

# Balanced Scorecard in der Verwaltung

Die Planung der politischen Entscheidungsträger und das strategische Management öffentlicher Organisationen lassen sich systematisch miteinander verknüpfen. Ein Management-Modell auf der Basis der Balanced Scorecard zeigt einen neu konzipierten Weg dazu auf.

Von Michael Heike, Theo Haldemann und Martin Bachmann\*

Die bisherigen Beiträge zum Public Management liefern zwar zumeist fundierte Diskussionen über Reformvorhaben im öffentlichen Sektor. Es fehlen jedoch vielfach konkrete Beschreibungen strategischer Steuerungsinstrumente und Erfahrungsberichte zur praktischen Umsetzung. In der Privatwirtschaft hat sich das syste-

matische Strategie-Management mit Hilfe der Balanced Scorecard (BSC) von Robert S. Kaplan und David P. Norton bereits erfolgreich durchgesetzt. Zudem wird in Theorie und Praxis zunehmend auf das Potenzial der BSC als strategisches Steuerungsinstrument für öffentliche Organisationen hingewiesen. Bei den öffentlichen Organisationen berei-

tet insbesondere die Schnittstelle zwischen Politik und Betrieb, das heisst zwischen politischer Rationalität und betriebswirtschaftlicher Rationalität bisher einige Probleme.

Diese Ausgangslage haben die Autoren zum Anlass genommen, um in einem vom Bundesamt für Berufsbildung und Technologie und der Stadt Zürich geför-

