

## Controlling in gemeinwirtschaftlichen Unternehmen



Reinbert SCHAUER, Dkfm., Dr. rer. comm., o. Univ.-Prof., Vorstand des Instituts für Betriebswirtschaftslehre der gemeinwirtschaftlichen Unternehmen an der Johannes-Kepler-Universität Linz.

Geburtsjahrgang 1943. Studium an der Hochschule für Welthandel in Wien. Habilitation als Universitätsdozent für Allgemeine Betriebswirtschaftslehre an der Universität Graz. Tätigkeitsschwerpunkte in den Bereichen Betriebliches Rechnungswesen, Betriebsinformatik, Öffentliche Verwaltungen, Gemeinwirtschaftliche Unternehmen. Veröffentlichungen auf den Gebieten: Allgemeine Betriebswirtschaftslehre, Betriebliche Verwaltung, Betriebsinformatik, Öffentliche Unternehmen, Genossenschaftswesen.

**Gemeinwirtschaftliche Unternehmen haben neben den allgemeinen einzelwirtschaftlichen Sach- und Formalzielen auch eine Reihe öffentlicher Aufgaben bzw. bedarfs- und förderwirtschaftlicher Ziele zu beachten. Daraus ergeben sich besondere Anforderungen für die Controlling-Funktion in diesen Unternehmen. Eine Erweiterung der Controlling-Instrumente wird notwendig, um die Interessenslagen des gesellschaftlichen Umfeldes gemeinwirtschaftlicher Unternehmen adäquat in der Erfüllung der Controlling-Aufgaben berücksichtigen zu können.**

### 1. Zum Umfang gemeinwirtschaftlicher Unternehmensaktivitäten

Als **gemeinwirtschaftliche** Unternehmen werden nach der allgemein in Österreich vorherrschenden Auffassung [1] zwei Gruppen von Unternehmen bezeichnet. Es sind dies einerseits die im alleinigen oder mehrheitlichen **öffentlichen** Eigentum beziehungsweise unter der Haftung von Gebietskörperschaften stehenden Unternehmen (öffentliche Unternehmen) sowie andererseits die im **genossenschaftlichen, gemeinnützigen** und sonstigen **nichtprivaten** Eigentum stehenden Unternehmen. Die Zugehörigkeit zum Sektor der gemeinwirtschaftlichen Unternehmen ist nicht an bestimmte Rechts- und Organisationsformen gebunden. Es gibt darunter eine Vielzahl von Unternehmen, die nach dem Handelsrecht oder dem Genossenschaftsrecht mit eigener Rechtspersönlichkeit versehen wurden. Andere Unternehmen sind im Rahmen des öffentlichen Rechts nach besonderen Gesetzen begründet und in ihrer Unternehmens-tätigkeit geregelt worden (z.B. Postsparkasse, ORF). Eine größere Zahl öffentlicher Unternehmen entfaltet ihre Aktivitäten ohne eigene Rechtspersönlichkeit im Verband der (Gebiets-)Körperschaften, sei es als eigene Wirt-

schaftskörper (z.B. Österr. Bundesbahnen, Bundesforste, Wiener Stadtwerke) oder als Fachabteilungen im Rahmen der Bundes-, Landes- oder Gemeinde-verwaltungen.

Aus diesen strukturellen Grundbedingungen ergeben sich auch die **spezifischen Aufgabenstellungen** für gemeinwirtschaftliche Unternehmen. Gemeinwirtschaftliche Unternehmen sind in ihrem unternehmerischen Handeln nicht nur einzelwirtschaftlichen Sach- und Formalzielen [2] verpflichtet, sondern haben ständig oder nach ihren Möglichkeiten **überbetriebliche** Ziele der Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik zu beachten und zu verfolgen.

**Öffentliche** Unternehmen haben Aufgaben im öffentlichen Interesse ihrer Träger zu erfüllen. Sie sind in mehr oder weniger starkem Ausmaß als **Instrumente** ihrer Träger zur Durchsetzung wirtschafts- und gesellschaftspolitischer Zielsetzungen anzusehen. Sie sollen mit ihrer Unternehmenstätigkeit z.B. beschäftigungspolitische, sozialpolitische, konjunkturpolitische, strukturpolitische oder fiskalpolitische Zielvorstellungen erreichen lassen (»Instrumentalthese« [3]).

