

UNIVERSITÄT ST. GALLEN

Hochschule für Wirtschafts-, Rechts- und Sozialwissenschaften

Seminararbeit

zum Wahlblock Public Management I (6,780)

PROF. DR. KUNO SCHEDLER

**Ist die Balanced Scorecard ein Konzept
für öffentliche Institutionen?**

Darstellung anhand eines Beispiels.

vorgelegt von

EVA POEN

am 30. MAI 2001

MATRIKEL-NR. 98-623-580

RORSCHACHER STR. 45

9000 ST. GALLEN

Inhaltsverzeichnis

Abbildungsverzeichnis	III
Tabellenverzeichnis	IV
Abkürzungsverzeichnis	V
1 Einleitung	1
2 Die Balanced Scorecard nach Kaplan/Norton	2
2.1 Das Konzept	2
2.2 Die Perspektiven der Scorecard	3
2.2.1 Die finanzwirtschaftliche Perspektive	4
2.2.2 Die Kundenperspektive	4
2.2.3 Die interne Prozessperspektive	5
2.2.4 Die Lern- und Entwicklungsperspektive	5
2.3 Die BSC als strategisches Managementsystem	6
3 Unterschiede zwischen dem öffentlichen und privaten Sektor	7
3.1 Nutzen der BSC für die Verwaltung	7
3.2 Strategie	7
3.3 Übergeordnete Ziele und Aufgaben	8
3.4 Konsistentes Zielsystem	9
3.5 Wirkung des Handelns	9
4 Zur Realisierbarkeit der BSC in öffentlichen Institutionen	10
4.1 Einführung der BSC in ‚Reinform‘ nach Kaplan und Norton	10
4.1.1 Die Strategie der Verwaltung	10
4.1.2 Wahl der Fokus-Perspektive	10
4.1.2.1 Kundenperspektive	11
4.1.2.2 Politikperspektive	12
4.1.2.3 Zusammenlegung von Kunden- und finanzieller Perspektive	12
4.1.3 Messung von Wirkung oder Output	12
4.1.4 Fazit	13
4.2 Andere Möglichkeiten zur Verwendung der BSC im öffentlichen Sektor	13
4.2.1 Die BSC als Kennzahlensystem	13

4.2.2	Die BSC als Grundlage eines Management-Informationssystems	14
5	Die Einführung der BSC in Charlotte, USA	16
5.1	Zur Ausgangslage in Charlotte	16
5.1.1	Führungsstruktur der Stadt	16
5.1.2	Aufgaben der Stadtverwaltung	16
5.1.3	Vorgeschichte zur Einführung der BSC	16
5.2	Umsetzung des BSC-Konzeptes in Charlotte	17
5.3	Lösung der problematischen Punkte in der Corporate Scorecard von Charlotte .	18
5.3.1	Strategie	18
5.3.2	Fokus-Perspektive und Ursache-Wirkungs-Beziehungen	19
5.3.3	Messung der Wirkung	19
6	Zusammenfassung und Fazit	21
	Literaturverzeichnis	VII
	Erklärung	VIII

Abbildungsverzeichnis

1	Die Balanced Scorecard	2
2	Ursache-Wirkungs-Kette in der BSC	4
3	Beispielhafte Ursache-Wirkungskette für eine Kommune	11
4	Die Balanced Scorecard der Stadt Charlotte	17

Tabellenverzeichnis

1	Auszug aus den Zielen, Kennzahlen und Zielwerten der Corporate Scorecard von Charlotte	18
---	---	----

Abkürzungsverzeichnis

Abb.	Abbildung
BSC	Balanced Scorecard
bspw.	beispielsweise
ca.	circa
d.h.	das heisst
f.	folgende
ff.	fortfolgende
Kap.	Kapitel
MIS	Management-Informationssystem
NPM	New Public Management
OECD	Organisation for Economic Cooperation and Development
S.	Seite
sog.	sogenannt(e)
u.a.	unter anderem
usw.	und so weiter
vgl.	vergleiche
z.B.	zum Beispiel

1. Einleitung

Diese Arbeit widmet sich dem Thema der Balanced Scorecard im öffentlichen Sektor. Zahlreiche Literatur und Anwendungsbeispiele sind für das Konzept der Balanced Scorecard in Privatunternehmen vorhanden. Da im Zuge der Verwaltungsreformen verstärkt über die Einführung betriebswirtschaftlicher Elemente in öffentlichen Institutionen gesprochen wird, bietet es sich an, auch über die Balanced Scorecard nachzudenken. Die Literatur auf diesem Gebiet ist eher dünn; ich werde die vorhandenen Ansätze im Laufe der Arbeit vorstellen.

Die Arbeit ist wie folgt aufgebaut: In Kapitel 2 wird die Balanced Scorecard, wie sie von Robert S. Kaplan und David P. Norton für die Privatwirtschaft entwickelt wurde, vorgestellt. In Kapitel 3 werden diejenigen Unterschiede zwischen dem öffentlichen und privaten Sektor herausgearbeitet, welche bei dieser Frage von Bedeutung sind. Anhand dieser Unterschiede wird in Kapitel 4 die Realisierbarkeit der Balanced Scorecard in öffentlichen Institutionen erörtert. In Kapitel 5 folgt die Vorstellung der Balanced Scorecard von Charlotte, einer Stadt in den USA. In Kapitel 6 schliesslich erfolgt die abschliessende Beurteilung und Zusammenfassung der Ergebnisse.

Die Aufgabenstellung für diese Arbeit bezieht sich auf öffentliche Institutionen im allgemeinen. Unter öffentlichen Institutionen können die öffentlichen Unternehmen (also Produktionsbetriebe, deren Eigenkapital bei der öffentlichen Hand liegt) und die öffentliche Verwaltung verstanden werden (siehe CHMIELEWICZ (1989)). Aus Platzgründen kann ich in dieser Arbeit nicht beide Kategorien von öffentlichen Institutionen abhandeln. Meine Ausführungen beziehen sich daher auf die **öffentliche Verwaltung**.

2. Die Balanced Scorecard nach Kaplan/Norton

2.1 Das Konzept

Robert S. Kaplan und David P. Norton entwickelten seit 1990 diesen „ausbalancierten Berichtsbogen“, der seither von vielen Unternehmen erfolgreich eingesetzt wird. Es handelt sich dabei um weit mehr als eine neue Zusammenstellung von Kennzahlen.

Die Idee hinter der BSC ist die folgende: Das Handeln jeder Geschäftseinheit eines Unternehmens soll konsequent auf die *gemeinsame Strategie und Vision* ausgerichtet sein. Es soll für die Mitglieder der Organisation erkennbar sein, welche strategischen Ziele mit welchen Massnahmen verfolgt werden müssen, um das Unternehmen zum Erfolg zu führen. Zu diesem Zweck wird das Unternehmen aus vier Perspektiven betrachtet: aus der finanziellen Perspektive, der Kundenperspektive, der internen Prozessperspektive und der Innovationsperspektive (siehe Abb. 1). Die Benennung von vier Perspektiven (und nicht nur einer, der finanziellen)

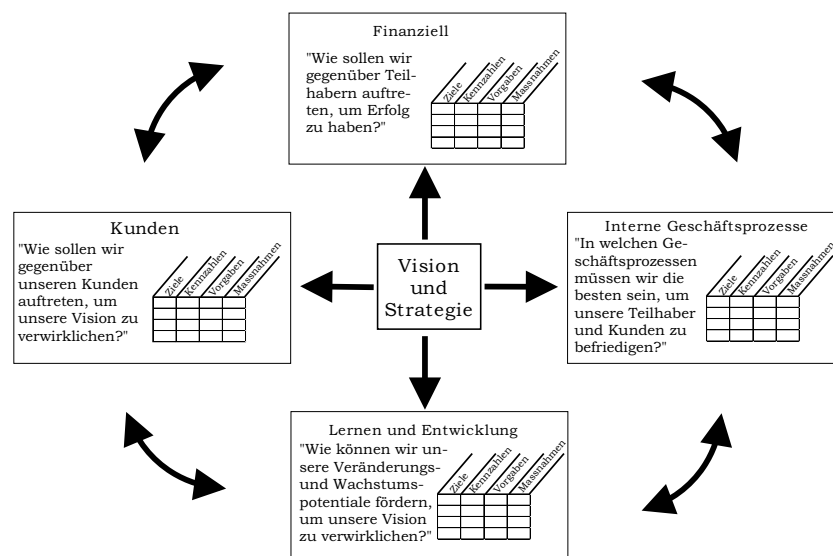


Abbildung 1: *Die Balanced Scorecard*. Quelle: KAPLAN und NORTON (1997), S. 9

resultiert aus der Einsicht, dass eine Messung der Unternehmensleistung ausschliesslich durch kurzfristig orientierte, vergangenheitsbezogene Finanzkennzahlen nicht ausreicht; es müssen vielmehr auch die *Wertetreiber* für langfristige, wettbewerbsfähige Leistungen berücksichtigt werden. Die Balanced Scorecard hält somit die Balance zwischen vergangenen und zukünftigen Leistungen und ist ausgewogen in bezug auf objektive Ergebniskennzahlen und subjektive Leistungstreiber dieser Ergebniskennzahlen (KAPLAN und NORTON, 1997, S. 7 f.).

