eig. Gebäude	-5.000			-5.000				
29	Mieten für Maschinen und Geräte	-2.500			-2.500				
30	Geringwertige Wirtschaftsgüter	-40.000			-40.000				
31	Reparaturen, Wartungskosten	-5.000			-5.000				
32	Fortbildungskosten der Mitarbeiter	-1.000			-1.000				
33	Reisekosten für hauptb. Mitarbeiter	-1.000			-1.000				
34	Porto, Telefon, Bürobedarf	-60.000			-60.000				
35	Steuern, Beiträge, Versicherungen	-14.000			-14.000				
36	Zinsaufwendungen	0			0				
37	Abschreibung auf Einrichtungen	-2.500			-2.500				
38	Verschiedenes	-4.000			-4.000				
39	**Summe Abteilungsfixkosten /Leistungsfixkosten**			-100.000	-420.000	-102.590	-69.120	-33.290	-205.000
40	**Deckungsbeitrag III** (Abteilungsergebnis)					**2.593**	**22.013**	**-54.605**	**-30.000**
42	**Unternehmensfixkosten (Verwaltungskosten)**								**-420.000 €**
43	**Erträge Landesförderung**								**230.000 €**
44	**Deckungsbeitrag IVa** (Betriebsergebnis)								**-220.000**
46	**Konzernfixkosten** (Interne Leistungs-Verrechnungen ILV)								**-100.000 €**
47	**Deckungsbeitrag IVb** (konsolidiertes Betriebsergebnis)								**-320.000 €**

■ *Tab. 10: Muster-BAB Volkshochschule*

Auf die Deckungsbeitragssituation komprimiert ergibt sich aus dem BAB folgende Deckungssituation:

Umsatzerlöse aus Warenverkauf	**450.000 €**
- Direkte (Einzel-)Kosten	-255.000 €
DB I (Deckungsbeitrag)	**195.000 €**
- variable Abteilungskosten	-20.000 €
DB II	**175.000 €**
- Abteilungsfixkosten	-205.000 €
DB III – Abteilungsergebnis	**-30.000 €**
- Unternehmensfixkosten + Unternehmensförderung Land	-420.000 € +230.000 €
DB IVa – Betriebsergebnis	**-220.000 €**
- Konzernfixkosten	-100.000 €
DB IVb - konsolidiertes Betriebsergebnis	**-320.000 €**

Die Auswertung des BAB als Deckungsbeitragsrechnung kann nun für jedes Produkt **fünf Werte** darstellen, die als Ansatzpunkte für eine Angebotspreiskalkulation herangezogen werden können:

1.	Der Wareneinsatz (Summe der Einzelkosten)	→ **kurzfristige Preisuntergrenze**
2.	Die variablen Kosten der Erwerbsabteilung	
3.	Das Abteilungsergebnis	
4.	Die Selbstkosten (Vollkosten)	→ **langfristige Preisuntergrenze**
5.	Die Selbstkosten + Gewinn	→ **strategischer Preis**

Aus dem BAB als Tabelle eines Tabellenkalkulationsprogramms lässt sich auf recht einfache Weise eine Angebotspreiskalkulation anknüpfen und mit automatisierten Zellverweis-Formeln ohne weitere Rechenarbeit erstellen.

8.4 Ermittlung der Kalkulationszuschläge

Der gewonnene Tiefblick in die Kostenschichten eines Dienstleistungsbetriebes bringt einen Erkenntnisgewinn, der auch bei der Preiskalkulation von Nutzen ist. Eine Fach-

bereichsleitung möchte etwa wissen, mit welchem Preis sie bei einem Kurs oder je Unterrichtsstunde rechnen muss, um ein bestimmtes Deckungsverhältnis erreichen zu können. Hierzu kann nun eine differenzierte **Zuschlagskalkulation** aufgestellt werden, die zur Preisfindung gleich mehrere Orientierungswerte anbietet.

► Berechnung der Kalkulationszuschläge (I)

Zunächst werden die einzelnen Kostenschichten in ihrem prozentualen Verhältnis zum Wareneinsatz dargestellt. Zur Erinnerung: Der Wareneinsatz stellt die Summe aller direkt zurechenbaren Einzelkosten dar und wird nun gleich 100% gesetzt.

Hinweis: Wenn die BAB-Tabelle mit Hilfe eines Tabellenkalkulationsprogramms erstellt wurde, lässt sich die folgende Tabelle mit Zellformeln verknüpfen (vgl. Zeilenverweis im Rechenweg); die Zuschlagssätze werden dann ohne weiteres Zutun ermittelt.

Kalkulations-zuschlagsberechnung				
Rechenbasis	**Rechenweg**	**FB Engl.**	**FB Sport**	**FB Alpha.**
Variable Abteilungskosten in % des Wareneinsatzes	Z17 /Z14*100	**6,80 %**	**11,30 %**	**6,23 %**
Abteilungsfixkosten in % des Wareneinsatzes	Z39 /Z14*100	**61,33 %**	**110,79 %**	**131,32 %**
Abteilungsgesamtkosten in % des Wareneinsatzes	(Addition)	68,13 %	122,09 %	137,55 %
Unternehmensfixkosten in % des Wareneinsatzes	Z42 /Z14*100	**164,71 %**	**164,71 %**	**164,71 %**
Se. Handlungskosten in % des Wareneinsatzes	(Addition)	232,84 %	286,81 %	302,26 %
Selbstkostenpreis in % des Wareneinsatzes (=100)	HK-% + 100	332,84	386,81	402,26
Plangewinn in % des Selbstkostenpreises	Plan-%-Satz festlegen	3 %	3 %	3 %
Plangewinn in % des Wareneinsatzes	Selbstkostenpreis * Plangewinn-%	9,99 %	11,60 %	12,07 %
Gesamt-Kalkulationszuschlag in % des Wareneinsatzes	Se. Handlungskosten + Plangewinn	**242,83 %**	**298,41 %**	**314,33 %**

■ *Tab. 11: Zuschlagskalkulation - Ermittlung der Zuschlagssätze*

***Beispielberechnung**: Im FB Englisch ergibt sich der erste Zuschlagssatz für die variablen Abteilungskosten aus dem Ansatz in BAB-Zeile 17 (-11.368 €), dividiert durch den Wareneinsatz in BAB-Zeile 14 (-167.265 €), multipliziert mit 100, ergibt 6,80 %.*

► Ermittlung des Stückpreises (II)

Die Prozentbildung war erforderlich, weil die Teilkostenrechnung im Ergebnis keine Stückkosten (etwa je Unterrichtsstunde) ermittelt, sondern Deckungsbeiträge; sie ergeben sich als Differenz der variablen Stückkosten (k_v) zum erzielten oder erzielbaren Stückpreis (P), *multipliziert mit der Menge (m).*

Erlöse = m • P	**Variable Kosten** = m • k_v
Deckungsbeitrag:	DB = m • (P – k_v)

Daraus folgt: Jeder Preis oberhalb der variablen Stückkosten k_v ergibt einen positiven Deckungsbeitrag; also bilden die variablen Stückkosten k_v die ***kurzfristige Preisuntergrenze***. Langfristig müssen die vollen Stückkosten erwirtschaftet werden, wenn kein Verlust entstehen soll.

Mit den bereits ermittelten Kalkulationszuschlägen lässt sich nun folgende Stückpreis-Berechnung durchführen – im Rahmen eines Tabellenkalkulationsprogramms wiederum in automatisierter Form. Als Bezugspreis wird der Wareneinsatz (als Summe aller Einzelkosten) pro Unterrichtsstunde gewählt.

Durch Anwendung der Zuschlagssätze ergeben sich fünf Werte, die bei der Preisfestlegung Orientierungshilfe geben können:

Stückpreis-Berechnung		FB Engl. €/UStd.	FB Sport €/UStd.	FB Alpha. €/UStd.
Bezugspreis: Wareneinsatz pro UStd. (Zuschlagssatz)		**16,24 €** 6,80 %	**15,03 €** 11,30 %	**19,50 €** 6,23 %
+ var. Abteilungskosten		1,10 €	1,70 €	1,21 €
= Preisuntergrenze	deckt alle variablen Kosten	**17,34 €**	**16,73 €**	**20,71 €**
(Zuschlagssatz) **+ Abteilungsfixkosten**		61,33 % 9,96 €	110,79 % 16,66 €	131,32 % 25,61 €
= Waren- und Abt.kosten		**27,30 €**	**33,39 €**	**46,32 €**
(Zuschlagssatz) **+ Unternehmensfixkosten**		164,71 % 26,75 €	164,71 % 24,76 €	164,71 % 32,12 €
= Selbstkostenpreis	deckt alle Selbst-kosten	**54,05 €**	**58,15 €**	**78,44 €**
(Zuschlagssatz) **+ Plangewinn**		9,99 % 1,62 €	11,60 % 1,74 €	12,07 % 2,35 €
= Verkaufspreis	erwirtschaftet einen Gewinn	**55,67 €**	**59,89 €**	**80,79 €**

Wert 1

Wert 2

Wert 3

Wert 4

Wert 5

■ *Tab. 12: Stückpreisberechnung*

***Berechnungsbeispiel**: Der Bezugspreis im FB Englisch in Höhe von 16,24 € ergibt sich aus der Division des Wareneinsatzes (167.265 €) durch die Anzahl der UStd. (10.300 UStd.) gleich 16,24 €.*

► Kalkulation des Angebotspreises: Der Mindestpreis und der Selbstkostenpreis (III)

In der Weiterbildung werden Unterrichtsstunden nicht einzeln verkauft, sondern „paketweise“ als Kurse oder Seminare. In einem weiteren Rechenschritt werden deshalb Preisuntergrenzen (Wert 2) und Selbstkosten (Wert 4) auf den Umfang einer Veranstaltung berechnet.

