

Balanced Scorecard an der Pädagogischen Hochschule Zürich: Voraussetzungen, Problemfelder und Erfolgsfaktoren

Ein Erfahrungsbericht

Masterarbeit eingereicht der Universität Bern
im Rahmen des Executive Master of Public Administration (MPA)

Betreuender Dozent: **Prof. Dr. Adrian Ritz**
Kompetenzzentrum für Public Management
Schanzeneckstrasse 1
CH-3001 Bern

Verfasser: **Eckehart Messer**
aus Uster
Südstrasse 16 B in 8610 Uster

Bern, 30. September 2013

Die vorliegende Arbeit wurde im Rahmen des Executive Master of Public Administration der Universität Bern verfasst.

Die inhaltliche Verantwortung für die eingereichten Arbeiten liegt beim Autor.

Albert Einstein:

„Nicht alles, was gezählt werden kann, zählt und
nicht alles, was zählt, kann auch gezählt werden.“

Vorwort

Die Masterarbeit thematisiert die Balanced Scorecard mit ihren drei Funktionen Performance Management, Strategieumsetzung sowie integriertes Managementsystem und untersucht die Übertragbarkeit dieses betriebswirtschaftlichen Konzepts auf den öffentlichen Sektor. Als Erfahrungsbericht konzentriert sich die Arbeit auf die Balanced Scorecard der Pädagogischen Hochschule Zürich, wie sie für die Strategieperiode 2009-2012 umgesetzt worden war.

Die Leserinnen¹ und Leser sollen einen Einblick erhalten, wie die Balanced Scorecard als privatwirtschaftliches Konzept einen öffentlichen Betrieb unterstützen kann, sei es bei der strategischen Ausrichtung oder bei der operativen Steuerung. Um dies zu erreichen, werden die Funktions- und Wirkungsweise der Balanced Scorecard vorgestellt und anschliessend die Voraussetzungen und Problemfelder einer Übertragung auf den öffentlichen Sektor erläutert. Am Beispiel der Pädagogischen Hochschule Zürich erfahren die Leser, wie die Anwendung einer BSC in der Praxis aussehen kann, indem der Autor die drei Phasen BSC-Konzeption, BSC-Einführung und BSC-Nutzung anhand von neun Erfolgsfaktoren bewertet. Am Ende der Lektüre sollten die Leser in der Lage sein einzuschätzen, inwieweit eine Übertragung der BSC auf ihre eigene öffentliche Organisation zum heutigen Zeitpunkt Erfolg versprechend ist und welche Schritte sie dabei unterstützen könnten.

Mein Dank geht zuerst an meinen Vorgesetzten Dr. Roger Meier und die PH Zürich für die grosszügige zeitliche und finanzielle Unterstützung meiner Weiterbildung. Danken möchte ich vor allem auch meinen Gesprächspartnern für die offene Atmosphäre und die konstruktiven Antworten: die Interviews waren für meine Arbeit wertvoll und haben mir zudem noch Spass gemacht! Weiter danke ich meinem Prof. Dr. Adrian Ritz für die gute Betreuung und die Möglichkeit, dieses Thema praxisnah zu bearbeiten. Mein grösster Dank gilt meiner Frau Daniela, welche mir unentwegt den Rücken frei gehalten und mich immer wieder ermutigt hat: die nächsten Ferien planen wir wieder als Familie, versprochen!

Zürich, im September 2013

Eckehart Messer

¹ Der Autor verzichtet im weiteren Verlauf seiner Arbeit auf den gleichzeitigen Gebrauch der weiblichen und männlichen Form. Seiner Auffassung nach handelt es sich bei den Sammelbegriffen (z. B. Arbeitgeber, Bürger, Unternehmer, Leser) um das sogenannte *Genus des Wortes*, welches nicht mit dem *Geschlecht der bezeichneten Personen* verwechselt werden sollte.

Zusammenfassung

Der Autor stellt die Balanced Scorecard in drei Schritten vor, wie sie von Kaplan und Norton Anfang der 90er Jahre des 20. Jahrhunderts auch entwickelt worden ist. Zunächst geht es um die BSC als ausgewogenes Kennzahlenmodell, welches mit der Einführung von vier Perspektiven eine Alternative zu den eindimensionalen Finanzkennzahlensystemen darstellt. Dann geht es um die BSC als Methode, welche anhand von Strategy Maps und Ursache-Wirkungsketten die Strategie erläutert und mittels Kennzahlen und Initiativen deren Umsetzung vorantreibt. Schliesslich geht es um die BSC als Kern eines integrierten Managementsystems, welches die strategische Ausrichtung und operative Steuerung des Unternehmens miteinander verbindet.

Im Zuge von New Public Management werden auch öffentliche Verwaltungen und Betriebe vermehrt mit betriebswirtschaftlichen Methoden und unter strategischen Gesichtspunkten geführt. Die Balanced Scorecard mit ihrem betriebswirtschaftlichen Konzept zur Steuerung von gewinnorientierten Unternehmen kann allerdings nicht 1:1 auf Institutionen des öffentlichen Sektors übertragen werden, da hier die Sachziele – z. B. der Versorgungsauftrag – im Vordergrund stehen und nicht Finanzziele: Entscheidend ist der Erfolg und nicht der Gewinn. Die Strategy Map benötigt daher eine zusätzliche Perspektive mit dem Leistungsauftrag als Oberziel, samt Mission und Vision. Die Finanzperspektive wird der Leistungsperspektive untergeordnet; sie enthält Aspekte der Kundenperspektive wie Preis oder Qualität und könnte von daher neben der Kundenperspektive angeordnet werden.

Auch wenn mit wettbewerbsähnlichen Strukturen, einer vorhandenen Strategie und einem betriebswirtschaftlichen Management die Voraussetzungen für eine BSC vorhanden sind, ergeben sich folgende vier Problemfelder: (1) Divergierende Zielvorgaben, (2) halbherzige Zielorientierung, (3) fehlende Messgrössen und (4) komplexe Kundenbeziehungen. Neben der benötigten Messbarkeit stellt eine (bisher) fehlende Kultur der Performance Messung und des Performance Managements das grösste Hindernis dar.

Als staatliche Hochschule, welche über ein Globalbudget und einen Leistungsauftrag verfügt, ist die PH Zürich für eine BSC geeignet. Die Umsetzung der Strategie 2009-2012 mit Hilfe der BSC-Methode litt an der nach wie vor am Input orientierten Planung und Steuerung. Die damals zum Teil noch nicht verfügbare Leistungsmessung und eine erst in Ansätzen vorhandene Kultur des Performance Managements erschwerten eine nachhaltige Nutzung der BSC als strategisches Steuerungsinstrument.

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	I
Zusammenfassung	II
Inhaltsverzeichnis	III
Abbildungsverzeichnis	VI
Tabellenverzeichnis	VII
Abkürzungsverzeichnis	VIII
Anhangverzeichnis	IX
1 Balanced Scorecard an der PH Zürich: Top oder Flop?	1
1.1 Anstoss, Gegenstand und Ziele der Masterarbeit	1
1.2 Methodisches Vorgehen	2
1.3 Abgrenzung und Aufbau	3
2 PH Zürich, Balanced Scorecard, New Public Management und Performance Management	4
2.1 Pädagogische Hochschule Zürich	4
2.2 Balanced Scorecard: BSC-Modell, BSC-Methode und BSC-System.....	4
2.3 Öffentliche Verwaltung: vom Bürokratiemodell zum New Public Management.....	5
2.4 Performance Management in der öffentlichen Verwaltung	6
2.5 Empirische Ergebnisse zur BSC-Umsetzung im öffentlichen Sektor	7
3 Balanced Scorecard: Kennzahlenmodell, Strategieumsetzungsmethode und integriertes Managementsystem	8
3.1 Balanced Scorecards – ausgewogene Kennzahlenberichte messen die Leistung und weisen den Weg	9
3.1.1 Finanzperspektive: Die Strategie schafft einen Ausgleich zwischen langfristig und kurzfristig	10
3.1.2 Kundenperspektive: Die Strategie basiert auf einem differenzierten Wertbeitrag für die Kunden	11
3.1.3 Prozessperspektive: Werte werden durch die Optimierung der Geschäftsprozesse generiert	12
3.1.4 Lern- und Entwicklungsperspektive: Ausrichtung der immateriellen Vermögenswerte an den strategischen Prozessen.....	13

3.2	Strategy Maps – Strategielandkarten mit Ursache-Wirkungs-Beziehungen beschreiben und visualisieren die Logik der Strategie	14
3.2.1	Ursache-Wirkungs-Architektur als Verbindung der vier Perspektiven	15
3.2.2	Wege zur Entwicklung einer Strategy Map	15
3.3	Strategische Initiativen – Massnahmen, Ressourcen und Budgets operationalisieren die Strategie und setzen sie um	16
3.3.1	Auswahl von strategischen Initiativen	17
3.3.2	Finanzierung und Verantwortung von strategischen Initiativen	17
3.4	Integriertes Managementsystem – sechs Managementprozesse verbinden Strategieentwicklung und Unternehmenserfolg	18
3.4.1	Sechs Managementprozesse: Integration von strategischem Management und operativem Management	19
3.4.2	Das Strategiebüro: Schaltzentrale für (strategische) Managementprozesse	21
3.5	Zusammenfassung: Performance-Messung, Strategie-Umsetzung und integriertes Managementsystem	22
4	Balanced Scorecard und öffentlicher Sektor.....	24
4.1	Exkurs: Strategisches Public Management	24
4.2	Voraussetzungen einer Balanced Scorecard im öffentlichen Sektor.....	26
4.3	Problemfelder einer Balanced Scorecard im öffentlichen Sektor	27
4.3.1	Divergierende Zielvorgaben	27
4.3.2	Halbherzige Zielorientierung	28
4.3.3	Fehlende Messgrössen	29
4.3.4	Komplexe Kundenbeziehung.....	30
4.4	Anpassung des BSC-Konzepts für den öffentlichen Sektor.....	31
4.4.1	Leistungsauftrag als zusätzliche Perspektive an der BSC-Spitze	32
4.4.2	Finanzperspektive als Ergänzung der Kundenperspektive	32
4.5	Fazit: Eignung der BSC für den öffentlichen Sektor	33
5	Balanced Scorecard an der staatlichen Hochschule PH Zürich.....	36
5.1	Eignung der BSC für die PH Zürich	36
5.2	Projekt Strategieumsetzung mit der BSC-Methode an der PH Zürich.....	37
5.3	Beurteilung der BSC-Umsetzung anhand von neun Erfolgsfaktoren	38
5.3.1	Drei Erfolgsfaktoren zur BSC-Konzeption.....	39

5.3.2	Drei Erfolgsfaktoren zur BSC-Einführung	43
5.3.3	Drei Erfolgsfaktoren zur BSC-Nutzung.....	47
5.3.4	Fazit: Zwei Konzeptionsfehler und eine unterlassene Integration in das Managementsystem der PH Zürich.....	50
5.4	Qualitative Befragung von Akteuren der BSC-Umsetzung an der PH Zürich.....	52
5.4.1	Experteninterviews	52
5.4.2	Antworten: Zusätzliche (fünfte) BSC-Perspektive mit Mission und Vision ...	53
5.4.3	Antworten: Operationalisierbare Strategie für eine Umsetzung mit der BSC .	53
5.4.4	Antworten: Regelmässige Thematisierung der BSC	54
5.4.5	Antworten: Integration der BSC in das Managementsystem.....	54
5.4.6	Antworten: Periodische Überprüfung und Überarbeitung der BSC	55
5.4.7	Bewertungsfragen zur Eignung der BSC-Methode für die PH Zürich	55
5.4.8	Fazit: BSC kam zu früh – Problematische Messbarkeit und eine fehlende Kultur des Performance Managements	56
5.5	Empfehlungen für eine Fortsetzung der BSC an der PH Zürich.....	57
6	Ausblick: Von der Balanced Scorecard zur Public Value Scorecard	59
	Literaturverzeichnis	X
	Anhang.....	XIV
	Selbständigkeitserklärung	XXX
	Über den Verfasser	XXXI

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 2-1: Politisch-administrativer Planungs- und Leistungsprozess.....	6
Abbildung 3-1: Balanced Scorecard – vier Perspektiven.....	10
Abbildung 3-2: Finanzperspektive	11
Abbildung 3-3: Kundenkennzahlen.....	11
Abbildung 3-4: Kundenperspektive	12
Abbildung 3-5: Prozessperspektive	13
Abbildung 3-6: Prozesskennzahlen	13
Abbildung 3-7: Lern- und Entwicklungsperspektive	14
Abbildung 3-8: Der Balanced Scorecard-Rahmen	15
Abbildung 3-9: Massnahmenplan zu einem strategischen Thema	16
Abbildung 3-10: Übersetzung der Mission in gewünschte Ergebnisse.....	18
Abbildung 3-11: BSC als integriertes Managementsystem.....	19
Abbildung 4-1: Rationalitätenmodell: Politische und Management-Rationalität	25
Abbildung 4-2: Kundenbeziehung im öffentlichen Sektor	31
Abbildung 4-3: Angepasste Strategy Map für öffentliche Betriebe	33
Abbildung 4-4: Einsatzpotenzial der Balanced Scorecard im öffentlichen Sektor	35
Abbildung 5-1: Messgrößen im Strategiereporting: Kennzahlentyp und Erhebungsart	42
Abbildung 5-2: Übersicht Projekte Strategieentwicklung und Strategieumsetzung	44
Abbildung 5-3: Kommunikation der Strategieentwicklung und Strategieumsetzung.....	46
Abbildung 5-4: Umfang der Strategien 2009-2012 und 2013-2016 im Vergleich	49
Abbildung 5-5: Übersicht der neun BSC-Erfolgsfaktoren und deren Erfüllung	51
Abbildung 5-6: Strategielandkarte für eine Pädagogische Hochschule	58

Tabellenverzeichnis

Tabelle 5-1: Bewertung der BSC-Eignung (Führungsebenen).....	55
Tabelle 5-2: Bewertung der BSC-Eignung (Personalkategorie)	56

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
ATP	Administratives und technisches Personal (Personalkategorie)
Aufl.	Auflage
BSC	Balanced Scorecard
bzw.	beziehungsweise
CRG	Gesetzt über Controlling und Rechnungslegung
CRM	Customer Relationship Management
d. h.	das heisst
DWA	Dozenten, wissenschaftliche Mitarbeiter und Assistenten (Personalkategorie)
EHSL	Erweiterte Hochschulleitung (2. Führungsebene)
et al.	et alii
f	folgende
FaHG	Fachhochschulgesetz
HSA	Hochschulamt
HSL	Hochschulleitung
Hrsg.	Herausgeber
ggf.	gegebenenfalls
M-ABW	Mittelwertabweichung
NPM	New Public Management
PH	Pädagogische Hochschule
PHZH	Pädagogische Hochschule Zürich
Q	Quartal
Quest	Quereinstieg in den Lehrberuf (Programm des Kantons Zürich)
S.	Seite(n)
San10	Sanierungsprogramm des Kantons Zürich im Jahr 2010
TQM	Total Quality Management
URL	Uniform Resource Locator (Bezeichnungsstandard für Netzwerkressourcen)
VSA	Volksschulamt
WoV	wirkungsorientierte Verwaltungsführung
z. B.	zum Beispiel
ZFH	Zürcher Fachhochschule

Anhangverzeichnis

Anhang 1: Fragebogen zu den Experten-Interviews	XIV
Anhang 2: Horváth & Partners - Strategieentwicklung und -umsetzung PH Zürich	XVI
Anhang 3: Strategielandkarte PH Zürich 2009-2012	XVII
Anhang 4: Strategiereporting (1) – Strategische Ziele 2009/Q4	XVIII
Anhang 5: Strategiereporting (2) – Strategische Projekte 2009/Q4	XXI
Anhang 6: Strategiereporting (3) – Strategische Kennzahlen 2009/Q4	XXIV
Anhang 7: Strategiereporting (4) – Strategielandkarte mit Bewertung 2009/Q4	XXVIII
Anhang 8: Strategielandkarte PH Zürich 2013-2016	XXIX

1 Balanced Scorecard an der PH Zürich: Top oder Flop?

1.1 Anstoss, Gegenstand und Ziele der Masterarbeit

Anfang der 90er Jahre des 20. Jahrhunderts wurde die Balanced Scorecard von Kaplan und Norton als mehrdimensionales Kennzahlenmodell entworfen, später zu einer Strategieumsetzungsmethode weiterentwickelt und schliesslich zu einem integrierten Managementsystem für die Privatwirtschaft ausgebaut. Die BSC hat in den ersten zwanzig Jahren einen regelrechten Siegeszug feiert und ihre Attraktivität für Unternehmen aller Grössen und Branchen ist ungebrochen. Im Zuge des New Public Managements stiess die BSC auch im öffentlichen Sektor auf reges Interesse. Bereits in ihrem ersten Buch bemerkten Kaplan und Norton, dass die Möglichkeiten zur Verbesserung des Managements durch die BSC in öffentlichen Verwaltungen und Non-Profit-Organisationen vermutlich noch grösser seien als in der Privatwirtschaft (1997, S. 173)

Im Rahmen der Strategieentwicklung 2009-2012 hat sich die PH Zürich als innovative Hochschule für die Balanced Scorecard als Methode entschieden, um mit diesem neuen Werkzeug ihre Strategie erfolgswirksam umzusetzen. Strategie und BSC wurden mit hohem internen Managementaufwand und intensiver externer Unterstützung entwickelt und 2008/2009 eingeführt. Entgegen der Erwartungen wollte die BSC nach der Implementation nicht recht zum Fliegen kommen, trotz aufwändigem Projektmanagement und ausgefeilter Kommunikation.

Ernüchert über den hohen Aufwand und das magere Ergebnis hat sich die Hochschulleitung dazu entschlossen, die Strategieperiode 2013-2016 ohne BSC zu bestreiten bzw. deren Einsatz stark zurückzufahren. Aktuell wird eine abgespeckte Version der Strategielandkarte für Kommunikationszwecke eingesetzt und Massnahmen zur Umsetzung der strategischen Ziele sind in Aussicht gestellt; auf eine Balanced Scorecard als ausgewogener Kennzahlenbericht wird bis auf weiteres verzichtet.

Als Betriebswirtschaftler begrüsst der Autor die Einführung der BSC an der PH Zürich und war selber als Mitglied der zweiten Führungsebene und Verantwortlicher für das im Aufbau befindliche Management-Informationssystem an der BSC-Umsetzung beteiligt. Das Scheitern der BSC-Umsetzung an der PH Zürich überraschte auch ihn, da man das Projekt Strategieentwicklung und deren Umsetzung anhand der BSC-Methode mit der gebotenen Sorgfalt und dem nötigen Aufwand angegangen war. Mit der Masterarbeit möchte er der Frage nachgehen, warum die Einführung der BSC als Kennzahlensystem und als Strategieumsetzungsmethode an der PH Zürich nicht nachhaltig funktioniert hat: Ist die PH Zürich als öffentlicher Betrieb für eine BSC nicht geeignet? Wo lagen die Problemfelder und wurden wichtige Erfolgsfaktoren nicht ausreichend berücksichtigt? Oder hat man beim Betrieb der BSC Fehler begangen? Die Arbeit möchte folgende fünf **Forschungsfragen** beantworten:

1. Eignet sich die BSC-Methode zur Strategieumsetzung für eine staatliche Hochschule?
2. Wo liegen die Problemfelder bei einer BSC für den öffentlichen Sektor?
3. Kam es bei der BSC-Konzeption an der PHZH zu gravierenden handwerklichen Fehlern?
4. Wurden bei der BSC-Einführung an der PHZH entscheidende Schritte übersprungen?
5. Hat man bei der BSC-Nutzung an der PHZH wichtige Empfehlungen nicht beachtet?

In der **Fachliteratur** gibt es viele Leitfäden² zur Einführung einer BSC mit Schritt-für-Schritt-Anleitungen und erfolgreichen Beispielen, auch für den öffentlichen Sektor. Über gescheiterte BSC-Projekte liest man dagegen nichts; dabei wäre gerade die Untersuchung von expliziten Gründen des Scheiterns ein lohnenswertes Thema, welches helfen könnte, die Chancen auf eine erfolgreiche BSC-Einführung zu vergrössern (Haldemann et al., 2011, S. 240). Die vorliegende Arbeit möchte helfen, diese Lücke zu schliessen sowie Empfehlungen für einen etwaigen zweiten Anlauf zur BSC-Einführung an der PH Zürich erarbeiten.

1.2 Methodisches Vorgehen

Zur Beantwortung der Frage „Warum hat die Einführung der BSC an der PH Zürich nicht nachhaltig funktioniert?“ ist der Autor methodisch wie folgt vorgegangen:

1. **Literaturstudium zur Balanced Scorecard:** Vorstellung der BSC als ausgewogenes Kennzahlenmodell und als Methode zur Strategieumsetzung sowie als integriertes Managementsystem, wie es von Kaplan und Norton in den 90er Jahren entwickelt worden ist.
2. **Literaturstudium zum Thema „Strategisches Public Management“:** Brückenschlag vom alten Bürokratiemodell zum New Public Management; Verortung der Funktion des strategischen Managements im öffentlichen Sektor.
3. **Übertragung der BSC auf den öffentlichen Sektor:** Erarbeitung der Voraussetzungen und Problemfelder einer Übertragung des BSC-Modells vom privaten auf den öffentlichen Sektor sowie gebotene Anpassungen für ein „öffentliches“ BSC-Modell.
4. **Analyse der BSC an der PH Zürich:** Analyse, ob an der PH Zürich die Voraussetzungen für eine BSC gegeben sind und inwieweit die Problemfelder einer „öffentlichen“ BSC auf die PH Zürich zutreffen.
5. **Analyse des BSC-Projektes anhand von neun Erfolgsfaktoren:** Analyse der BSC-Konzeption, -Einführung und -Anwendung an der PH Zürich mit Hilfe von neun Erfolgsfaktoren, wie sie von Haldemann, Heike und Bachmann (2011) für BSC-Projekte in öffentlichen Verwaltungen und Betrieben entwickelt worden sind; Formulierung von Hypothesen, ob das BSC-Projekt aufgrund von handwerklichen Fehlern gescheitert ist.
6. **Entwicklung eines Interviewleitfadens:** Entwicklung eines fokussierten Leitfadens für acht qualitative, halb offene Experteninterviews mit ausgewählten Akteuren des BSC-Projektes (die vier Mitglieder der Hochschulleitung, zwei Abteilungsleiter als Vertreter der zweiten Führungsebene, der Projektleiter und der externe Implementierungspartner) zur Überprüfung der in der Analyse getroffenen Hypothesen.
7. **Durchführung der Interviews:** Durchführung der Interviews unter Berücksichtigung der zum Teil unterschiedlichen Rollen (Auftraggeber, Betroffene bzw. Ausführende, interner Auftragnehmer, externer Auftragnehmer). Aufzeichnung der Interviews mit einem Tonträger und Anfertigen eines stichwortartigen Gesprächsprotokolls.

² Einige Beispiele: Balanced Scorecard umsetzen (Horváth & Partners, 2007); Balanced Scorecard – Schritt für Schritt (Niven, 2003); Balanced Scorecard in öffentlichen Verwaltungen und Betrieben (Haldemann et al., 2011); Balanced Scorecard in Verwaltung und Non-Profit-Organisationen (Scherer & Alt, 2002); Balanced scorecard step-by-step for government and nonprofit agencies (Niven, 2008).

8. **Auswertung der Interviews:** Auswertung und Interpretation der Interviews anhand der Gesprächsprotokolle und Tonaufnahmen unter Berücksichtigung der unterschiedlichen Rollen.
9. **Abgleich der Analyse- und Interviewergebnisse:** Abgleich der Ergebnisse aus den Analysen der Problemfelder und Erfolgsfaktoren mit den Ergebnissen aus den Experteninterviews zur Qualifizierung der in den Analysen getroffenen Hypothesen.
10. **Ableitung von Empfehlungen:** Formulierung von Empfehlungen für eine Fortführung der BSC an der PH Zürich, um ggf. notwendige Voraussetzungen zu schaffen, übersehene Problemfelder zu berücksichtigen oder begangene Implementierungsfehler zu beheben.

1.3 Abgrenzung und Aufbau

Als Erfahrungsbericht bezieht sich die Masterarbeit auf die Pädagogische Hochschule Zürich. Die Ausführungen zur Übertragbarkeit der BSC auf den öffentlichen Sektor gelten grundsätzlich für öffentliche Betriebe in der Schweiz, welche nach den drei NPM-Grundsätzen Leistungsauftrag, Globalbudget und Outputsteuerung geführt werden. Die Erläuterungen zu den Voraussetzungen, Problemfeldern und Erfolgsfaktoren einer BSC an der Pädagogischen Hochschule Zürich sind grundsätzlich auch auf andere staatliche Hochschulen übertragbar.

Im nächsten Kapitel werden die für das Thema notwendigen Begriffe und Grundlagen geklärt, die PH Zürich kurz vorgesehelt und auf den aktuellen Stand der Literatur eingegangen.

Das dritte Kapitel beginnt mit der Vorstellung der BSC, wie sie von Kaplan und Norton in den 90er Jahren konzipiert und schrittweise weiterentwickelt worden ist. Es verfolgt dabei die verschiedenen Stufen der BSC, beginnend beim ausbalancierten Kennzahlensystem über das Management-Modell zur erfolgreichen Strategie-Umsetzung in Aktionen und Kennzahlen bis hin zum integrierten Managementsystem, welches die strategische Planung und Steuerung mit dem operativen Betrieb und Reporting verbindet.

Gegenstand des vierten Kapitels ist die Frage, inwieweit das BSC-Modell sich auch für den Einsatz im öffentlichen Sektor eignet, ob es Anpassungen benötigt und welche besonderen Problemfelder in öffentlichen Verwaltungen und Betrieben zu bewältigen sind. Das Kapitel enthält einem Exkurs über strategisches Public Management.

Im Mittelpunkt des fünften Kapitels steht die Analyse der BSC-Konzeption, -Einführung und -Anwendung an der PH Zürich. Anhand der Beurteilung von neun Erfolgsfaktoren und der Befragung von Akteuren der BSC-Einführung aus unterschiedlichen Blickwinkeln werden die Gründe für das teilweise Scheitern explizit. Das Kapitel schliesst mit Empfehlungen für eine Fortsetzung der BSC.

Im letzten Kapitel spannt der Autor einen Bogen zu anderen Institutionen des öffentlichen Sektors, indem er die an der PH Zürich gewonnenen Erkenntnisse verallgemeinert.

Zum besseren Verständnis der nachfolgenden Ausführungen werden im folgenden Kapitel zunächst einige Grundbegriffe kurz vorgestellt und erläutert, die im Rahmen der BSC-Anwendung im öffentlichen Sektor eine wesentliche Bedeutung haben.

2 PH Zürich, Balanced Scorecard, New Public Management und Performance Management

2.1 Pädagogische Hochschule Zürich

Die PH Zürich wurde mit dem Gesetz über die Pädagogische Hochschule (PHG) auf den 01.07.2002 ins Leben gerufen. Als öffentlich-rechtliche Anstalt des Kantons ist sie mit einer eigenen Rechtspersönlichkeit ausgestaltet und Mitglied der Zürcher Fachhochschule (ZFH). Die Oberaufsicht liegt beim Kantonsrat (Legislative), die allgemeine Aufsicht beim Regierungsrat (Exekutive) und der Fachhochschulrat als oberstes Organ der ZFH hat die strategische Führung inne (§ 7-9 FaHG). Die (operative) Leitung erfolgt durch die Rektorin oder den Rektor, sie oder er vertritt die Hochschule nach aussen und führt den Vorsitz in der Hochschulleitung (§ 23 Abs. 1 PHG).

Die Pädagogische Hochschule Zürich (PH Zürich) ist mit rund 2500 Studierenden und über 6000 Weiterbildungsteilnehmenden jährlich eine der grössten Bildungsinstitutionen für Lehrpersonen in der Schweiz und eine kompetente Partnerin für Schulen, Lehrpersonen und Behörden. Die rund 700 Mitarbeitenden der Hochschule generieren und transformieren Wissen für die Volksschule und Unternehmen, und nicht zuletzt durch ihre exzellenten Forschenden ist die PH Zürich in nationalen und internationalen Netzwerken engagiert. (Pädagogische Hochschule Zürich, 2013a, S. 1)

Die Verantwortung für die Lehrkräfteausbildung liegt nach wie vor bei den Kantonen und nicht beim Bund, da diese ein vitales Interesse an der Aus- und Weiterbildung ihrer Lehrerinnen und Lehrer haben. Der Kanton beschränkt sich dabei nicht auf die Aufsicht und Finanzierung sondern ist auch (grösster) Auftraggeber der PH Zürich (z. B. Obligatorische Berufseinführung für angehende Lehrkräfte, Quereinsteigerprogramm) und beeinflusst damit das Angebot wesentlich. Im Gegensatz zu den Fachhochschulen erhalten die Pädagogischen Hochschulen keine Bundesbeiträge.