Der grosse Fortschritt, den die BSC gegenüber herkömmlichen Steuerungssystemen mittels Kennzahlen gebracht hat, ist die konsequente Ausrichtung auf die Unternehmensstrategie. Im Laufe des Entwicklungsprozesses einer BSC muss sich das Management auf ein einheitliches Verständnis der Unternehmensstrategie einigen und daraus spezifische strategische Ziele ableiten (KAPLAN und NORTON, 1997, S. 11). Aus diesem obersten Zielsystem können nun für die darunterliegenden Organisationsstufen ebenfalls strategische Ziele abgeleitet werden. Dieses kaskadenartige top-down-Vorgehen stellt sicher, dass auch auf der untersten Ebene die Unternehmensstrategie im Blickfeld des Handelns steht. Gleichzeitig wird die Vision auf allen Ebenen des Unternehmens kommuniziert und mit Zielen und Massnahmen verknüpft (KAPLAN und NORTON, 1997, S. 12 f.).

Das Gerüst der Balanced Scorecard ist flexibel. Falls es ein Unternehmen für notwendig hält, können die Perspektiven auch anders benannt werden, oder es kann eine weitere Perspektive hinzugefügt werden. Mit dem Hinzufügen von Perspektiven sollte allerdings vorsichtig umgegangen werden, um weiterhin eine gute Übersicht und Verdichtung sowie die konsequente Ausrichtung der Kennzahlen auf die Strategie zu gewährleisten.

2.2 Die Perspektiven der Scorecard

Mittels der BSC wird die Unternehmensvision in ein *geschlossenes Bündel* von Leistungsmessungsfaktoren übertragen. Für jede der vier Perspektiven werden spezifische strategische Ziele direkt aus der Unternehmensstrategie und der Vision abgeleitet. Um den Grad der Zielerreichung auch messen zu können, müssen geeignete Kennzahlen für jede Perspektive ausgewählt werden. Um einen Information Overload zu vermeiden, dürfen nur diejenigen Faktoren betrachtet werden, welche am *kritischsten* für die Umsetzung der Strategie sind und zu einem *Durchbruch im Wettbewerb* führen sollen. Die BSC stellt keinen Ersatz für das alltägliche Messsystem des Unternehmens dar. Dieses verwendet (zumeist zahlreiche) *diagnostische Kennzahlen* und überwacht, ob das Unternehmen unter Kontrolle ist. Diagnostische Kennzahlen sind sehr wichtig für die Überlebensfähigkeit des Unternehmens. In der Balanced Scorecard sollten allerdings *strategische Kennzahlen* verwendet werden. Diese Art von Kennzahlen definiert eine Strategie, die auf exzellente Wettbewerbsfähigkeit ausgerichtet ist. Eine gut aufgestellte BSC beinhaltet ca. 4 bis 7 Kennzahlen je Perspektive (KAPLAN und NORTON, 1997, S. 156 ff.). Alle Messgrössen der Scorecard müssen durch *Ursache-Wirkungs-Beziehungen* miteinander verbunden sein (siehe Abb. 2). Dieses Vorgehen sorgt dafür, dass die Ziele der einzelnen Perspektiven miteinander verknüpft sind; isolierte, zusammenhanglose oder gegensätzliche Zielformulierungen werden so vermieden (BRUN, 1999, S. 16).

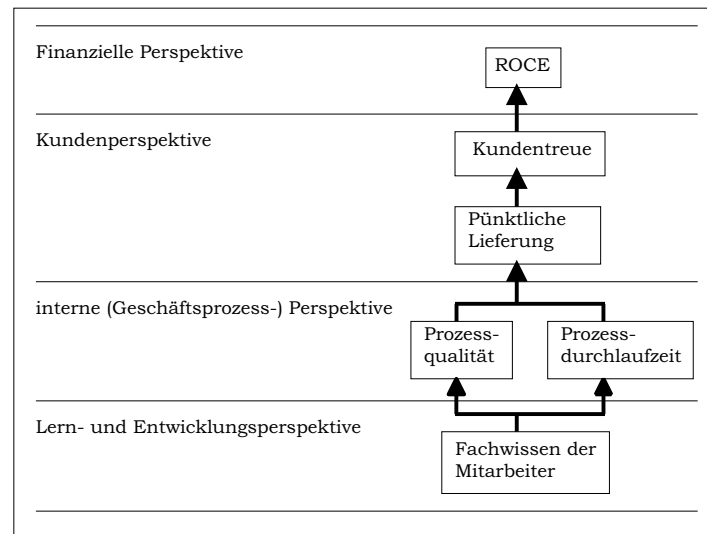


Abbildung 2: *Ursache-Wirkungs-Kette in der BSC*. Quelle: KAPLAN und NORTON (1997), S. 29

2.2.1 Die finanzwirtschaftliche Perspektive

Die finanzielle Perspektive ist auch in einem „ausbalancierten Berichtsbogen“ weiterhin wichtig. Sie kann als *Fokus-Perspektive* der anderen drei Sichten betrachtet werden; schliesslich soll sich die Erreichung der Kunden-, Prozess- und Innovationsziele letztendlich in verbesserten wirtschaftlichen Ergebnissen auswirken. Alle Ursache-Wirkungs-Ketten in der Scorecard sollten ihr Ende in der finanzwirtschaftlichen Perspektive finden. Den Kennzahlen in dieser Perspektive kommt somit eine *Doppelrolle* zu: Sie definieren einerseits die aus der Strategie abgeleiteten finanziellen Ziele, und dienen andererseits als „Endziele“ für die anderen Perspektiven (KAPLAN und NORTON, 1997, S. 46).

Die finanzwirtschaftlichen Ziele eines Unternehmens ändern sich mit der Stufe des Lebenszyklus, auf welcher sich das Unternehmen befindet (KAPLAN und NORTON, 1997, S. 47 f.). In der *Wachstumsphase* ist die Kapitalrendite eher niedrig, dafür werden hohe Ergebniswachstumsraten erzielt. In der *Reifephase* ist eine exzellente Kapitalrendite wichtig; in der *Erntephase* hingegen ist das Hauptziel, den Cash-flow-Rückfluss zu maximieren.

2.2.2 Die Kundenperspektive

In der Kundenperspektive werden, abgeleitet aus der Strategie, diejenigen Kunden- und Marktsegmente identifiziert, in denen die Unternehmung konkurrenzfähig sein soll. Für diese Zielsegmente werden dann *Wertangebote* entwickelt. Die Wertangebote variieren von Branche zu Branche, lassen sich aber in drei Kategorien einteilen: Produkt-/Serviceeigenschaften, Kundenbeziehungen und Image/Reputation (KAPLAN und NORTON, 1997, S. 71). Aus diesen drei Kategorien können nun *spezifische Ziele und strategische Kennzahlen* für die Zielkunden aus-

gewählt werden. Das Ziel eines Kleidungsherstellers kann es bspw. sein, bei den Kunden ein Image als Markenhersteller zu haben. Die strategische Kennzahl zur Erfolgsmessung könnte in diesem Fall der Aufpreis sein, den die Kunden im Vergleich zu No-name-Produkten zu zahlen bereit sind (KAPLAN und NORTON, 1997, S. 77).

Neben den speziellen strategischen Kennzahlen gibt es in der Kundenperspektive *Kernkennzahlen*, welche für alle Branchen gleich sind: Kundenzufriedenheit, -treue, -erhaltung, -akquisition und -rentabilität. Der Kundenrentabilität kommt dabei eine besondere Bedeutung zu: Sie sorgt dafür, dass auch in der Kundenperspektive die Finanzen nicht ganz aus dem Blick geraten, denn zufriedene Kunden sind noch lange keine rentablen Kunden.

2.2.3 Die interne Prozessperspektive

Nach der Festlegung der Ziele bezüglich Kunden und Anteilseignern werden in der Prozessperspektive diejenigen *Innovations-, Betriebs- und Kundendienstprozesse* identifiziert, welche zur Umsetzung der Strategie am kritischsten sind. Dies geschieht in einem Top-Down-Prozess, durch Ableitung von den finanziellen und den Kundenzielen. Durch dieses Vorgehen wird erreicht, dass nicht nur bestehende interne Prozesse unter die Lupe genommen werden, sondern dass mitunter auch völlig neue Prozesse offengelegt werden, welche zur Erreichung der Strategie wichtig sind (KAPLAN und NORTON, 1997, S. 90).

