

Radke, Marlen

Master Thesis

Die Balanced Scorecard zur Unterstützung der politischen Planung und Steuerung der Vorhaben einer Landesregierung

Schriftenreihe für Public und Nonprofit Management, No. 2

Provided in Cooperation with:

Chair of Public and Nonprofit Management, University of Potsdam

Suggested Citation: Radke, Marlen (2010) : Die Balanced Scorecard zur Unterstützung der politischen Planung und Steuerung der Vorhaben einer Landesregierung, Schriftenreihe für Public und Nonprofit Management, No. 2, Universitätsverlag Potsdam, Potsdam, <https://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:kobv:517-opus-42395>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/64563>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.



<http://creativecommons.org/licenses/by-sa/3.0/de/>



Universität Potsdam

Marlen Radke

**Die Balanced Scorecard zur Unterstützung
der politischen Planung und Steuerung
der Vorhaben einer Landesregierung**

Schriftenreihe für Public und Nonprofit Management

Marlen Radke

**Die Balanced Scorecard zur Unterstützung
der politischen Planung und Steuerung
der Vorhaben einer Landesregierung**

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Universitätsverlag Potsdam 2010

<http://info.ub.uni-potsdam.de/verlag.htm>

Am Neuen Palais 10, 14469 Potsdam
Tel.: +49 (0)331 977 4623 / Fax: 3474
E-Mail: verlag@uni-potsdam.de

Die **Schriftenreihe für Public und Nonprofit Management** wird herausgegeben vom Lehrstuhl für Public und Nonprofit Management der Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Fakultät der Universität Potsdam.

ISSN (Online) 2190-4561

Dieses Werk ist unter einem Creative Commons Lizenzvertrag lizenziert:
Namensnennung - Weitergabe unter gleichen Bedingungen 3.0 Deutschland
Um die Bedingungen der Lizenz einzusehen, folgen Sie bitte dem Hyperlink:
<http://creativecommons.org/licenses/by-sa/3.0/de/>

Zugl.: Potsdam, Univ., Diplomarbeit, 2009

Online veröffentlicht auf dem Publikationsserver der Universität Potsdam
URL <http://pub.ub.uni-potsdam.de/volltexte/2010/4239/>
URN <urn:nbn:de:kobv:517-opus-42395>
<http://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:kobv:517-opus-42395>

Abstract

Politicians are required to act with a precise and traceable concept to accomplish the huge political issues of the time. A strategic instead of a tactical approach of political planning and steering is the main request. Politics have their own rationality but this should not be a restriction to avoid a stronger emphasis of strategic policy. The strategic side of policy should rather be expanded.

The following thesis tries to enhance the process of strategic planning and steering of Laender by adopting the strategic management instrument *balanced scorecard* at the intersection between government and administration. The balanced scorecard is a management instrument of the private sector. Therefore the balanced scorecard has to be aligned at specific criteria of the public sector especially in the context of a Laender government. The specific qualitative criteria are identified by means of a matrix. The empirical part introduces and analysis the balanced scorecard concept and the implementation strategy of the federal state of Brandenburg on the basis of the qualitative criteria.

The success factors in the case study are promotion by leadership, formulation of precise strategies and objectives by politicians, attention of personnel aspects and a sophisticated organisation of balanced scorecard implementation projects.

Zusammenfassung

Zur Bewältigung der drängenden Fragen der heutigen Zeit wird von den politischen Verantwortungsträgern ein klares und nachvollziehbares Konzept und Vorgehen eingefordert. Der Ruf nach einer strategischen nicht nur taktischen Ausrichtung der politischen Planung und Steuerung wird laut. Die Restriktionen der politischen Rationalität können nicht als Hinderungsgrund für die stärkere Strategiewerthausprägung von Regierungspolitik angesehen werden, vielmehr ist der Strategiefaktor in der Politik auszubauen.

Die vorliegende Arbeit stellt die *Balanced Scorecard (BSC)* als strategisches Managementinstrument zur Verbesserung der strategischen Planung und Steuerung der Vorhaben einer Landesregierung an der Schnittstelle zwischen Landesregierung und Ministerialverwaltung in den Fokus der Betrachtung. Entscheidend für die Anwendung eines für die Privatwirtschaft entwickelten Instruments ist dessen Anpassbarkeit an spezifische Kriterien, die sich im Kontext einer Landesregierung und deren -verwaltung ergeben. Diese qualitativen Kriterien werden mithilfe einer Matrix ermittelt. In dieser stehen sich die essenziellen Funktionen einer BSC und die Herausforderungen der BSC im Kontext einer Landesregierung gegenüber. Der empirische Teil der Arbeit stellt die BSC-Bestrebungen des Landes Brandenburg vor und analysiert diese anhand der abgeleiteten qualitativen Kriterien.

Im Ergebnis der Fallstudie stellt sich vor allem die Führungsunterstützung als der erfolgsentscheidende Faktor der BSC-Konzeption und -Implementierung innerhalb der Landesregierung Brandenburg heraus. Daneben sind die Formulierung und Ableitung klarer Strategien und Ziele durch die Regierenden, die Beachtung personeller Aspekte sowie eine ausgefeilte Projektorganisation von entscheidender Bedeutung für den Erfolg der BSC.

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung	8
1.1	Relevanz des Themas.....	8
1.2	Stand der Forschung.....	9
1.3	Themenabgrenzung und Erkenntnisinteresse.....	11
1.4	Aufbau der Arbeit und methodisches Vorgehen.....	12
2	Theoretischer Rahmen	15
2.1	Der Wandel im Verständnis von politischer Planung und Steuerung.....	15
2.1.1	Von politischer Planung und Steuerung zu Governance.....	15
2.1.2	Betonung von Strategie zur Unterstützung der politischen Planung und Steuerung	16
2.2	Die Balanced Scorecard (BSC).....	19
2.2.1	Standardaufbau der BSC	20
2.2.2	Annahmen zum BSC-Modell	23
2.2.3	Funktionen der BSC	26
2.2.4	Kritische Betrachtung der BSC.....	28
3	Konzeptualisierung einer BSC zur Unterstützung der politischen Planung und Steuerung der Vorhaben einer Landesregierung	31
3.1	Der BSC-Prozess im öffentlichen Bereich.....	31
3.2	Die Modellannahmen im Kontext von Politik und Verwaltung	32
3.2.1	Priorität der Finanzziele.....	33
3.2.2	Umweltinduzierter Wandel	33
3.2.3	Hierarchische Interessenbündelung und kommunizierbare Strategie	35
3.2.4	Selbst gesteuerte und rationale Strategieentwicklung	36
3.2.5	Veränderungsfähigkeit der Organisation	38
3.3	Ableitung der qualitativen Kriterien für eine BSC zur Unterstützung der politischen Planung und Steuerung der Vorhaben einer Landesregierung	39
4	Praxisbeispiel – Die BSC-Bestrebungen des Landes Brandenburg	44
4.1	Hintergrundinformationen zu den BSC-Bestrebungen im Land Brandenburg.....	44
4.1.1	Ausgangspunkt für die Entwicklung eines Landessteuerungskonzepts.....	44
4.1.2	Umfeld der Entwicklung des Landessteuerungskonzepts	46

4.2	Das Landessteuerungskonzept des Landes Brandenburg und das bisherige Implementierungsvorgehen	47
4.2.1	Entwicklung und Beschreibung des Landessteuerungskonzepts.....	48
4.2.2	Beschreibung des weiteren Implementierungsvorgehens.....	55
4.2.3	Bewertung der BSC-Entwicklung und -Implementierung	56
5	Schlussbetrachtung.....	61
5.1	Zusammenfassung der Ergebnisse.....	61
5.2	Fazit.....	62
5.3	Lessons learned	63
5.4	Ausblick	65
	Literatur- und Quellenverzeichnis	67
	Anhang	1

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Balanced Scorecard.....	21
Abbildung 2: BSC als strategischer Handlungsrahmen	22
Abbildung 3: Gegenüberstellung von Herausforderungen und Funktionen	39
Abbildung 4: Kriterienmatrix.....	40
Abbildung 5: Vorgehensmodell BSC.....	49
Abbildung 6: Politikfelder/Leistungsperspektiven.....	50
Abbildung 7: Perspektiven der Landes-BSCs.....	51
Abbildung 8: Modifizierte Darstellung des Gesamtmodells BSC	53

Abkürzungsverzeichnis

A. d. V.	Anmerkung der Verfasserin
Art.	Artikel
Aufl.	Auflage
Brbg.	Brandenburg
BSC	Balanced Scorecard
bspw.	beispielsweise
bzw.	beziehungsweise
ca.	circa
d. h.	das heißt
erw.	erweiterte
et al.	et alii (und andere, lat.)
f.	folgende [Seite]
ff.	folgende [Seiten]
GG	Grundgesetz
ggf.	gegebenenfalls
H.	Heft
H. i. O.	Hervorhebung im Original
i. d. R.	in der Regel
inkl.	inklusive
IGLU	Internationale Grundschul-Lese-Untersuchung
Jg.	Jahrgang
KGSt	Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement
lat.	Lateinisch
LDS	Landesbetrieb für Datenverarbeitung und Statistik
MASGF	Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Familie

MBJS	Ministerium für Bildung, Jugend und Sport
MI	Ministerium des Innern
MWFK	Ministerium für Wissenschaft, Forschung und Kultur
Nr.	Nummer
o. g.	oben genannt
o. J.	ohne Jahr
o. S.	ohne Seitenangabe
PISA	Programme for International Student Assessment (Programm zur internationalen Schülerbewertung)
s.	siehe
S.	Seite(n)
u.	und
u. a.	unter anderem
überarb.	überarbeitet(e)
VERA	Projekt VERA – Vergleichsarbeiten in der Grundschule
z. B.	zum Beispiel

Einleitung

1.1 Relevanz des Themas

Regieren findet heute in einer komplexen Welt statt, die geprägt wird von Finanz- und Wirtschaftskrise, Globalisierung, steigender Staatsverschuldung¹ und demographischem Wandel.² Unter diesen Bedingungen reichen Ad-hoc-Lösungen ohne nachhaltigen Charakter nicht mehr aus.³ Die nationale Politik scheint jedoch zunehmend überfordert, die politisch-gesellschaftlichen Zukunftsfragen zu beantworten.⁴ In der Literatur wird die stärkere Betonung von Strategie in der Politik als Schlüssel zur Bewältigung der derzeitigen Probleme und Anforderungen gesehen.⁵ Von politischer Seite wird dagegen oft die Schwierigkeit einer langfristigen Ausrichtung von Politik herausgestellt. Die Politik unterliegt einer eigenen Rationalität.⁶ Die politische Entscheidungsfindung und insoweit auch der Machterhalt der Regierenden werden u. a. beeinflusst von kurzen Wahlzyklen und langen, oft schwer nachweisbaren Wirkungen, von zunehmender Medialisierung und einer Allzuständigkeit bei gleichzeitiger Abhängigkeit vom Sachverstand der Verwaltung.⁷ Unpräzise strategische Vorgaben der Politiker sind die oft kritisierte Folge.⁸

„Es gibt Grenzen von Strategie, aber es existieren keine systematischen Gründe, die dagegen sprächen, den Strategiefaktor in der Politik auszubauen.“⁹

Raschke/Tils sehen zwar ebenfalls Grenzen für eine strategische Ausrichtung der Politik, aber gleichzeitig die Notwendigkeit dem Strategiedefizit innerhalb dieser Grenzen zu begegnen. Sie fordern deshalb die strategische Rahmung politischer Prozesse.¹⁰ Schilling et al. empfehlen die Unterstützung des strategischen Steuerungsprozesses der Regierung durch die Fokussierung auf bestimmte Methoden und Instrumente des strategischen

¹ Vgl. Spiegel online, 2009 – Internetressource.

² Vgl. Knill, Ch./Bauer, M. W./Ziegler, M., 2006, S. 47f., Poguntke, Th., 2000, S. 49, Schilling, M./Ruckh, L./Rübcke, F., 2009, S. 8, Weidenfeld, W., 2007, S. 8f.

³ Vgl. Budäus, D., 2002, S. 326, Finkler, F., 2008, S. 49, Fischer, T./Schmitz, G. P./Seberich, M., 2007, S. 7, Schmidt, M. G., 2007, S. 464, Stoiber, M., 2008, S. 38, Weidenfeld, W., 2007, S. 7.

⁴ Vgl. Bertelsmann Stiftung, o. J. – Internetressource.

⁵ Vgl. Fischer, T./Schmitz, G. P./Seberich, M., 2007, S. 7, Raschke, J./Tils, R., 2007, S. 11.

⁶ „Politik und Management bilden zwei Welten mit unterschiedlichen Denkmustern, Begrifflichkeiten und Sanktions- bzw. Honorierungsmechanismen. Daraus entstehen Rationalitäten des Denkens und Handelns, die für Politik und Management abweichen.“, Schedler, K./Proeller, I., 2009, S. 64. Ein oft genanntes Kriterium politischer Rationalität ist das Streben der Politiker nach Machterhalt. Vgl. Jahn, D., 2006, S. 282.

⁷ Vgl. Glaab, M., 2007, S. 75, Schedler, K./Siegel, J. P., 2005, S. 134.

⁸ Vgl. Scherer, A. G., 2002, S. 11.

⁹ Raschke, J./Tils, R., 2007, S. 532.

¹⁰ Vgl. Raschke, J./Tils, R., 2007, S. 19.

Managements.¹¹ Neben der Leitbildentwicklung, Umfeldanalysen, Frühwarnsystemen oder der Einbindung von Bürgern¹² und Experten, führen *Schilling et al.* die Entwicklung wirkungsorientierter Steuerungsinstrumente an. In diesem Kontext empfiehlt *Scherer* zur Steuerung des strategischen Managements den Einsatz eines strategischen Controllings.¹³

Die strategische Ausrichtung einer Regierung kann durch vielfältige Methoden und Instrumente unterstützt werden. Zur strategischen Ausrichtung von Regierungspolitik gehört aber nicht nur die präzise Formulierung von Strategien, sondern auch deren Umsetzung. An dieser Stelle wird deutlich, dass politische Strategie immer auch in Abhängigkeit zur Umsetzungsebene, der Verwaltung, steht. Diese Bedingungen aufgreifend, stellt die vorliegende Arbeit die Balanced Scorecard (BSC) als strategisches Managementinstrument in den Mittelpunkt der Betrachtung. Die BSC bietet sich an, da sie zum einen die Strategieformulierung der Regierung unterstützen kann und zum anderen zur Strategieumsetzung in der Ministerialverwaltung beiträgt.¹⁴ Dem Strategiedefizit in der Regierung wird durch die Initiierung von Strategie- und Zielbildungsprozessen begegnet. Außerdem werden die politischen Prozesse mithilfe der BSC strategisch gerahmt.

Ursprünglich wurde die BSC für die Privatwirtschaft entwickelt und muss deshalb zur Anwendung an der Schnittstelle zwischen Politik und Verwaltung einer Transformation unterzogen werden. Ob diese Anpassung gelingt und gleichzeitig eine stärkere Strategiebetonung der politischen Planung und Steuerung der Regierung erreicht wird, ist unter Beweis zu stellen. Diese Arbeit widmet sich der Beweisführung, indem sie sich der zentralen Frage zuwendet, welche qualitativen Kriterien eine BSC erfüllen muss, um die politische Planung und Steuerung der Vorhaben einer Landesregierung unterstützen zu können.

1.2 Stand der Forschung

Die BSC erhielt in den letzten 17 Jahren viel Aufmerksamkeit in der betriebswirtschaftlichen Literatur.¹⁵ Zunächst stand die Anwendung im Bereich der

¹¹ Vgl. Schilling, M./Ruckh, L./Rübcke, F., 2009, S. 47. In diesem Sinne auch Hopp, H./Göbel, A., 2008, S. 71.

¹² Aus Gründen der besseren Lesbarkeit wird in dieser Arbeit ausschließlich die grammatikalisch maskuline Endung verwendet.

¹³ Vgl. Scherer, A. G., 2002, S. 15.

¹⁴ Vgl. Scherer, A. G., 2002, S. 15.

¹⁵ Vgl. Binder, C./Schäffer, U., 2005, S. 609ff., Schäffer, U./Matlachowsky, Ph., 2008, S. 207.

Privatwirtschaft im Mittelpunkt. Die Anwendung der BSC im öffentlichen¹⁶ sowie im Non-Profit-Bereich¹⁷ rückte nach einiger Zeit ebenfalls in den Fokus. Vor allem für den kommunalen Bereich liegen sowohl konkrete Beschreibungen des Instruments als auch Erfahrungsberichte zu deren Umsetzung vor.¹⁸ Auf der Ebene von Bundesbehörden findet der Ansatz im Verteidigungsbereich erhöhtes Interesse.¹⁹ Im deutschsprachigen Raum wurde das Thema auf Landes- bzw. Kantonebene im Zusammenhang mit Regierungsinformationssystemen²⁰ und Managementinformationssystemen²¹ aufgegriffen. Im Rahmen des Projekts „Optimierung politischer Reformprozesse“ der Bertelsmann Stiftung erschienen Studien zur Problemlösungsfähigkeit von Politik. Im Mittelpunkt des Forschungsinteresses standen vor allem die Regierungskommunikation und die Strategie in der Politik. Im Rahmen dieses Projekts stellt die Studie „Strategische Steuerung in Regierungszentralen deutscher Bundesländer“ heraus, das bisher ausschließlich das Land Hessen einen übergreifenden BSC-Ansatz verfolgt.²² Die von Hessen entwickelten BSCs sind am Produkthaushalt ausgerichtet,²³ deshalb kann das Konzept derzeit auf die wenigsten Bundesländer in Deutschland übertragen werden.²⁴

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass das Interesse für die BSC im öffentlichen Bereich nach wie vor groß ist, da „der Ruf nach schlüssigen Strategien und nach entsprechender Umsetzung immer lauter“²⁵ wird. Die übergreifende Anwendung der BSC an der Schnittstelle zwischen Politik und Verwaltung wurde aber bisher nur im kommunalen Bereich intensiv beleuchtet.²⁶ Eine Forschungslücke besteht dagegen in

¹⁶ Z. B. Griffiths, J., 2003, Kloot, L./Martin, J., 2000, Scherer, A. G., 2002.

¹⁷ Z. B. Beyer, R./Horneber, M., 2002, Esslinger, A. S., 2002, Galli, A./Wagner, M., 2002, Krönes, G., 2001, S. 53ff., Mertes, M., 2002, Niven, P. R., 2003, Worschischek, M., 2002.

¹⁸ Z. B. Gottbehüt, C., 2002, Kloot, L./Martin, J., 2000, Lührs, J./Vernau, K./Lysk, U., 2002.

¹⁹ Vgl. Hippler, F./Benzler, G., 2002, Horak, Ch., 2006, S. 28ff, Kah, Arnd/Lüssow, Hans/Müller, Martin, 2000.

²⁰ Finkler thematisiert zur Unterstützung der politischen Steuerung ein Regierungsinformationssystem, empfiehlt dafür den BSC-Ansatz, bezieht ihn aber nicht umfassend ein. Vgl. Finkler, F., 2008.

²¹ Die Dissertation setzt sich mit dem Managementinformationssystem auf Basis einer BSC in der Steuerverwaltung des Kantons Bern auseinander. Vgl. Özse, D., 2000.

²² Vgl. Schilling, M./Ruckh, L./Rübcke, F., 2009, S. 28. Das Land Baden-Württemberg beschäftigt sich mit Scorecards, die in einzelnen Fachbereichen und Ressorts eingesetzt werden. Ein übergreifender Ansatz ist bisher nicht erkennbar. Vgl. Landtag Baden-Württemberg, 2004, S. 16f. und 2007, S. 4f., Landtag Baden-Württemberg, 2007, S. 50 – Internetressource.

²³ Vgl. Hessisches Ministerium der Finanzen, o. J. – Internetressource.

²⁴ Neben Hessen hat Niedersachsen einen Produkthaushalt eingeführt. Weiterhin arbeiten Hamburg, Bremen und Nordrhein-Westfalen an einer Umstellung. Vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung, 2007, Hamburgische Bürgerschaft, o. J., Innenministerium des Landes Nordrhein-Westfalen, o. J., Niedersächsisches Finanzministerium, 2006, Oerter, V., 2007, S. 8 – Internetressourcen.

²⁵ Hopp, H./Göbel, A., 2008, S. 75.

²⁶ Z. B. Lührs, J./Vernau, K./Lysk, U., 2002, McAdam, R., Walker, T., 2003, Platzgummer, Ch., 2005, Wegschneider, M./Schweighardt, G., 2005.

Bezug auf die Kriterien einer BSC zur Unterstützung der politischen Planung und Steuerung einer Landesregierung.

Die vorliegende Arbeit stützt sich zur Bearbeitung der aufgezeigten Forschungslücke vor allem auf die Literatur aus dem betriebswirtschaftlichen Bereich. Dieser Bereich diskutiert vorrangig die BSC in der Privatwirtschaft, greift neben dem verwaltungswissenschaftlichen Bereich aber auch die Anwendung im öffentlichen Bereich auf. Publikationen zur politischen Planung und Steuerung sowie zur Strategie von Politik sind politik- und verwaltungswissenschaftlichen Ursprungs. Veröffentlichungen zum Thema „BSC“ sind in allen Literaturgattungen vertreten. In dieser Arbeit wurden neben Monografien Aufsätze aus Sammelbänden und Fachzeitschriften sowie Dissertationen herangezogen, da Spezialthemen hier eine größere Beachtung finden.

1.3 Themenabgrenzung und Erkenntnisinteresse

Die vorliegende Arbeit knüpft an den herausgestellten Forschungsbedarf hinsichtlich der Betrachtung der Unterstützungsmöglichkeiten der politischen Planung und Steuerung der Vorhaben einer Landesregierung durch eine BSC an. Unter den Begriffen „politische Planung“ und „politische Steuerung“ werden alle politisch orientierten Forschungsfragen und Konzepte zusammengefasst, die sich mit einer stringenten Planung bzw. Steuerung von politischen Zielen und Maßnahmen befassen.²⁷ In diesem Zusammenhang beschäftigt sich die Arbeit damit, das Verbesserungspotenzial innerhalb der praktischen Umsetzung politischer Planung und Steuerung durch die Nutzung eines strategischen Steuerungsinstruments aufzuzeigen. Zur Unterstützung der Problemlösungsfähigkeit von Politik können unterschiedliche Instrumente und Methoden herangezogen werden.²⁸ Die vorliegende Arbeit konzentriert sich auf die BSC als strategisches Steuerungsinstrument. Eine BSC kann an unterschiedlichen Stellen innerhalb einer Landesregierung bzw. -verwaltung verortet werden.²⁹ Diese Arbeit stellt eine BSC an der Schnittstelle zwischen einer Landesregierung und der Ministerialverwaltung in den Mittelpunkt der Betrachtung, da sowohl die strategieformulierende als auch die strategieumsetzende Einheit beleuchtet werden können. Zur Gewinnung praktischer Erkenntnisse enthält die vorliegende Arbeit

²⁷ Vgl. Lange, St., 2007, S. 178ff., Nohlen, D./Grotz, F., 2008, S. 404ff.

²⁸ Vgl. Schilling, M./Ruckh, L./Rübcke, F., 2009, S. 47.

²⁹ Weitere Verortungsmöglichkeiten: BSC einer einzigen Verwaltungsbehörde, BSC eines Fachbereichs innerhalb einer Verwaltungsbehörde, BSC einer Stabsstelle usw. Vgl. Horak, Ch., 2006, S. 11, Horváth & Partner, 2004, S. 437f.

eine Fallstudie, in der die Konzeption und das Implementierungsvorgehen der Landesregierung Brandenburg näher untersucht werden.

Im Mittelpunkt des Interesses steht damit die folgende Forschungsfrage:

Welche Kriterien muss eine BSC erfüllen, um die politische Planung und Steuerung der Vorhaben einer Landesregierung unterstützen zu können?

Folgende Aspekte sind zur Beantwortung der Forschungsfrage zu berücksichtigen:

- Welcher Anspruch wird an die politische Planung und Steuerung erhoben?
- Welche Besonderheiten sind zu beachten, wenn die BSC zur Unterstützung der politischen Planung und Steuerung eingesetzt werden soll?
- Wird das Landessteuerungskonzept des Landes Brandenburg den gestellten Anforderungen gerecht?

1.4 Aufbau der Arbeit und methodisches Vorgehen

Die vorliegende Arbeit gliedert sich in fünf Kapitel. Nach einer Einleitung behandelt **Kapitel zwei** den theoretischen Rahmen. Hier werden grundlegende theoretische Begriffe geklärt. Im Zentrum des ersten Abschnitts steht zunächst der Wandel im Verständnis von politischer Planung und Steuerung. Nach einem kurzen historischen Rückblick, geht die Arbeit auf die heute geforderte strategische Ausrichtung der politischen Planung und Steuerung einer Regierung ein. Die Integration von Strategie in den politischen Prozess soll anhand des Instruments Balanced Scorecard umgesetzt werden. Im zweiten Abschnitt dieses Kapitels wird deshalb die Balanced Scorecard vorgestellt. Besonders herausgestellt werden die Annahmen über das Modell sowie dessen Funktionen. Das Kapitel schließt mit einer kritischen Betrachtung der BSC.

Im **dritten Kapitel** wird zunächst auf den BSC-Entwicklungs- und Implementierungsprozess im öffentlichen Bereich eingegangen, wobei die vorliegende Arbeit den von *Horváth & Partner* beschriebenen Prozess aufgreift. Anschließend wird ein Kriterienkatalog erstellt, der es ermöglicht, eine BSC auf ihre qualitative Eignung hinsichtlich der Unterstützung der politischen Planung und Steuerung der Vorhaben einer Landesregierung zu prüfen. Der erarbeitete Kriterienkatalog baut auf zwei Stufen auf. Zunächst werden die Annahmen über das BSC-Modell auf ihre Gültigkeit im Kontext von Politik und Verwaltung untersucht. Die daraus erarbeiteten Herausforderungen für den

Einsatz einer BSC bilden die Ausgangsbasis für die zweite Stufe der Kriterienentwicklung. Durch eine matrizenartige Gegenüberstellung von Herausforderungen und Funktionen der BSC und unter Bezugnahme auf den BSC-Prozess werden die Bewertungskriterien abgeleitet.

Im Rahmen einer Fallstudie betrachtet **Kapitel vier** die BSC-Bestrebungen des Landes Brandenburg. Vor der Darstellung des Konzeptinhaltes und des Implementierungsvorgehens wird das Umfeld der Konzeptentstehung beschrieben. Daran schließt eine Bewertung anhand der entwickelten Kriterien an.

Die Fallstudie wurde im Wege einer explorativen Untersuchung durchgeführt. Die vorliegende Arbeit verfolgt dabei einen qualitativen Forschungsansatz. Mit der qualitativen Sozialforschung verbindet *Lamnek* u. a. die Prinzipien Offenheit, Kommunikation, Prozesscharakter und Flexibilität.³⁰ *Schnell et al.* zählen Einzelfallstudien zu den wichtigsten speziellen Untersuchungsformen^{31,32}. Fallstudien werden regelmäßig eingesetzt, wenn die Fragen nach dem „Wie“ oder „Warum“ im Vordergrund des Forschungsinteresses stehen, wenn der Forscher wenig Kontrolle über die Geschehnisse hat und der Fokus auf zeitnahen Phänomenen liegt.³³ Der Forschungsansatz der Fallstudie wurde gewählt, weil damit der Versuch verbunden ist, mittels unterschiedlicher Erhebungsmethoden möglichst alle bedeutsamen Aspekte, Dimensionen und Facetten des Untersuchungsobjekts mit Blick auf das Untersuchungsziel zu erfassen.³⁴ Die Untersuchung mittels einer Fallstudie durchzuführen, bietet sich darüber hinaus an, da analysiert wird, „Wie“ die BSC aufgebaut ist und „Warum“ ihre Erstellung als notwendig erachtet wurde. Überdies konnten und können die Entwicklungen und Ereignisse nicht durch den Forscher beeinflusst werden. Aufgrund der starken Fokussierung einer Fallstudie können die Ergebnisse jedoch nicht „zu weiter reichenden Verallgemeinerungen herangezogen werden“³⁵. Für die Fallstudie erschien die BSC-Entwicklung der Landesregierung Brandenburg als geeignet, da auf der Ebene eines Bundeslandes agiert wird, ein Produkthaushalt nicht vorliegt und der empirische Zugang sichergestellt ist, da die Verfasserin bei der Landesverwaltung Brandenburg tätig ist. Außerdem konnten für die

³⁰ Vgl. *Lamnek, S., 2005, S. 21ff.*

³¹ Untersuchungsformen werden in Forschungsdesigns und weitere Forschungsstrategien, den speziellen Untersuchungsformen und Vorgehensweisen unterschieden. Vgl. *Schnell, R./Hill, P. B./Esser, E., 2005, S. 248.*

³² Vgl. *Schnell, R./Hill, P. B./Esser, E., 2005, S. 248.*

³³ Vgl. *Yin, R. K., 2003, S. 1.*

³⁴ Vgl. *Lamnek, S., 2005, S. 299.*

³⁵ *Häder, M., 2006, S. 349.*

Datenerhebung Interviewpartner gewonnen werden, die umfassend bzw. teilweise in den Prozess der BSC-Entwicklung einbezogen waren. Den Interviewpartnern wurde zugesichert, ihre Namen in dieser Arbeit zu anonymisieren.

Die Datenerhebung erfolgte mittels wenig und teilstrukturierter Interviews und interner Dokumente. Das wenig strukturierte Interview ist durch eine hohe Flexibilität gekennzeichnet. Der Forscher verfolgt bei der Befragung seine zunächst bestimmten Ziele, arbeitet aber ohne Fragebogen. Der Forscher kann in hohem Maße den Erfahrungsbereich des Befragten erkunden, indem er vor allem zuhört, Hinweise des Interviewten aufnimmt und bei folgenden Fragen darauf eingeht.³⁶ Die Arbeit bedient sich weiter der von *Witzel* geprägten Methode des problemzentrierten Interviews als Form des teilstrukturierten Interviews. Diese Interviewform ist gekennzeichnet durch eine lockere Bindung an einen thematisch ausgerichteten Leitfaden. Der Befragte wird zu freien Erzählungen angeregt, indem ihm sehr weitgehende Artikulationschancen eingeräumt werden.³⁷ Der Leitfaden, der Grundlage der geführten Interviews war, wurde in Anhang 1 aufgenommen.

Anhand des entwickelten Kriterienrasters wurden die internen Schriftstücke im Zuge der Dokumentenanalyse untersucht. *Schneider* zählt zu den Vorteilen der Dokumentenanalyse u. a., dass „eine Vollerhebung gesichert ist [und, A. d. V.] die Validität der Angaben keinen verzerrenden Einflüssen der Befragten unterliegt“³⁸. Die gewonnenen Daten wurden einer umfassenden Bewertung unterzogen, die die Basis für die Einschätzung der BSC-Entwicklung und -Implementierung im Land Brandenburg bildete.

Die Schlussbetrachtung im **fünften Kapitel** fasst die Ergebnisse der Fallstudie zusammen und leitet Empfehlungen ab. Die Arbeit schließt mit einem Ausblick, der aufzeigt in welche Richtung der Entwicklungsbedarf der Landesregierung Brandenburg zielen könnte oder sollte, um die strategische Ausrichtung der politischen Planung und Steuerung voranzuführen.

³⁶ Vgl. Atteslander, P., 2008, S. 124.

³⁷ Vgl. Hopf, Ch, 1995, S. 178.

³⁸ Schneider, H., 1993, S. 15f. zitiert nach Lamnek, S., 2005, S. 502.