2.2 Balanced Scorecard: BSC-Modell, BSC-Methode und BSC-System

Die Balanced Scorecard wurde ursprünglich als ausgewogenes Kennzahlenmodell mit vier Betrachtungsperspektiven für ein besseres Performance Management konzipiert, später zu einer Strategieumsetzungsmethode weiterentwickelt und schliesslich zu einem integrierten Managementsystem für ein strategiefokussiertes Performance Management ausgebaut. Insofern ist die BSC gleichzeitig Modell, Methode und auch System und wird entsprechend vielfältig im privaten wie im öffentlichen Sektor eingesetzt. Je nachdem, welcher Aspekt der BSC betont werden soll, verwendet der Autor die Begriffe BSC-Modell (Kennzahlen), BSC-Methode (Strategie) oder BSC-System (Management); steht keiner der drei Aspekte im Vordergrund oder alle miteinander, heisst es in dieser Arbeit BSC oder BSC-Konzept und geht es um die BSC als Label, dann schlicht Balanced Scorecard.

2.3 Öffentliche Verwaltung: vom Bürokratiemodell zum New Public Management

Um zu verstehen, warum ein betriebswirtschaftliches Konzept wie die BSC auch zur Steuerung einer staatlichen Hochschule wirkungsvoll eingesetzt werden soll, hilft es, einen Blick auf die öffentliche Verwaltung zu werfen und deren Umbau in den letzten dreissig Jahren. In den europäischen Staaten sind die öffentlichen Verwaltungen als Bürokratien organisiert, wobei der Begriff „Bürokratie“ im allgemeinen Sprachgebrauch heute negativ besetzt ist und für deren Unzulänglichkeiten bzw. Fehlentwicklungen steht (Schedler & Proeller, 2011, S. 16-17). Dem war nicht immer so.

Die Bürokratie des 20. Jahrhunderts in Europa wurde von Max Weber eingehend untersucht und in seinem **Bürokratiemodell** idealtypisch beschrieben. Anbei sind einige Merkmale zur Verdeutlichung der Funktionsweise aufgezählt (Thom & Ritz, 2008, S. 4):

- „Prinzip der regelgebundenen Amtsführung
- Klare Kompetenzabgrenzung und Arbeitsverteilung
- Prinzip der Amtshierarchie und des Instanzenzuges (...)
- Prinzip der Aktenmässigkeit (....)
- Trennung von Amt und Person (....)
- Vollamtliche Erledigung der Geschäfte durch Beamten“

Diese Prinzipien waren darauf angelegt, unter stabilen Rahmenbedingungen eine effiziente Verwaltungsführung personenunabhängig sicherzustellen und dabei die rechtsstaatlichen und demokratischen Grundprinzipien wie Legalität, Legitimität und Gleichheit zu wahren. Ab Mitte des 20. Jahrhunderts sah sich die staatliche Verwaltung immer neuen Anforderungen gegenüber, welche zum Teil durch einen öffentlichen Wertewandel ausgelöst wurden, zum Teil aber auch durch sich verändernde Rahmenbedingungen wie die Internationalisierung oder die Informationstechnologie. Dies führte schliesslich aufgrund eines mittlerweile unflexiblen Verwaltungsapparates zu mehreren Krisenerscheinungen (Thom & Ritz, 2008, S. 8).

Vermutlich gaben die leeren Staatskassen, welche Ende der 80er Jahre die meisten europäischen Länder in eine finanzielle Krise stürzten, den Anstoss, die bürokratischen Verwaltungen zu reformieren. Der Ruf nach einem „schlanken Staat“ wurde immer lauter und es waren vor allem betriebswirtschaftliche Konzepte, welche den Weg aus der Krise aufzeigen sollten. So wie die Unternehmen aufgrund der Marktmechanismen im privaten Sektor einem dauernden Anpassungsdruck ausgesetzt sind, so sollten in Zukunft marktähnliche Strukturen auch im öffentlichen Sektor für die nötigen Veränderungen sorgen, damit sich die Verwaltung vom Verwaltungsapparat hin zu einem Dienstleister entwickelt (Schedler & Proeller, 2011, S. 19).

Anfang der 90er Jahre tauchte erstmals der Begriff **New Public Management** (NPM) auf, welcher zukünftig als Oberbegriff für die vielen Reformen in den einzelnen Ländern diene. Ihnen ist gemeinsam, dass sich der Blickwinkel verstärkt von der Input- zur Outputsteuerung verlagert und das Management der Performance in den Fokus rückt. Bei NPM handelt es sich nicht um eine Theorie sondern eher um ein Konzept mit unterschiedlichen theoretischen und empirischen Einflüssen (Schedler & Proeller, 2011, S. 47).

2.4 Performance Management in der öffentlichen Verwaltung

Performance Management ist in der öffentlichen Verwaltung nicht neu, hat aber unter NPM und mit Hilfe neuer Informationstechnologien an Qualität gewonnen. Die NPM-Reformen steuerten meist mehrere Ziele an: „Kostensenkungen, Erhöhung der Qualität der Aufgabenerfüllung, Effizienzsteigerungen im Verwaltungsapparat, sowie eine effektive Wirkung der beschlossenen Politiken. Performance Management bildet dabei das Herzstück einer effektiven und effizienten Verwaltungsführung“ (Ritz & Sinelli, 2013, S. 347). Moderne Planungsansätze erweitern die politische Planung um eine betriebliche und ergänzen damit das bisherige Prinzip der Effizienz mit dem Primat der Effektivität: Moderne Verwaltungsführung soll nicht nur effizient sondern vor allem auch effektiv sein.

Abbildung 2-1 veranschaulicht auf stark vereinfachte Weise den politisch-administrativen Planungs- und Leistungsprozess:

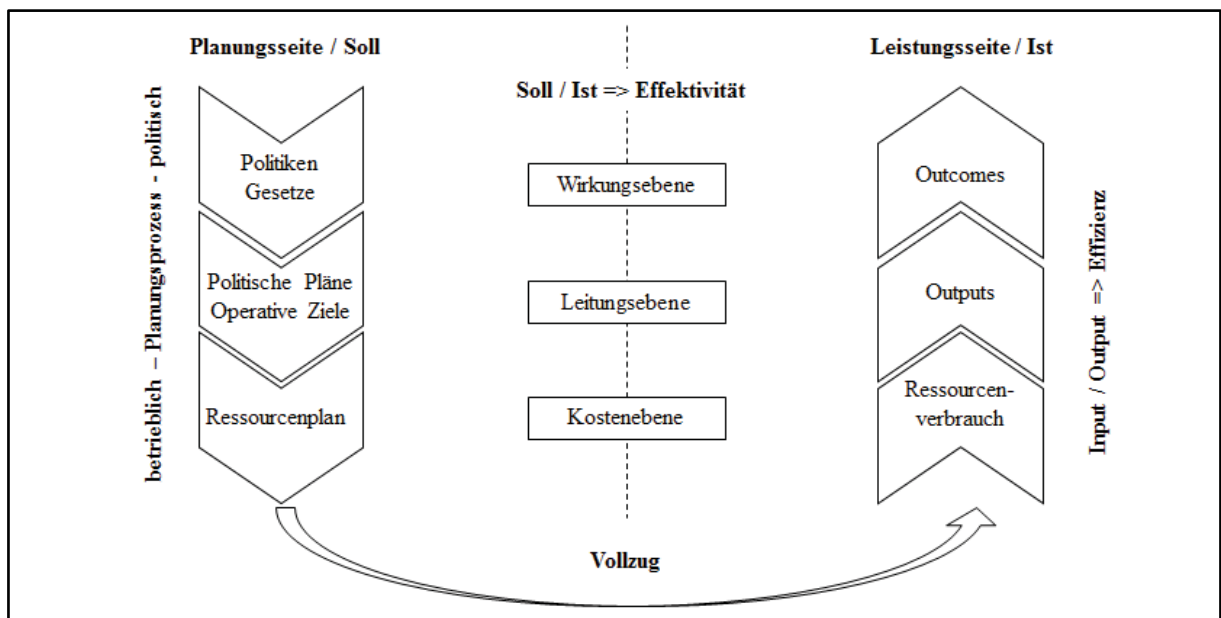


Abbildung 2-1: Politisch-administrativer Planungs- und Leistungsprozess
Quelle: Ritz und Sinelli (2013, S. 355); stark vereinfacht.

Durch eine detaillierte Planung auf den verschiedenen Ebenen (Soll) und eine entsprechende Gegenüberstellung der erbrachten Leistungen (Ist) kann die Effektivität auf verschiedenste Weise gemessen werden.

Der Ausgangspunkt der Prozesskette sind die *Politiken und Gesetze*, welche die Bedürfnisse der Bürger und Probleme der Gesellschaft bereits aufgenommen und transformiert haben. In einem zweiten Schritt sind die oft noch relativ abstrakt gehaltenen Gesetzesnormen in *politische Pläne und operative Ziele* zu übersetzen, sei es in Form von Verordnungen, Verwaltungsvorschriften oder Massnahmenplänen. Zur Erreichung der Vorhaben ist ein *Ressourcenplan* aufzustellen und mit dem jeweiligen Finanzplan abzustimmen. Die Umsetzung erfolgt im Rahmen des „Vollzugs“ mittels Einsatz finanzieller, personeller und materieller Ressourcen. Die Vollzugsprozesse führen zum *Ressourcenverbrauch*. Unter *Outputs* versteht man die von der öffentlichen Hand direkt erbrachten Dienstleistungen und Massnahmen und *Outcomes* sind die (intendierten) Auswirkungen auf die Umwelt. (Ritz & Sinelli, 2013, S. 354-358)

Am Beispiel der PH Zürich würde die obige Prozesskette wie folgt aussehen:

- Gesetze: Fachhochschulgesetz (FaHG); Gesetz über die Pädagogische Hochschule (PHG)
- Politischer Plan: Nachhaltige Sicherung der Aus-/Weiterbildung Zürcher Lehrpersonen
- Operative Ziele: Leistungsauftrag, Globalbudget, Studenten- und Absolventenzahlen
- Ressourcenplan: Mehrjahresplan; Jahresbudget
- Ressourcenverbrauch: Jahresabschluss; Kosten pro Student; Selbstfinanzierungsgrad
- Output: Vollzeitstudenten pro Jahr; Bachelor- und Masterabschlüsse pro Jahr
- Outcome: Lehrstellen im Kanton Zürich dauerhaft mit qualifizierten Lehrern besetzt

Die Effizienz der PH Zürich wird heute vor allem über die Kennzahl Kosten/Vollzeitstudent gemessen und ihre Effektivität über die Abweichung obiger Kennzahl vom schweizerischen Durchschnitt.

2.5 Empirische Ergebnisse zur BSC-Umsetzung im öffentlichen Sektor

Für die Darstellung der klassischen Balanced Scorecard hat sich der Autor vor allem auf die fünf Bücher von Kaplan und Norton (1997, 2001, 2004, 2006 und 2009) in deutscher Übersetzung abgestützt und bezüglich deren Umsetzung auf das deutschsprachige Standardwerk „Balanced Scorecard umsetzen“ von Horváth & Partners (2007) zurückgegriffen.

Bezüglich der Übertragbarkeit der BSC auf den öffentlichen Sektor haben sowohl Kaplan und Norton als auch Horváth & Partners eigene Kapitel verfasst und mit Praxisbeispielen angereichert. Besonders hilfreich war hier das Buch zum Strategischen Public Management von Haldemann, Heike und Bachmann (2011) „Balanced Scorecard in öffentlichen Verwaltungen und Betrieben“, welches die Erfahrungen und Empfehlungen aus 13 BSC-Projekten in öffentlichen Verwaltungen verarbeitet hat.

Was die (erfolgreiche) Anwendung einer BSC an einer staatlichen Hochschule³ im deutschsprachigen Raum anbelangt, konnte der Autor keinen Erfahrungsbericht ausfindig machen, wohl aber einzelne Dissertationen, welche die BSC als geeignetes Steuerungsinstrument für staatliche Hochschulen entdeckt haben.

³ Für einen Erfahrungs- und Literaturüberblick zur Balanced Scorecard im Bildungskontext siehe Kohlstock (2009).

3 Balanced Scorecard: Kennzahlenmodell, Strategieumsetzungsmethode und integriertes Managementsystem

Die Erfolgsgeschichte der Balanced Scorecard begann 1992 mit der Veröffentlichung des Aufsatzes „The Balanced Scorecard – Measures that drive Performance“ im Harvard Business Review durch Robert S. Kaplan (Professor an der Harvard Business School) und David P. Norton (ehemals Berater bei KPMG). Unzufrieden mit den gängigen Kennzahlensystemen, welche sich vorwiegend auf monetäre, vergangenheitsorientierte Kennzahlen abstützten, lancierten sie 1990 gemeinsam mit verschiedenen Unternehmen ein Forschungsprojekt zur Erarbeitung eines alternativen Kennzahlensystems, welches auch nicht-monetäre vorlaufende Kennzahlen berücksichtigen sollte. Aus dem Forschungsprojekt entwickelte sich eine langjährige Zusammenarbeit, in welcher Kaplan und Norton das ursprüngliche „Messsystem“ zu einem integrierten Managementsystem ausbauten, welches strategisches und operatives Management systematisch miteinander verbindet.

Bevor auf die einzelnen Bestandteile näher eingegangen wird, sollen kurz die fünf Bücher vorgestellt werden, in denen Kaplan und Norton ihr Management-Modell beschrieben haben:

1. *„Balanced Scorecard – Strategien erfolgreich umsetzen“* (1997). Das erste Buch enthält das (Ur-) Konzept der Balanced Scorecard, die Messung der durch Strategien bewirkten Leistungssteigerung und deren Management mit Hilfe von Leistungs-Kennzahlen in den Perspektiven Kunden, Prozesse und Potenziale, welche die Finanz-Kennzahlen ergänzten bzw. „ausbalancierten“.
2. *„Die strategiefokussierte Organisation – Führen mit der Balanced Scorecard“* (2001). In ihrem zweiten Buch geht es Kaplan und Norton um die Fokussierung der gesamten Aufbau- und Ablauforganisation in Richtung Strategie und die Mobilisierung aller Mitarbeiter in ihren Routinetätigkeiten. Die strategische Ausrichtung soll anhand von fünf Prinzipien erreicht werden.
3. *„Strategy Maps – Der Weg von immateriellen Werten zum materiellen Erfolg“* (2004). Das dritte Buch thematisiert den Strategiewandel und behandelt die erfolgreiche Umsetzung **neuer** Strategien. Die strategischen Ziele der verschiedenen Perspektiven werden mit Pfeilen zueinander in Beziehung gesetzt und offenbaren damit die (hypothetischen) Ursache-Wirkungs-Beziehungen (Logik), welche der Strategie zugrunde liegen. Die Strategielandkarten beschreiben und visualisieren die Strategie und sind damit ein wertvolles Instrument für die (interne) Kommunikation.
4. *„Alignment – Mit der Balanced Scorecard Synergien schaffen“* (2006). In ihrem vierten Buch haben Kaplan und Norton einen weiteren Managementbegriff erfolgreich lanciert. Mit Alignment sind die „Abstimmung“ der verschiedenen Organisationseinheiten untereinander und deren Ausrichtung auf die Gesamtstrategie gemeint. Neben den verschiedenen Geschäfts- und Supportbereichen kann Alignment auch die Abstimmung mit Investoren, Aufsichtsgremien und strategischen Kunden wie Lieferanten bedeuten, mit dem Zweck, potenzielle Synergien zu realisieren.
5. *„Der effektive Strategieprozess. Erfolgreich mit dem 6-Phasen-System“* (2009). Das fünfte Buch befasst sich mit der nachhaltigen Verankerung der drei Prozesse Performance-

Messung, Performance-Management und erfolgreiche Strategieumsetzung. In dem vorliegenden Werk verknüpfen Kaplan und Norton das strategische Management mit der operativen Geschäftstätigkeit und schaffen so ein integriertes Managementsystem, welches unabhängig von Personen den Unternehmenserfolg dauerhaft sichern soll.

In den nächsten Unterkapiteln wird das integrierte Managementsystem Balanced Scorecard näher beschrieben, unter besonderer Berücksichtigung folgender zentraler Funktionen:

1. *Orientierung* durch Performance-Measurement und Performance-Management
2. *Veränderung* durch Strategieumsetzung mittels Operationalisierung von Strategien
3. *Führung* durch Integration von strategischem und operativem Management

3.1 Balanced Scorecards – ausgewogene Kennzahlenberichte messen die Leistung und weisen den Weg

Klassische Kennzahlensysteme der 70er und 80er Jahre des letzten Jahrhunderts basierten vor allem auf Finanzkennzahlen und einem traditionellen Modell des Rechnungswesens, welches für Unternehmen des Industriezeitalters konzipiert worden war und seinen Schwerpunkt auf der Bewertung des herkömmlichen materiellen Anlagevermögens hatte. Unternehmen, welche ihren Zugang in das aufkommende Informationszeitalter planten, investierten vor allem in immaterielles Anlagevermögen und intellektuelles Unternehmenskapital, um sich zukünftige Wettbewerbsvorteile zu verschaffen. Diese Investitionen in Kunden, Zulieferer, Mitarbeiter, Prozesse und Technologien schlugen sich nicht in den Bilanzen nieder, was die Kommunikation gegenüber Inhabern, Gläubigern und Mitarbeitern erschwerte. (Kaplan & Norton, 1994, S. 7)

Die Balanced Scorecard versucht hier einen Ausgleich zu schaffen, indem sie die finanziellen Kennzahlen – welche vergangene Leistungen messen – ergänzt um Kennzahlen, welche die treibenden Faktoren der zukünftigen Leistungen messen sollen und damit folgende Positionen in Balance bringen (Kaplan & Norton, 1994, S. 8):

- Kurzfristige und langfristige Ziele
- Monetäre und nichtmonetäre Kennzahlen
- Leistungsergebnisse und Erfolgsfaktoren
- Spätindikatoren und Frühindikatoren
- Externe und interne Perspektiven

Die Kennzahlen beleuchten die Unternehmensleistung aus vier Perspektiven: der finanziellen Perspektive, der Kundenperspektive, der Perspektive der internen Geschäftsprozesse und der Innovationsperspektive. Diese vier Perspektiven bilden den konzeptionellen Rahmen der Balanced Scorecard. Folgende Abbildung (Quelle: Weber, ohne Datum) zeigt die Balanced Scorecard, wie sie ursprünglich⁴ von Kaplan und Norton (1997, S. 9) verwendet worden ist:

⁴ Die Balanced Scorecard wurde von Kaplan und Norton (1992) erstmals in einem Zeitschriftenaufsatz im Harvard Business Review publiziert.

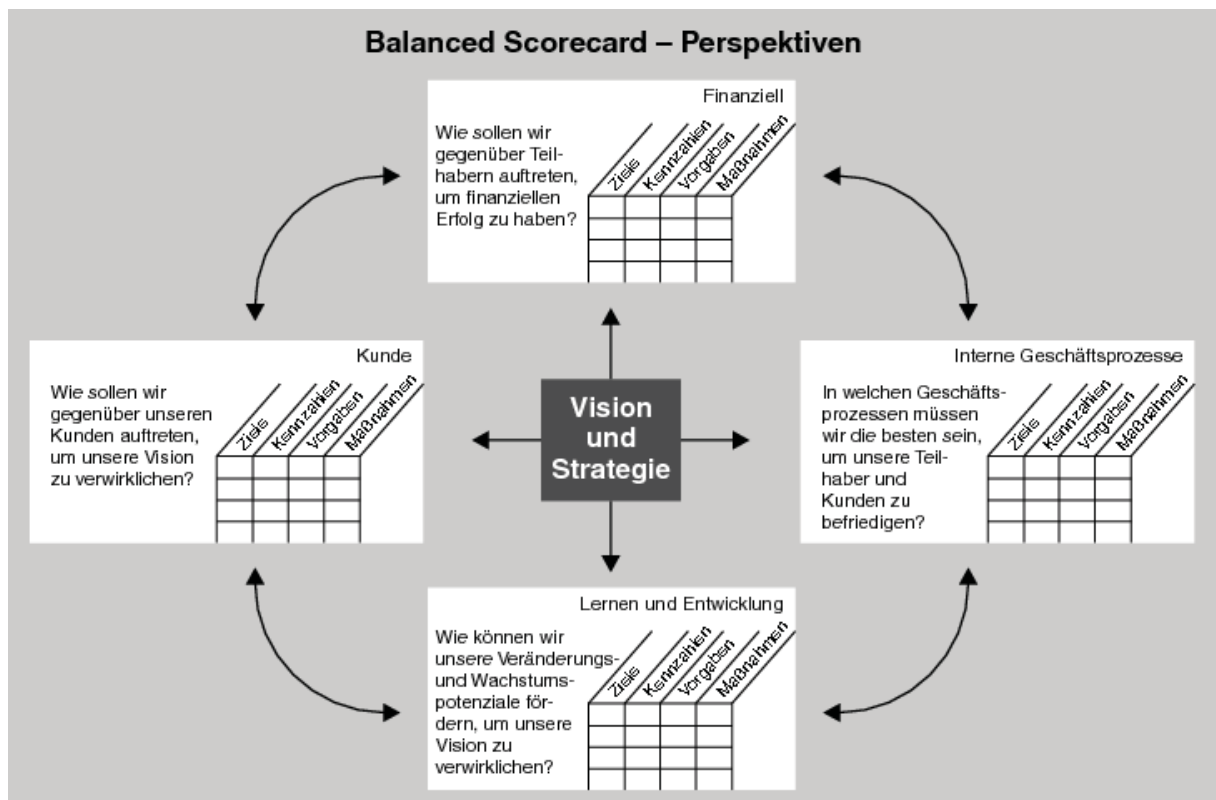


Abbildung 3-1: Balanced Scorecard – vier Perspektiven

Quelle: Kaplan & Norton, 1997, S. 9; abgedruckt in Weber, ohne Datum.

Gemäss Kaplan und Norton sollen die Kennzahlen der Balanced Scorecard mehr sein als eine ad hoc-Sammlung von finanziellen und nicht finanziellen Leistungsmessern, da sie in einem top-down-Prozess aus der Mission und Strategie herzuleiten sind (1997, S. 10).

3.1.1 Finanzperspektive:

Die Strategie schafft einen Ausgleich zwischen langfristig und kurzfristig

Oberstes Ziel eines erwerbswirtschaftlichen Unternehmens ist die (langfristige) Gewinnmaximierung. Ein Unternehmen kann dieses Ziel erreichen, indem es mehr verkauft (Umsatzsteigerung => Wachstumsstrategie) und/oder indem es weniger ausgibt (Kostensenkung => Wirtschaftlichkeitsstrategie). Die Finanzperspektive stellt daher auch in einer BSC die oberste Zielsetzung, mit der alle Ziele der anderen Perspektiven über sogenannte Ursache-Wirkungs-Beziehungen verbunden sein sollten. (Kaplan & Norton, 1997, S. 33).

Die Ziele und Kennzahlen der Finanzperspektive beschreiben zum einen, welchen finanziellen Beitrag das Unternehmen von der Geschäftseinheit erwartet und zum anderen, wie dieser erreicht werden soll. Anbei einige Beispiele (Kaplan & Norton, 1997, S. 33):

- Verbesserung der Kostenstruktur: Ausgaben reduzieren, Produktionsfehler beseitigen
- Optimierung der Vermögensnutzung: Kapazitätsauslastung der Anlagen verbessern
- Ausweitung der Absatzmöglichkeiten: Neue Produkte, neue Märkte, neue Partner
- Erhöhung des Kundenwerts: Profitabilität der bestehenden Kunden verbessern

Die nachfolgende Abbildung fasst die zwei Dimensionen einer finanziellen Strategie mit ihren grundsätzlichen Umsetzungsalternativen nochmals zusammen:

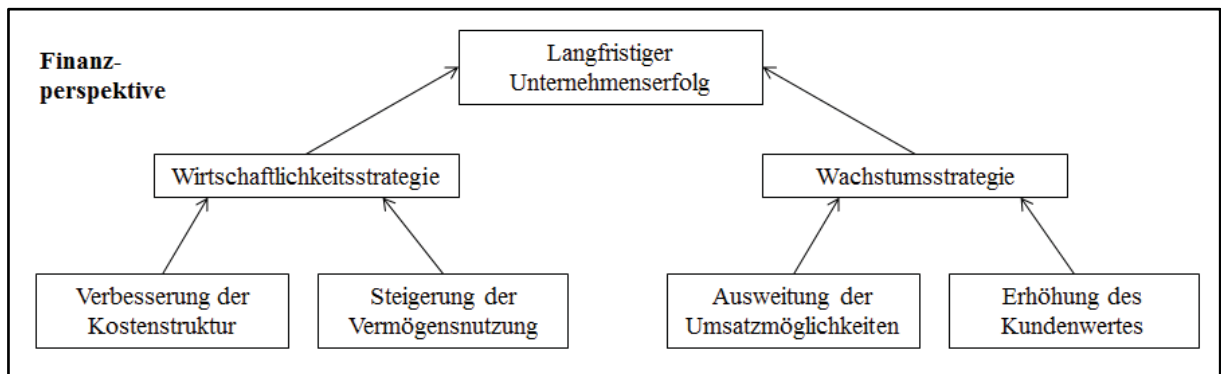


Abbildung 3-2: Finanzperspektive

Quelle: Kaplan und Norton (2004, S. 33); leicht modifiziert.

Erfolge von Wirtschaftlichkeitsstrategien lassen sich allgemein kurzfristiger erzielen, Wachstumsstrategien erfordern dagegen höhere Investitionen und Risiken, sind aber für den langfristigen Erfolg notwendig. Nach Kaplan & Norton sollte es die Aufgabe einer jeden Finanzstrategie sein, zwischen der kurzfristigen und der langfristige Perspektive abzuwägen bzw. einen Ausgleich herzustellen (1997, S. 34).

3.1.2 Kundenperspektive:

Die Strategie basiert auf einem differenzierten Wertbeitrag für die Kunden

In der Kundenperspektive geht es zum einen darum, die Kunden- und Marktanteile festzulegen, in denen das Unternehmen sein Umsatzwachstum (\Rightarrow Wachstumsstrategie) erzielen will, zum anderen soll der „Wertbeitrag“ beschrieben werden, mit dem man gedenkt, bei seinen (strategischen) Zielkunden Kundentreue und Kundenzufriedenheit zu erreichen.

Die Kundenperspektive enthält normalerweise mehrere (klassische) Kundenkennzahlen:

Kennzahl	Beschreibung
Kundenzufriedenheit	Zufriedenheitsgrad der Kunden anhand spezifischer Leistungskriterien
Kundenbindung	Ausmass der dauerhaften Kundenbeziehungen
Kundenakquisition	Verhältnis der Neukunden zu den Gesamtkunden (absolut, relativ)
Marktanteil	Umfang eines Geschäfts (Produkt, Dienstleistung) in einem gegebenen Markt (Anzahl Kunden, verkaufte Einheiten, Umsatz)
Kundenrentabilität	Nettogewinn pro Kunde oder Kundensegment (absolut, relativ)

Abbildung 3-3: Kundenkennzahlen

Quelle: Eigene Abbildung in Anlehnung an Kaplan und Norton (1997, S. 66).

Die Kundenkennzahlen stehen in einer Kausalkette mit der Kundenzufriedenheit als zentralem Ausgangspunkt und der Kundenrentabilität als Zielpunkt.

Nach der Identifikation der Zielkunden, geht es darum, den Wertbeitrag zu bestimmen, mit dem man diese binden will. „Der Wertbeitrag definiert die Strategie des Unternehmens für die

Kunden, indem er den einzigartigen Mix aus Produkt, Preis, Service, Beziehung und Image beschreibt, den ein Unternehmen seiner Zielgruppe von Kunden anbietet.“ (Kaplan & Norton, 2004, S. 36) Die folgende Abbildung fasst die verschiedenen Komponenten des Wertbeitrags übersichtlich zusammen:

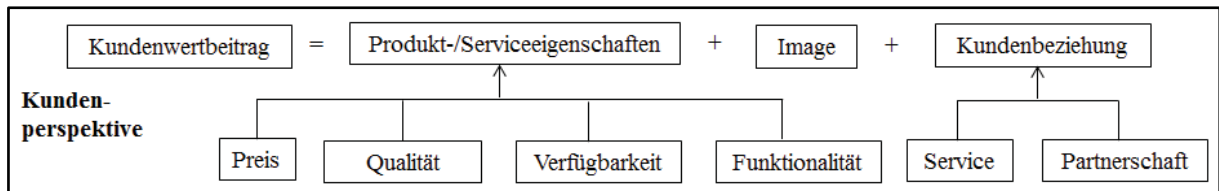


Abbildung 3-4: Kundenperspektive

Quelle: Kaplan und Norton (1997, S. 72); leicht modifiziert.

Auch wenn die Komponenten einer Kundenperspektive in den meisten BSCs vorkommen, werden mit der spezifischen Kombination doch ganz unterschiedliche Ziele verfolgt. In ihrer langjährigen Tätigkeit konnten Kaplan und Norton typische Kombinationen feststellen, die folgende vier Kundenstrategien verfolgen: Kostenführerschaft, Produktführerschaft, komplette Kundenlösungen und Systembindungsstrategien (2004, S. 36-37).

3.1.3 Prozessperspektive:

Werte werden durch die Optimierung der Geschäftsprozesse generiert

In der Prozessperspektive identifiziert das Unternehmen zentrale Prozesse, welche für die Erreichung der Ziele in der Kundenperspektive und der Finanzperspektive kritisch sind. Interne Prozesse weisen zwei Komponenten (Kaplan & Norton, 2004, S. 38) auf, sie

- produzieren und vermitteln den Wertbeitrag für Kunden (=> Wachstumsstrategie),
- verbessern Prozesse und reduzieren Kosten (=> Wirtschaftlichkeitsstrategie).