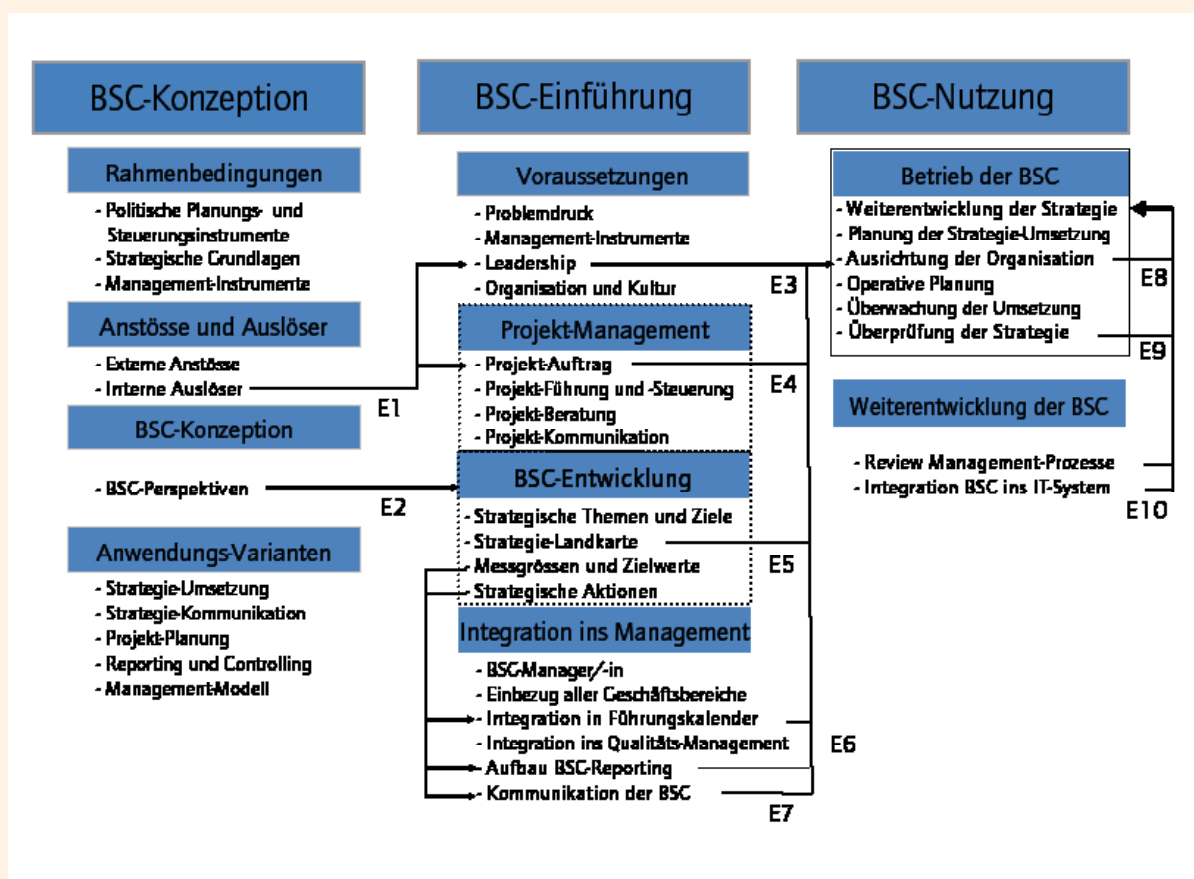


Abbildung 1: Kausalmodell mit den wichtigsten Zusammenhängen zwischen Konzeption, Einführung und Nutzung der Balanced Scorecard. Die kritischen Erfolgsfaktoren sind besonders hervorgehoben (E1 bis E7).

dernten Forschungsprojekt (2007–2010) praxiserprobte BSC-Konzeptionen im Hinblick auf die Besonderheiten der BSC-Umsetzung in und für öffentliche Organisationen zu analysieren.

Im September 2011 erschien eine umfassende Publikation der Forschungsergebnisse (siehe Info-Box auf Seite 76). Die Publikation basiert auf der Analyse der Erfahrungen von 13 BSC-Anwendern des öffentlichen Sektors. Entscheidende Voraussetzung für die Auswahl der befragten Organisationen war, dass diese eine mehrjährige Erfahrung bezüglich der Strategieumsetzung mittels BSC vorweisen konnten. Die Forschungsergebnisse wurden mit zwei Fallstudien ergänzt, in denen die erfolgreichen BSC-Anwendungen detailliert aufgezeigt werden.

Die nachfolgenden Ausführungen konzentrieren sich einerseits auf die wesentlichen Erfolgsfaktoren und Empfehlungen der Untersuchung. Hierzu werden die in drei Phasen eingeteilten Ergebnisse überblicksartig erläutert. Andererseits wird eine speziell für öffentliche Organisationen angepasste Konzeption der BSC vorgestellt.

### Einführung ist entscheidend

In der Analyse und Interpretation der 13 Experten-Interviews sind insgesamt 75 Empfehlungen zur Balanced Scorecard erarbeitet worden. Sieben davon können als kritische Erfolgsfaktoren der Konzeption, der Einführung und der Nutzung

der BSC betrachtet werden (siehe Abbildung 1, linke Seite).

Bei der BSC-Konzeption ist es entscheidend, dass der Anstoss zur BSC-Einführung durch die Leiterin respektive den Leiter einer Dienststelle selbst erfolgt und dass die Wirkungsziele in einer fünften BSC-Perspektive aufgeführt werden. Erstes hilft beim Entwickeln und beim Aufrechterhalten der unverzichtbaren Leadership während des Einführungsprojekts sowie beim richtigen Formulieren des Projektauftrags. Zweites stellt die korrekte BSC-Entwicklung insgesamt sowie die rasche Integration der BSC ins Management-System der Organisation sicher.

Für die BSC-Einführung sind die Leadershipfunktion der Entscheidungsträger und ein professionelles Projektmanagement unabdingbar. Während der Erfolg der Umsetzung über das Projektmanagement gesteuert werden kann, kann auch die spätere Nutzung der BSC bereits positiv beeinflusst werden. Je problemloser die Einführungsphase verläuft, umso grösser ist die Akzeptanz der BSC in der Nutzungsphase. Die Einführungsphase hat damit nicht nur die bloss Implementierung der BSC sondern auch die Vorbereitung der Nutzung zum Ziel. Daher ist die bewusste Integration der BSC ins Management-System im Rahmen der Einführungsphase ebenfalls rechtzeitig zu realisieren.

Für die erfolgreiche BSC-Nutzung ist darauf zu achten, dass die Balanced Scorecard in regelmässigen Abständen, etwa

## STICHWORT

Das Konzept der **Balanced Scorecard** (BSC) wurde Anfang der 1990er-Jahre von Robert S. Kaplan und David P. Norton entwickelt. Die BSC wird als Führungsinstrument zur Ausrichtung der Organisation an strategischen Zielen in den unterschiedlichen Perspektiven (Finanzen, Kunden, Prozesse, Mitarbeiter) eingesetzt. Sie soll die Erreichung von strategischen Zielen messbar und über die Ableitung von Massnahmen umsetzbar machen. Im Vergleich zu klassischen Kennzahlensystemen fokussiert die BSC stärker auf Ursache-Wirkungs-Zusammenhänge und berücksichtigt auch Indikatoren, die nicht finanzieller Natur sind. (mrm)

alle drei bis vier Jahre, inhaltlich aktualisiert wird. Ausserdem ist es wichtig, die BSC regelmässig in der Organisation zielgruppengerecht zu kommunizieren. Nur so kann gewährleistet werden, dass sich die Organisation systematisch mit der Strategie und deren zielgerichteten Umsetzung beschäftigt.