Um die jeweilige Summe wieder einspielen zu können, müssen z. B. sechs Teilnehmer pro Kopf mehr zahlen als wenn sich 16 Personen die gleiche Summe teilen würden. So weist die Tabelle unten die Mindest- und Selbstkostenpreise für – abgestimmt auf das dargestellte Tarifsystem – sechs, zehn und 16 Teilnehmende aus.

Diese Preisinformation ist für die Fachbereichsleitung bereits in der Planungsphase wichtig, wenn für die einzelne Veranstaltung etwa die voraussichtliche Nachfrage oder aber methodische Erfordernisse (z. B. Video-Einsatz und Fallmethode, max. zwölf Teilnehmende) zu berücksichtigen sind.

Berechnung des Angebotspreises		FB Engl.	FB Sport	FB Alpha.
Preisuntergrenze/UStd.	30 U.Std.	17,34 €	16,73 €	20,71 €
dito für einen Kurs mit:		520,29 €	501,96 €	621,43 €
Mindestpreis				
- bei 6 Teilnehmern	/6	**86,72 €**	**75,25 €**	**97,56 €**
- bei 10 Teilnehmern	/10	**52,03 €**	**45,15 €**	**58,54 €**
- bei 16 Teilnehmern	/16	**32,52 €**	**28,22 €**	**36,58 €**
Selbstkosten/UStd.		54,05 €	58,15 €	78,44 €
dito für einen Kurs mit:	30 UStd.	1.621,51 €	1.744,42 €	2.353,17 €
Selbstkostenpreis				
- bei 6 Teilnehmern	/6	**270,25 €**	**290,74 €**	**392,20 €**
- bei 10 Teilnehmern	/10	**162,15 €**	**174,44 €**	**235,32 €**
- bei 16 Teilnehmern	/16	**101,34 €**	**109,03 €**	**147,07 €**

■ *Tab. 13: Angebotspreiskalkulation*

Berechnungsbeispiel: *Die Preisuntergrenze für einen Englischkurs (17,34 €/UStd.) wird mit der Anzahl der Unterrichtsstunden multipliziert (*30) und ergibt 520,29 €, dividiert durch die jeweilige Teilnehmerzahl (z. B. 6) ergibt einen Mindestpreis von 86,72 €.*

Kapitel 9

Vom Operativen zum Strategischen Controlling – Praxisbeispiele

Die von den Finanzmärkten ausgehende Globalisierung hat viele Unternehmen zu einer Shareholder-Value-Philosophie mit kurzfristigen Maximierungsstrategien getrieben. Zur Unternehmenssteuerung werden dabei vielfach geschlossene mathematische Modelle – wie beispielsweise das ROI (Return on Investment) – eingesetzt.

Die Situation der Weiterbildungsbetriebe ist eine andere. Systemtheoretisch betrachtet erfährt dieses System seine Legitimation (Input) aus der Wahrnehmung der Interessen seiner Ressourcengeber:

1. Bundesland: z. B. Erhöhung der Weiterbildungsdichte, Senkung des Landeszuschusses, inhaltlich gesteuerte Bildungsinitiativen

2. Kommune: z. B. breites und attraktives Bildungsangebot für die Bevölkerung, regional-arbeitsmarktpolitische Interessen, Senkung des kommunalen Zuschusses

3. Weiterbildungsabstinente Bürger: niedrige Ausgaben der Kommune für Weiterbildung

4. Teilnehmende: ein breites, attraktives und preiswertes Bildungsangebot, Erfüllung bestimmter Qualitätsstandards

5. Auftraggeber (Firmen, staatliche Stellen): ein qualitativ hochwertiges und preiswertes Angebot „on demand“

Diese vielschichtige, mitunter in sich widersprüchliche, dynamische Legitimationsbasis definiert *Erfolg* nicht durch eine Wertkennziffer, sondern durch ein Bedingungsbündel auf Zeit. Kann Controlling in einer solchen Systemumwelt überzeugende Lösungen anbieten? Es müsste den diversen

Ressourcengebern die tendenzielle Erfüllung möglichst aller Teilerfolgsbedingungen plausibel machen können. Dazu muss das Controlling vom Operativen zum ***Strategischen Controlling*** weiterentwickelt werden.

9.1 Strategisches Controlling

> ***Strategisches Controlling*** *dient der Zielsetzung, die Erfolgspotentiale des Unternehmens in den Dienst langfristiger Existenzsicherung zu stellen.*
>
> *Hierzu bezieht es die aktuelle und die zu erwartende Unternehmens- und Umweltentwicklung in die strategischen Planungsrechnungen und Abweichungsanalysen mit ein und versucht eine Übereinstimmung mit den entwickelten strategischen Soll- oder Normvorstellungen zu erreichen.*

In der folgenden Übersicht sind die wesentlichen Unterschiede zwischen Operativem und Strategischem Controlling dargestellt:

Dimension	Operatives Controlling	Strategisches Controlling
Ausrichtung	introvertiert: auf den Betrieb bzw. Konzern	extravertiert: die Systemumwelt adaptierend
Planungsqualität	taktisch-operative Budgetierung	strategische Planung
Dimension	Aufwand und Ertrag, Kosten und Leistung	Chancen und Risiken, Stärken und Schwächen
Zielhorizont	Rentabilität, Liquidität	Existenzsicherung
Steuerungsgrößen	rein quantitativ (Kosten, Leistungen, Zuschuss/Überschuss)	qualitativ (Erfolgspotential)

■ *Tab. 14: Operatives und Strategisches Controlling*[1]

Für diese erweiterten Steuerungsaufgaben sind zahlreiche Controlling-Werkzeuge einsetzbar: Potentialanalyse,

[1] In Anlehnung an Baus 1996, S. 31

Produktlebenszyklusanalyse, Portfolioanalyse, Gap-Analyse, Target-Costing, Benchmarking, Balanced Scorecard usw. Nicht alle sind bedenkenlos auf den Weiterbildungsbereich anwendbar,[2] mitunter verlangt die „Systemumgebung“ sinnfällige Modifikationen.

Im letzten Kapitel werden nicht nur einige ausgewählte Instrumente dargestellt, sondern es wird auch gezeigt, wie Controlling-Werkzeuge problemorientiert einzusetzen und die mit der Kosten- und Leistungsrechnung gewonnenen Daten für weitere Anwendungen zu nutzen sind. Darüber hinaus geht es darum zu verdeutlichen, dass Entscheidungsempfehlungen des Strategischen Controllings eine neue, insbesondere im politischen Raum überzeugende Qualität entfalten können. Sie sind betriebswirtschaftlich fundiert und gründen auf optimierten Geschäftsprozessen, sind in ihren Kriterien transparent und sie sind Output-bezogen, steuern also das Ergebnis und können dadurch die Akteure von den Unsicherheiten einer Input-orientierten Haushaltsplanung entlasten.

[2] So ist m. E. die Anwendung des Produktlebenszyklus-Ansatzes auf die offene Weiterbildung problematisch zu werten.

Erkenne die für die Überlebensfähigkeit des Instituts wichtigen Geschäftsfelder!

9.2 Die Portfolioanalyse

Der Begriff kommt aus dem Börsenwesen: Unter ***Portfolio*** wird die Gesamtheit aller Wertpapiere verstanden, die ein Anleger besitzt. Da Wertpapiere unterschiedliche Chancen und Risiken in sich bergen, soll die Portfolioanalyse die optimale Mischung des Wertpapier-Portefeuilles aufzeigen, so dass idealerweise das Risiko des einen die Chance des anderen ist. Der von *Markowitz 1952* entwickelte Ansatz wurde seither vielfach modifiziert und zählt zu den am meisten verbreiteten Analyse- und Planungsinstrumenten eines strategischen Managements.

Betriebswirtschaftlich übertragen[3] zerlegt dieser Ansatz das Gesamtunternehmen in sog. *strategische Geschäftseinheiten (SGE).* Diese Einheiten werden nicht isoliert betrachtet, sondern im Rahmen einer ganzheitlichen Planung als Verbund gedacht, in dessen Rahmen das Verhältnis der Geschäftsfelder zueinander als Optimierungsaufgabe begriffen wird. Konkret soll die Portfolioanalyse die Ausgewogenheit der Geschäftsfelder im Hinblick auf die langfristige Überlebensfähigkeit des Unternehmens überprüfen. So will etwa eine Weiterbildungseinrichtung wissen, in welchem Ausmaß die vorhandenen Geschäftsfelder zu Existenzsicherung und Zukunftsfähigkeit beitragen.

Nachfolgend wird der Ansatz der Boston Consulting Group aufgegriffen, die sog. ***Vierfelder-Boston-Matrix.*** Es handelt sich dabei um eine Vierfelder-Tabelle, auf der zwei Dimensionen in zwei Merkmalsausprägungen (hoch/niedrig) abgebildet werden können. Dabei wird – von umfangreichen

[3] Das Instrument wurde erstmals Anfang der 1970er Jahre auf ganzheitliche betriebswirtschaftliche Problemstellungen angewandt (General Electric, McKinsey) mit dem Ziel, ein nach zukünftigen Chancen und Risiken ausgewogenes Produkt-Markt-Programm zu bestimmen.

empirischen Studien abgesichert[4] – davon ausgegangen, dass die Lebensfähigkeit eines Unternehmens von den Haupterfolgsfaktoren ***Marktwachstum*** *und* ***Marktanteil*** bestimmt wird. Die strategischen Geschäftseinheiten des Unternehmens lassen sich dann jeweils einer von vier Kombinationsmöglichkeiten zuordnen: hohes/niedriges Marktwachstum bei hohem/niedrigen Marktanteil.