**Genossenschaftliche** Unternehmen sind dem Grundprinzip der Selbsthilfe bzw. dem Solidaritätsprinzip verpflichtet und haben ihre Mitglieder entsprechend zu fördern, indem sie

die aus ihren wirtschaftlichen Aktivitäten erwachsenden Vorteile an ihre Mitglieder weitergeben. Daraus ergibt sich die Notwendigkeit zur Beachtung der vorgegebenen **Förderziele**.

**Gemeinwirtschaftliche Unternehmen** treten demnach in der österreichischen Wirtschaft in vielfältiger Form **neben die privatwirtschaftlichen Unternehmen:**

a) Öffentliche **Versorgungs-, Verkehrs- und Dienstleistungsunternehmen** sind auf eine dauernde Versorgung der Menschen mit benötigten Gütern und Diensten ausgerichtet. Sie handeln vorrangig nach dem **Bedarfsdeckungsprinzip**, haben in der Regel eine monopolartige Marktstellung, gleichzeitig aber auch eine Leistungsverpflichtung. Sie geben ihre Leistungen gegen Entgelt ab, sind dabei zur Kostendeckung verhalten, streben dabei aber nicht vorrangig eine Gewinnerzielung bzw. eine Vermögensvermehrung an.

**»Öffentliche Unternehmen sind in mehr oder weniger starkem Ausmaß als Instrumente ihrer Träger zur Durchsetzung wirtschafts- und gesellschaftspolitischer Zielsetzungen anzusehen.«**

b) Die **verstaatlichte Industrie** und andere **Wirtschaftsunternehmungen im öffentlichen Eigentum** (überwiegend im Bereich der Sachgütererzeugung) treten **in Konkurrenz** zu anderen Unternehmen auf den in- und ausländischen Märkten auf. Sie streben in ihrer Tätigkeit nach Gewinn, haben dabei aber auf **öffentliche** (bzw. gesamtwirtschaftliche) **Interes-**



sen, wie auf Faktoren der technologischen Erneuerung, der konjunkturge-rechten Investitionstätigkeit oder der Arbeitsplatzsicherung Bedacht zu nehmen.

c) Öffentliche Unternehmen im Bereich des **Geld-, Kredit- und Versicherungs-wesens** haben als Kapitalsammelstellen einen besonderen Stellenwert im Rahmen der Wirtschafts- und Währungspolitik unseres Landes zu erfüllen.

d) Die **Genossenschaften** und andere dem **Solidaritätsprinzip** verhafteten wirtschaftenden **Unternehmungen** (z.B. der Gewerkschaften oder der kirchlichen Organisationen) haben im Rahmen der Marktwirtschaft ihre Mitglieder in ökonomischen und außerökonomischen Belangen zu fördern.

Der **Anteil** der gemeinwirtschaftlichen Unternehmen an der österreichischen Volkswirtschaft ist mit etwa einem Drittel zu bemessen. Rund 45% aller Investitionen, etwa 32% der Wertschöpfung und etwa 25% der Beschäftigten in der gewerblichen Wirtschaft entfallen auf gemeinwirtschaftliche Unternehmen. Dieser bedeutende Anteil gemeinwirtschaftlicher Unternehmen an der österreichischen Volkswirtschaft einerseits und die spezifischen unternehmerischen Zielsetzungen andererseits lassen ohne Zweifel die Wertung zu, daß der **Controlling-Funktion** in gemeinwirtschaftlichen Unternehmen eine besondere Bedeutung zukommen muß.

## 2. Controlling als Notwendigkeit für gemeinwirtschaftliche Unternehmen

Jede Wirtschaftseinheit muß gemäß ihren Zielsetzungen die Ergebnisse ihrer Aktivitäten **planen** und **kontrollieren** können. Dies gilt in gleicher Weise für die auf Gewinnerzielung ausgerichteten Unternehmungen, für die bedarfs- oder förderwirtschaftlich ausgerichteten gemeinwirtschaftlichen Unternehmen wie auch für die öffentlichen Haushalte (Verwaltungen). Um diesen Planungs- und Kontrollaufgaben entsprechen zu können, müssen die Führungsinstanzen (das Management) über ein effizientes Informationssystem verfügen.