### Ohne Vorbild geht es nicht

Die Ergebnisse der Untersuchung verdeutlichen, dass die politische Rationalität, das heisst die Sprache der politischen Entscheidungsträger, nicht allein durch die guten «Übersetzungsdienste» der Regierung und der Departemente in die betriebliche Management-Rationalität – also in die Sprache der Dienststellen-Leitungen sowie ihrer Mitarbeiten-

INSERAT



## @ LEHRMITTEL FÜR BETRIEBSUNTERHALT UND FACILITY MANAGEMENT

**FO PUBLISHING**

Ein Geschäftsbereich der FO Print & Media AG

FO-Publishing, Gewerbestrasse 18, CH-8132 Egg  
Telefon +41 44 986 35 70, Fax +41 44 986 35 71  
E-Mail [verlag@fo-publishing.ch](mailto:verlag@fo-publishing.ch)  
[www.fo-publishing.ch](http://www.fo-publishing.ch)

vormals **USTER info**

- Band 1 Reinigung und Arbeitssicherheit
- Band 2 Wartung und Kontrollarbeiten, Betriebsorganisation
- Band 3 Baulicher Unterhalt und Reparaturen, Abfallbewirtschaftung
- Band 4 Grünpflege



**BESUCHEN SIE UNSEREN SHOP**

<http://shop.fo-publishing.ch/lehrmittel>

den – übersetzt werden kann. Hier braucht es notwendigerweise eine eigene, dritte Rationalität. Diese gesuchte dritte Rationalität im politisch-administrativen System muss nicht zwingend die Rationalität der Strategien und die Sprache des Strategischen Public Managements sein: Unsere Erfahrungen und Empfehlungen aus Empirie und Fallstudien ergeben nämlich, dass die Entwicklung, Operationalisierung und Umsetzung der Strategie die alleinige Aufgabe, Verantwortung und Zuständigkeit der Dienststelle – genauer: der Leiterin respektive des Leiters – darstellt. Nur sie oder er können die notwendige Leadership- oder Vorbild-Funktion zur Konzeption, Einführung und Anwendung der Balanced Scorecard in der Organisation ausüben. Diesen täglichen Einsatz vor Ort können weder Departements-Vorsteher oder -Sekretär noch Regierungskollegen oder Parlamentskommissionen leisten.

### Heikle Übersetzungsarbeit

Diese Schnittstelle zwischen Politik und Betrieb wurde in der erschienenen Buchpublikation vertieft behandelt: Die Konzeption der Balanced Scorecard wurde für den Einsatz als Management-System in öffentlichen Organisationen sorgfältig abgestimmt und zuverlässig mit der politischen Planung und Steuerung der gesamten Körperschaft verknüpft.

Die hier entwickelte Konzeption der Balanced Scorecard unterscheidet zwischen dem politischen Auftrag, das heisst dem Leistungs- oder Versorgungsauftrag einerseits und dem betrieblichen Auftrag mit strategischen Herausforderungen einer Dienststelle andererseits: Der politische Auftrag wird jedoch nicht gesamthaft in die neue, fünfte BSC-Perspektive integriert, sondern in seine politischen und betrieblichen Elemente aufgespalten sowie in seine strategischen und nicht-strategischen Auftragskomponenten geteilt (siehe Abbildung 2, unten).

Die Steuerungsinterventionen des Parlaments oder der Regierung respektive der Exekutive erreichen eine Dienststelle als politischen Auftrag entweder über den veränderten Leistungsauftrag, eine ergänzte oder korrigierte Leistungsvereinbarung (Kontrakt) oder als neue oder veränderte Rechtsnorm, Finanzierung oder Politik-Information. Die Leiterin, der Leiter oder die Geschäftsleitung dieser Dienststelle sind nun aufgefordert, diese Steuerungsinterventionen aus der Welt der Politik erstens zu verstehen und zweitens daraus die notwendigen strategischen und operativen Schlussfolgerungen für die Welt des Betriebs, den betrieblichen Auftrag, zu ziehen. Die Klärung der neuen oder veränderten strategischen Grundlagen und die dadurch notwendig gewordenen Anpassungen in

Organisation und Management haben dabei allererste Priorität beim Vollzug des politischen Auftrags.