Für die so definierten vier Felder der Matrix haben sich Bezeichnungen eingebürgert, die aus dem Konzept der Produktlebenszyklen verständlich werden. Demnach „durchwandert" ein Produkt vier Phasen: Bei der Markteinführung hat es einen niedrigen Marktanteil, aber ein hohes Wachstum *(Baby-Feld)*. Dann wird bei starkem Wachstum ein hoher Marktanteil erzielt *(Star-Feld),* der bei später sinkendem Wachstum noch gehalten wird *(Cash-Cow-Feld)*. Zuletzt aber verliert es auch Marktanteile *(Poor-Dog-Feld)*. Nach diesem Ansatz ist eine dynamische Produktanalyse vorstellbar.

Für die Zwecke einer Weiterbildungseinrichtung ist das Modell zu modifiziert. Zunächst ist zu klären, welches Verständnis von ***Geschäftsfeldern*** ein Institut hat. Denkbar ist, dass sich die verschiedenen Angebotsbereiche (nach Inhalten, Zielgruppen …) als Geschäftsfelder verstehen lassen, in denen diverse Veranstaltungen/Produkte subsummierbar sind. Weiterbildungsveranstaltungen aber entstehen nicht in standardisierter Serienfertigung, sondern sind genau genommen Unikate. Eine dynamische Betrachtung nach Lebenszyklen wird daher regelmäßig nicht in Frage kommen.

Die im Modell genannten ***Haupterfolgsfaktoren*** müssen im Hinblick auf die Zukunftsfähigkeit von Weiterbildungseinrichtungen neu gefasst werden. Insbesondere in Klein- und Mittelstädten wird eine Weiterbildungseinrichtung als Oligopolist oder gar Monopolist in den meisten Geschäfts-

[4] In den frühen 1960er Jahren wurde das PIMS-Programm (Profit Impact of Market Strategies) zur strategischen Unternehmensplanung von der Firma General Elextric gestartet mit dem Ziel, auf empirischer Basis herauszufinden, welche Faktoren branchenübergreifend den Return on Investment (ROI) und den Cash-flow eines Geschäftsfeldes oder einer Produktgruppe bestimmen (vgl. z. B. Neubauer 1980).

feldern einen dominanten Marktanteil ausweisen können. Andererseits ist das Marktwachstum nicht allein marktdeterminiert (also aus dem Zusammenspiel von Angebot und Nachfrage im Markt erwachsend), sondern von politischen, personellen und anderen Faktoren beeinflusst. Andererseits: Eine politisch dominierte Programmgestaltung erübrigt eine Portfolioanalyse.

I. Es ist also eine Ceteris-paribus-Klausel vonnöten: *Bei im Wesentlichen marktkonformer Angebotsentwicklung* – also einer an den artikulierten Weiterbildungsinteressen der Bevölkerung ausgerichteten Programmgestaltung – kann als Indikator für Marktwachstum die Produktentwicklung der letzten Jahre, gemessen in Unterrichtsstunden, besser in Teilnehmerstunden, genommen werden (Teilnehmerstunden weisen das „personifizierte" – also mit Personen gewichtete – Unterrichtsvolumen aus, das insbesondere in monetären Zusammenhängen aussagekräftiger ist).

→ **1. Dimension**: Nachfragepotential (= Marktwachstum der letzten ca. 5 Jahre)

II. Der Marktanteil ist für die Überlebensfähigkeit von Unternehmen aussagekräftig, weil er Rückschlüsse auf die Marktposition und damit die Ertragssituation zulässt, z. B. auf eine marktbeherrschende Stellung mit typischerweise hohen Gewinnspannen und Kapitalreserven. Im Modell der kommunalen Weiterbildungseinrichtung bei oligopolistischer oder monopolistischer Angebotsmarktform ist ein solcher Indikator abwegig. Stattdessen ist eine entsprechende Produkteigenschaft in der sog. Kostendeckung 1 zu vermuten, hier definiert als der Saldo aus direkt veranstaltungsbezogenen Entgelteinnahmen und Honorarausgaben. Dieses Deckungsverhältnis ist völlig befreit von Fixkosten aller Art und gibt lupenrein die Erlössituation unter variabler Kostenbetrachtung wider.

→ **2. Dimension**: Kostendeckungspotential (Entgelteinnahmen/Honorarausgaben)

***Hinweis**: Eine so konstituierte Portfolioanalyse kann auch von Instituten durchgeführt werden, die noch keine Kostenrechnung eingeführt haben!*

Problemstellung: Die für die Überlebensfähigkeit des Instituts wichtigen Geschäftsfelder identifizieren! Ziel: Erhöhung der Eigenfinanzierungsquote des Instituts angesichts sinkender Zuschüsse.

Für den Praxisfall – wie auch für weitere Beispiele – werden zehn Geschäftsfelder, die sog. ***strategische Geschäftseinheiten***, ausgewählt. Diese Anzahl erleichtert die Übersichtlichkeit der Darstellung. In der Praxis wird darauf zu achten sein, dass *„… es sich um klar voneinander abgrenzbare, voneinander unabhängige Produkt-/Markt-Kombinationen mit eigenen Chancen und Risiken* [handelt]*. Sie sind Bestandteil des Gesamtunternehmens-Portfolios und Gegenstand strategischer Entscheidungen."*[5]

1. Schritt: Daten-Erfassung

Geschäftsfeld	Marktwachstums-potential	Kostendeckungspotential		Teilnehmer-stunden
	Relative Veränd. der TN-Std. 1999-2004	KD-Grad 2004	zur Basis 100	2004
1. Politische Bildung	13 %	87 %	41	16.805
2. Internationales Bildungszentrum	15 %	89 %	43	8.697
3. EDV	24 %	140 %	67	77.233
4. Deutsch als Fremdsprache	71 %	153 %	73	367.177
5. Englisch	7 %	145 %	69	108.565
6. Japanisch	14 %	210 %	100	15.342
7. Kreative Weiterbildung	4 %	183 %	87	47.738
8. Gesundheit/Medizin	25 %	181 %	86	76.296
9. Sport, Gymnastik	6 %	203 %	97	67.561
10. Alphabetisierung	16 %	20 %	10	15.251

■ *Tab. 15: Datenbasis zur Portfolioanalyse*

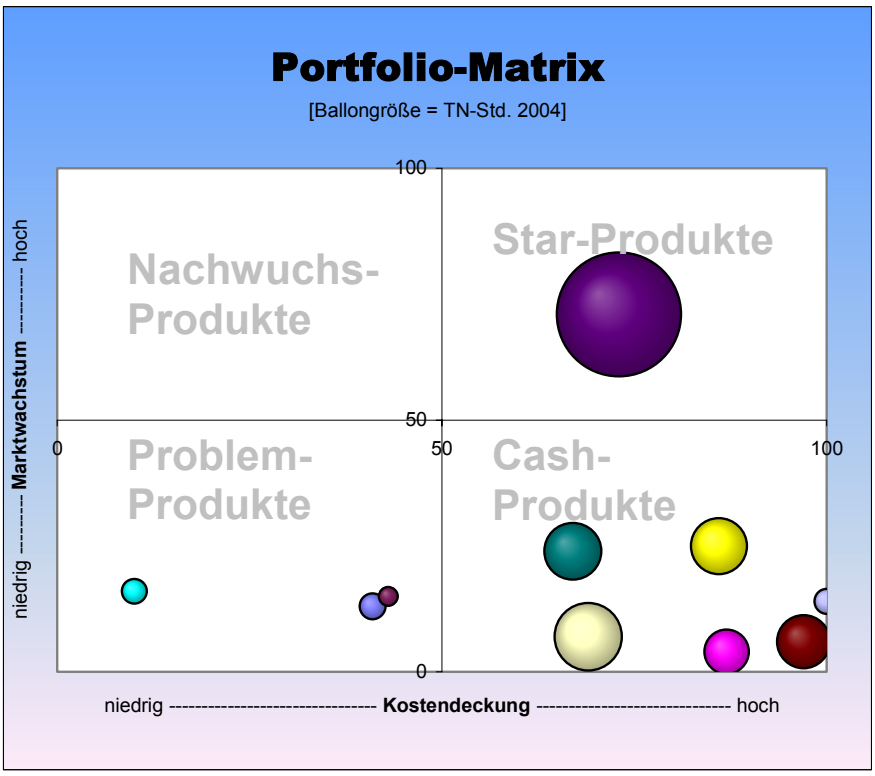
***Hinweise zur Tabelle:** 1. Ausgewiesen wird die relative Veränderung der Teilnehmerstunden – also die jeweilige Veränderung zur Basis der Gesamtveränderung, um unterein-*

[5] Vgl. Reichmann 1997, S. 421. In der Literatur werden die Begriffe „strategische Geschäftseinheiten" und „strategische Geschäftsfelder" synonym verwandt.

ander vergleichbar zu sein. 2. Der Kostendeckungsgrad wird aus Visualisierungsgründen zur Basis 100 umgerechnet. 3. Die Angabe der Teilnehmerstunden in der rechten Spalte liefert den Wert zur grafischen Darstellung der Ballongröße.