Sieht man »**Controlling**« als jene betriebliche Funktion an, die für eine **aus-**

**gewogenen Bereitstellung und Verwendung von Informationen** im Rahmen des betrieblichen Führungssystems zu sorgen hat, so bedeutet Controlling die **Koordination** von Informationsversorgung einerseits und Informationsverwendung andererseits bei der Führung von Unternehmen.

**Aufgabe** des Controllings aus betriebswirtschaftlicher Sicht ist es zunächst, den **Informationsbedarf**, wie er für die einzelnen Prozesse der Planung, Steuerung und Kontrolle sich aus der sachlichen Notwendigkeit und dem subjektiven Wissensstand der Entscheidungsträger ergibt, zu **ermitteln**. In der Folge ist Vorsorge zu treffen, daß die benötigten Informationen **beschafft** und für die Entscheidungssituation **aufbereitet** werden. Schließlich ist es Aufgabe des Controllings sicherzustellen, daß die aufbereiteten Informationen an den Entscheidungsträger **übermittelt** und, falls notwendig, diesem gegenüber auch **erläutert** werden.

Dies bedeutet für den Controller als der mit der Controlling-Aufgabe betrauten Unternehmensinstanz, daß er für ein abgestimmtes System der Informationsbeschaffung, Informationsbereitstellung und Informationsverwendung durch die Entscheidungsträger zu sorgen hat. Er hat dieses System zu **planen** und in der Folge zu **betreuen** und zu warten, d.h. auch den laufenden Unternehmensveränderungen **anzupassen**.

In den bisher in der Praxis festgestellten Controlling-Konzeptionen wird der Controller fast ausschließlich im **inneren** Bezugsfeld eines Unternehmens tätig. Seine Aktivitäten betreffen in der Regel **nur ökonomische** Sachverhalte. Er beschafft die für die Unternehmensplanung benötigten Informationen, interpretiert diese gegenüber dem Management und gibt aus seiner Sicht Impulse für die Unternehmenssteuerung und -gestaltung. Zu diesen Anstößen kann ihn die umfassende Einsicht in die verschiedenen Unternehmensbereiche befähigen. Der Controlling-Bereich wird so zum **ökonomischen** Gewissen eines Unternehmens.

Erst in der jüngsten Zeit wird eine Entwicklung erkennbar, die dem Controlling die Aufgabe zuweist, die Entwicklung und die Handlungen eines Unternehmens auch gegenüber seiner **Um-**

**welt** auf der Grundlage von Zahlen und Fakten verständlich zu machen. Das hat zur Folge, daß das Informationssystem, das vom Controlling zu planen und zu betreuen ist, auch auf das **Umfeld des Unternehmens** auszuweiten ist. Somit sind neben den **einzelwirtschaftlichen** Fakten auch **gesamtwirtschaftlich** und **gesellschaftlich** relevante Fakten zu berücksichtigen. »Ob ein Unternehmen in Zukunft erfolgreich bestehen kann, wird immer stärker davon abhängen, ob es ihm gelingt, bei den am Unternehmen beteiligten Interessen- und Machträgern Verständnis, ja Engagement für die Sache des Unternehmens zu mobilisieren, zumindest aber Anti-haltungen und -maßnahmen abzubauen.« [4]

Diese aufgezeigte Entwicklung ist für gemeinwirtschaftliche Unternehmen von unmittelbarem Interesse. Jedes wirtschaftliche Unternehmen agiert im **Spannungsfeld** zwischen dem Bedarf an Leistungen und den bereitgestellten Möglichkeiten zur Deckung dieses Bedarfs.

Bei erwerbswirtschaftlich tätigen Unternehmen wird die erwähnte Spannung zwischen Bedarf einerseits und Deckungsmöglichkeiten andererseits durch das Gewinnstreben des Unternehmens und die Konkurrenzverhältnisse auf den Märkten reguliert. Gemeinwirtschaftliche Unternehmen verfolgen hingegen vielfach **bedarfs-wirtschaftliche** Zielsetzungen, diese Sachziele genießen gegenüber den Formalzielen Vorrang. Dann aber erfolgt der Ausgleich des vorhin erwähnten Spannungsfeldes nur in bestimmten Fällen von den Märkten her, die Regulation wird wesentlich vom Träger dieser Organisation her bestimmt. Dieser Träger hat zu entscheiden, **welche Aufgaben** überhaupt wahrzunehmen sind, **wie** sie in zeitlicher Hinsicht **erfüllt** werden sollen und **in welcher Weise** sie zu finanzieren sind.