Interne Geschäftsprozesse lassen sich grundsätzlich in vier Cluster einteilen:

1. Innovationsprozesse,
2. Produktions- und Logistikprozesse,
3. Kundenmanagementprozesse,
4. Prozesse für gesetzliche und soziale Normen.

Gemäss Kaplan und Norton liegt der grosse Vorteil einer BSC darin, dass in der Kundenperspektive nicht einfach typische Performance-Kennzahlen von Produktionsprozessen aufgelistet werden, sondern dass die Auswahl der wenigen kritischen Prozesse top-down erfolgt, ausgehend von den Kunden- und Finanzziele. Unternehmen, welche eine Kostenführerschaft anstreben, werden ihren Fokus auf die Produktionsprozesse legen; andere mit einer Strategie in Produktführerschaft benötigen exzellente Innovationsprozesse, und Unternehmen, welche gesamte Kundenlösungen anbieten, werden ihre Kundenmanagementprozesse hervorheben. Auch wenn ein Unternehmen seinen Schwerpunkt in einem der vier Cluster hat, sollten nach Kaplan und Norton die kritischen Prozesse alle vier Cluster berücksichtigen, damit der Wertschöpfungsprozess zwischen der kurzfristigen und der langfristigen Betrachtung ausbalanciert bleibt. Der Grund dafür liegt in den unterschiedlichen Zeithorizonten der verschiedenen Prozesscluster. (Kaplan & Norton, 2004, S. 42-43)

Die folgende Abbildung zeigt nochmals die vier Prozesscluster mit ihren typischen Prozessen:

Prozessperspektive	Innovationsprozesse	Produktions- und Logistikprozesse	Kundenmanagementprozesse	Gesetzliche und soziale Prozesse
	Prozesse, die neue Produkte und Dienstleistungen erschaffen	Prozesse, die Produkte und Dienstleistungen produzieren und liefern	Prozesse, die den Kundenwert steigern	Prozesse, die Gemeinschaften und die Umwelt verbessern
	<ul style="list-style-type: none"> • Marktchancen • F&E-Portfolio • Entwicklung • Einführung 	<ul style="list-style-type: none"> • Beschaffung • Produktion • Vertrieb • Risikomanagement 	<ul style="list-style-type: none"> • Kundenauswahl • Akquisition • Kundenbindung • Kundenservice 	<ul style="list-style-type: none"> • Umwelt • Arbeitssicherheit • Beschäftigung • Gesellschaft

Abbildung 3-5: Prozessperspektive

Quelle: Kaplan und Norton (2004, S. 39); leicht modifiziert.

Kaplan und Norton empfehlen zudem, bei der Suche nach den erfolgskritischen Prozessen lange und abteilungsübergreifende Prozessketten zu bilden, von der Identifikation des Kundenwunsches (Marktchancen) bis hin zu dessen Befriedigung (Kundenservice).

Die folgende Abbildung enthält Kennzahlen für verschiedene Prozesse der vier Cluster:

Kennzahl	Beschreibung
Basisforschung	Zeitspanne bis zur Entwicklung der nächsten Produktgeneration
Produktentwicklung	Zeitspanne vom Beginn Produktentwicklung bis zur Gewinnschwelle
Effektivität des Fertigungszyklus	Be- oder Verarbeitungszeit im Verhältnis zur Durchlaufzeit; Durchlaufzeit = Be-/Verarbeitungszeit + Prüfzeit + Transport + Lager
Qualität (PPM)	Part-per-Million-Fehlerquote (Ausschuss pro Millionen-Stückzahl)
Kundendienst	Zykluszeit von der Anfrage des Kunden bis zur Lösung des Problems

Abbildung 3-6: Prozesskennzahlen

Quelle: Eigene Tabelle in Anlehnung an Kaplan und Norton (1997, S. 112-115).

3.1.4 Lern- und Entwicklungsperspektive:

Ausrichtung der immateriellen Vermögenswerte an den strategischen Prozessen

Mit der Lern- und Entwicklungsperspektive betont die BSC die zunehmende Bedeutung von Investitionen in die immateriellen Vermögenswerte und deren Ausrichtung an der Strategie des Unternehmens. Die Lern- und Entwicklungsperspektive besteht aus drei Komponenten, welche grundlegend für die Implementierung jeder Strategie sind:

- Humankapital,
- Informationskapital,
- Organisationskapital.

Entscheidend für ein Unternehmen ist es, die Ziele dieser Perspektive an den Zielen der strategischen Prozesse auszurichten und es nicht bei Übungen wie „Mitarbeiter fördern“ oder „Kultur leben“ zu belassen. Die Frage z. B., ob ein Trainingsprogramm zu Total Quality Ma-

nagement (TQM) oder zu Customer Relationship Management (CRM) den grösseren Mehrwert für ein Unternehmen generiert, kann nicht allgemein beantwortet werden, sondern hängt vom Kontext ab: Ein Unternehmen mit einer Strategie in Kostenführerschaft würde sich vermutlich für ein TQM-Programm entscheiden, ein anderes mit einer Strategie der kompletten Kundenlösungen wahrscheinlich für CRM. (Kaplan & Norton, 2004, S. 181-182)

Wie kann aber ein Unternehmen Investitionen in seine immateriellen Vermögenswerte an der Strategie ausrichten? Auch hier haben Kaplan und Norton wieder drei Vorgehensweisen im Angebot (2004, S. 188):

- **Strategische Jobfamilien.** Für die strategischen Prozesse sind diejenigen „Jobfamilien“ zu identifizieren, welche den stärksten Einfluss auf die Strategie haben; die Kernkompetenzen dieser Jobfamilien sind zu definieren und zu fördern.
- **Strategisches IT-Portfolio.** Jeder strategische Geschäftsprozess wird (vermutlich) durch bestimmte IT-Systeme unterstützt. Die Weiterentwicklung dieser IT-Systeme ist bezüglich Ressourcen prioritär zu behandeln.
- **Agenda für den Organisationswandel.** Die Umsetzung einer Strategie erfordert immer auch einen Wandel in der Organisation, sei es bei der Kultur, beim Führungsstil oder bei den Formen der Zusammenarbeit. Diesen Bedarf an organisationalem Wandel gilt es zu identifizieren und durch gezielte Massnahmen zu fördern.

Die folgende Abbildung fasst die drei immateriellen Vermögenswerte mit den dazugehörigen Vorgehensweisen zur Ausrichtung auf die Ziele der internen Prozesse zusammen:

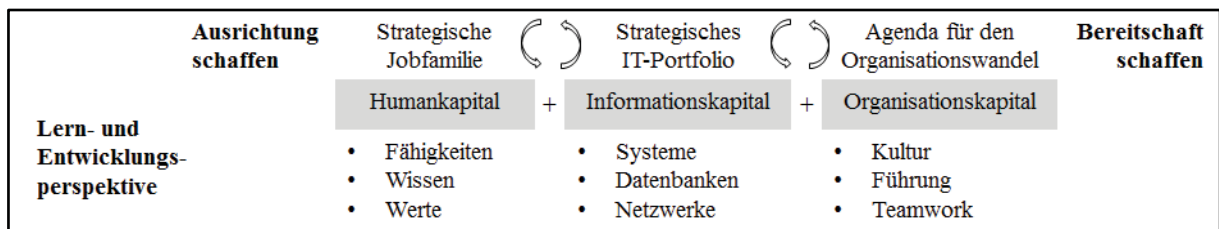


Abbildung 3-7: Lern- und Entwicklungsperspektive
Quelle: Kaplan und Norton (2004, S. 182); leicht modifiziert.

Kaplan und Norton haben selbst für die Lern- und Entwicklungsperspektive Kriterien festgelegt, wie man deren Vermögenswerte messen soll. Ihr Wert sollte davon abhängen, „wie gut sie an den strategischen Prioritäten des Unternehmens ausgerichtet sind, [und] nicht davon, wie viel es kostet, sie aufzubauen oder wie viel sie isoliert betrachtet wert sind“ (2004, S. 192).

3.2 Strategy Maps – Strategielandkarten mit Ursache-Wirkungs-Beziehungen beschreiben und visualisieren die Logik der Strategie

Kaplan und Norton haben von Anfang an immer wieder betont, dass Ziele und Kennzahlen der vier Perspektiven über Ursache-Wirkungs-Beziehungen verbunden sein müssen. In ihrer ersten grafischen Darstellung des BSC-Modells wurden dann auch die vier Perspektiven – sternförmig um Vision und Strategie angeordnet – miteinander durch Pfeile verbunden (siehe dazu Abbildung 3-1 auf Seite 10). Warum die Pfeile jeweils in beide Richtungen zeigen, und

warum eine Perspektive immer (nur) mit den zwei angrenzenden Perspektiven verbunden ist, wurde von Kaplan und Norton nicht erklärt.

3.2.1 Ursache-Wirkungs-Architektur als Verbindung der vier Perspektiven

Über die Erfahrung vieler BSC-Projekte und -Seminare haben sich die Ursache-Wirkungs-Beziehungen der verschiedenen Komponenten aus den vier Perspektiven gefestigt und eine Ursache-Wirkungs-Architektur ergeben, welche die vier Perspektiven nicht mehr ringförmig um Vision und Strategie sondern aufeinander aufbauend anordnet. Abbildung 3-8 zeigt den Balanced Scorecard-Rahmen mit seinen Mechanismen der Wertschöpfung:

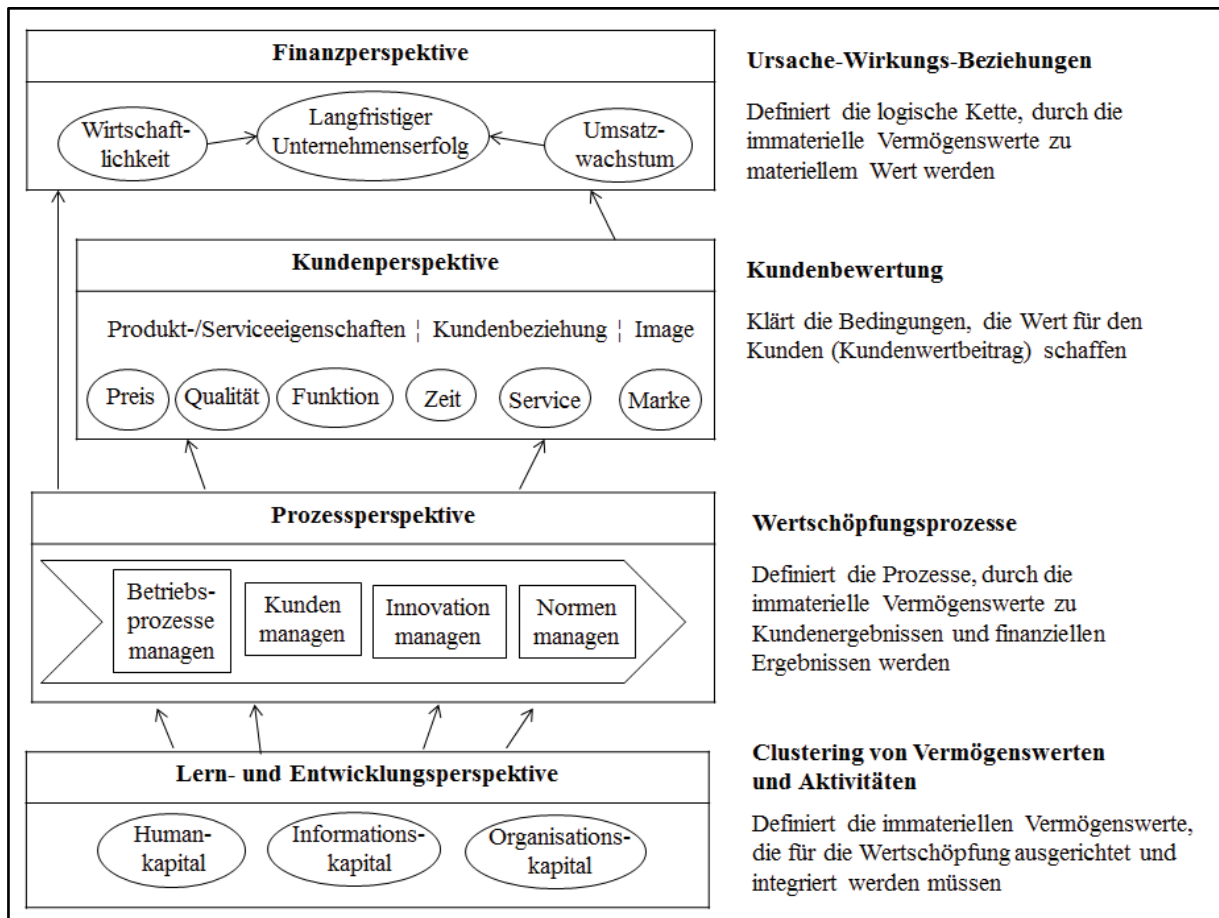


Abbildung 3-8: Der Balanced Scorecard-Rahmen

Quelle: Kaplan und Norton (2004, S. 29); leicht modifiziert.

„Diese Ursache-Wirkungs-Architektur als Verbindung der vier Perspektiven ist die Struktur, um die herum eine Strategy Map entwickelt wird. Das Erstellen einer Strategy Map zwingt eine Organisation dazu, ihre Logik, wie und für wen sie Wert schaffen will, klarzustellen.“ (Kaplan & Norton, 2004, S. 29)

3.2.2 Wege zur Entwicklung einer Strategy Map

Gemäss der BSC-Philosophie wird eine Strategy Map top down entwickelt. Aus Vision und Strategie lassen sich in einem ersten Schritt die finanziellen Ziele der Finanzperspektive (langfristiger Erfolg aufgrund Wirtschaftlichkeits- oder/und Wachstumsstrategie) ableiten. Im zweiten Schritt sind Ziele der Kundenperspektive (Marktsegment und Kundenwertbeitrag) zu

ermitteln, welche sich für die Umsetzung der Finanzstrategie eignen. In der Prozessperspektive wiederum geht es um die Ziele der für den Kundenerfolg kritischen Prozesse und schliesslich sind in der Lern- und Entwicklungsperspektive die immateriellen Vermögenswerte zu identifizieren, welche zum Erfolg der kritischen Prozesse beitragen.

Horváth & Partners kennen neben dem top-down-Ansatz noch drei weitere Methoden, einmal ausgehend von der Kundenperspektive und einmal von der Lern- und Entwicklungsperspektive (2007, S. 188). Nach Auffassung des Autors spielt für die Entwicklung einer Strategy Map weniger die gewählte Methode eine Rolle als vielmehr die Auseinandersetzung und Kommunikation zwischen den Führungskräften.

3.3 Strategische Initiativen – Massnahmen, Ressourcen und Budgets operationalisieren die Strategie und setzen sie um

Für eine erfolgreiche Strategieumsetzung braucht es neben einer Strategy Map und einer Balanced Scorecard noch ein drittes Element: Strategische Initiativen. **Strategy Maps** beschreiben und visualisieren die Strategie, indem sie die Ziele der erfolgskritischen Prozesse an den Kunden- und Finanzziele ausrichten und die Investitionen in die benötigten immateriellen Vermögenswerte ausweisen. **Balanced Scorecards** übersetzen die Ziele der Strategy Maps in Messgrössen und Zielvorgaben. Aber eine Strategie ist nicht schon umgesetzt, nur weil Ziele identifiziert und Vorgaben festgelegt wurden. Um die Leistungslücke zwischen Soll und Ist zu schliessen, braucht es Aktionsprogramme. **Strategische Initiativen** sollen die Themen der Strategie aufgreifen, geeignete Massnahmen definieren. Erst die Initiativen führen zu Ergebnissen und die Umsetzung der Strategie wird durch die Umsetzung der Initiativen gemanagt. (Kaplan & Norton, 2004, S. 45) Abbildung 3-9 zeigt das Schema eines Massnahmenplanes:

Massnahmenplan zum strategischen Thema «1»				
Strategische Ziele	Messgrössen	Vorgaben	Initiativen	Budgets
Finanzperspektive Finanzziel F1	Messgrösse F1a Messgrösse F1b	F1a: Ist 2012 Soll 2013 F1b: Ist 2012 Soll 2013		
Kundenperspektive Kundenziel K1	Messgrösse K1a	K1a: Ist 2012/Q3 Soll 2013/Q1 und Q2 Soll 2013/Q3 und Q4	Massnahme K1aa Massnahme K1ab	CHF xxx CHF xxx
Prozessperspektive Prozessziel P1.1 Prozessziel P1.2	Messgrösse P1.1a Messgrösse P1.2a	P1.1a: Ist 2012 Soll 2013 P1.2a: Ist 2012 Soll 2013 Soll 2014	Massnahme P1.1a Massnahme P1.1b Massnahme P1.2a Projekt P1.2b	CHF xxx CHF xxx CHF xxx CHF xxx
Lern- und Entwicklungsperspektive Mitarbeiterziel L1.1 Informationsziel L1.2 Organisationsziel L1.3	Messgrösse L1.1a Messgrösse L1.2a Messgrösse L1.3a	L1.1a: Ist 2011 und 2012 Soll 2013 Soll 2014 L1.2a: usw.	Aktion L1.1aa Projekt L1.1ab Massnahme L1.2aa Massnahme L1.2ab Massnahme L1.2ac Aktion L1.3aa	CHF xxx CHF xxx CHF xxx CHF xxx CHF xxx CHF xxx
Gesamtbudget für strategisches Thema «1» in 1'000 CHF				CHF xx.xxx

Abbildung 3-9: Massnahmenplan zu einem strategischen Thema
Quelle: Haldemann et al. (2011, S. 30); leicht modifiziert.

Zu jedem Ziel eines strategischen Themas ist mindestens eine Kennzahl (Messgrösse und Zielvorgabe) zu definieren und zu jeder Kennzahl wiederum mindestens eine Initiative; diese kann aus einer Massnahme, einer Aktion, einem Projekt oder einer Kombination bestehen. Schliesslich sollten für jede Initiative neben einer verantwortlichen Person auch die benötigten personellen und finanziellen Ressourcen bestimmt werden.

Strategische Initiativen sind Veränderungsprogramme, welche zusätzlich zum normalen Betrieb laufen und im Unternehmen eine Richtungsänderung bewirken sollen, was immer mit einer erhöhten Kraftanstrengung verbunden ist. Strategische Initiativen sind erfolgskritisch, weil nur mit ihrer Hilfe eine Strategie auch umgesetzt werden kann. Im Folgenden wird daher auf die Auswahl von Initiativen und deren Finanzierung eingegangen.

3.3.1 Auswahl von strategischen Initiativen

Verschiedene Initiativen stehen oft in Konkurrenz zueinander und kämpfen mit dem laufenden Betrieb um die grundsätzlich knappen Ressourcen. Für eine Fokussierung auf die Strategie sollte nach Kaplan und Norton (2009, S. 128) ein Unternehmen planvoll vorgehen und ihre Initiativen koordiniert bewerten und auswählen.

Zum einen geht es darum, für ein strategisches Thema die am besten geeigneten Initiativen zu bestimmen. Für eine Auswahl sind sowohl monetäre Aspekte als auch nichtmonetäre zu berücksichtigen, wie personelle Ressourcen, Zeit, Wirksamkeit und Risiko.

Zum anderen geht es darum, etwaige Synergien zwischen einzelnen Initiativen zu entdecken. In einem Abgleich der strategischen Themen mit den geplanten Initiativen ist zu prüfen, ob für jedes strategische Thema auch eine oder mehrere strategische Initiativen definiert worden sind und ob es Initiativen gibt, welche kein strategisches Thema unterstützen; diese könnten dann ggf. gestrichen werden.

3.3.2 Finanzierung und Verantwortung von strategischen Initiativen

Sind die am besten geeigneten Initiativen für die Umsetzung der Strategie einmal ausgewählt, ist noch deren Finanzierung zu klären und die Verantwortung für jede strategische Initiative festzulegen.

Grundsätzlich gibt es die Möglichkeit, Budgets für strategische Initiativen entweder dezentral oder zentral einzustellen. Bei einer dezentralen Budgetierung der strategischen Initiativen besteht die Gefahr, dass diese mit anderen Projekten, welche der Linie wichtig sind, konkurrieren und zugunsten des kurzfristigen Erfolgs geopfert werden. Kaplan und Norton empfehlen daher, die Budgets für strategische Initiativen zentral einzustellen und schlagen dafür neben den operativen und den Investitionsausgaben eine dritte Budgetkategorie für strategische Ausgaben vor (2009, S. 142):

- Operatives Budget: dezentrale Ausgaben der Linie für den operativen Betrieb
- Investitionsbudget: Investitionen in materielle Vermögenswerte; Aktivierung
- Strategisches Budget: Investitionen in immaterielle Vermögenswerte; Aufwand

Die zentrale Budgetierung der strategischen Initiativen in Form einer dritten Budgetkategorie hat nach Ansicht des Autors noch einen weiteren Vorteil: das Budget für strategische Initiativen ist nicht nur vom operativen Budget separiert, sondern auch von dem Investitionsbudget, welches in der Finanzbuchhaltung aktiviert und über die Nutzungsdauer abgeschrieben wird. Die drei unterschiedlichen Budgets müssen letztendlich alle aus der gleichen Quelle finanziert werden, dem Cashflow. Investitionen in materielle und immaterielle Vermögenswerte – und damit in die zukünftige Wettbewerbsfähigkeit des Unternehmens – sind daher nicht unbegrenzt möglich, sondern müssen auf der Zeitachse geplant werden und haben sich den verfügbaren Cashflow mit den laufenden betrieblichen Ausgaben zu teilen.

Die Reservierung eines bestimmten Prozentsatzes des Gesamtbudgets für das strategische Budget stellt für die Unternehmensleitung eine praktikable Möglichkeit dar, die langfristigen Investitionen in die Zukunftsfähigkeit des Unternehmens mit dem Druck nach kurzfristigen Erfolgen in Balance zu bringen.

3.4 Integriertes Managementsystem – sechs Managementprozesse verbinden Strategieentwicklung und Unternehmenserfolg

In ihrem fünften Buch „*Der effektive Strategieprozess. Erfolgreich mit dem 6-Phasen-System*“ haben Kaplan und Norton die BSC zu einem umfassenden und integrierten Managementsystem entwickelt, welches strategische und operative Prozesse miteinander verbindet. Die Strategie stellt dabei keinen isolierten Managementprozess dar, sondern ist ein Schritt in einem logischen Kontinuum, welches bei der allgemein formulierten Mission beginnt und zur konkreten Tätigkeit führt. Abbildung 3-10 zeigt die Stellung der BSC in diesem Kontinuum auf:

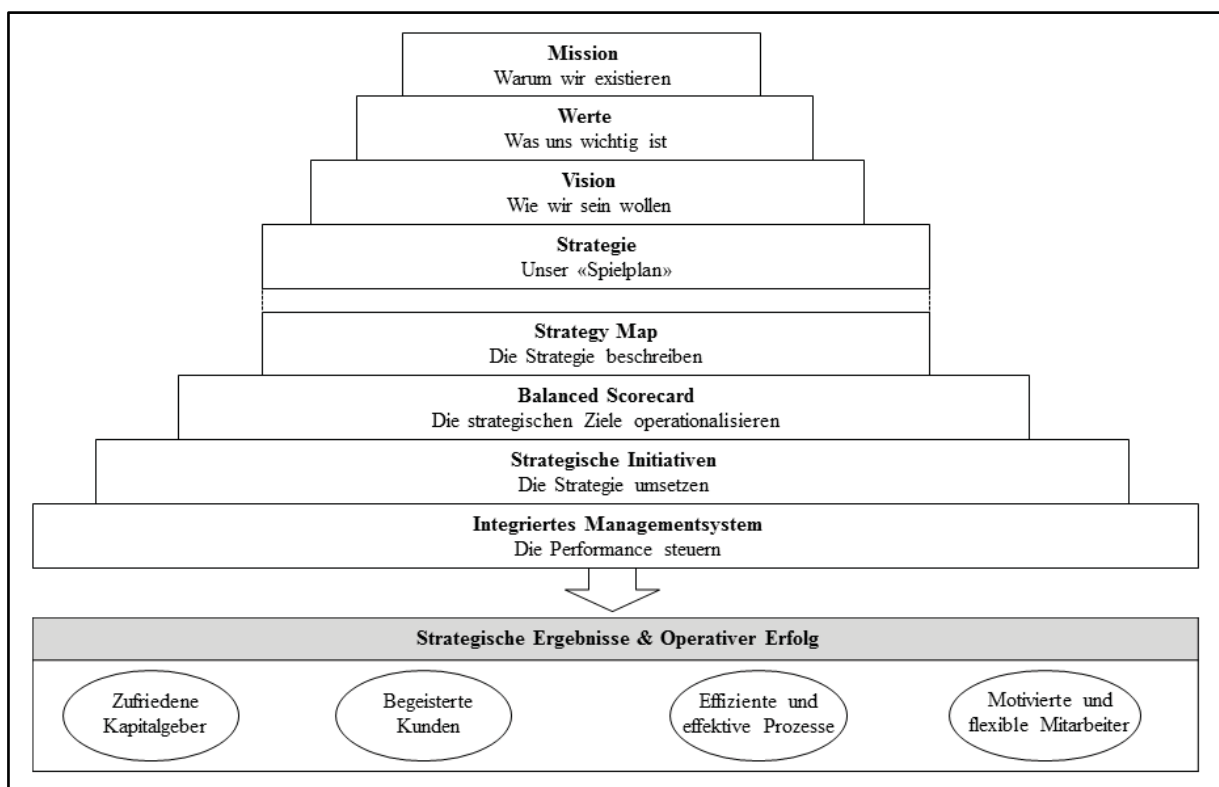


Abbildung 3-10: Übersetzung der Mission in gewünschte Ergebnisse
Quelle: Kaplan und Norton (2004, S. 30); leicht modifiziert.

Die BSC erklärt die Strategie, macht sie messbar und setzt sie in operative Schritte um.

Im folgenden Unterkapitel werden die sechs Managementprozesse beschrieben, welche aus der BSC ein integriertes Managementmodell machen. Zudem ist das sogenannte „Strategie-Büro“ separat aufgeführt, da gemäss Kaplan und Norton die Einrichtung dieser Organisationsseinheit die Verankerung und damit den Erfolg der BSC erheblich fördert.

3.4.1 Sechs Managementprozesse: Integration von strategischem Management und operativem Management

Kaplan und Norton formulieren sechs Managementprozesse, gruppieren sie um den strategischen sowie operativen Plan und versuchen so, strategisches Denken mit operativem Handeln zu verknüpfen. Bevor die sechs Phasen näher erläutert werden, sollen sie mit Hilfe der Abbildung 3-11 übersichtlich dargestellt werden:

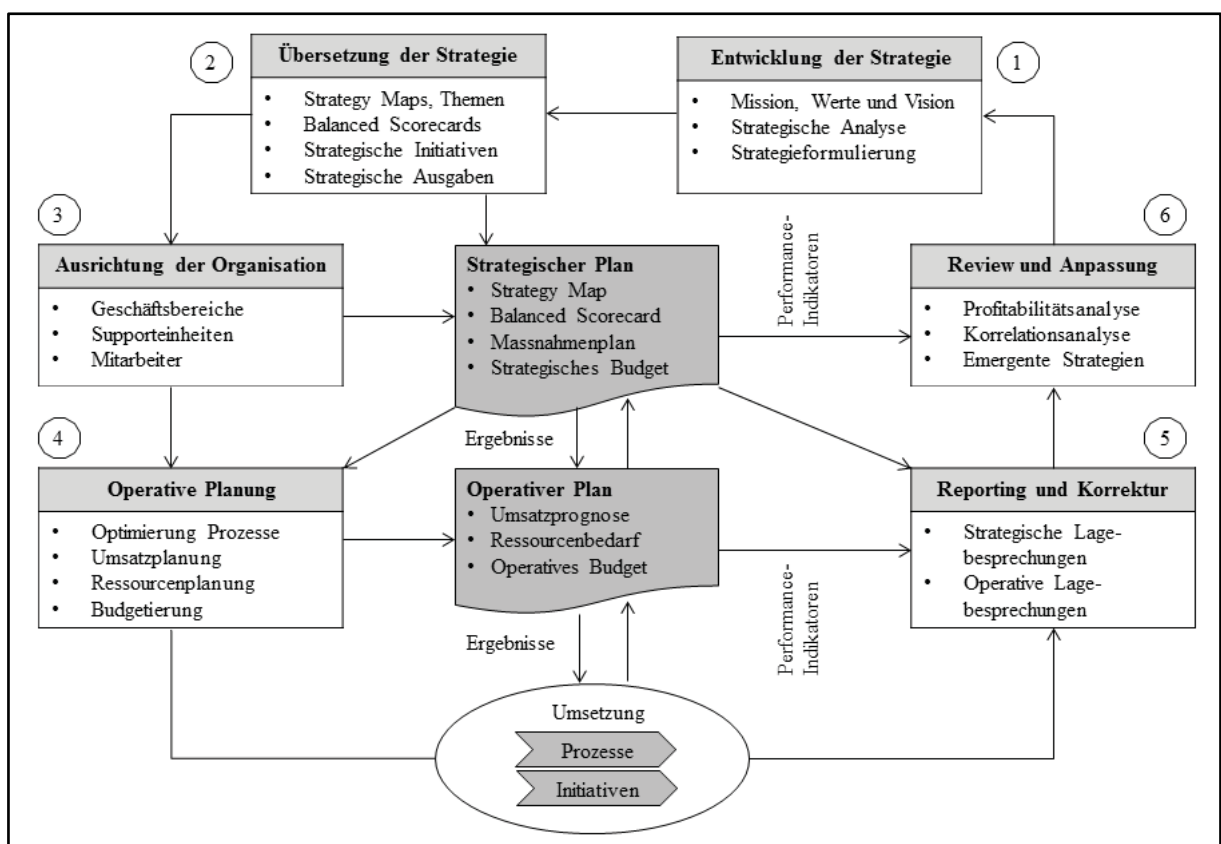


Abbildung 3-11: BSC als integriertes Managementsystem

Quelle: Kaplan und Norton (2009, S. 22); leicht modifiziert.