2. Schritt: Visualisierung und Auswertung

Ein Vorzug der Methode: Die Portfolioanalyse visualisiert wie ausgewogen die Geschäftsfelder eines Unternehmens sind. Hierzu werden die einzelnen Geschäftsfelder nun in einer Ballongrafik den Matrix-Feldern zugeordnet; dabei gelten Werte von 0 bis 50 als niedrig, Werte über 50 bis 100 als hoch ausgeprägt.



■ *Abb. 21: Portfolio-Matrix*

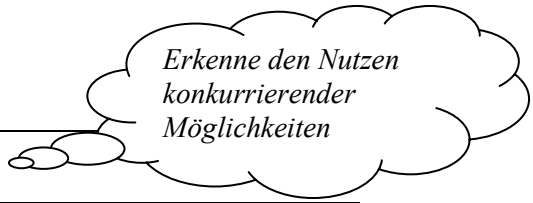
Die Auswertung zeigt eine günstige Aufstellung der Geschäftsfelder: Fast alle bedeutsamen Einheiten sind im *Cash-Cow-Feld,* das umsatzstärkste sogar im *Star-Feld* angesiedelt. Sie weisen – bei unterschiedlichem Marktwachstum während der letzten fünf Jahre – eine hohe Kostendeckung auf und tragen somit zur Fixkostendeckung des In-

stituts bei. Nur drei kleinere Geschäftsfelder liegen im *Problem-(Poor-Dog)-Feld*. Es sind inhaltlich klassische Felder von Non-Profit-Organisationen, die im Rahmen der Mischfinanzierung von anderen Geschäftsfeldern getragen werden. Das *Nachwuchs-(Baby)-Feld* ist leer. Nach der Theorie der Produktlebenszyklen wäre dies ein Problem: Es fehlen nachwachsende Produkte, die *Cash-Cows* von morgen. Im dargestellten Kontext ist das leere Feld hingegen beruhigend: Es werden keine stark wachsenden Geschäftsfelder ausgewiesen, die mit geringer Kostendeckung Budgetlöcher reißen würden.

Die dargestellte Matrix liefert eine bewertete Bestandsaufnahme der aufgestellten Geschäftsfelder, kann der internen Orientierung und Politikberatung dienen und die Ausgangsbasis für weitergehende Analysen abgeben.

Kritisch zu sehen sind die unzureichenden prognostischen Qualitäten des dargestellten Marktwachstums, das im vorliegenden Modell zwar Nachfrageeffekte abbildet, aber auf Vergangenheitsdaten beruht und für die operative Planung ergänzender Informationen bedarf. Des Weiteren beschränkt sich die Portfolioanalyse auf rein monetäre Aspekte des Risikoausgleichs. Qualitative Fragen, politische Präferenzen und Nützlichkeitserwägungen jeglicher Art bleiben ausgeblendet. Qualitative Entscheidungsdimensionen sind aber typisch für Institute in kommunaler Trägerschaft.

Um neben ökonomischen Größen auch qualitative Entscheidungsparameter in einen systematischen Zielbildungsprozess einbinden zu können, bedarf es eines weiteren Instrumentes: der Nutzwertanalyse.



9.3 Nutzwertanalyse

Die Nutzwertanalyse[6] ist eine Bewertungstechnik, bei der alle nicht-monetären Vor- und Nachteile bestehender Alternativen einheitlich als Nutzwert dargestellt werden. Handlungsalternativen können so auch bei Zielkonflikten vergleichbar gemacht werden. Das Ergebnis zeigt den relativen Nutzen der Alternativen im Verhältnis zueinander und wird in einer Entscheidungsübersicht transparent dargestellt. Die Methode ist vom Bundesfinanzminister zur Ermittlung der Wirtschaftlichkeit von Alternativen anerkannt und wird von der Stiftung Warentest häufig zur Konsumgüter-Bewertung eingesetzt.

Kurzüberblick:

1. **Verfahren** zur systematischen Entscheidungsvorbereitung bei Zielpluralität, insbesondere bei Zielkonflikten mit einer Bewertungsproblematik.

2. Berücksichtigung der **Präferenzen** der Entscheidungsträger, d. h. es liefert keine objektiven Ergebnisse, weil Objektivität nicht erreichbar ist (Bewertungsproblematik).

3. **Einsetzbar** bei allen Entscheidungsproblemen, bei denen qualitative, nicht-monetäre Vor- und Nachteile die Auswahl (mit-)bestimmen.

4. **Entscheidungsfindung**:
   a. **Minimalprinzip**: Bei gleichem Nutzwert wird die Alternative mit den geringeren Kosten gewählt.
   b. **Maximalprinzip**: Bei gleichen Kosten wird die Alternative mit dem höchsten Nutzen gewählt.
   c. **Optimalprinzip**: Unterscheiden sich die Alternativen in Nutzen und Kosten, ergibt sich die günstigste Alternative durch Abwägung.

[6] Eine ursprünglich in den Vereinigten Staaten von Amerika als „Utility Analysis“ entwickelte und von Zangemeister (1971) Anfang der 1970er Jahre im deutschsprachigen Raum verbreitete Planungsmethode.

Durchführung der Nutzwertanalyse:

Die Nutzwertanalyse ist für die inhaltliche Bestimmung eines Weiterbildungsprogramms (Sortimentgestaltung) hilfreich, wenn die Entscheidung nicht nur an Deckungsbeiträgen und manifester Nachfrage festgemacht werden soll. Als „nicht-monetärer" Aspekt soll *die bildungs- und gesellschaftspolitische Relevanz* der strategischen Geschäftsfelder untersucht werden. Die Analyse wird nach einem ***7-Stufen-Verfahren*** durchgeführt:

1. Alternativen auswählen

Die Nutzwertanalyse bezieht alle „Geschäftsfelder" der Volkshochschule ein, im Beispiel auf zehn begrenzt.

2. **Kriterien auswählen:** KO-Kriterien (Muss) und Soll-Kriterien
(KO-Kriterien führen wie beim Boxkampf zum Ausscheiden)

Als Kriterien werden fünf Zieldimensionen unterschieden, jeweils in vier bis sechs Feinziele untergliedert, zusammen also 23 Feinziele (Präferenzen der Entscheider). Dieses Verfahren ist aufwändig, zwingt den Einzelnen jedoch zu einer dezidierten Begründung. (Im Beispiel werden also kontextabhängig keine KO-Kriterien formuliert)

3. Ausscheiden jener Alternativen, die KO-Kriterien erfüllen

Zur Bewertung wird eine Skala von 0 (nicht zutreffend) bis 3 (in besonderer Weise zutreffend) festgelegt;

4. Gewichtung der Kriterien zueinander (zu wie viel Prozent ein Kriterium an der Entscheidung beteiligt sein soll)

Da die fünf Zieldimensionen nicht gleichwertig sind, wird per Abfrage bei allen Produktmanagern (oder Politikern oder …) folgende Gewichtung erhoben. Hier die Ergebnisse in Prozent:

1. Stärkung des demokratischen Gemeinwesens:	15 %
2. Qualifikation	30 %
3. Wissensvermittlung (als Orientierungswissen)	23 %
4. Lebensbewältigung und Persönlichkeitsentfaltung	18 %
5. Soziale oder Bildungsbenachteiligung ausgleichen	14 %

5. Erfüllungsgrad für jedes Kriterium getrennt ermitteln

Zur Ermittlung wird ein Bewertungsbogen (Tab. 16) eingesetzt, der von allen Beteiligten ausgefüllt wird (zusammen 10 x 23 = 230 Wertungen).

6. Rechnung durchführen

Die Auswertung der Bewertungsbögen ergibt für jedes Geschäftsfeld einen Einzelnutzwert. Zum Zwecke der Prozentuierung wird der maximal erreichte Einzelnutzwert zur Basis 100 gesetzt.