Um eine wirtschaftliche Leistungserstellung, die den erkannten Bedarfsvorstellungen entsprechen kann, zu gewährleisten, sind **umfassende** Informationen notwendig. »Umfassend« bedeutet in diesem Zusammenhang, daß sowohl unternehmensinterne als auch unternehmensexterne Informationsquellen über die Bedarfslage und die Möglichkeiten zu seiner Deckung erschlossen werden müssen. Da der



Markt in vielen Fällen als Regulationsfaktor ausscheidet, ist die Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit in der Aufgabenerfüllung und die Beachtung der vorgegebenen öffentlichen Aufgaben bzw. der Förderziele durch umso sorgfältigere Planung, Steuerung und Kontrolle von den Führungsinstanzen des Unternehmens, **der Organisation selbst**, vorzuziehen.

Dies macht ein **systematisches** Vorgehen in der Informationsbereitstellung und -verwendung notwendig. Ein effizientes Informationsmanagement und damit auch ein wirkungsvolles »Controlling« erweist sich daher bei gesamtwirtschaftlichen Unternehmen als vorrangig. Wegen der intensiven Bindung an öffentliche bzw. gesellschaftliche Aufgaben und Anliegen erhält das Controlling über die ökonomische Betrachtungsebene hinaus Bedeutung. Es hat auch die vielfältigen Verpflichtungen zum **gesellschaftlichen** Umfeld im Informationsmanagement zu berücksichtigen. Die Funktion des Controllers wird deshalb bei gemeinwirtschaftlichen Unternehmen im Sinne eines **ökonomischen und sozialen** Gewissens erweitert zu verstehen sein.

### 3. Spezifische Aspekte bei der Wahrnehmung von Controlling-Aufgaben in gemeinwirtschaftlichen Unternehmen

Der Controller kann seiner Verantwortung im Bereich des Informationsmanagements nur gerecht werden, wenn er laufend **Kontakt** zu den anderen Funktionsbereichen und zur Umwelt pflegt und seine Informationspflicht im Sinne einer »Bringschuld« interpretiert. Dies zwingt den Controller zu einem **aktiven** Informationsangebot, das an den Bedürfnissen der Informationsträger ausgerichtet ist. Diese können aber wieder nur durch laufende Kontaktnahme mit diesen Entscheidungsträgern erkannt werden.

Für die gemeinwirtschaftlichen Unternehmen ergibt sich im Sinne des vorhin erwähnten sozialen Gewissens die Besonderheit, daß Informationsquellen und Informationsempfänger in stärkerem Ausmaß als bei gewinnorientier-

ten privatwirtschaftlichen Unternehmen im **Umfeld** der jeweiligen Organisationseinheit zu finden sind. Die gesellschaftliche Verantwortung einer solchen Organisation verlangt auf der einen Seite nach der **Ausweitung** der Informationsbeschaffung dieser Organisation auf das gesellschaftliche Umfeld, um die Bedarfssituation besser erkennen zu können. Auf der anderen Seite besteht die Notwendigkeit, die **Zielsetzungen** des Unternehmens und die jeweiligen **Zielerfüllungsgrade** den verschiedenen externen Interessensgruppen in **systematischer** Weise bekannt zu machen und zu erläutern. Die zunehmenden technischen Möglichkeiten entfallen dabei immer neue (erweiterte und vertiefte) Bedürfnisse nach Information und Kommunikation.

Die Controlling-Funktion kann nur sinnvoll verwirklicht werden, wenn die in diesem Aufgabenbereich bewirkten Informationsdienste von den jeweiligen Informationsempfängern »angenommen« werden und deren Entscheidungsverhalten **beeinflussen** können. Für den Controller muß sich auf Grund seiner Problemsicht eine **Durchsetzungskompetenz** und **Durchsetzungsmöglichkeit** im Zusammenwirken mit den fachlich zuständigen Führungsinstanzen ergeben. Ein **starres** Etatdenken, wie es in manchen gemeinwirtschaftlichen Unternehmen ähnlich wie in der öffentlichen Verwaltung festzustellen ist, behindert oder vereitelt den notwendigen Handlungsfreiraum der Entscheidungsträger.