2 Theoretischer Rahmen

2.1 Der Wandel im Verständnis von politischer Planung und Steuerung

Die vorliegende Arbeit nähert sich der Problematik, indem zunächst ein Verständnis über die Begriffe „politische Planung“ und „politische Steuerung“ hergestellt werden soll. Diese Begriffe sind untrennbar mit der Arbeit einer Regierung verbunden. Im Laufe der Zeit haben sich jedoch deren Bedeutung und Anspruch verändert. Ein kurzer historischer Rückblick soll den Bezug zum heutigen Verständnis politischer Planung und Steuerung herstellen, welches eine stärkere strategische Ausrichtung einfordert.

2.1.1 Von politischer Planung und Steuerung zu Governance

Vom Ende der 1950er- bis zur Mitte der 1970er-Jahre herrschte ein politischer Planungsoptimismus. Unter politischer Planung wurde u. a. die „Technik der vorwegnehmenden Koordination einzelner Handlungsbeiträge und ihrer Steuerung über längere Zeit“³⁹ verstanden. Der Planungsoptimismus, der sich auf weiteres Wirtschaftswachstums stützte, stieß jedoch mit dem Ölpreisschock Mitte der 1970er-Jahre an seine „Wachstumsgrenzen“. Dies führte letztlich zu einem spürbaren gesellschaftlichen Stimmungsumschwung und zu einer Planungsernüchterung.⁴⁰ Die Schwächen des alten Planungsmodells, das an einem mechanistisch-deterministischen Weltbild orientiert war, ließen sich klar benennen. Es ging davon aus, dass alle relevanten Informationen erfasst und rational verarbeitet werden können und dass trotz unsicherer Prognosen die Zukunft umfassend erkennbar und gestaltbar ist (rationalistische Grundannahmen). Es war zentralistisch und hierarchisch ausgerichtet (Planungssubjekt ist der Staat, Planungsobjekt die Gesellschaft) und die Beteiligten dachten in geschlossenen Kreisläufen.⁴¹

Die Planungs- und Steuerungsdebatte spaltete sich Mitte der 1970er-Jahre in einen steuerungsorientierten, eher gesellschaftspolitisch ausgerichteten und in einen praxisorientierten, eher technokratisch-planerischen Bereich auf.⁴² Die politische Steuerung im ersten Bereich ist gekennzeichnet durch die Annahme, dass politische Instanzen in der Lage sind, die gesellschaftliche Umwelt anhand ihrer konzeptionellen

³⁹ Scharpf, F. W., 1973, S. 38.

⁴⁰ Vgl. Lange, St., 2007, S. 179, Nohlen, D./Grotz, F., 2008, S. 404, Ritter, E. H., 2007, S. 1f., Raschke, J./Tils, R., 2007, S. 19.

⁴¹ Vgl. Ritter, E. H., 2007, S. 2.

⁴² Vgl. Nohlen, D./Grotz, F., 2008, S. 405.

Vorstellungen zu gestalten.⁴³ Der zweite Bereich wird vom Pragmatismus geprägt. Durch inkrementelle Anpassungen wird versucht, sich den veränderten Problemkonstellationen der Gesellschaft zu nähern.⁴⁴ Die Politik reagiert auf Problemverschärfungen, jedoch ohne die Ursachen der Problemerzeugung zu beheben.⁴⁵ Der tief greifende Wandel führt aber auch zu einem geänderten Staatsverständnis, dass offene und informale Verfahren der Kooperation stärker in den Mittelpunkt rückt, während strenge und förmliche Verfahren, die als Ausdruck hoheitlicher Macht angewandt werden, eher zurückgedrängt werden.⁴⁶

Verbunden mit diesem veränderten Staatsverständnis, vom „Erfüllungs- zum Gewährleistungsstaat“, findet der Erklärungsansatz Governance seit Mitte/Ende der 1990er-Jahre Zuspruch. „Governance bedeutet Steuerung und Koordination (oder auch Regieren) mit dem Ziel des Managements von Interdependenzen zwischen (in der Regel kollektiven) Akteuren.“⁴⁷ Die politische Steuerung ist auf die öffentlichen wie privaten Akteure in Netzwerken und Verhandlungssystemen angewiesen, wodurch die Grenzen zwischen Staat und Gesellschaft verschwimmen. Es herrschen keine einfachen, reziproken Austauschverhältnisse zwischen den Beteiligten, vielmehr bestehen direkte neben indirekten und lineare neben nicht linearen Beziehungen.⁴⁸ „Das einfache kausale Steuerungskonzept wird damit zugunsten eines viel unbestimmteren Managements von Interdependenzen zwischen dem politischen System und anderen Funktionssystemen aufgegeben.“⁴⁹

2.1.2 Betonung von Strategie zur Unterstützung der politischen Planung und Steuerung

Die Herausforderungen des politischen Wandels der letzten Jahrzehnte ergeben sich aus Globalisierung, Europäisierung, pluralisierten und individualisierten Lebenslagen der Bürger, technologischem Wandel, veränderten Leistungsanforderungen an die Regierenden und der Schuldenlast der öffentlichen Haushalte⁵⁰.⁵¹ Der daraus entstehende Reformbedarf

⁴³ Vgl. Mayntz, R., 1987, S. 191.

⁴⁴ Vgl. Schedler, K./Proeller, I., 2009, S. 32.

⁴⁵ Siehe ausführlich Nohlen, D./Grotz, F., 2008, S. 405f., Pilz, F./Ortwein, H., 2008, S. 40f.

⁴⁶ Vgl. Ritter, E. H., 2007, S. 3.

⁴⁷ Benz, A., 2004, S. 25.

⁴⁸ Vgl. Czerwick, E., 2007, S. 35, Nuspliger, K., 2008, S. 104, Ritter, E. H., 2007, S. 4.

⁴⁹ Lange, St., 2007, S. 184f.

⁵⁰ Zur Schuldenlast der öffentlichen Haushalte siehe Statistisches Bundesamt, 2008a, S. 104f. – Internetressource.

⁵¹ Vgl. Knill, Ch./Bauer, M. W./Ziegler, M., 2006, S. 47f., Poguntke, Th., 2000, S. 49, Schilling, M./Ruckh, L./Rübcke, F., 2009, S. 8, Weidenfeld, W., 2007, S. 8f.

u. a. in Steuer-, Arbeits-, Sozial- und Gesundheitspolitik nimmt zu,⁵² sieht sich jedoch einem Reformstau gegenüber, der auf beträchtliche Schwächen der derzeitigen politischen Steuerung zurückgeführt wird.⁵³ Kurzatmige Politik, die auf inkrementellen oder Ad-hoc-Entscheidungen basiert, wird nicht für ausreichend erachtet, geeignete Lösungen hervorzubringen.⁵⁴

Statt der Orientierung politischer Prozesse an oftmals rein situativen Logiken, sehen *Raschke/Tils* die Lösung und die Herausforderung für die Politik in einer strategischen Rahmung politischer Prozesse.⁵⁵ „Je komplexer und instabiler die Bedingungen der Politik, desto schwieriger, aber gleichzeitig notwendiger werden die Berechnungen anspruchsvollerer Handlungsformen, zu denen die strategische gehört.“⁵⁶ Mithilfe der strategischen Ausrichtung werden ein Strategie- und ein Zielbildungsprozess initiiert. Mit ihnen ist die Aufgabe verbunden, Leitbilder für die Gesellschaft sowie Reformkonzepte für die Lösung der der-zeitigen gesellschaftlichen Probleme frühzeitig zu entwickeln und langfristig umzusetzen.⁵⁷ Die strategische Ausrichtung politischer Prozesse stellt jedoch keine Fortführung der in Abschnitt 2.1.1 genannten „Planungs- und Steuerungseuphorie“ dar. Strategisches Vorgehen ist vielmehr gekennzeichnet durch die Beachtung problemübergreifender, instabiler Umweltbedingungen und sachlich sowie zeitlich übergreifender Ziel-Mittel-Umwelt-Kalkulationen. Strategischen Akteuren ist bewusst, dass nicht alles planbar ist, sondern Strategie nur ein wichtiges Element im politischen Prozess darstellt.⁵⁸ *Fischer et al.* bezeichnen Strategie als ein Handwerk zum dynamisch-flexiblen Vollzug von Absichten.⁵⁹ „Eine Strategie widerspiegelt das Verständnis über die zentralen Zusammenhänge zwischen Handlungen, Umfeld und Ergebnissen und ist geeignet, die verschiedenen Entscheidungsträger einer Organisation anzuleiten, ihre Handlungen mit diesem Verständnis in Einklang zu bringen.“⁶⁰ Aus diesem Grund sind die politischen Entscheidungsträger die wichtigsten Akteure bei der stärkeren Betonung von Strategie im Rahmen der politischen Planung und Steuerung.

⁵² Vgl. Krafft, A., 2004 – Internetressource.

⁵³ Ausführlich dazu Finkler, F., 2008, S. 17ff., Knill, Ch./Bauer, M. W./Ziegler, M., 2006, S. 47f., Plehwe, K., 2007, S. 223f., Schmidt, M. G., 2007, S. 485ff., Weidenfeld, W., 2007, S. 8f.

⁵⁴ Vgl. Budäus, D., 2002, S. 326, Finkler, F., 2008, S. 49, Fischer, T./Schmitz, G. P./Seberich, M., 2007, S. 7, Schmidt, M. G., 2007, S. 464, Stoiber, M., 2008, S. 38, Weidenfeld, W., 2007, S. 7.

⁵⁵ Vgl. Raschke, J./Tils, R., 2007, S. 19.

⁵⁶ Vgl. Raschke, J./Tils, R., 2007, S. 11.

⁵⁷ Vgl. Fischer, T./Schmitz, G. P./Seberich, M., 2007, S. 195.

⁵⁸ Vgl. Raschke, J./Tils, R., 2007, S. 19.

⁵⁹ Vgl. Fischer, T./Schmitz, G. P./Seberich, M., 2007, S. 197.

⁶⁰ Proeller, I., 2007, S. 8.

Von politischer Seite wird jedoch argumentiert, dass die Strategiebildung und -umsetzung u. a. erschwert wird durch „die Neigung zu Schubladendenken in den einzelnen Ministerien, die generell übliche Trennung zwischen politischer Entscheidungsfindung und Implementierung der getroffenen Beschlüsse, die kurzfristigen Ablenkungen des Politikbetriebes, die Zwänge der Mediengesellschaft, der Zeitmangel politischer Entscheidungen sowie [...] die fehlende Kompetenz von Politikern, für deren Kompetenz meist andere Faktoren entscheidend sind als strategische Brillanz“⁶¹. Zusätzliche Probleme treten in Zeiten von Regierungskoalitionen aufgrund der meist divergierenden Ansichten auf.⁶² Weitere Schwierigkeiten kann die Schnittstellenkommunikation zwischen Politik⁶³ und Verwaltung⁶⁴ bereiten.⁶⁵ Der Verwaltung werden zum Teil keine klaren Zielstrukturen vorgegeben, wodurch die Umsetzung der politischen Vorhaben in Form von Legislatur-, integrierter Aufgaben- und Finanzplanung erschwert wird. Auf der anderen Seite erhält die Politik oftmals keine oder nicht die richtigen Informationen aus der Verwaltung, um zielgerichtet politisch steuern zu können.⁶⁶ Demgegenüber ist das Informationsmanagement für einen Spitzenakteur die zentrale Machtressource.⁶⁷

Trotz der angegebenen strategischen Einschränkungen haben sich im Rahmen einer Studie⁶⁸ der Bertelsmann-Stiftung fünf „Handlungsarenen“ herauskristallisiert, die für die strategische Planung der Regierungspolitik herangezogen werden. Das politische Konzept (z. B. Wahlprogramm) der Regierungspartei ist zentral für die strategische Planung der Regierung. Wird die Regierung von einer Partei gestellt, wird die strategische Ausrichtung für die Legislaturperiode durch Regierungsprogramme und -erklärungen manifestiert. Treten alternativ zum ersten Punkt Regierungskoalitionen auf, nimmt der Koalitionsvertrag der Regierungsparteien diesen Platz ein. Impulse aus der Verwaltung können ebenfalls herangezogen werden. Nach der Planungseuphorie⁶⁹ wurden strategische Einheiten in der Verwaltung jedoch zunehmend aufgelöst. Der tatsächliche Einfluss der Verwaltung ist stark geprägt von persönlichen Beziehungen, der Stellung und Ausrichtung des jeweiligen

⁶¹ Fischer, T./Schmitz, G. P./Seberich, M., 2007, S. 214.

⁶² Vgl. Schmidt, M. G., 2007, S. 474.

⁶³ An dieser Stelle ist der gubernative Teil der Exekutive gemeint.

⁶⁴ An dieser Stelle ist der administrative Teil der Exekutive gemeint.

⁶⁵ Vgl. Korte, K. R./Fröhlich, M., 2004, S. 204f.

⁶⁶ Vgl. Görlitz, A./Burth, H.-P., 1998, S. 187 f.

⁶⁷ Vgl. Benz, A., 2008, S. 247, Glaab, M., 2007, S. 80, Korte, K.-R., 2008, S. 64.

⁶⁸ Die Studie bezieht sich auf die Bundesebene. Die Handlungsarenen lassen sich in dieser Art auch auf die Landesebene übertragen.

⁶⁹ Siehe Abschnitt 2.1.1

Ressorts⁷⁰ und der Art der Aufgabenwahrnehmung von Planungsstäben innerhalb der Regierung. Neben den formell politischen Ideengebern (Kabinettsrat, Ministerrat) üben informelle Machtzentren (u. a. Treffen der Parteivorsitzenden, Koalitionsausschüsse, Interessengruppen, Verbände, persönliche Berater)⁷¹ einen nicht zu unterschätzenden Einfluss aus.⁷² Als weiterer Faktor kann die individuelle Strategieentwicklung durch eine zentrale Figur, meist ein Regierungschef, genannt werden; obwohl dieser Aspekt in Deutschland nur von untergeordneter Bedeutung ist.⁷³

Die Strategiekompetenz der Akteure vorausgesetzt, verfügt die Regierung über verschiedene Quellen, derer sie sich für die strategische Ausrichtung der Politik bedienen kann bzw. muss, um damit die politische Planung und Steuerung zu unterstützen. Dennoch werden nicht in jedem Fall die zur Verfügung stehenden Ressourcen genutzt. Im Bereich der Umsetzung der politischen Vorhaben und der politischen Steuerung treten zum Teil Schnittstellenprobleme auf. Es erscheint deshalb angebracht, die politische Planung und Steuerung in einen integrativen, strategischen Bezugsrahmen zu setzen. Die Potenziale aller zur Verfügung stehenden Quellen sollen für die strategische Ausrichtung umfangreich genutzt und bestehende Mängel behoben werden. „Eine stringente problem- bzw. zielorientierte Politikgestaltung, die zusammen mit der öffentlichen Verwaltung schnell auf Veränderungen reagieren kann“⁷⁴, während sie die strategische Ausrichtung beachtet, bildet in diesem Zusammenhang einen wesentlichen Erfolgsfaktor.⁷⁵ Diese Arbeit richtet den Blick deshalb auf die Zusammenarbeit zwischen der Regierung und der Ministerialverwaltung. Der integrative strategische Bezugsrahmen wird durch den Einsatz der BSC aufgebaut.

2.2 Die Balanced Scorecard (BSC)

Im vorangegangenen Abschnitt wurde dargestellt, welche Anforderungen an politische Planung und Steuerung gestellt werden. Die vorliegende Arbeit möchte aufzeigen, wie die BSC zur Bewältigung dieser Anforderungen unterstützend beitragen kann. Bevor der Einsatz der BSC im Bereich der Regierung näher betrachtet wird, beleuchtet dieser

⁷⁰ Diese Arbeit fasst unter dem Begriff „Ressort“ Ministerien und Senatsverwaltungen als oberste Verwaltungsbehörden zusammen.

⁷¹ Vgl. Korte, K.-R., 2008, S. 63.

⁷² Vgl. Korte, K. R./Fröhlich, M., 2004, S. 206ff.

⁷³ Vgl. Fischer, T./Schmitz, G. P./Seberich, M., 2007, S. 200ff., Finkler, F., 2008, S. 50ff., Glaab, M., 2007, S. 76ff.

⁷⁴ Finkler, F., 2008, S. 16.

⁷⁵ Vgl. Tils, R., 2003, S. 100.

Abschnitt zunächst das idealtypische Modell der BSC. Im Mittelpunkt der Betrachtung stehen der Aufbau einer BSC und der systematische Managementkreislauf. Anschließend werden die Annahmen erläutert, denen das BSC-Modell zugrunde liegt. Die Kombination dieser drei Aspekte ermöglicht die Heraushebung der Funktionen, die eine BSC erfüllen muss, um erfolgreich eingesetzt werden zu können. Das Kapitel schließt mit einer kritischen Betrachtung der BSC ab.

2.2.1 Standardaufbau der BSC

Die Ausrichtung sämtlicher Geschäftsprozesse an der Strategie ist der BSC immanent. Das Besondere der BSC ist das „Herunterbrechen“ der Strategie in alle operativen Bereiche. Dies gelingt zum einen über den spezifischen Aufbau und zum anderen über den verwendeten Managementkreislauf.

Idealtypischer Aufbau der BSC⁷⁶

Ausgangspunkt des Grundkonzepts der BSC ist die *Vision*. Sie liefert ein Zukunftsbild der Organisation, das sich idealerweise über die bisherige Entwicklung hinausheben sollte. Mit ihr wird ausgedrückt, was erreicht werden soll. Mithilfe einer *Strategie* wird die noch vage Vision konkretisiert. Um eine Strategie zu entwickeln, müssen Grundsatzentscheidungen getroffen werden, die alle Unternehmensbereiche betreffen. Die Absichten der Organisation sollen mithilfe der Strategie in die Realität umgesetzt werden.

Durch die – für die BSC charakteristische – Verwendung verschiedener *Perspektiven* gelingt die Betrachtung der Organisation aus verschiedenen Blickwinkeln, wobei die Perspektiven aus der Strategie abgeleitet werden. Das Grundmodell schlägt vier Perspektiven vor; die Finanz-, die Kunden-, die Interne Prozess- und die Lern- und Entwicklungsperspektive. Für jede Perspektive werden *strategische Ziele* aus der Strategie heruntergebrochen. Über *Ursache-Wirkungsketten* werden diese, über die Perspektiven hinweg, miteinander verbunden. Dadurch wird aufgezeigt, welche strategischen Ziele miteinander in Beziehung stehen und sich bedingen. Letztlich stehen die Finanzziele an oberster Stelle, da sie über Erfolg oder Misserfolg eines Unternehmens entscheiden. Es wird empfohlen, den Richtwert von 20 - 25 strategischen Zielen für eine BSC einzuhalten.

⁷⁶ Zum Aufbau einer BSC vgl. Ehrmann, H., 2000, S. 17 ff., Friedag, H./Schmidt, W., 2002, S. 22, Greischel, P., 2003, S. 7, Kaplan, R. S./Norton, D. P., 1992, S. 71ff., Kaplan, R. S./Norton, D. P., 2001, S. 66, Pietsch, Th./Memmler, T., 2003, S. 34ff., Scherer, A. G., 2002, S. 13f., Schmithals-Ferrari, E., 1999, S. 98 und S. 116.

Auf diese Weise kann allen gesteckten Zielen genügend Beachtung geschenkt und die Übersichtlichkeit erhalten werden.

Um die strategischen Ziele (und damit die Strategie und die Vision) zu operationalisieren und erreichen zu können, werden *Maßnahmen*⁷⁷ aufgesetzt und den strategischen Zielen zugeordnet. Anhand von zuvor definierten *Kennzahlen*⁷⁸ wird der Fortschritt der Zielerreichung gemessen. Die Kennzahlen sollten aus einer Mischung von Ergebniskennzahlen⁷⁹ (Spätindikatoren) und Leistungstreibern⁸⁰ (Frühindikatoren) bestehen. Um eine Fortschrittskontrolle durchführen zu können, bedarf es neben der Definition von Kennzahlen der Festlegung von *Zielwerten*⁸¹.

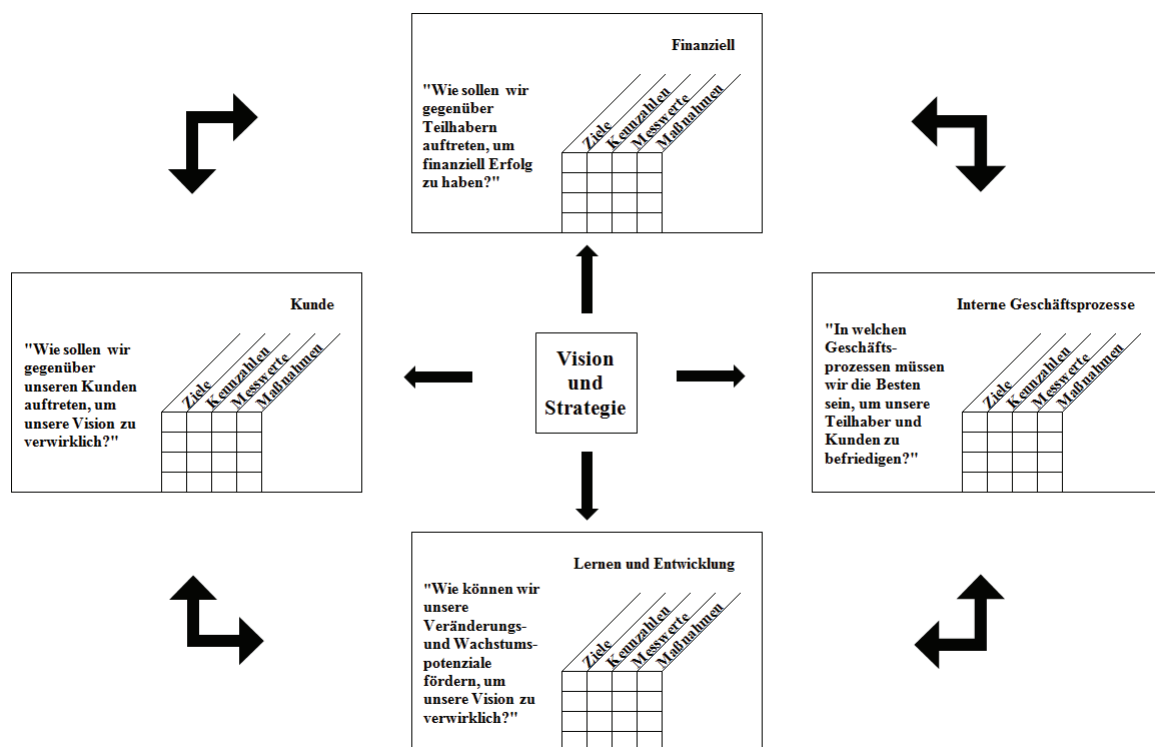


Abbildung 1: Balanced Scorecard⁸²

Das dargestellte Grundmodell ist zwar im Prinzip auf jede Organisation anwendbar, jedoch ist es nicht starr. *Kaplan/Norton* betonen, dass für jede Organisation eine individuelle BSC

⁷⁷ In der Literatur wird alternativ auch der Begriff „Initiativen“ verwandt.

⁷⁸ In der Literatur wird alternativ auch der Begriff „Messgrößen“ verwandt.

⁷⁹ Ergebniskennzahlen sind Kennzahlen, die am Ende eines Prozesses ansetzen und über das Ergebnis informieren. Sie werden deshalb auch als Spätindikatoren bezeichnet. Vgl. Schmithals-Ferrari, E., 1999, S. 116.

⁸⁰ Leistungstreiber reflektieren zum einen die Besonderheiten der Strategie und geben zum anderen darüber Aufschluss, welche Einwirkungen für gute Ergebnisse verantwortlich sind. Sie werden deshalb auch als Frühindikatoren bezeichnet. Vgl. Schmithals-Ferrari, E., 1999, S. 116.

⁸¹ In der Literatur wird alternativ auch der Begriff „Messwerte“ verwandt.

⁸² Entnommen aus Kaplan, R. S./Norton, D. P., 1997, S. 9.

entwickelt werden muss, da nur auf diese Weise die Besonderheiten der Organisation Beachtung finden können.⁸³

BSC als strategisches Managementsystem

Aufbau, Implementierung und Weiterentwicklung der BSC folgen einem vorgegebenen Muster. Die BSC wird damit zum strategischen Managementsystem, das Strategieentwicklung, -umsetzung, -überwachung und -anpassung vereint. Aus der folgenden Abbildung wird ersichtlich, dass der Handlungsrahmen in vier Prozesse aufgegliedert ist. Die Prozesse stehen in einer Kreislaufbeziehung zueinander.

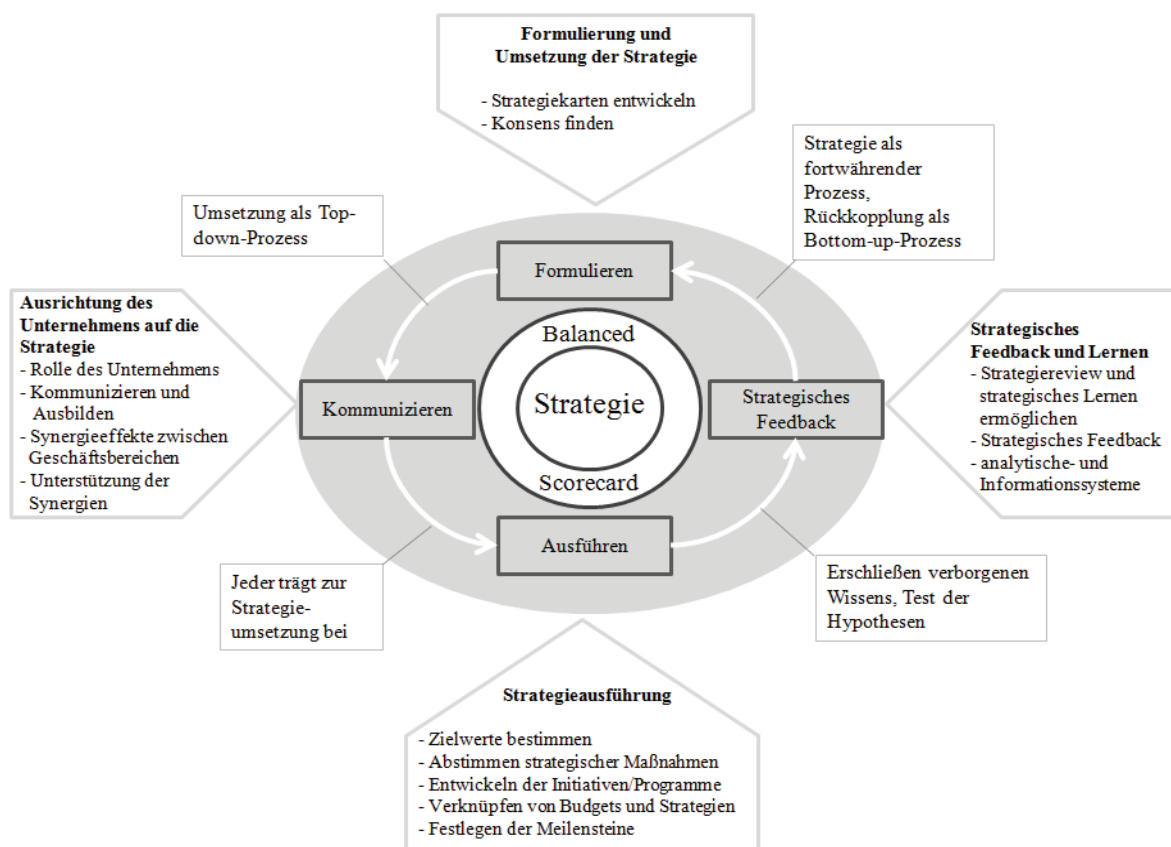


Abbildung 2: BSC als strategischer Handlungsrahmen⁸⁴

Der erste Prozess „Formulierung und Umsetzung von Vision und Strategie“ soll der Organisationsleitung helfen, die richtige Strategie zu identifizieren und die strategischen Ziele abzuleiten, um sie in eine BSC zu überführen. Im Rahmen des zweiten Prozesses „Kommunikation und Verknüpfung“ wird die formulierte Strategie in die hierarchisch folgenden Unternehmensbereiche kommuniziert. Um die Identifikation und das Verständnis der Mitarbeiter zu fördern, werden sowohl Bereichs- als auch individuelle

⁸³ Vgl. Kaplan, R. S./Norton, D. P., 1994, S.97f.

⁸⁴ Entnommen aus Pietsch, Th./Memmler, T., 2003, S. 45.

Ziele in diesem Prozess mit der Strategie abgestimmt, ausbalanciert und in ihren Gesamtzusammenhang gestellt. Im Ergebnis sind alle Teilziele auf jeweils ein strategisches Ziel ausgerichtet. Im dritten Prozessschritt „Planung und Vorgaben“ werden strategische Maßnahmen aufgesetzt, Ressourcen zugeteilt und Vorgaben sowie Meilensteine bestimmt, anhand derer der Arbeitsfortschritt abgelesen wird. Diese Planungsaktivitäten werden zumeist von Controlling- oder Linienverantwortlichen ausgeführt und mit der Unternehmensleitung abgestimmt. Das Analysieren und Hinterfragen der erreichten Ergebnisse finden im letzten Prozess „Strategisches Feedback und Lernen“ statt. In dieser Phase wird die Organisation angeregt, strategisches Feedback zu üben und strategische Lernprozesse aufzunehmen. Die Strategie und die aus ihr abgeleiteten Elemente sollen hinterfragt und auf ihre Gültigkeit hin überprüft werden. Sind Annahmen nicht mehr länger aufrechtzuerhalten, da aktuelle Voraussetzungen, Beobachtungen und Erfahrungen ein anderes Bild ergeben, oder sind Strategien nicht zielführend, erfolgt an dieser Stelle eine Anpassung. Dieser Prozessschritt ist der innovativste und wichtigste, weil er die Organisation zum „double-loop-Lernen“⁸⁵ anregt.⁸⁶ Durch den letzten Prozessschritt soll das Unternehmen in der Lage versetzt werden, sich schnell ändernden Umweltbedingungen anzupassen.⁸⁷

Die immer wiederkehrenden Prozesse des Managementsystems (i. d. R. jährlich) drücken die Dynamik und die ständige Weiterentwicklung und Anpassung der BSC aus. Das Kennzahlensystem verbindet die strategische und die operative Ebene des Unternehmens.⁸⁸ Im Ergebnis bilden der Aufbau der BSC und der Managementkreislauf die Basis für die Etablierung einer strategiefokussierten und lernenden Organisation.⁸⁹

2.2.2 Annahmen zum BSC-Modell

Vor dem Versuch einer Transformation der für die Privatwirtschaft entwickelten BSC in den Bereich der Regierung, betrachtet dieser Abschnitt die Annahmen, die dem BSC-

⁸⁵ Das „double-loop-Lernen“ ist dadurch gekennzeichnet, dass eine Rückkopplung von Ergebnissen des betrieblichen Prozesses auch eine Wirkung auf die Strategien und Ziele entfaltet. Beim „single-loop-Lernen“ sind Strategien und Ziele starr. Die Rückkopplung erfolgt nur auf operativer Ebene. Vgl. Rödler, E./Rödler, R./Müller, St., 2003, S. 23. Für weitere Ausführungen zum diesem Thema siehe Argyris, Ch./Schön, D., 2006, S. 35f.

⁸⁶ Vgl. Horváth & Partners, 2004, S. 7f., Kaplan, R. S./Norton, D. P., 1996, S. 75ff., Kaplan, R. S./Norton, D. P., 1997, S.11ff., Kaplan, R. S./Norton, D. P., 2001, S. 21ff., Pietsch, Th./Memmler, T., 2003, S. 45ff., Scherer, A. G., 2002, S. 15ff., Sure, M., 2009, S. 103, Weber, J./Schäffer, U., 2000, S. 14f.