Phase 1: Entwicklung der Strategie

Am Anfang eines integrierten Managementsystems steht die Entwicklung der Strategie. Hier geht es nach Kaplan und Norton (2009, S. 23-24) um die Klärung der folgenden drei Fragen:

1. Was ist unser Business und warum betreiben wir es? (*Mission, Werte und Vision*)
2. Was sind die Themen und Probleme? (*Strategische Analyse*)
3. Wie wollen wir uns am besten dem Wettbewerb stellen? (*Strategie*)

Die explizite Bezugnahme auf Mission, Werte und Vision dient als Ausgangspunkt, um das externe Umfeld, die interne Umgebung und den Status der aktuellen Strategie und ihrer Um-

setzung zu analysieren. Die Analyse erfolgt oft in Form einer SWOT-Analyse, welche Stärken, Schwächen, Chancen und Risiken tabellarisch auflistet. Die Strategie schliesslich sollte Aussagen treffen zu den angestrebten finanziellen Ergebnissen (Finanzperspektive), zum Marktumfeld samt Zielkunden und anvisiertem Kundennutzen (Kundenperspektive), zu den strategischen Prozessen (Prozessperspektive) und schliesslich zu den dafür benötigten Fähigkeiten und Fertigkeiten der Mitarbeiter und Systeme (Lern- und Entwicklungsperspektive).

Phase 2: Übersetzung der Strategie

In dieser Phase geht es um die Planung der Strategie. Dabei sind meistens folgende Fragen zu beantworten (Kaplan & Norton, 2009, S. 24-25):

1. Wie können wir unsere Strategie beschreiben? (*Strategy Map*)
2. Wie messen wir unsere Strategieumsetzung? (*Balanced Scorecard*)
3. Was müssen wir für die Strategieumsetzung tun? (*Strategische Initiativen*)
4. Wie finanzieren wir unsere Strategie? (*Strategische Ausgaben*)
5. Wer übernimmt die Führung für welches strategische Thema? (*Verantwortung*)

Die fünf Fragen wurden bereits in den Kapiteln 3.1 bis 3.3 behandelt.

Phase 3: Ausrichtung der Organisation

In der dritten Phase geht es um die Ausrichtung des gesamten Unternehmens an der Strategie; dies ist vor allem wichtig, wenn sich ein Unternehmen in verschiedenen Märkten oder Geschäftsbereichen operiert. In dieser Phase sind vor allem folgende drei Fragen zu beantworten (Kaplan & Norton, 2009, S. 26-27):

1. Wie können wir alle Geschäftseinheiten an der einen Strategie ausrichten? (Einheiten)
2. Wie können wir Supporteinheiten an der Strategie ausrichten? (*Support*)
3. Wie motivieren wir die Mitarbeiter zur Umsetzung der Strategie? (*Mitarbeiter*)

Das Thema „Ausrichtung“ haben Kaplan und Norton in ihrem vierten Buch „*Alignment – Mit der Balanced Scorecard Synergien schaffen*“ ausführlich behandelt. Aus Gründen der Übersichtlichkeit wurde „Alignment“ in dieser Arbeit nicht weiter vertieft.

Phase 4: Operative Planung

In der Phase „Operative Planung“ erfolgt die Verknüpfung zwischen strategischer Planung und operativer Umsetzung. Gemäss Kaplan und Norton geht es hier um folgende Fragen (2009, S. 28-29):

1. Welche Geschäftsprozesse sind für die Strategieumsetzung wichtig? (*Schlüsselprozesse*)
2. Wie können wir operative Pläne und Budgets an die Strategie binden? (*Ressourcen- und Kapazitätsplan*)

Die strategischen Ziele und Massnahmen gilt es in operative Jahrespläne zu übertragen, welche aus folgenden drei Komponenten bestehen sollten: Umsatzprognose, Ressourcen- und Kapazitätsplan, Budgets für Betriebs- und Investitionsausgaben.

Phase 5: Reporting und Korrektur

In der vorletzten Phase geht es um die Überwachung der Umsetzung und etwaige notwendige Anpassungen bei der Umsetzung. Hier geht es gemäss Kaplan und Norton um folgende zwei Fragen (2009, S. 30-31):

1. Haben wir das operative Geschäft unter Kontrolle? (Operative Lagebesprechungen)
2. Setzen wir die Strategie richtig um? (Strategische Lagebesprechungen)

Das Reporting erfolgt anhand separater operativer und strategischer „Lagebesprechungen“. Auf den ersten Blick mag diese Trennung nicht der Verknüpfung von strategischem und operativem Management entsprechen; Kaplan und Norton wollen damit aber vermeiden, dass kurzfristige Geschäftsprobleme die notwendige Diskussion über die langfristige Umsetzung der Strategie in den Hintergrund drängen; zudem finden operative Lagebesprechungen in einem kürzeren Rhythmus statt.

Korrekturen setzen eine Kultur des Lernens voraus und können unterschiedlicher Natur sein, wie die Anpassung des Zeithorizonts, die Korrektur einer Zielvorgabe oder das Finden einer alternativen Messgrösse für ein strategisches Ziel.

Phase 6: Review und Anpassung

Mit Review und Anpassung schliesst sich der Kreis des integrierten Managementsystems. In dieser letzten Phase geht es um die zentrale Frage (Kaplan & Norton, 2009, S. 32):

Funktioniert unsere Strategie? (Effektivität, Test und Anpassung der Strategie)

Das oberste Management unternimmt eine Leistungsbeurteilung ihrer Strategie, indem sie diese hinterfragt, prüft und ggf. anpasst. Nach Kaplan und Norton sollte ein Review einmal pro Jahr oder öfters durchgeführt werden, je nach Wettbewerbssituation und Dynamik des Umfelds. Ein Strategie-Review kann dazu führen, dass hypothetische Annahmen über Wirkungszusammenhänge in der Strategy Map bestätigt und quantifiziert werden. Wenn keine oder gar eine negative Korrelation festgestellt wird, ist die Strategie zumindest teilweise zu überarbeiten und der Kreislauf beginnt wieder bei Phase eins.

3.4.2 Das Strategiebüro: Schaltzentrale für (strategische) Managementprozesse

Die BSC als integriertes Managementsystem besteht aus einer Vielzahl von Managementprozessen (siehe dazu Abbildung 3-11). Viele davon sind klassische Managementprozesse, einige davon sind beim Einsatz einer BSC anzupassen und manche Prozesse kommen durch die BSC neu hinzu. An dieser Stelle haben Kaplan und Norton das Strategiebüro eingerichtet, um all diese verschiedenen Prozesse aufeinander abzustimmen. Sie vergleichen das Strategiebüro mit einem Uhrmacher oder auch einem Dirigenten, der zwar nicht selber ein Instrument spielt und die Musik auch nicht komponiert hat, aber das Zusammenspiel aller Beteiligten orchestriert (Kaplan & Norton, 2009, S. 329-330).

Das Büro für Strategiemanagement kann als Stabsstelle oder als eigenständige Einheit organisiert sein und erfüllt primär drei Funktionen (Kaplan & Norton, 2009, S. 333-342):

1. Als **Architekt** kümmert sich das Büro um die Entwicklung noch fehlender Managementprozesse wie z. B. Strategiemangement und sorgt sich um deren Integration in das bestehende Managementsystem.
2. Als **Prozessverantwortlicher** übernimmt das Büro die primäre Verantwortung für die Kernprozesse der BSC wie Strategieentwicklung, Strategieumsetzung, Reporting und Korrektur sowie Review und Anpassung der Strategie.
3. Als **Integrator** stellt das Büro sicher, dass bestehende Managementprozesse wie operative Planung oder Budgetierung oder Kommunikation an den Prioritäten des BSC-Konzeptes ausgerichtet sind; zudem koordiniert es die strategischen Initiativen.

Kaplan und Norton (2009, S. 342) empfehlen, das Strategiebüro direkt unterhalb der obersten Führungsebene anzusiedeln, mit direktem Zugang zum Vorstandsvorsitzenden; das erleichtert es dem Büro, Widerstände gegen Veränderungen zu überwinden und stattet es gegenüber der operativen Linie mit dem nötigen Gewicht aus.

3.5 Zusammenfassung: Performance-Messung, Strategie-Umsetzung und integriertes Managementsystem

Die BSC wurde Anfang der 90er Jahre entwickelt, um die Probleme der Leistungsmessung herkömmlicher Kennzahlensysteme zu überwinden; Unternehmen sollten damit die Leistung ihrer strategischen Geschäftsprozesse messen können und so besser für den Wettbewerb im Informationszeitalter gerüstet sein. Kaplan und Norton realisierten bald, dass ihr Konzept mit den vier Perspektiven Finanzen, Kunden, Prozesse sowie Lernen und Entwicklung sich auch für die Konzeption und Umsetzung neuer Strategien eignet und von innovativen Unternehmen entsprechend eingesetzt wurde. Schliesslich wurde die BSC zu einem integriertem Managementsystem ausgebaut, welches neu die BSC und nicht mehr das Budget als Mittelpunkt hat.

Kennzeichen der BSC sind die **vier Perspektiven**: Finanzen, Kunden, Prozesse sowie Lernen und Entwicklung. In der ursprünglichen Balanced Scorecard waren die Perspektiven noch sternförmig um die Vision und Strategie angeordnet und standen für die verschiedenen Blickwinkel; mit der Einführung der Strategy Map wurden diese gemäss ihrer Ursache-Wirkungs-Architektur übereinander aufgebaut und bilden mit ihren Beziehungspfeilen nun den BSC-Rahmen.

Das Konzept der BSC weist **drei Schwerpunkte** auf:

1. Die BSC als *ausgewogener Berichtsbogen* zur Leistungsmessung und -steuerung. Die vier Perspektiven ermöglichen eine Balance zwischen kurz- und langfristigen Zielen, zwischen monetären und nichtmonetären Kennzahlen, zwischen Spät- und Frühindikatoren sowie zwischen einer externen und einer internen Sichtweise.
2. Die BSC als Instrument zur *Operationalisierung und Umsetzung der Strategie*. Durch die Verwendung von Strategy Maps, strategischen Themen, strategischen Zielen, Ursache-Wirkungs-Beziehungen und Zielvorgaben werden Strategien operationalisiert und mit der Auswahl von geeigneten Initiativen und deren Management umgesetzt.
3. Die BSC als *zentrales Element* eines integrierten Managementsystems. Das 6-Phasen-System mit der BSC im Zentrum ermöglicht die systematische und umfassende Steuerung

eines Unternehmens dank einer permanenten Abstimmung von strategischen und operativen Managementprozessen.

Die BSC besteht aus den folgenden **drei Bausteinen**:

1. *Strategy Maps* erklären und visualisieren die Logik der Strategie mittels ausgewählter Ziele aus den vier Perspektiven und deren Ursache-Wirkungs-Beziehungen.
2. *Balanced Scorecards* messen die Leistung und operationalisieren die Strategie mittels ausgewogener Kennzahlen und Zielvorgaben.
3. *Strategische Initiativen* transponieren die strategischen Ziele in Massnahmen und sorgen so für die Strategieumsetzung und einen strategiefokussierten Ressourceneinsatz.

Für die optimale Verbindung von strategischem und operativem Management nennen Kaplan und Norton noch zwei weitere Bausteine: die strategischen Ausgaben und das Strategiebüro.

Mit der BSC wurde über die Jahre ein integriertes Managementsystem entwickelt, welches innovative Unternehmen dazu befähigt, ihre notwendigen Investitionen in die immateriellen Vermögenswerte zu managen, um damit die Anpassung ihrer strategischen Geschäftsprozesse zu unterstützen und so den Kundennutzen nachhaltig zu fördern, was sich schliesslich in einer höheren finanziellen Performance niederschlägt.

„Das Allerwichtigste ist die Fähigkeit, die zur Umsetzung der Strategie erforderlichen Veränderungen bewirken zu können. Für viele Unternehmen bedeutet die Ablösung des Budgets als Mittelpunkt des Managementsystems durch Strategy Maps und Balanced Scorecards den Übergang vom primär finanziellen Fokus auf die Ausrichtung an Kunden, Prozessen und Mitarbeitern.“ (Kaplan & Norton, 2009, S. 344)

Haldemann, Heike und Bachmann haben die obige Aussage noch etwas prägnanter formuliert: „Früher galt ‚das Budget bestimmt die Strategie‘ – jetzt heisst es ‚die Strategie bestimmt das Budget‘“ (2011, S. 43).

4 Balanced Scorecard und öffentlicher Sektor

Nachdem im letzten Kapitel das BSC-Konzept für private Unternehmen vorgestellt worden ist, geht es in diesem Kapitel um dessen Übertragbarkeit auf den öffentlichen Sektor. Welche Voraussetzungen müssen erfüllt sein, damit die BSC in Verwaltungen und Betrieben der öffentlichen Hand angewendet werden kann und wenn ja, welche Problemfelder gilt es für einen erfolgreichen Einsatz der BSC zu überwinden? Muss das BSC-Konzept für den öffentlichen Sektor angepasst werden?

Bevor der Autor diesen Fragen nachgeht, behandelt er in dem Exkurs „Strategisches Public Management“ die beiden Punkte, wie das Management in die öffentliche Verwaltung Einzug gehalten hat und warum es dort auch Strategien braucht. Die Frage, ob und inwiefern sich die BSC für das Management der PH Zürich eignet, wird im Kapitel 5.1 beantwortet.

4.1 Exkurs: Strategisches Public Management

Das **Bürokratiemodell**, wie es von Max Weber Anfang des 20ten Jahrhunderts entwickelt worden war, diente viele Jahrzehnte als Idealtypus für die öffentliche Verwaltung; Pflichterfüllung, Spezialisten- und Beamtentum sorgten für die Einhaltung staatsleitender Prinzipien wie Legalität, Gleichheit und Legitimität. Aufgrund des gesellschaftlichen Wertewandels, den neuen Informationstechnologien und der leeren Staatskassen stand die bürokratisch geführte Verwaltung immer neuen Anforderungen gegenüber, welche sie vermehrt überforderten und in den 70er und 80er Jahren an die Grenzen ihrer Leistungsfähigkeit brachten (Haushaltskrise, Legitimitätskrise, Leistungskrise). (Thom & Ritz, 2008, S. 3-12)

In den 90er Jahren entwickelte sich das Reformmodell **New Public Management** (NPM), welches für die Verwaltungsführung drei neue Qualitätsmerkmale einführte: Sparsamkeit, Effizienz und Effektivität (Schedler & Proeller, 2011, S. 81). Für die Vision einer modernen Verwaltungsführung stehen seither die Begriffe „menschliche Verwaltung“ und „Dienstleister Staat“ (Schedler & Proeller, 2011, S 65) und inhaltlich soll sich das NPM an folgenden Zielen ausrichten (Schedler & Proeller, 2011, S. 71-89):

1. Kunden- und Bürgerorientierung
2. Leistungs- und Wirkungsorientierung
3. Wettbewerbs- und Qualitätsorientierung

Diese Ziele sollen vor allem mit betriebswirtschaftlichen Managementkonzepten erreicht werden, was zuweilen auch als Ökonomisierung des öffentlichen Sektors gebrandmarkt wird. Die betriebswirtschaftliche Betrachtungsweise hat allerdings auch im öffentlichen Sektor seine Berechtigung:

[...] was unterscheidet letztlich die effektive Aufgabenerfüllung einer öffentlichen Institution von derjenigen eines privatwirtschaftlichen Betriebs? Beide sehen sich einer Umwelt mit begrenzten Ressourcen gegenüber, die sie bei verantwortungsvollem Umgang möglichst effektiv und effizient einsetzen wollen, um so mit den vorhandenen Personen und Sachmitteln ihre Aufgaben zu erfüllen, wenn auch mit unterschiedlichen Steuerungsmechanismen. (Thom & Ritz, 2008, S. 3)

Die neuen ökonomischen Prinzipien und Managementmethoden vertragen sich allerdings nur bedingt mit den bereits bestehenden staatsrechtlichen Prinzipien. Um hier einen Ausgleich zu schaffen, bedarf es einer differenzierten Aufgabenteilung zwischen Parlament, Regierung und Verwaltung, welche die **Politische Rationalität** und die **Management-Rationalität** unterschiedlichen Wirkungskreisen zuweist. Deren Trennung und Zusammenspiel wird immer wieder mit dem sogenannten Rationalitätenmodell veranschaulicht, wie in Abbildung 4-1 dargestellt:

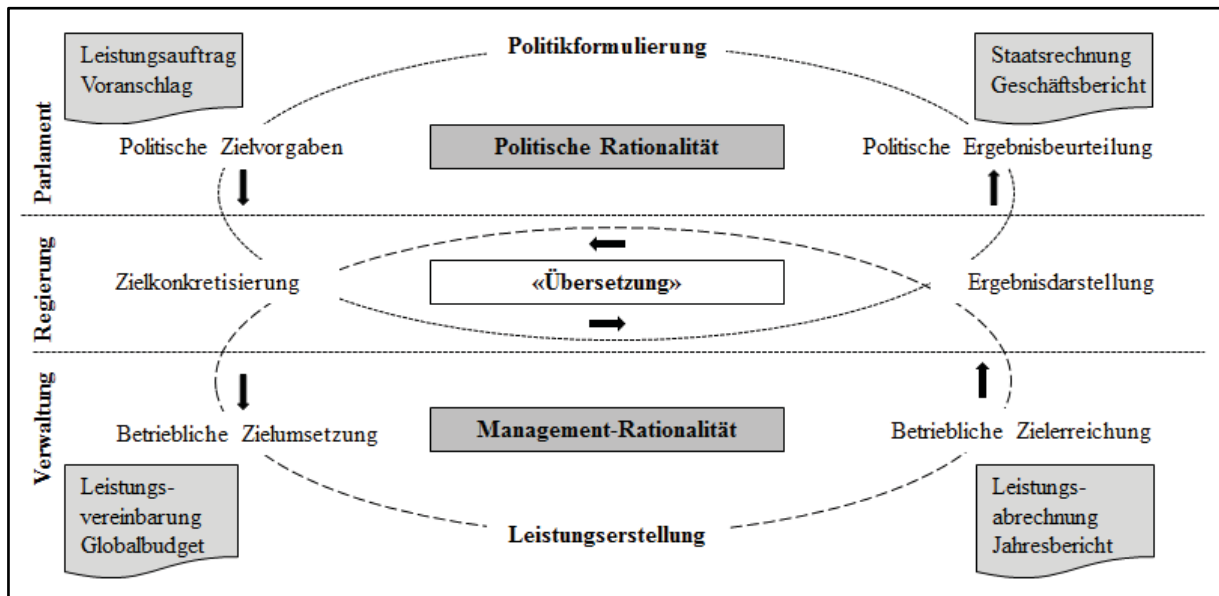


Abbildung 4-1: Rationalitätenmodell: Politische und Management-Rationalität
Quelle: Haldemann et al. (2011, S. 174); leicht modifiziert.

Das Parlament (Legislative) bewegt sich in der Politischen Rationalität; es erlässt Zielvorgaben in Form von Gesetzesnormen und befindet über deren Finanzierung. Die Verwaltung („Administrative“) ist für die Umsetzung der Zielvorgaben zuständig; sie bewegt sich in der Management-Rationalität und funktioniert nach betriebswirtschaftlichen Prinzipien. Die Regierung (Exekutive) funktioniert als Bindeglied und verknüpft beide Rationalitäten, indem sie sich in den Wirkungskreisen der Politikformulierung und der Leistungserstellung bewegt. Sie übersetzt die politischen Zielvorgaben des Parlaments für die Verwaltung durch Zielkonkretisierungen in Form von Erlassen oder Leistungsvereinbarungen. (Haldemann et al., 2011, S. 59; Schedler & Proeller, 2011, S. 69; Thom & Ritz, 2008, S. 31)

Zur Verdeutlichung des Zusammenspiels von Politik und Verwaltung kann die Steuerung der Zürcher Fachhochschulen dienen. Der Zürcher Kantonsrat erlässt den gesetzlichen Auftrag (Fachhochschulgesetz) und verabschiedet mit dem Voranschlag auch Jahr für Jahr dessen Finanzierung, welche sich an dem Indikator „Kosten pro Student“ orientiert. Der Voranschlag enthält zudem Indikatoren zur Messung der Leistung und Beurteilung der Wirkung. Die Bildungsdirektion als Vertreterin des Regierungsrats konkretisiert den gesetzlichen Leistungsauftrag gegenüber der einzelnen Fachhochschule in einer Leistungsvereinbarung und legt das Globalbudget fest. Die einzelne Fachhochschule „managt“ die Leistungserstellung, indem sie versucht, mit den gegebenen finanziellen Mitteln ein Maximum an Leistung und Qualität zu erzielen. Der Kantonsrat schliesslich entscheidet nach dem Jahresabschluss über die Gewinn-

verwendung oder Verlustübernahme, unter Berücksichtigung des Jahres- und Geschäftsberichts. (Messer, 2012, S. 5-8)

Das Modell der zwei Rationalitäten erklärt zwar den Bedarf an Managementmethoden in der öffentlichen Verwaltung, nicht aber an Strategien. Ist es nicht Aufgabe der Politik, mit politischen Zielvorgaben dafür zu sorgen, dass in der Verwaltung die „richtigen Dinge“ getan werden? Und beschränkt sich die Verantwortung der Verwaltung nicht darauf, diese „Dinge richtig zu tun“? Hunziker und Deloséa (2011, S. 13-14) führen vier Gründe ins Feld, warum es nicht Aufgabe der öffentlichen Verwaltung sein kann, einmal erteilte Aufträge „nur noch auszuführen“, im Gegenteil:

1. *Gestaltungsspielraum*: Politische Aufträge sind oft wenig konkret und enthalten für die Verwaltung einen grossen Gestaltungsspielraum.
2. *Implizite Erwartungen*: Politische Aufträge sind bezüglich zukünftiger Leistungen oft mit impliziten Erwartungen behaftet.
3. *Unvorhergesehene Auswirkungen*: Der Politik fehlt oft der nötige Einblick in gegebene Ursache-Wirkungs-Beziehungen; die politischen Aufträge führen zum Teil zu ungewollten Auswirkungen.
4. *Wirkungsorientierung*: Im Zuge von NPM ist die öffentliche Verwaltung aufgefordert, weniger „bürokratisch“ und mehr „wirkungsorientiert“ zu handeln.

Diese vier Gründe führen dazu, dass es auch in der öffentlichen Verwaltung eine **strategische Führung** braucht, welche die Lücke zwischen politischem Auftrag und Leistungserfüllung schliesst.

4.2 Voraussetzungen einer Balanced Scorecard im öffentlichen Sektor

Die BSC wurde ursprünglich für privatwirtschaftliche Unternehmen konzipiert, aber schon von Beginn weg haben Kaplan und Norton darauf hingewiesen, dass sich die BSC auch für den Einsatz im öffentlichen und Non-Profit-Sektor eignen würde und diesem Thema in ihren Büchern immer wieder separate Kapitel gewidmet. Mittlerweile sind zahlreiche Handbücher erschienen zur BSC-Umsetzung im öffentlichen Sektor, inklusive Beispielen von (erfolgreichen) BSC-Einführungen.

Welche Voraussetzungen⁵ liegen dem BSC-Konzept implizit zugrunde, und sind diese auch im öffentlichen Sektor gegeben? Der Zweck einer BSC besteht im **strategischen** Führen und Managen des Unternehmens mit dem Ziel, in einem **dynamischen Umfeld** erfolgreich zu konkurrieren und langfristig zu überleben. Zweck und Ziel der BSC weisen auf folgende drei Voraussetzungen hin, welche gemeinsam erfüllt sein müssen:

1. *Wettbewerb*: Druck zur steten Optimierung und Anpassung (Legitimation).
2. *Strategie*: Entscheidungsspielraum bezüglich des Weges zur Zielerreichung (Effektivität).
3. *Management*: Handlungsspielraum bezüglich des Ressourceneinsatzes (Effizienz).

⁵ Zu weiteren impliziten Annahmen wie veränderungsfähige Organisation oder rationale Strategieentwicklung oder hierarchische Interessenbündelung, siehe auch Jens Alt (2002, S. 48-49).

Ohne Wettbewerb ist der Druck zur steten Optimierung und Anpassung gering und ohne ein dynamisches Umfeld braucht es keine Strategie. Erst der vorhandene Anpassungsdruck, die notwendige Wettbewerbsstrategie und ein verfügbarer Handlungsspielraum im Bereich des Ressourceneinsatzes ermöglichen einen sinnvollen Einsatz der BSC zur Strategieumsetzung und Performancesteuerung. Ein Einbürgerungsamt z. B. hat aufgrund des Kostendrucks ein Effizienzproblem und verfügt auch über einen gewissen Entscheidungsspielraum in der Frage, wie es sein Ziel „Kostenoptimierung“ erreichen möchte. Ohne ein dynamisches Wettbewerbsumfeld erübrigen sich allerdings die Entwicklung einer Strategie und die Verwendung einer BSC zur Strategieumsetzung.

Neben diesen drei Voraussetzungen gibt es noch eine vierte, welche oft übersehen wird, weil sie in der Privatwirtschaft kein Thema ist, im öffentlichen Sektor dagegen umso mehr:

4. *Measurement*: Messbarkeit der Ziele und deren Zielerreichung (Quantifizierung) als Voraussetzung für ein Performance Management.

Gemäss Kaplan und Norton braucht es ohne Messbarkeit auch keine BSC: „*Man kann nicht managen, was nicht gemessen wird.* Auf der Basis dieser Worte leben wir. Wir haben die Balanced Scorecard entwickelt, damit Organisationen ihre strategischen Prozesse wie Kundenakquisition, Kundenbindung[,] Produktentwicklung und Personalentwicklung messen und dadurch auch besser managen können“ (2006, S. 237). Eine fehlende Messbarkeit kann im öffentlichen Sektor drei verschiedene Gründe haben: (1) die Zielerreichung ist nicht oder nur schwer messbar, (2) die Ursache-Wirkungs-Beziehung ist nur vage bestimmbar oder (3) die Instrumente und Methoden für eine praktikable Messung sind nicht vorhanden.

4.3 Problemfelder einer Balanced Scorecard im öffentlichen Sektor

Das BSC-Konzept geht davon aus, dass die Strategie aus einem konsistenten operativen Zielsystem besteht; zudem setzt die BSC auf eine ausgerichtete Organisation und eine fokussierte Führungsmannschaft. Beides ist im öffentlichen Sektor nicht immer gegeben. Dazu kommen Schwierigkeiten bei der Messung der Zielerreichung und der Bestimmung der Ursache-Wirkungs-Ketten und schliesslich ist im öffentlichen Sektor die Kundenbeziehung komplexer, als man das auf den ersten Blick vermuten mag.

4.3.1 Divergierende Zielvorgaben

Gemäss Budäus liegt ein Kernproblem im Gestaltungsfeld Politik: „Auch wenn Politik für einzelne Politikfelder durchaus Ziele vorgibt und die für deren Erreichung notwendigen Ressourcen, so kann keineswegs hieraus ein in sich konsistentes operatives Zielsystem abgeleitet werden“ (2002, S. 330). Kommt es doch zu konkreten Zielvorgaben, so orientieren sich diese eher am Status quo als an (längerfristigen) strategischen Zielen (Budäus, 2002, S. 331):

- Perspektive Finanzen: Zuteilung der verfügbaren Ressourcen auf die bestehenden Leistungsbereiche als Fortschreibung bzw. als Summe von vielen Einzelentscheidungen.
- Perspektive Kunden/Produkte: Ableitung nicht aus einer übergeordneten Strategie, sondern aus bestehenden, historisch gewachsenen Rechtsnormen. Eine etwaige Strategie orientiert sich eher an vorhandenen Strukturen und Produkten anstatt umgekehrt.

- Perspektive Mitarbeiter/Ressourcen: Bestehender Mitarbeiterbestand und geringer Handlungsspielraum aufgrund personalgesetzlicher Bestimmungen; allgemeine Sparvorgabe bedeutet meistens Mitarbeiterabbau.

Auch Scherer lokalisiert bei öffentlichen Institutionen insgesamt ein strategisches Defizit: die verantwortlichen Politiker oder zuständigen Verwaltungsspitzen „geben oftmals keine präzisen strategischen Vorgaben und sind zugleich nicht in der Lage, die Richtung der Verwaltung bzw. der Institution zu bestimmen und ausreichend zu kontrollieren“ (2002, S. 11).

Gemäss den Erfahrungen von Kaplan und Norton (2001, S. 119) haben öffentliche Organisationen häufig mit der Definition von Strategien ihre Schwierigkeiten: „Strategieunterlagen“ haben nicht selten einen Umfang von über 50 Seiten und erschöpfen sich in der Aufzählung von Listen von Aktionsprogrammen; was fehlt, ist aber der angestrebte Output.