7. Ergebnis interpretieren

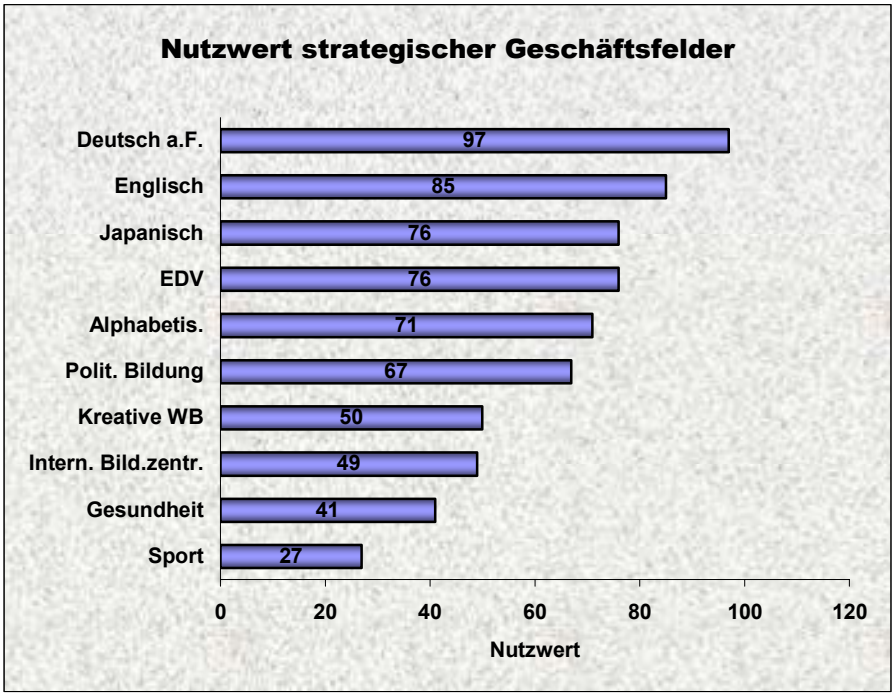
Nutzwertanalyse: Bewertungsbogen								
Bewertungsskala: 0 = nicht zutreffend 1 = teilweise zutreffend 2 = überwiegend zutreffend 3 = in besonderer Weise zutreffend								
Zieldimensionen und Feinziele // Fachbereiche	**FB 1 Politik**	**FB 2 Int.BZ**	**FB 3 EDV**	**FB 4 DaF**	**FB 5 Engl.**	**FB 6 Sport**	**FB ... .**	**FB ... .**
Zieldimension 1: **Stärkung des demokratischen Gemeinwesens**								
1.1 Vermittlung der Zusammenhänge d. politischen Verf., der geschichtl. Entwickl. und des politischen Geschehens								
1.2 Mitgestaltung der Gesellschaft ermöglichen/fördern								
1.3 Verständnis von Sprache und Kultur sowie Denkweise anderer Völker vermitteln, interkult. Verständigung fördern								
1.4 Integration einzelner Bevölkerungsgruppen								
Zieldimension 2: **Qualifikation**								
2.1 Sprachliche Kompetenz vermitteln								
2.2 Medienkompetenz vermitteln (inkl. EDV)								
2.3 Schlüsselqualifikationen vermitteln								
2.4 Erwerb von Schulabschlüssen								
2.5 Erwerb von beruflich erforderlichem Wissen und von beruflichen Abschlüssen								
Zieldimension 3: **Wissensvermittlung (als Orientierungswissen)**								
3.1 Naturwissenschaftlich-technisches Wissen (inkl. Ökologie)								
3.2 wirtschaftsbezogenes Wissen								
3.3 kulturelles Wissen (Theater, Musik, Kunst ...)								
3.4 philosophisches und psychologisches Wissen								
Zieldimension 4: **Lebensbewältigung und Persönlichkeitsentfaltung**								
4.1 Zur Entfaltung der Persönlichkeit erforderliche Kenntnisse, Fähigkeiten u. Fertigkeiten vermitteln								
4.2 Kreativität fördern								
4.3 Gesundheit und Wohlbefinden fördern								
4.4 Existenzfragen klären, bewältigen helfen								
4.5 Soziale und kommunikative Kompetenzen fördern und soziale Beziehungsfähigkeit								
4.6 In der Kindererziehung unterstützen								
Zieldimension 5: **Soziale oder Bildungsbenachteiligung ausgleichen**								
5.1 Grundbildung vermitteln (kompensatorisch)								
5.2 Teilhabe an der Gesellschaft ermöglichen bzw. erweitern								
5.3 Frauenförderung								
5.4 Bildungsinteressen wecken								

Tab. 16: Bewertungsbogen zur Nutzwertanalyse

Die Auswertung der Bewertungsbögen durchläuft mehrere Rechenstufen und ergibt in unserem Fall Werte zwischen 27 und 97.

Rechenstufen: **1.** Ermittlung der Punktwerte aller 23 Feinziele, gewichtet nach der Anzahl Bewertender – **2.** Summenbildung der Feinziele zu den fünf Zieldimensionen, gewichtet nach der (unterschiedlichen) Anzahl vertretener Feinziele – **3.** Gewichtung jeder Zieldimensionen-Summe mit dem zuvor ermittelten Gewichtungsfaktor (Prozentsatz) – **4.** Summenbildung dieser fünf Werte ergibt den Nutzwert des Geschäftsfeldes, beispielsweise für Sport = 0,40 oder Deutsch als Fremdsprache = 1,43.

Sollen diese Werte später in eine Vier-Felder-Matrix eingebracht werden, müssen sie wieder auf der Basis 100 prozentuiert werden und ergeben dann die in Abb. 21 dargestellten Werte (im vorliegenden Fall wurde der erreichte Maximalwert von 1,48 für das Geschäftsfeld Schulabschlüsse gleich 100 gesetzt).



■ *Abb. 22: Nutzwert strategischer Geschäftsfelder*

Damit ist eine eindeutige Nutzwerthierarchie qualitativer Zielalternativen ausgewiesen. Im Ergebnis kann jedes Geschäftsfeld anhand nur eines Zahlenwertes mit jedem anderen Geschäftsfeld verglichen werden.

Da in jedem Einzelnutzwert 23 qualitative Präferenzen subsumiert sind, kann es für die weitere Interpretation und Beratung hilfreich sein, diese Feinbewertung nach Zieldimensionen oder gar Feinzielen aufzuschlüsseln.

Beispiel 1: Das Geschäftsfeld „Sport" hat einen Nutzwert von 0,40 resp. 27 erreicht. Die höchsten Erfüllungsgrade werden mit 0,21 in der Dimension „Lebensbewältigung und Persönlichkeitsentfaltung" erreicht, insbesondere in den Feinzielen „Entfaltung der Persönlichkeit" und „Gesundheit fördern". Die niedrigsten Werte wurden mit 0,03 in der Qualifikations-Dimension gesammelt.

Beispiel 2: Das Geschäftsfeld „Deutsch als Fremdsprache" liegt mit 1,43 resp. 97 in der Spitzengruppe. Die höchsten Erfüllungsgrade werden mit 0,46 in der Dimension „Qualifikation" gesammelt. Auffällig ist eine breite Nutzenstiftung über alle fünf Zieldimensionen hinweg, insbesondere bei folgenden Zielbereichen: Verständnis von Kultur fördern, Integration von Bevölkerungsgruppen, Erwerb sprachlicher Kompetenzen und Schlüsselqualifikationen sowie beruflichen Wissens/Abschlüsse, kulturelles Wissen, Förderung und Entfaltung der Persönlichkeit, Stärkung der sozialen Beziehungen, Vermittlung einer kompensatorischen Grundbildung, Teilhabe am gesellschaftlichen Leben, Weckung von Bildungsinteressen.

Diese wenigen Beispiele mögen genügen für den Nachweis, dass die Nutzwertanalyse die Rationalität qualitativer Zielbildungsprozesse nachdrücklich fördern kann. Zudem bereichert sie ein nur auf monetären Größen beruhendes Bildungscontrolling um den m. E. unerlässlichen qualitativen Bezugsrahmen.

Den Themenreigen dieses Praxisleitfadens soll eine Darstellung des Portfolio-Managements schließen. In ihm lassen sich die monetären Aspekte der Portfolioanalyse und die qualitativen Aspekte der Nutzwertanalyse strategiebildend vereinen.

Monetäre und qualitative Strategien verbinden

9.4 Portfolio-Management

Die Portfolioanalyse ist zunächst nur eine Analysetechnik. Im Rahmen eines strategischen Managements eingesetzt, liefert sie zugleich eine Denkfigur, die zur **Führungskonzeption** wird: das Portfolio-Management. Es strebt die Ausgewogenheit der Geschäftsfelder-Verteilung zum Zwecke einer zukunftsfähigen Existenzsicherung des Unternehmens an.

Da das strategische Management einer (kommunalen) Weiterbildungseinrichtung nicht nur an ökonomischen Größen ausgerichtet werden kann, bietet die Verbindung von Portfolio- und Nutzwertanalyse die Möglichkeit, die teilweise konkurrierenden Zielsetzungen der Systemumwelt in einen qualitativen Prozess rationalen Abwägens überführen zu können (vgl. Ausführungen im Abschnitt „teilrationale Zielsysteme“, Kap. 2.2). Hierzu müssen die als entscheidend erkannten Dimensionen benannt werden.

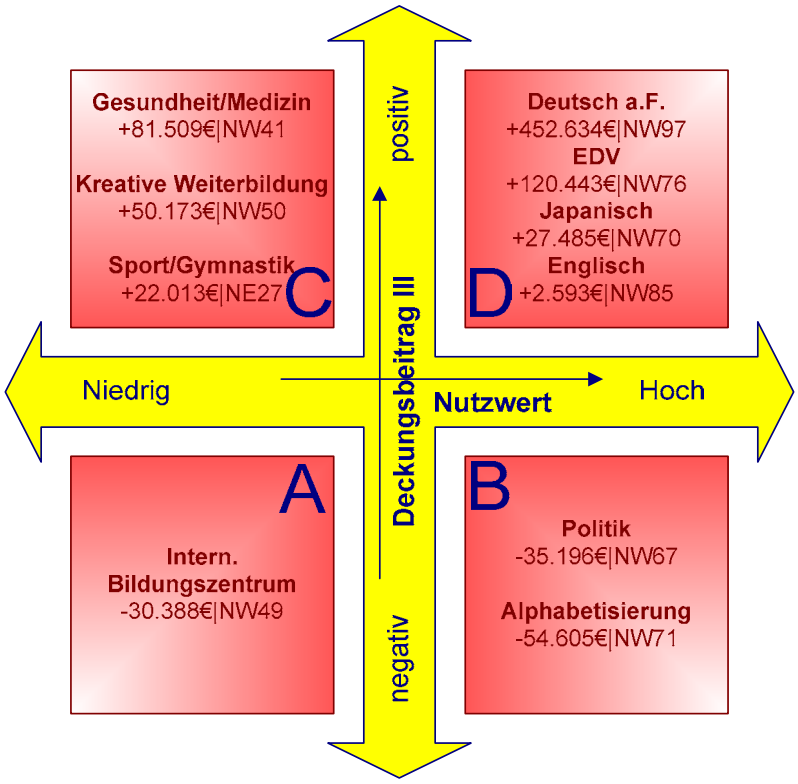
Sicherlich sind hier verschiedene Ansätze zur Begründung eines ausgewogenen Produkt-Markt-Programms denkbar. Das nachfolgende Beispiel ist aus dem Abwägen folgender Argumente entstanden.