Typische Kennzahlen in dieser Perspektive kommen aus den Bereichen Prozesszeit, Prozessqualität und Prozesskosten (KAPLAN und NORTON, 1997, S. 112 ff.).

2.2.4 Die Lern- und Entwicklungsperspektive

Die Lern- und Entwicklungsperspektive ist diejenige Perspektive, welche am stärksten auf die Zukunft ausgerichtet ist. Sie beinhaltet Ziele und Kennzahlen zur *lernenden und wachsenden Organisation*. Hier werden die Grundlagen geschaffen zur Erreichung der Ziele der anderen drei Perspektiven (KAPLAN und NORTON, 1997, S. 121).

Die drei Hauptkategorien in dieser Sicht sind

1. *Mitarbeiterpotentiale*
2. *Potentiale von Informationssystemen*
3. *Motivation, Empowerment und Zielausrichtung.*

Zu jeder der drei Kategorien gilt es nun, Ziele, Ergebnisgrößen und Leistungstreiber zu identifizieren. Dabei werden wiederum nur diejenigen Faktoren berücksichtigt, welche am kritischsten zur Verwirklichung der Vision sind. Für den Mitarbeiterbereich sind z.B. Mitarbeiterzufriedenheit und Personaltreue geeignete Kennzahlen (KAPLAN und NORTON, 1997, S. 121 ff.).

2.3 Die BSC als strategisches Managementsystem

In den vorhergehenden Abschnitten wurde die Balanced Scorecard als ein innovatives Performance Measurement System vorgestellt. Das Potential einer BSC geht aber noch darüber hinaus. Richtig eingesetzt, kann die BSC dazu beitragen, *kritische Managementprozesse* im Unternehmen zu meistern (KAPLAN und NORTON, 1997, S. 10 ff.). Dabei dient die Scorecard als Handlungsrahmen für die *Umsetzung von Strategie und Vision*, für *Kommunikation und Verbindung von Zielen und Massnahmen*, für *Planung und Festlegung von Zielen* und für *strategisches Feedback und Lernen*. Diese vier Prozesse stellen sich als ein Kreislauf dar. Der Aspekt „strategisches Feedback und Lernen“ ist dabei besonders wichtig, denn er ermöglicht eine lernende Organisation auf Geschäftsführungsebene (KAPLAN und NORTON, 1997, S. 15). Hier ist die BSC nicht nur in der Lage, Veränderungen zu messen, sondern auch Veränderungen zu ermöglichen; sie verschafft dem Management die Möglichkeit, die Grundhypothesen, auf denen die Strategie aufbaut, zu prüfen und die Verwirklichung anzupassen.

3. Unterschiede zwischen dem öffentlichen und privaten Sektor

In diesem Kapitel geht es darum, diejenigen Unterschiede zwischen öffentlichen Institutionen und privaten Unternehmen herauszuarbeiten, welche für eine Übertragung der Balanced Scorecard auf den öffentlichen Sektor von Bedeutung sind. Anhand dieser Merkmale soll in Kap. 4 untersucht werden, ob eine Einführung der BSC in öffentlichen Institutionen sinnvoll und möglich ist.

3.1 Nutzen der BSC für die Verwaltung

Bevor über die Möglichkeiten der Einführung einer BSC gesprochen wird, sollte über den *Nutzen* nachgedacht werden, den eine BSC der Verwaltung stiften kann. Braucht die Verwaltung ein Managementsystem wie die Balanced Scorecard?

In das Modell einer traditionellen öffentlichen Verwaltung, welche sich durch Bürokratie und straffe Regulierung auszeichnet, passt ein solches betriebswirtschaftliches Element nicht hinein; Bürokratie und Management sind zwei verschiedene Ansätze zur Aufgabenerfüllung (ÖSZE, 2000, S. 53). Das traditionelle Verwaltungsmodell stösst bei der Bewältigung der Aufgaben in der heutigen Gesellschaft jedoch an seine Grenzen; in vielen Ländern existieren daher Ansätze zur Verwaltungsreform, welche unter dem Oberbegriff *New Public Management* (NPM) zusammengefasst werden können. NPM ist allerdings weit mehr als die Übertragung betriebswirtschaftlicher Elemente auf die öffentliche Verwaltung; es handelt sich vielmehr um ein neues Funktionsverständnis von Staat und Verwaltung¹ (GABLER VERLAG, 1997, S. 2760). Ohne NPM würde eine Balanced Scorecard keinen Sinn ergeben. Im weiteren Verlauf dieser Arbeit wird deshalb die Einführung einer BSC im Umfeld des New Public Managements diskutiert.

3.2 Strategie

Die Balanced Scorecard baut auf einer Unternehmensstrategie auf. In einem Privatunternehmen wird die Strategie aus der Unternehmensvision abgeleitet. Strategien sind notwendig, um im *Wettbewerb* zu bestehen; sie dienen der Existenzsicherung (WEISE und KÜHNLE, 1999, S. 10). Die *Strategiehoheit* liegt bei der Unternehmensleitung. Sollten sich die Führungskräfte über die Bedeutung der Strategie nicht einig sein, so forciert der Einführungsprozess der Ba-

¹Auf die einzelnen Elemente des NPM wird in dieser Arbeit nicht speziell eingegangen. Siehe dazu unter anderem SCHEDLER und PROELLER (2000).

lanced Scorecard diese Konsensfindung.

In der öffentlichen Verwaltung gibt es bezüglich der Strategie zwei Unterschiede zum Privatunternehmen. Erstens ist eine Strategie zur Existenzsicherung nicht notwendig, denn die Verwaltung existiert als Ausführungsorgan des Staates per Definition. Zweitens unterscheidet sich die *Strategiefindung* in der Verwaltung von derjenigen in einem Unternehmen. Deutet man die Strategie als grundlegende Ausrichtung einer Behörde, einer Gemeinde usw., so kann die Verwaltungsspitze darüber gar nicht entscheiden. Die Abgrenzung der Geschäftsfelder und Kunden übernimmt in der Regel die Politik. Soweit es der gesetzliche Rahmen erlaubt, kann die Verwaltung allerdings über das „Wie“ dieser politischen Vorgaben entscheiden. Hier befinden sich die Strategien auf einer niedrigeren Ebene, auf der *Ausführungsebene* (vgl. WEISE und KÜHNLE (1999), S. 21).

Fazit: Bei der Einführung einer BSC muss die Frage der Strategie der Verwaltung (und damit die Frage der Aufgabenteilung zwischen Politik und Verwaltung) geklärt werden. Gelingt die Abklärung dieses wichtigen Aspektes nicht, geht ein grosser Teil der Möglichkeiten, welche die BSC bietet, verloren.

3.3 Übergeordnete Ziele und Aufgaben

Bei einem Privatunternehmen ist Frage nach dem übergeordneten Ziel einfach zu beantworten: dieses ist (gemäss Shareholder Value-Ansatz) Gewinnmaximierung und langfristige Existenzsicherung. Dennoch ist die Frage wichtig, denn die Antwort darauf bestimmt die *Fokusperspektive* der BSC (siehe Kap. 2.2).

Bei der öffentlichen Verwaltung ist die Frage nach dem übergeordneten Ziel schwerer zu beantworten. Eine erste Annäherung kann über die Aufgaben erfolgen: Die Aufgaben der Verwaltung sind Vorbereitung, Umsetzung und Kontrolle der politischen Entscheide (SCHEDLER und PROELLER, 2000, S. 15), je nach Verwaltungsebene mit anderen Schwerpunkten. Daraus ergeben sich mehrere Anspruchsgruppen der Verwaltung: Im Minimum sind dies Politiker, Kunden und Mitarbeiter. Der Kundenbegriff muss dabei sehr weit gefasst werden; je nach Tätigkeit hat es die Verwaltung mit unterschiedlichen Kundentypen zu tun. Der selbe Mensch kann in einem Augenblick als (Stimm-)Bürger auftreten, und im nächsten Moment als Konsument. Es lassen sich noch viele weitere Kundentypen definieren, z.B. Steuerzahler, Benutzer, Hilfeempfänger usw.². Aus diesen Aufgaben- und Kundendefinitionen lässt sich nur schwer ein übergeordnetes Ziel der Verwaltung herleiten. Selbst wenn man dieses sehr allgemein als „Kundenzufriedenheit“ auffasst, ist man aufgrund der zahlreichen Kundentypen noch nicht viel weitergekommen.

Fazit: Bei der Erstellung einer Balanced Scorecard für die Verwaltung muss aufgrund einer schlüssigen Argumentation die Fokusperspektive der Scorecard festge-

²Siehe auch die Kundendefinitionen der OECD.

legt werden. Insbesondere muss der Begriff „Kunden“ je nach Kontext definiert werden.