Lösungsansatz: Eine BSC kann die Probleme einer mangelhaften Strategie nicht lösen; der Versuch, diese mit Hilfe der BSC zu operationalisieren, kann aber dabei helfen, die Strategie zu verbessern: die Verortung der strategischen Ziele in den verschiedenen Perspektiven, die Suche nach geeigneten Messgrössen und Zielvorgaben und schliesslich die Bestimmung der strategischen Initiativen sind geeignet, die Lücken in einer Strategie zu lokalisieren und die Ziele zu priorisieren. Bei der Festlegung der Ziele innerhalb der BSC-Perspektiven sollte auf ein Top-Down-Vorgehen geachtet werden, d. h. zuerst sind die Ergebnis- und Outputziele zu bestimmen und dann – über die Ursache-Wirkungs-Beziehungen – die geeigneten Inputziele in der Prozessperspektive und der Lern- und Entwicklungsperspektive.

4.3.2 Halbherzige Zielorientierung

Das Problemfeld „Halbherzige Zielorientierung“ ist ein Thema der Verwaltungskultur. Bei einem BSC-Projekt geht es nicht um die Einführung eines weiteren Instruments, die BSC hat den Anspruch, die ganze Organisation zu erfassen und alle Mitarbeiter zu mobilisieren und nachhaltig auf die Strategieumsetzung auszurichten. Kaplan und Norton (1997, S. 209-214) empfehlen daher auch, die BSC an ein extrinsisches Anreizsystem zu koppeln, eine Möglichkeit, die im öffentlichen Sektor meistens nicht besteht und mittlerweile auch als problematisch eingestuft wird (Scherer, 2002, S. 21-22).

Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, ob die vorherrschende Verwaltungskultur mit der permanenten Leistungsorientierung und -messung einer BSC kompatibel ist? Nach Thom und Ritz leidet das Personalwesen im öffentlichen Sektor an grundsätzlichen Problemen: „fehlende Leistungsmotivation, der Beamtenstatus, fehlende Entwicklungs- und Ausbildungsmöglichkeiten, mangelhafte Anreiz- und Belohnungsstrukturen sowie Beförderungsaufstiegen und ein Modernisierungsbedarf in der Personalauswahl“ (2008, S. 308). Aus diesen Gründen beurteilt Budäus (2002, S. 333-334) den Erfolg einer BSC-Einführung in öffentlichen Verwaltungen eher skeptisch:

Die BSC als Managementkonzeption unterstellt eine eher „sozialromantische“ Verwaltungskultur, die von vornherein die Akzeptanz des Konzeptes, ja sogar dessen begeisterte Umsetzung gewährleistet. Hier scheinen hinsichtlich der Realität doch erheblich andere Bedingungen vorzuherrschen. Öffentliche Einrichtungen

sind nach wie vor stark nach innen orientiert und mit flächendeckenden Reformansätzen nur bedingt belastbar.

Auch wenn der Veränderungsbedarf vorhanden ist, fehlt es in der Praxis zuweilen noch am nötigen Veränderungsdruck bzw. öffentliche Verwaltungen reagieren auf diesen eher mit „Durchwursteln“ als mit überlegtem und rationalem Handeln (Budäus, 2002, S. 335).

Der Autor schätzt das Problem einer „phlegmatischen“ Verwaltungskultur heute und in der Schweiz weit weniger prekär ein und durch die Reformen des NPM hat sich die traditionelle „Personalbewirtschaftung zu einer motivations-, qualifikations-, leistungs- und flexibilitätsfördernden Personalfunktion“ (Thom & Ritz, 2008, S. 307) verändert und mit ihr auch die Verwaltungskultur.

Lösungsansatz: Vor einer BSC-Einführung ist zu prüfen, ob die bestehende Verwaltungskultur dem angestrebten Kulturwandel positiv gegenübersteht bzw. diesen verkraftet und welche flankierenden Massnahmen den gewünschten Kulturwandel initiieren und unterstützen können. Ggf. ist die Implementierung einer BSC aufzuschieben, bis die eigene Verwaltungskultur „reif“ ist für eine BSC.

4.3.3 Fehlende Messgrössen

Gerade im öffentlichen Sektor wird man immer wieder die Behauptung hören, dass sich das eine oder andere Ziel nicht messen lässt. Gemäss Horváth & Partners ist grundsätzlich jedes Ziel messbar: „Ein Ziel beschreibt einen Zustand in der Zukunft, den man erreichen will. Das bedeutet in der Konsequenz, dass eine Zielerreichung immer zu einer Veränderung des heutigen Status führt – und diese Veränderung muss sich auch in irgendeiner Form äussern“ (2007, S. 203).

Fehlende Messbarkeit ist meistens ein Problem der praktischen Umsetzung und nicht der theoretischen Messbarkeit: Die Messung ist zu teuer oder zu aufwendig oder zu langwierig oder vielleicht gesetzlich nicht erlaubt. „Häufig scheitert die Ableitung von Messgrössen ganz einfach am dazu nötigen Wissen, an der Kreativität oder der fehlenden Experimentierfreudigkeit“ (Horváth & Partners, 2007, S. 204). Messgrössen lassen sich vor allem dann schwer bestimmen, wenn Ziele zu allgemein formuliert sind. In diesen Fällen müssen die Ziele als solche kritisch hinterfragt und eventuell auch konkretisiert werden.

Falls eine Balanced Scorecard nicht zu allen strategischen Zielen Messgrössen aufweist, ist das nicht tragisch. Kaplan und Norton (1997, S. 139-140) empfehlen in diesem Fall, dass im Strategiereporting jedes Mal ein Text verfasst wird, welcher auf die ergriffenen Massnahmen und die erreichten Ergebnisse eingeht. Sie gehen davon aus, dass sich die fehlende Kennzahl mit der Zeit wie von selbst findet.

Lösungsansatz: Messgrössen sind Indikatoren, welche zeigen sollen, ob eine Massnahme die angenommene Ursache-Wirkungs-Beziehung bestätigt; bei der Suche braucht es Kreativität, Experimentierfreudigkeit und ein gesundes Mass an Praktikabilität. Nach Horváth & Partners (2007, S. 204) hilft zuweilen auch folgender semantischer Trick: Bei der Suche nach einer geeigneten Kennzahl sollte man sich von der Frage leiten lassen „Woran würden wir erken-

nen, dass wir das Ziel erreichen?“; das führt anscheinend zu einer deutlich grösseren geistigen Flexibilität als die Frage „Wie lässt sich das Ziel messen?“.

4.3.4 Komplexe Kundenbeziehung

In der Privatwirtschaft und dem BSC-Konzept steht der Kunde im Zentrum: der Kunde bestimmt das Angebot, er bestellt die Dienstleistung oder Ware, bezahlt sie und ist auch deren Konsument oder Abnehmer; ohne Kunden kein Umsatz und ohne Umsatz kein Gewinn. Mit dem Aufkommen von NPM rückt auch im öffentlichen Sektor der Kunde ins Blickfeld und Kundenorientierung ist eines der Ziele von NPM. Was aber bedeutet Kundenorientierung z. B. für ein Migrationsamt und wer sind die Kunden einer Strafvollzugsbehörde?

Der Kundenbegriff im öffentlichen Sektor

Der Begriff Kunde stammt ursprünglich aus der Privatwirtschaft. Mit dessen Übertragung auf den öffentlichen Sektor möchte man eine stärkere „Kundenorientierung“ der Verwaltung erreichen. Um den Kundenbegriff im öffentlichen Bereich besser zu verstehen, gilt es die folgenden drei (Kunden-) Rollen zu unterscheiden:

- Der *Besteller* einer Dienstleistung oder Ware
- Der *Finanzierer* einer Dienstleistung oder Ware
- Der *Abnehmer* einer Dienstleistung oder Ware

In der Privatwirtschaft nimmt im Normalfall der Kunde alle drei Rollen ein: er bestellt die Leistung, finanziert (bezahlt) sie und ist auch deren Abnehmer. Im öffentlichen Sektor dagegen – und insbesondere mit dem Aufkommen von NPM – fallen in der Regel die drei Rollen auseinander, d. h. sie sind auf unterschiedliche Akteure verteilt:

- Der Besteller ist die *Regierung*. Als Leistungsbesteller bzw. -einkäufer kümmert sich die Regierung um die Qualität und Quantität der Leistung und bestimmt deren Preis.
- Der Finanzier ist das *Parlament*. Als Leistungsfinanzierer stellt es mit seinen jährlichen Budgetentscheiden die Finanzierung sicher und bestimmt damit auch zu grossen Teilen die Festlegung des Angebots.
- Der Abnehmer ist die *Bevölkerung*. Als Leistungsabnehmer ist sie **Kunde** (z. B. Antrag für ein Baugesuch), als Anspruchsteller ist sie **Bürger** (z. B. Einsprache gegen ein Baugesuch) und als Rechtsunterlegene ist sie „**Opfer**“ (Ablehnung eines Baugesuchs).

Aufbauend auf dieser Dreiteilung kann der Kundenbegriff im öffentlichen Sektor wie folgt definiert werden: „**Kunde** bzw. **Kundin** einer Verwaltungseinheit ist, wer von ihr individuell Leistungen abnimmt (...)“ (Schedler & Proeller, 2011, S. 74). Was heisst das im Beispiel der Strafvollzugsbehörde? Hier ist die Bevölkerung der Kunde und nicht der Häftling, denn die Leistung „Sicherheitsverwahrung“ wird gegenüber der Bevölkerung erbracht.

Die Kundenbeziehung im öffentlichen Sektor

Für das Verständnis der Kundenbeziehung im öffentlichen Sektor spielt neben dem Auseinanderfallen der (Kunden-) Rollen auch die Bestimmung des Preises eine wesentliche Rolle. In der Privatwirtschaft legt der Preis die Menge im Schnittpunkt von Nachfrage und Angebot

fest und regelt den Interessensausgleich zwischen Auftraggeber (Käufer) und Auftragnehmer (Verkäufer). Der Preis beeinflusst also wesentlich die Quantität und Qualität einer Dienstleistung oder Ware. Weil im öffentlichen Sektor der Auftraggeber in der Regel nicht auch der Leistungsabnehmer (Kunde) ist, muss der Preis und der Interessenausgleich in dem Dreieck Auftraggeber (Kunde), Leistungserbringer (Dienstleister) und Leistungsabnehmer (Kunde) „entschieden“ werden. Abbildung 4-2 soll dieses Beziehungsgeflecht verdeutlichen:

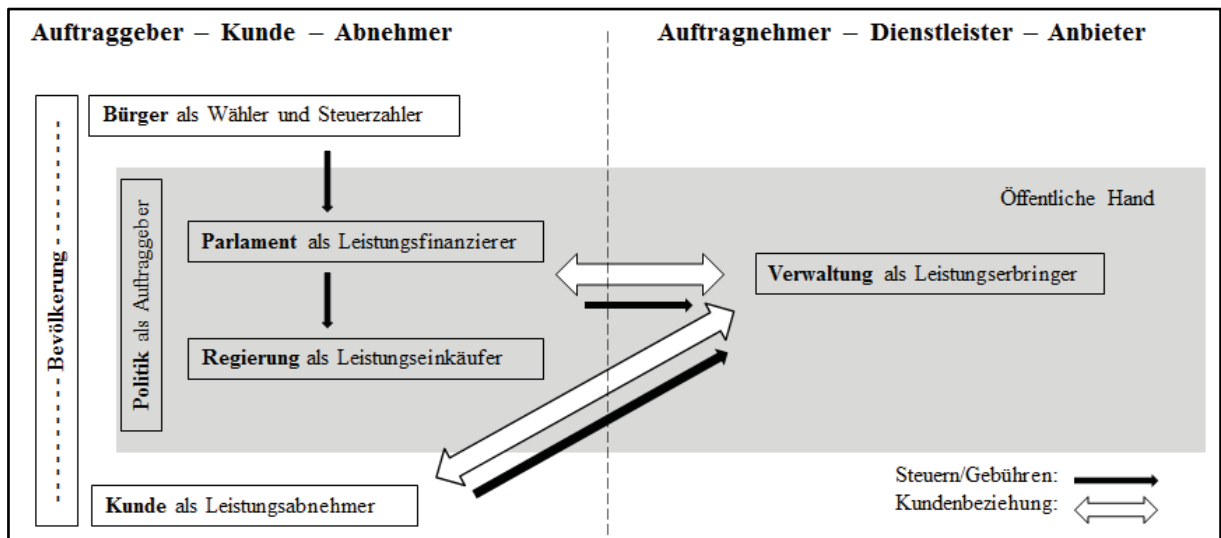


Abbildung 4-2: Kundenbeziehung im öffentlichen Sektor

Quelle: Eigene Abbildung

Direkter **Auftraggeber** einer öffentlichen Leistung ist die Politik (Parlament und Regierung), indirekter Auftraggeber ist der Bürger, welcher über Wahlen die Politik legitimiert und über Steuerabgaben und Gebühren letztendlich die Leistung finanziert; die Auftraggeber definieren auch die legitimen Ansprüche der Kunden. **Auftragnehmer** und Leistungserbringer ist in der Regel die öffentliche Verwaltung und **Leistungsabnehmer** ist die Bevölkerung als Kunde.

Für die **Kundenorientierung** einer Verwaltung bedeutet das folgendes: Die Verwaltung ist der Politik als Auftrag- und Geldgeber verpflichtet, gegenüber den Kunden eine optimale Dienstleistung in dem Rahmen ihrer legitimen Ansprüche zu erbringen (Schedler & Proeller, 2011, S. 73). In der Kundenperspektive einer öffentlichen BSC sollten daher sowohl die Kunden als Leistungsabnehmer als auch die Auftraggeber als Leistungsfinanzierer berücksichtigt werden.

Lösungsansatz: Die Bestimmung der Kunden und Kundenbeziehungen sowie die Bedeutung der Kundenorientierung in einer öffentlichen BSC sind komplex. Hilfreich ist es, sich über die drei Kunden-Rollen (Besteller, Finanzierer, Abnehmer) Klarheit zu verschaffen und das Dreiecksverhältnis zwischen Auftraggeber, Auftragnehmer/Leistungserbringer und Leistungsabnehmer genau zu analysieren. In der Kundenperspektive einer BSC sollte sowohl der Kunde als Leistungsabnehmer als auch der Auftraggeber als Finanzierer vorkommen.

4.4 Anpassung des BSC-Konzepts für den öffentlichen Sektor

Für private Unternehmen zählt der Gewinn, für öffentliche Verwaltungen die Leistung. Um den Einsatz des BSC-Modells im öffentlichen Sektor zu verbessern, sind zwei Anpassungen

vorzunehmen. (1) Der Leistungsauftrag einer Verwaltungseinheit sollte als zusätzliche (Auftrags-) Perspektive an die Spitze der Strategy Map gestellt werden. (2) Die Finanzperspektive, welche die finanziellen Vorgaben des Auftraggebers widerspiegeln, sollte als Ergänzung der Kundenperspektive auf die gleiche Ebene gestellt werden.

4.4.1 Leistungsauftrag als zusätzliche Perspektive an der BSC-Spitze

Ein privatwirtschaftliches Unternehmen sieht in der **Finanzperspektive** das formale Oberziel: die langfristige Gewinnmaximierung als Verantwortung gegenüber den Eigentümern. Deshalb steht die Finanzperspektive in deren Strategy Map auch an oberster Stelle.

Im öffentlichen Sektor hingegen sind nicht die finanziellen Größen das oberste Ziel, auch wenn die (fehlenden) Staatsfinanzen zuweilen das alles dominierende Thema sind. Im öffentlichen Sektor ist das oberste Ziel einer Verwaltungseinheit immer der Leistungsauftrag und seine Erfüllung. Deswegen haben schon Kaplan und Norton (2001, S. 120-123) in ihrem zweiten Buch vorgeschlagen, **Mission und Vision als zusätzlichen Perspektive** an die Spitze einer öffentlichen BSC zu stellen. Die Mission erklärt Sinn und Zweck einer Verwaltungseinheit und steht für ihre Existenzberechtigung; die Vision erklärt, wie eine Verwaltungseinheit in Zukunft sein möchte, um ihren Leistungsauftrag (weiterhin) optimal zu erfüllen (Hunziker & Deloséa, 2011, S. 35-37). In der Strategy Map unterstützt eine zusätzliche Perspektive an der Spitze die Ausrichtung der Ziele aus der Kunden- und der Finanzperspektive.

4.4.2 Finanzperspektive als Ergänzung der Kundenperspektive

Nachdem die Finanzperspektive im öffentlichen Sektor nicht an der Spitze einer BSC stehen sollte, stellt sich die Frage, wo sonst? Hierzu gibt es unterschiedliche Möglichkeiten. Halde- mann, Heike und Bachmann (2011, S. 78) schlagen zwei Varianten einer vertikal angeordneten Strategy Map vor:

1. Finanzen als Engpassfaktor. Die Finanzperspektive steht unterhalb der Kundenperspektive und oberhalb der Prozessperspektive und Mitarbeiterperspektive (Lern- und Entwicklungsperspektive). Die öffentlichen Finanzen (Steuern und Gebühren) bilden den Engpassfaktor für die Kundenziele.
2. Finanzen als Grundlagenfaktor. Die Finanzperspektive steht an unterster Stelle. Die Erreichung bzw. Verbesserung der finanziellen Ziele ist die unabdingbare Voraussetzung für die Ziele der anderen Perspektiven oder die Finanzen sind als gegeben anzusehen.

Nach Kaplan und Norton (2001, S. 120-123) gibt es noch eine weitere Möglichkeit, indem man die Finanzperspektive und die Kundenperspektive nebeneinander auf die gleiche Stufe stellt. Diese Variante berücksichtigt den „Kundenaspekt“ des öffentlichen Auftraggebers als Besteller und Finanzierer. Nach Ansicht des Autors eignet sie diese Variante besonders für die Strategy Map eines öffentlichen Betriebs, der mit Globalbudget und Leistungsauftrag geführt wird. Die Politik als Auftraggeber nimmt Einfluss auf die Menge, den Preis und die Qualität, alles drei Bestimmungsfaktoren der Kundenperspektive (siehe dazu Kapitel 3.1.2).

Abbildung 4-3 zeigt eine angepasste Strategy Map, welche sich für öffentliche Betriebe eignet, die mit Globalbudget und Leistungsauftrag geführt werden:

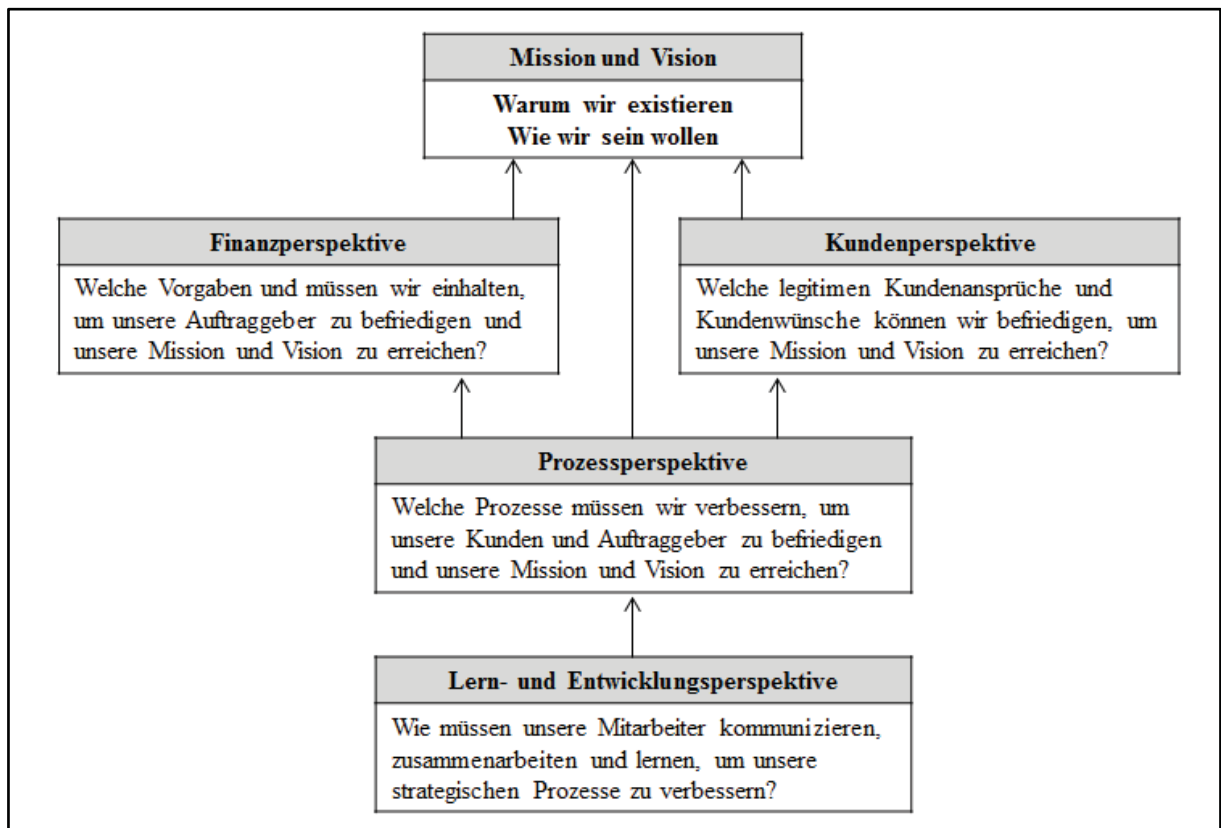


Abbildung 4-3: Angepasste Strategy Map für öffentliche Betriebe

Quelle: Kaplan und Norton (2001, Seite 121-122); modifiziert.

Der öffentliche Betrieb muss „zwei Herren“ gleichzeitig dienen, um seine Mission und Vision zu erfüllen: er hat die Vorgaben seines politischen Auftraggebers und Leistungsfinanzierers einzuhalten und soll unter diesen Bedingungen die legitimen Ansprüche und Wünsche seiner Kunden bestmöglich befriedigen.

4.5 Fazit: Eignung der BSC für den öffentlichen Sektor

Die BSC als Managementinstrument ist im privatwirtschaftlichen Sektor weit verbreitet, sei es im Controlling als Scorecard zur Performance Messung, sei es als Methode zur Umsetzung von Strategien oder sei es gar als integriertes Managementsystem, welches strategische und operative Prozesse miteinander verbindet und so eine umfassende strategiefokussierte Steuerung des gesamten Unternehmens erlaubt.

Die BSC ist grundsätzlich auch für den Einsatz in öffentlichen Verwaltungen und Betrieben geeignet, sagen Kaplan und Norton und mit ihnen viele Berater. Dafür ist das BSC-Konzept auf die Besonderheiten des öffentlichen Sektors anzupassen. Eine öffentliche BSC sollte den Leistungsauftrag in einer obersten Perspektive berücksichtigen, mit den strategischen Zielen der jeweiligen Mission und Vision. Zudem ist zu bedenken, welchen Stellenwert die Finanzen haben und wo die Finanzperspektive in der Strategy Map positioniert sein soll. Übernimmt sie mit dem Abgleich von Preis, Menge und Qualität Funktionen, welche in einer privaten BSC typischerweise von der Kundenperspektive wahrgenommen würden, oder ist sie als Engpassfaktor unterhalb dieser anzusiedeln?

Als Einsatzbereiche im öffentlichen Bereich bieten sich vor allem die ersten zwei Varianten an: (1) Das BSC-Modell zur Performance Messung, um dem gesteigerten Bedarf an Performance Management im Zuge von NPM zu entsprechen. (2) Die BSC-Methode zur Strategieumsetzung. Budäus (2002, S. 322) sieht in der aktuellen Reform der Verwaltungen ein strategisches Defizit, wofür sich der Einsatz einer BSC förmlich aufdrängen würde. Die Notwendigkeit von strategischem Management in der öffentlichen Verwaltung ist heute unbestritten und damit auch der Bedarf an geeigneten Konzepten und Instrumenten für eine Umsetzung.

In der Schweiz haben sich die **Rahmenbedingungen** für einen BSC-Einsatz im öffentlichen Sektor verbessert. Das Rechnungswesen auf allen drei Staatsebenen wurde modernisiert und das Controlling ausgebaut (Buschor, 2007, S. 14-18). Öffentliche Verwaltungen und Betriebe verfügen derzeit über eine viel höhere Verwaltungs- und Betriebsautonomie als diejenigen in Deutschland oder Österreich; eine öffentliche Verwaltung gleicht heute eher einem dezentralisierten Konzern als einer straff organisierten Bürokratie (Haldemann et al., 2011, S. 1). Und auch die Projekte, welche durch das Reformmodell NPM angestoßen wurden, haben ihre Spuren hinterlassen: Das Denken in Wirkungen und Ergebnissen hat in der Schweiz Fuss gefasst und NPM-Elemente sind auch in Gemeinwesen bekannt, welche nicht explizit mit diesen Steuerungssystemen arbeiten (Proeller, 2007, S. 48).

Unter dem Reformmodell NPM haben sich auch die drei **Voraussetzungen** (Wettbewerb, Strategie, Management) für eine BSC mehrheitlich verbessert. Wettbewerb und Marktmechanismen gehören zu den Prinzipien von NPM, strategisches Management ist in der Verwaltung anerkannt, die drei E's Economy, Efficiency und Effectiveness (Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit, Wirksamkeit) ergänzen die Aspekte der Legalität und Legitimität und Best Practice Ansätze machen die Runde (Schedler & Proeller, 2011, S. 42). Inwieweit auch das Measurement als vierte Voraussetzung erfüllt ist, muss von Fall zu Fall geprüft werden.

Bei den **Problemfeldern** einer BSC im öffentlichen Sektor stellt sich die Lage differenzierter dar: „Divergierende Ziele“ und „Halbherzige Führung“ sprechen zwei Besonderheiten im öffentlichen Bereich an, welche einen BSC-Einsatz wesentlich erschweren oder gar verunmöglichen können. Um die für eine BSC nötige Fokussierung und Führung zu erreichen, sollte sich der BSC-Einsatz eher auf eine einzelne Verwaltungseinheit oder einen öffentlichen Betrieb beziehen; „eine Ausrichtung sämtlicher Dienststellen auf eine einzige (Dach-) Strategie wird sich in der schweizerischen Verwaltungspraxis schwerlich durchsetzen. Im schweizerischen Konkordanz- und Subsidiaritätssystem fehlen dazu sowohl die strukturellen Voraussetzungen als auch der politisch-administrative Wille“ (Haldemann et al., 2011, S. 2). Zudem sollte vor einer BSC-Einführung eingehend abgeklärt werden, inwieweit die vorgefundene Verwaltungskultur in der Lage und bereit ist, den mit einer BSC-Steuerung implizierten Kulturwandel zu integrieren.

Die beiden Problemfelder „Fehlende Messbarkeit“ und „Komplexe Kundenbeziehungen“ erfordern zwar erhöhte Aufmerksamkeit, sollten aber im Rahmen der BSC für eine öffentliche Verwaltung oder Betrieb überwindbar sein. Gegebenenfalls muss vor einer geplanten BSC-Einführung in den Aufbau eines Management- Informationssystems investiert werden, um die für eine BSC benötigte Messbarkeit herzustellen (Budäus, 2002, S. 335-337). Handelt es sich

bei dem Problem der fehlenden Messbarkeit aber um eine bisher nicht vorhandene Kultur der Performance Messung, so lässt sich dieser für eine BSC notwendige Kulturwandel nicht einfach mit der Einführung eines Management-Informationssystems beheben, sondern ist grundsätzlich anzugehen. Ansonsten könnte es bei der Strategieumsetzung mittels BSC-Methode zu einer Situation kommen, wie sie mit dem Sprichwort von Peter Drucker⁶ bildhaft beschrieben wird: Culture Eats Strategy For Breakfast.

Die BSC eignet sich nicht für alle öffentlichen Verwaltungseinheiten gleichermaßen. Als betriebswirtschaftliches Managementinstrument passt die BSC besser zu einem öffentlichen Betrieb, für welchen Effizienz und Effektivität (Sigma-Wert) zentrale Werte darstellen und weniger zu einer Verwaltung, für welche Rechtschaffenheit (Theta-Wert) oder Strapazierfähigkeit (Lambda-Wert) die obersten Handlungsmaximen sind⁷.

Anhand der Kriterien „Turbulenz des Umfeldes“ und „Strategische Ziele messen“ haben Hunziker und Deloséa (2010, S. 200-201) Empfehlungen abgeleitet, wie sinnvoll der Einsatz einer BSC für eine Verwaltungseinheit ist und wie eng diese mit Kennzahlen zu führen sei. In der Abbildung 4-4 hat der Autor das erste Kriterium durch „Wettbewerbsumfeld“ ersetzt und kommt damit zu folgender Übersicht:

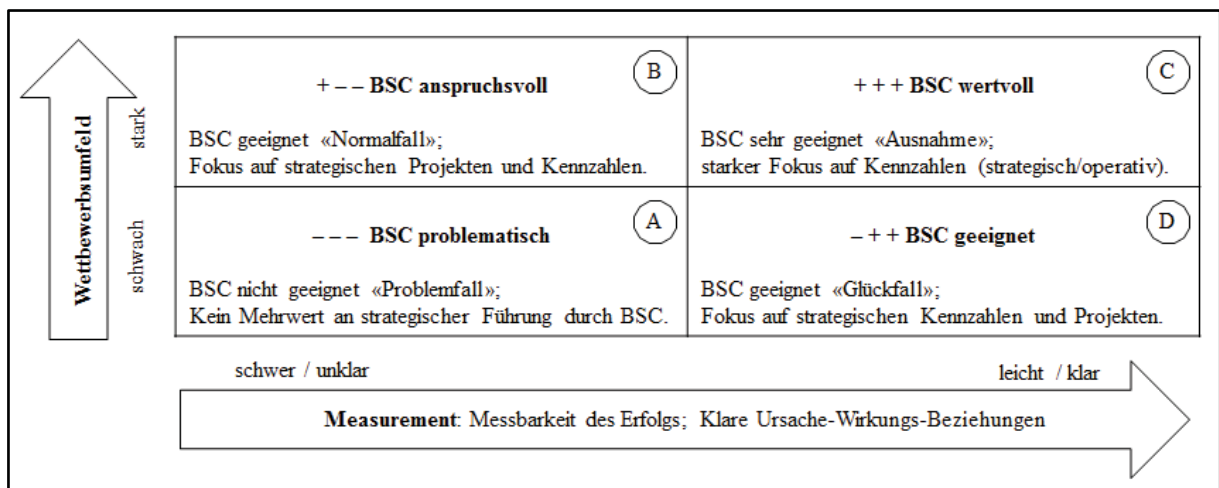


Abbildung 4-4: Einsatzpotenzial der Balanced Scorecard im öffentlichen Sektor

Quelle: Eigene Abbildung; in Anlehnung an Hunziker und Deloséa (2011, S. 201).