I. Auf der monetären Ebene kann mit der bereits dargestellten Kostendeckung I gearbeitet werden, zumal dies auch für Einrichtungen interessant ist, die (noch) keine Kostenrechnung eingeführt haben. In jedem Fall bleibt die dargestellte Portfolioanalyse eine wichtige Informationsquelle für die Marktfähigkeit des Programms. Das nachfolgende Modell geht einen Schritt weiter und setzt am sog. *Deckungsbeitrag III* an, also dem Abteilungsergebnis aus dem BAB. Dadurch werden neben den rein beschäftigungsabhängigen Kosten auch die Abteilungsfixkosten berücksichtigt, also im Wesentlichen die Personalkosten hauptberuflicher

Mitarbeiter. Dies macht Sinn, weil der hauptberufliche Planungsaufwand in den verschiedenen Geschäftsfeldern sehr unterschiedlich ist und für das Abwägen des Portefeuilles Entscheidungsrelevanz besitzt.

II. Auf der nicht-monetären Ebene soll der *Nutzwert* (NW) der Geschäftsfelder gemessen werden, in der vorliegenden Ausführung also die bildungs- und gesellschaftspolititsche Relevanz. (Hier sind natürlich auch andere Präferenzen der Entscheidungsträger denkbar).

Auf diese Weise erhält man zu jedem strategischen Geschäftsfeld zwei Werte: Deckungsbeitrag III und Nutzwert, die entsprechend ihren Merkmalsausprägungen zwischen negativ/niedrig und positiv/hoch in die Vier-Felder-Tabelle einsortiert werden. Es entsteht beispielsweise folgende **Entscheidungsmatrix**:



■ *Abb. 23: Entscheidungsmatrix zum Portfolio-Management*

Die Matrix zeigt, wie auch die folgende Ergebnis-Übersicht, eine als günstig einzuschätzende Situation:

Die **Geschäftsfelder C und D** erwirtschaften 756.850 € Überschüsse, von denen (nur) 16 % zur Deckung der Fehlbeträge in den übrigen Geschäftsfeldern aufgebracht werden müssen; zudem repräsentieren sie 71 % des Gesamt-Nutzwertes der Einrichtung (vgl. Tab. 17). Das Produkt-Sortiment ist demnach gut aufgestellt.

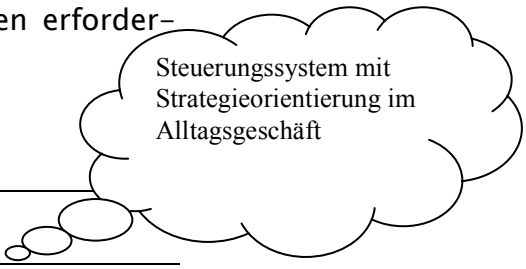
Das **Geschäftsfeld B** ist mit einem Nutzwert von 22 % ebenfalls von hoher Bedeutung, wenngleich es eine beachtliche Unterdeckung ausweist, zu deren Finanzierung 12 % des in anderen Geschäftsfeldern erwirtschafteten Überschusses aufgewandt werden müssen. Wenn hier der Deckungsbeitrag nicht aus eigener Kraft verbessert werden kann, geraten die Geschäftsfelder C und D unter Druck, ihrerseits noch höhere Überschüsse zur Quersubventionierung zu erzielen.

Das **Geschäftsfeld A** spielt eine besondere Rolle: Eigentlich müssten die hier vertretenen Produkte aufgegeben werden, da sie einen nur geringen Nutzwert erzeugen (49 = 8 %) und dazu auch noch 4 % des in anderen Geschäftsfeldern erwirtschafteten Deckungsbeitrags verbrauchen. Andererseits ist dies eine möglicherweise vertretbare Relation, zumal hinter diesem Geschäftsfeld besondere gesellschaftspolitische Interessen und Absichten stehen können.

Feld	Charakteristik	Nutz-wert		Deckungs-beitrag		Frage /Strategie	
	↑ hoch ↓ niedrig	NW	in %	DB III	in %		
A	NW ↓ DB ↓	**49**	8%	-30.388 €	4%	Geschäftsfeld aufgeben? Aber politisch wichtig? Wie NW verbessern? Situation genauer ansehen!	**A**
B	NW ↑ DB ↓	**138**	22%	-89.801 €	12%	Legitimatorisch wichtiges Geschäftsfeld! Wie DB aus eigener Kraft verbessern? Notfalls Leistungsmenge reduzieren?	**B**
C	NW ↓ DB ↑	**118**	19%	+153.695 €	20%	Ökonomisch wichtiges Geschäftsfeld – ausbauen, dabei NW möglichst verbessern und DB weiter erhöhen, um Feld B wirksamer subventionieren zu können	**C**
D	NW ↑ DB ↑	**328**	52%	+603.155 €	80%	Kern-Geschäftsfeld – halten bzw. ausbauen	**D**
Summe		**633**	100%	**756.850 €**	100%	Summe Überdeckungen (Feld C+D)	
				-120.189 €	-16%	Summe Unterdeckungen (Feld A+B)	
				636.661 €	84%	Saldo	

■ *Tab. 17: Datenübersicht zum Portfolio-Management*

Das Portfolio-Management führt also nicht automatisch zu Entscheidungen, aber zu konkreten Fingerzeigen, wo vertiefte Analysen und strategisches Überdenken erforderlich sind.



9.5 Die Balanced Scorecard

Das Portfolio-Management ist freilich nicht das einzige Instrument, das die Betriebswirtschaftslehre für strategische Entscheidungssituationen entwickelt hat. Eine gewisse Popularität hat die von Kaplan und Norton 1992 entwickelte *Balanced Scorecard*[7] gewinnen können, die hier kurz dargestellt wird, zumal sie auch in den Bildungs- und Non-Profit-Bereich Eingang gefunden hat.

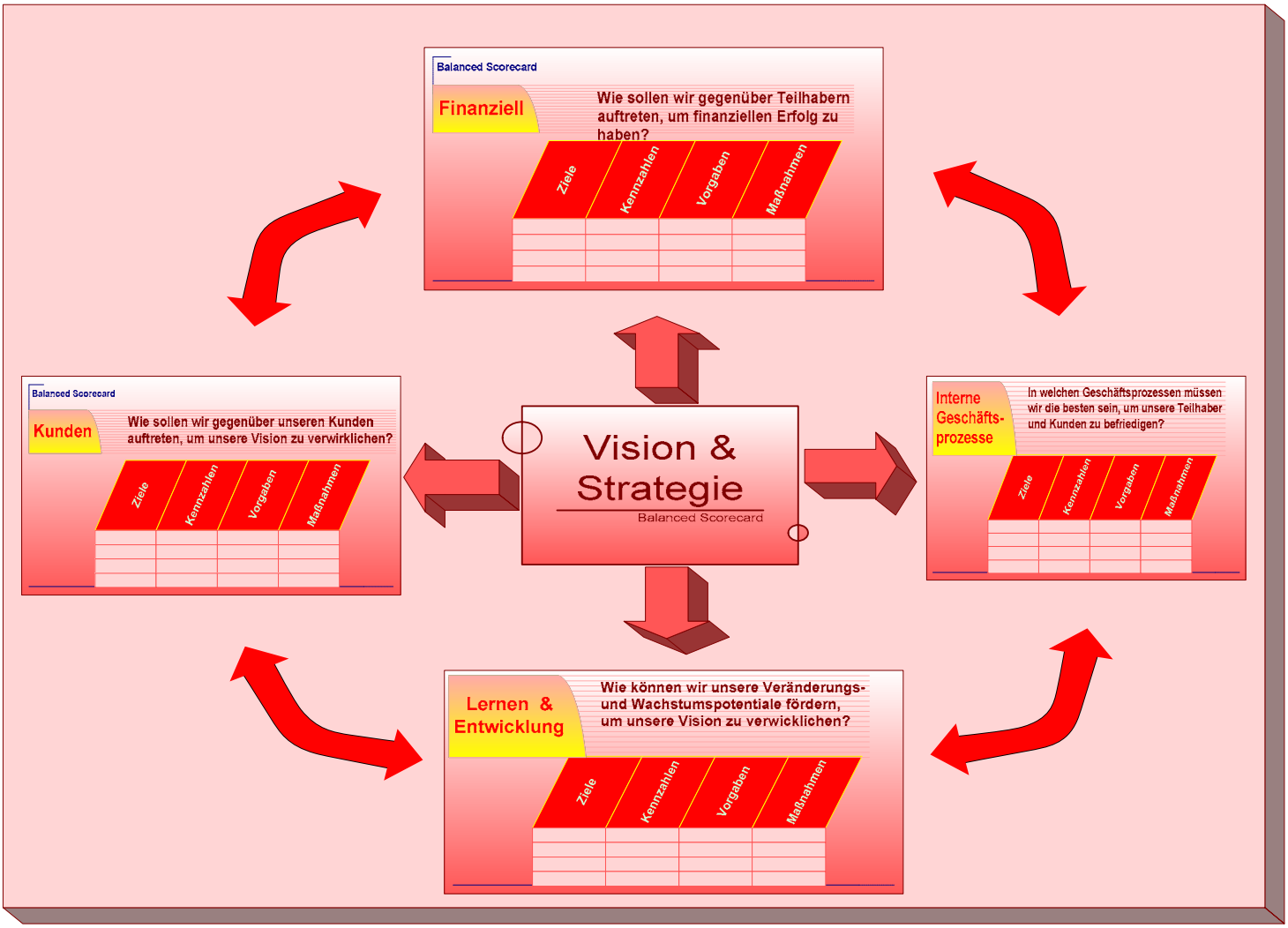
Die Balanced Scorecard ist ein integriertes Kennzahlensystem zur strategischen Unternehmenssteuerung. Den Namen hat es wohl dem methodischen Ansatz zu verdanken: Die **Visionen und Strategien** der Unternehmensführung sollen nämlich durch ein *ausgewogenes Spielblatt* gewonnen und umgesetzt werden. Dieses „Spielblatt" besteht ursprünglich aus vier Controllingfeldern: Finanzen, Kunden, Interne Geschäftsprozesse, Lernen und Entwicklung. Dies sind die vier Perspektiven, die zu einer ausgewogenen Strategie verbunden werden, um die Unternehmensvision verwirklichen zu können. Es berücksichtigt also auch nichtmonetäre Entscheidungsgrößen und ist allen einseitig finanzorientierten Managementsystemen klar überlegen – ein vielversprechender Ansatz.