⁸⁷ Vgl. Kaplan, R. S./Norton, D. P., 1997, S. 242.

⁸⁸ Vgl. Krause, J., 2005, S. 25, Rödler, E./Rödler, R./Müller, St., 2003, S. 58.

⁸⁹ Vgl. Kaplan, R. S./Norton, D. P., 2001, S. 8ff.

Modell zugrunde liegen. Dabei stützt sich die Arbeit auf die von *Alt* extrahierten Grundannahmen⁹⁰ über die Rahmenbedingungen des BSC-Modells.

Annahme von der Priorität der Finanzziele

Die klassische BSC bezieht vier Perspektiven in die Betrachtung ein. Der Aufbau der Strategy Map⁹¹ sieht vor, dass sich letztlich alle strategischen Ziele und die einzelnen Kennzahlen der anderen Perspektiven innerhalb der Ursache-Wirkungskette auf die strategischen Ziele und Kennzahlen der Finanzperspektive ausrichten. Finanzziele nehmen den höchsten Rang im Modell ein, denn nur sie können Auskunft über den Fortbestand des Unternehmens geben.⁹²

Annahme des umweltinduzierten Wandels

Das Informationszeitalter zeichnet sich u. a. durch ein turbulentes Wettbewerbsumfeld aus. Das Unternehmensumfeld ist nicht mehr wirklich durchschaubar. Es gibt keine festen Rahmenbedingungen für Erfolg. Ständig werden neue Ideen und Technologien verlangt, die gleichzeitig auf die lokalen Bedürfnisse des Kunden eingehen und kostengünstig angeboten werden sollen. Organisationen arbeiten weltweit zusammen, sie konkurrieren aber auch weltweit um die Gunst der Kunden. Integrative Prozesse und Systeme kombinieren die Vorteile von Spezialisierung, Geschwindigkeit, Effizienz und Qualität. Alle Mitarbeiter sind heute aufgerufen, ihr Wissen und ihre Informationen im Prozess der Wertschöpfung einzusetzen.⁹³ „Entsprechend gewinnen ‚Fähigkeiten‘, wie strategische Planung, Flexibilität, Selbststeuerung sowie Lernen und Veränderung an Bedeutung.“⁹⁴

Annahme hierarchischer Interessenbündelung bzw. Interessenharmonie

Die BSC ist ein strategisches Managementinstrument. Da Strategien auf der obersten Managementebene festgelegt werden, ist damit die Annahme verbunden, dass die Interessen auch auf der obersten Managementebene gebündelt werden. Auf dieser Ebene muss es möglich sein, sowohl Konsens als auch Klarheit über die Interessen und damit über die strategische Ausrichtung herstellen zu können.⁹⁵ Inwieweit Einzelinteressen von Führungskräften den Strategieentwicklungsprozess beeinflussen oder welche Effekte bei

⁹⁰ Zu den Grundannahmen siehe Alt, J. M., 2002, S. 48f.

⁹¹ Die Strategy Map gibt eine Struktur zur Beschreibung der Strategie vor. Alle Kennzahlen sind über die Perspektiven hinweg in die Ursache-Wirkungskette eingebunden. Auf diese Weise wird die Strategie dargestellt und offengelegt. Vgl. Kaplan, R. S./Norton, D. P., 2001, S. 63.

⁹² Vgl. Kaplan, R. S./Norton, D. P., 1997, S. 46.

⁹³ Vgl. Nagel, R., 2009, S. 1, Kaplan, R. S./Norton, D. P., 1997, S. 4f., Kaplan, R. S./Norton, D. P., 2001, S. 189f.

⁹⁴ Alt, J. M., 2002, S. 48.

⁹⁵ Vgl. Kaplan, R. S./Norton, D. P., 1997, S. 284.

der Anwendung unterschiedlicher Mechanismen zur Bündelung von Interessen auftreten können, werden von *Kaplan/Norton* nicht näher spezifiziert.⁹⁶

Annahme der grundsätzlich kommunizierbaren Strategie

Mit der BSC soll die Kommunikation der Strategie in die gesamte Organisation erfolgen. Nur wenn alle Mitarbeiter ihre Handlungen an der Strategie ausrichten, können eine Leistungssteigerung und ein Erfolg erreicht werden. Dazu setzen *Kaplan/Norton* voraus, dass das Management bereit und in der Lage ist, die Strategie offen zu formulieren und zu kommunizieren.⁹⁷ „Eine Strategie ist nichts wert, falls sie niemandem bekannt ist.“⁹⁸ Nach außen nicht vertretbare oder inoffizielle Ziele können demnach nicht Bestandteil der BSC sein.⁹⁹

Annahme einer selbst gesteuerten Strategieentwicklung

Die Lern- und Entwicklungsperspektive ist darauf ausgerichtet, die Mitarbeiterpotenziale und die Potenziale von Informationssystemen zu heben und auszubauen. *Kaplan/Norton* sehen durch den unternommenen Ausbau in diesen Bereichen einen Wissensaufbau im gesamten Unternehmen. Sie gehen davon aus, dass die Strategieentwicklung damit selbst beeinflusst und aktiv gesteuert werden kann.¹⁰⁰

Annahme der rationalen Strategieentwicklung

Die Strategie ist eine hypothetische Annahme. Es wird eine Auswahl der Aktivitäten getroffen, von denen angenommen wird, dass sie zur Erreichung der gewünschten, zukünftigen Position beitragen. Im BSC-Modell stellen die Ursache-Wirkungs-Beziehungen aus der Strategie abgeleitete Hypothesen dar. Nach *Kaplan/Norton* ist ein Unternehmen in der Lage, zumindest die essenziellen Wirkungsbeziehungen der Mechanismen und Abläufe im Unternehmen aufzuzeichnen.¹⁰¹ Im günstigsten Fall ist es in der Lage, die Prozesse zu erkennen und zu verstehen, die in die Zukunft führen, um daraus Schlussfolgerungen für die weitere Strategieentwicklung des Unternehmens zu ziehen.¹⁰² Dass dies keine einfache Aufgabe ist, untermauern Praxisbeispiele.¹⁰³ Die

⁹⁶ Vgl. Alt, J. M., 2002, S. 48.

⁹⁷ Vgl. Kaplan, R. S./Norton, D. P., 1997, S. 142.

⁹⁸ Krause, J., 2005, S. 25.

⁹⁹ Vgl. Alt, J. M., 2002, S. 49.

¹⁰⁰ Vgl. Kaplan, R. S./Norton, D. P., 1997, S. 121ff.

¹⁰¹ Vgl. Alt, J. M., 2002, S. 49.

¹⁰² Vgl. Friedag, H. R./Schmidt, W., 2002, S. 65. Siehe in diesem Zusammenhang auch Schäffer, U./Matlachowsky, Ph., 2008, S. 210.

¹⁰³ Vgl. Greischel, P., 2003, S. 40.

Strategieentwicklung kann letztlich nur so rational sein, wie Daten über die aufgenommenen Hypothesen vorliegen und in das Modell eingepflegt werden.¹⁰⁴

Annahme der Veränderungsfähigkeit der Organisation

Organisationen müssen in der Lage sein, sich ändernden Bedingungen anzupassen, um im Wettbewerb zu bestehen und die Existenz zu sichern. Das BSC-Modell setzt voraus, dass ein Unternehmen sowohl bereit ist Veränderungen vorzunehmen als auch selbst in der Lage ist, diese umzusetzen. Die Veränderungsbereitschaft muss zum einen bei den Mitarbeitern vorliegen bzw. muss es möglich sein, die Bereitschaft zur Veränderung durch entsprechende Strukturen und Anreize herauszufordern und zu fördern.¹⁰⁵ Zum anderen müssen Veränderungsmaßnahmen aktiv durch die Führungsebene initiiert, vorangetrieben und umgesetzt werden.¹⁰⁶

2.2.3 Funktionen der BSC

Das Zusammenspiel von Struktur, Managementkreislauf und Grundannahmen führt zu den Funktionen einer BSC. Sie können als Erfolgsmaßstab für jede BSC in der Praxis angesehen werden, da sie alle zur Erreichung der obersten Organisationsziele beitragen.¹⁰⁷

Strategische Ausrichtung

Durch das Ableiten von Perspektiven, Zielen, Kennzahlen, Zielwerten und Maßnahmen aus der Strategie wird eine gemeinsame Stoßrichtung der Organisation erreicht. Gleichzeitig werden alle bisherigen Ziele und Maßnahmen, die der Strategie nicht mehr entsprechen, nicht weiterverfolgt.

Systematisierung und Vereinfachung

Die Struktur der BSC zwingt zu einer systematischen Erarbeitung der aufeinanderbauenden BSC-Elemente. Die Interpretation der Vision findet in den einzelnen Elementen der BSC ihren Niederschlag. Weitere Interpretationsmöglichkeiten werden begrenzt. Das aufgestellte Ordnungsschema schafft durch seine Verschriftlichung

¹⁰⁴ Vgl. Friedag, H. R./Schmidt, W., 2002, S. 64, Kaplan, R. S./Norton, D. P., 2001, S. 69.

¹⁰⁵ Vgl. Kaplan, R. S./Norton, D. P., 2001, S.12f. und 189ff.

¹⁰⁶ Vgl. Kaplan, R. S./Norton, D. P., 2001, S.15f. und 293ff.

¹⁰⁷ Zu den Funktionen und Aufgaben der BSC vgl. Alt, J. M., 2002, S. 50f., Gmür, M./Brandl, J., 2000, S. 7, Horváth & Partner, 2001, S. 384, Kaplan, R. S./Norton, D. P., 1997, Kaplan, R. S./Norton, D. P., 2001, Krause, J. 2005, S. 25f., Ösze, D., 2000, S. 27f., Rödler, E./Rödler, R./Müller, St., 2003, S. 22f., Werner, H., 2000, S. 456.

ein besseres Verständnis von der eigenen Vision, der Strategie und den Zielen. Unter der Organisationsstrategie werden die unterschiedlichen Zielvorstellungen gebündelt und hierarchisiert. An dieser Stelle ist es möglich, strategische Lücken zu erkennen. Zielbündel erleichtern zudem den Überblick und durch Zielhierarchien werden die Prioritäten sichtbar. Die Handlungsfähigkeit der Führungsspitze bleibt durch die Begrenzung auf eine überschaubare Zahl von Zielen und Erfolgsgrößen erhalten.

Kommunikation und Transparenz

Über Systematisierung, Verschriftlichung und Vereinfachung wird die Strategie an alle Mitarbeiter kommuniziert. Die Strategie bleibt nicht länger dem Top-Management vorbehalten, sondern wird transparent in der ganzen Organisation dargestellt. Das Herunterbrechen von Zielen und Maßnahmen operationalisiert Vision und Strategie auf hierarchisch untergeordnete Ebenen. Der Arbeitsfortschritt wird anhand der Kennzahlen und der vorgegebenen Zielwerte ersichtlich.

Implementierung und Integration

Vision und Strategie sind nicht länger nur Absichtserklärungen, sondern finden ihren Ausdruck in Zielen und initiierten Maßnahmen. Der innere Zusammenhang der Ziele und damit auch der Arbeitsbereiche der Organisation wird über die Verbindung der strategischen Ziele zwischen den Perspektiven ersichtlich. Den Mitarbeitern wird verdeutlicht, welchen Beitrag sie an der Zielerreichung haben.¹⁰⁸

Feedback und Lernen

Die festgelegten Zielwerte und die regelmäßig erhobenen Kennzahlen ermöglichen eine Fortschrittskontrolle und stellen die Verbesserung in den Organisationsabläufen und -ergebnissen dar. Die Verknüpfung der strategischen Ziele über die Perspektiven hinweg erlaubt die Rückverfolgung der Ursachen, die für die Erreichung eines Ziels oder für Zielverfehlungen verantwortlich sind bzw. sein könnten. Mit der Überwachung der Leistungen wird jedoch erst der operative „single-loop-Lernprozess“¹⁰⁹ erreicht. Für das strategische „double-loop-Lernen“¹¹⁰ ist es erforderlich, ein ständiges Feedback zu gewährleisten. Der Feedbackprozess wird ermöglicht, indem Leistungsdaten über die Strategie gesammelt und die Hypothesen über die Wechselwirkungen zwischen den strategischen Zielsetzungen und Maßnahmen überprüft werden. Innerhalb eines

¹⁰⁸ Vgl. Niven, P. R., 2003, S. 48.

¹⁰⁹ Siehe Abschnitt 2.2.1.

¹¹⁰ Siehe Abschnitt 2.2.1.

„teamorientierten Problemlösungsansatzes“ sollen diese Daten weiter analysiert und als Basis für die Anpassung der Strategie an neue Umweltbedingungen und Problemlagen genutzt werden. Zusammen mit der Kommunikation und dem Herunterbrechen der Strategie für jeden Mitarbeiter wird der strategische Lernprozess erreicht. Statt Operatives bis ins letzte Detail zu analysieren, sollen die Steuerung und die Verbesserung von Strategien im Mittelpunkt stehen.¹¹¹ Wie in Abschnitt 2.2.1 beschrieben, regt der vierte Prozess im Managementkreislauf zur intensiven Auseinandersetzung mit der Vision und den Strategien an und verhindert damit das Verharren im Status quo.

2.2.4 Kritische Betrachtung der BSC

Die vorangehenden Abschnitte haben aufgezeigt, durch welchen Aufbau und welche Strukturen der BSC-Ansatz zu einer stärkeren Betonung des Strategischen in einer Organisation beitragen will. Einer Reihe von Stärken, zu denen *Schomann/Röder* vor allem die verbesserte Strategiefindung und -kommunikation zählen,¹¹² stehen jedoch auch Schwächen gegenüber, die es vor einer BSC-Implementierung zu berücksichtigen gilt.¹¹³

Das Hauptproblem der BSC wird in der mangelnden theoretischen Fundierung gesehen. *Schomann/Röder* erkennen jedoch Spuren der reinen und der empirisch-realistischen betriebswirtschaftlichen Theorie. Zur reinen betriebswirtschaftlichen Theorie gehört das empirisch-statistische Forschungsverfahren der Korrelationsanalyse, das *Kaplan/Norton* für die Ermittlung der Ursache-Wirkungsketten empfehlen.¹¹⁴ Kritisch zu betrachten ist, dass ein statistischer Zusammenhang zwischen zwei Variablen zwar existieren kann, dieser muss jedoch nicht durch eine Kausalität begründet sein, vielmehr kann eine Scheinrationalität vorliegen.¹¹⁵ Die Korrelationsanalyse stößt ferner an ihre Grenzen, wenn Ursachen zur Untersuchung von Wirkungszusammenhängen in einer Organisation experimentell isoliert werden sollen. Selbst wenn eine Isolierung gelingen würde, ist eine Wiederholung der Untersuchung i. d. R. nicht möglich.¹¹⁶

¹¹¹ Vgl. Kaplan, R. S./Norton, D. P., 1997, S. 243.

¹¹² Vgl. Schomann, M./Röder, St., 2009, S. 58.

¹¹³ Im Rahmen dieser Arbeit werden nur einige Kritikpunkte herausgestellt. Für eine vertiefte Betrachtung der Kritikpunkte wird auf die angegebene Literatur verwiesen.

¹¹⁴ Vgl. Kaplan, R. S./Norton, D. P., 1997, S. 246ff.

¹¹⁵ Vgl. Harengel, J., 2000, S. 82 unter Bezugnahme auf Weber, J., 1995, S. 84.

¹¹⁶ Vgl. Wöhe, G./Döring, U., 2008, S. 11f.

Die Formulierung der Ursache-Wirkungsketten erfordert ein weitreichendes Verständnis über die Organisation und sein Umfeld. Fraglich ist, ob dieses Wissen bei allen Führungskräften vorhanden ist.¹¹⁷ Probleme können in diesem Zusammenhang bei der Strategieentwicklung auftreten. Der kreative und intuitive Prozess der Strategieentwicklung kann durch den scheinbar objektiven Charakter der Kennzahlen und ihrer Verknüpfung innerhalb der Ursachen-Wirkungskette negativ beeinflusst werden. *Weber/Schäffer* sprechen sich deshalb dafür aus, die Kennzahlen im Strategiefindungsprozess nicht als Entscheidungskriterium zu verwenden, sondern zur Explizierung von Erfahrungswissen und als Diskussionsgrundlage.¹¹⁸ Der Extrapolation von Erfahrungswissen (Vergangenem) sind in Bezug auf die Umsetzung einer Strategie jedoch Grenzen gesetzt. *Wall* empfiehlt ein empirisch-theoretisches Vorgehen bei der Herleitung von Ursache-Wirkungsketten. Hypothesen über die Zusammenhänge der Realität werden demnach auf der Grundlage theoretischer Konzepte formuliert. Ihre Überprüfung erfolgt empirisch. Das Erfahrungswissen der Führungskräfte kann bewusst genutzt und die Objektivität erhöht werden, da theoretische Erkenntnisse in die Gewinnung der Ursache-Wirkungsketten einfließen.¹¹⁹ *Wall* sieht jedoch noch weitere Probleme, die die Formulierung von Ursache-Wirkungsketten erschweren: „hohe Komplexität der Wirkungsbeziehungen, gegenläufige Einzelwirkungen, differenzierte Kausalitäten (Entscheidungsabhängigkeiten, Restriktionen), wechselseitige und indirekte Beziehungen und Grenzen der Quantifizierbarkeit“^{120, 121} Aus diesen Gründen sind Kausalketten differenziert und sensibel zu betrachten. Scheinrationalität und Beliebigkeit sind zu verhindern.¹²²

Ein weiterer Kritikpunkt ist die von *Kaplan/Norton* unterstellte Prämissenkontrolle, die allein durch die Auseinandersetzung mit den Hypothesen über die Wechselwirkungen zwischen den strategischen Zielsetzungen und Maßnahmen nicht gewährleistet werden kann.¹²³ Strategische Kontrolle besteht aus den drei Elementen strategische Durchführungskontrolle, Prämissenkontrolle und einer möglichst ungerichteten strategischen Überwachung.¹²⁴ *Kaplan/Norton* beziehen sich fast ausschließlich auf die

¹¹⁷ Vgl. *Wall, F.*, 2001, S. 66.

¹¹⁸ Vgl. *Weber, J./Schäffer, U.*, 2000, S. 15.

¹¹⁹ Vgl. *Wall, F.*, 2001, S. 68f.

¹²⁰ *Wall, F.*, 2001, S. 73.

¹²¹ In diesem Sinne auch *Nørreklit, H.*, 2000, S. 75, *Schomann, M./Röder, St.*, 2009, S. 54.

¹²² Vgl. *Wall, F.*, 2001, S. 73.

¹²³ Vgl. *Rödler, E./Rödler, R./Müller, St.*, 2003, S. 25f., *Weber, J./Schäffer, U.*, 1999, S. 342.

¹²⁴ Vgl. *Schreyögg, Steinmann*, 1985, *Stahle, W.*, 1999, S. 546.

Durchführungskontrolle.¹²⁵ *Rödler et al.* empfehlen deshalb eine strategische Kontrolle, die über die Ansätze von *Kaplan/Norton* hinausgeht.¹²⁶

Die Qualität einer BSC ist nach Meinung von *Keuper* stark abhängig von den geltenden Rahmenbedingungen in der jeweiligen Projektphase der Implementierung. Insoweit wird deren Qualität negativ beeinflusst, wenn mangelhafte Rahmenbedingungen vorherrschen.¹²⁷

Nach Meinung von *Ahn* tritt bei der Nutzung der BSC im öffentlichen Bereich ein weiterer, bisher vernachlässigter Aspekt als Problem hervor. Wird die oberste Perspektiven-Ebene verändert, sind die Prämissen des Idealmodells nicht mehr erfüllt und konfligierende Ziele sind die Folge. Lösungen dieses Problems wurden in den entsprechenden Beiträgen bisher nicht dargestellt.¹²⁸

Diese und weitere in der Literatur diskutierte Kritikpunkte fasst *Ahn* in einer „pragmatischen Klassifizierung“ zusammen.¹²⁹ *Schomann/Röder* ergänzen das Kriterienraster um den von *Keuper* entwickelten Bewertungsansatz.¹³⁰ Zur Verbesserung der BSC-Methodik wurden von *Ahn* mögliche Ansatzpunkte herausgearbeitet.¹³¹ Der in der Literatur aufgezeigte weitere Forschungs- und Entwicklungsbedarf soll aber nicht zur Abkehr von der BSC führen, sondern vielmehr zu einem realistischen Bild über die BSC beitragen. „Die BSC ist [...] **keine eierlegende Wollmilchsau** [H. i. O.], mit der sich jedes denkbare Problem der strategischen Unternehmenssteuerung bewältigen ließe“¹³², unter Beachtung der Spezifika der BSC kann sie die strategische Steuerung aber weitreichend unterstützen.

¹²⁵ Vgl. Rödler, E./Rödler, R./Müller, St., 2003, S. 25f., Weber, J./Schäffer, U., 1999, S. 342.

¹²⁶ Vgl. Rödler, E./Rödler, R./Müller, St., 2003, S. 26.

¹²⁷ Vgl. Keuper, F., 2002, S. 461.

¹²⁸ Vgl. Ahn, H., 2005, S. 125.

¹²⁹ Vgl. Ahn, H., 2005, S. 123.

¹³⁰ Vgl. Schomann, M./Röder, St., 2009, S. 55f. Anhang 2 gibt die vollständige Auflistung wider.

¹³¹ Vgl. Ahn, H., 2005, S. 125f. Anhang 3 gibt die vollständige Auflistung wider.

¹³² Ahn, H., 2005, S. 127.

3 Konzeptualisierung einer BSC zur Unterstützung der politischen Planung und Steuerung der Vorhaben einer Landesregierung

3.1 Der BSC-Prozess im öffentlichen Bereich

Die Entwicklung und Implementierung einer BSC finden im privatwirtschaftlichen wie im öffentlichen Bereich innerhalb eines Prozesses statt. Im ersten Abschnitt dieses Kapitels wird erläutert, welche Phasen dieser Prozess umfasst und welche Kriterien für eine erfolgreiche Implementierung einer BSC zusätzlich Beachtung finden müssen, denn „der Implementierungserfolg steht und fällt mit der *richtigen Vorgehensweise* [H. i. O.]“¹³³. Die vorliegende Arbeit konzentriert sich dabei auf das von *Horváth & Partner* entwickelte fünfphasige Modell^{134, 135}.

Zunächst ist für die BSC-Implementierung ein *organisatorischer Rahmen* zu schaffen. Zentral zu klärende Fragen sind hier, in welchem Bereich die BSC eingesetzt werden sowie, welche Struktur sie erhalten soll und welche Vorgehensweise mit der BSC-Entwicklung und Umsetzung verbunden ist. In dieser Phase sind klare organisatorische Verantwortlichkeiten zuzuordnen. Der Aufbau eines Projektmanagements¹³⁶ erfolgt in dieser Phase. Die Führungskräfte sind intensiv in diesen Prozess einzubinden, da der Erfolg von deren Unterstützung abhängig ist.¹³⁷

In der zweiten Phase sind *strategische Grundlagen* zu klären. Im Zentrum stehen deshalb strukturierte Interviews, Dokumentenanalysen sowie Workshops. In die Workshopreihen muss die oberste Führungsebene¹³⁸ einbezogen werden. Sie sind Machtpromotor und Entscheider. Sind sie nicht in den Workshops vertreten, besteht die Gefahr, dass die Ergebnisse der Workshops in den Ressorts nicht durchgesetzt werden können, weil sie keine Rückendeckung der Führungsebene erhalten.

¹³³ Horváth, P., 2000, S. 125.

¹³⁴ Vgl. Horváth & Partner, 2004, S. 440ff.

¹³⁵ Die vorliegende Arbeit konzentriert sich auf den von *Horváth & Partner* entwickelten Prozess, nimmt aber keine weitere Prüfung dieses Prozesses vor, da es den Umfang der Diplomarbeit übersteigen und der Themenstellung nicht entsprechen würde.

¹³⁶ Zum Projektmanagement gehören u. a. die Festlegung einer Projektorganisation, ein Projektablaufplan, die Entwicklung eines Informations- und Kommunikationskonzepts, das Setzen der Methodenstandards und die Beachtung kritischer Erfolgsfaktoren. Vgl. Horváth & Partner, 2004, S. 442.

¹³⁷ Vgl. Kaplan, R. S./Norton, D. P., 2001, S. 318.

¹³⁸ Diese Arbeit zählt den Minister als Regierungsmitglied sowie Chef eines Ministeriums und den Staatssekretär als Leiter der Behörde Ministerium sowie als Vertreter des Ministers in der Funktion des Ressortchefs zur obersten Führungsebene. Vgl. Koch, U., 2005, S. 13f.

Die dritte Phase ist der Kern der BSC-Implementierung, denn hier findet die *BSC-Entwicklung* statt. In dieser Phase werden strategische Ziele konkretisiert, strategische Ziele über Ursache-Wirkungsketten miteinander verknüpft, Kennzahlen ausgewählt, Zielwerte festgelegt und Maßnahmen bestimmt. Die Ergebnisse sind der Ausgangspunkt für die Strategieumsetzung und können anhand dieser überwacht werden.

In der vierten Phase ist die *Kaskadierung* zu organisieren. Mit der Kaskadierung wird die gesamte Ministerialverwaltung an der Strategie ausgerichtet, indem die obersten strategischen Ziele auf die einzelnen untergeordneten Ebenen heruntergebrochen werden. Das angestrebte Ziel ist es, ein System an BSCs in den Ressorts aufzubauen. Oberste strategische Ziele sollen in die jeweils eigene(n) BSC(s) der Ressorts einfließen. Auf diesem Weg entsteht eine Verflechtung der BSCs.

In der fünften Phase wird der *kontinuierliche BSC-Einsatz* sichergestellt. Die BSC ist als Teil eines Steuerungssystems zu verstehen und kann ihre Wirkung nur entfalten, wenn sie mit den vorhandenen Steuerungsinstrumenten (bspw. Kosten- und Leistungsrechnung, Berichtswesen) verbunden ist. Die BSC lebt von der tatsächlichen Anwendung, insoweit ist sie von den Führungskräften konsequent zur strategischen Steuerung einzusetzen. Mit dem BSC-Einsatz ist ein kontinuierlicher Prozess verbunden, in dem die Strategie und die strategischen Ziele überprüft und weiterentwickelt werden.¹³⁹

3.2 Die Modellannahmen im Kontext von Politik und Verwaltung

Nach der Betrachtung des BSC-Prozesses im öffentlichen Bereich sollen in diesem Abschnitt die Herausforderungen erarbeitet werden, die sich für die BSC an der Schnittstelle zwischen Regierung und Ministerialverwaltung ergeben. Für diese Analyse werden die unter Abschnitt 2.2.2 aufgeführten Annahmen über das BSC-Modell als Ausgangspunkt gewählt. Diese Annahmen stehen in Zusammenhang mit einer BSC in der Privatwirtschaft. Wie aber sind sie mit den Besonderheiten an der Schnittstelle zwischen Regierung und Ministerialverwaltung vereinbar?

¹³⁹ Vgl. Horváth & Partner, 2004, S. 440f.

3.2.1 Priorität der Finanzziele

Die Finanzziele nehmen im BSC-Modell die oberste Stelle ein.¹⁴⁰ Im Politikbereich werden sie nicht als Erfolgsmaßstab herangezogen. Je nach Zusammensetzung der Regierung ergibt sich der Erfolg aus der Umsetzung der Ziele des Regierungs- bzw. politischen Programms und ggf. des Koalitionsvertrags, die auf die Förderung des Gemeinwohls ausgerichtet sind. Die ranghöchste Perspektive für eine BSC an der Schnittstelle zwischen Politik und Verwaltung kann deshalb nicht oder nicht allein die Finanzperspektive sein. Vielmehr müssen an oberster Stelle diejenige Perspektive und ihre Ziele stehen, die über den Erfolg oder Misserfolg der Regierung in letzter Instanz entscheiden. In der Literatur gibt es unterschiedliche Meinungen, ob Einrichtungen im öffentlichen Bereich die Gemeinwohlperspektive an oberster Stelle allein¹⁴¹ oder zusammen mit der Finanzperspektive aufführen sollten,¹⁴² oder ob, durch die Gemeinwohlorientierung begründet, eine grundsätzliche Neustrukturierung der BSC-Perspektiven erfolgen sollte.¹⁴³ Welche der vorgeschlagenen Alternativen gewählt wird, ist vom jeweiligen Einzelfall abhängig.

3.2.2 Umweltinduzierter Wandel

Im Informationszeitalter ist die Unternehmenswelt einem umweltinduzierten Wandel unterworfen. Durch die Globalisierung werden u. a. neue Märkte erschlossen, gleichzeitig wollen ausländische Unternehmen den deutschen Markt für sich gewinnen. Die Unternehmenswelt wird immer flexibler und mit ihr werden es die Arbeitnehmer. Unter diesen Bedingungen sind auch Regierungen einem erhöhten Veränderungsdruck ausgesetzt.¹⁴⁴ Es entsteht nicht nur Wettbewerb zwischen Bundesländern, sondern darüber hinaus zu anderen Staaten. Zusätzlich wird dieser Trend angeheizt durch die offensichtlich zu Tage tretenden Folgen des demografischen Wandels. Der Wettbewerb, um die Attraktivität eines Standortes entscheidet letztlich über die Höhe der Steuereinnahmen¹⁴⁵ und damit über den Spielraum der Regierung. Dabei wird unterstellt, dass eine weitere Ausdehnung der Staatsverschuldung in den kommenden Jahren, nicht zuletzt in Anbetracht

¹⁴⁰ Vgl. Kaplan, R. S./Norton, D. P., 2001, S. 120.

¹⁴¹ Vgl. Gottbehüt, C., 2002, S. 100.

¹⁴² Vgl. Alt, J. M., 2002, S. 54.

¹⁴³ Vgl. Kah, A./Lüssow, H./Müller, M., 2000, S. 43, Scherer, A. G., 2002, S. 20.

¹⁴⁴ Vgl. Knill, Ch./Bauer, M. W./Ziegler, M., 2006, S. 47f., Plehwe, K., 2007, S. 223, Poguntke, Th., 2000, S. 49, Weidenfeld, W., 2007, S. 8f.

¹⁴⁵ Näheres zur Steuerertragshoheit der Länder in Bajohr, St., 2007, S. 70ff. Weitere Ausführungen zum Steueraufkommen in Deutschland und zu den öffentlichen Haushalten siehe Statistisches Bundesamt, 2008b, S. 568ff. – Internetressource.

der für die öffentlichen Haushalte entstehenden Folgen aus der Finanz- und Wirtschaftskrise,¹⁴⁶ für kaum eine Partei eine Option darstellt.¹⁴⁷

EU-Recht und insgesamt supranationales Recht wirkt zunehmend auf die nationale Politik ein.¹⁴⁸ Europäische und nationale Politikfelder berühren und überlagern sich immer weiter, wodurch sich Steuerungsinstrumente und Handlungsebenen zunehmend vermischen.¹⁴⁹ So stellt beispielsweise die Umsetzung der EU-Dienstleistungsrichtlinie¹⁵⁰ ein konkretes Beispiel für die Beeinflussung nationaler Handlungsspielräume durch EU-Recht dar.