Staatliche Einflußnahme und die Rücksichtnahme auf öffentliche Auflagen geben zusätzliche **Restriktionen**, stellen aber den Wert der Controlling-Funktion nicht grundsätzlich in Frage. Wesentlich ist, daß eine mit **Entscheidungsfreiraum** ausgestattete Führung zielgerichtet zu agieren hat und deshalb mit Informationen zu versorgen ist. Andernfalls würden reine Ausführungsglieder übergeordneter Interessensträger tätig werden.

In manchen Fällen werden die Controlling-Aufgaben mit den Aufgaben der **Inneren Revision** in Verbindung gebracht und oft auch zusammengefaßt. Diesen Auffassungen ist nicht zu folgen. Die Innere Revision ist als Überwachungsinstrument der Geschäftsführung anzusehen, das die Funk-

tionsfähigkeit der in den Leistungserstellungsprozeß eingebundenen Kontrolleinrichtungen zu überprüfen hat. Insofern kann die Innere Revision in einer Stabstelle und damit ohne Entscheidungsbefugnis eingerichtet werden. Dem **Controlling** hingegen obliegt die Gestaltung der Informationsbereitstellung und der Informationsverwendung an bzw. durch die Entscheidungsträger in **formeller** wie auch in **materieller** Hinsicht. Dieser materielle Aspekt führt zu Überwachungsvorgängen, die in der Tendenz jedoch prozeßbegleitend (und nicht wie bei der Innenrevision prozeßunabhängig) vorgenommen werden müssen. So gesehen kann das Controlling zum Prüfobjekt der Inneren Revision werden.

### 4. Welche Instrumente stehen für das Controlling zur Verfügung?

Geht man vom **traditionellen** Controlling-Verständnis aus, so baut der Controller seine Tätigkeit im wesentlichen auf den verschiedenen Verfahren des **Rechnungswesens** auf, die ihm im Sinne von **Planungsrechnungen**, **Dokumentationsrechnungen** und **Kontrollrechnungen** zur Verfügung stehen. Das von Controller zu unterstützende Informationssystem sollte sich jedoch nicht allein auf quantitativ faßbare Informationen beschränken, sondern auch um verbale Informationen ergänzt werden, zumindest soweit sie zur Interpretation von Zahlenmaterial notwendig sind.

Für den Bereich der gemeinwirtschaftlichen Unternehmen gilt dieses Erfordernis in besonderer Weise, weil nicht alleine einzelwirtschaftliche, sondern auch gesamtwirtschaftliche sowie gesellschaftliche und damit **nichtökonomische** Ziele verfolgt werden. Auf diese so gestaltete Informationsbedarfssituation ist instrumental abzustellen.

Dies zwingt bei jenen gemeinwirtschaftlichen Unternehmen, bei welchen die Wirtschaftlichkeitslenkung primär über den Gütereinsatz zu erfolgen hat und nicht auch über den (Markt-)Wert der erbrachten Leistungen sicherzustellen ist (»Aufwandswirtschaften«), in vermehrtem Ausmaß zur



Anwendung spezieller Beurteilungsverfahren. Sie sollen die vielfach als Gemeinkosten anfallenden Kosten im Hinblick auf ihre Effektivität und Effizienz überwachen lassen («Gemeinkostenmanagement»). Beispielhaft seien hier Verfahren wie die Wertanalyse, die Nutzwertanalyse, die Overhead-Value-Analysis oder die Risikoanalyse genannt [5].

Aus der gesellschaftlichen Verantwortung von gemeinwirtschaftlichen Unternehmen heraus müssen auch die Formen des **gesellschaftsorientierten Berichtswesens** und der **gesellschaftsbezogenen Rechnungslegung** in den Blickpunkt der Controlling-Aktivitäten gereiht werden. Die operationale Zielvorgabe **an** das gemeinwirtschaftliche Unternehmen **ex ante** und die nachfolgende Rechenschaftslegung **durch** das gemeinwirtschaftliche Unternehmen **ex post** stehen dabei in einem unmittelbaren Zusammenhang und beeinflussen sich in ihrem Ausprägungs- und Intensitätsgrad wechselseitig.