Auf dieser konzeptionellen Grundlage sind sowohl der nahtlose Anschluss an die politische Planung mittels Legislaturplanung und Integrierter Aufgaben- und Finanzplanung als auch an die Management-, Prozess- und Qualitätssysteme in den öffentlichen Organisationen sichergestellt. ■

\* Michael Heike ist Professor für Public Management und Betriebswirtschaftslehre an der Hochschule Luzern sowie Leiter des Studiengangs MAS Public Management. ([www.hslu.ch](http://www.hslu.ch) - [michael.heike@hslu.ch](mailto:michael.heike@hslu.ch))

Theo Haldemann ist Leiter des Projekts «Neues Führungsmodell für die Bundesverwaltung», Berater und Projektleiter für Politik und öffentliche Verwaltungen sowie Dozent an verschiedenen Fachhochschulen. ([www.theohaldemann.ch](http://www.theohaldemann.ch) - [info@theohaldemann.ch](mailto:info@theohaldemann.ch))

Martin Bachmann ist Betriebsökonom und Vorsitzender der Geschäftsleitung bei der BCP Business Consulting Partner AG in Basel, Lehrbeauftragter an der Fachhochschule Nordwestschweiz sowie Gastdozent an verschiedenen Hochschulen. ([www.bcp.ch](http://www.bcp.ch) - [martin.bachmann@bcp.ch](mailto:martin.bachmann@bcp.ch))

### INFO

Quelle: Theo Haldemann, Michael Heike und Martin Bachmann (2011): *Balanced Scorecard in öffentlichen Verwaltungen und Betrieben. Erfahrungen und Empfehlungen für das Strategische Public Management. Mit einem Vorwort von Prof. Robert S. Kaplan, Bern, Stuttgart, Wien: Haupt Verlag, ISBN 978-3-258-07696-6* ([www.haupt.ch](http://www.haupt.ch)).

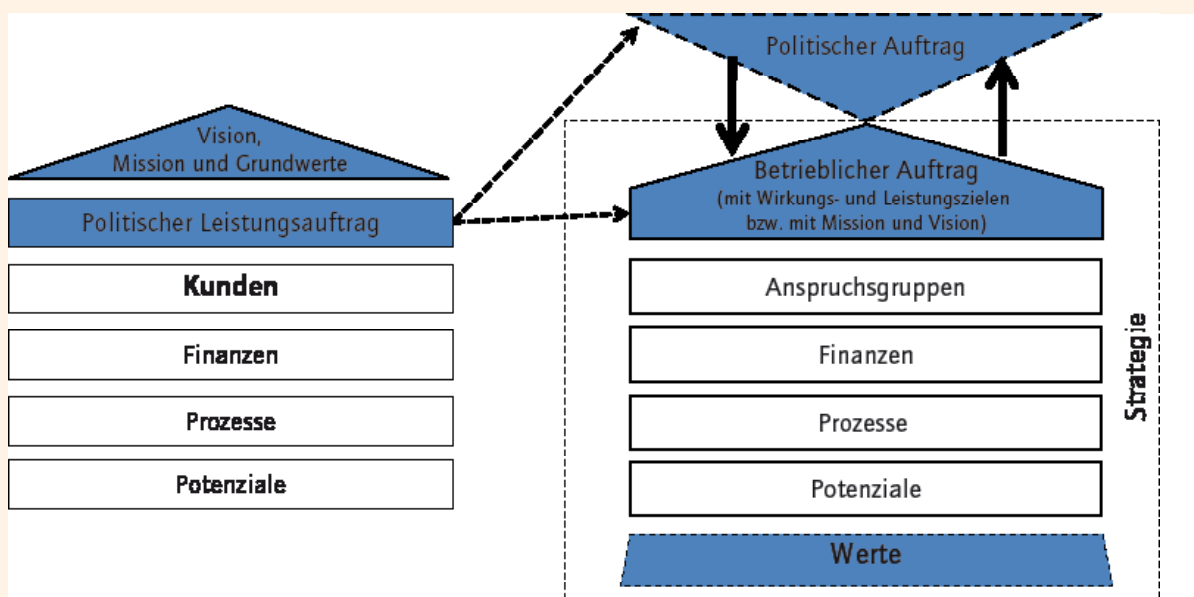


Abbildung 2: Aufspaltung von politischem und betrieblichem Auftrag in der BSC-Konzeption für öffentliche Organisationen.