3.4 Konsistentes Zielsystem

Nicht nur die übergeordneten Ziele des privaten und des öffentlichen Sektors unterscheiden sich, sondern auch die Beziehung der strategischen Ziele untereinander. Die strategischen Ziele in einer Privatunternehmung stehen, wenn sie gut formuliert wurden, in einer engen, *positiven* Beziehung zueinander. Diese Beziehungen werden mittels Ursache-Wirkungs-Ketten dargestellt; ein Beispiel ist in Abb. 2 abgebildet. Durch diese Methodik wird sichergestellt, dass die Erreichung der strategischen Ziele in den einzelnen Perspektiven letztendlich dem übergeordneten Ziel (ausgedrückt in der Fokusperspektive) dient.

Im öffentlichen Sektor kann es problematisch werden, solche positiven Ziel-Beziehungen zu definieren. Besonders schwierig ist die Verbindung der finanziellen Perspektive mit der Kunden-Perspektive im Falle schlechter Finanzen. Falls die betreffende öffentliche Institution, z.B. eine Kommunalverwaltung, unter starkem Sparzwang steht, sind die Ziele der finanziellen Perspektive (Sparen, Defizit herunterfahren etc.) nicht kompatibel mit denjenigen der Kundenperspektive (z.B. schneller Service, gutes Freizeitangebot etc.). Es entstehen *Zielkonflikte*, und auf diese ist die BSC nicht ausgerichtet.

Fazit: Bei der Konzeption einer BSC muss sehr genau auf die Beziehung der Ziele untereinander eingegangen werden, da im Falle von Zielkonflikten das Prinzip der sich gegenseitig verstärkenden strategischen Ziele ins Wanken gerät.

3.5 Wirkung des Handelns

Eine weiterer Unterschied zum privaten Sektor ist die *Messbarkeit der Ergebnisse des Handelns*. Bei einem Privatunternehmen lässt sich die *Wirkung* der Geschäftstätigkeit z.B. in Marktanteilen und im finanziellen Ergebnis messen. Beim öffentlichen Sektor stellen sich die Wirkungen einiger Massnahmen (bspw. die Verbesserung des Lebensstandards oder der natürlichen Umwelt) wenn überhaupt erst nach Jahren ein; häufig sind für die Erzielung der gewünschten Wirkung auch noch ganz andere Faktoren verantwortlich. Für ein innovatives Performance Management kann in diesen Fällen also keine Wirkungsmessung erfolgen, sondern es muss auf intelligente Art und Weise der *Output* des Verwaltungshandelns gemessen und in einen Zusammenhang mit der Wirkung gestellt werden (KAPLAN, 2000, S. 4).

Um eine funktionierende BSC erstellen zu können, muss sich die Organisation über den Zusammenhang zwischen Output und Wirkung sowie über die Messung ihrer Leistung Gedanken machen.

4. Zur Realisierbarkeit der BSC in öffentlichen Institutionen

4.1 Einführung der BSC in ‚Reinform‘ nach Kaplan und Norton

In diesem Kapitel soll anhand der in Kap. 3 dargestellten Differenzen zwischen dem privaten und öffentlichen Sektor eine mögliche Anwendung der BSC in der öffentlichen Verwaltung untersucht werden. Die Balanced Scorecard wird dabei in der ‚Reinform‘ als strategisches Managementsystem betrachtet, wie sie von Kaplan und Norton ausgearbeitet und in Kap. 2 vorgestellt wurde.

4.1.1 Die Strategie der Verwaltung

Die Antwort auf die Frage nach der Strategiehoheit fällt unterschiedlich aus, je nach Verflechtung von Verwaltung und Politik. Je stärker die Verflechtung, desto komplizierter die Strategiefindung, und desto umständlicher der Einsatz einer BSC als Strategie-Implementierungsinstrument. Besonders betroffen ist das *strategische Feedback und Lernen*. Wenn in einigen Bereichen der Strategie die Verwaltung das Sagen hat und in anderen die Politik, ist ein konsistenter Managementprozess nur schwer aufzubauen.

Zentrales Element bei der Lösung dieses Problems ist die Regelung der Aufgabenverteilung zwischen Politik und Verwaltung. Die Einführung einer BSC ist vermutlich dann am erfolgreichsten, wenn die Strategie *vollständig in der Hand der Legislative* liegt. In diesem Fall betrachtet die Verwaltung die Strategie als *gegeben*. Feedback und Lernen entsteht durch eine enge Zusammenarbeit von Legislative und Verwaltung. Diese Zusammenarbeit besteht häufig ohnehin, da ein Teil der Verwaltungsaufgaben in der Politikvorbereitung liegt.

Wenn die politischen Vorgaben erfolgt sind, sollte die Verwaltung eine Strategie zur *Ausführung* („operational excellence strategy“) festlegen, um die Mission so effektiv und effizient wie möglich zu erfüllen (KAPLAN, 1999, S. 3).

4.1.2 Wahl der Fokus-Perspektive

Obwohl alle Perspektiven der Balanced Scorecard wichtig sind, basiert das Konzept auf einer Fokus-Perspektive. Alle Ursache-Wirkungs-Ketten münden in diese Perspektive (siehe Kap. 2.2.1 und Abb. 2). Bei der Privatunternehmung besteht keine Mühe, diese Perspektive zu identifizieren: Da das übergeordnete Ziel die Gewinnerzielung ist, übernimmt die finanzielle Perspektive die Rolle der Fokus-Perspektive.

Die Literatur ist sich weitestgehendst einig, dass die finanzielle Perspektive nicht die Zielperspektive im öffentlichen Sektor sein kann³. Aufgrund der in Kap. 3.3 dargestellten Differenzen zum privaten Sektor bieten sich für die öffentliche Verwaltung drei Möglichkeiten an: Entweder wird die Kundenperspektive an die Spitze gestellt, oder es wird eine fünfte Perspektive eingeführt (die Politik-Perspektive), oder die Kundenperspektive und die finanzielle Perspektive werden zusammengelegt. Gemäss WEISE und KÜHNLE (1999) sollte diejenige Perspektive die Fokusperspektive sein, in welcher sich das Verwaltungshandeln niederschlägt. Dies sei bei der Kommunalverwaltung die Kundenperspektive; auf höheren Verwaltungsebenen müsse über die Einführung einer Politikperspektive nachgedacht werden. Alle Lösungen lassen aber Fragen offen.

4.1.2.1 Kundenperspektive

Wird die Kundenperspektive ausgewählt, sticht das Problem der Kunden-Definition besonders hervor. In welcher Situation welcher Kunden-Typus „Ziel-Kunde“ ist, wird nicht immer einfach zu definieren sein. Es sind auch Konstellationen denkbar, in denen sich die Interessen von zwei beteiligten Kundentypen widersprechen; eine Situation, auf die die BSC nicht ausgelegt ist. Weiterhin besteht das in Kap. 3.4 dargestellte Problem der Zielkonflikte. WEISE und KÜHNLE (1999) geben ein Beispiel für Ursache-Wirkungs-Beziehungen in der Kommunalverwaltung (siehe Abb. 3), gehen aber auf die Möglichkeit von Zielkonflikten nicht ein.

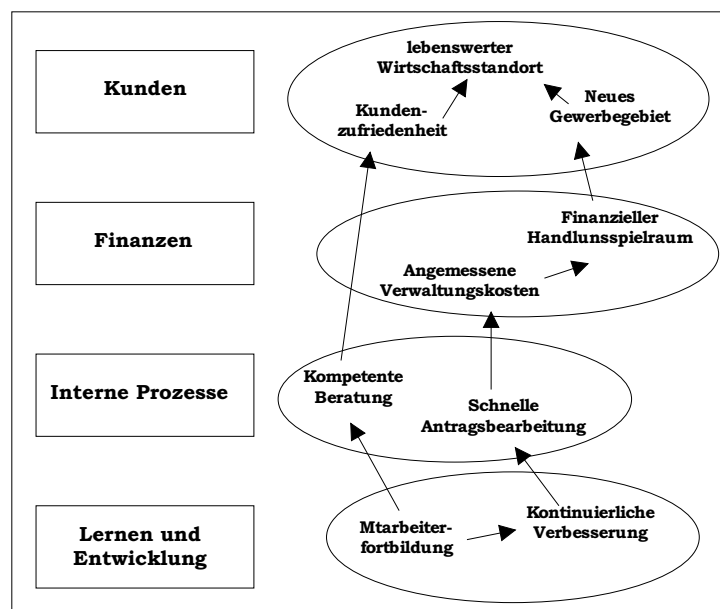


Abbildung 3: Beispielfhafte Ursache-Wirkungskette für eine Kommune. Quelle: WEISE und KÜHNLE (1999), S. 20

³Einzig TÖPFER (2000) drückt sich diesbezüglich nicht klar aus.