Das Vertrauen der Bürger in die Handlungsfähigkeit der Regierung bzw. in die Politik im Allgemeinen hat in den letzten Jahren abgenommen.^{151, 152} Begründen lässt sich dies u. a. mit der Unzufriedenheit über politische Leistungen.¹⁵³ Das politische Planungs- und Steuerungsinstrumentarium steht in der Kritik, den derzeitigen Anforderungen nicht mehr ausreichend gewachsen zu sein. Kleinteilige politische Aktionen und unabgestimmte gegenläufige Maßnahmen lassen den Blick der Regierung für das „Große Ganze“ vermissen.¹⁵⁴ Die zunehmende Verschuldung des Staates¹⁵⁵ lässt an der Nachhaltigkeit von politischen Entscheidungen Zweifel aufkommen. Von der Politik wird gefordert, dass sie die Initiative ergreift und „eine Regierung nicht länger nur eine ‚Reagierung‘ ist“^{156, 157}.

Im Bereich der Verwaltungsorganisation sind in den letzten Jahren durch die Bewegung des New Public Managements¹⁵⁸ Veränderungen eingetreten. Die Verwaltungs-

¹⁴⁶ Vgl. Spiegel online, 2009, Statistisches Bundesamt, 2008b, S. 561 – Internetressourcen.

¹⁴⁷ Zur „Einführung einer Schuldenbremse“ siehe Bundesministerium der Finanzen, 2009 – Internetressource. Vgl. auch Hausner, K. H./Simon, S., 2009, S. 267ff.

¹⁴⁸ Vgl. Bertelsmann Stiftung, o. J. – Internetressource.

¹⁴⁹ Vgl. Große Hüttmann, M., 2005, S. 27f., Raschke, J./Tils, R., 2007, S. 11.

¹⁵⁰ Nähere Ausführungen unter <http://www.dienstleistungsrichtlinie.de>.

¹⁵¹ Dies kann an drei wesentlichen Bereichen abgelesen werden: „unkonventionelle“ politische Partizipation (z. B. Demonstrationen, Unterschriftensammlungen), Parteiaustritte bzw. mangelnde Parteibeiträge sowie Wahlentscheidungen. Hierzu ausführlich Arzheimer, K., 2002, S. 141ff. Wahlerfolge sind im Wesentlichen von der Vertrauenswürdigkeit und der Problemlösungsfähigkeit der Politiker abhängig. Vgl. Althoff, J., 2007, S. 210f.

¹⁵² Vgl. die Aussage von Hans-Jürgen Papier, in: Jungholt, Th., 2009 – Internetressource, Novy, L./Schmitz, G. P., 2007, S. 234, Plehwe, K., 2007, S. 223, Weidenfeld, W., 2007, S. 8.

¹⁵³ Vgl. Gabriel, O. W./Holtmann, E., 2005, S. 518.

¹⁵⁴ Vgl. Czerwick, E., 2007, S. 35, Finkler, F., 2008, S. 49, Fischer, T./Schmitz, G. P./Seberich, M., 2007, S. 7, Schmidt, M. G., 2007, S. 464, Stoiber, M., 2008, S. 38.

¹⁵⁵ Vgl. Spiegel online, 2009, Statistisches Bundesamt, 2008b, S. 561 – Internetressourcen.

¹⁵⁶ Schwennicke, Ch., 2009, S. 63.

¹⁵⁷ Vgl. Staudacher, W., 2006 – Internetressource.

¹⁵⁸ „NPM ist der Oberbegriff der weltweit terminologisch einheitlichen „Gesamtbewegung“ der Verwaltungsreformen, die auf einer institutionellen Sichtweise basieren. Charakteristisch für NPM-Reformen ist der Wechsel der Steuerung von der Input- zur Outputorientierung.“ - Schedler, K./Proeller, I., 2009, S. 5. In Deutschland wird in diesem Zusammenhang meist vom, durch die KGSt geprägten Begriff, „Neues Steuerungsmodell“ gesprochen.

modernisierung wird mit der Anwendung betriebswirtschaftlicher Methoden und Modelle, e-Government sowie Ansätzen leistungsorientierter Entlohnung vorangetrieben. Die Binnenmodernisierung fand ihren Niederschlag zumeist im operativen Bereich. Im Brennpunkt der Reformbemühungen steht nun verstärkt die strategische Steuerung. Mit ihr soll der übergreifende Blick für die öffentliche Leistungserstellung geschärft werden, um den heutigen und zukünftigen Anforderungen an die Verwaltung adäquat begegnen zu können.¹⁵⁹

Zusammenfassend wird festgestellt, dass die Regierung ebenfalls dem umweltinduzierten Wandel unterliegt. Der Standortwettbewerb, der abnehmende Einfluss nationaler Politik und der zunehmende Vertrauens- und Glaubwürdigkeitsverlust in der Bevölkerung sind Ausdruck dafür. Die Forderung der stärkeren Betonung der strategischen Steuerung im Verwaltungsbereich ist ein weiteres Indiz.

3.2.3 Hierarchische Interessenbündelung und kommunizierbare Strategie

Die hierarchische Bündelung unterschiedlicher Interessen und die Herbeiführung einer Harmonie über diese, unterliegen im Bereich der Regierung zusätzlichen Schwierigkeiten, da die Akteursstruktur breiter und die Interessenstrukturen weitläufiger als in der Privatwirtschaft sind. Grundbaustein politischer Auseinandersetzung ist das Demokratieprinzip.¹⁶⁰ Der Wähler entscheidet über die Partei, die seine Interessen im Parlament am besten vertritt. Der Wahlausgang wiederum entscheidet, welche Partei tatsächlich an der Regierungsbildung beteiligt ist. Das Regierungsprogramm bzw. der Koalitionsvertrag wird im demokratischen Diskurs der jeweiligen Partei/en erarbeitet. Das zur Umsetzung von Politik in konkrete Ergebnisse benötigte Fachwissen liegt in der Verwaltung vor, insoweit wird von dieser Seite ebenfalls Einfluss auf die grundlegende Zielausrichtung ausgeübt.¹⁶¹ Im Koalitionsfall können darüber hinaus divergierenden Ziele auftreten, die die Interessenharmonie erschweren.¹⁶²

Nicht zuletzt eine fehlende Bündelung von Interessen und Interessenharmonie führen zu einer nicht klar identifizierbaren Gesamtstrategie und unpräzisen Zielangaben in den auf

¹⁵⁹ Vgl. Proeller, I./Siegel J. P., 2008, S. 139, Schilling, M./Ruckh, L./Rübeke, F., 2009, S. 9.

¹⁶⁰ Das Demokratieprinzip leitet sich aus Art. 20 Abs. 1 und Art. 28 Abs. 1 S. 1 GG ab. Vgl. Mehde, V., 2000, S. 164.

¹⁶¹ Vgl. Czerwick, E., 2007, S. 34.

¹⁶² Vgl. Schmidt, M. G., 2007, S. 474.

Strategie hindeutenden Regierungsprogrammen bzw. Koalitionsverträgen. Zielbündel stehen vielmehr gleichberechtigt nebeneinander. Prioritätensetzungen sind spärlich vorhanden.¹⁶³ Der Schwerpunkt liegt meist auf umfangreichen Programm- und Initiativlisten.¹⁶⁴ Hinzu kommt die Logik des Machterhalts der Regierenden, die teilweise auf inoffiziellen oder nach außen hin politisch nicht vertretbaren Zielfeldern fußt.¹⁶⁵ *Kaplan/Norton* verbinden mit einer kommunizierbaren Strategie dagegen die Möglichkeit, strategische Ziele klar zu formulieren, denn hierin liegt die Voraussetzung, um die Strategie in die Organisation zu tragen.¹⁶⁶

Zwar wird die Interessenbündelung durch zusätzliche Aspekte und Akteure beeinflusst, grundsätzlich können Interessenbündel jedoch zusammengestellt werden. Die Herausforderung für die BSC besteht darin, die unterschiedlichen Handlungsfelder der Regierung zu integrieren und gleichzeitig den demokratischen Prozess der Interessenbündelung zu beachten. Das Vorhandensein einer Regierungsstrategie bzw. von Strategien kann nicht grundsätzlich bestätigt, aber auch nicht grundsätzlich verneint werden. Die Kommunikationsmöglichkeit einer Strategie kann insoweit nur als *diffus* bezeichnet werden. Die Herausforderung der BSC besteht darin, unter diesen Bedingungen konsistente strategische Ziele im Umfeld von Politik und Verwaltung zu generieren.

3.2.4 Selbst gesteuerte und rationale Strategieentwicklung

Die Strategieentwicklung im Zuge der BSC soll zum einen selbst gesteuert und zum anderen rational¹⁶⁷ erfolgen. Für eine selbst gesteuerte Strategieentwicklung muss adäquates Wissen vorliegen und Anstrengungen zur eigenständigen Steuerung von Strategie(n) müssen unternommen werden. Die Regierung verfügt über mehrere Quellen,¹⁶⁸ derer sie sich für die Strategieentwicklung bedienen und die sie auch selbst steuern kann. Doch die Potenziale werden noch nicht voll ausgenutzt. Es fehlen Strukturen, Methoden und Prozesse, um das Wissen vor allem der Verwaltungsorganisation stärker als Impulsgeber für den Strategieentwicklungsprozess zu nutzen. *Wengelowski/Lenk* betonen die Potenziale des Faktors Wissen im organisatorischen Kontext: „Sich auf die

¹⁶³ Vgl. Horváth & Partner, 2004, S. 456.

¹⁶⁴ Vgl. Kaplan, R. S./Norton, D. P., 2001, S. 119.

¹⁶⁵ Vgl. Alt, J. M., 2002, S. 49.

¹⁶⁶ Vgl. Kaplan, R. S./Norton, D. P., 2001, S. 12.

¹⁶⁷ Da die BSC ein strategisches Managementinstrument ist, das für die Privatwirtschaft entwickelt wurde, ist auch das Verständnis über Rationalität auf den privatwirtschaftlichen Bereich bezogen.

¹⁶⁸ Siehe Abschnitt 2.1.2.

individuellen Wissensträger und auf die Informationstechnik zu konzentrieren, reicht nicht aus. [...] Die Strukturen der Vernetzung des Wissens, die Möglichkeiten seiner Veränderung durch organisationales Lernen und seiner verlässlichen Bereitstellung im Bedarfsfall sind entscheidend.“¹⁶⁹.

Eine rationale Strategieentwicklung ist insoweit möglich, als bereits gesammelte Erfahrungen über Ursache-Wirkungsbeziehungen in die Strategieentwicklung einfließen können, vorausgesetzt diese Daten sind dokumentiert worden und stehen zur Verfügung. Über neu auftretende gesellschaftliche Probleme und ihre unbekanntes Wirkzusammenhänge müssen, wie in der Privatwirtschaft auch, erst Erfahrungen gesammelt werden.¹⁷⁰ Dies ist im politischen Bereich kein neuer Zustand, vielmehr bewegt sich die Politik ständig in einem Umfeld selektiver Informationen, Folgenunsicherheit und komplexer Entscheidungen.¹⁷¹

Einer rationalen Strategieentwicklung innewohnend ist die Priorisierung von Zielfeldern. In den Regierungsprogrammen und Koalitionsverträgen können diese – wie bereits erwähnt – nur schwerlich erkannt werden. Legislaturperioden beeinträchtigen die rationale Strategieentwicklung ebenfalls, da langfristiges, strategisches Planen schwer möglich ist. Andererseits geben Legislaturperioden für alle Akteure im politischen Raum einen berechenbaren Rahmen und damit einen Orientierungspunkt für Strategien.¹⁷² Die effektive Realisierung einzelner politischer Vorstellungen hängt aber letztlich von der Macht des politischen Akteurs ab, die durch Entscheidungswege und -modalitäten bestimmt wird.¹⁷³ Die Konzentration auf rational entwickelte Strategien steht im Spannungsverhältnis zum Parteienwettbewerb, zum Machterhalt von Regierenden und zum Zwang zu Konsens und Kompromiss sowie zur deutschen Veto-Gesellschaft.¹⁷⁴ Oder anders ausgedrückt: die im BSC-Ansatz geforderte Managementrationalität steht an der Schnittstelle zwischen Regierung und Ministerialverwaltung der politischen Rationalität gegenüber.

Eine selbst gesteuerte Strategieentwicklung in der Regierung ist möglich, die Potenziale werden jedoch nicht ausgeschöpft. Für den Einsatz der BSC ist die Frage zu klären, wie das Organisationswissen über Prozesse und Methoden für die Strategieentwicklung genutzt

¹⁶⁹ Wengelowski, P./Lenk, K., 2004, S. 149.

¹⁷⁰ Vgl. Greischel, P., 2003, S. 3.

¹⁷¹ Vgl. Lamping, W., 2006, S. 17.

¹⁷² Vgl. Alt, J. M., 2002, S. 62.

¹⁷³ Vgl. Csigó, M., 2006, S. 99.

¹⁷⁴ Vgl. Fischer, T./Schmitz, G. P./Seberich, M., 2007, S. 200, Lamping, W., 2006, S. 17.

werden kann. Die Möglichkeit, rationale Gesichtspunkte in die Strategieentwicklung einfließen zu lassen, besteht ebenfalls, jedoch wird ihre tatsächliche Anwendung stark von politischen Aspekten tangiert. Zusätzlich ist die Entscheidungsfindung von der Unsicherheit bezüglich zukünftiger Entwicklungen geprägt. In diesem Sinne kann nur von einer *bedingt selbst gesteuerten und rationalen Strategieentwicklung* gesprochen werden.

3.2.5 Veränderungsfähigkeit der Organisation

Lamping bezieht die Veränderungsfähigkeit der Politik u. a. auf ihre Fähigkeit zu lernen. Anspruchsvolle politische Lernprozesse können seiner Meinung nach kaum stattfinden. Viel zu sehr ist die Politik angetrieben von Zeitnot, Entscheidungen unter Erwartungsdruck und der Mediendemokratie.¹⁷⁵ Unter diesen Bedingungen kann Lernen nur ein Einflussfaktor unter vielen sein. Politische Akteure verweisen darüber hinaus auf die Notwendigkeit „strategischer Fenster“¹⁷⁶, um (grundlegende) Veränderungen durchsetzen zu können. Best-practice ausländischer Staaten geben der Politik dagegen neuen Antrieb für nationale Bestrebungen.¹⁷⁷ Daneben spornen Parteienwettbewerb und Interessenslagen die Veränderungsfähigkeit und -willigkeit an. Durch die immer „leerer“ werdenden öffentlichen Kassen werden sie unausweichlich.¹⁷⁸

Alt betrachtet die *Veränderungsfähigkeit* der Verwaltung trotz der Bemühungen im Rahmen des NPM als eingeschränkt. Er verbindet die Einschränkungen mit „Regelgebundenheit, Politikabhängigkeit, der öffentlichen Monopolstellung, dem demokratischen Aufbau, bürokratischen Organisationsprinzipien, ausführungorientierten und sicherheitsbewussten Mitarbeitern“¹⁷⁹. Auch wenn *Czerwick* konstatiert, dass der heutige öffentliche Dienst mit dem althergebrachten Bürokratiemodell von Max Weber nur noch wenig gemein hat,¹⁸⁰ wird nur eine *beschränkte Veränderungsfähigkeit* der Regierungs- und Verwaltungsakteure festgestellt.

¹⁷⁵ Vgl. *Lamping*, W., 2006, S. 17f.

¹⁷⁶ Strategische Fenster sind besonders günstige Zeitpunkte, die die Durchsetzung und Umsetzung politischer Strategien erhöhen, weil Inhalte, Positionen und Interessen grundsätzlich infrage gestellt werden. Vgl. *Fischer, T./Schmitz, G. P./Seberich, M.*, 2007, S. 212.

¹⁷⁷ Vgl. *Csigó, M.*, 2006, S. 6.

¹⁷⁸ Vgl. *Lamping*, W., 2006, S. 19.

¹⁷⁹ *Alt, J. M.*, 2002, S. 60.

¹⁸⁰ Vgl. *Czerwick, E.*, 2007, S. 36.

3.3 Ableitung der qualitativen Kriterien für eine BSC zur Unterstützung der politischen Planung und Steuerung der Vorhaben einer Landesregierung

Der vorangegangene Abschnitt hat verdeutlicht, an welchen Stellen die besonderen Herausforderungen für den BSC-Einsatz an der Schnittstelle zwischen Regierung und Ministerialverwaltung liegen. Eine wirksame BSC muss diese Herausforderungen annehmen, darf aber gleichzeitig die zentralen Funktionen einer BSC nicht aus den Augen verlieren. Um eine BSC darauf zu prüfen, ob sie beiden Aspekten genügt, entwickelt die vorliegende Arbeit einen Kriterienkatalog. Wie in der folgenden Abbildung dargestellt, gelingt die Ableitung der Kriterien über die matrizenartige Gegenüberstellung von Herausforderungen und Funktionen, d. h., jede Herausforderung wird jeder Funktion gegenübergestellt, um ein Kriterium bzw. mehrere Kriterien abzuleiten.

Funktionen Herausforderungen	Strategische Ausrichtung/ Systematisierung und Vereinfachung	Kommunikation und Transparenz/ Implementierung und Integration	Feedback und Lernen
Gemeinwohlorientierung			
Umweltinduzierter Wandel			
Demokratisch legitimierte Interessenbündel/ diffuse Strategiekommunikation			
Bedingt selbst gesteuerte und rationale Strategieentwicklung			
Beschränkte Veränderungsfähigkeit			

Abbildung 3: Gegenüberstellung von Herausforderungen und Funktionen¹⁸¹

Unter Einbezug der in Abschnitt 3.1 beschriebenen Prozessphasen stellt diese Arbeit sechs wesentliche Kriterien für eine BSC zur Unterstützung der politischen Planung und Steuerung heraus, die aufgrund der Gegenüberstellung ermittelt werden konnten. Die folgende Abbildung verdeutlicht, dass nicht jede Kombination auf ein jeweils neues Kriterium schließen lässt. Die Kriterien treten vielmehr bei unterschiedlichen

¹⁸¹ Eigene Darstellung.

Kombinationen erneut hervor bzw. können aus verschiedenen Kombinationen von Herausforderungen und Funktionen mehrere Kriterien abgeleitet werden.

Funktionen Herausforderungen	Strategische Ausrichtung/ Systematisierung und Vereinfachung	Kommunikation und Transparenz/ Implementierung und Integration	Feedback und Lernen
Gemeinwohlorientierung	Festlegung der und Ausrichtung auf die Regierungsstrategie	Festlegung der und Ausrichtung auf die Regierungsstrategie Klare Strategie- und Zielformulierung sowie -kommunikation	Verfahren zur Wirkungsmessung Initiierung von Feedback- und Lernprozessen zur Weiterentwicklung der Strategie
Umweltinduzierter Wandel	Festlegung der und Ausrichtung auf die Regierungsstrategie	Festlegung der und Ausrichtung auf die Regierungsstrategie Klare Strategie- und Zielformulierung sowie -kommunikation Systematischer Aufbau des Ziel- und Kennzahlensystems sowie der Ursache-Wirkungsketten	Initiierung von Feedback- und Lernprozessen zur Weiterentwicklung der Strategie
Demokratisch legitimierte Interessenbündel/ diffuse Strategiekommunikation	Festlegung der und Ausrichtung auf die Regierungsstrategie Klare Strategie- und Zielformulierung sowie -kommunikation Systematischer Aufbau des Ziel- und Kennzahlensystems sowie der Ursache-Wirkungsketten	Festlegung der und Ausrichtung auf die Regierungsstrategie Gestaltung des BSC-Aufbaus unabhängig von den möglichen Auswirkungen eines Regierungswechsels	Klare Strategie- und Zielformulierung sowie -kommunikation Initiierung von Feedback- und Lernprozessen zur Weiterentwicklung der Strategie
	Systematischer Aufbau des Ziel- und Kennzahlensystems sowie der Ursache-Wirkungsketten	Systematischer Aufbau des Ziel- und Kennzahlensystems sowie der Ursache-Wirkungsketten	Verfahren zur Wirkungsmessung
Bedingt selbst gesteuerte und rationale Strategieentwicklung	Initiierung von Feedback- und Lernprozessen zur Weiterentwicklung der Strategie	Initiierung von Feedback- und Lernprozessen zur Weiterentwicklung der Strategie	Initiierung von Feedback- und Lernprozessen zur Weiterentwicklung der Strategie
	Festlegung der und Ausrichtung auf die Regierungsstrategie Systematischer Aufbau des Ziel- und Kennzahlensystems sowie der Ursache-Wirkungsketten Gestaltung des BSC-Aufbaus unabhängig von den möglichen Auswirkungen eines Regierungswechsels	Festlegung der und Ausrichtung auf die Regierungsstrategie Klare Strategie- und Zielformulierung sowie -kommunikation	Initiierung von Feedback- und Lernprozessen zur Weiterentwicklung der Strategie

Abbildung 4: Kriterienmatrix¹⁸²

Die vorliegende Arbeit erläutert nicht jede der in der Abbildung 4 erkennbaren Kombinationen, sondern beschränkt sich auf die Darstellung der sechs ermittelten Kriterien.

Festlegung der und Ausrichtung auf die Regierungsstrategie

Die Festlegung der Regierungsstrategie ist für den BSC-Entwicklungs- und -Implementierungsprozess von grundsätzlicher Bedeutung, da sich alle anderen BSC-Elemente aus der Vision und Strategie ableiten. Eine strategische Ausrichtung stellt im demokratischen Prozess eine besondere Herausforderung dar. Im demokratischen Prozess ist über Interessenbündel zu entscheiden, die sich über mehrere Politikfelder erstrecken. Die Vielzahl der Politikfelder¹⁸³ und politischen Vorhaben¹⁸⁴ kann in einer BSC aber nicht abgebildet werden. Bei der Auswahl von strategischen Zielen für die BSC ist nach deren

¹⁸² Eigene Darstellung.

¹⁸³ Die Landesregierung Brandenburg hat z.B. eine Einteilung in 23 Politikfelder vorgenommen.

¹⁸⁴ Die Landesregierung Brandenburg bearbeitet momentan ca. 270 politische Vorhaben.

Beitrag zur Strategie zu fragen. Ziele aus dem operativen Tagesgeschäft gehören nicht in die BSC. Strategische Ziele, deren Erreichen bereits hinreichend gesichert ist und Abweichungen nicht mehr zu erwarten sind, werden ebenfalls nicht aufgenommen.¹⁸⁵ Gelingt eine strategische Ausrichtung, welche die unterschiedlichen Handlungsfelder der Regierung aufgreift, kann anhand der Ursache-Wirkungsketten die gegenseitige Einflussnahme dieser Handlungsfelder dargestellt werden. Die Mitarbeiter erkennen daran, in welchem Zusammenhang ihr Arbeitsfeld zu anderen Arbeitsfeldern steht. Die Regierungsstrategie wird durch das „Herunterbrechen“ von Vision und Strategie in die gesamte Ministerialverwaltung getragen.

Die strategische Ausrichtung der Landesregierung und -verwaltung kann aber nur erreicht werden, wenn sowohl politische Akteure der Regierung als auch Beschäftigte der Ressorts im Sinne der Strategie handeln, diese unterstützen und vorantreiben. An dieser Stelle sollten Anreize geschaffen werden, um die Mitwirkung der Beschäftigten langfristig zu sichern. *Kaplan/Norton* regen an, die Strategieumsetzung durch monetäre Anreize zusätzlich zu unterstützen. In diesem Zusammenhang müssen jedoch die Risiken berücksichtigt werden, die sich durch falsche Verknüpfungen zwischen den Kennzahlen und dem Bonussystem ergeben können.¹⁸⁶ Alternativ können nicht-monetäre Anreize zur Motivationssteigerung genutzt werden, z. B. persönliche Anerkennung, Mitwirkung an der Umsetzung des eigenen Verbesserungsvorschlags oder Akzeptanzmanagementmaßnahmen vor allem im Rahmen der Implementierungsphase einer BSC.¹⁸⁷

Klare Strategie- und Zielformulierung sowie -kommunikation

Die BSC kann nur durch eine klare Strategieformulierung und -kommunikation ihre Wirkung entfalten. Über die abgeleiteten Ziele wird die Strategie in die Verwaltung kommuniziert und damit für die Mitarbeiter transparent. Das Ausrichten des Handelns an der Strategie sowie das Hinterfragen dieser werden dadurch ermöglicht. Können einzelne Ziele nicht klar formuliert werden bzw. können Kennzahlen, Zielwerte und Maßnahmen nicht festgelegt werden, könnte von der Integration dieser Ziele abgesehen werden. Das Gesamtbild würde in diesem Fall jedoch „durchlöchert“. Die Vorteile, die die BSC vor allem durch die Erstellung von Ursache-Wirkungsketten bietet, können nicht ausgenutzt werden. Unpräzise oder unvollständige Darstellungen beeinträchtigen die Effektivität der

¹⁸⁵ Vgl. Horváth & Partner, 2004, S. 453.

¹⁸⁶ Vgl. Kaplan, R. S./Norton, D. P., 2001, S. 209ff, Pfaff, D./Kunz, A. H./Pfeiffer Th., 2000, S. 131. Siehe hierzu auch die Studie von Ittner, Ch./Larcker, D./Meyer, M.W., 2003.

¹⁸⁷ Vgl. Thom, N., 2003, S. 141.

BSC.¹⁸⁸ In diesem Fall wird sich die Regierung früher oder später die Frage stellen müssen, ob die Verfolgung dieser Zielfelder im Sinne der Gesamtstrategie und dessen Umsetzung nicht aufgegeben werden sollte. Entsprechend sind Lösungen im Fall konfligierender Ziele zu finden.

Systematischer Aufbau des Ziel- und Kennzahlensystems sowie der Ursache-Wirkungsketten (Zielprioritäten setzen, Höchstwerte für die Anzahl der Ziele, Kennzahlen und Maßnahmen festlegen)

Der systematische Aufbau der BSC gibt einen Rahmen vor, der auf die Regierungsstrategie zielt und gleichzeitig Gestaltungsspielräume offen lässt. Insoweit wird die Veränderungsfähigkeit in Regierung und Verwaltung verbessert. Der Zwang zur Fokussierung auf das Wesentliche und zur Setzung von Prioritäten schützt vor dem Aufbau immer komplexerer Systeme. Die Komplexitätsreduktion soll durch einen Höchstwert für Ziele, Kennzahlen und Maßnahmen erreicht werden. Dies ist vor allem vor dem Hintergrund der Strategieweiterentwicklung bzw. im Falle eines Regierungswechsels zu beachten.

Mithilfe der transparenten und systematischen Aufzeichnung der Ursache-Wirkungsketten ist es möglich, Umweltänderungen aufzuzeigen und zu verfolgen. Geänderte Annahmen haben automatisch Auswirkungen auf die strategischen Ziele. Die Ursache-Wirkungsketten lassen Schlussfolgerungen zu, inwieweit Veränderungen der Umwelt auf die Ziele der Regierung einwirken.

Gestaltung des BSC-Aufbaus unabhängig von den möglichen Auswirkungen eines Regierungswechsels

Eine BSC an der Schnittstelle zwischen Politik und Verwaltung wird vom Zyklus der Wahlperioden beeinflusst, denn die umzusetzende Regierungsstrategie bedarf zunächst der Legitimation. Damit der Anpassungsprozess zu Beginn einer neuen Legislaturperiode gering gehalten wird, sollte die Struktur der BSC weitestgehend unabhängig von der amtierenden Regierung und deren Arbeitsbereichszuschnitt gestaltet werden. Die BSC wird nicht effizient eingesetzt, wenn sie nach jedem Regierungswechsel vom Grunde auf neu erstellt wird. Ihr effizienter Einsatz ist jedoch ebenfalls gefährdet, wenn die bisherigen Regierungsziele in der BSC verbleiben und lediglich um neue ergänzt werden. Es ist auf

¹⁸⁸ Vgl. Niven, P. R., 2003, S. 68.

eine Grundkonsistenz zu achten, die über Wahlperioden hinweg Bestand besitzt, um die BSC effektiv einsetzen zu können.

Verfahren zur Wirkungsmessung

Der Nachweis des Erreichens von Gemeinwohlzielen erfordert Wirkungsmessungen. Jedoch ist die Messung von Wirkungen mit dem Problem behaftet, dass Wirkungen oft erst nach längerer Zeit erkennbar werden¹⁸⁹ bzw. „ist es teils unmöglich oder nur mit ausserordentlich(!) hohem Forschungsaufwand zu erreichen, eine bestimmte Wirkung zu messen und die festgestellte Veränderung dann noch auf eine bestimmte Ursache zurückzuführen“¹⁹⁰. Trotz der benannten Schwierigkeiten sollte der Wirkungsmessung im Rahmen einer BSC-Implementierung erhöhte Aufmerksamkeit geschenkt werden. *Schmithals-Ferrari* spricht sich dafür aus, nicht nur allgemeine Zufriedenheitsbefragungen in der Bevölkerung durchzuführen, sondern favorisiert nach internationalem Vorbild Feedback-Systeme, zielgruppenorientierte Fokusgruppen und Beteiligungsverfahren,¹⁹¹ um die Wirkung der Regierungsmaßnahmen zu messen. Die Regierung würde Informationen erhalten, die für ihre weitere Strategieentwicklung von besonderer Wichtigkeit sind. Dies ist nicht zuletzt mit Blick auf den Parteienwettbewerb zu beachten.

Initiierung von Feedback- und Lernprozessen zur Weiterentwicklung der Strategie

Es wurde festgestellt, dass die Potenziale der Regierung zur Strategieentwicklung noch nicht umfangreich genutzt werden. Vor allem das Wissen der Ministerialverwaltung wird nicht hinreichend ausgeschöpft. Der BSC-Ansatz sieht Feedback- und Lernprozesse vor, über die das Wissen der Mitarbeiter in die Ursache-Wirkungsketten einfließt. Umweltänderungen können dabei genauso integriert werden, wie neu gewonnene Erfahrungen über Wirkungszusammenhänge. Zumindest für bekannte Phänomene kann die Führungsebene Strategieentwicklungsmaßnahmen dadurch auf einer breiten Informationsgrundlage diskutieren. Für die Feedbackprozesse müssen jedoch entsprechende Strukturen in der Organisation vorhanden sein bzw. entsprechend geschaffen werden. Bereits vorhandene Steuerungssystemen sollte deshalb mit der BSC verknüpft werden.

Im Zuge der Feedback- und Lernprozesse wird letztlich die Strategie selbst hinterfragt. Da sich das Regierungsumfeld verändert, können auch die Voraussetzungen, auf denen die

¹⁸⁹ Vgl. Schedler, K./Proeller, I., 2009, S. 73, Schilling, M./Ruckh, L./Rübcke, F., 2009, S. 4.

¹⁹⁰ Schedler, K./Proeller, I., 2009, S. 72f.

¹⁹¹ Vgl. Schmithals-Ferrari, E., 1999, S. 98.

Strategien basieren, einer Veränderung unterliegen. Insoweit ist eine Weiterentwicklung der Strategie im Sinne des „double-loop“-Lernens¹⁹² im BSC-Standardmodell vorgesehen.¹⁹³ Im BSC-Konzept ist aus diesem Grund aufzuzeigen, wie der Prozess des Feedbacks zwischen Kabinett und Ministerialverwaltung organisiert werden soll, um den Prozess des Lernens zu ermöglichen. Inwieweit die bereitgestellten Informationen zum „Lernen“ genutzt werden, bleibt den politischen Akteuren überlassen. Die BSC kann dafür nur Voraussetzungen schaffen.