[7] vgl. Kaplan/Norton 1997



■ *Abb. 24: Balanced Scorecard – Feldstruktur*

Jede „Spielkarte“ ist gleich aufgebaut. Unter dem Diktat einer Leitfrage werden – nach komplexer Evaluation – Unterkategorien operationalisiert, die methodisch jeweils in vier Schritten abgearbeitet werden: Zunächst werden *Ziele* formuliert, dann passende *Kennzahlen* zur Zielerreichung definiert, hierfür *Vorgaben* und letztlich geeignete *Maßnahmen* zur Umsetzung festgelegt. Auf diese Weise entsteht ein Steuerungssystem von beachtlicher Komplexität:



■ Abb. 25: Balanced Scorecard mit vier Feldern

Natürlich sind die Ziele branchen- und einrichtungsspezifisch formuliert, schließlich legen sie sozusagen die „Messsonden“ fest, mit denen der ganze „Firmenorganismus“ einschließlich Systemumwelt (Kunden, Teilhaber!) in Strategie-relevanten Kriterien überwacht wird. Verallgemeinert lässt sich der Zusammenhang aber wie folgt darstellen: Um die finanziellen Ziele (z. B. Eigenfinanzierungsquote) erreichen zu können [**Finanzen**], müssen bestimmte Mitarbeiterpotentiale (z. B. Qualifikation, Motivation) entwickelt werden [**Lernen und Entwicklung**], was sich in hoher Prozessqualität (z. B. Ausfallquote, Raumauslastung) nieder-

schlägt [**Geschäftsprozess**] wie letztlich auch in hoher Kundenzufriedenheit (z. B. Stammkunden-Anteil) [**Kunden**].

Auf der Ebene der Kennzahlen wird eine ausgewogene Mischung von *Ergebniszahlen* (Ziel) wie auch so genannten *Leistungstreibern* (Methode) angestrebt, die z. B. über Fehlerquoten, Taktzeiten usw. als Frühindikatoren funktionieren, also frühzeitig über drohende Zielabweichungen informieren können. Bei näherem Interesse am Thema ist das Buch von Kaplan/Norton (1997) zu empfehlen, insbesondere aber auch jenes von Weber/Schäffer (2000), das sich mit der Implementierung in deutschen Unternehmen beschäftigt.

Wie die zunehmende Verbreitung belegt, funktioniert das Konzept der Balanced Scorecard **in der Praxis** Fraglich bleibt nicht, ob es auch auf öffentliche Weiterbildungsbetriebe übertragbar ist: Dafür ist es sicherlich geeignet. – Aber ob es auch Bedeutung erlangen wird?

9.6 Resümee

Die schwerfällige Reformpraxis löst allenthalben Bedenken aus. So berichtet der ehemalige Münchener Stadtkämmerer Klaus Jungfer, dass allein der Prozess der Umstellung von der Kameralistik auf die kaufmännische Buchführung mehr als zehn Jahre gedauert und 44 Millionen Euro Aufwand verursacht hat.[8] Ein solch unangemessener Aufwand für eine Teilreform wirft natürlich Fragen nach der grundsätzlichen Reformierbarkeit des Systems und seiner Führungskräfte auf – und verdeckt mitunter die wirksame Reformabwehr interessierter Kreise.

„Heute sind wieder vermehrt Tendenzen beobachtbar, die den gesamten Prozess der ‚Ökonomisierung' in Frage stellen und die Zeit vor der Diskussion der neuen Steue-

[8] Vgl. Jungfer 2005, zitiert nach: Becker 2005, S. 8

rungsmodelle positiv verklären."[9] Tatsächlich geht es weniger um eine – vor Ort häufig überbetonte oder gar einseitig betriebene – Ökonomisierung als vielmehr um eine befürchtete Steigerung der Rationalität des Handelns, die die für unverzichtbar gehaltenen Grauzonen der Macht im System der „organisierten Unverantwortlichkeit" beseitigen könnte.

Die beachtlichen Erfolge in Düsseldorf sind sicher einer günstigen Konstellation der Reformentschlossenheit und des zutrauenden Miteinanders von VHS-Leitung und Belegschaft, Beigeordneten und Stadtdirektor sowie beteiligten Ratsmitgliedern geschuldet, nicht zuletzt der gewachsenen Erfahrung, welche zusätzlichen Leistungs- und Gestaltungsmöglichkeiten das NSM erreichen kann.

Wir gewöhnen uns zu Beginn des 21. Jahrhunderts daran, den Zeitbedarf großer gesellschaftlicher Reformbaustellen in Generationen zu rechnen. Das Neue Steuerungsmodell steht inmitten eines umfassenden Kulturwandels. Seine bereits in wenigen Jahren erreichbaren Erfolge sind aber dermaßen ermutigend, dass auch unter ungünstigen Rahmenbedingungen ein Umstieg zumindest auf „das kleine Controlling" (bis Kapitel 7) nachdrücklich empfohlen werden kann. Die unten folgende Liste mag hilfreich sein, „möglichen Stolpersteinen in der Praxis" planvoll zu begegnen.

[9] Friedrich/Meisel/Schuldt 2005, S. 129 f.

Mögliche Stolpersteine in der Praxis

bei der Einführung des Neuen Steuerungsmodells

Problembereich	Mögliche Strategien
1 – **Politik** *„Tradierte Mentalitäten und der Wunsch, über die Realien des Alltags Macht auszuüben, sind stärker als die Rationalität dieses Systems. Auch Gemeinderäte in Städten lieben die Befassung mit dem Alltäglichen, sie ziehen aus der Kleinteiligkeit ihrer Aufgabe ihre Kraft und Autorität, die sie nicht abgeben wollen."*[1]	Auf zunächst – auch vom Risiko des Scheiterns her – begrenzten Reformfeldern Erfolge suchen und mit Erfolgen beeindrucken, Vertrauen schaffen und das NSM gemeinsam behutsam ausbauen.
2 – **Zentralverwaltung** Querschnittämter (insbesondere Personal, Gebäude, Finanzen) behindern die Dezentralisierung ihrer Ressourcen.	Reform-Inseln einzelner, besonders qualifizierter Ämter/Institute schaffen und für diese Ausnahmeregelungen mit Anreizfunktionen erwirken.
3– **VHS-Leitung** … delegiert das Controlling an ihre Verwaltungsleitung, weil es als eine den Sekundärzielen verpflichtete Aufgabe angesehen wird.	Controlling ist im Kern Produktsteuerung und bleibt damit eine (pädagogische!) Chefsache.
4 – **Verwaltungsleitung** Die Verwaltungsleitung sieht sich in ihrer Zuständigkeit durch das Controlling bedroht und „mauert".	Aufgabe, Kompetenz und Verantwortung von Controlling und Verwaltungsleitung in einer Dienstanweisung genau festschreiben und den Nutzen des Controllings auch für den Verwaltungsbereich erfahrbar machen.
5– **Produktmanager/-in** Einzelne Fachbereichsleitungen sperren sich gegen die Philosophie des Produktmanagements und pochen auf dem Primat des Pädagogischen.	Delegation von Zuständigkeit und Verantwortung (i. d. R. trifft dies in bürokratiemüden Instituten auf große Bereitschaft), größtmögliche Transparenz und Beteiligung bei allen Reformschritten, Entlastung von Routinen durch EDV.