Anders als z. B. Haldemann, Heike und Bachmann vertritt der Autor die Ansicht, dass eine BSC ohne Kennzahlen keine BSC ist bzw. nicht unter diesem „Label“ geführt werden sollte. Im Zuge von NPM dürfte sich für viele Organisationseinheiten die Wettbewerbssituation verstärkt haben und auch das Thema Measurement stärker in den Fokus gerückt sein, sodass man sich zwischen den Quadranten B und D bewegt. Der Fall, dass man in einem Betrieb sowohl ein starkes Wettbewerbsumfeld als auch eine leichte Messbarkeit und klare Ursache-Wirkungs-Beziehungen vorfindet, dürfte im öffentlichen Sektor eine Ausnahme sein.

⁶ Gemäss Internetrecherche wurde das Sprichwort anscheinend 2006 von Mark Fields (Ford Company) erwähnt, welcher es Peter Drucker zuschreibt.

⁷ Zu den zentralen Werten einer öffentlichen Leistungserbringung siehe Christopher Hood (1991).

5 Balanced Scorecard an der staatlichen Hochschule PH Zürich

Im dritten Kapitel dieser Arbeit wurde die BSC mit diesen drei Schwerpunkten vorgestellt: (1) Scorecard mit vier Perspektiven zur ausgewogenen Leistungsmessung und Leistungssteuerung von Unternehmen; (2) Instrument zur Operationalisierung und Umsetzung von Strategien mit Hilfe von Strategy Maps, Ursache-Wirkungs-Beziehungen, strategischen Themen und strategischen Initiativen; (3) Integriertes Managementsystem zur umfassenden Steuerung dank permanenter Abstimmung strategischer und operativer Managementprozesse.

Im vierten Kapitel hat der Autor dargelegt, dass sich die BSC auch für den Einsatz im öffentlichen Sektor eignet: der Bedarf an strategischem Management in der öffentlichen Verwaltung ist heute unbestritten, die Rahmenbedingungen dafür sind in der Schweiz günstig, und im Zuge von NPM haben sich auch die Voraussetzungen für eine Anwendung der BSC verbessert. Im Einzelfall muss die genaue Analyse der Problemfelder zeigen, ob eine BSC-Einführung zum gewählten Zeitpunkt erfolversprechend ist oder nicht. Während „Fehlende Messgrößen“ und „Komplexe Kundenbeziehungen“ durch sorgfältige Analysen und entsprechende Anstrengung nach Auffassung des Autors lösbar sind, können die Probleme „Divergierende Zielvorgaben“ und „Halbherzige Zielorientierung“ ein BSC-Projekt zum Scheitern bringen.

Dieses Kapitel behandelt die BSC an der staatlichen Hochschule PH Zürich und die Frage, warum die BSC-Umsetzung nicht nachhaltig war: Ist die PH Zürich nicht für eine Steuerung mittels BSC geeignet? Lag es an der **BSC-Konzeption** und einer fehlerhaften Operationalisierung der Strategie? War das strategische Projekt der **BSC-Einführung** nicht professionell geführt? Oder fehlte es an der nötigen Integration der **BSC-Nutzung** im Managementalltag?

Die Behandlung der Fragen zur BSC-Konzeption, -Einführung und -Nutzung erfolgt anhand von **neun Erfolgsfaktoren**, wie sie Haldemann, Heike und Bachmann in ihrem ursprünglich als Forschungsbericht geplanten Buch „Balanced Scorecard in öffentlichen Verwaltungen und Betrieben - Erfahrungen und Empfehlungen für das Strategische Public Management“ (Haldemann et al., 2011, S. 1) publiziert haben. Die Antworten werden als **Hypothesen** formuliert, um sie dann anhand von **Experteninterviews** mit acht Akteuren der PH Zürich zu überprüfen.

5.1 Eignung der BSC für die PH Zürich

Der Kanton Zürich schuf in den 90er Jahren **günstige Rahmenbedingungen**: schrittweise übernahm er die Ideen, Konzepte und Instrumente des NPM, welche zuvor Ernst Buschor (1993) mit seinem Steuerungsmodell „Wirkungsorientierte Verwaltungsführung“ (WoV) auf die schweizerischen Gegebenheiten angepasst hatte (Haldemann et al., 2011, S. 48). Seither wird zur Planung und Steuerung der Konsolidierte Entwicklungs- und Finanzplan eingesetzt, in welchem die PH Zürich als eigene Leistungsgruppe geführt wird, mit Globalbudget und Leistungsauftrag (Messer, 2012, S. 3-5).

Die PH Zürich steht im **Wettbewerb** mit anderen Hochschulen und verspürt den Druck zur steten Optimierung und Anpassung. Als einzige Pädagogische Hochschule im Kanton Zürich hat sie zwar keine direkte Konkurrenz. Bei mangelnder Attraktivität können ihre potentiellen „Kunden“ aber eine andere Pädagogische Hochschule wählen oder sich für ein anderes Studi-

um entscheiden. Durch die Vorgabe einer standardisierten Kosten- und Leistungsrechnung für die schweizerischen Pädagogischen Hochschulen und die jährliche Veröffentlichung der Kennzahl „Kosten pro Vollzeitstudent“ besteht auch ein finanzieller Benchmark.

Die PH Zürich hat einen ausgewiesenen Bedarf an **Strategie** und **Management**: Bezüglich ihrer Zielerreichung verfügt sie über einen Handlungsspielraum, was die Vorgehensmethode (Effektivität) und den Ressourceneinsatz (Effizienz) anbelangt. Zudem verändert sich ihr Umfeld (Politik, Finanzen, Hochschullandschaft) laufend. Hier gilt es die richtigen Weichen zu stellen und die geeigneten Massnahmen zu ergreifen, damit sich die PH Zürich gemäss den politischen Vorgaben entwickeln und ihren Leistungsauftrag nachhaltig erfüllen kann.

Die vierte Voraussetzung „**Measurement**“ war an der PH Zürich in den Jahren 2009-2012 nur im Ansatz gegeben: Mit einer Finanzbuchhaltung gemäss IPSAS, einer Kostenrechnung samt Management-Informationssystem und einer IT-Lösung für den Ressourceneinsatz des Lehrkörpers standen die technischen Hilfsmittel zur Verfügung und auch der Prozess der Leistungserstellung wurde in der Kostenrechnung abgebildet. Jedoch bei der Definition von geeigneten Messgrössen fehlte es zum Teil an der nötigen Erfahrung, und die Bereitschaft zur Performance Messung war ebenfalls nur im Ansatz vorhanden, mangels einer Kultur der Performance Messung. Dazu kam, dass aufgrund der damaligen Matrixorganisation finanzielle Output-Kennzahlen vor 2012 unterjährig nicht wirklich zur Verfügung standen.

Je nachdem, wie stark man die Voraussetzung „Measurement“ gewichtet, war die PH Zürich in der Strategieperiode 2009-2012 für eine BSC nur bedingt geeignet bzw. nicht geeignet, denn ohne funktionierende Performance Messung gibt es kein Performance Management. Mit der Umstellung auf eine Linienorganisation und dem Ausbau der Kostenrechnung ist eine Messung der Performance jetzt möglich; Planung, Budgetierung und Reporting basieren aber nach wie vor auf einer Input-Steuerung.

5.2 Projekt Strategieumsetzung mit der BSC-Methode an der PH Zürich

Die Strategie 2009-2012 war das zweite Strategiepapier der PH Zürich. Während das erste vor allem dem Aufbau der Teilorganisationen galt, hatte die zweite Strategie die Hochschule als wettbewerbsfähige Gesamtinstitution im Blick und wollte mit Profilierung, Produkteexzellenz, Innovation und Kooperation eine klare Weichenstellung vornehmen. Die Entwicklung der Strategie 2009-2012 erfolgte im 2008 und ging über zwölf Monate. Sie wurde extern von Horváth & Partners begleitet und folgte einem klassischen Strategieprozess (siehe Factsheet Strategieentwicklung PH Zürich im Anhang 2).

Aufgrund der Erfahrung, dass die erste Strategie nur in Ansätzen umgesetzt worden war, hatte der neue Rektor von Anfang an auch ein Projekt zur Strategieumsetzung geplant, wiederum mit externer Unterstützung durch Horváth & Partners (siehe Factsheet Strategieumsetzung PH Zürich im Anhang 2). Das Umsetzungsprojekt dauerte ebenfalls fast zwölf Monate und erfolgte gleich im Anschluss. Ziel des Umsetzungsprojektes war es, die strategischen Festlegungen verbindlich in der Organisation zu verankern und ein BSC-Reporting aufzubauen. Das Reporting sollte die Hochschulleitung bei der strategischen Steuerung unterstützen.

Im Umsetzungsprojekt sollte die **Verankerung der Hochschulstrategie** mit folgenden drei Schwerpunkten erreicht werden:

1. *Strategy Map* mit Zielstatus: Aufarbeitung der Strategie als kommunizierbare Strategie-landkarte der PH Zürich; Bewertung der Ziele im Hinblick auf den Zielerreichungsstatus;
2. *Scorecard*: Definition von Eckwerten und Zielvorstellungen für die PH Zürich und ihre strategischen Geschäftsfelder; Festlegung der Zielwerte;
3. *Strategische Projekte* mit Umsetzungscontrolling: Definition und Abstimmung des strategischen Projektportfolios für die PH Zürich.

Die Verankerung der Hochschulstrategie wollte man zudem durch die **nahtlose Einbindung der BSC in das Steuerungssystem** der PH Zürich und deren Führungsprozesse unterstützen. Dies sollte wie folgt erreicht werden: (1) Einbindung der BSC in das Managementreporting; (2) Systematische BSC-Kommunikation; (3) Abstimmung der BSC mit dem Planungs- und Budgetierungsprozess, (4) Berücksichtigung einzelner strategischer Ziele im Rahmen von persönlichen Zielvereinbarungen.

Das **BSC- bzw. Strategiereporting** sollte quartalsweise erfolgen und zwar mit folgenden Dokumenten, wobei die Strategy Map mit Zielstatus als Zusammenfassung diene:

1. Strategiereporting (1): *Strategische Ziele* (siehe Anhang 4)
2. Strategiereporting (2): *Strategische Kennzahlen* (siehe Anhang 5)
3. Strategiereporting (3): *Strategische Projekte* (siehe Anhang 6)
4. Strategiereporting (4): *Strategy Map mit Zielstatus* (siehe Anhang 7)

Mit den oben aufgeführten Massnahmen hatte man sich für eine „grosse“ Lösung entschieden, d. h. man wollte die BSC als Kennzahlenmodell, als Umsetzungsmethode und auch als Kern eines integrierten Managementsystems.

5.3 Beurteilung der BSC-Umsetzung anhand von neun Erfolgsfaktoren

Die Erfolgsfaktoren von Haldemann, Heike und Bachmann basieren auf den gewonnenen Erfahrungen aus 13 erfolgreichen BSC-Projekten der öffentlichen Verwaltung; diese wurden systematisch ausgewertet und in Form von 73 Empfehlungen aufbereitet (Haldemann et al., 2011, S 163-168).

Der Autor hat sich erlaubt, die ursprünglich zehn Erfolgsfaktoren sprachlich an die Gegebenheiten der PH Zürich anzupassen. Zudem hat er den fünften Erfolgsfaktor modifiziert und der Rubrik BSC-Konzeption als dritten Erfolgsfaktor zugeordnet. Dieser bezieht sich jetzt auf die Konzeption der gesamten BSC und nicht nur auf die Strategy Map. Der sechste Erfolgsfaktor (Integration BSC während der BSC-Einführung) wurde weggelassen bzw. unter den zehnten subsumiert (Integration BSC während der BSC-Nutzung). Damit ergeben sich je drei Erfolgsfaktoren für die Phasen BSC-Konzeption, BSC-Einführung und BSC-Nutzung. Und schliesslich wurde die Reihenfolge der letzten beiden Erfolgsfaktoren vertauscht, da nach Auffassung des Autors die periodische Überprüfung der BSC am Schluss sehen sollte.

5.3.1 Drei Erfolgsfaktoren zur BSC-Konzeption

Die Phase der BSC-Konzeption kennt folgende drei Erfolgsfaktoren: (1) Strategieentwicklung und Strategieumsetzung sind „Chefsache“; (2) Zusätzliche (fünfte) BSC-Perspektive und (3) Operationalisierbare Strategie für die BSC-Umsetzung.

Strategieentwicklung und Strategieumsetzung sind „Chefsache“

Erfolgsfaktor 1: Die Initiative zur Entwicklung der Strategie und zur Umsetzung mit der BSC ist eindeutig Chefsache. Der Anstoss zur erfolgreichen Einführung einer BSC an der Hochschule PH Zürich muss vom Rektor ausgehen.

Bei der Entwicklung einer Strategie und deren Umsetzung mittels BSC-Methode handelt es sich um eine zentrale und erfolgskritische Aufgabe, welche von der Geschäftsleitung initiiert und überwacht gehört. Mit ihrem ersten Erfolgsfaktor möchten Haldemann, Heike und Bachmann (2011, S. 166) zum Ausdruck bringen, dass die Initiative zur Entwicklung einer Strategie im Falle einer Hochschule von der Hochschulleitung ausgehen muss und nicht etwa extern von der Politik oder intern vom Controlling.

Zusammenfassung: An der PH Zürich ging die Initiative zur Entwicklung der Strategie 2009-2012 und ihrer Umsetzung mit der BSC vom neuen Rektor aus. Geprägt von der Erfahrung, dass das Strategiepapier seines Vorgängers in vier Jahren nur in Ansätzen umgesetzt worden war, organisierte er von Beginn an die neue Strategie in Form von den zwei Teilprojekten: (1) Strategieentwicklung; (2) Strategieumsetzung mit der BSC-Methode.

Ergebnis: Der erste Erfolgsfaktor war bei der BSC-Umsetzung der PH Zürich erfüllt.

Zusätzliche (fünfte) BSC-Perspektive mit Mission und Vision

Erfolgsfaktor 2: Eine Balanced Scorecard für die staatliche Hochschule PH Zürich sollte eine fünfte BSC-Perspektive mit der Mission und Vision des politischen Auftrags bzw. mit den strategischen Wirkungs- und Leistungszielen beinhalten.

In einer Strategy Map für privatwirtschaftliche Unternehmen steht die Finanzperspektive mit dem formalen Ziel „langfristige Gewinnmaximierung“ immer auch für das übergeordnete Gesamtziel. Anders in einer Strategy Map für eine Organisation im öffentlichen Sektor: Hier haben die finanziellen Ziele eher die Funktion einer Restriktion und sind der Erfüllung des Leistungsauftrags klar untergeordnet. Damit die Ziele der Finanz- und der Kundenperspektive an einem Gesamtziel ausgerichtet werden können, bedarf es in der öffentlichen Strategy Map einer zusätzlichen Perspektive mit der Mission und Vision oder den strategischen Wirkungs- und Leistungszielen.

Die **Strategy Map** der PH Zürich (Anhang 3) verfügt über vier Perspektiven: (1) Finanzen; (2) Studierende und Kunden; (3) Prozesse und (4) Mitarbeitende. Der Name der ersten Perspektive wurde zwar zu „Auftrag/Finanzen“ erweitert, enthält aber - mit einer Ausnahme - nur finanzielle Ziele. Das Ziel „Leistungsauftrag nachhaltig sichern“ ist so allgemein formuliert, dass man nicht auf den Inhalt der Mission oder die zu erfüllenden Wirkungs- und Leistungsziele schliessen kann.

Was ist der **Auftrag der PH Zürich**? Im Gesetz (§ 3 Abs. 1 und 2 PHG) findet man als Auftrag die Aus- und Weiterbildung für Lehrkräfte der Volksschule, der Mittelschule und der Berufsschule. Die Pädagogische Hochschule Zürich vermittelt fachliche, pädagogische, didaktische sowie Beratungs- und Beurteilungskompetenzen. Zudem fördert sie interdisziplinäres Wissen, kritische Urteilskraft, das Arbeiten im Team und die Entwicklung der Persönlichkeit. Der im PHG allgemein gehaltene Auftrag erfährt im aktuellen Konsolidierten Entwicklungs- und Finanzplan seine Konkretisierung, indem Angaben zu Studiengängen, Studierendenzahlen, Studienabschlüssen sowie Finanzen und Sparvorgaben gemacht werden.

Zusammenfassung: Das Fehlen des Versorgungsauftrags der PH Zürich in der Strategy Map führt dazu, dass die Finanzperspektive an oberster Stelle steht, obwohl deren Ziele eher als Restriktionen der Auftragserfüllung zu verstehen sind. Und auch die Ziele der Kundenperspektive verlieren ihren Bezug zum Versorgungsauftrag und man könnte den Eindruck gewinnen, dass sie nicht mehr Mittel zum Zweck sind sondern Selbstzweck. Mit einer parallelen Anordnung der Finanzperspektive neben der Kundenperspektive hätte man in der Strategy Map zeigen können, dass die Bildungsdirektion nicht nur Finanzierer sondern auch Auftraggeber ist, deren Ansprüche wie Kundenwünsche zu behandeln sind.

Ergebnis: Der zweite Erfolgsfaktor war bei der BSC-Umsetzung der PH Zürich nicht erfüllt.

Operationalisierbare Strategie für die BSC-Umsetzung

***Erfolgsfaktor 3:** Für die BSC-Umsetzung ist eine operationalisierbare Strategie kritisch: Ohne Strategy Map mit plausiblen Ursache-Wirkungs-Beziehungen, ohne Messgrößen mit Zielvorgaben und ohne Initiativen verliert die Strategieumsetzung an Orientierung und Kraft.*

Die BSC setzt nicht nur eine Strategie voraus, sie hilft auch dabei, eine vorhandene Strategie so zu schärfen, dass sie operationalisierbar, d. h. umsetzbar ist. Die Übersetzung der Strategie in Ziele der verschiedenen Perspektiven und die logische Verknüpfung zu Ursache-Wirkungs-Beziehungen entwickelt nicht nur ein gemeinsames Verständnis der Strategie, es deckt auch Schwachstellen auf, wenn z. B. aufgrund fehlender Ziele keine durchgehenden Ursache-Wirkungs-Ketten gebildet werden können oder ein einzelnes Ziel losgelöst neben den anderen steht. Die Notwendigkeit, für jedes Ziel eine geeignete Messgrösse mit Zielvorgabe zu entwickeln, schärft den Blick, ob ein Ziel operationalisierbar ist und zeigt, welchen Beitrag das Ziel zur Verbesserung der Performance leisten soll. Und schliesslich braucht es strategische Initiativen, welche geeignet sind, die strategischen Ziele in Massnahmen umzusetzen.

Die **Strategie PHZH 2009-2012** (Rektorat, 2009, S. 5) setzt sich aus vier Elementen zusammen: (1) Vision PHZH; (2) Gesamtstrategie PHZH; (3) SGF-Strategien; (4) Funktionalstrategien. Die einzelnen Elemente der Strategie sind wie folgt gegliedert: Entwicklungsperspektiven, Strategische Ziele, Projektvorhaben. Für die Gesamtstrategie PHZH wurden neun strategische Ziele formuliert (Rektorat, 2009, S. 10)⁸:

⁸ Im Original sind die strategischen Ziele mit Gliederungsstrichen aufgeführt; der Autor hat die Nummerierung hinzugefügt, um einfach auf einzelne Ziele referenzieren zu können.

1. Entwicklung und Förderung eines gemeinsamen Qualitätsverständnisses und -bewusstseins und einer Identität aller Mitarbeitenden durch konsequente Nutzung aller Möglichkeiten der neuen Campusstruktur
2. Entwicklung von Führungssystemen und Führungskompetenzen sowie eines gemeinsamen Führungsverständnisses
3. Entwicklung von Fachkompetenzen unter Gewährung der Gestaltungsfreiheit und Eigenverantwortung
4. Ausbau und Aktualisierung der didaktischen Kompetenzen der Mitarbeitenden durch gezielte Massnahmen und den Aufbau eines Zentrums für Hochschuldidaktik
5. Verankerung eines innovativen Konzepts zur Nutzung des institutionellen Wissens auf der Basis eines gemeinsamen Wissensverständnisses und im Kontext von Praxis, Theorie und Empirie
6. Verankerung innovativer Lehr- und Beratungskonzepte auf der Basis von eigenständiger Forschung, um die Positionierung der Hochschule im Professionsdiskurs zu sichern
7. Konsequente Ausrichtung der Kernprozesse nach kundenorientierten Aspekten gegen innen und aussen
8. Gewährleistung von Entwicklungen trotz unsicherer Finanzen durch verantwortungsvolle Nutzung vorhandener Mittel und Aktivierung zusätzlicher Finanzquellen (z. B. Drittmittelbeschaffung)
9. Kommunikationsoffensive z Bildungsfragen

Bei einer Betrachtung der strategischen Ziele fällt auf, dass diese in einer BSC alle der Lern- und Entwicklungsperspektive und ggf. der Prozessperspektive zugeordnet würden, was nichts anderes heisst, als dass die PH Zürich – strategisch weitblickend – kräftig in ihre eigene Zukunftsfähigkeit investiert. Was dagegen fehlt, sind Outputziele in der nicht vorhandenen Leistungsauftragsperspektive sowie in der Finanzperspektive und der Kundenperspektive, welche explizit erläutern, warum so viel investiert wird. Einzelne Ziele (z. B. Ziele vier und sechs) wären geeignet, um in einer Kundenperspektive den Kundenwertbeitrag zu steigern und das achte Ziel gibt einen Hinweis darauf, dass die Finanzierung des Leistungsauftrags zukünftig unsicherer wird. Ohne explizite Nennung von Leistungs- und Ergebniszielen (Outputziele) fehlen den Entwicklungs- und Prozesszielen die Begründung und der Bezug.

Aufgrund der fehlenden Leistungsziele in der Strategie kann auch das für eine öffentliche Strategie typische Spannungsverhältnis zwischen Finanz- und Kundenzielen nicht thematisiert werden. Die Strategie der PH Zürich blendet damit alle betriebswirtschaftlichen Aspekte von vornherein aus, bei denen es um einen Abgleich zwischen Effizienz und Qualität ginge.

Die **Strategy Map 2009** (Anhang 3) der PH Zürich transformiert die neun Ziele der Strategie in 23 Ziele, die über 17 Pfeile zu Ursache-Wirkungs-Ketten verknüpft sind, welche schliesslich in das Gesamtziel „Leistungsauftrag nachhaltig sichern“ münden. Die Verknüpfungen sind grösstenteils allgemein gehalten: die vier Ziele der Lern- und Entwicklungsperspektive „Mitarbeitende“ werden als Ganzes mit der Prozessperspektive verbunden, die vier Ziele der Prozessperspektive werden ebenfalls nur mit einem Pfeil mit den elf Zielen der Perspektiven

„Studierende und Kunden“ und „Auftrag/Finanzen“ lose verknüpft. Dies deutet darauf hin, dass die **Ursache-Wirkungs-Beziehungen** zwischen den einzelnen Zielen den Charakter von losen Vermutungen haben oder die Ziele für spezifischere Ursache-Wirkungsbeziehungen zu allgemein (z. B. M2 oder P3) formuliert sind. Schaut man sich die Ziele der Kundenperspektive an, stellt man fest, dass keines dieser Ziele darauf angelegt ist, die Ziele der Finanzperspektive zu erreichen. Dies ist nicht weiter verwunderlich, weil in der BSC einer staatlichen Hochschule die Ziele der Finanzperspektive und der Kundenperspektive eher in einem „natürlichen“ Spannungsverhältnis stehen, als in einer Ursache-Wirkungs-Beziehung.

Mit der **Strategie** soll die eigenständige Positionierung und das Image der PH Zürich gestärkt werden, um so den Leistungsauftrag nachhaltig zu sichern. Unklar ist, ob mit dem Begriff Sicherung die dauerhafte „Erfüllung des Leistungsauftrags“ gemeint ist oder der dauerhafte „Erhalt des Leistungsauftrags“, wahrscheinlich beides. Die Auflistung von 23 Zielen für die eine Aufgabe „Aus- und Weiterbildung der Lehrkräfte“ lässt vermuten, dass für jeden bestehenden Bereich mindestens ein Ziel formuliert worden ist. Mit etwas Geschick kann man aus der Strategie Map auch eine betriebswirtschaftliche Gesamtstrategie herauslesen: Die PH Zürich verfolgt eine Wachstumsstrategie und eine Wirtschaftlichkeitsstrategie. Das **Wachstum** (AF2) soll im Rahmen bestehender und neuer Studienangebote (SK3) erfolgen mittels einer Steigerung des Kundenwertbeitrags in den Bereichen Funktionalität (SK4a) und Qualität (SK4b); um dies zu erreichen muss in die fachlichen und didaktischen Kompetenzen (M3) der Dozierenden investiert werden. Die **Wirtschaftlichkeit** (AF3) soll wie folgt gesteigert werden: verbesserte Steuerung des Geschäfts mittels erhöhter Transparenz (P1), Ausrichtung der Supportprozesse an den (Kunden-) Bedürfnissen, höhere Auslastung der Infrastruktur (P3), höhere Dienstleistungsorientierung und Vernetzung in den Kernprozessen (P2).

Für die 23 Ziele wurden insgesamt 50 **Messgrößen** definiert, lediglich bei dem allgemeinen Gesamtziel „AF1 Leistungsauftrag nachhaltig sichern“ wurde auf eine Messgrösse verzichtet und für das Ziel „SK7 Position im freien Markt auf Basis bestehender Stärken und Angebote der PH Zürich überlegt ausbauen“ konnte keine geeignete Messgrösse festgelegt werden. Abbildung 5-1 zeigt die Zusammensetzung der Messgrößen des Strategiereporting der PH Zürich nach Typ der Messgrösse und Art der Erhebung:

Messgrößen im Strategiereporting der PH Zürich: Kennzahlentyp und Erhebungsart				
Anzahl	Typ der Messgrösse		Anzahl	Art der Erhebung
14	Verhältnismessgrösse		16	IT-System (automatisch)
2	Absolute Zahl in Franken		2	Offen bzw. ungeklärt
12	Absolute Zahl in Stück (Menge)		10	Internes Reporting (manuell)
22	Punktwert aus Befragung		22	Befragung/Erhebung (manuell)

Abbildung 5-1: Messgrößen im Strategiereporting: Kennzahlentyp und Erhebungsart

Quelle: Eigene Abbildung auf Basis des Strategiereporting der PH Zürich 2009, erstellt im 2. Quartal 2010.

Die Festlegung der obigen 50 Messgrößen ist in zweifacher Hinsicht problematisch: (1) Mit der Auflistung von 50 Messgrößen geht der strategische Charakter eines BSC-Reporting verloren; (2) allein 22 Messgrößen stammen aus aufwendigen Befragungen, die zum Teil nur jährlich oder noch seltener durchgeführt werden. Messgrößen sollten möglichst einfach und kurzfristig ermittelt werden können, zumal wenn das Strategiereporting quartalsweise erfolgt.

Die Festlegung von **Zielvorgaben** für die 50 Messgrößen stellte die PH Zürich vor eine weitere Herausforderung: Mit dem Strategiereporting 2009, welches erstmals im zweiten Quartal 2010 erstellt worden war, konnten zwar 34 Messgrößen zum Teil erstmalig gemessen werden, aber nur für 20 Messgrößen existierten Vergleichswerte aus den Vorjahren und auch diese waren zum Teil interpretationsbedürftig. Daher entschied man, keine Zielvorgaben festzulegen und verständigte sich darauf, mit dem ersten Reporting eine sogenannte Nullmessung vorzunehmen, welche als Ausgangsbasis für zukünftige Zielvorgaben dienen sollte.

Zur Umsetzung der Strategie in Form von **Initiativen** und Massnahmen hat man in der Gesamtstrategie PHZH 2009-2012 insgesamt 36 Projekte und Ideen entwickelt, von welchen 26 in das Strategiereporting aufgenommen wurden (siehe Anhang 5). Ohne weiter auf die einzelnen Projekte einzugehen, kann nach Ansicht des Autors festgehalten werden, dass bei einem Reporting über 26 Projekte der strategische Aspekt verloren gehen muss.