4 Praxisbeispiel – Die BSC-Bestrebungen des Landes Brandenburg

4.1 Hintergrundinformationen zu den BSC-Bestrebungen im Land Brandenburg

Das vorangegangene Kapitel hat aus der Literatur Kriterien zur Bewertung einer BSC, die zur Unterstützung der politischen Planung und Steuerung der Vorhaben einer Landesregierung eingesetzt werden soll, erarbeitet. Dieses Kapitel untersucht anhand einer Fallstudie, ob eine in der Praxis vorgefundene BSC-Bestrebungen diesen Ansprüchen gerecht wird. Im Zentrum der Untersuchung stehen das Landessteuerungskonzept des Landes Brandenburg und deren Implementierung. Zunächst geht die vorliegende Arbeit auf einige grundlegende Informationen zur politischen Planung und Steuerung der Vorhaben der Landesregierung Brandenburg ein und erläutert das Umfeld zur Entwicklung des Konzepts. Diese Betrachtung ist notwendig, um die BSC-Bestrebungen des Landes Brandenburg im Gesamtzusammenhang zu bewerten.

4.1.1 Ausgangspunkt für die Entwicklung eines Landessteuerungskonzepts

Nach § 1 der Geschäftsordnung der Landesregierung Brandenburg bestimmt der Ministerpräsident die Richtlinien der Landespolitik.¹⁹⁴ Zur Erfüllung seiner Aufgaben und zur Leitung der Geschäfte der Landesregierung bedient er sich der Staatskanzlei.¹⁹⁵ „Die Staatskanzlei ist die Regierungszentrale der Landesregierung, sie steuert und koordiniert

¹⁹² Siehe Abschnitt 2.2.1.

¹⁹³ Vgl. Kaplan, R. S./Norton, D. P., 1997, S. 243.

¹⁹⁴ Dieser Zusammenhang wird allgemein als Richtlinienkompetenz des Regierungschefs bezeichnet. Der Regierungschef bestimmt die Richtlinien der Politik und trägt dafür die Verantwortung. Vgl. König, K./Siedentopf, H., S. 125.

¹⁹⁵ Vgl. Landesregierung Brandenburg, 2006, § 2 der Geschäftsordnung der Landesregierung Brandenburg.

die Landespolitik. Sie entwickelt Strategien für zentrale Vorhaben der Landesregierung und ist verantwortlich für die Gesamtdarstellung gegenüber der Öffentlichkeit.¹⁹⁶ Die Staatskanzlei ist damit der institutionalisierte Dreh- und Angelpunkt der politischen Planung und Steuerung der Landesregierung Brandenburg und gleichzeitig Impulsgeber für deren Weiterentwicklung. In Wahrnehmung dieser Funktion wurden von der Staatskanzlei die Problemfelder des derzeitigen Steuerungsansatzes der Landesregierung Brandenburg zusammengetragen und wie folgt beschrieben:

- „Dominanz des Kurzfristigen
- fehlende strategische Orientierung und ganzheitliche Betrachtungsweise der Landesregierung
- erhebliche Koordinationsmängel (Ressortegoismen)
- Steuerungsinformationen nur auf ‚Zuruf‘ und mit hohem Aufwand verbunden
- starke Betonung von Input- und Verfahrensaspekten
- fehlende Standardisierung, textliche und schwer erschließbare Ausführungen
- Vernachlässigung von Zielen und von Wirkungsorientierung.“¹⁹⁷

Zur Unterstützung der politischen Planung und Steuerung der Landesregierung Brandenburg wurde für die Erhebung strategischer Informationen ein Regierungsinformationssystem (RIS) verwendet.¹⁹⁸ Das RIS hielt Informationen zu den 270 Vorhaben¹⁹⁹ der Landesregierung vor. Die Informationen zu den Vorhaben wurden halbjährlich schriftlich oder telefonisch bei den Ressorts erfragt. Die Beschreibung des aktuellen Stands der Vorhaben erfolgte in größtenteils verbaler Form und stützte sich auf die subjektive Einschätzung der Ressorts und des jeweiligen Spiegelreferats in der Staatskanzlei.²⁰⁰ Eine quantitative Erhebung des Zielerreichungsgrades in Form von Kennzahlen erfolgte eher selten.

Der Steuerungsansatz sowie die Form der Erhebung „strategischer“ Informationen wurde als nicht mehr zeitgemäß und unzureichend erachtet, um die politische Planung und

¹⁹⁶ Staatskanzlei des Landes Brandenburg, o. J. – Internetressource.

¹⁹⁷ Staatskanzlei des Landes Brandenburg, 2007, S. 2.

¹⁹⁸ Die Pflege des Systems wurde von der Staatskanzlei übernommen.

¹⁹⁹ Der Begriff „Vorhaben“ umfasst die politischen Ziele, Rechtsetzungsvorhaben sowie Maßnahmen und Projekte aus den maßgeblichen Regierungserklärungen und aus dem Koalitionsvertrag.

²⁰⁰ Spiegelreferate werden in der Regierungszentrale eingerichtet, um die Koordination der Arbeit der Landesministerien zu gewährleisten. Damit wird in der Regierungszentrale der Ressortzuschnitt innerhalb der Landesregierung abgebildet. Vgl. König, K./Knoll, Th., 2001, S. 306.

Steuerung der Vorhaben der Landesregierung adäquat durchzuführen bzw. zu unterstützen. Mithilfe eines neuen Steuerungssystems sollten diese Mängel behoben werden.^{201, 202}

4.1.2 Umfeld der Entwicklung des Landessteuerungskonzepts

Ausgehend von der Staatskanzlei des Landes wurde mit der Entwicklung eines Konzepts zur Modernisierung des strategischen Steuerungsinstrumentariums für das Land Brandenburg begonnen. Das Ziel bestand darin, einen ganzheitlichen und landesweiten Steuerungsansatz zu erarbeiten, der sich auf moderne, in der Betriebswirtschaft entwickelte Management-Methoden stützt.

Zur Auswahl des Management-Ansatzes sind zunächst die Anforderungen definiert worden. Mithilfe des neuen Instruments sollte es möglich sein, die zielorientierte Regierungsplanung und -steuerung für das Land insgesamt zu unterstützen. Es war vorgesehen, die Planung der laufenden als auch der zukünftigen Regierungsvorhaben mit entsprechend bereitgestellten Informationen zielorientiert zu ermöglichen. Die politische Steuerung sollte verbessert werden, indem jeweils die aktuellsten Informationen aus den Ressorts über die laufenden Regierungsvorhaben vorliegen und als Grundlage für weitere politische Entscheidungen herangezogen werden können. Folgende Anforderungen wurden im Einzelnen formuliert:

- „Regierungsvorhaben müssen durchgängig in politische Zielsetzungen und operative Maßnahmen (Projekte) zum Zwecke der Zielerreichung (!) unterschieden werden.
- Politische Zielsetzungen und entsprechende operative Maßnahmen sollen strategisch (thematisch) geclustert werden.
- Vermeidung eines möglichen ‚Stille-Post-Effekts‘ auf Grund mehrstufiger subjektiver Einschätzungen und Wertungen.
- Die Messung des Zielerreichungsgrades ist durch geeignete Kennzahlen zu operationalisieren.
- Entscheidungsrelevante Informationen müssen zeitnah zur Verfügung stehen.“²⁰³

Insgesamt sollte das System als Frühwarnsystem, Führungsinstrument und zentrale Datenbank eingesetzt werden können.²⁰⁴ Im Ergebnis wurde der Balanced Scorecard-Ansatz als Grundlage für die Entwicklung des Landessteuerungskonzepts ausgewählt.²⁰⁵

²⁰¹ Vgl. Brenski, C./Liebig, A., 2007, S. 61, Landesregierung Brandenburg, 2004, S. 25 – Internetressource, Landtag des Landes Brandenburg, 2005, S. 2 – Internetressource.

²⁰² Die Pflege des RIS wurde im Zuge dieser Überlegungen und Arbeiten am BSC-Konzept eingestellt.

²⁰³ Staatskanzlei des Landes Brandenburg, 2004b, S. 12.

Da bisher keine Erfahrungen mit dem Balanced Scorecard-Ansatz vorlagen, wurde zunächst mit der Konzeption einer Organisations-Scorecard für die Abteilung 1 der Staatskanzlei begonnen, bevor die Arbeiten zum Landessteuerungskonzept aufgenommen wurden. Die Organisations-Scorecard wurde schließlich als Pilot eingeführt. Die Piloteinführung einer BSC bietet sich besonders gut an, um erste Erfahrungen zu sammeln und die Offenheit für das neue Instrument zu fördern.²⁰⁶ Für die Organisation-Scorecard wurde - wie in der Literatur oft empfohlen²⁰⁷ - eine Modifikation der Perspektiven vorgenommen. Die vier klassischen Perspektiven wurden um die Leistungsperspektive ergänzt.²⁰⁸ Nach anfänglichen Schwierigkeiten, die in der teilweisen Ablehnung des Instruments durch die Mitarbeiter gelegen hätten, teilweise aber auch durch die Unerfahrenheit der beauftragten Berater im Umgang mit einer Ministerialverwaltung hervorgerufen worden wären, seien mit der BSC gute Ergebnisse erzielt worden.²⁰⁹ Die schnellen Anfangserfolge aufgreifend wurde mit der Einbindung der Kosten- und Leistungsrechnung im nächsten Schritt begonnen. In der parallel stattfindenden Konzeptionsphase des Landessteuerungskonzepts flossen die bisher mit dem BSC-Ansatz gesammelten Erfahrungen ein. Die oberste Führungsebene sowie die Abteilungsleiterebene waren in den einzelnen Workshops zur Entwicklung der BSCs nicht vertreten, sie seien jedoch ständig über den aktuellen Stand informiert worden, u. a. im Rahmen von Projektmeetings.²¹⁰

4.2 Das Landessteuerungskonzept des Landes Brandenburg und das bisherige Implementierungsvorgehen

Der vorangegangene Abschnitt hat dargestellt, auf welcher Grundlage die Entwicklung des Landessteuerungskonzepts stattfand. Im Mittelpunkt dieses Abschnitts steht die Bewertung des Landessteuerungskonzepts und der weiteren Implementierungsbemühungen anhand der in Abschnitt 3.3 erarbeiteten Kriterien. Bevor sich diese Arbeit der Prüfung der Kriterien widmet, soll ein Gesamtbild des Landessteuerungskonzepts anhand der

²⁰⁴ Vgl. Staatskanzlei des Landes Brandenburg, 2007, S. 5.

²⁰⁵ Vgl. Brenski, C./Liebig, A., 2007, S. 81.

²⁰⁶ Vgl. Kuster, J. et al., 2008, S. 322.

²⁰⁷ In der Literatur wird für den Einsatz der BSC im öffentlichen Bereich oft eine Modifizierung der Perspektiven empfohlen, um der Sachziel/Gemeinwohlorientierung stärker Rechnung zu tragen. Vgl. Gottbehüt, C., 2002, S. 101, Kah, A./Lüssow, H./Müller, M., 2000, S. 43, Scherer, A. G., 2002, S. 20.

²⁰⁸ Vgl. Staatskanzlei des Landes Brandenburg, 2004a, S. 23.

²⁰⁹ Vgl. Interview mit Frau/Herrn M. vom 30.06.2009.

²¹⁰ Vgl. Interview mit Frau/Herrn D. vom 26.03.2009.

Darstellung der Entwicklung und des Inhalts des Konzepts aufgezeichnet werden. Die Darstellung beschränkt sich auf die wesentlichen Faktoren. Neben der Konzeption werden die Ergebnisse der Interviews mit einbezogen, wodurch die Informationstiefe erhöht wird.

4.2.1 Entwicklung und Beschreibung des Landessteuerungskonzepts²¹¹

Aufbauend auf die Konzeption und die Implementierungsfortschritte der Organisations-Scorecard der Staatskanzlei flossen die gesammelten Erfahrungen und Erkenntnisse in die Erstellung des Landessteuerungskonzepts ein. An der Entwicklung des Landessteuerungskonzepts im Rahmen einer Workshopreihe waren – wie bei der Entwicklung der Organisations-Scorecard – Referenten und Referatsleiter beteiligt. Die Abteilungsleitung wurde im Rahmen von Projektmeetings informiert und brachte an dieser Stelle wichtige Impulse ein. Die oberste Führungsebene unterstützte das Vorhaben, beteiligte sich jedoch nicht aktiv an der Erarbeitung des Konzepts.²¹²

Im Unterschied zur Organisations-Scorecard sind für eine BSC an der Schnittstelle zwischen Regierung und Ministerialverwaltung zusätzliche bzw. andere Anforderungen ausschlaggebend und müssen Berücksichtigung finden. Die Anforderungen ergeben sich aus den Regierungszielen, die in Regierungserklärungen und dem Koalitionsvertrag formuliert wurden. Die Zielsetzungen sind innerhalb einer BSC für die Landessteuerung als steuerungsrelevante Elemente darzustellen. Die Landesregierung hat zahlreiche Schwerpunktthemen (z. B. Bildung, Wirtschaft, Innere Sicherheit) zu bearbeiten. Die BSC muss entsprechend die Politikfelder und die jeweiligen Regierungsziele strukturiert abbilden. Die BSC soll darüber hinaus als Frühwarnsystem genutzt werden. Insoweit sollen mit ihrer Hilfe entscheidungsrelevante Informationen zu den strategischen Zielen bereitgestellt werden, d. h., die aktuellen Zielerreichungsgrade und der Stand der Strategieumsetzung sind abzubilden. Aufgrund des weitreichenden Handlungsfeldes der Landesregierung ist von einer großen Zahl zu verarbeitender Informationen auszugehen. Die zum Einsatz kommende technische Lösung soll deshalb über ein Ampelsystem

²¹¹ Soweit keine anderen Quellenangaben aufgenommen wurden, dient diesem Abschnitt das Landessteuerungskonzept des Landes Brandenburg als Grundlage (inkl. Grafiken). Vgl. Staatskanzlei des Landes Brandenburg, 2004b.

²¹² Vgl. Interview mit Frau/Herrn D. vom 30.06.2009.

verfügen, das grundsätzlich die Übersichtlichkeit erhöht und die Filterung der Informationen, entsprechend ihrer Handlungsnotwendigkeit, zulässt.²¹³

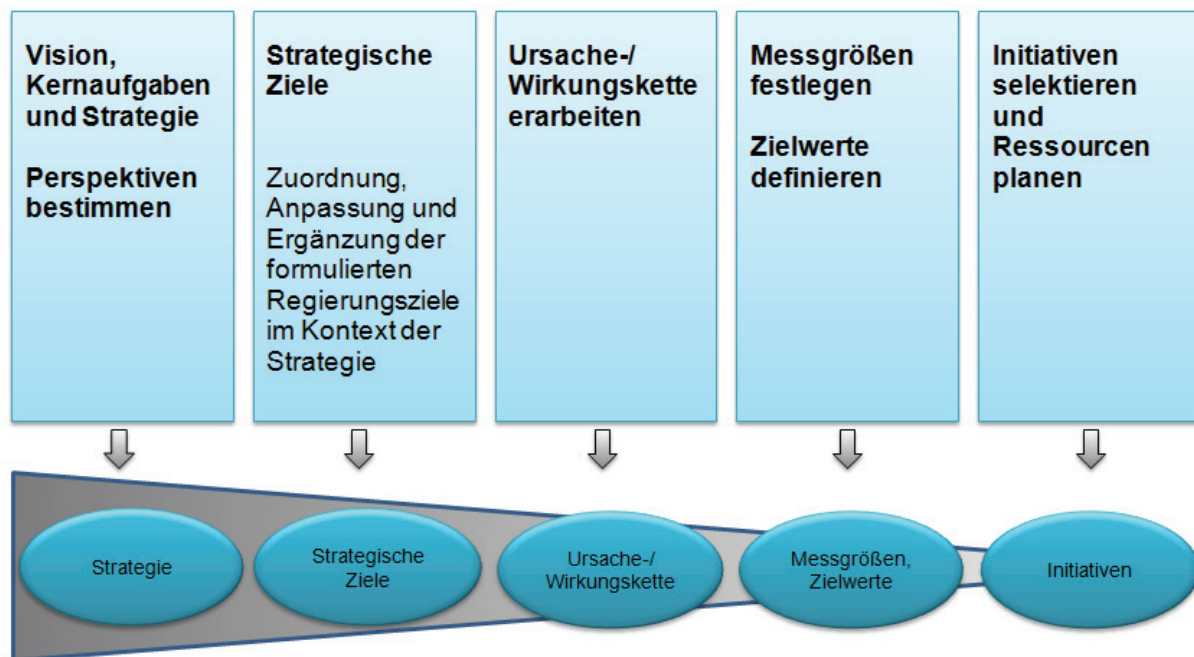


Abbildung 5: Vorgehensmodell BSC

Entlang des dargestellten Vorgehensmodells erfolgt der Aufbau der BSC. Obwohl die Vision im Vorgehensmodell aufgenommen wurde, enthält das Konzept keine weiteren Angaben über das Zukunftsbild der Landesregierung. Die Erarbeitung einer Strategie für die Landessteuerung stellte sich als unmöglich heraus, da bei der Vielzahl der Regierungsziele und deren Komplexität kein Konsens auf eine Strategie hergestellt werden konnte. Die BSC würde zu unübersichtlich. Die erforderliche Transparenz für die Landessteuerung könnte nicht gewährleistet werden. Aus diesem Grund wurde die Idee eingebracht, mehrere BSCs zu entwickeln, die nebeneinander stehend die Strategien des Landes abbilden und für die politische Steuerung eingesetzt werden. Aus dem derzeitigen Koalitionsvertrag²¹⁴ lässt sich bereits eine Struktur von sechs Strategien herauslesen. Für jede dieser Strategien wird eine eigene Scorecard erstellt. Im Ergebnis sollen die Handlungsschwerpunkte Bildung, Wirtschaft, Familie, Sicherheit, Strukturentwicklung und Verwaltungsmodernisierung mithilfe jeweils einer BSC gesteuert werden.

Die Perspektivenwahl stellte eine weitere Herausforderung dar. Die klassischen Perspektiven kamen nicht infrage, vielmehr sollte das Spektrum der wesentlichen

²¹³ Weitere Ausführungen des Konzepts, die sich auf die systemtechnische Umsetzung der BSC beziehen, sind nicht Bestandteil dieser Arbeit.

²¹⁴ Siehe Landesregierung Brandenburg, 2004 – Internetressource.

Regierungstätigkeit in allen Politikfeldern²¹⁵ abgebildet werden. Zudem galt es, die BSCs integrativ zu verbinden. Aus diesen Anforderungen entwickelte sich die Idee, die bisherigen 23 Politikfelder auf sechs aggregierte Politikbereiche zusammenzufassen und diese als Leistungsperspektiven in jede BSC aufzunehmen.

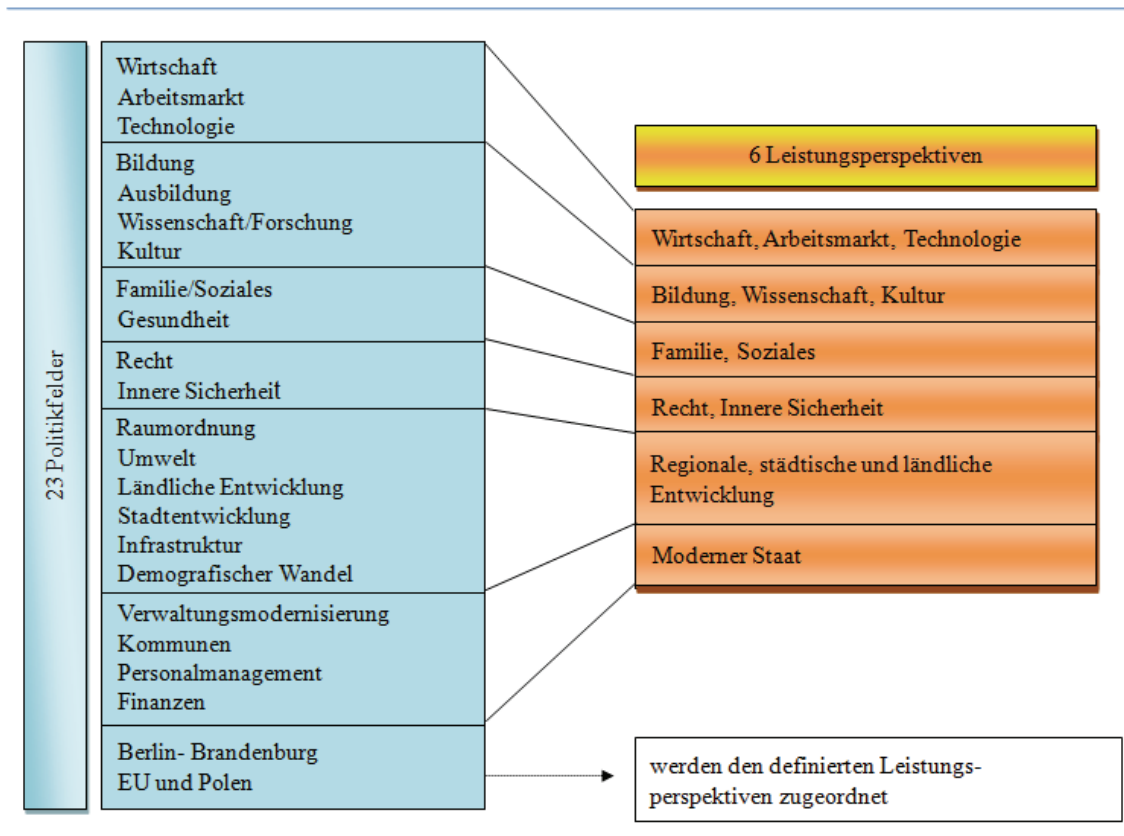


Abbildung 6: Politikfelder/Leistungsperspektiven

Es ist erkennbar, dass die sechs angestrebten Strategien bzw. die Landes-BSCs die gleichen Themen umfassen wie die aufgeführten Leistungsperspektiven. Über diese Struktur werden die Zusammenhänge zwischen den einzelnen Strategien aufgezeigt und abgebildet. Darüber hinaus wird jeweils die Leistungsperspektive zum Schwerpunkt einer BSC, die der zu erreichenden Strategie am nächsten steht, z. B. steht die Leistungsperspektive „Bildung, Wissenschaft und Kultur“ im Zentrum der Bildungs-BSC, die Leistungsperspektive „Moderner Staat“ im Zentrum der Verwaltungsmodernisierungscorecard. Die Balance des Gesamtkonzepts wird dadurch hergestellt.

Zu erwähnen ist, dass die Finanzperspektive innerhalb der Perspektive „Moderner Staat“ abgebildet wird. Wie in der folgenden Abbildung dargestellt, werden die sechs

²¹⁵ Politikfelder bezeichnen Handlungsfelder, die in der politischen Alltagspraxis durch zusammenhängende politische Gestaltungsaufgaben, -probleme und -versuche geprägt sind.

Leistungsperspektiven um zwei weitere Perspektiven ergänzt. Die Prozessperspektive dient der Abbildung von Zielen bezüglich verwaltungsinterner Prozesse. Zudem soll die Sicht auf die Entwicklung von Mitarbeiterfähigkeiten ermöglicht werden. Die Bürger-/Kundenperspektive wird für die Wirkungsmessung eingesetzt.

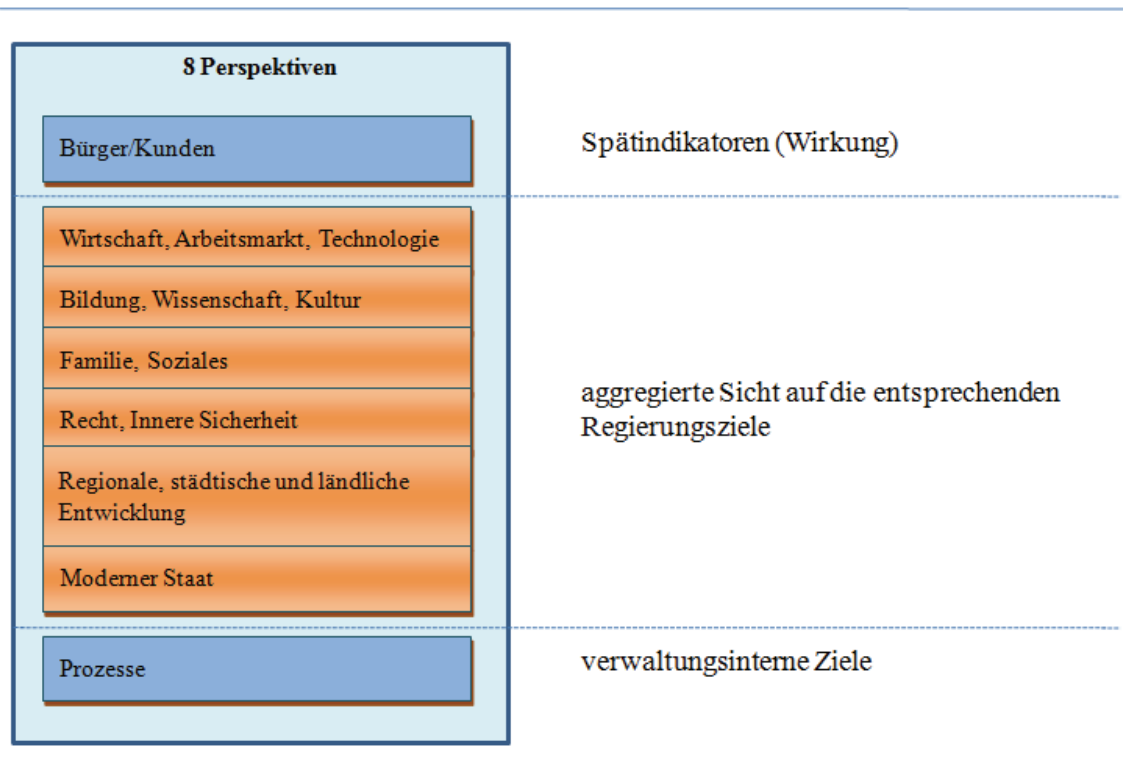


Abbildung 7: Perspektiven der Landes-BSCs

An der Wirkungsperspektive „Bürger/Kunden“ kann der Erfolg der Regierungshandlungen abgelesen werden. Ob bestimmte Wirkungen eintreten oder ausbleiben, sei zum Teil erheblich von äußeren, durch die Regierung nicht beeinflussbaren Faktoren abhängig. Die Beurteilung des Erfolgs einer Regierung anhand eingetretener bzw. nicht eingetretener Wirkungen müsse deshalb immer im Zusammenhang mit dem jeweiligen Umfeld des Problems betrachtet werden. In der Staatskanzlei sei deshalb die Idee entwickelt worden, eine relative Wirkungsmessung vorzunehmen, soweit keine geeigneten Analyseinstrumente zur Verfügung stehen. Die Praktikabilität solle damit erhöht werden. Die politischen Akteure schenken dieser Alternative dagegen weniger Aufmerksamkeit.²¹⁶ Grundsätzlich sei der Ausbau der Wirkungsmessung in Zusammenhang mit einer Implementierung der Landes-BSCs angedacht.²¹⁷

²¹⁶ Vgl. Interview mit Frau/Herrn M. vom 30.06.2009.

²¹⁷ Vgl. Interview mit Frau/Herrn D. vom 30.06.2009.

Strategische Ziele werden aus den Regierungszielen abgeleitet. Zu beachten ist, dass die frühere Informationserfassung im RIS Regierungsziele, Maßnahmen, Rechtsetzungsvorhaben und Projekte auf einer Ebene zusammenfasste. An dieser Stelle wird eine systematische Trennung vorgenommen, um die einzelnen Bestandteile an der richtigen Stelle in die BSCs einfließen zu lassen.

Am Anfang sei der Aufbau einer BSC auf möglichst gut abgrenzbare Ziele zu richten, um Komplexität zu vermeiden und den Umgang mit dem Instrument Schritt für Schritt zu lernen. Zunächst sollten nur Ziele mit einer hohen politischen Priorität aufgenommen werden. Die Aufmerksamkeit auf diese politischen Ziele führte gleichzeitig zu einer erhöhten Aufmerksamkeit und Auseinandersetzung mit dem Instrument.²¹⁸ Das Problem konfligierender Ziele solle, sofern ein derartiger Fall einträte, durch eine politische Prioritätensetzung gelöst werden.²¹⁹

Die Zielerreichung kann anhand der vorher in Abstimmungen zwischen den Ressorts und der Staatskanzlei definierten Kennzahlen und Zielwerten abgelesen werden. Die Ministerien sind für die Steuerung der Maßnahmen und die Erhebung und Dokumentation der Kennzahlen zuständig. Der Erhebung von Kennzahlen und der Festlegung von Zielwerten sowie Maßnahmen sei jedoch noch wenig Aufmerksamkeit geschenkt worden.²²⁰ In Anhang 4 bis 6 ist die modellierte Bildungsscorecard aufgeführt, die zudem verdeutlicht, dass eine klare Strategie- und Zielformulierung möglich sind. Ausschlaggebend sei jedoch, ob die politische Führung klare Strategien und Ziele flächendeckend vorgibt, die zugleich den Anforderungen der BSC entsprechen.²²¹ Aus der Bildungs-Scorecard können 20 strategische Ziele und 26 Kennzahlen abgelesen werden.²²² Im Gesamtkonstrukt der Landes-BSCs ergeben sich ca. 120 strategische Ziele und mindestens 160 Kennzahlen, die erhoben bzw. verfolgt werden müssen. Der Aufwand zur Pflege und Weiterentwicklung der BSC verteilt sich auf die neun Ministerien und die Staatskanzlei.

Die Struktur der Landes-BSCs macht deutlich, dass keine BSC nur einem Ministerium zugeordnet werden kann. An der Umsetzung der strategischen Ziele innerhalb einer BSC

²¹⁸ Vgl. Interview mit Frau/Herrn M. vom 30.06.2009.

²¹⁹ Vgl. Interview mit Frau/Herrn D. vom 30.06.2009.

²²⁰ Vgl. Interview mit Frau/Herrn D. vom 26.03.2009.

²²¹ Vgl. Interview mit Frau/Herrn D. vom 30.06.2009, Interview mit Frau/Herrn M. vom 30.06.2009, Interview mit Frau/Herrn K. vom 02.07.2009.