4.1.2.2 Politikperspektive

Das Gerüst der BSC ist grundsätzlich offen für das Hinzufügen von neuen Perspektiven. Den Vorteilen dieses Vorgehens stehen allerdings auch Nachteile gegenüber: Die Definition von Ursache-Wirkungs-Beziehungen, die ohnehin schon problematisch ist, wird dadurch noch verkompliziert. Es dürfte schwer sein, alle strategischen Ziele aufzunehmen und dabei keine isolierten, d.h. mit anderen Zielen nicht verbundene Ziele zu erhalten. Ausserdem stellt sich ein ähnliches Definitionsproblem wie bei der Kundenperspektive. „Politik“ kann je nach Kontext Regierung, Parlament oder auch die Verwaltung selbst bedeuten.

4.1.2.3 Zusammenlegung von Kunden- und finanzieller Perspektive

Diese Lösung schlägt KAPLAN (1999) vor. Er stellt dabei heraus, dass die finanzielle Perspektive im öffentlichen Sektor als Beschränkung fungiert und nicht als langfristiges Ziel. Die Erreichung gewisser finanzieller Ziele garantiert noch nicht, dass die entsprechende Organisation gute Arbeit geleistet hat. Ebenso wäre die konsequente Verfolgung der Kundenziele nicht kompatibel mit den finanziellen Restriktionen. Also schlägt KAPLAN vor, die beiden Perspektiven zusammenzulegen und damit drei grundlegende Themen für die Vewaltungsarbeit aufzustellen: (a) *angefallene Kosten bei der Erstellung der Services, inklusive sozialer Kosten*, (b) *Wert oder Nutzen der Services, inklusive positiver Externalitäten* und (c) *Unterstützung der legitimierenden Autoritäten (Legislative, Steuerzahler)*. Daraus ergeben sich drei grundlegende Ziele der Verwaltungsarbeit: Nutzen erbringen, zu minimalen Kosten, und mit Unterstützung der „Sponsoren“ (KAPLAN, 1999, S. 4).

Dieser Ansatz erscheint noch am vielversprechendsten. Er löst einen Teil der Zielkonflikt-Problematik und schafft wieder die Möglichkeit, mit Ursache-Wirkungs-Beziehungen zu arbeiten. Die Grenzen dieser Lösung liegen in sehr kostenintensiven Bereichen, in welchen der direkte und indirekte Nutzen nur schwer gemessen werden kann (z.B. Schulwesen, Gesundheitswesen, Sozialarbeit und Umweltschutz). In diesen Bereichen werden die Entscheidungen der legitimierenden Autoritäten häufig mangels „harter Fakten“ aufgrund anderer Kriterien gefällt, und dieser Prozess ist in der BSC nicht modelliert.

4.1.3 Messung von Wirkung oder Output

Unabhängig von der Lösung des Problems mit der Fokusperspektive finden sich im öffentlichen Sektor viele Bereiche, in denen eine Messung der Wirkung des Verwaltungshandelns entweder nur sehr viel später oder aber gar nicht erfolgen kann. Häufig ist auch der Zusammenhang zwischen der Wirkung im Ganzen und dem Handeln einer einzelnen Verwaltungseinheit nicht eindeutig bestimmbar. Die BSC in der Privatwirtschaft ist letztendlich auf die *finanzwirtschaftliche Wirkung* des unternehmerischen Handelns ausgerichtet. In der Verwaltung wird man in einigen Fällen die Wirkung (z.B. bei den grundlegenden Services einer Kommunalverwaltung), in anderen Fällen aber nur den Output messen können (z.B. im Gesundheits- und

Schulwesen). Es ist sogar denkbar, dass der Output schwer messbar ist und daher der Input gemessen werden muss. Die Kennzahlen und Ziele in der BSC werden also in vielen Fällen eine Mischung aus Input, Output und Wirkung darstellen; dadurch wird die Interpretation der BSC und die Aufstellung von Ursache-Wirkungs-Beziehungen noch erschwert.

4.1.4 Fazit

Die Ausführungen der Kapitel 3 und 4.1 haben gezeigt, dass die Einführung einer BSC als umfassendes Managementsystem im öffentlichen Sektor nicht unproblematisch ist. Es ist mit Problemen zu rechnen, insbesondere im Bereich konfigurierender Ziele und Kundeninteressen sowie bei der Wirkungsmessung. Die Literatur zu diesem Thema vermittelt den Eindruck, dass eine Einführung auf Kommunalverwaltungsebene wohl die geringsten Probleme aufwirft⁴. Es steht zu vermuten, dass eine Einführung dann gelingen kann, wenn sie in einem klar abgegrenzten Bereich der Verwaltung erfolgt, in welchem die Wirkung des Verwaltungshandelns auf die Anspruchsgruppen deutlich und direkt zu Tage tritt.

Wenn man von der ‚Reinform‘ der BSC, wie sie Kaplan und Norton vorschlagen, abrückt, bieten sich Einsatzmöglichkeiten dieses Instruments im öffentlichen Sektor, welche mit weniger Problemen behaftet sind. Zwei mögliche Versionen einer modifizierten BSC werde ich in der Folge vorstellen.

4.2 Andere Möglichkeiten zur Verwendung der BSC im öffentlichen Sektor

Die nachfolgenden, beispielhaften Anwendungen der BSC fallen beide in den Bereich des Controlling. Controlling ist kein fest definierter Begriff, und es gibt viele verschiedene Auffassungen darüber, was Controlling eigentlich ist. Für die Verwaltung kann man folgende Definition zu Rate ziehen: Der Controller hat die Aufgabe, das „Planungs-, Kontroll-, und Informationsversorgungssystem der Verwaltungsmanagements zu koordinieren“ (HOPP und GÖBEL, 1999, S. 61). Im folgenden wird besonders die Informationsversorgungs-Funktion des Controlling betont. Dabei sollen die angesprochenen Gebiete nicht abschliessend behandelt werden; das Ziel ist lediglich, alternative Möglichkeiten der Verwendung einer BSC zu derjenigen als umfassendes Managementsystem aufzuzeigen.

4.2.1 Die BSC als Kennzahlensystem

Kennzahlen haben eine zentrale Bedeutung für das Controlling. Gemäss WEBER (1999), S. 217 ff., dienen Kennzahlen dazu, „schnell und prägnant über ein ökonomisches Aufgabenfeld zu berichten“, für welches die Auswertung aller vorhandenen, relevanten Einzelinformationen

⁴Zur BSC in der Kommunalverwaltung schreiben u.a. WEISE und KÜHNLE (1999)/(2000) und HOPP und GÖBEL (1999).

zu aufwendig ist. Für das Controlling in der Verwaltung kann die Betonung auf „ökonomisch“ abgemildert werden. *Kennzahlensysteme* verknüpfen unterschiedliche Kennzahlen, die sich gegenseitig erklären und ergänzen (WEBER, 1999, S. 220). Gemäss SCHEDLER und PROELLER (2000), S. 199, muss ein Kennzahlensystem Informationen aus den drei Ebenen Leistung, Wirkung und Nutzen aufbereiten und verdichten. Ist die BSC also als Kennzahlensystem geeignet? Ja. Ihre vier Dimensionen sind geradezu prädestiniert für diese Aufgabe; sie integrieren eine Zukunfts-, Vergangenheits-, Innen-, und Aussensicht.

Der Ansatz, die BSC als Kennzahlensystem zu verwenden, unterscheidet sich von der in Kap. 2 vorgestellten Methode durch die *relative Vernachlässigung der Strategie*. Die BSC mit den vier Perspektiven wird als Gerüst für ein Kennzahlensystem verwendet, welches finanzielle und nicht-finanzielle Kennzahlen berücksichtigt. Das bedeutet nicht, dass sich die Verwaltungsspitze über Strategie keine Gedanken machen muss; es wird lediglich darauf verzichtet, diese Strategie mittels der BSC zu implementieren. Dadurch fallen die Probleme mit möglichen Zielkonflikten und die Frage der Fokusperspektive bei der Einführung der BSC weg⁵.

Wenn die BSC als reines Kennzahlensystem verwendet wird, können sich darin sowohl *strategische* als auch *diagnostische* Kennzahlen befinden. Das System kann kaskadenartig durch die Organisation geführt werden, indem die Art und das Aggregationsniveau der Kennzahlen der jeweiligen Stufe angepasst werden.