Zusammenfassung: Nach Auffassung des Autors fehlten in der Strategie PHZH 2009-2012 als Ausgangspunkt für eine BSC die Output- bzw. Leistungsziele, was eine Operationalisierung der Strategie mittels BSC-Methode von Anfang an erschwerte. Die Ursache-Wirkungs-Ketten waren nur in allgemeiner Form angedeutet, wodurch die Strategy Map an Aussagekraft verlor. Ein Strategiereporting mit 50 Messgrößen ist zu umfangreich und ohne Zielvorgaben fehlt die Möglichkeit zur Interpretation der Ergebnisse und auch das Reporting von strategischen Projekten sollte sich an dem Merksatz orientieren „twenty is plenty“.

Ergebnis: Der dritte Erfolgsfaktor war bei der BSC-Umsetzung der PH Zürich nicht erfüllt.

5.3.2 Drei Erfolgsfaktoren zur BSC-Einführung

Die Phase der BSC-Einführung kennt drei Erfolgsfaktoren: (1) Vorbildfunktion der Führungspersonen; (2) Projektauftrag und Projektmanagement; (3) Zielgruppengerechte Kommunikation.

Vorbildfunktion der Führungspersonen

***Erfolgsfaktor 4:** Die Leadership-Funktion (Vorbildfunktion) der Führungspersonen ist entscheidend für den Erfolg der Einführung einer BSC. Die methodische Unterstützung durch externe Spezialisten erhöht die Chancen einer erfolgreichen BSC-Einführung nachweislich.*

Die Einführung der BSC als Planungs- und Steuerungsinstrument betrifft häufig die gesamte Organisation. Deswegen wird in der Literatur oft der Stellenwert der Leadership-Funktion in BSC-Projekten betont. Haldemann, Heike und Bachmann bestätigen dies aufgrund ihrer Forschungsergebnisse und fügen an, dass die Vorbildfunktion im Rahmen einer BSC-Einführung nicht genug hervorgehoben werden kann. (Haldemann et al., 2011, S. 166)

Die beiden Projekte zur Strategieentwicklung und Strategieumsetzung mittels BSC-Methode waren an der PH Zürich „Chefsache“. Sie wurden von der Hochschulleitung mitgetragen und erfolgten unter Einbindung der zweiten Führungsebene.

Beide Projekte wurden mit externer Unterstützung durchgeführt. Horváth & Partners ist eine grosse international tätige Unternehmensberatung, welche im Bereich Strategieentwicklung und Strategieumsetzung mittels BSC-Methode auf eine grosse Projekterfahrung zurückgreifen kann. In beiden Projekten wurden seitens Horváth & Partners das Commitment der Hochschulleitung und der rasche Zugang zum Rektor bei Eskalationsthemen als kritische Erfolgsfaktoren thematisiert.

Ergebnis: Der vierte Erfolgsfaktor war bei der BSC-Umsetzung der PH Zürich erfüllt.

Projektauftrag und Projektmanagement

Erfolgsfaktor 5: Die BSC-Einführung ist ein komplexes Vorhaben. Um erfolgreich zu sein, erfordert sie sowohl eine systematische Einbindung der gesamten Hochschulleitung als auch einen klaren Projektauftrag und ein professionelles Projektmanagement.

Dieser Erfolgsfaktor ist nach Haldemann, Heike und Bachmann zentral, wird aber in der Praxis bei BSC-Projekten oft unterschätzt: „Ohne professionelles Projektmanagement mit ausformuliertem Projektauftrag und mit klaren Projektzielen ist die Einführung der BSC voraussichtlich zum Scheitern verurteilt. Sowohl unsere eigenen Erfahrungen als auch die Forschungsergebnisse belegen diesen Erfolgsfaktor eindeutig“ (2011, S. 167).

Die Hochschulleitung war bei der „Strategieumsetzung“ ebenfalls eingebunden, allerdings nicht mehr in dem Umfang wie bei der Strategieentwicklung. Abbildung 5-2 führt die unterschiedliche „Intensität“ der beiden strategischen Teilprojekte auf:

	Projekt 1 Strategieentwicklung	Projekt 2 Strategieumsetzung
Projektauftrag	Schriftlicher Projektauftrag	Externe Offerte als Projektauftrag
Projektmanagement	Projektleiter: Rektor; Projektsteuerung: HSL Projektstab: Horvath & Partners, vier Personen des Rektoratsstabs	Projektleiter: unklar Projektsteuerung: nicht bestimmt Projektstab: Horvath & Partners, Marketingverantwortlicher der PH
HSL-Sitzungen	Viele Sitzungen	2 Sitzungen zum BSC-Reporting
HSL-Workshops	12 Workshops zu vielen Themen	2 Workshops zu Projektvorhaben
EHSL-Workshops	2 Workshops zu Geschäftsfeldern	1 Workshop zum BSC-Konzept
Externe Beratertage	29 Beratertage	25 Beratertage

Abbildung 5-2: Übersicht Projekte Strategieentwicklung und Strategieumsetzung
Quelle: Eigene Tabelle

Die Abbildung zeigt, dass die Beteiligung der Hochschulleitung und der erweiterten Hochschulleitung im Umsetzungsprojekt mit nur drei anstatt vierzehn Workshops geringer war als im Entwicklungsprojekt. Auch wurde den Punkten „klarer Projektauftrag“ und „professionelles Projektmanagement“ bei der Strategieumsetzung weniger Bedeutung beigemessen. Während es bei der Strategieentwicklung noch einen expliziten achtseitigen **Projektauftrag** mit vielen Anhängen gab, begnügte man sich für das zweite Projekt mit der Offerte von Horváth & Partners in Form eines 26-seitigen PowerPoint-Dokuments mit der Folge, dass unklar war, wer Projektleiter ist.

Das **Projektmanagement** wurde de facto durch den externen Berater von Horváth & Partners wahrgenommen, unterstützt durch den Kommunikationsverantwortlichen der PH Zürich. Aufgrund des fehlenden formellen Projektauftrags wurde im BSC-Umsetzungsprojekt die Rolle der Projektsteuerung nicht besetzt, was dazu führte, dass auf Seite der PH Zürich ein adäquater Ansprechpartner für das Projektmanagement bisweilen fehlte.

Zusammenfassung: Nach Auffassung des Autors wurde der fünfte Erfolgsfaktor eingehalten, wenn auch mit Abstrichen. Die Mitglieder Hochschulleitung und vor allem der Rektor waren in das Umsetzungsprojekt eingebunden, in der Offerte von Horváth & Partners wurden alle wesentlichen Ziele und Meilensteine definiert und mit Reto Stuber stand der PH Zürich ein externer Berater zur Seite, welcher über eine ausgewiesene Projekterfahrung im Bereich BSC-Umsetzung verfügt.

Ergebnis: Der fünfte Erfolgsfaktor war bei der BSC-Umsetzung der PH Zürich erfüllt.

Zielgruppengerechte Kommunikation der BSC

***Erfolgsfaktor 6:** Beim Einführungsprojekt zahlt sich eine sorgfältige, zielgruppengerechte Kommunikation der Inhalte und der Rolle der Strategie im Alltag aus, denn dies erhöht die Akzeptanz und erleichtert die Umsetzung und Verankerung der Strategie wesentlich.*

Gemäss Haldemann, Heike und Bachmann (2011, S. 167) kommt der Kommunikation strategischer Themen und Ziele sowie deren Umsetzung eine grosse Bedeutung zu.

Für die Kommunikation der Strategieentwicklung und Strategieumsetzung 2009-2012 wurden verschiedene Kommunikationswege genutzt: Die **Sitzungsprotokolle der Hochschulleitung** wurden im Intranet veröffentlicht und standen damit grundsätzlich allen Mitarbeitern zur Verfügung. Die **Strategie** und deren Präsentation durch den Rektor waren ebenfalls im **Intranet** verfügbar, sei es als Strategie-Dokument, als Folien-Präsentation oder als YouTube-Film. Zudem wurde die Strategie den interessierten Mitarbeitern an einer Informationsveranstaltung vorgestellt. Schliesslich wurde über den Fortschritt der Strategieentwicklung und -umsetzung immer wieder gezielt in der Mitarbeiterzeitschrift ph inside berichtet und im Rahmen der Leitungskonferenzen mit der zweiten Führungsebene thematisiert. Abbildung 5-3 zeigt chronologisch die in der Mitarbeiterzeitschrift ph inside erschienenen Artikel zum Thema Strategie und nennt die Termine der Leitungskonferenzen, an denen die Strategie und deren Umsetzung thematisiert wurden:

Jahr	Mitarbeiterzeitschrift ph inside	Leitungskonferenz 2. Führungsebene
2007	Eine permanente Auseinandersetzung mit unserer Entwicklung: Strategie 2009-2012 (5 Seiten)	
2008	Position und Profil stärken (4 Seiten) Nachgefragt: Dr. Reto Stuber von Horváth & Partners im Gespräch (2 Seiten)	07.03.08 Hochschulstrategie 2009-2012 29.08.08 Hochschulstrategie 2009-2012
2009	Strategie 2009-2012: Auf Worte folgen Taten (3 Seiten)	23.01.09 Hochschulstrategie 2009-2012 25.02.09 Hochschulstrategie 2009-2012 08.05.09 Strategieverankerung 2009-2012
2010	Strategie 2009-2012: Dank Karte und Reporting die Orientierung behalten (2 Seiten)	
2011		18.03.11 Strategielandkarte 2009-2012 und Strategiereporting
2012		30.11.12 Strategie 2013-2016
2013	Die Strategie ist nicht in Beton gegossen: Strategie 2013-2016 (3 Seiten)	

Abbildung 5-3: Kommunikation der Strategieentwicklung und Strategieumsetzung
Quelle: eigene Abbildung

Abbildung 5-3 zeigt, wie Strategie und BSC von verschiedenen Seiten thematisiert wurden. Sie zeigt aber auch, dass in dem Jahr der Strategieentwicklung (2008) und in dem Jahr der Umsetzung (2009) die Themen zunächst verstärkt kommuniziert wurden, in den darauf folgenden Jahren dann aber weniger. Über die letzten sechs Jahre wurden die Themen Strategie und BSC in der Mitarbeiterzeitschrift ph inside in 6 von 24 Nummern (25%) aufgegriffen und gegenüber der zweiten Führungsebene in 7 von 21 Leitungskonferenzen (33%) thematisiert.

Zusammenfassung: Der Autor kommt zu dem Schluss, dass der Erfolgsfaktor „Zielgruppengerechte Kommunikation“ in den beiden Strategieprojekten gebührend berücksichtigt wurde, wobei interessanterweise gegenüber den Mitarbeitern eher die BSC im Fokus stand und gegenüber den Führungskräften die Strategie. Bedenkt man, dass in den Jahren vor 2008 das Thema Strategie so gut wie keinen Platz in der Kommunikation beanspruchte und in den Jahren 2010 bis 2012 zunächst die Auflösung der Matrixorganisation und dann der Umzug in den neuen Campus im Fokus standen, so sind 25 bzw. 33% „Medienpräsenz“ gute Werte.

Ergebnis: Der sechste Erfolgsfaktor war bei der BSC-Umsetzung der PH Zürich erfüllt.

5.3.3 Drei Erfolgsfaktoren zur BSC-Nutzung

Die Phase der BSC-Nutzung kennt nochmals drei Erfolgsfaktoren: (1) Regelmässige Thematisierung der BSC; (2) Integration der BSC in das Managementsystem und (3) Periodische Überprüfung und Überarbeitung der BSC.

Regelmässige Thematisierung der BSC

***Erfolgsfaktor 7:** Die Balanced Scorecard muss regelmässig thematisiert und systematisch kommuniziert werden, um sicherzustellen, dass sich die gesamte Hochschule auf die Strategie ausrichtet und zielorientiert an deren Umsetzung arbeitet.*

Da die BSC auf Stufe Hochschulleitung entwickelt worden ist, die tatsächliche Umsetzung allerdings auf Stufe Abteilung erfolgt, muss die aktuelle Umsetzung der BSC immer wieder thematisiert und kommuniziert werden. Ansonsten besteht die Gefahr, dass sich die Linie nur auf das operative Tagesgeschäft konzentriert und die Strategieumsetzung vernachlässigt wird.

Die BSC war in der Hochschulleitung immer wieder Thema, nicht aber in der Linie. Gemäss Abbildung 5-3 wurde die BSC nach ihrer Einführung nur noch einmal im 2010 in der Mitarbeiterzeitschrift ph inside aufgegriffen und im 2011 einmal an einer Leitungskonferenz thematisiert. Anstelle der BSC und dem BSC-Reporting standen einzelne strategische Projekte im Fokus, wie die Einführung der Studiengänge für Quereinsteiger oder der bevorstehende Umzug in den neuen Campus.

Zusammenfassung: Nach Einführung der BSC wurde diese nicht mehr thematisiert. Zwar wurden zentrale Projekte der BSC immer wieder aufgegriffen, dabei aber nicht mit der BSC in Verbindung gebracht. Damit wurde die BSC in der Wahrnehmung der Mitarbeiter zu einem singulären Ereignis.

Ergebnis: Der siebte Erfolgsfaktor war bei der BSC-Umsetzung der PH Zürich nicht erfüllt.

Integration der BSC in das Managementsystem

***Erfolgsfaktor 8:** Die Managementprozesse, das Managementreporting und die Integration der BSC ins IT-System sind jährlich zu überprüfen, damit sie effizient und effektiv bleiben bzw. werden. Etwaige Verbesserungen sind rasch umzusetzen.*

Die BSC als System möchte mehr sein als eine Balanced Scorecard zur Performancemessung und mehr als eine Methode zur (einmaligen) Strategieumsetzung. Die BSC hat den Anspruch, Kern eines integrierten Managementsystems zu sein. Damit dies gelingen kann, braucht es die Integration der BSC in das bestehende Managementsystem.

Kaplan und Norton (z. B. 2001, S. 243-266) thematisierten in ihren Büchern die Verzahnung und Integration der BSC mit folgenden vier Bereichen:

1. Planung/Budgetierung (finanzielle Ressourcenplanung)
2. Mitarbeitermotivation (persönliche Zielvereinbarungen und finanzielle Anreizsysteme)
3. Reporting (strategisches und operatives Berichtswesen)
4. Systemlandschaft (IT-Systeme)

In ihrer Offerte zur Strategieumsetzung berücksichtigten Horváth & Partners die „nahtlose Verankerung der Strategie“ in das Steuerungssystem und die Führungsprozesse der PH Zürich mit folgenden fünf Punkten:

1. Planung/Budgetierung – Sicherstellung einer strategiegerechten Ressourcenallokation
2. Zielvereinbarung – Förderung individueller Bemühungen zur Strategieumsetzung
3. Reporting & Steuerung – Erstellung von Berichten für die Führungsgremien (Fokus!)
4. Systeme – Unterstützung für die laufende Datensammlung und -aufbereitung (Fokus!)
5. Strategie-Kommunikation – Systematische Kommunikation der strategischen Inhalte

Es überrascht nicht, dass die ersten vier Punkte mit den zu integrierenden Bereichen gemäss Kaplan und Norton korrespondieren. In dem Umsetzungsprojekt legte Horváth & Partners den Fokus auf die beiden Punkte „Reporting & Steuerung“ und „Systeme“.

Rückblickend muss festgestellt werden, dass eine Integration der BSC nicht stattgefunden hat, weder in die Mehrjahresplanung noch in die jährliche Budgetierung. Und die Verknüpfung von BSC-Zielen mit Jahreszielen von Mitarbeitern erfolgte – wenn überhaupt – nur in Einzelfällen. Das Strategiereporting wurde an der PH Zürich zwar mit viel Aufwand eingeführt, anfangs quartalsweise, später halbjährlich und schliesslich jährlich bis zu dessen Einstellung. Als „System-Integration“ hatte Horváth & Partners für das Strategiereporting eine Excel-Lösung aus ihrem Hause angeboten, welche zwar die vier Strategie-Berichte (vgl. dazu Anhang 4 bis Anhang 7) aus einer Hand anbietet, aber ohne Integration in das bestehende MIS-Reporting und losgelöst von den vorhandenen IT-Systemen.

Die Verzahnung der BSC mit den bestehenden Managementprozessen zu einem integrierten Managementsystem (siehe Abbildung 3-11) ist ein komplexes Unterfangen. Deshalb empfehlen Kaplan und Norton (2009, S. 327-352) in ihrem letzten Buch die Einführung eines Strategiebüros als Organisationseinheit, welche direkt der Geschäftsleitung unterstellt ist und sich explizit um die Integration der BSC und deren Weiterentwicklung kümmert. An der PH Zürich werden die Themen Strategieentwicklung und Strategieumsetzung vom Kommunikationsbeauftragten im Teilzeitpensum betreut.

Zusammenfassung: Die Integration der BSC in das bestehende Managementsystem wurde nicht mit Nachdruck verfolgt, die BSC und ihr Reporting blieben isoliert. Vermutlich hätte die Einführung eines „Strategiebüros“ auf Augenhöhe mit der zweiten Führungsebene die Integration der BSC wesentlich vorantreiben können.

Ergebnis: Der achte Erfolgsfaktor war bei der BSC-Umsetzung der PH Zürich nicht erfüllt.

Periodische Überprüfung und Überarbeitung der BSC

***Erfolgsfaktor 9:** Die Balanced Scorecard muss jährlich überprüft und aktualisiert werden und ist periodisch komplett zu überarbeiten, damit sie die Hochschule bei der Umsetzung der Strategie dauerhaft unterstützen kann.*

Je dynamischer das Umfeld, desto schneller ändern sich die Annahmen, welche der Strategie zugrunde liegen. Dies kann dazu führen, dass es veränderte Ziele braucht, passendere Messgrössen definiert werden müssen oder Massnahmen und Projekte zu überarbeiten sind.

Haldemann, Heike und Bachmann (2011, S. 168) empfehlen für mittelgrosse Verwaltungen und Betriebe eine Überprüfung der Strategie im Rahmen der jährlichen Zielfestsetzungen und eine komplette Überarbeitung alle drei bis fünf Jahre. Etwaige Anpassungen in der Strategie erfordern konsequenterweise auch eine Anpassung der BSC.

Die Prozesse der PH Zürich eignen sich für eine jährliche Überprüfung der BSC und dessen komplette Überarbeitung alle vier Jahre: Immer im Herbst erfolgt aufgrund des festgelegten Globalbudgets die detaillierte Budgetierung und die Strategieperiode geht über vier Jahre.

In der Strategieperiode 2009-2012 kam es zu keiner Anpassung der Strategie und der BSC, obwohl Gründe dafür vorhanden gewesen wären: Mitte 2010 mussten aufgrund des kantonalen Sanierungsprogrammes San10 drastische Einsparungen vorgenommen werden und im 2011 wurde das Quereinsteigerprogramm Quest lanciert, welches wieder zu einer erheblichen Ausweitung des Leistungsauftrags führte.

Der Antrag zum „Projektauftrag Strategie 2013-2016“ (Rektorat (intern), 2011) sah vor, die Entwicklung der neuen Strategie und deren Umsetzung wieder mit der BSC-Methode durchzuführen und dabei an die letzte Strategie und BSC anzuknüpfen. Aufgrund der Erfahrungen mit der erstmaligen BSC-Umsetzung, wurde im Antrag bereits die Frage gestellt, in welchem Umfang die BSC-Methode noch angewendet werden sollte. Die Hochschulleitung lehnte den Projektantrag ab und gab stattdessen eine Vorstudie in Auftrag zur Erarbeitung der relevanten Informationen. Im Ergebnis wurde die Strategie 2013-2016 ohne BSC-Methode entwickelt und das Strategiedokument 2013-2016 war mit 8 Seiten gegenüber 26 Seiten und zusätzlichen Anhängen viel „schlanker“ ausgefallen. Abbildung 5-4 vergleicht den „Umfang“ der letzten Strategie 2009-2012 samt BSC-Umsetzung mit der aktuellen Strategie 2013-2016:

	Strategie 2009-2012	Strategie 2013-2016
Themencluster:	5 Entwicklungsperspektiven	2 Themenschwerpunkte
Anzahl Ziele:	23 Ziele	14 Ziele
Ursache-Wirkungs-Ketten:	Angedeutet	Nicht vorhanden
Anzahl Messgrössen:	50 Messgrössen	Keine Messgrössen
Anzahl Zielvorgaben:	Keine Zielvorgaben	Keine Zielvorgaben
Anzahl Initiativen:	26 definierte Projekte	8 vorgeschlagene Projekte 3 vorgeschlagene Massnahmen

Abbildung 5-4: Umfang der Strategien 2009-2012 und 2013-2016 im Vergleich
Quelle: Eigene Abbildung

Auch wenn der „Umfang“ einer Strategie kein geeignetes Mass für deren Qualität sein kann, so lässt die Gegenüberstellung in Abbildung 5-4 dennoch verschiedene Schlüsse zu. Vor dem Hintergrund der letzten Strategieentwicklung und Umsetzung hatte der Projektantrag empfohlen, dass die erneute Strategieentwicklung möglichst ressourcenschonend erfolgen sollte. Dies

hat dazu geführt, dass die Strategie 2013-2016 ohne nennenswerte Beteiligung der zweiten Führungsebene erstellt wurde und ohne grösseren Diskurs. Im Ergebnis wurde nicht nur die Anzahl Ziele auf ein handhabbares Mass beschränkt, man hat auch die früher zumindest angedeuteten Ursache-Wirkungs-Beziehungen in der Strategielandkarte weggelassen und auf jegliche Kennzahlen (Messgrössen mit Zielvorgaben) verzichtet. Während in der letzten Strategie noch 26 Projekte definiert waren mit Zeitrahmen, erwarteten Ergebnissen und Verantwortlichkeiten, sind im aktuellen Strategiedokument mögliche strategische Projekte oder Massnahmen lediglich erwähnt, deren Ausarbeitung soll im Anschluss erfolgen.

De facto wurde mit der ersten Überarbeitung der BSC diese gleich abgeschafft. Zwar hiess es in der Informationsveranstaltung vom 23.03.2013, dass an der Methodik der Balanced Scorecard festgehalten würde, bei genauerem Hinsehen kann man die drei Hauptfunktionen einer BSC jedoch kaum noch erkennen:

- Es fehlen Messgrössen mit Zielvorgaben. Ohne Kennzahlen kann es einen ausgewogenen Berichtsbogen (Balanced Scorecard) nicht geben.
- Es fehlen Ursache-Wirkungs-Ketten in der Strategy Map. Wie will man ohne Kennzahlen und ohne Kenntnis der Ursache-Wirkungs-Beziehungen die Strategie operationalisieren und effektiv umsetzen?
- Es fehlt die Integration in das bestehende Managementsystem. Wo soll die BSC ihre steuernde Wirkung zwischen strategischem und operativem Management entfalten?

Das BSC-Modell bleibt an der PH Zürich in zwei Formen bestehen, welche auch Haldemann, Heike und Bachmann. (2011, S. 95-99) in ihrem Forschungsprojekt immer wieder in öffentlichen Verwaltungen und Betrieben vorgefunden haben:

- Die Strategielandkarte wird weiterhin für die Strategie-Kommunikation (Anhang 8) eingesetzt, zwar ohne Ursache-Wirkungs-Ketten, dafür mit den vier BSC-Perspektiven, dem Markenzeichen der Balanced Scorecard.
- Das BSC-Modell hilft bei der Identifikation und Priorisierung von strategischen Projekten und Massnahmen.

Zusammenfassung: Die HSL hat es versäumt, die Balanced Scorecard jährlich zu überprüfen und zu aktualisieren. Bei ihrer ersten kompletten Überarbeitung im Rahmen der Strategieentwicklung 2013-2016 entschied die HSL, die BSC als Strategieumsetzungsmethode nicht mehr weiterzuführen. Eine abgewandelte Form der Strategy Map erinnert noch an die frühere BSC.

Ergebnis: Der neunte Erfolgsfaktor war bei der BSC-Umsetzung der PH Zürich nicht erfüllt.

5.3.4 Fazit: Zwei Konzeptionsfehler und eine unterlassene Integration in das Managementsystem der PH Zürich

Der Autor kommt zum Ergebnis, dass bei der Umsetzung der Balanced Scorecard an der PH Zürich zwei Konzeptionsfehler begangen wurden und die für eine nachhaltige Nutzung so wichtige Integration der BSC in das bestehende Managementsystem ausblieb. Dies hat dazu geführt, dass die BSC an der PH Zürich nicht mehr verwendet wird: weder als ausgewogenes Kennzahlenmodell, noch als Methode zur Strategieumsetzung.

Das Scheitern der BSC heisst überhaupt nicht, dass die PH Zürich mit ihrer Strategie und deren Umsetzung gescheitert wäre oder dass sie Defizite in ihrer Steuerung aufgewiesen hätte; es bedeutet nur, dass die BSC als Methode keinen wesentlichen Einfluss auf eine (erfolgreiche) Strategieumsetzung an der PH Zürich gehabt hat, bzw. dass die Strategie und deren Umsetzung im Grunde ohne BSC verfolgt wurde. Während die BSC eine „Output-Strategie“ benötigen würde, steuerte die HSL mit einer „Input-Strategie“ und setzte auf strategische Projekte in der Lern- und Entwicklungsperspektive bzw. in der Mitarbeiterperspektive.

Abbildung 5-5 stellt die neun Erfolgsfaktoren der BSC und deren Erfüllungsgrad an der PH Zürich nochmals in einer Übersicht zusammen:

Phase	Nr.	Erfolgsfaktor	Erfüllt?
Konzeption	1	Strategieentwicklung und Strategieumsetzung ist „Chefsache“	Ja
	2	Zusätzliche (fünfte) BSC-Perspektive mit Mission und Vision	Nein
	3	Operationalisierbare Strategie für eine Umsetzung mit der BSC	Nein
Einführung	4	Vorbildfunktion der Führungspersonen	Ja
	5	Projektauftrag und Projektmanagement	Ja
	6	Zielgruppengerechte Kommunikation	Ja
Nutzung	7	Regelmässige Thematisierung der BSC	Nein
	8	Integration der BSC in das Managementsystem	Nein
	9	Periodische Überprüfung und Überarbeitung der BSC	Nein

Abbildung 5-5: Übersicht der neun BSC-Erfolgsfaktoren und deren Erfüllung
Quelle: Eigene Abbildung

Gemäss der Analyse der Erfolgsfaktoren, lag das Scheitern nicht an der Einführung sondern an der Konzeption der BSC. Für eine erfolgreiche Umsetzung mittels BSC litt die Strategie 2009-2012 an zwei Mängeln: (1) Fehlende Output- bzw. Ergebnisorientierung; (2) fehlende Messbarkeit mangels messbarer Ziele und Zielvorgaben. Mit der Einführung des Leistungsauftrags als fünfte und oberste Output- bzw. Ergebnisperspektive wäre die fehlende Ergebnisorientierung in den strategischen Zielen sichtbar geworden und auch die Probleme bei der Auswahl von geeigneten Messgrössen hätten ein Überdenken der strategischen Ziele initiieren können. Mangels praktischer Erfahrung mit Performance Messung führte man an der PH Zürich die Unterscheidung zwischen harten und weichen Kennzahlen ein und konstatierte, dass eine Pädagogische Hochschule vor allem mit weichen Kennzahlen zu führen sei, welche mit „Bauchgefühl“ gemessen würden.

In der Phase der BSC-Nutzung entpuppten sich die fehlende Ergebnisorientierung und die fehlende Messbarkeit als schwere „Geburtsfehler“: Mangels einer Balanced Scorecard gab es

keine vorzeigbaren Ergebnisse der BSC, welche man regelmässig hätte thematisieren können; und mangels Messbarkeit fand auch keine Integration in das bestehende Managementsystem statt, sei es in das Managementreporting oder in das Management-Informationssystem. So war es nur konsequent, dass die Überarbeitung der BSC im Rahmen der nächsten Strategieperiode zu deren Einstellung führte.

Aufgrund der Analyse der BSC-Umsetzung an der PH Zürich mittels neun Erfolgsfaktoren kommt der Autor zu folgenden Hypothesen:

Hypothesen zur Strategieumsetzung mittels BSC-Methode an der PH Zürich

(1) *Die BSC-Methode zur Strategieumsetzung eignet sich für die Steuerung von staatlichen Betrieben, welche nach den NPM-Grundsätzen Leistungsauftrag, Globalbudget und Outputsteuerung geführt werden; damit ist auch eine Hochschule für die BSC-Steuerung geeignet.*

(2) *Die Problemfelder einer BSC für den öffentlichen Sektor liegen vor allem in der Ergebnissteuerung über Ursache-Wirkungs-Beziehungen, in einer praktikablen Messbarkeit der Zielerreichung und in einer noch zu entwickelnden Kultur des Performance Managements.*

(3) *Die Einführung der BSC-Methode an der PH Zürich zur Umsetzung der Strategie 2009-2012 war aus drei Gründen nicht nachhaltig:*

(3.1) *Die Strategie 2009-2012 hatte keine Ergebnis- bzw. Outputziele im Sinne des Leistungsauftrags, welche mit der BSC-Methode hätten operationalisiert werden können;*

(3.2) *Die BSC 2009-2012 hatte keine Leistungsperspektive mit den strategischen Zielen des Leistungsauftrags, auf welche die anderen strategischen Ziele hätten verweisen können;*

(3.3) *Die strategischen Ziele der BSC und deren Zielerreichung waren nicht messbar, es fehlten praktikable Messgrössen und Zielwerte als Vorgaben sowie eine Kultur des Performance Managements.*

Aufgrund der Ergebnisse einer Befragung von verschiedenen Akteuren der ersten BSC-Umsetzung versucht der Autor im nächsten Kapitel seine Hypothesen zu untermauern.