Auch wenn die Instrumente der Sozialberichte, Sozialrechnungen, Sozialindikatoren-Rechnungen, der Sozialbilanzen, der Kosten-Nutzen-Analysen [6] sowie der Förderbilanzen [7] wegen der vielfältigen Messungs- und Bewertungsprobleme auf einige Widerstände in ihrer Anwendung stoßen, müssen sie dennoch als überlegenswerte Instrumente angesehen werden, um externen Interessenslagen im Führungsverhalten des gemeinwirtschaftlichen Unternehmens zu entsprechen.

## 5. Zusammenfassung

Weil gemeinwirtschaftliche Unternehmen anders als privatwirtschaftliche Unternehmen neben ihren einzelwirtschaftlichen Aufgaben auch öffentliche Aufgaben zu erfüllen haben bzw. einer besonderen Förderverpflichtung gegenüber den sie tragenden Mitgliedern unterliegen, kommt der Controlling-Funktion eine besondere Bedeutung zu. Sie hat sicherzustellen, daß die gemeinwirtschaftlichen Unternehmen ihre Aufgaben ökonomisch sachgerecht und im Einklang mit den vorgegebenen außerökonomischen Zielsetzungen erfüllen.

Da die gemeinwirtschaftlichen Unternehmen in vielen Fällen keiner Regulation durch Märkte unterliegen, muß mit

**Controlling** aus der Organisation selbst heraus ein rationelles Handeln auf der Grundlage ausreichender und richtig interpretierender Information sichergestellt werden. Hierbei ist auch auf außerbetriebliche und gesellschaftliche Interessenlagen zu achten. Das besondere Augenmerk auf ausreichende und koordinierte Informationen sowohl in Planungs- als auch in Kontrollprozessen läßt erwarten, daß ein bislang noch nicht intensiv benutztes **Rationalisierungspotential** zur Verbesserung der Leistungsbedingungen in gemeinwirtschaftlichen Unternehmen ausgeschöpft werden kann.



### Literatur:

[1] NOWOTNY, E.: Gemeinwirtschaft in Österreich — Umfang und Bedeutung für die Volkswirtschaft, in: Die Österreichische Gemeinwirtschaft, herausgegeben von der Arbeitsgemeinschaft der österreichischen Gemeinwirtschaft, Wien — München 1982, S. 19 ff.

- [2] LECHNER, K.; EGGER, A.; SCHAUER, R.: Einführung in die Allgemeine Betriebswirtschaftslehre, 9. Auflage, Wien 1983, S. 41 ff.
- [3] THIEMEYER, T.: Wirtschaftslehre öffentlicher Betriebe, Reinbeck bei Hamburg 1975, S. 28.
- [4] ESCHENBACH, R.: Chancen für Controlling im öffentlichen Bereich, in: Strategische Unternehmensführung und Controlling (Hrsg.: Eschenbach, R.), Wien 1982, S. 61 ff.
- [5] RISAK, J.; DENK, R.; WIRTH, W.: Der betriebswirtschaftliche Blick — Gemeinkostengestaltung, Wien 1983.
- [6] v. WYSOCKI, K.: Sozialbilanzen, Stuttgart — New York 1981.
- FISCHER-WINKELMANN, G.: Gesellschaftsorientierte Unternehmensrechnung, München 1980.
- EICHHORN, P.: Gesellschaftsbezogene Unternehmensrechnung, Göttingen 1974.
- [7] PATERA, M.: Die genossenschaftliche Förderbilanz. Theoretische Grundlagen — praktische Durchführung, in: ZfgG 1981, S. 212 ff.

## Keine Sorgen — »Wir« entsorgen!

- Altöle
- Öl-Wassergemische
- Emulsionen
- Benzin-, Öl- und Seifenabscheider
- Sandfänge
- Lösungsmittel
- organ. Abfälle
- anorganische Abfälle
- Medikamente
- Pestizide
- Laborabfälle

und vieles mehr, was Sie zu entsorgen haben.  
Wir sind mit modernsten Spezialgeräten unterwegs.  
Auch zu Ihnen, wenn Sie uns rufen!

**Rumpold Recycling**  
**Tel.: (03847) 2332**