4.2.2 Die BSC als Grundlage eines Management-Informationssystems

Eng mit dem Kennzahlensystem einer Organisation verbunden ist das *Berichtswesen*. Ein Bericht ist die Sammlung von „entscheidungsrelevanten Informationen, die einem Empfänger periodisch oder vor wichtigen Ereignissen zugeleitet wird“ (RIEG, 1998, S. 4). *Management-Informationssysteme* (MIS) dienen dazu, dem Management die entscheidungsrelevanten Informationen zum gewünschten Ort, zum richtigen Zeitpunkt und in der notwendigen Genauigkeit und Verdichtung zur Verfügung zu stellen (ÖSZE, 2000, S. 2). Für die Visualisierung solcher Informationen haben sich sog. Cockpit-Systeme bewährt.

Wird die Balanced Scorecard als Managementsystem vollständig eingeführt, sind die Grundlagen für ein Management-Informationssystem bereits gelegt. Die Visualisierung kann anhand der vier Perspektiven erfolgen. In der Verwaltung muss zusätzlich die Frage geklärt werden, ob die Management-Information für die Verwaltungsspitze oder die Politik bereitgestellt werden soll. Die Verwaltungsspitze kann mit entsprechend aufbereiteten Informationen aus dem vorhandenen Kennzahlensystem versorgt werden. Die Politik verlangt eventuell nach Informationen, welche für die Verwaltung nicht interessant sind oder in der Art und Weise noch gar nicht erhoben werden (SCHEDLER und PROELLER, 2000, S. 202).

Die Einführung der BSC als Managementsystem mit entsprechendem Einbezug von Strategi-

⁵Zur BSC als Kennzahlensystem: siehe WEBER (1999), S. 223 ff.

en, Zielen und Ursache-Wirkungs-Ketten ist sicherlich der Idealfall für ein MIS⁶. Es ist aber auch denkbar, nur auf die Struktur der BSC zurückzugreifen, um ein solches System aufzubauen, besonders, wenn die in Kap. 3 und Kap. 4.1 angesprochenen Probleme auftauchen. In einem solchen Fall hätte das MIS nicht die volle Durchschlagkraft der Balanced Scorecard; das Gefäß der BSC könnte aber genutzt werden, um sich über die verschiedenen Perspektiven Gedanken zu machen und auch nicht-finanzielle Kennzahlen in die Überlegungen mit einzubeziehen. Politische Ziele könnten mit Kennzahlen verknüpft und gemeinsam visualisiert werden. Diese Vorgehensweise stellt BRUN (1999) vor und gelangt auf S. 23 zu dem Ergebnis, dass sich die BSC als Schablone für ein Management-Informationssystem auf Regierungsebene eignet.

⁶Zu MIS in der Verwaltung siehe ÖSZE (2000). Das Praxisbeispiel (S. 183 ff.) baut nicht vollständig auf der BSC auf, es finden sich aber zahlreiche Elemente wieder.

5. Die Einführung der BSC in Charlotte, USA

5.1 Zur Ausgangslage in Charlotte

5.1.1 Führungsstruktur der Stadt

Die Stadt Charlotte liegt im US-Bundesstaat North Carolina. Sie hat ca. 500.000 Einwohner; im Grossraum Charlotte leben ca. 1.000.000 Menschen.

Die Führungsstruktur der Stadt ist wie folgt aufgebaut:

Von den Bürgern wird alle zwei Jahre der **City Council** gewählt. Er stellt das Stadtparlament dar und hat 12 Mitglieder. Der **Bürgermeister** übernimmt Koordinationsaufgaben mit dem Bundesstaat und mit Washington, und repräsentiert die Stadt nach aussen. Der **City Manager** wird vom City Council ernannt und steht der Verwaltung vor. Seit 1996 ist Pamela A. Syfert City Managerin in Charlotte. Sie gibt vierteljährlich einen auf der 1994 eingeführten BSC basierenden *corporate performance report* heraus, in welchem die Fortschritte bei der Erreichung der Ziele dokumentiert werden.

5.1.2 Aufgaben der Stadtverwaltung

Die Stadt Charlotte übernimmt hauptsächlich Service-Funktionen für ihre Bürger, wie z.B. Transport, Polizei, Bauwesen, Wasserversorgung und Abfallentsorgung. Sie übernimmt damit Aufgaben, von welchen die Bürger der Stadt unmittelbar profitieren und welche schnell und direkt Wirkung zeigen. Diejenigen Bereiche, in denen nicht unmittelbar und wenn überhaupt erst nach längerer Zeit Wirkungen eintreten, werden fast ausschliesslich von der nächst höheren Verwaltungseinheit übernommen, dem *County Charlotte-Mecklenburg*. Beispiele für solche Aufgaben sind das Gesundheitswesen, das Schulwesen und der ganze Bereich der „social services“. In diesen Bereichen treten auch besonders häufig Konflikte in den Zielen der Verwaltung und in den Interessen der verschiedenen Anspruchsgruppen auf. Diese Feststellung ist wichtig für die spätere Beurteilung der BSC-Einführung in dieser Stadt.

5.1.3 Vorgeschichte zur Einführung der BSC

Betriebswirtschaftliche Instrumente sind nichts Neues für Charlotte, wie bereits die Institution eines City Managers vermuten lässt; die Stadt führte z.B. bereits früh Management by Objectives ein und war damit lange Zeit erfolgreich. Eine Änderung der Situation trat ein, als der City Council 1992 fünf strategische Bereiche formulierte, auf welche die Stadtverwaltung in ihrer Arbeit ein besonderes Augenmerk legen sollte. Diese „**focus areas**“ heissen *Community Safety*, *City-Within-a-City*, *Transportation*, *Economic Development* und *Restructuring*

Government. Nun brauchte die Verwaltung ein Instrument, um dem City Council die Fortschritte in diesen Bereichen detailliert darlegen zu können. Sie war also auf der Suche nach einem *Performance Management-System*, welches eine Verbindung zur Strategie herstellte. So kam es zur Einführung der BSC, mit Unterstützung von Kaplan und Norton.

5.2 Umsetzung des BSC-Konzeptes in Charlotte

Das Stadtmanagement von Charlotte hat in einem ersten Schritt eine *Corporate Scorecard* erstellt. In dieser steht die Kundenperspektive an erster Stelle. Insgesamt umfasst die BSC 19 strategische Ziele.

Bei der Zusammenstellung der Ziele wurde besonders auf zwei Dinge geachtet: Zuerst sollten sich die strategischen „*focus areas*“ des City Councils in ihr widerspiegeln. Und zweitens sollte der *Abstraktionsgrad* der Ziele möglichst gross sein (CITY OF CHARLOTTE, 2000a, S. 4). So wurde z.B. nicht „Abfallentsorgung“ als strategisches Ziel aufgenommen; stattdessen wurde ein Ziel „Verbesserung der Service-Erbringung“ formuliert, unter welchem alle Basis-Dienstleistungen der Stadt subsummiert sind. Die Corporate Scorecard von Charlotte, mit den darüber stehenden „*focus areas*“, ist in Abb. 4 dargestellt. In einem zweiten Schritt wur-

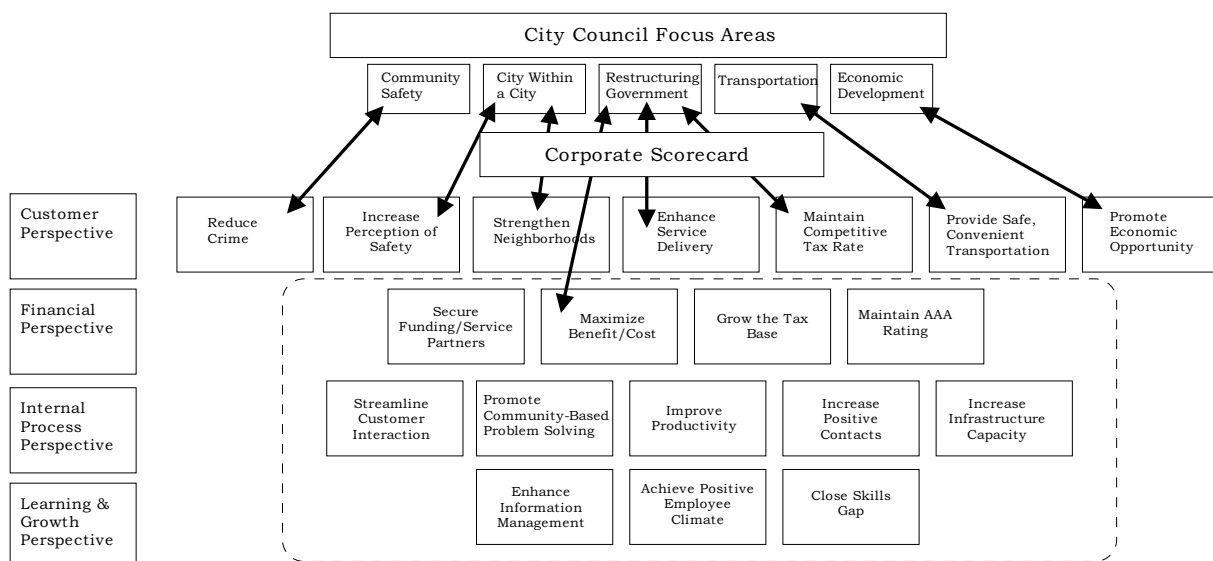


Abbildung 4: Die Balanced Scorecard der Stadt Charlotte. Quelle: CITY OF CHARLOTTE (2001a)

den dann Kennzahlen und Zielwerte für die einzelnen strategischen Ziele entwickelt. Dass es sich hierbei um einen sehr kritischen und schwierigen Prozess handelt, ist schon daran zu erkennen, dass er immer noch nicht abgeschlossen ist. Besonders in der Kundenperspektive fehlen (Stand: 2000) noch einige besonders schwer zu messende Kennzahlen, z.B. solche für die subjektive Sicherheits-Wahrnehmung (CITY OF CHARLOTTE, 2000b). Tabelle 1 zeigt Auszüge

aus den Zielen, Kennzahlen und Zielwerten der BSC. Schliesslich wurde die BSC kaskadenartig durch die Organisation geführt, indem auf Ebene der Geschäftseinheiten ebenfalls Scorecards in Form von Business-Plänen erstellt wurden. Diese Pläne beinhalten einerseits die Ziele der