²²² Die Zuordnung von Maßnahmen zu den einzelnen Zielen ist nicht Bestandteil des Konzepts.

sind sehr oft unterschiedliche Ministerien beteiligt. Das Konzept sieht die Verortung der Landes-BSCs deshalb in der Staatskanzlei vor, weil sie aufgrund ihrer bisherigen Aufgaben und Funktionen prädestiniert erscheint. Die Zuarbeiten der Ministerien für die BSCs sollen durch sie koordiniert werden.²²³

Um eine Konsistenz zwischen der Steuerung mittels Landes-BSCs und der Steuerung der einzelnen Ressorts zu erreichen, sieht das Konzept die Einrichtung von Ressort-BSCs vor. Im ersten Schritt sollen Organisations-Scorecards in den Zentralabteilungen aufgebaut werden. Bereits in die Organisations-Scorecards können Landes-Ziele aufgenommen werden. Die weitere Kaskadierung in Bezug auf Ressort-BSC ist angedacht,²²⁴ jedoch im Konzept noch nicht beschrieben. Das Konzept sieht zunächst folgendes Gesamtmodell vor:

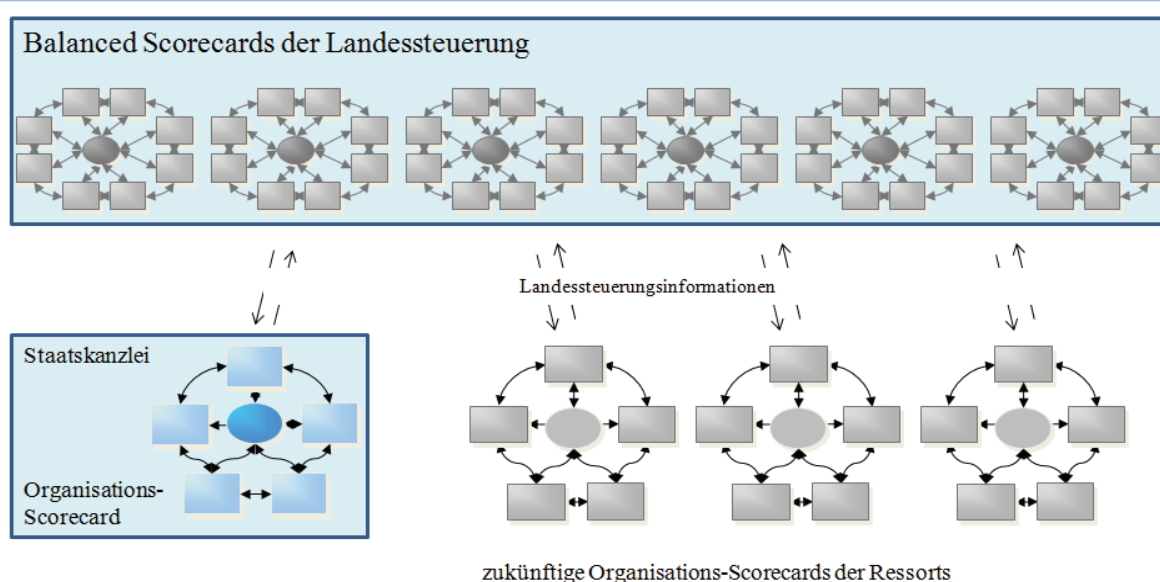


Abbildung 8: Modifizierte Darstellung des Gesamtmodells BSC²²⁵

Im Konzept werden weiter die Rahmenbedingungen definiert, die für die Einrichtung der Landes-BSCs erforderlich sind. Da die Kennzahlen für die Landessteuerung von den Ressorts bereitgestellt werden sollen, ist eine entsprechend formale Regelung zu treffen (Änderung der „Gemeinsamen Geschäftsordnung für die Ministerien des Landes Brandenburg“). Alternativ oder ergänzend schlägt das Konzept einen Kabinettsbeschluss vor. Vor allem unter Berücksichtigung des stark ausgeprägten Ressortprinzips²²⁶ im Land Brandenburg, sei dies ein wichtiger Schritt im Umsetzungsprozess der Landes-BSCs.²²⁷

²²³ Anhang 7 stellt die Austauschbeziehungen zwischen der Landesregierung und -verwaltung dar.

²²⁴ Vgl. Interview mit Frau/Herrn D. vom 26.03.2009.

²²⁵ Eigene Darstellung in Anlehnung an Staatskanzlei des Landes Brandenburg, 2004b, S. 35.

²²⁶ „Innerhalb der einzelnen Politikfelder sind die Regierungsbehörden zuständig und befugt, die Regierungsfunktionen ihres Politikfeldes auszuüben.“, Becker, B., 1989, S. 281. Innerhalb der Richtlinien

Zu Beginn einer Legislaturperiode bzw. mit Beginn der praktischen Umsetzung der BSC soll die Staatskanzlei (in Umsetzung der Richtlinienkompetenz des Ministerpräsidenten) auf Basis der Regierungserklärung bzw. des Koalitionsvertrags und der Vorhabenplanung die Regierungsziele, die Kennzahlen sowie die Maßnahmen vorschlagen, mit dem jeweils zuständigen Ministerium abstimmen und im Sinne einer Zielvereinbarung festhalten. In der Staatskanzlei sei die Erfahrung gesammelt worden, dass radikale Änderungen der Strategie nur selten vorkommen. Im Vordergrund stünden die Anpassung der Strategien und die Verschiebung von politischen Prioritätensetzungen. Die bereits analysierten und in den Landes-BSCs dargestellten Kausalitäten könnten zu einem großen Teil weiterhin genutzt werden, wodurch der Aufwand des BSC-Umbaus verringert werde.²²⁸ Zielanpassungen innerhalb der Legislaturperiode wären mit dem betreffenden Ressort abzustimmen. Dieses Vorgehen ist ebenfalls über einen entsprechenden Kabinettsbeschluss zu legitimieren.

Um einen Feedbackprozess zu initiieren und damit das Wissen der Beschäftigten in die Strategieentwicklung einfließen zu lassen, seien ein intensiver Kommunikationsprozess und eine veränderte Verantwortungskultur notwendig. Über die Führungskräfte solle das Fachwissen kanalisiert und in die politische Richtung getragen werden. Führungskräfte sollten sich dem Strategischen stärker zuwenden und sich nicht mehr als besserer Sachbearbeiter verstehen. Die Verantwortungskultur bzw. die gelebte Fehlerkultur müsse in diesem Zusammenhang verändert werden, da sie mit negativen Assoziationen behaftet sei und den Feedbackprozess erschwere.²²⁹ In direktem Zusammenhang dazu stehen Anreizsysteme, die eingesetzt werden sollen, um die Motivation zur Handlung nach der Strategie zu erhöhen. Solange in den Bereichen Verantwortungs- und Fehlerkultur keine Veränderung einträte, seien Anreizsysteme jedoch schwer vorstellbar.²³⁰ Die angespannte Haushaltslage erschwere monetäre Anreizsysteme zusätzlich.²³¹ Auf der anderen Seite trägt die BSC-Struktur selbst dazu bei, dass ein Handeln im Sinne der Strategie erhöht wird. Die Transparenz der BSC-Elemente und die Verknüpfungen zwischen den Elementen zeigten den einzelnen Mitarbeitern, wie sie in den Prozess der Strategieumsetzung eingebunden seien und welchen Beitrag sie an der Zielerreichung

des Ministerpräsidenten leiten die Minister ihren Geschäftsbereich selbstständig und unter eigener Verantwortung. Vgl. König, K./Siedentopf, H., 1997, S. 125.

²²⁷ Vgl. Interview mit Frau/Herrn M. vom 30.06.2009.

²²⁸ Vgl. Interview mit Frau/Herrn M. vom 30.06.2009.

²²⁹ Vgl. Interview mit Frau/Herrn M. vom 30.06.2009.

²³⁰ Vgl. Interview mit Frau/Herrn M. vom 30.06.2009.

²³¹ Vgl. Interview mit Frau/Herrn K. vom 02.07.2009.

hätten. Dieser Aspekt sollte immer wieder hervorgehoben werden, um die Motivation der Mitarbeiter zur Strategieumsetzung zu erhöhen.²³²

4.2.2 Beschreibung des weiteren Implementierungsvorgehens

Im Anschluss an die Beschreibung der Entwicklung und der Inhalte des Landessteuerungskonzepts soll nachfolgend auf die weiteren Implementierungsbestrebungen und die genutzte Einführungsstrategie eingegangen werden, bevor im letzten Abschnitt des Kapitels die Bewertung der BSC-Bestrebung des Landes Brandenburg erfolgt.

Die Umsetzungsstrategie sah die Einführung weiterer Organisations-Scorecards in den Zentralabteilungen der Ministerien vor. Auf diese Art und Weise sollten die einzelnen Ministerien Erfahrungen mit dem Instrument sammeln und so auf die Einführung von Landes-BSCs besser vorbereitet werden. Die anderen Ministerien sollten bei der Einführung der jeweiligen Organisations-Scorecard von den Erfahrungen der Staatskanzlei partizipieren, indem ihnen ein Kompetenzteam aus Mitarbeitern der Staatskanzlei während der Einführungsphase zur Verfügung gestellt wird. In der zeitlichen Folge kam es in der Staatskanzlei jedoch zu einem Führungswechsel. Der Promotor der BSC-Initiative wechselte innerhalb der Landesregierung. Die BSC-Idee wurde von der neuen Führungsebene nicht in gleicher Weise unterstützt.²³³

Um das Projekt weiter voranzutreiben, wurde am 27.09.2006 im Ministerium für Bildung, Jugend und Sport (MBS) eine Präsentationsveranstaltung durchgeführt. Hier wurde die Organisations-Scorecard der Staatskanzlei einigen Mitarbeitern (Referenten- und Referatsleiterebene) aus dem Zentralbereich vorgestellt. Das Instrument stieß auf wohlwollendes Interesse. Im Anschluss daran wurde in Zusammenarbeit mit dem beauftragten Dienstleister ein Konzept für das MBS ausgearbeitet. Vertreter des MBS selbst wirkten aufgrund zeitlicher Restriktionen²³⁴ nicht an der Erarbeitung des Konzepts mit. Die Erarbeitung des Konzepts durch die Staatskanzlei war möglich, da die Organisations-Scorecard der Staatskanzlei als Template²³⁵ herangezogen und MBS-

²³² Vgl. Interview mit Frau/Herrn D. vom 30.06.2009.

²³³ Vgl. Interview mit Frau/Herrn D. vom 26.03.2009.

²³⁴ Das Ministerium zog in dieser Zeit um.

²³⁵ Als Template wird eine Grundschablone bezeichnet, die in gleicher Weise immer wiederverwendet, jedoch um die jeweiligen Spezifika des Anwendungsobjekts erweitert wird.

bezogene Informationen aus dem Spiegelreferat generiert werden konnten.²³⁶ Im MBS selbst wurde das erarbeitete Konzept zwischen Leitungs- und Zentralbereich diskutiert. Unter Abwägung von Kosten und Nutzen aufgrund der nicht ausreichend vorhandenen übergreifenden Projektstruktur und in Ermangelung eigener monetärer wie personeller Ressourcen wurde die weitere Verfolgung vonseiten des MBS eingestellt.²³⁷ Da das Projekt durch die Führungsebene in der Staatskanzlei nicht länger unterstützt wurde, mussten die Bestrebungen zur Implementierung von Organisations-Scorecards als Grundlage für den Aufbau der Landes-BSCs eingestellt werden.²³⁸ Die politische Planung und Steuerung findet derzeit anhand von Vorhabenlisten, Akten und „Köpfen“ statt. Das RIS wurde nicht wieder aktiviert.²³⁹ Der Prozess zur Erhebung des aktuellen Stands der Regierungsvorhaben²⁴⁰ hat sich nicht verändert.

4.2.3 Bewertung der BSC-Entwicklung und -Implementierung

Der Inhalt des Landessteuerungskonzepts und die Implementierungsbestrebungen wurden in den vorangegangenen Abschnitten beschrieben. Deren Bewertung ist Inhalt des folgenden Abschnitts. Die aus der Literatur erarbeiteten Kriterien geben das Bewertungsmaß vor.

Festlegung der und Ausrichtung auf die Regierungsstrategie

Die Arbeit der Regierung orientiert sich an 23 Politikfeldern. Gleichzeitig fordert der BSC-Ansatz die Ausrichtung der gesamten Organisation an einer Strategie. Das Konzept trägt beiden Herausforderungen Rechnung, indem die 23 Politikfelder auf sechs Politikbereiche zusammengefasst und für jeden Politikbereich eine Strategie und somit eine BSC konzipiert werden. Da kein Politikbereich einem anderen vorgezogen wird, stehen die BSCs gleichberechtigt nebeneinander. Das Besondere der Landes-BSC liegt darin, dass die thematische Ausrichtung der sechs BSCs in jeder der anderen BSCs anhand der Leistungsperspektiven wiederkehrt und die BSCs integrativ verbunden sind. Im Umkehrschluss werden die Ziele einer BSC gleichzeitig zu Zielen einer anderen BSC und damit einer anderen Strategie. Ein Beispiel soll diesen Sachverhalt verdeutlichen. In die Bildungsscorecard wurde das Ziel „Jugenddelinquenz senken“ unter der

²³⁶ Vgl. Interview mit Frau/Herrn D. vom 26.03.2009.

²³⁷ Vgl. Interview mit Frau/Herrn K. vom 02.07.2009

²³⁸ Vgl. Interview mit Frau/Herrn D. vom 26.03.2009.

²³⁹ Vgl. Interview mit Frau/Herrn M. vom 30.06.2009.

²⁴⁰ Siehe Abschnitt 4.1.1

Leistungsperspektive „Recht und innere Sicherheit“ aufgenommen. Dieses Ziel muss sich gleichermaßen in der Sicherheits-Scorecard unter der Perspektive „Bildung, Wissenschaft, Kultur“ wiederfinden. Die Ausrichtung aller BSC-Elemente bedarf erhöhter Aufmerksamkeit, da die meisten Ziele sowie die dazugehörigen Kennzahlen und Maßnahmen in zwei Landes-BSCs aufgenommen werden müssen, um den integrativen Charakter des Modells beizubehalten.

Das Konzept des Landes Brandenburg sieht vor, nur die Ziele in die BSCs aufzunehmen, die als strategische Ziele im Sinne der BSC deklariert werden können, d. h., es werden nur Ziele aufgenommen, die einen Beitrag zur Strategie liefern. Ziele, deren Erreichung bereits hinreichend abgesichert ist, und Abweichungen, die nicht zu erwarten sind, werden nicht in die BSCs aufgenommen.

Die Unterlagen zur BSC-Konzeption enthalten keine Hinweise, wie durch Anreizsysteme das Handeln der Mitarbeiter im Sinne der Strategie angeregt werden soll. Die Motivation zur Handlung nach der Strategie soll sich daraus ergeben, dass jeder Mitarbeiter seinen Arbeitsplatz besser in das Gesamtsystem einordnen kann. Ob dies allein ausreicht, kann nicht abschließend beurteilt werden.

Die gewählte Umsetzungsstrategie sah eine schrittweise Heranführung an das Instrument vor. Die Einrichtung einer Organisations-Scorecard war der erste Schritt, um die Kaskadierung der Landes-BSC durchzuführen. Damit stand der Weg frei, die ganze Organisation an der Strategie auszurichten.

Das Fachwissen der in den Ministerien tätigen Mitarbeiter ist unerlässlich für die Festlegung von Zielen, Kennzahlen, Zielwerten und Maßnahmen und soll deshalb stärker einbezogen werden. Das Landessteuerungskonzept sieht eine intensive Kommunikation und Abstimmung zwischen den Ministerien, der jeweiligen politischen Leitung und der Staatskanzlei als für die BSC-Pflege zuständige Organisation vor. Der formalen Legitimation des Prozesses wurde Rechnung getragen, indem eine Anpassung der „Gemeinsamen Geschäftsordnung“ vorgesehen ist. Zu beachten bleibt aber, dass eine einheitliche Steuerung aufgrund des Ressortprinzips erschwert wird. Die jeweiligen Bemühungen vor Ort wiegen deshalb schwerer als die formale Legitimation. Ein Veränderungsprozess ist durch zusätzliche Maßnahmen (z. B. Akzeptanzmanagement)

und vor allem durch den Rückhalt der obersten Führungsebene zu unterstützen. Jedoch wurden beide Aspekte nicht ausreichend berücksichtigt.

Zu den weiteren Schwächen des Projekts zählten die nicht ausreichend ressortübergreifend angelegte Projektstruktur und die durch den Wechsel bedingte fehlende Führungsunterstützung, die eine Kaskadierung nicht ermöglichte. Zusätzlich sind die ohne Beteiligung der obersten Führungs- und Abteilungsleiterenebene durchgeführten Workshops anzuführen. Die Strategie kann nur von der Führungsebene festgelegt werden. Insoweit muss die oberste Führungsebene sowie die Abteilungsleiterenebene in die Erarbeitung der BSC stark einbezogen werden und das Projekt intern voranbringen.

Klare Strategie- und Zielformulierung sowie -kommunikation

Aus der Konzeption und den aufgeführten Beispielen wird klar, dass sowohl die Strategie- als auch die Zielformulierung grundsätzlich möglich sind. Letztlich muss aber die oberste Führungsebene die Festlegungen treffen, wobei die politische Rationalität als Hemmfaktor wirken kann. Langfristig soll die Kommunikation der Strategien und Ziele über ein Gesamtmodell erfolgen. Die sechs Landes-BSCs stehen an der Spitze. Die beabsichtigte Implementierung von ressorteigenen BSCs ermöglicht das Herunterbrechen der Landesziele in Kennzahlen, Zielwerte und Maßnahmen. Damit kann die Strategiekommunikation bis an jeden Arbeitsplatz erfolgen. Das Problem konfligierender Ziele soll durch politische Prioritätensetzung gelöst werden. Aufgrund des derzeitigen Stands der BSC-Bestrebungen im Land Brandenburg, kann eine abschließende Beurteilung an dieser Stelle jedoch nicht erfolgen.

Systematischer Aufbau des Ziel- und Kennzahlensystems sowie der Ursache-Wirkungsketten (Zielprioritäten setzen, Höchstwerte für die Anzahl der Ziele, Kennzahlen und Maßnahmen festlegen)

Aus der Konzeption wird deutlich, dass nicht alle Ziele der Regierungsplanung in die einzelnen BSCs aufgenommen werden können, da ein übersichtlicher Aufbau des Zielsystems gefährdet wäre. Zudem muss beachtet werden, dass nicht alle in der Regierungsplanung aufgenommenen Vorhaben als Ziele im Sinne der BSC zu interpretieren sind. Insoweit müssen Regierungsziele nach Zielen im Sinne der BSC und sonstigen Vorhaben unterschieden werden bzw. müssen Maßnahmen, Projekte und Rechtsetzungsvorhaben einzelnen Zielen zugeordnet werden. Es ist erkennbar, dass mit der Einführung einer BSC das Verständnis über die Zusammenhänge der einzelnen

Regierungsvorhaben geschärft werden muss, damit eine Einordnung in die BSC-Struktur gelingt.

Der Aufbau des Zielsystems ist insoweit systematisch, als dass alle Ziele entsprechend den Perspektiven aufgeteilt werden. Jedoch erfolgt keine reine Verbindung der Ziele „von unten nach oben“ innerhalb der Perspektiven, wie dies im Standard-Modell der BSC vorgesehen ist.²⁴¹ Zwischen der Prozessperspektive und den sechs Leistungsperspektiven sind in jede Richtung Verbindungen möglich. Die Durchbrechung der Vorgehensweise ist auf den besonderen Aufbau der Landes-BSCs und ihrer Perspektiven, die sich in jeder der sechs BSC wiederfinden, zurückzuführen. Über diesen Weg wird eine Verbindung der nebeneinander stehenden Landes-BSCs geschaffen. Auf der einen Seite wird durch diesen Schritt Integrität zwischen den Landes-BSCs hergestellt. Auf der anderen Seite wird sie zwischen den Perspektiven teilweise aufgegeben. Die Ursache-Wirkungsketten folgen nicht mehr der im Standard vorgesehenen Systematik. Im Ergebnis wird die Komplexität an dieser Stelle drastisch erhöht. Ob die Komplexität in der Praxis überblickt werden kann, ist aufgrund der derzeitigen Situation nicht überprüfbar. Das Erreichen der Ziele aus den sechs Leistungsperspektiven und der Prozessperspektive findet aber immer einen Niederschlag in der Wirkungsperspektive. Dies ist von zentraler Bedeutung, denn nur die Wirkungsperspektive gibt Auskunft über die Verbesserung des Gemeinwohls und damit über den Erfolg der Regierung.

Eine Reduzierung der Komplexität wird andererseits erreicht, indem nur erfolgsrelevante Elemente in die BSC aufgenommen werden. Grundsätzlich muss die Höchstanzahl für die Ziele, Kennzahlen und Maßnahmen festgelegt werden.²⁴² Genaue Richtwerte sind im Konzept nicht festgesetzt worden. Ein insgesamt erhöhter Aufwand ergibt sich aber weniger durch die Gesamtanzahl von Zielen, Kennzahlen und Maßnahmen – bisher wurden ca. 270 Regierungsvorhaben bearbeitet – als vielmehr durch die Verknüpfung der Ziele innerhalb der Ursache-Wirkungsketten und die Erhebung von Kennzahlen. Bisher wurde jedoch wenig Aufmerksamkeit auf das Festlegen von Kennzahlen, Zielwerten und Maßnahmen gelegt. Auf diesen Nachholbedarf ist bei der Weiterführung des Landes-BSC-Ansatzes zu achten.

²⁴¹ Im Standardmodell bauen die Ziele aufeinander auf, von der „untersten“ zur „obersten“ Perspektive, z.B. von der Lern- und Entwicklungs- über die Prozess-, zur Kunden- und schließlich zur Finanzperspektive. Eine Verbindung der Ziele von oben nach unten, z.B. von der Finanz- zur Prozessperspektive, ist nicht vorgesehen. Siehe hierzu Vgl. Kaplan, R. S./Norton, D. P., 2001, S. 63ff.

²⁴² Vgl. Interview mit Frau/Herrn D., 30.06.2009, Interview mit Frau/Herrn M., 30.06.2009, Interview mit Frau/Herrn K., 02.07.2009.

Verfahren zur Wirkungsmessung

Das Landessteuerungskonzept enthält keine klaren Methoden oder sonstigen Vorgaben zur Wirkungsmessung. In der Staatskanzlei sind bereits einige Ideen entwickelt worden. Sie wurden jedoch nicht für einzelne Ziele konkretisiert oder gar manifestiert. An dieser Stelle besteht erheblicher Handlungsbedarf, denn die Wirkungsmessung ist eine Voraussetzung für die Weiterentwicklung der Strategie. An dieser Stelle sei aber erneut darauf hingewiesen, dass die Messung von Wirkungen des Regierungshandelns bestimmten Schwierigkeiten unterliegt.²⁴³

Gestaltung des BSC-Aufbaus unabhängig von den möglichen Auswirkungen eines Regierungswechsels

Das Landessteuerungskonzept orientiert sich beim Aufbau der Landes-BSCs an den Politikfeldern, da sie unabhängig von der Regierungskonstellation zur Anwendung kommen. Eine Regierungsneubildung und eine damit ggf. zusammenhängende Änderung von Zuständigkeiten der Ressorts haben keine Auswirkung auf den BSC-Aufbau. Beeinflusst werden die Landes-BSCs dagegen von der Neuformulierung von Strategien und der Änderung strategischer Ziele sowie Kennzahlen und Zielwerten. Innerhalb der kontinuierlichen Weiterentwicklung der BSC werden diese Neuerungen aufgenommen und verarbeitet.

Initiierung von Feedback- und Lernprozessen zur Weiterentwicklung der Strategie

Das Gesamtmodell des Landessteuerungskonzepts sieht vor, dass alle festgelegten Daten aus den Ministerien für die Landes-BSCs bereitgestellt werden. Wie der Feedbackprozess innerhalb der einzelnen Ressorts gestaltet oder organisiert werden soll, ist im Konzept nicht erläutert. Darüber hinaus ist nicht geklärt, wie die Fehler- und Verantwortungskultur verbessert werden könnten, um den Feedbackprozess zu erleichtern. Auch an dieser Stelle ist ein dringender Handlungsbedarf zu erkennen.

²⁴³ Siehe Abschnitt 3.3.

5 Schlussbetrachtung

5.1 Zusammenfassung der Ergebnisse

Zusammenfassend ist festzustellen, dass sich ein gemischtes Bild der BSC-Bestrebungen des Landes Brandenburg ergibt. Der Festlegung und Ausrichtung auf die Regierungsstrategie wurde durch die besondere Ausgestaltung der Landes-BSCs Rechnung getragen. Die Orientierung der BSCs an den Politikfeldern erscheint geeignet, die politische Planung und Steuerung zu unterstützen. Während im Konzept Strukturen für ein Handeln nach der Strategie (Kaskadierung) grob aufgenommen wurden, sind zusätzliche Anreize zum Handeln im Sinne der Strategie nicht vorgesehen. Das Konzept sieht zwar einen intensiveren Kommunikationsprozess zwischen den Ministerien und der Staatskanzlei vor, der die politische Steuerung weiter unterstützen soll, wie dieser im Detail gestaltet wird, bleibt offen. Eine klare Strategie- und Zielformulierung stellen für die bisherige BSC-Entwicklung kein Problem dar, letztlich ist an dieser Stelle aber der Wille der politischen Akteure ausschlaggebend. Der systematische Aufbau des Ziel- und Kennzahlensystems sowie der Ursache-Wirkungsketten ist aus der Konzeption erkennbar. Aufgrund der besonderen Perspektivenstruktur ergibt sich jedoch eine vom Standard abweichende Verknüpfung der Ziele über die Perspektiven hinweg, welche zu mehr Komplexität führt. Wie die erhöhte Komplexität bewältigt wird bzw. werden soll, wurde nicht geklärt. Letztlich münden aber alle Ziele in der – über den Erfolg bestimmenden – Wirkungsperspektive. Die Wirkungsperspektive spielt in der BSC-Konzeption eine wichtige Rolle. Verfahren zur Messung der Wirkungen wurden aber nicht konkretisiert oder manifestiert. Die Höchstanzahl für Ziele, Kennzahlen und Maßnahmen wurde ebenfalls nicht festgelegt. Insgesamt fand eine konkrete Definition von Kennzahlen und Zielwerten noch nicht ausreichend statt. Maßnahmen wurden bisher noch nicht zu einzelnen Zielen zugeordnet. Durch die besondere Struktur der Landes-BSCs ist es gelungen, die BSCs unabhängig von einem Wechsel der Regierung aufzubauen. Die Prozesse Feedback und Lernen fanden im Konzept jedoch noch keine Beachtung, obwohl sie für die Strategieweiterentwicklung von zentraler Bedeutung sind. Bezüglich einiger Kriterien ist das Konzept bereits sehr detailreich, an anderer Stelle sind noch erhebliche Nachbesserungen erforderlich.

Die BSC-Umsetzung wies grobe Fehler und Probleme auf. Das angedachte Implementierungsvorgehen erscheint für die Einführung der Landes-BSCs grundsätzlich

geeignet. Die Projektorganisation wurde aber nicht ressortübergreifend angelegt. Das schwerwiegendste Problem war letztlich der Führungswechsel innerhalb der Staatskanzlei. Die Entwicklung und Implementierung der BSC können darüber hinaus nicht allein von der Abteilungs- und Referatsleiterebene bewältigt werden. Letztlich wurde das Implementierungsverfahren zurückgestellt. Die in Abschnitt 4.1.1 dargestellten Problemfelder des Steuerungsansatzes konnten nach wie vor nicht behoben werden, stattdessen begnügt sich die Landesregierung und Ministerialverwaltung Brandenburg mit Vorhabenlisten, Einzelakten und „Köpfen“ zur Unterstützung der politischen Planung und Steuerung.

5.2 Fazit

Im Rahmen der vorliegenden Arbeit wurde herausgestellt, dass für den Einsatz einer BSC zur Unterstützung der politischen Planung und Steuerung einer Regierung eine Reihe von Anforderungen erfüllt sein müssen. Zum einen muss eine BSC den Herausforderungen an der Schnittstelle zwischen Politik und Verwaltung genügen, zum anderen muss der Charakter des Standard-Modells erhalten werden, damit die BSC ihre Funktionen erfüllen kann. Unter Beachtung des BSC-Prozesses hat die vorliegende Arbeit einen Kriterienkatalog entwickelt, der beide Bereiche berücksichtigt und die Bewertung von BSC-Bestrebungen in der Praxis ermöglicht.

In der Fallstudie standen zunächst die strategische Ausrichtung der Regierung sowie der systematische Aufbau der BSC im Zentrum der Bemühungen. Die Idee der sechs Landes-BSCs kann zudem zur Lösung einiger Schwierigkeiten des BSC-Einsatzes in diesem Bereich beitragen. Die Fallstudie zeigt aber auch, dass die Wirkungsmessung eine große Herausforderung für die Regierung und die Ministerialverwaltung darstellt und der personelle Faktor zu wenig Beachtung fand. Die Initiierung des Feedbackprozesses wurde nicht geklärt. Anreize zur Motivationssteigerung oder Schulungen der Beschäftigten wurden nicht ausreichend berücksichtigt. Aus der Fallstudie wurde deutlich, dass für eine BSC-Initiative nur dann eine Chance zur Umsetzung besteht, wenn die oberste Führungsebene hinter der Idee steht und die BSC-Idee übergreifend durchgesetzt werden kann. Die Führungsunterstützung wurde in der Fallstudie als *der* erfolgskritische Faktor dargestellt. In unmittelbarem Zusammenhang dazu steht das Problem der Formulierung und Ableitung klarer Strategien und Ziele durch die Regierenden. Die Unterstützungsleistung der BSC für die politische Planung und Steuerung der Vorhaben

einer Landesregierung kann letztlich darin liegen, politische Prozesse in einen strategischen Rahmen zu setzen.

5.3 Lessons learned

Die wesentlichen Erkenntnisse aus dieser Arbeit werden im folgenden Kapitel thesenartig zusammengefasst. Die ersten beiden Feststellungen beziehen sich auf die allgemeine Anwendung der BSC im Bereich an der Schnittstelle zwischen Politik und Verwaltung. Die drei folgenden Erkenntnisse beziehen sich auf die BSC-Implementierung.

Unterstützung der politischen Planung und Steuerung durch die BSC erst nach spezifischer Anpassung der BSC

Der stärkere Einbezug von Strategie in die politische Planung und Steuerung kann mithilfe des strategischen Steuerungsinstruments BSC erreicht werden. Durch die BSC wird die ganze Organisation an der Strategie ausgerichtet. Der Standard-Aufbau der BSC ist für den öffentlichen Bereich jedoch wenig geeignet, da hier die Gemeinwohlorientierung, nicht die Gewinnerorientierung im Vordergrund steht. Soll die BSC zur Unterstützung der politischen Planung und Steuerung eingesetzt werden, sind darüber hinaus weitere Aspekte zu berücksichtigen. Wie in der Fallstudie beschrieben, können aufgrund der Flexibilität der BSC die Handlungsfelder der Politik in aggregierter Form durch die BSC abgebildet und auf diesem Weg gesteuert werden. Die spezifische Anpassung der BSC an die Anforderungen an der Schnittstelle zwischen Regierung und Ministerialverwaltung ist also durchaus gegeben.

BSC als strategische Rahmung politischer Prozesse

Ein aus der Privatwirtschaft übernommenes Instrument, wie die BSC, bedarf einer Anpassung, um im öffentlichen Bereich eingesetzt werden zu können. An der Schnittstelle zwischen Regierung und Ministerialverwaltung spielt die politische Rationalität eine zentrale Rolle und ist insoweit beim Einsatz und Aufbau einer BSC zu beachten. Das Ziel einer BSC an dieser Stelle kann es nicht sein, die politische Rationalität grundsätzlich in Frage zu stellen. Die BSC kann vielmehr dazu beitragen, politische Prozesse in einen strategischen Rahmen zu integrieren. Damit wird die Möglichkeit eröffnet, einzelne politische Entscheidungen stärker in den Zusammenhang zu den vorher definierten Regierungsstrategien zu stellen.

Keine BSC ohne ausreichend Führungsunterstützung

Kaplan/Norton sehen im fehlenden Commitment der obersten Führungsebene eine der ausschlaggebendsten Ursachen für Misserfolge einer BSC-Einführung.²⁴⁴ Strategische Entscheidungen können nicht von der mittleren Führungsebene in die Organisation kommuniziert werden. In diesem Fall läuft ein Projekt Gefahr, in der Organisation nicht mit ausreichend Engagement verfolgt und schließlich von den kritischen und ablehnenden Stimmen übertönt zu werden. Die Führungsspitze muss durch die Teilnahme an den Workshops und weiteren Projektmeetings zur Erarbeitung der BSC verdeutlichen, wie sie zu diesem Projekt steht. Ist die Führungsspitze bereit, klare Ziele vorzugeben und deren Erreichen anhand von Kennzahlen zu messen, ist dies ein deutliches Zeichen für die Organisation. Außerdem ist von dieser Seite auf die stringente Nutzung der BSC als Strategieinstrument zu achten und auch von den Mitarbeitern einzufordern. Nur wenn die Führungsspitze als Promotor hinter dem Projekt steht und verdeutlicht, wie wichtig und notwendig der Einsatz der BSC ist, können eine BSC-Implementierung und -Nutzung gelingen.