[1] Vgl. Becker 2005, S. 8

Literaturverzeichnis

Baus, Josef: Controlling. 1. Aufl. Berlin 1996

Becker, Joachim: Kommunen außer Kontrolle. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ) vom 22.9.2005, S. 8

Fisahn, Andreas/Gerstlberger, Wolfgang: Neuer Wein in alten Schläuchen – Ineffizienz und Herrschaft als Strukturmerkmale von Bürokratie. In: Sozialismus 4/1997, S. 13-18

Friedrich, Katja/Meisel, Klaus/Schuldt, Hans-Joachim: Wirtschaftlichkeit in Weiterbildungseinrichtungen, 3., überarbeitete Auflage. Bielefeld 2005

Frigelj, Kristian: Rückkehr zum Zentralismus. Die Stadt Schwerte krempelt ihre Verwaltung radikal um. In: Süddeutsche Zeitung vom 19.9.2002

Gabler Wirtschaftslexikon. Band 3 und 6. 13., vollständig überarbeitete Aufl. Wiesbaden 1993

Hackenberg, Hanfried u. a.: Kosten- und Leistungsrechnung Schritt für Schritt, 5. Aufl. Haan-Gruiten 2001

Heinen, Edmund (Hrsg.): Industriebetriebslehre. Entscheidungen im Industriebetrieb. Wiesbaden 1972

Institut für Betriebswirtschaftslehre an der Handels-Hochschule St. Gallen: Organisations-Brevier. 5. Aufl. Köln/Opladen 1968

Jann, Werner: Hierarchieabbau und Dezentralisierung. In: Bandemer, Stephan von u. a. (Hrsg.): Handbuch zur Verwaltungsreform. Opladen 1998, S. 230-238

Jungfer, Klaus: Die Stadt in der Krise. Ein Manifest für starke Kommunen. München 2005. Zitiert nach Becker 2005, S. 8

Kaplan, Robert S./Norton, David P.: Balanced Scorecard, Strategien erfolgreich umsetzen. Stuttgart 1997

KGSt (Hrsg.): Wege zum Dienstleistungsunternehmen Kommunalverwaltung. Fallstudie Tilburg. KGSt-Bericht Nr. 19/1992. Köln 1992

KGSt (Hrsg.): Das Neue Steuerungsmodell. Begründung, Konturen, Umsetzung. KGSt-Bericht Nr. 5/1993. Köln 1993

KGSt (Hrsg.): Von der Kulturverwaltung zum Kulturmanagement im Neuen Steuerungsmodell – Aufgaben und Produkte für den Bereich Kultur. KGSt-Bericht 3/1997. Köln 1997

Kunesch, Hermann: Grundlagen des Prozessmanagements. Wien 1993

Landeshauptstadt Düsseldorf – Amt für Informationstechnik und Organisationsentwicklung Abt. 10/2 – Controlling, IT- und Organisationsentwicklung: Leitfaden zur Anerkennung als Reformamt, Stand März 1998

Landeshauptstadt Düsseldorf – Der Oberbürgermeister - Volkshochschule: Geschäftsbericht 2003. Düsseldorf 2004

Meisel, Klaus/Rohlmann, Rudi/Schuldt, Hans-Joachim: Wirtschaftlichkeit in Weiterbildungseinrichtungen. Deutsches Institut für Erwachsenenbildung. 2., überarb. Aufl. Frankfurt/M. 1998 (liegt in 3. Aufl. vor – siehe: Friedrich, Katja u. a. 2005)

Neubauer, Franz-Friedrich: Das PIMS-Programm und Portfolio-Management. In: Hahn, D./Taylor, B. (Hrsg.): Strategische Unternehmungsplanung. Würzburg/Wien 1980, S. 135-162

Olfert, Klaus: Kostenrechnung. 9. durchgesehene und aktualisierte Aufl. Ludwigshafen/Rhein 1994

Piper, Nikolaus: Kalkulation mit neuen Werten. In: Süddeutsche Zeitung vom 4.1.2000, S. 3

Pehl, Klaus: VHS in NW 2002. Auswertung der Zusatzbefragung des VHS-Landesverbandes, November 2003. Tabellenanhang ergänzt Januar 2004

Potthast, Ulrich: Kommunales Management im Wandel der Führungs- und Steuerungssysteme – Erkenntnisse zur Weiterentwicklung der Personalentwicklungsarbeit. In: Bürgermeisterhandbuch. Augsburg 1998

Richter, Walter: Controlling und Berichtswesen. In: Bandemer, Stephan von u. a. (Hrsg.): Handbuch zur Verwaltungsreform. Opladen 1998, S. 347-356

Stadtverwaltung Düsseldorf: Sammlung Mitteilungsblatt 17/95 01.09. – Vereinbarung zwischen dem Oberstadtdirektor und dem Gesamtpersonalrat zur Verwaltungsreform der Stadtverwaltung Düsseldorf. Düsseldorf 1995

Vanselow, Erhard/Goebel, Eberhard/Kiel, Hermann-Josef: Kosten- und Leistungsrechnung im Kultursektor. Die spezifische Betriebswirtschaft im Kulturamt und kommunalen Kultureinrichtungen. 1. Aufl. Helsa 2003

Volkshochschulen in Nordrhein-Westfalen 2003. Zusammenstellung auf der Basis einer Befragung und der Volkshochschul-Statistik im Auftrag des Landesverband der VHS von NRW e. V. (Hrsg.), zusammengestellt von Klaus Pehl, Deutsches Institut für Erwachsenenbildung, Bonn 2004

Weber, Jürgen/Schäffer, Utz: Balanced Scorecard & Controlling. Implementierung – Nutzen für Manager und Controller – Erfahrungen in deutschen Unternehmen. 3., überarbeitete Aufl. Wiesbaden 2000

Weber, Max: Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriss der verstehenden Soziologie. Studienausgabe. 5. revidierte Aufl. Tübingen 1976

Zangemeister, C.: Nutzwertanalyse in der Systemtechnik. Eine Methode zur multidimensionalen Bewertung von Projektalternativen. 2. Auflage München 1971

Referenz

Die Einführung des Neuen Steuerungsmodells an der Volkshochschule Düsseldorf wurde 1995/96 von der Projektgruppe DRV (Dezentrale Ressourcen-Verantwortung), maßgeblich von **Stephan Metz**, dem ersten für diese Aufgabe freigestellten Controller der VHS, vorbereitet. Wesentlich ihm ist die Implementierung dieser komplexen Reform in einer betriebsklimatisch sehr belasteten Zeit zu danken – ein Erfolg seiner fachlichen, mindestens ebenso seiner menschlichen Qualitäten. Das später dann nach der *Düsseldorfer Reformstrategie* weiterentwickelte und zur städtischen Zertifizierung als *Reformamt* geführte Steuerungsmodell – so wie es in dieser Schrift dargestellt ist – konnte so eine Evolution auf solider Basis erfahren.

Stephan Metz ist 1999 aus sicherer Stellung bei der Stadt Düsseldorf zur KGSt-Consult GmbH gewechselt. Leider fehlt im Öffentlichen Dienst eine Kultur[2], überragende Leistungsträger an sich zu binden – typischer ist eine gewisse Erleichterung, wenn qualifizierte „Konkurrenten" weggehen. Die Volkshochschule verlor damals ihren kreativsten Innovationsträger. Nur drei Jahre später wurde Herr Metz Geschäftsführer der KGSt-Consult. Seit 2004 ist er Geschäftsführer und Mitinhaber der Allevo|Kommunalberatung GmbH in Meerbusch.

[2] Nicht zuletzt im Gefolge der Regeln zur Corporate Governance und Basel II finden heute durchgängige Nachfolgeplanungen – „Talent Management" – zunehmend Eingang in die betriebliche Personalentwicklung.

Nachwort

Inzwischen sind mehr als 15 Jahre Verwaltungsreform ins Land gegangen. Manche theoretischen Konzepte haben sich in der Praxis nicht bewährt. Aber was bleibt, ist – neben der Einführung des kaufmännisch orientierten Rechnungswesens – das Bemühen um eine an den Wirkungen orientierte und strategisch ausgerichtete Steuerung, die auf die Motivation und den Gestaltungswillen der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter setzt.

Der vorliegende Band zeigt, dass Verwaltungsreform auch unabhängig vom kommunalen Gesamtkontext in kleineren Organisationseinheiten konkret und erfolgreich gestaltet werden kann.[3] Das Beispiel zeigt, wie das, was Verwaltungsmodernisierung im Kern meint, ganz konkret umgesetzt werden und seine Wirkung entfalten kann. Voraussetzung dafür ist, dass konzeptionelles Denken und praktische Detailarbeit miteinander verbunden werden.

Mit dem Blick der systemischen Organisationsberatung weiß man, dass nicht nur Menschen, sondern auch Organisationen eine unglaublich große Fähigkeit besitzen, sich nicht zu verändern. Neue Ideen und Ansätze, Konzepte und Anforderungen werden als „Störungen" betrachtet und – wenn sie nicht abzuwehren sind – geschluckt und „in Watte gepackt" und dadurch unschädlich und wirkungslos gemacht.

Das hier vorliegende Beispiel zeigt, dass sich Organisationen doch verändern, wenn wichtige Rahmenbedingungen verändert werden, und dazu gehört ganz wesentlich die stärkere Delegation auch von Finanzverantwortung im Rahmen der Budgetierung und die kontrollierte Übertragung von Entscheidungskompetenz.

Es wäre schön, wenn das Beispiel aufgegriffen wird und für viele andere Organisationen und die Menschen, die in ihnen arbeiten, Anregungen gibt, den eigenen Weg zu finden, wie Spaß an der Arbeit, gute Dienstleistung, beste Qualität und hohe Wirtschaftlichkeit miteinander verbunden werden können.

Meerbusch, im Dezember 2005

Stephan Metz
Allevo | Kommunalberatung GmbH

[3] Wobei die Volkshochschule Düsseldorf andererseits schon wieder mehr Mitarbeiter/-innen hat als manche kleine Kommune insgesamt aufbringt.

Feedback?

Wie gefällt Ihnen diese Veröffentlichung? Wenn Sie möchten, können Sie Ihre Einschätzung und Anregungen an den Autor weitergeben. Von Ihrer Rückmeldung profitieren künftige Interessenten.

Dr. Harald Bechberger – An der Wolfskaul 57 – 41812 Erkelenz

harald.bechbergerATstadt.duesseldorf.de