Perspektive	Strategisches Ziel	Kennzahl	Zielwert
Kunden	Sicherheitswahrnehmung erhöhen	Rating der Sicherheitswahrnehmung	-
Finanziell	Verhältnis Nutzen/Kosten maximieren	Totale Summe, die jährlich für Privatisierung und Optimierung ausgegeben wird	22,946,000 USD im FY2000
Interne Prozesse	Mehr positive Kunden-Kontakte	Rating der Freundlichkeit, Professionalität usw. der städtischen Angestellten	Plan entwickeln, wie diese Daten in Zukunft zufallsmässig erhoben werden könnten.
Entwicklung	Positives Betriebsklima erreichen	Rating der Mitarbeiterzufriedenheit mittels Personal-Umfrage	Bis April 2000 die Umfrage abschliessen, um erste Daten zu sammeln.

Tabelle 1: Auszug aus den Zielen, Kennzahlen und Zielwerten der Corporate Scorecard von Charlotte. Quelle: CITY OF CHARLOTTE (2000b)

Corporate Scorecard und die Art und Weise, wie die Einheiten diese angehen wollen, und andererseits diejenigen Projekte, welche zum Alltagsgeschäft der Geschäftseinheiten gehören. Seit 1995 bezahlt Charlotte den Beschäftigten einen Bonus, wenn ihre Geschäftseinheit vorgegebene Produktivitäts- und Kostenziele erreicht. Damit werden die Ziele der Mitarbeiter mit den Zielen der Organisation verbunden. Gleichzeitig entsteht ein Feedback-Mechanismus welcher erlaubt, Probleme zu identifizieren und zu isolieren (CITY OF CHARLOTTE, 2000a, S. 5).

5.3 Lösung der problematischen Punkte in der Corporate Scorecard von Charlotte

5.3.1 Strategie

Die Strategie ist der Stadtverwaltung von Charlotte durch den City Council vorgegeben. Die Verwaltung muss sich an den „focus areas“ orientieren. Für diese 5 Bereiche mit dem Ober-Thema *Smart Growth* werden jedes Jahr vom City Council Top-Prioritäten und Ober-Prioritäten festgelegt. Im Februar 2000 wurden als Top-Prioritäten Sicherheit im Quartier, Wohnraum, Verbesserung der Strassen und eine Strategie für den Westen der Stadt festgelegt (CITY OF CHARLOTTE, 2000c, S. 1). Die Stadtverwaltung legt im Performance Report Rechenschaft ab über die Fortschritte in diesen Prioritäten sowie in allen 19 strategischen Zielen der Scorecard.

Die Verbindung von den „focus areas“ (und damit von der Strategie) zu den Zielen in der Scorecard ist in der Kundenperspektive zu finden. Die Ziele in den anderen drei Perspektiven leiten sich nicht direkt aus der Strategie ab, sondern sind recht allgemein formuliert und würden vermutlich auch einer Änderung der Strategie standhalten (dies könnte durch den City Council ja auch jederzeit geschehen).

5.3.2 Fokus-Perspektive und Ursache-Wirkungs-Beziehungen

Als Fokus-Perspektive wurde in Charlotte die Kundenperspektive gewählt. Auf die damit einhergehenden möglichen Probleme wird in der Dokumentation nicht eingegangen. Obwohl die Stadtverwaltung aufgrund ihrer spezifischen Aufgaben (siehe Kap. 5.1.2) und hervorragenden finanziellen Lage⁷ vielen Ziel- und Interessenkonflikten aus dem Weg gehen kann (wie sie z.B. im Gesundheitswesen, beim Umweltschutz und im Sozialwesen schnell entstehen), können im Zielsystem der Scorecard Konflikte auftreten, sowohl zwischen Zielen als auch zwischen den Interessen verschiedener Anspruchsgruppen. Die Verwendung der Kundenperspektive als Fokus-Perspektive erfolgt nicht ganz konsequent: Die Perspektive besteht *getrennt* von der finanziellen Perspektive. Es werden jedoch zwei der drei Ziele ins Zielsystem aufgenommen, welche KAPLAN (1999) als grundlegende Themen der Verwaltung definiert hat (siehe Abschnitt 4.1.2.3): „Maximize Benefit/Cost“ und „Secure Funding/Service Partners“. Diese Ziele machen am meisten Sinn, wenn sie wie von Kaplan vorgeschlagen in einer *zusammengelegten* Kunden- und finanziellen Perspektive auftreten, denn dadurch können Zielkonflikte vermieden werden.

Ebenfalls nicht eingegangen wird auf die Ursache-Wirkungs-Beziehungen. Weder in der Scorecard noch in der Dokumentation werden solche Zusammenhänge zwischen den Zielen erwähnt. Diese sind in einem Aufbau mit der Kundenperspektive an der Spitze auch schwer herzustellen (siehe Kap. 3.4). Die Strategie wird also nicht explizit durch die Perspektiven *hindurchgeführt*, sondern findet sich, mal mehr, mal weniger, in den einzelnen Zielen wieder. Gerade dieses Hindurchführen bedeutet aber die Stärke einer BSC, denn dadurch werden genau die Prozesse und Ressourcen betont, welche benötigt werden, um die Strategie umzusetzen. Die Feststellung, dass explizite Ursache-Wirkungs-Beziehungen fehlen, bedeutet natürlich nicht, dass keine vorhanden sind oder dass sich niemand darüber Gedanken gemacht hat. Dieses sind aber nicht institutionalisiert und quantifiziert, so dass die Durchschlagskraft der BSC nur schwer beurteilt werden kann.

5.3.3 Messung der Wirkung

Das Problem mit der Messung der Wirkung wird in Charlotte wiederum durch die Aufgaben der Stadt vereinfacht, welche hauptsächlich solche Gebiete umfassen, in denen sich schnell eine

⁷Bestätigt im Telefonat mit dem Budget Department. Telefonat fand statt am 18. April 2001. Siehe auch CITY OF CHARLOTTE (2001b).

Wirkung für die Anspruchsgruppen zeigt (siehe Kap. 5.1.2). Es bleiben einige Ziele übrig, deren Erreichung sich schwer messen lässt, z.B. „Promote Community-Based Problem Solving“. Hier erwähnt der Performance Report, dass zwar die angestrebte Anzahl sog. Action Teams erreicht wurde, dass aber deren Wirkung auf die Lebensbedingungen in den entsprechenden Quartieren noch nicht abzuschätzen sei (CITY OF CHARLOTTE, 2000c, S. 10). Bei fast allen solcher Fälle verweist der Report auf die Probleme, welcher hinter der Messung stecken, so dass der Zusammenhang zwischen Output und Wirkung hergestellt wird, wo es möglich ist. Auffällig ist, dass die Daten für 6 der 19 Kennzahlen noch nicht erhoben werden oder mangels Vergleichsmaterial noch nicht interpretiert werden können. Dies deutet darauf hin, dass generell Probleme mit „weichen“, also nicht-finanziellen Kennzahlen bestehen. Diese bestehen natürlich auch im privaten Sektor; in der öffentlichen Verwaltung können sie verstärkt auftreten, wenn zahlreiche „Zufriedenheitsziele“ definiert werden, deren Erreichung über Umfragen und Ratings gemessen werden muss.

6. Zusammenfassung und Fazit

In den vorhergehenden Kapiteln der Arbeit wurde die Balanced Scorecard vorgestellt, ihre Eignung für den öffentlichen Sektor geprüft und ein Beispiel einer Einführung dieses Instrumentes dargestellt. Nun soll aus meiner Sicht eine abschliessende Beurteilung des Projektes in Charlotte abgegeben werden sowie eine möglichen Übertragung der Erfahrungen aus Charlotte auf die europäischen Sozialstaaten geprüft werden.