Kein übergreifender BSC-Aufbau ohne übergreifende Projektorganisation

Soll eine BSC übergreifend über mehrere Ministerien eingeführt werden, so müssen diese an der Projektorganisation übergreifend beteiligt sein, d. h., dass die Ministerien für die Konzeption ihrer BSC selbst zuständig sind und dies nicht von anderer Stelle übernommen werden kann. Erst die intensive Mitwirkung am Projekt sichert die weiteren Projektbestrebungen in den einzelnen Ministerien ab. Mit der übergreifenden Projektorganisation ist eine Legitimation des Projekts auf höchster Ebene verbunden. Der damit entstehende Druck vermittelt die Handlungsnotwendigkeit in den Ministerien. Schnelle Anfangserfolge können das Projekt zusätzlich anfeuern. In der Fallstudie wurde das fehlende übergreifende Projektmanagement letztlich als Hauptgrund für den Abbruch der BSC-Bestrebungen im MBJS genannt.

Der BSC-Aufbau im Licht und die personellen Aspekte im Schatten eines BSC-Projekts

Projekte vor allem auch im öffentlichen Bereich zeichnen sich häufig durch eine Fokussierung auf konzeptionelle Feinheiten aus, während die personelle Ebene eher vernachlässigt wird. Die hier betrachtete Fallstudie stellt keine Ausnahme dar. Im Mittelpunkt der BSC-Entwicklung standen zunächst die Gestaltung des Aufbaus und die

²⁴⁴ Vgl. Kaplan, R. S./Norton, D. P., 2001, S. 318.

Berücksichtigung der Spezifika, die sich einer BSC zur Unterstützung der politischen Planung und Steuerung stellen. Weniger intensiv wurden die personenbezogenen Aspekte der BSC diskutiert. Die Gestaltung des Feedbackprozesses innerhalb der Ministerien wurde im Konzept nicht näher beschrieben. Schulungen der Mitarbeiter und Akzeptanzmaßnahmen spielten bisher keine Rolle. Auch sonstige zusätzliche Anreize oder Strukturen, die stärker zur Nutzung der BSC anregen könnten, wurden nicht diskutiert. Der Einsatz einer BSC stellt für die Mitarbeiter eine große Umstellung und Herausforderung dar, umso mehr müssen sie innerhalb eines Projekts angehalten werden, die Implementierung zu unterstützen.

5.4 Ausblick

Der Versuch, durch die BSC mehr strategisches Denken in den Prozess der politischen Planung und Steuerung der Vorhaben einfließen zu lassen, ist zwar in der Fallstudie aufgrund der dargestellten Probleme zunächst gescheitert, dies sollte aber nicht zum Anlass genommen werden, die Bemühungen für eine stärkere strategische Ausrichtung der politischen Planung und Steuerung einzustellen. Vielmehr wird in den kommenden Jahren die Komplexität der Umfeldbedingungen für politische Entscheidungen weiter zunehmen, wodurch Steuerungsbedingungen zunehmend erschwert werden.²⁴⁵

Um strategisches Denken und Handeln stärker in die politische Planung und Steuerung einfließen zu lassen, sollten zukünftig vor allem die personenbezogenen Aspekte stärker beachtet werden. Die personelle Komponente wurde bisher zu wenig beachtet. Das Personal wird immer noch mehr als Kostenfaktor betrachtet, denn als ergiebige Ressource. Die Bestrebungen, das vorhandene Personal weiter zu qualifizieren, stehen noch am Anfang und entsprechen dem Bedarf bisher nicht. Eine große Aufgabe besteht darin, das Personal auf die bevorstehenden Aufgaben adäquat vorzubereiten, damit die Landesregierungen und -verwaltungen weiterhin handlungsfähig bleiben. In diesem Zusammenhang spielen die derzeit gelebte Fehler- und Verantwortungskultur hinein, die im öffentlichen Bereich nach wie vor negativ prononciert werden.

Die Wirkungsmessung ist ein anderer, bisher stark vernachlässigter Faktor, der aber im Zusammenhang mit Strategie von hoher Wichtigkeit ist. Die Inputorientierung der Politik ist nach wie vor sehr stark ausgeprägt. Dies kann gerade im derzeitigen Wahlkampf

²⁴⁵ Vgl. Schilling, M./Ruckh, L./Rübcke, F., 2009, S. 50.

beobachtet werden. Die Übergabe eines Schecks oder die Einholung von EU-Mitteln ist wichtigster Bestandteil politischer Medienauftritte, während die Frage nach den erbrachten Leistungen der Regierung oder gar nach den erreichten Wirkungen noch zu wenig (von Wähler und Politik) gestellt und beantwortet wird. Der Landesregierung und -verwaltung Brandenburg stehen auf dem Weg zu mehr strategischer Ausrichtung weiterhin zahlreiche Aufgaben bevor.

Literatur- und Quellenverzeichnis

1. Verzeichnis der verwendeten Literatur

Alt, Jens Michael, 2002: Balanced Government – Die Eignung der Balanced Scorecard als Organisationsentwicklungsprozess in der Öffentlichen Verwaltung, in: Scherer, Andreas Georg/Alt, Jens Michael (Hrsg.): Balanced Scorecard in Verwaltung und Non-Profit-Organisationen, Stuttgart: Schäffer-Poeschel

Althoff, Jens, 2007: Der Faktor Glaubwürdigkeit – Voraussetzung wirkungsvoller Reformkommunikation, in: Weidenfeld, Werner (Hrsg.): Reformen kommunizieren – Herausforderungen an die Politik, Gütersloh: Bertelsmann Stiftung

Argyris, Chris/Schön, Donald, 2006: Die lernende Organisation – Grundlagen, Methoden, Praxis, 3. Aufl., Stuttgart: Schäffer-Poeschel

Arzheimer, Kai, 2002: Politikverdrossenheit – Bedeutung, Verwendung und empirische Relevanz eines politikwissenschaftlichen Begriffs, Wiesbaden: Westdeutscher Verlag

Atteslander, Peter, 2008: Methoden der empirischen Sozialforschung, 12., durchgesehene Aufl., Berlin: Erich Schmidt

Bajohr, Stefan, 2007: Grundriss staatlicher Finanzpolitik – Eine praktische Einführung, 2., aktual. Aufl., Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften

Benz, Arthur, 2004: Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen – Eine Einführung, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften

Benz, Arthur, 2008: Der moderne Staat – Grundlagen der politologischen Analyse, 2., überarb. und erw. Aufl., München: Oldenbourg

Becker, Bernd, 1989: Öffentliche Verwaltung – Lehrbuch für Wissenschaft und Praxis, Percha am Starnberger See u. a.: R. S. Schulz

Bertelsmann Stiftung, o. J.: Optimierung politischer Reformprozesse, <http://www.bertelsmann-stiftung.de/cps/rde/xchg/SID-0A000F0A-B540C3C8/bst/hs.xsl/10942.htm> (26.05.2009)

Beyer, Rainer/Horneber, Markus, 2002: Einführung der Balanced Scorecard in einer großen diakonischen Wohlfahrtseinrichtung, in: Scherer, Andreas Georg/Alt, Jens Michael (Hrsg.): Balanced Scorecard in Verwaltung und Non-Profit-Organisationen, Stuttgart: Schäffer-Poeschel

Binder, Christoph/Schäffer, Utz, 2005: Die Entwicklung des Controllings von 1970 bis 2003 im Spiegel von Publikationen in deutschsprachigen Zeitschriften, in: Die Betriebswirtschaft, 65. Jg., H. 6, S. 603 - 626

Brenski, Carsten/Liebig, Armin, im Auftrag des Unterausschusses Allgemeine Verwaltungsorganisation des Arbeitskreises VI der Innenministerkonferenz, 2007: Aktivitäten auf dem Gebiet der Staats- und Verwaltungsmodernisierung in den Ländern und beim Bund 2004/2005 - Speyerer Forschungsbericht 250, Speyer: Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung Speyer

Budäus, Dietrich, 2002: Strategisches Management in öffentlichen Verwaltungen – Zur Funktion und Leistungsfähigkeit der Balanced Scorecard als strategisches Planungs- und Managementkonzept, in: Scherer, Andreas Georg/Alt, Jens Michael (Hrsg.): Balanced Scorecard in Verwaltung und Non-Profit-Organisationen, Stuttgart: Schäffer-Poeschel

Bundesministerium der Finanzen, 2009: Historische Entscheidung – Schuldenbremse kommt, Beitrag vom 13.02.2009, http://www.bundesfinanzministerium.de/DE/Wirtschaft__und__Verwaltung/Finanz__und__Wirtschaftspolitik/Wirtschaftspolitik/008__Schuldenbremse.html (14.06.2009)

Csigó, Monika, 2006: Institutioneller Wandel durch Lernprozesse - Eine neo-institutionalistische Perspektive, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften

Czerwick, Edwin, 2007: Die Ökonomisierung des öffentlichen Dienstes – Dienstrechtsreformen und Beschäftigungsstrukturen seit 1991, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften

Dearing, Elisabeth, 2005: Wirkungsindikatoren – Chancen und Grenzen auf dem Weg zu Public Governance, in: Bauer, Helfried/Biwald, Peter/Dearing, Elisabeth (Hrsg.): Public Governance – Öffentliche Aufgaben gemeinsam erfüllen und effektiv steuern, Graz: Neuer Wissenschaftlicher Verlag

Dinesh, David/Palmer, Elaine, 1998: Management by Objectives and the Balanced Score- card - Will Rome fall again?, in: Management Decision, 36. Jg., H. 6, S. 363 - 369

Ehrmann, Harald, 2000: Kompakt-Training Balanced Scorecard, in: Olfert, Klaus (Hrsg.): Schriftenreihe Kompakt-Training – Praktische Betriebswirtschaft, Ludwigshafen: Kiehl

Esslinger, Adelheid Susanne, 2002: Einsatz strategischer Steuerungssysteme für stationäre Pflegedienste, in: Scherer, Andreas Georg/Alt, Jens Michael (Hrsg.): Balanced Scorecard in Verwaltung und Non-Profit-Organisationen, Stuttgart: Schäffer-Poeschel

Finkler, Frank, 2008: Konzeption eines Regierungsinformationssystems, Wiesbaden: Gabler

Fischer, Thomas/Schmitz, Gregor Peter/Seberich, Michael, 2007: Die Strategie der Politik – Ergebnisse einer vergleichenden Studie, Güterloh: Bertelsmann Stiftung

Frankfurter Allgemeine Zeitung, 2007: Kameralistik ist Absolutismus, Hamburger Diskussion über eine neue öffentliche Haushaltsführung, vom 05.12.2007, <http://www.faz.net/PRINT/Gesellschaft/ Kameralistik-ist-Absolutismus> (24.07.2009)

Friedag, Herwig R./Schmidt, Walter, 2002: Balanced Scorecard - Mehr als ein Kennzahlen-system, 4. Aufl., Freiburg i. Br.: Haufe

- Gabriel, Oscar W./Holtmann, Everhard**, 2005: Handbuch politisches System der Bundesrepublik Deutschland, 3. völlig überarb. u. erw. Aufl., München: Oldenbourg
- Galli, Albert/Wagner, Marc**, 2002: Zur Anwendung einer Balanced Scorecard im Sportverein, in: Scherer, Andreas Georg/Alt, Jens Michael (Hrsg.): Balanced Scorecard in Verwaltung und Non-Profit-Organisationen, Stuttgart: Schäffer-Poeschel
- Glaab, Manuela**, 2007: Strategie und Politik: das Fallbeispiel Deutschland, in: Fischer, Thomas/Schmitz, Gregor Peter/Seberich, Michael (Hrsg.): Die Strategie der Politik – Ergebnisse einer vergleichenden Studie, Güterloh: Bertelsmann Stiftung
- Gmür, Markus/Brandl, Julia**, 2000: Die Balanced Scorecard als Instrument zur aktivierenden Steuerung mitgliederschaftlicher Organisationen, http://www.ub.uni-konstanz.de/kops/volltexte/2000/452/pdf/452_1.pdf (11.06.2009)
- Görlitz, Axel/Burth, Hans-Peter**, 1998: Politische Steuerung - Ein Studienbuch, 2., überarb. u. erw. Aufl., Opladen: Leske + Budrich
- Gottbehüt, Cornelia**, 2002: Balanced Scorecard als Steuerungsinstrument für Kommunalverwaltungen, in: Scherer, Andreas Georg/Alt, Jens Michael (Hrsg.): Balanced Scorecard in Verwaltung und Non-Profit-Organisationen, Stuttgart: Schäffer-Poeschel
- Greischel, Peter**, 2003: Balanced Scorecard – Erfolgsfaktoren und Praxisberichte, München: Franz Vahlen Verlag
- Griffiths, John**, 2003: Balanced Scorecard Use in New Zealand Government Departments and Crown Entities, Australian Journal of Public Administration, 62. Jg. H. 4, S. 70-79
- Große Hüttmann, Martin**, 2005: Wie europafähig ist der deutsche Föderalismus?, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament, S. 27 - 32 http://www.bpb.de/publikationen/Q5DO9A,0,0,Wie_europaf%C4hig_ist_der_deutsche_F%C6deralismus.html#art0 (12.06.2009)
- Häder, Michael**, 2006: Empirische Sozialforschung – Eine Einführung, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften
- Hamburgische Bürgerschaft**, o. J.: Der Hamburgische Haushalt in Produktbereichen, http://www.hamburg-haushalt.de/demos.php?view=viewcompiler&id_view=65&menucontext=Infothek&submenucontext=65 (24.07.2009)
- Harengel, Jürgen**, 2000: Die Balanced Scorecard als Instrument des Banken-Controlling, http://deposit.d-nb.de/cgi-bin/dokserv?idn=961237562&dok_var=d1&dok_ext=pdf&filename=961237562.pdf (25.06.2009)
- Hausner, Karl Heinz/Simon, Silvia**, 2009: Die neue Schuldenregel in Deutschland und die Schuldenbremse der Schweiz, in: Wirtschaftsdienst, 89. Jg., H. 4, S. 265-271

Hessisches Ministerium der Finanzen, 2006 : Balanced Scorecard (Ausgewogenes Kennzahlensystem) in der hessischen Landesverwaltung, http://www.egovernment.hessen.de/irj/servlet/prt/portal/prtroot/slimp.CMReader/HMdl/eGovernment_Internet/med/a65/a656062b-543a-8b01-be59-2644e9169fcc,22222222-2222-2222-2222-222222222222.pdf (26.06.2009)

Hippler, Frank/Benzler, Guido, 2002: Balanced Scorecard als Instrument des Controlling in der Bundeswehr am Beispiel des Heeres, in: Scherer, Andreas Georg/Alt, Jens Michael (Hrsg.): Balanced Scorecard in Verwaltung und Non-Profit-Organisationen, Stuttgart: Schäffer-Poeschel

Holmes, Jennifer S./Gutiérrez de Pineros, Amin/Kiel, L. Douglas, 2006: Reforming Government Agencies Internationally: Is There a Role for the Balanced Scorecard, in: International Journal of Public Administration, 29. Jg., H. 12, S. 1125-1145

Hopf, Christel, 1995: Qualitative Interviews in der Sozialforschung. Ein Überblick, in: Flick, Uwe et al., Handbuch Qualitative Sozialforschung, 2. Aufl., Weinheim: Beltz

Hopp, Helmut/Göbel, Astrid, 2008: Management in der öffentlichen Verwaltung – Organisations- und Personalarbeit in modernen Kommunalverwaltungen, 3., überarb. u. erw. Aufl., Stuttgart: Schäffer-Poeschel

Horak, Christian, 2006: Die Balanced Scorecard in der öffentlichen Verwaltung: Vorgehensweise bei der Einführung unter Berücksichtigung der Besonderheiten in der öffentlichen Verwaltung, <http://www.controllingportal.de/upload/pdf/fachartikel/branchen/Horak-oeffVerwaltung-BSC.pdf> (26.05.2009)

Horváth, Péter, 2000: Umsetzungserfahrungen mit der Balanced Scorecard – Echtes Lernen erfordert mehr als die Beschreibung einzelner Success Stories, in: Kostenrechnungspraxis, Zeitschrift für Controlling, Accounting und System-Anwendungen, Sonderheft 2/2000, S. 125-127

Horváth & Partner, 2001: Balanced Scorecard umsetzen, 2. überarb. Aufl., Stuttgart: Schäffer-Poeschel

Horváth & Partners, 2004: Balanced Scorecard umsetzen, 3., vollst. überarb. Aufl., Stuttgart: Schäffer-Poeschel

Innenministerium des Landes Nordrhein-Westfalen, o. J.: Produkthaushalt, <http://www.im.nrw.de/vm/37.htm> (24.07.2009)

Ittner, Christopher D./Larcker, David F./Meyer, Marshall W., 2003: Subjectivity and the Weighting of Performance Measures – Evidence from a Balanced Scorecard, in: The Accounting Review, 78. Jg., H. 3, S. 725-258

Jahn, Detlef, 2006: Einführung in die vergleichende Politikwissenschaft, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften

Jungholt, Thorsten, 2009: Die Bürger vertrauen der Politik heute nicht mehr, in: Welt-Online, Interview mit Verfassungspräsident Hans-Jürgen Papier, Beitrag vom 18.02.2009, <http://209.85.129.132/search?q=cache:aLvPbKEEofYJ:www.welt.de/politik/article3222511/Die-Buerger-vertrauen-der-Politik-heute-nicht-mehr.html+Vertrauen+in+Politik&cd=1&hl=de&ct=clnk&gl=de> (14.06.2009)

Kah, Arnd/Lüssow, Hans/Müller, Martin, 2000: Die Balanced Scorecard als betriebswirtschaftliches Steuerungsinstrument der Deutschen Marine, in: Kostenrechnungspraxis, Zeitschrift für Controlling, Accounting und System-Anwendungen, Sonderheft 2/2000, S. 43-51

Kaplan, Robert S./Norton, David P., 1992: The Balanced Scorecard – Measures that drive Performance, Harvard Business Review, January-February 1992, S. 71 -79

Kaplan, Robert S./Norton, David P., 1994: Wie drei Großunternehmen methodisch ihre Leistung stimulieren, in: Harvard Business Manager, H. 2, S. 96 -105

Kaplan, Robert S./Norton, David P., 1996: Using the Balanced Scorecard as a Strategic Management System, in: Harvard Business Review, January-February 1996, S. 75 - 85

Kaplan, Robert S./Norton, David P., 1997: Balanced Scorecard – Strategien erfolgreich umsetzen, aus dem Amerikanischen von Péter Horváth et al., Stuttgart: Schäffer-Poeschel

Kaplan, Robert S./Norton, David P., 2001: Die strategiefokussierte Organisation: Führen mit der Balanced Scorecard, Aus dem Amerikanischen von Péter Horváth und Damir Kralj, Stuttgart: Schäffer-Poeschel

Keuper, Frank, 2002: Strategisches Controlling in Consulting-Unternehmen – Konzeptioneller Entwurf einer Corporate Scorecard, in: Keuper, Frank (Hrsg.): Produktion und Controlling – Festschrift für Manfred Layer zum 65. Geburtstag, Wiesbaden: Deutscher Universitäts-Verlag

Kloot, Luise/Martin, John, 2000: Strategic performance management: A balanced approach to performance management issues in local government, in: Management Accounting Research, 11. Jg., H. 2, S. 231-251

Koch, Ulrich, 2005: Das Ressortprinzip - Eine Untersuchung zu Herkunft, Inhalt und Zweck, Berlin: Tenea

König, Klaus/Siedentopf, Heinrich, 1997: Öffentliche Verwaltung in Deutschland, 2. Aufl., Baden-Baden: Nomos

König, Klaus/Knoll, Thomas, 2001: Bundeskanzler, Regierungsfunktionen, Regierungszentrale, in: Raban Graf von Westphalen (Hrsg.): Deutsches Regierungssystem – Lehr- und Handbücher der Politikwissenschaft, München/Wien: Oldenbourg

Korte, Karl-Rudolf, 2008: Die Praxis regierungsförmiger Steuerung, in: Holtmann, Everhard/Patzelt, Werner J. (Hrsg.): Führen Regierungen tatsächlich?, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften

Korte, Karl-Rudolf/Fröhlich, Manuel, 2004: Politik und Regieren in Deutschland – Strukturen, Prozesse, Entscheidungen, Paderborn: Schöningh

Knill, Christoph/Bauer, Michael W./Ziegler, Maria, 2006: Optimierungsmöglichkeiten vorausschauender Politikgestaltung – Institutionen staatlicher Planung im europäischen Vergleich, Aus der Reihe: Zukunft Regieren – Beiträge für eine gestaltungsfähige Politik 2/2006, Gütersloh: Bertelsmann Stiftung

Krafft, Alexander, 2004: Vom Elend des Reformierens, in: Das Parlament, mit der Beilage "Aus Politik und Zeitgeschichte", Ausgabe 40, vom 27.09.2004, <http://www.das-parlament.de/2004/40/Beilage/001.html> (24.06.2009)

Krause, Jürgen, 2005: Konzeption eines Management Informations Systems (MIS) basierend auf der Balanced Scorecard (BSC), Fribourg: iimt University Press

Krönes, Gerhard V., 2001: Die Balanced Scorecard als Managementinstrument für Non-Profit-Organisationen, in: Witt, Dieter/Eckstaller, Claudia/Faller, Peter (Hrsg.): Non-Profit-Management im Aufwind?, Wiesbaden: Deutscher Universitäts-Verlag

Kuster, Jürgen/Huber, Eugen/Lippmann, Robert/Schmid, Alphons/Schneider, Emil/Witschi, Urs/Wüst, Rober, 2008: Handbuch Projektmanagement, 2., überarb. Aufl., Berlin/Heidelberg: Springer

Landesregierung Brandenburg, 2004: Vereinbarung zur Zusammenarbeit in einer Regierungskoalition für die 4. Wahlperiode des Brandenburger Landtages 2004 bis 2009, <http://www.brandenburg.de/media/1102/koavertrag.pdf> (25.06.2009)

Landesregierung Brandenburg, 2006: Geschäftsordnung der Landesregierung Brandenburg i.d.F. vom 04. Juli 2000 (GVBl.II/00, [Nr. 15], S.242), zuletzt geändert durch Artikel 1 der Bekanntmachung vom 14. August 2006 (GVBl.II/06, [Nr. 21] , S.352) http://www.landesrecht.brandenburg.de/sixcms/detail.php?gsid=land_bb_bravors_01.c.23725.de (25.06.2009)

Landtag Baden-Württemberg, 2004: Bericht und Empfehlung des Unterausschusses Neue Steuerungsinstrumente an den Finanzausschuss zum Projekt Neue Steuerungsinstrumente (NSI) - Die Einführung neuer Steuerungsinstrumente in der Landesverwaltung und deren Auswirkung auf die Arbeit des Landtags und seine Rechte, Drucksache 13 / 3240, 28. 05. 2004, http://www.landtag-bw.de/wp13/drucksachen/3000/13_3240_d.pdf

Landtag Baden-Württemberg, 2007: Mitteilung des Rechnungshofs – Beratende Äußerung zur Wirtschaftlichkeit des Projekts NSI in der Landesverwaltung, Drucksache 14 / 1084, vom 27. 03. 2007, http://www.landtag-bw.de/WP14/Drucksachen/1000/14_1084_d.pdf (26.06.2009)

Landtag Brandenburg, 2005: Beschluss des Landtages Brandenburg vom 20.05.2005, Drucksache 4/1150–B, <http://www.parldok.brandenburg.de/parladoku//w4/beschlpr/anlagen/1150-B.pdf> (25.06.2009)

Lamnek, Siegfried, 2005: Qualitative Sozialforschung, 4., vollst. überarb. Aufl., Weinheim: Beltz

Lamping, Wolfram, 2006: Lernfähigkeit und Lernresistenz der Politik – Zur Bedeutung dieser Fragen aus politikwissenschaftlicher Sicht, in: Schimanke, Dieter/Fischer, Andrea/Bucksteeg, Mathias (Hrsg.): Wie lernt Politik? – Voraussetzungen, Formen und Erfolge - ein Werkstattbericht, Münster: Waxmann

Lange, Stefan, 2007: Kybernetik und Systemtheorie, in: Benz, Arthur et al. (Hrsg.): Handbuch Governance - Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften

Lipe, Marlys Gascho/Salterio, Steven E., 2000: The Balanced Scorecard – Judgemental Effects on Common and Unique Performance Measures, in: The Accounting Review, 75. Jg., H. 3, S. 283 – 298

Machnig, Matthias/Raschke, Joachim, 2009: Richtungs- oder Regierungswahl? – Strategische Ausgangsbedingungen der Bundestagswahl 2009, in: Machnig, Matthias/Raschke, Joachim (Hrsg.): Wohin steuert Deutschland? – Bundestagswahl 2009 - Ein Blick hinter die Kulissen, Hamburg: Hoffmann und Campe

Marr, Rainer/Elbe, Martin, 2001: Die Grenzen der Balanced Scorecard, in: Wüthrich, Hans A./Winter, Wolfgang B./Philipp, Andreas F. (Hrsg.): Grenzen ökonomischen Denkens – Auf den Spuren einer dominanten Logik, Wiesbaden: Gabler

Mayntz, Renate, 1987: Politische Steuerung und gesellschaftliche Steuerungsprobleme. Anmerkungen zu einem theoretischen Paradigma, in: Ellwein, Thomas Ellwein/Hesse, Joachim Jens/Mayntz, Renate/Scharpf, Fritz (Hrsg.): Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft, Bd. 1/1987, Baden-Baden: Nomos

McAdam, Rodney/Walker, Timothy, 2003: An inquiry into balanced scorecards within best value implementation in UK local government, in: Public Administration, 81. Jg., H. 4, S. 873-892

Mehde, Veith, 2000: Neues Steuerungsmodell und Demokratieprinzip, Berlin: Duncker und Humblot

Mertes, Martin, 2002: Leistungsorientierung mit der Balanced Scorecard als Baustein eines kirchlichen Controlling, in: Scherer, Andreas Georg/Alt, Jens Michael (Hrsg.): Balanced Scorecard in Verwaltung und Non-Profit-Organisationen, Stuttgart: Schäffer-Poeschel

Nagel, Reinhart, 2009: Lust auf Strategie – Workbook zur systemischen Strategieentwicklung, 2., aktual. u. erw. Aufl., Stuttgart: Schäffer-Poeschel

Niedersächsisches Finanzministerium, 2006: Kosten- und Leistungsrechnung, Projekt LoHN, http://www.mf.niedersachsen.de/master/C25220_N15607070_L20_D0_I617.html (24.07.2009)

Niven, Paul R., 2003: Balanced Scorecard – Schritt für Schritt: Einführung, Anpassung, Aktualisierung, Weinheim: Wiley-VHC

Nohlen, Dieter/Grotz, Florian, 2008: Kleines Lexikon der Politik, 4., aktualisierte Aufl., Bonn: C.H. Beck

Nørreklit, Hanne, 2000: The balance on the balanced scorecard – a critical analysis of some of its assumptions, in: Management Accounting Research, 11. Jg., H. 1, S. 65-88
Novy, Leonard/Schmitz, Gregor Peter, 2007: Lessons learned: politische Kommunikation im Wandel, in: Weidenfeld, Werner (Hrsg.): Reformen kommunizieren – Herausforderungen an die Politik, Gütersloh: Bertelsmann Stiftung

Nuspliger, Kurt, 2008: Die Staatskanzlei als Wissenszentrum, in: Schweizerische Staatsschreiberkonferenz und Staatskanzlei Kanton Aargau (Hrsg.): Perspektive Staat – Herausforderungen für staatliche Führungskräfte, Zürich: Neue Zürcher Zeitung

Oerter, Volker, 2007: Zur aktuellen Situation und künftigen Entwicklung der Reform des Haushalts- und Rechnungswesens in Nordrhein-Westfalen, Vortrag zur 3. Hamburger Fachtagung zur Reform des staatlichen Rechnungswesens, http://www.el-oehr.de/fachtagung_2007/Materialien/Oerter_Vortrag.pdf (24.07.2009)

Ösze, Daniel, 2000: Managementinformationen im New Public Management – am Beispiel der Steuerverwaltung des Kantons Bern, Bern/Stuttgart/Wien: Haupt

Pietsch, Thomas/Memmler, Tobias, 2003: Balanced Scorecard erstellen – Kennzahlenermittlung mit Data Mining, Berlin: Erich Schmidt

Pilz, Frank/Ortwein, Heike, 2008: Das politische System Deutschlands - Systemintegrierende Einführung in das Regierungs-, Wirtschafts- und Sozialsystem, 4., vollständig überarb. Aufl., München u.a.: Oldenbourg

Pfaff, Dieter/Kunz, Alexis H./Pfeiffer, Thomas, 2000: Zu Risiken und Nebenwirkungen eines Ausbaus der Balanced Scorecard vom Planungs- zum Anreizinstrument, in: Kostenrechnungspraxis, Zeitschrift für Controlling, Accounting und System-Anwendungen, Sonderheft 2/2000, S. 129 - 132

Platzgummer, Christoph, 2005: Die Balanced Scorecard im Stadtmagistrat Innsbruck, in: Bauer, Helfried/Biwald, Peter/Dearing, Elisabeth (Hrsg.): Public Governance – Öffentliche Aufgaben gemeinsam erfüllen und effektiv steuern, Graz: Neuer Wissenschaftlicher Verlag

Plehwe, Kerstin, 2007: Politische Kommunikation ist keine Einbahnstraße: Instrumente für einen neuen politischen Dialog, in: Weidenfeld, Werner (Hrsg.): Reformen kommunizieren – Herausforderungen an die Politik, Gütersloh: Bertelsmann Stiftung

Poguntke, Thomas, 2000: Parteiorganisation im Wandel – Gesellschaftliche Verankerung und organisatorische Anpassung im europäischen Vergleich, Wiesbaden: Westdeutscher Verlag

Proeller, Isabella, 2007: Strategische Steuerung für den Staat – Internationale Ansätze im Vergleich, Gütersloh: Bertelsmann Stiftung, http://www.alexandria.unisg.ch/EXPORT/DL/Isabella_Proeller/49194.pdf (25.06.2009)

Proeller, Isabella/Siegel, John Philipp, 2008: Die Rolle der Regierungszentrale in der strategischen Steuerung – internationale Perspektiven, in: Schweizerische Staatsschreiberkonferenz und Staatskanzlei Kanton Aargau (Hrsg.): Perspektive Staat – Herausforderungen für staatliche Führungskräfte, Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung

Raschke, Joachim/Tils, Ralf, 2007: Politische Strategie - Eine Grundlegung, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften

Reinermann, Heinrich, 2004: Vom Sein und Sollen der Verwaltungsinformation, in: Benz, Arthur/Siedentopf, Heinrich/Sommermann, Karl-Peter (Hrsg.), Institutionenwandel in Regierung und Verwaltung – Festschrift für Klaus König zum 70. Geburtstag, Berlin: Dunkcker & Humblot

Ritter, Ernst-Hasso, 2007: Strategieentwicklung heute – Zum integrativen Management konzeptioneller Politik, <http://www.planung-neu-denken.de/dokumente/ritter%20i%5C'07.pdf> (25.06.2009)

Rödler, Erwin/Rödler, Richard/Müller, Stephan, 2003: Balanced Scorecard und MIS – Leitfaden zur Implementierung, Bonn: mitp-Verlag

Rolke, Lothar, 2007: Das neue Selbstverständnis von Abgeordneten: Ergebnisse einer empirischen Studie, in: Weidenfeld, Werner (Hrsg.): Reformen kommunizieren - Herausforderungen an die Politik, Gütersloh: Bertelsmann Stiftung

Schäffer, U./Matlachowsky, P., 2008: Warum die Balanced Scorecard nur selten als strategisches Managementsystem genutzt wird – Eine fallstudienbasierte Analyse der Entwicklung von Balanced Scorecards in deutschen Unternehmen, in: Zeitschrift für Planung und Unternehmenssteuerung, 19. Jg., H. 2, S. 207-232

Scharpf, Fritz W., 1973: Planung als politischer Prozess - Aufsätze zur Theorie der planenden Demokratie, Frankfurt/M.: Suhrkamp

Schedler, Kuno/Siegel, John Philipp, 2005: Strategisches Management in Kommunen – Ein integrativer Ansatz mit Bezug auf Governance und Personalmanagement, Düsseldorf: Hans-Böckler-Stiftung

Schedler, Kuno/Proeller, Isabella, 2009: New Public Management, 4. Aufl., Bern: Haupt

Scherer, Andreas Georg, 2002: Besonderheiten der strategischen Steuerung in Öffentlichen Institutionen und der Beitrag der Balanced Scorecard, in: Scherer, Andreas Georg/Alt, Jens Michael (Hrsg.): Balanced Scorecard in Verwaltung und Non-Profit-Organisationen, Stuttgart: Schäffer-Poeschel

Schilling, Martin/Ruckh, Lena/Rübcke, Felix, 2009: Strategische Steuerung in Regierungszentralen deutscher Bundesländer, Aus der Reihe: Zukunft Regieren – Beiträge für eine gestaltungsfähige Politik 2/2009, Gütersloh: Bertelsmann Stiftung

Schmidt, Manfred G., 2007: Das politische System Deutschlands, München: C. H. Beck

Schmithals-Ferrari, Elisabeth, 1999: Balanced Scorecard: Ganzheitliches Ziel- und Berichtssystem, in: Meyer-Teschendorf, Klaus (Hrsg.): Neuausrichtung kommunaler Dienstleistungen – Konzepte, Instrumente, Beispiele, Stuttgart: Sparkassenverlag

Schneider, H., 1983: Chancen und Risiken berufsfeldorientierter Soziologenausbildung – Eine Evaluation des Bielefelder Reformmodells und eine vergleichende Analyse der Berufschancen seiner Absolventen mit Soziologen anderer Studienorte, Bielefeld

- Schnell, Rainer/Hill, Paul Bernhard/Esner, Elke**, 2005: Methoden der empirischen Sozialforschung, 7., völlig überarb. u. erw. Aufl., München u. a.: Oldenbourg
- Schön, Franz K.**, 2001: Die Balanced Scorecard in der Jugendarbeit aus der Broschürenreihe QS des BMFSFJ, Ausgabe Nr. 34
- Schomann, Marc/Röder, Stefan**, 2009: Quo vadis Balanced Scorecard? – Eine kritische Stellungnahme 17 Jahre nach der Einführung, in: Brösel, Gerrit/Keuper, Frank (Hrsg.): Controlling und Medien – Festschrift für Rolf Dintner zum 65. Geburtstag, Berlin: Logos
- Schreyögg, Georg/Steinmann, Horst**, 1985: Strategische Kontrolle, in: Zeitschrift für betriebswirtschaftliche Forschung, 37. Jg., H. 5, S. 391 - 410
- Schwennicke, Christoph**, 2009: Verändert die Politik die Krise oder die Krise die Politik?, in: Machnig, Matthias/Raschke, Joachim, 2009: Wohin steuert Deutschland? – Bundestagswahl 2009 – Ein Blick hinter die Kulissen, Hamburg: Hoffmann und Campe
- Speckbacher, Gerhard/Bischof, Jürgen**, 2000: Die Balanced Scorecard als innovatives Managementsystem, in: Die Betriebswirtschaft, 60. Jg., H. 6, S. 795 – 810
- Spiegel online**, 2009: Maroder Staatshaushalt - Steinbrück knackt Waigels Schuldenrekord, <http://www.spiegel.de/wirtschaft/0,1518,624863,00.html> (25.06.2009)
- Staatskanzlei des Landes Brandenburg**, o. J.: Aufgaben und Organisation, <http://www.stk.brandenburg.de/cms/detail.php/lbm1.c.378397.de> (26.06.2009)
- Stahle, Wolfgang**, 1999: Management – Eine verhaltenswissenschaftliche Perspektive, 8. Aufl., überarb. von Peter Conrad, Jörg Sydow, München: Vahlen
- Statistisches Bundesamt**, 2008a: Datenreport 2008 - Der Sozialbericht für Deutschland, Statistisches Bundesamt (Hrsg.) in Zusammenarbeit mit dem Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB) und dem Zentrum für Umfragen, Methoden und Analysen, Mannheim (ZUMA), <http://www.destatis.de/jetspeed/portal/cms/Sites/destatis/Internet/DE/Content/Publikationen/Querschnittsveroeffentlichungen/Datenreport/Downloads/Datenreport2008,property=file.pdf> (03.06.2009)
- Statistisches Bundesamt**, 2008b: Statistisches Jahrbuch 2008, <http://www.destatis.de/jetspeed/portal/cms/Sites/destatis/SharedContent/Oeffentlich/AI/IC/Publikationen/Jahrbuch/StatistischesJahrbuch,property=file.pdf> (14.06.2009)
- Staudacher, Wilhelm**, 2006: Zukunftsentwürfe und politische Verantwortung, in: Konrad-Adenauer-Stiftung e.V. (Hrsg.): Begrüßung und Einführung zum Symposium "Für eine bessere Zukunft", vom 18. Mai 2006, <http://209.85.129.132/search?q=cache:ll8btRwEAWgJ:www.kas.de/wf/de/33.8451/+reagiert+Politik+agiert+Politik&cd=12&hl=de&ct=clnk&gl=de> (14.06.2009)
- Stoiber, Michael**, 2008: Politische Führung und Vetospieler – Einschränkungen exekutiver Regierungsmacht, in: Holtmann, Everhard/Patzelt, Werner J.(Hrsg.): Führen Regierungen tatsächlich? – Zur Praxis gouvernementalen Handelns, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften

Sure, Matthias, 2009: Moderne Controlling-Instrumente – Bewährte Konzepte für das operative und strategische Controlling, München: Vahlen

Thom, Norbert, 2003: Betriebliches Vorschlagswesen – Ein Instrument der Betriebsführung und des Verbesserungsmanagements, 6., überarb. u. erg. Aufl., Bern: Lang

Tils, Ralf, 2003: Politische Logik administrativen Handelns? – Handlungskontexte, Orientierung und Strategien von Ministerialbeamten im Gesetzgebungsprozess, in: Grande, Edgar/Prätorius, Rainer (Hrsg.): Politische Steuerung und neue Staatlichkeit, Baden-Baden: Nomos

Wall, Fredericke, 2001: Ursache-Wirkungsbeziehungen als ein zentraler Bestandteil der Balanced Scorecard – Möglichkeiten und Grenzen ihrer Gewinnung, in: Controlling, 13. Jg., H. 2, S. 65 - 74

Weber, Jürgen, 1995: Einführung in das Controlling, 6., durchgesehene u. erw. Aufl., Stuttgart: Schäffer-Poeschel

Weber, Jürgen/Schäffer, Utz, 1998: Balanced Scorecard – Gedanken zur Einordnung des Konzepts in das bisherige Controlling-Instrumentarium, in: Zeitschrift für Planung, 9. Jg., H. 4, S. 341 - 365

Weber, Jürgen/Schäffer, Utz, 1999: Auf dem Weg zu einem aktiven Kennzahlenmanagement, in: Die Unternehmung, 53. Jg., H. 5, S. 333 - 350

Weber, Jürgen/Schäffer, Utz, 2000: Balanced Scorecard & Controlling: Implementierung – Nutzen für Manager und Controller – Erfahrungen in deutschen Unternehmen, 2., aktual. Aufl., Wiesbaden: Gabler

Wegschneider, Manfred/Schweighardt, Gerald, 2005: Mehrdimensionale Steuerung in der Stadtgemeinde Karpfenberg, in: Bauer, Helfried/Biwald, Peter/Dearing, Elisabeth (Hrsg.): Public Governance – Öffentliche Aufgaben gemeinsam erfüllen und effektiv steuern, Graz: Neuer Wissenschaftlicher Verlag

Weidenfeld, Werner, 2007: Einführung: Politische Kommunikation in strategischer Perspektive, in: Weidenfeld, Werner (Hrsg.): Reformen kommunizieren – Herausforderungen an die Politik, Gütersloh: Bertelsmann Stiftung

Wengelowski, Peter/Lenk, Klaus, 2004: Wissensmanagement für das Verwaltungshandeln, in: Endeling, Thomas/Jann, Werner/Wagner, Dieter (Hrsg.) Wissensmanagement in Politik und Verwaltung, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften

Werner, Hartmut, 2000: Die Balanced Scorecard - Hintergründe, Ziele und kritische Würdigung, in: Wirtschaftswissenschaftliches Studium, 29. Jg., H. 8, S.455 - 457

Wöhe, Günther/Döring, Ulrich, 2008: Einführung in die allgemeine Betriebswirtschaftslehre, 23., vollst. neu bearb. Aufl., München: Vahlen

Wurl, Hans-Jürgen/Mayer, Jörg H., 2000: Gestaltungskonzept für Erfolgsfaktorenbasierte Balanced Scorecards, in: Zeitschrift für Planung, 11. Jg., H. 1, S. 1 - 22

Worschischek, Michael, 2002: Die Balanced Scorecard als Grundlage für ein integratives kennzahlengestütztes Controlling in der Jugendhilfe, in: Scherer, Andreas Georg/Alt, Jens Michael (Hrsg.): Balanced Scorecard in Verwaltung und Non-Profit-Organisationen, Stuttgart: Schäffer-Poeschel

Yin, Robert K., 2002: Case Study Research – Design and Methods, Thousand Oaks, Calif. u. a.: Sage

2. Interne Dokumente und Interviews zu den BSC-Bestrebungen des Landes Brandenburg

2.1 Interne Dokumente

Staatskanzlei des Landes Brandenburg, 2004a: Fachkonzept BSC für die Staatskanzlei des Landes Brandenburg, 18.06.2004

Staatskanzlei des Landes Brandenburg, 2004b : Landessteuerungskonzept - Das Instrument Balanced Scorecard für die Unterstützung einer zielorientierten Regierungsplanung, 06.12.2004

Staatskanzlei des Landes Brandenburg, 2007: Präsentation „Konzeptionelle Überlegungen zur Einführung eines landesweiten Management Informationssystems in Brandenburg (MIS)“, 15.11.2007

2.2 Interviews

- Wenig strukturiertes Interview am 26.03.2009 und problemzentriertes Interview am 30.06.2009 mit Frau/Herrn D.
- problemzentriertes Interview mit Frau/Herrn M. am 30.06.2009
- problemzentriertes Interview mit Frau/Herrn K. am 02.07.2009

Die Interviewpartner bekleiden die Funktion eines Referenten, Referatsleiters bzw. Abteilungsleiters.

Anhang

Anhang 1: Interviewleitfaden - problemzentrierte Interviews

Allgemein

1. Was halten Sie von der Idee die politische Planung und Steuerung der Regierungsvorhaben durch die Implementierung einer BSC zu unterstützen?
2. Wie wurden die Mitarbeiter auf das neue Instrument vorbereitet?
3. Wer trägt die Verantwortung für die Inhalte der Landes-BSC?
4. Wer legt die BSC-Elemente, die Berichtszeiträume und die Überarbeitungszyklen fest bzw. zwischen wem werden sie ausgehandelt?

Kriterien

1. Wie können die unterschiedlichen politischen Handlungsfelder und Interessenbündel und eine strategische Ausrichtung zusammengebracht werden?
2. Wie erfolgt die Ausrichtung des BSC-Aufbaus bzw. -Umbaus an der Legislaturperiode?
3. Wurden Höchstwerte für die Anzahl der einzelnen BSC-Elemente festgelegt?
4. Wird eine klare Strategie- und Zielformulierung und -kommunikation möglich sein bzw. welche Schwierigkeiten müssen überwunden werden?
5. Wird ein systematischer Aufbau des Zielsystems (Zielprioritäten setzen und Ziele hierarchisch anordnen) möglich sein bzw. welche Schwierigkeiten müssen überwunden werden?
6. In welcher Form werden Anreize und Strukturen für ein Handeln nach der Strategie/den Strategien geschaffen?
7. Wie soll der Feedbackprozess in den Ressorts initiiert werden?
8. Welche Verfahren zur Wirkungsmessung der Maßnahmen sollen eingesetzt werden?

Einschätzung und weitere Schritte

1. Ist eine Legitimation der Strategien und letztlich der BSC durch die Regierung (möglich und) gewollt?
2. Welche Vorteile/Nachteile verbinden Sie mit den Landes-BSCs?
3. Warum wurden die Landes-BSCs bisher nicht umgesetzt?

Anhang 2: Klassifikation kritischer Abhandlungen zur Balanced Scorecard²⁴⁶

An welchen Effektivitäts- und Effizienzkriterien setzt die Kritik an?		Konsequenzen aus geübter Kritik an der BSC?			
Kriterium 2:	Kriterium 1:	Überarbeitung einzelner Aspekte	Konzeptionelle Weiterentwicklung	Mangelnde Tragfähigkeit	
	Förderung des Strategiefindungsprozesses	WALL (2001)	WURL/MAYER (2000)	NØREKLIT (2000) und KEUPER (2002)	
	Kommunikationsverbesserung			NØREKLIT (2000)	
	Effizientere Unternehmenssteuerung	LIPE/SALTERIO (2000)	WEBER/SCHÄFFER (1998 und 1999)	WEBER/SCHÄFFER (1998 und 1999)	
	Förderung von Lernprozessen			WEBER/SCHÄFFER (1998 und 1999) und KEUPER (2002)	
	Managementprozess			MARR/ELBE (2001)	DINESH/PALMER (1998)
Komplexitätsreduktion				KEUPER (2002)	

²⁴⁶ Entnommen aus Schomann, M./Röder, St., 2009, S. 56 in Bezugnahme auf Ahn, H., 2005, S. 123.

Anhang 3: Ansatzpunkte zur Verbesserung der BSC-Methodik²⁴⁷

Schritt 1 der BSC-Methodik	deskriptive Sicht: Beispiele tatsächlicher bzw. möglicher Problemfelder	präskriptive Sicht: Beispiele bereits angedachter bzw. zukünftiger Hilfen
Identifikation strategischer Ziele	<ul style="list-style-type: none"> - fehlende Unterstützung der Perspektivenbestimmung - fehlende Unterstützung der Zielselektion 	<ul style="list-style-type: none"> → Ableitung von Perspektiven aus den fundamentalen Oberzielen des Unternehmens → Aufstellung eines BSC-spezifischen Katalogs von Anforderungen an strategische Ziele → Nutzung der AHP-Methode
Aufdeckung von Ursache-Wirkungs-Ketten	<ul style="list-style-type: none"> - fehlende Unterstützung des Selektionsprozesses 	<ul style="list-style-type: none"> → Nutzung der AHP-Methode
Ableitung von Kennzahlen	<ul style="list-style-type: none"> - Fokussierung auf Messbarkeitsanforderung im Sinne kardinaler Messniveaus - Messung eines Ziels anhand mehrerer Aspekte 	<ul style="list-style-type: none"> → Aufstellung eines BSC-spezifischen Katalogs von Kennzahlenanforderungen → Hinwirkung auf 1 zu 1-Relationen zwischen Zielen und Messparametern
Quantifizierung von Zielvorgaben	<ul style="list-style-type: none"> - fehlende Unterstützung der Abbildung von Wirkungsverzögerungen 	<ul style="list-style-type: none"> → Nutzung des „Generalized Criteria“-Ansatzes zur Ableitung der Etappenwerte aus den Einzelmaßnahmen
Auswahl Strategischer Programme	<ul style="list-style-type: none"> - fehlende Unterstützung der Programmaufdeckung - fehlende Unterstützung der Programmselektion 	<ul style="list-style-type: none"> → Nutzung bekannter Methoden der Alternativenaufdeckung → Nutzung der AIM-Methode
Schritt 2 – 4 der BSC-Methodik	deskriptive Sicht: Beispiele tatsächlicher bzw. möglicher Problemfelder	präskriptive Sicht: Beispiele bereits angedachter bzw. zukünftiger Hilfen
Kommunikation	<ul style="list-style-type: none"> - Überforderung der Mitarbeiter durch laufende Kommunikation des Kennzahlenstatus 	<ul style="list-style-type: none"> → Nutzung des „Harmonious Houses“-Ansatzes
Budgetierung + Kontrolle	<ul style="list-style-type: none"> - Auftreten des „Splitting Bias“-Effekts im Rahmen der Budgetaufteilung - Auftreten eines Referenzpunkt-Bias hinsichtlich anspruchsvoll gesetzter Zielvorgaben - Auftreten eines Vereinfachungs-Bias bei vergleichender Beurteilung 	<ul style="list-style-type: none"> → Integration der Programmkonkretisierung und Budgetaufteilung → Formulierung verschiedener Anspruchsniveaus für die ursprünglichen Zielvorgaben → Fokussierung der Kontrolle auf die einzigartigen Merkmale der zu beurteilenden Einheiten
Strategisches Lernen	<ul style="list-style-type: none"> - dem Lernprozess entgegenwirkender Groupthink-Bias bzw. „Sunk Costs“-Bias 	<ul style="list-style-type: none"> → Anstoß des Lernprozesses durch neutrale Instanz

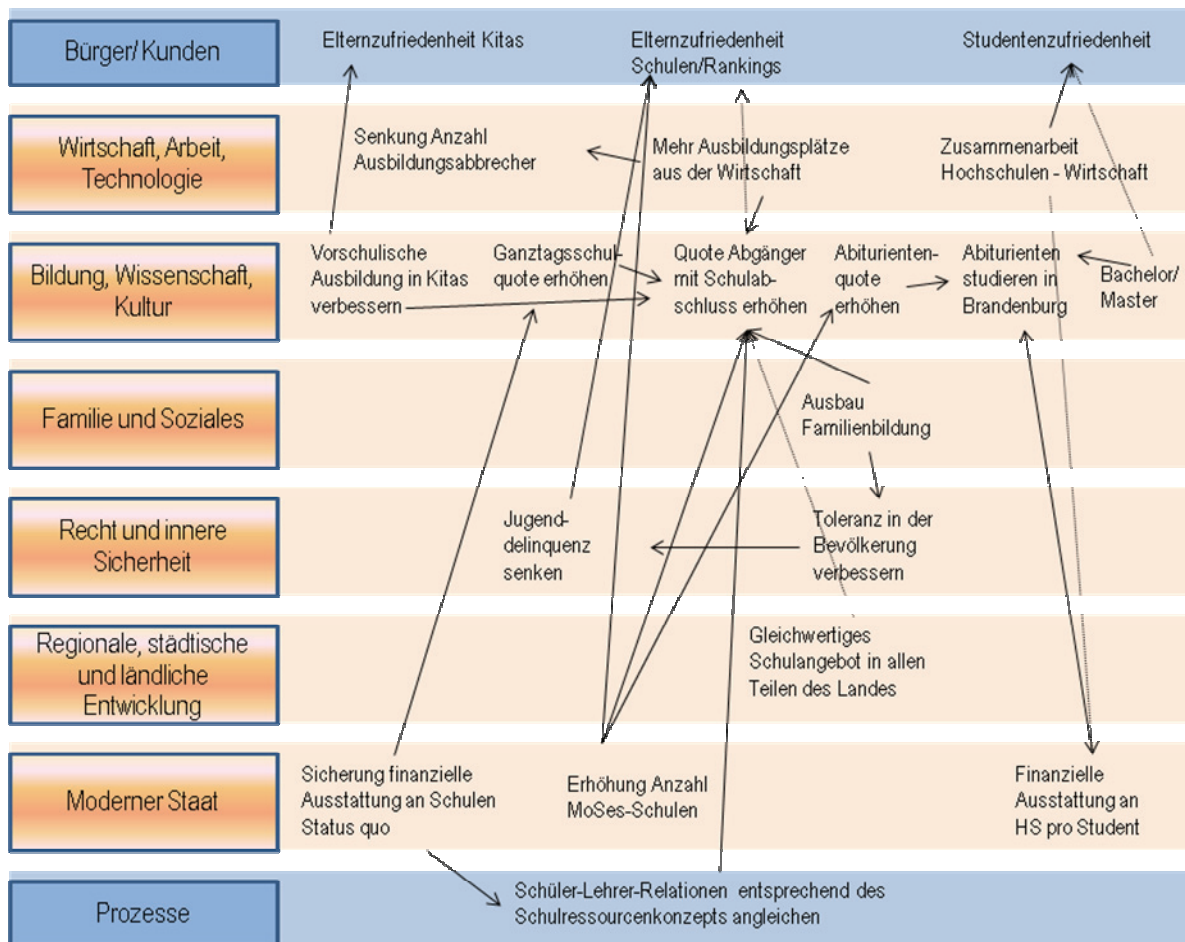
²⁴⁷ Entnommen aus Ahn, H., 2005, S. 126.

Anhang 4: Ziele der Bildungs-Scorecard²⁴⁸

Perspektive	Strategisches Ziel	Ressort
Bürger/ Kunde	Elternzufriedenheit mit den Kitas steigern	MBSJ
	Elternzufriedenheit mit den Schulen steigern, Verbesserung in den Rankings	MBSJ
	Zufriedenheit der Studenten mit ihrer Studiensituation verbessern	MWFK
Wirtschaft, Arbeit, Technologie	Senkung der Anzahl der Ausbildungsabbrecher	MASGF
	Mehr Ausbildungsplätze aus der Wirtschaft (inkl. Öffentlicher Dienst)	MASGF
	Verbesserung der Zusammenarbeit von Hochschule und Wirtschaft	MWFK
Bildung, Wissenschaft, Kultur	Erhöhung der Ganztagschulquote	MBSJ
	Quote der Abgänger mit Schulabschluss erhöhen (mind. Berufsbildungsreife)	MBSJ
	Qualität der vorschulischen Ausbildung in den Kitas verbessern	MBSJ
	Abiturientenquote erhöhen	MBSJ
	Quote der Abiturienten, die ein Studium (in Brbg.) beginnen, erhöhen	MWFK
	Bachelor- und Masterstudiengänge flächendeckend einführen	MWFK
Familie und Soziales	Ausbau der Familienbildung (elterliche Erziehungs- und Bildungskompetenzen)	MASGF
Recht und innere Sicherheit	Jugenddelinquenz senken	MI
	Toleranz in der Bevölkerung verbessern	MBSJ
Regionale, städtische und ländliche Entwicklung	Gleichwertiges Schulangebot in allen Teilen des Landes	MBSJ
Moderner Staat	Sicherung der finanziellen Ausstattung an den Hochschulen pro Student/-in	MWFK
	Sicherung der finanziellen Ausstattung der Schulen im Status Quo	MBSJ
	Erhöhung der Anzahl der MoSes-Schulen	MBSJ
Prozesse	Schüler-Lehrer-Relationen entsprechend des Schulressourcenkonzepts angleichen	MBSJ

²⁴⁸ Entnommen aus Staatskanzlei des Landes Brandenburg, 2004b, S. 32.

Anhang 5: Ursache-Wirkungs-Ketten der Bildungs-Scorecard²⁴⁹



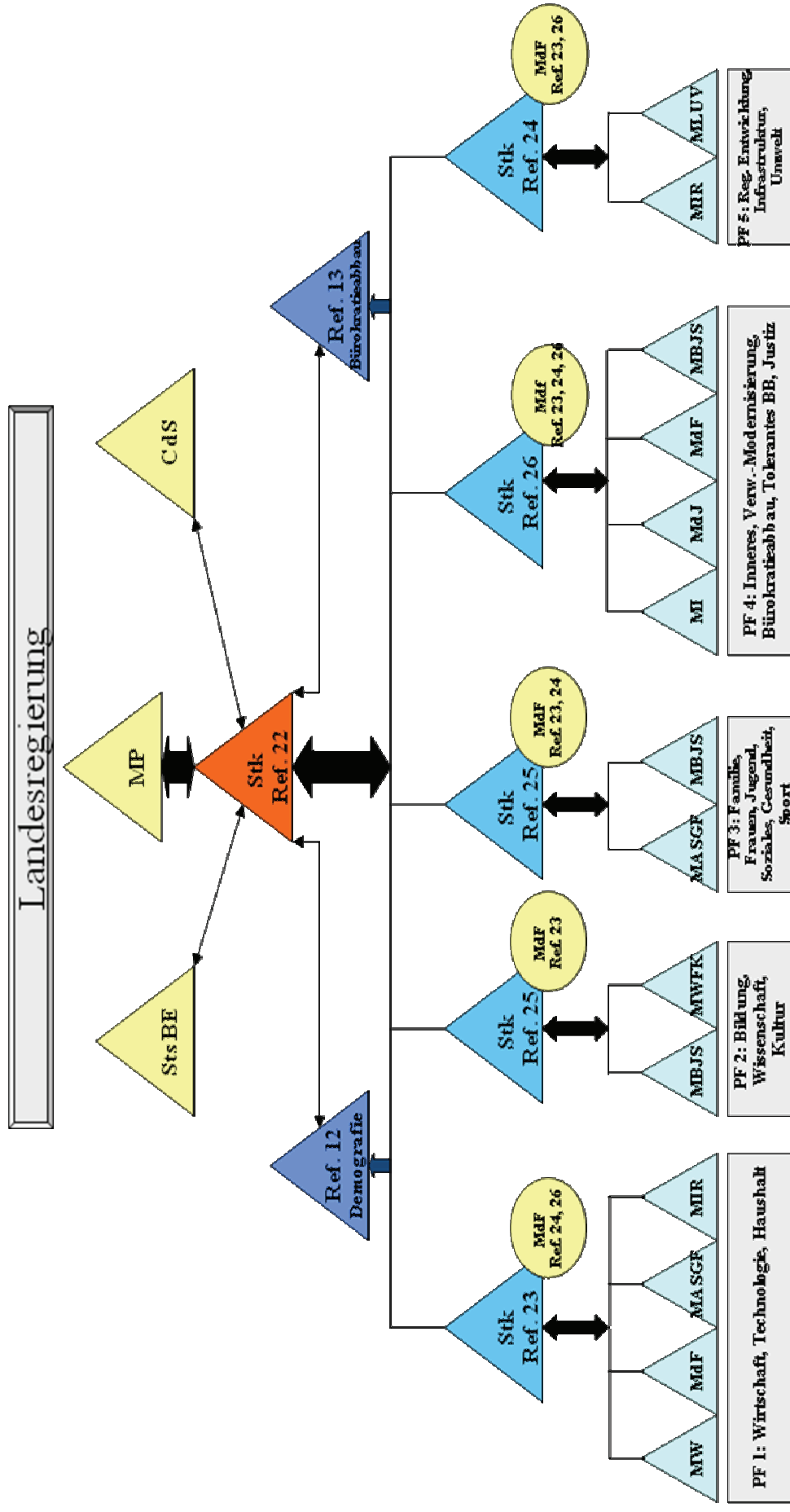
²⁴⁹ Entnommen aus Staatskanzlei des Landes Brandenburg, 2004b, S. 33.

Anhang 6: Kennzahlenübersicht zur Bildungs-Scorecard²⁵⁰

Lfd. Nr.	Perspektive	Ziel	Ressort	Kennzahl	Sonstige Informationen		
					Berichts- frequenz	Datenquelle	...
1	Bürger/ Kunde	Elternzufriedenheit mit den Kitas steigern	MBJS	Durchschnittliches Ergebnis des jährlichen Kita-Qualitätswettbewerbs	jährlich	MBJS	
2	Bürger/ Kunde	Elternzufriedenheit mit den Schulen steigern, Verbesserung in den Rankings	MBJS	IGLU	3 Jahre	MBJS	
3	Bürger/ Kunde		MBJS	PISA	3 Jahre	MBJS	
4	Bürger/ Kunde		MBJS	VERA	jährlich	MBJS	
5	Bürger/ Kunde	Zufriedenheit der Studenten mit ihrer Studiensituation verbessern	MWFK	Position im CHE-Ranking/ Durchschnittswert aus der Position der brandenburgischen Hochschulen in der Kategorie Studierendurteil in allen bewerteten Fächern	jährlich	CHE (Centrum für Hochschulentwicklung)	
6	Wirtschaft, Arbeit, Technologie	Senkung der Anzahl der Ausbildungsabbrecher	MASGF	Anteil abgebrochene Ausbildungsverhältnisse	jährlich	LDS	
7	Wirtschaft, Arbeit, Technologie	Mehr Ausbildungsplätze aus der Wirtschaft (inkl. Öffentlicher Dienst)	MASGF	Reale Ausbildungsplätze in Wirtschaft und ö. Dienst im Verhältnis zu den benötigten Ausbildungsplätzen	jährlich	LDS, MASGF	
8	Wirtschaft, Arbeit, Technologie	Verbesserung der Zusammenarbeit von Hochschule und Wirtschaft	MWFK	Anzahl der eingeworbenen Drittmittel	jährlich	LDS	
9	Bildung, Wissenschaft, Kultur	Erhöhung der Ganztagschulquote	MBJS	Ganztagschulquote	jährlich	LDS	
10	Bildung, Wissenschaft, Kultur	Quote der Abgänger mit Schulabschluss erhöhen (mind. Berufsbildungsreife)	MBJS	Prozent der Abgänger mit Schulabschluss	jährlich	LDS	
11	Bildung, Wissenschaft, Kultur	Qualität der vorschulischen Ausbildung in den Kitas verbessern	MBJS	Durchschnittl. Ergebnis der Vergleichsarbeiten in den 2. Klassen	jährlich	MBJS	
12	Bildung, Wissenschaft, Kultur		MBJS	Durchschnittl. Verbleib in Flex	jährlich	MBJS	
13	Bildung, Wissenschaft, Kultur	Abiturientenquote erhöhen	MBJS	Durchschnittl. Lerneinstandstests	jährlich	MBJS	
14	Bildung, Wissenschaft, Kultur		MBJS	Abiturientenquote	jährlich	LDS	
15	Bildung, Wissenschaft, Kultur	Quote der Abiturienten, die ein Studium (in Brbg.) beginnen, erhöhen	MWFK	Anzahl der brandenburgisches Studienanfänger an Hochschulen in Brandenburg bzw. Deutschland	halb-jährlich	LDS	
...							

²⁵⁰ Entnommen aus Staatskanzlei des Landes Brandenburg, 2004b, Anlage 1, o. S.

Anhang 7: Austauschbeziehungen zwischen Landesregierung und -verwaltung²⁵¹



²⁵¹ Entnommen aus Staatskanzlei des Landes Brandenburg, 2007, S. 29.

Schriftenreihe für Public und Nonprofit Management

Herausgegeben vom Lehrstuhl für Public und Nonprofit Management
der Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Fakultät der Universität Potsdam

In dieser Reihe erschienen:

- Band 1** Polzer, Tobias: Verwendung von Performance-Informationen in der öffentlichen Verwaltung : eine Untersuchung der Berliner Sozialhilfeverwaltung / Tobias Polzer. - 83 S.
2010 | URN urn:nbn:de:kobv:517-opus-42357
- Band 2** Radke, Marlen: Die Balanced Scorecard zur Unterstützung der politischen Planung und Steuerung der Vorhaben einer Landesregierung / Marlen Radke. - 85 S.
2010 | URN urn:nbn:de:kobv:517-opus-42395
- Band 3** Krischok, Arndt: Die Rolle von Policy-Netzwerken in Public Private Partnerships / Arndt Krischok. – 98 S.
2010 | URN urn:nbn:de:kobv:517-opus-43046