Die Stadt Charlotte hat bei der Einführung der Scorecard versucht, möglichst viel des Potentials dieses Managementsystems auf den öffentlichen Sektor zu übertragen. Dies ist zu einem grossen Teil gelungen. Die Corporate Scorecard steht in Verbindung mit der Strategie, wird auf die unteren Ebenen der Organisation weitergeführt und sogar mit den individuellen Zielen der Mitarbeiter verknüpft. Damit sind wichtige Bausteine des Instrumentes eingeführt worden. Dass dies überhaupt möglich war, liegt zum Teil an der besonderen Situation in Charlotte: Die Stadt kann als eine Art öffentliches Dienstleistungsunternehmen betrachtet werden. Sie übernimmt spezielle Aufgaben, hat durch die gute Finanzlage einen gewissen finanziellen Spielraum und verfügt über die Möglichkeit, einen guten Teil der Einnahmen und Ausgaben selbst zu steuern, indem die über Investitionsprojekte und den Steuersatz entschieden wird. Dennoch besteht in der Scorecard, wie sie sich zur Zeit darstellt, die Möglichkeit für Konflikte zwischen Zielen und Interessen; eine Situation, die problematisch ist innerhalb einer BCS. Auf diese Problematik wird in der Dokumentation leider nicht eingegangen, und es ist nicht ersichtlich, ob das Problem als nicht wichtig eingestuft wird oder einfach keine Lösung vorhanden ist. Insgesamt verfügt die Stadt nun über ein innovatives Performance Management-System, und abgesehen von den kritischen Punkten kann die Einführung als positiv und gelungen beurteilt werden.

Kann die Vorgehensweise in Charlotte auf Europa übertragen werden? In den europäischen Staaten stellt sich die Situation etwas anders dar. Natürlich muss die Möglichkeit einer Einführung der BSC in jedem Land und auf jeder Ebene des öffentlichen Sektors einzeln geprüft werden. Dennoch gibt es einige Punkte, die eher gegen eine Durchsetzung dieses Management-Systems in europäischen Verwaltungen sprechen:

Einerseits ist das sozialstaatliche Element in Europa viel stärker ausgeprägt als in den USA. Die Finanzierung dieser Systeme erfolgt, auf die eine oder andere Art, mittels Umverteilung. Dies hat zwei Implikationen: Das Potential für Konflikte ist sehr gross, und der finanzielle Spielraum des öffentlichen Sektors wird eingeschränkt, da über bestimmte Leistungen und Abgaben nicht auf niedriger Ebene entschieden werden kann.

Andererseits braucht die BSC im öffentlichen Sektor einen gewissen New-Public-Management-Vorlauf. Ohne Kosten- und Leistungsrechnung und Controlling macht eine BSC keinen Sinn.

Auch müssen die gesetzlichen Voraussetzungen für Globalbudgets und Leistungsvereinbarungen geschaffen werden. Die Regelungsdichte in Europa ist traditionell sehr hoch, und dies stellt eine Barriere für ein innovatives Management-System wie die Balanced Scorecard dar. Die Aufgabenteilung zwischen Politik und Verwaltung muss neu überdacht werden, um auch die strategischen Voraussetzungen für ein solches Management-System zu schaffen.

Drittens schliesslich verhindert das Besoldungssystem im öffentlichen Sektor häufig eine Verbindung des Gehaltes mit individuell vereinbarten Zielen. Solange die Entlohnung nach Dienstalter und Dienstrang innerhalb eines festen Schemas festgelegt wird, kann eine BSC nicht kaskadenartig durch die Organisation geführt werden, da die Anreize fehlen.

Die Skepsis gegenüber einer baldigen und grossflächigen Einführung der BSC in Europa wird gestützt durch einen Besuch auf der Public-Management-Homepage der OECD. In der sehr detaillierten Übersicht über Public-Management-Aktivitäten in den OECD-Ländern findet sich eine einzige BSC-Initiative, und zwar in Finnland (OECD, 2000, S. 4 f.). Auch wenn eine grossflächige Einführung der BSC als Management-System in Kürze eher unwahrscheinlich ist, spricht nichts gegen alternative Verwendungen der BSC, wie sie in Kap. 4.2 dargestellt wurden.

Literaturverzeichnis

- BRUN, MATHIAS (1999): *Management-Information für die Regierung*, Diplomarbeit, Universität St. Gallen
- CHMIELEWICZ, KLAUS (1989): *Öffentliche Unternehmen*, in: CHMIELEWICZ, KLAUS und EICHHORN, PETER (Hg.), *Handwörterbuch der Öffentlichen Betriebswirtschaftslehre*, S. 1094 – 1106, C.E.Poeschel Verlag, Stuttgart
- CITY OF CHARLOTTE (2000a): *Balanced Scorecard*, URL <http://www.ci.charlotte.nc.us/cibudget/bscchp.pdf>. Besucht am 6. April 2001
- CITY OF CHARLOTTE (2000b): *Charlotte 2000 Corporate Measures*, URL <http://www.ci.charlotte.nc.us/cibudget/workarea/corp0chart.pdf>. Besucht am 6. April 2001
- CITY OF CHARLOTTE (2000c): *FY2000 Year-End Corporate Performance Report*, URL <http://www.ci.charlotte.nc.us/cibudget/workarea/00year-endreport.pdf>. Besucht am 6. April 2001
- CITY OF CHARLOTTE (2001a): *Charlotte's Balanced Scorecard*, URL <http://www.ci.charlotte.nc.us/cibudget/score.htm>. Besucht am 6. April 2001
- CITY OF CHARLOTTE (2001b): *FY2001 Year-End Operating Budget Plan & FY2001 – FY2005 Capital Investment Plan, Executive Summary*, URL <http://www.ci.charlotte.nc.us/cibudget/fy01execsumm.pdf>. Besucht am 6. April 2001
- GABLER VERLAG (1997): *Gabler Wirtschafts-Lexikon*, 14. Aufl., Gabler Verlag, Wiesbaden
- HOPP, HELMUT und GÖBEL, ASTRID (1999): *Management in der öffentlichen Verwaltung*, Verlag Schäffer-Poeschel, Stuttgart
- KAPLAN, ROBERT S. (1999): *The Balanced Scorecard for Public-Sector Organizations*, in: *Balanced Scorecard Report*, Harvard Business School Publishing, Boston
- KAPLAN, ROBERT S. (2000): *Overcoming the Barriers to Balanced Scorecard Use in the Public Sector*, in: *Balanced Scorecard Report*, Harvard Business School Publishing, Boston
- KAPLAN, ROBERT S. und NORTON, DAVID P. (1997): *Balanced Scorecard*, Verlag Schäffer-Poeschel, Stuttgart. Aus dem Amerikanischen von Péter Horváth

- OECD (2000): *Examples of recent public Management initiatives in Finland*, URL <http://www.oecd.org//puma/focus/compand/fi.htm>. Besucht am 23. Mai 2001
- ÖSZE, DANIEL (2000): *Managementinformationen im New Public Management*, Verlag Paul Haupt, Bern/Stuttgart/Wien
- RIEG, ROBERT (1998): *Das Berichtswesen neu gestalten – So bauen Sie ein Management-Informationssystem auf*, in: HORVATH & PARTNER (Hg.), *Neues Verwaltungsmanagement*, Kap. C 1.2, Raabe Fachverlag für Öffentliche Verwaltung, Düsseldorf
- SCHEDLER, KUNO und PROELLER, ISABELLA (2000): *New Public Management*, Verlag Paul Haupt, Bern/Stuttgart/Wien
- TÖPFER, ARMIN (2000): *Steuerung der Verwaltung durch die Balanced Scorecard*, in: TÖPFER, ARMIN (Hg.), *Die erfolgreiche Steuerung öffentlicher Verwaltungen*, S. 159 – 174, Gabler Verlag, Wiesbaden
- WEBER, JÜRGEN (1999): *Einführung in das Controlling*, 8. Aufl., Verlag Schäffer-Poeschel, Stuttgart
- WEISE, FRANK und KÜHNLE, BORIS A. (1999): *Strategieorientiertes Planen und Steuern. Von der Vision zur Aktion mit BSC (Teil I)*, in: HORVATH & PARTNER (Hg.), *Neues Verwaltungsmanagement*, Kap. C 3.13, Raabe Fachverlag für Öffentliche Verwaltung, Düsseldorf

Erklärung

Hiermit erkläre ich, dass ich die vorliegende Arbeit ohne fremde Hilfe und ohne Verwendung anderer als der angegebenen Hilfsmittel persönlich verfasst habe.

St. Gallen, den

Eva Poen