5.4 Qualitative Befragung von Akteuren der BSC-Umsetzung an der PH Zürich

5.4.1 Experteninterviews

Um seine Hypothesen zur „Strategieumsetzung mittels BSC-Methode an der PH Zürich“ zu testen, hat sich der Autor für die qualitative Untersuchungsmethode des Experteninterviews entschieden. Durch ihre schnelle Datenexploration ermöglicht diese einen unkomplizierten Einstieg in die jeweilige Forschungsfrage und wird vor allem bei Unternehmensbefragungen im wirtschaftswissenschaftlichen Kontext eingesetzt (Bähring et al., 2008, S. 90).

Die **Auswahl der Experten** für die Interviews wurde wie folgt vorgenommen:

- *Gruppe 1: Erste Führungsebene.* Drei Mitglieder der Hochschulleitung als Auftraggeber
- *Gruppe 2: Zweite Führungsebene.* Drei Mitglieder der Leitungskonferenz als Vertreter der HSL-Verantwortungsbereiche Ausbildung, Weiterbildung und Verwaltung
- *Gruppe 3: Projektleitung.* Interner Projektleiter und externer Implementierungspartner

Da sich die Masterarbeit explizit mit den Gründen einer gescheiterten BSC-Umsetzung befasst, könnte man zu der Auffassung kommen, dass in diesem Falle Experteninterviews nicht zielführend sind, weil die Experten bzw. ehemaligen Akteure verständlicherweise versuchen werden, den Untersuchungsgegenstand in ein für sie günstig erscheinendes Licht zu stellen. Aus diesem Grund hat der Autor drei Gruppen von Akteuren gebildet, welche bei der BSC-Umsetzung unterschiedliche Rollen und Interessen eingenommen haben. Bei der Auswertung wurde darauf geachtet, inwiefern die Akteure einer Gruppe in sich schlüssige Antworten gaben und ob Unterschiede in den Antworten auf die jeweilige Gruppenzugehörigkeit zurückgeführt werden konnten.

Bei der **Auswahl der Interviewfragen** orientierte sich der Autor an den fünf Erfolgsfaktoren, welche bei der BSC-Umsetzung nicht erfüllt worden waren. Um die qualitative Befragung offen zu halten, wurde zu den drei BSC-Phasen Konzeption, Einführung und Nutzung je eine allgemeine Frage zu den „schwierigsten Problemfeldern und den wichtigsten Erfolgsfaktoren“ hinzugefügt. Der vollständige Fragebogen ist im Anhang 1 aufgeführt:

1. Frage zur Einleitung – Persönlicher Rückblick: Erfolg und Misserfolg des BSC-Projektes?
2. Frage zur Einleitung – Stellenwert der Strategie 2009-2012 an der PH Zürich?
3. Frage zur Konzeption – Zusätzliche (fünfte) BSC-Perspektive mit Mission und Vision?
4. Frage zur Konzeption – Operationalisierbare Strategie für eine Umsetzung mit der BSC?
5. Frage zur Konzeption – Problemfelder und Erfolgsfaktoren der BSC-Konzeption?
6. Frage zur Einführung – Problemfelder und Erfolgsfaktoren der BSC-Einführung?
7. Frage zur Nutzung – Regelmässige Thematisierung der BSC?
8. Frage zur Nutzung – Integration der BSC in das Managementsystem?
9. Frage zur Nutzung – Periodische Überprüfung der BSC?
10. Frage zur Nutzung – Problemfelder und Erfolgsfaktoren der BSC-Nutzung?

Das Experteninterview schloss mit fünf Bewertungsfragen zur Eignung der BSC-Methode für die PH Zürich, welche jeweils auf einer Skala von 1 (trifft überhaupt nicht zu) bis 5 (trifft völlig zu) zu beurteilen waren. Die **Bewertung** sollte helfen, die Antworten besser einordnen zu können.

5.4.2 Antworten: Zusätzliche (fünfte) BSC-Perspektive mit Mission und Vision

Die Anpassung des BSC-Modells und der Strategy Map stand nie wirklich zur Diskussion. Die Strategielandkarte wurde im Grunde von der Projektleitung gezeichnet und die HSL stimmte dem Vorschlag aus Gründen der Kontinuität zu, da die vier klassischen Perspektiven bereits bei der Erarbeitung der Strategie vorgegeben waren. Die zweite Führungsebene störte sich an der Finanzperspektive als Oberziel und bemängelte die einseitige betriebswirtschaftliche Sichtweise. Im Nachhinein bedauerten fast alle Seiten, dass man die Perspektiven der BSC nicht auf die Besonderheiten der PH Zürich angepasst hatte.

5.4.3 Antworten: Operationalisierbare Strategie für eine Umsetzung mit der BSC

Im Nachhinein war für alle Beteiligten der Strategieentwicklungsprozess inhaltlich wie zeitlich zu umfangreich angelegt, man stand ja nicht auf der „grünen Wiese“, sondern war eng in ein Geflecht aus Gesetz, Leistungsauftrag und Stakeholder eingebunden. Die strategischen

Ziele waren fast ausschliesslich Inputziele. Dies war darauf zurückzuführen, dass man sich an der Spitze nicht auf Outputziele einigen konnte und dass die Orientierung am Input die vertrautere Vorgehensweise war, zumal wenn die Ursache-Wirkungs-Beziehungen nicht eindeutig bestimmbar waren. Dazu kam, dass die Strategy Map als öffentliche Strategielandkarte auch eine politische Dimension hatte und entsprechend allgemein formuliert war: jeder sollte sich in der Strategielandkarte wiederfinden und keinem wollte man „auf die Füsse treten“.

Auch wenn die Ziele überwiegend Inputziele waren, so hatte doch die Ableitung von strategischen Projekten und Massnahmen funktioniert und es wurden in der Strategieperiode einige grosse Projekte abgewickelt: Reorganisation der Matrix; Umzug in den neuen Campus; Aufbau von Studiengängen für Quereinsteiger.

Was überhaupt nicht geklappt hatte, war die Definition von Messgrössen und die Festlegung von Zielvorgaben. Anders als in der Privatindustrie war das Management an der Definition und Festlegung so gut wie nicht beteiligt, sodass die Messgrössen von der Projektleitung definiert worden sind unter Verzicht auf Zielvorgaben. Das Ergebnis von 50 Messgrössen, welche zum Teil nur mit hohem Aufwand hätten gemessen werden können und zum Teil durch Selbsteinschätzungen ersetzt wurden, war für die meisten unbefriedigend. Zum einen fehlte den Kennzahlen die strategische Bedeutung, zum anderen war der Erhebungsaufwand nicht zu bewältigen, was letztendlich dazu geführt hatte, dass das Interesse am Strategiereporting verloren ging. Nur zwei Stimmen waren der Meinung, dass ein strategisches Reporting auch ohne Kennzahlen auskommen könnte, denn entscheidender wäre die Thematisierung der richtigen strategischen Fragen und nicht die Betrachtung von Kennzahlen.

5.4.4 Antworten: Regelmässige Thematisierung der BSC

Auch nach Ansicht der Interviewpartner fand eine regelmässige Thematisierung der BSC nach ihrer Einführung kaum noch statt. Das Strategiereporting (siehe Anhang 4 bis Anhang 7) erfüllte nicht die Erwartungen der HSL und war mit zu grossem Aufwand verbunden. Für eine Thematisierung gegenüber der zweiten Führungsebene und den Mitarbeitern fehlte es an vorzeigbaren Ergebnissen, andere Themen erschienen wichtiger und standen im Vordergrund.

Gemäss Aussagen der zweiten Führungsebene wurden Befragungen der EHSL zum aktuellen Status von einzelnen strategischen Zielen eher als Pflichtübung denn als Hilfe empfunden, die EHSL sah die BSC als „Fremdkörper“ und man war zufrieden, wenn man von strategischen Zielen oder Massnahmen nicht betroffen war.

5.4.5 Antworten: Integration der BSC in das Managementsystem

Die Aussagen der Interviewpartner bestätigten die Annahme, dass eine Integration der BSC in das Managementsystem der PH Zürich nicht stattgefunden hatte. Für eine Integration in den Planungs- und Budgetierungsprozess war es zu früh: zum einen waren die strategischen Ziele zu wenig konkret, als dass sie in der Ressourcenplanung hätten berücksichtigt werden können, zum anderen orientierte man sich in der Planung noch zu sehr an der Fortschreibung des Status Quo. Die fehlende Verknüpfung zwischen Strategie und Ressourcenplanung wurde aber von der zweiten Führungsebene registriert und diente einzelnen dazu, die Bedeutung der Strategie in Frage zu stellen.

Eine Anbindung der BSC an die Mitarbeitermotivation über Incentives ist der PH Zürich als öffentliche Institution nicht möglich. Von fast allen Interviewpartnern wurde bemängelt, dass an der PH Zürich das Nichteinhalten von Zielvorgaben im Grunde keine Konsequenzen nach sich ziehen würde, sodass man bei der Umsetzung von Zielvorgaben vor allem auf die Eigenmotivation der Mitarbeiter angewiesen sei.

5.4.6 Antworten: Periodische Überprüfung und Überarbeitung der BSC

Anders als vom Autor vermutet, fand eine periodische Überprüfung der BSC auch innerhalb der Strategieperiode statt: Die strategischen Ziele wurden auf ihre Aktualität überprüft. Von einer Anpassung der Strategielandkarte wurde abgesehen, weil man den damit verbundenen kommunikativen Aufwand scheute. Nach Ansicht des Autors vergab man sich damit aber auch die Chance, mit kleinen Korrekturen die BSC zu verbessern und im Gespräch zu halten.

Die Überarbeitung der BSC erfolgte nach vier Jahren im Rahmen der Strategieperiode 2013-2016 mit dem Ergebnis, dass die BSC zur Zeit nur noch in Form einer Strategielandkarte für Kommunikationszwecke weitergeführt wird, auch wenn es im aktuellen Strategie heisst, dass man an der BSC als Methode festhält (siehe dazu Erfolgsfaktor 9 auf Seite 48f). Die Wertung dieses Umstandes fiel bei den Interviewpartnern recht unterschiedlich aus. Eine Stimme sagte, dass sich die (einmalige) Einführung der BSC gelohnt hätte und man jetzt überlegen müsse, wie es weiterginge. Eine andere Stimme meinte, dass die BSC der PH Zürich keine richtige gewesen sei. Allen Gesprächspartnern aber war die Unzufriedenheit mit der bisherigen BSC anzumerken und die Hoffnung nach einer besseren (BSC-) Lösung.

5.4.7 Bewertungsfragen zur Eignung der BSC-Methode für die PH Zürich

Am Ende der Interviews wurden die Experten gebeten, die Eignung der BSC-Methode für das Management der PH Zürich anhand von fünf Fragen auf einer Skala von 1 bis 5 zu bewerten: 1 bedeutet „trifft überhaupt nicht zu“ und 5 bedeutet „trifft völlig zu“. Die Ergebnisse der acht Interviews wurden zu folgenden drei Gruppen zusammengefasst: Hochschulleitung (HSL), erweiterte Hochschulleitung (EHSL) und Projektleitung, bestehend aus dem internen und dem externen Projektleiter. Die Ergebnisse sind in Tabelle 5-1 zu sehen:

Fragen	HSL		EHSL		Projektleitung	
	M-ABW	Gruppe 1	M-ABW	Gruppe 2	M-ABW	Gruppe 3
1: Bedeutung der Strategie für die PHZH	0.67	4.0	0.44	3.7	0.50	3.5
2: Eignung der BSC für eine Hochschule	0.44	3.3	0.44	2.7	0.00	4.0
3: BSC und Performance passt zur Kultur der PHZH	0.67	2.0	0.00	2.0	0.50	2.5
4: Relevanz von Leistungskennzahlen an der PHZH	0.00	2.0	1.33	3.0	0.00	2.0
5: Relevanz der Outputsteuerung an der PHZH	0.67	3.0	0.67	3.0	0.00	2.0
Total:	0.31	2.9	0.36	2.9	0.20	2.8

Tabelle 5-1: Bewertung der BSC-Eignung (Führungsebenen)

Quelle: Eigene Tabelle

Bei der Auswertung hat sich herausgestellt, dass zwar die Gruppe der Projektleitung mit einer Mittelwertabweichung (M-ABW) von 0.20 recht homogen war, die Gruppe HSL mit 0.31

schon weniger und in der zweiten Führungsebene war die unterschiedliche Bewertung am höchsten. Bevor das Ergebnis kommentiert wird, soll noch eine zweite Gruppierung angeboten werden, bei der nach Personalkategorien unterschieden wird: Lehrkörper (DWA) und Verwaltung (ATP). Die Gruppierung geht von der Annahme aus, dass die Gruppen DWA und ATP unterschiedlich sozialisiert sind: die DWA-Gruppe orientiert sich eher an einem Bildungsideal nach Humboldt und die ATP-Gruppe eher an einer betriebswirtschaftlichen Denkhaltung. Die Ergebnisse sind in Tabelle 5-2 zu sehen:

Fragen	DWA		ATP		Alle	
	M-ABW	Gruppe A	M-ABW	Gruppe B	M-ABW	Schnitt
1: Bedeutung der Strategie für die PHZH	0.75	3.8	0.38	3.8	0.56	3.8
2: Eignung der BSC für eine Hochschule	0.50	3.0	0.50	3.5	0.56	3.3
3: BSC und Performance passt zur Kultur der PHZH	0.38	1.8	0.50	2.5	0.44	2.1
4: Relevanz von Leistungskennzahlen an der PHZH	1.00	3.0	0.38	1.8	0.81	2.4
5: Relevanz der Outputsteuerung an der PHZH	0.75	3.3	0.38	2.3	0.75	2.8
Total:	0.35	3.0	0.25	2.8	0.30	2.9

Tabelle 5-2: Bewertung der BSC-Eignung (Personalkategorie)

Quelle: Eigene Tabelle

Die „Bedeutung der Strategie für die PHZH“ hat mit 3.8 den höchsten Durchschnittswert erreicht, wobei hier die HSL mit 4.0 – verständlicherweise – am höchsten lag. Die Frage nach der „Eignung der BSC für eine Hochschule“ wurde mit insgesamt 3.3 noch leicht positiv gesehen, wobei die zweite Führungsebene mit einem Wert von 2.7 davon nicht mehr überzeugt war. Die Frage, wie gut die BSC als Instrument der Performance Messung zur Kultur der PH Zürich passt, wurde mit 2.1 verneint, wobei die DWA-Gruppe dies mit 1.8 am negativsten sah. Die Frage nach der „Relevanz von Leistungskennzahlen an der PHZH“ während der Strategieperiode 2009-2012 wurde mit 2.4 ebenfalls verneint, wobei diesmal die ATP-Gruppe dies mit 1.8 am negativsten sieht, im Gegensatz zur DWA-Gruppe. Ein ähnliches Bild zeigen die Ergebnisse zur letzten Frage nach der „Relevanz der Outputsteuerung an der PHZH“, auch dies wird mit insgesamt 2.8 verneint, wiederum mit einem signifikanten Unterschied in den beiden Gruppen ATP und DWA.

5.4.8 Fazit: BSC kam zu früh – Problematische Messbarkeit und eine fehlende Kultur des Performance Managements

Die Auswertung der Experteninterviews bestätigen die aufgestellten Hypothesen (siehe S. 52) mehrheitlich und ergänzten sie um weitere Facetten.

Gemäss den Antworten zur zweiten Bewertungsfrage ist die BSC-Methode zur Strategieumsetzung an einer Hochschule nur bedingt (3.3) geeignet, was aufgrund der einschlägigen Erfahrungen nicht überrascht. Die Strategie wird als notwendiges Instrument zur Steuerung der PH Zürich gesehen und mit 3.3 fällt die Beurteilung der BSC als geeignete Methode noch leicht positiv aus. Vor diesem Hintergrund sieht der Autor seine **Hypothese (1)** bestätigt.

Die **Hypothese (2)** zu den Problemfeldern einer BSC für den öffentlichen Sektor wurden vollumfänglich bestätigt: Auch die PH Zürich hatte in der Strategieperiode 2009-2012 noch

erhebliche Mühe mit einer Ergebnissteuerung über Ursache-Wirkungs-Beziehungen, eine praktikable Messbarkeit der Zielerreichung war nicht gegeben und eine Kultur des Performance Managements ist noch nicht etabliert. Das zeigten die Probleme bei der Definition einer *operationalisierbaren* Strategie und die Antworten zur dritten Bewertungsfrage.

Die drei Unterpunkte der **Hypothese (3)** zur fehlenden Nachhaltigkeit der BSC-Methode wurden von den Interviewpartnern ebenfalls bestätigt, wenn auch mit unterschiedlicher Intensität. Die Notwendigkeit, dass eine Strategie Ergebnis- und Outputziele definieren muss, wurde nicht von allen geteilt und auch die nur losen Ursache-Wirkungs-Beziehungen wurden nur von einigen als problematisch gesehen. Einig war man sich bei der fehlenden Messbarkeit der strategischen Ziele: Fehlende praktikable Messgrößen waren für fast allen Interviewpartner eine massgebliche Ursache.

Fazit: Nach Auffassung des Autors ist die BSC an der PH Zürich im Grunde an der fehlenden Messbarkeit der Zielerreichung gescheitert: Mangels *relevanter Kennzahlen* wurde das Strategiereporting mit der BSC nicht fortgeführt und für die Bewirtschaftung eines strategischen Projektportfolios braucht es keine BSC. Die Ursache für die fehlende Messbarkeit lag nur zum Teil an den vorhandenen technischen und inhaltlichen Mängeln, diese hätten mit einigem Aufwand behoben werden können. Nach Auffassung des Autors hatte eine fehlende Kultur der Performance Messung an der PH Zürich einen wesentlichen Anteil am Scheitern der BSC.

5.5 Empfehlungen für eine Fortsetzung der BSC an der PH Zürich

Der Autor ist jetzt davon überzeugt, dass die BSC gerade im Hinblick auf zukünftige Entwicklungen ein geeignetes Instrument für die Steuerung einer Hochschule oder Universität ist, ggf. mit leichten Abstrichen für die Pädagogische Hochschulen wegen ihres spezialisierten kantonalen Versorgungsauftrags. Der Autor ist aber auch der Meinung, dass die Zeit für eine BSC an der PH Zürich im 2009 noch nicht gekommen war. Die PH Zürich verfügte damals nicht über eine wirksame Kosten- und *Leistungs-Rechnung*, das Management orientierte sich an der Inputsteuerung und hatte ein ambivalentes Verhältnis zum Performance Management. Die Outputsteuerung wird zum Teil heute noch als betriebswirtschaftliches Steuerungsmittel für Sparübungen gesehen, auf Kosten der Bildungsqualität und zu Lasten des Lehrkörpers. Mit dieser reflexartigen Abwehrhaltung hat Performance Messung und mit ihr die Diskussion um Effizienz und Effektivität im Bildungswesen einen schweren Stand.

Mit den folgenden Überlegungen und Empfehlungen möchte der Autor einen ersten Schritt auf eine hoffentlich positivere Fortsetzung der BSC an der PH Zürich aufzeigen:

- Die Outputsteuerung sollte Schritt für Schritt ausgebaut werden: Planung, Budgetierung und Reporting müssen sich vermehrt an Outputgrößen orientieren und die Kosten- und Leistungsrechnung sollte vermehrt auch nichtmonetäre Bereiche erfassen.
- Die Performance Messung sollte nicht auf betriebswirtschaftliche Kennzahlen beschränkt sein sondern auch qualitative Aspekte der Leistungserfüllung einbeziehen. Ergebnisse der Unterrichtsevaluation sollten regelmässig in das Managementreporting einfließen.
- Die PH Zürich braucht einen Diskurs über das Zusammenspiel von Finanzen und Qualität in der Lehrerbildung, um das Verhältnis von Finanz- und Sachzielen neu zu bestimmen.

- Die Freiheitsgrade der PH Zürich als Pädagogische Hochschule mit kantonalem Versorgungsauftrag sind beschränkt. Ihre Strategie sollte sich an den geforderten Ergebnissen ausrichten und so konkret wie möglich formuliert sein.
- Das BSC-Modell und die Strategy Map sollten den Leistungsauftrag mit Mission und Vision als zusätzliche (fünfte) Perspektive enthalten. Um die Gestaltung der zukünftigen Strategy Map sollte zwischen der ersten und zweiten Führungsebene „gerungen“ werden.
- Die PH Zürich sollte sich ernsthaft überlegen, ob sie nicht in ein Strategiebüro investieren möchte, welches die Weiterentwicklung der BSC vorantreiben und dessen Integration in das bestehende Managementsystem sicherstellen würde.

Abbildung 5-6 zeigt einen „Prototypen“ einer Strategy Map für Pädagogische Hochschulen. Die Darstellung ist in keiner Weise verbindlich und sollte nur als Anregung gedacht sein:

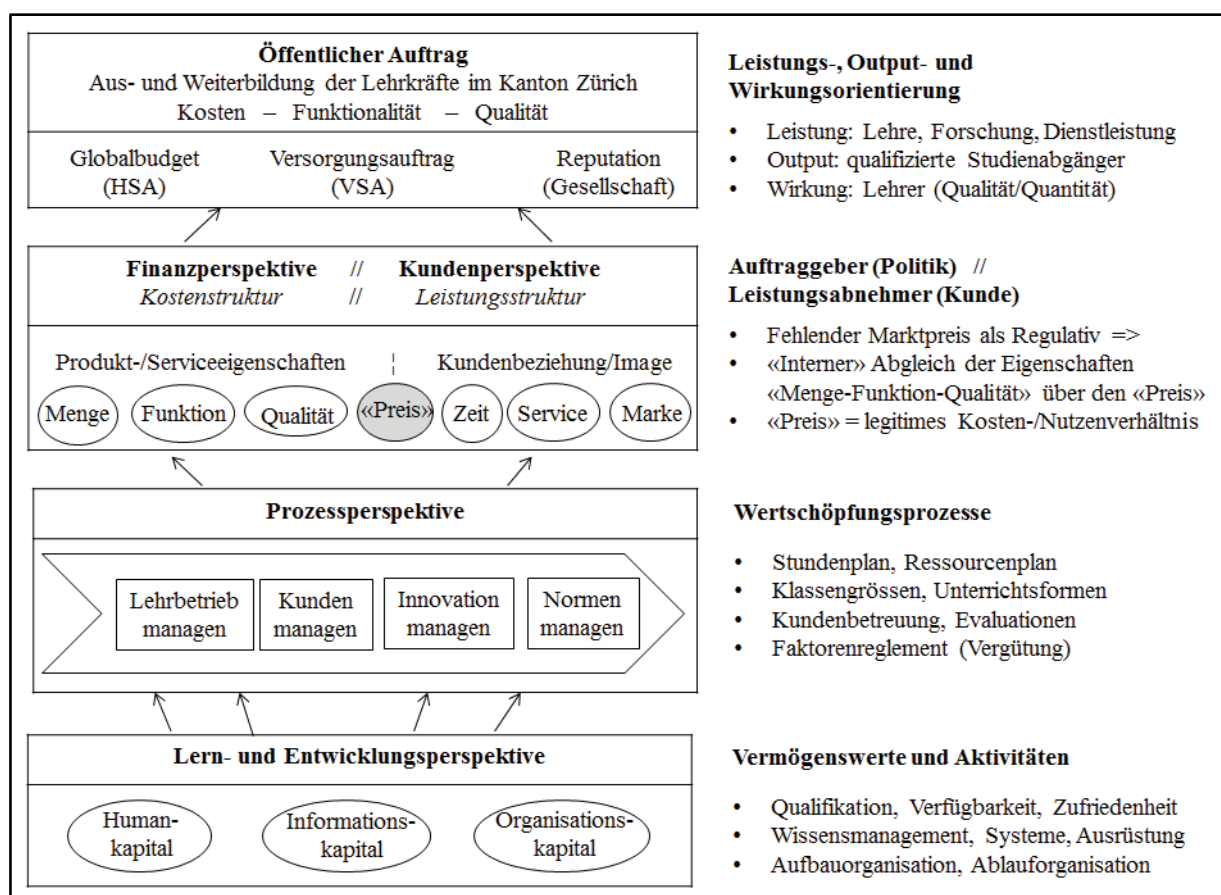


Abbildung 5-6: Strategielandkarte für eine Pädagogische Hochschule
Quelle: Eigene Darstellung; siehe auch Stein (2003, S. 204).

Die Strategy Map zeigt die bekannten Perspektiven. Die Finanz- und die Kundenperspektive stehen auf einer Ebene bzw. sind zusammengefasst. Damit soll zum Ausdruck kommen, dass auch die „Politik“ als Auftraggeber und Finanzierer „Kundenstatus“ besitzt. Aufgrund der staatlichen Finanzierung fehlt ein funktionierender Markt, welcher über den Preis regulierend auf das Angebot einwirkt. Deshalb müssen Menge, Funktion und Qualität „intern“ aufeinander abgestimmt werden, indem zwischen Auftraggeber (Politik), Auftragnehmer (Hochschule) und Leistungsabnehmer (Kunde/Gesellschaft) ein „legitimes“ Kosten-/Nutzenverhältnis bestimmt wird.

6 Ausblick: Von der Balanced Scorecard zur Public Value Scorecard

Selbst wenn die Umsetzung der BSC an der PH Zürich zunächst nicht nachhaltig war, so hat die Masterarbeit doch gezeigt, dass die BSC auch für staatliche Hochschulen ein **geeignetes Führungsinstrument** ist. Für die Einführung einer BSC besonders wichtig, ist der passende Zeitpunkt: Mit der BSC kann weder eine bisher fehlende Messbarkeit der Ergebnisse nachgeholt werden, noch lässt sich damit eine Kultur der Performance Messung in der Institution „über Nacht“ aufbauen. Beides kann die BSC als Werkzeug nicht leisten und sollte deswegen in der Organisation bereits vorhanden sein, bevor man die Einführung einer BSC plant.

Die BSC ist ein **flexibles wie anspruchsvolles Konzept** der Unternehmenssteuerung. Mit seiner Übertragung auf den öffentlichen Sektor wird der Umgang mit der BSC nochmals komplexer, und zwar aufgrund folgender dreier Sachverhalte:

1. Private Unternehmen haben mit der langfristigen Gewinnmaximierung nur ein formales Oberziel. Staatliche Institutionen verfolgen mit der langfristigen Ergebnismaximierung gleichzeitig mehrere und zum Teil *divergierende Ziele* und müssen hier für einen Ausgleich sorgen. Dabei stehen die finanziellen Ziele als Nebenziele unter den Sachzielen.
2. Staatliche Institutionen haben spätestens seit NPM eine anspruchsvolle Kundenbeziehung zu managen, weil die *drei Kundenfunktionen* Leistungsbestellung, Leistungsfinanzierung und Leistungsverzehr *auf verschiedene Akteure* verteilt sind. Dies macht die Bestimmung des Kundenwertbeitrags als einzigartigem Mix aus Produkt, Preis, Service, Beziehung und Image anspruchsvoller, weil dieser zwischen den drei Akteuren „auszuhandeln“ ist.
3. Staatliche Organisationen produzieren Output, letztendlich zählt aber der Outcome. Der Anspruch der wirkungsorientierten Verwaltungsführung (WoV) ist es, diesen Outcome zu messen und zu steuern, was zu teilweise *unklaren Ursache-Wirkungs-Beziehungen* im öffentlichen Sektor führt.

Öffentliche Verwaltungen und Betriebe sollten den Komplexitätsgrad dieser drei Sachverhalte für ihre Organisation abklären, bevor sie sich für die Einführung einer BSC entscheiden.

Die ursprüngliche BSC ist in erster Linie ein betriebswirtschaftliches Steuerungskonzept, mit dem anhand von fokussierten Initiativen über Ursache-Wirkungs-Ketten der finanzielle Erfolg des Unternehmens optimiert wird. Bei staatlichen Institutionen stehen der öffentliche Auftrag und die Schaffung von öffentlichen Werten (Public Value) im Vordergrund. Möchte eine angepasste BSC hier von ähnlichem Nutzen sein, muss es ihr gelingen, die zentralen Aspekte der öffentlichen Auftragserfüllung in ihr Zentrum zu stellen. Mit der Abbildung der betriebswirtschaftlichen Seite alleine wird die BSC auf Dauer die hohen Erwartungen an ein umfassendes Managementsystem nicht erfüllen. Im Hinblick auf die Steuerung von öffentlichen Verwaltungen, bei denen betriebswirtschaftliche Aspekte eine nachgelagerte Rolle spielen, dürfte nicht nur die Anpassung der Balanced Scorecard sondern deren Weiterentwicklung zu einer „**Public Value Scorecard**“⁹ ein lohnenswertes Forschungsthema sein.

⁹ Unter dem Begriff „Public Value Scorecard“ werden bereits seit einiger Zeit Forschungsberichte publiziert.

Literaturverzeichnis

- Alt, J. M. (2002). Balanced Government - Die Eignung der Balanced Scorecard als Organisationsentwicklungsprozess in der Öffentlichen Verwaltung. In A. G. Scherer & J. M. Alt (Hrsg.), *Balanced Scorecard in Verwaltung und Non-Profit-Organisationen* (S. 43–72). Stuttgart: Schäffer-Poeschel.
- Bähring, K., Hauff, S., Sossdorf, M. & Thommes, K. (2008). Methodologische Grundlagen und Besonderheiten der qualitativen Befragung von Experten in Unternehmen: Ein Leitfaden. *Die Unternehmung*, 62(1), 89–111.
- Beyer, R. (2002). Ist die Balanced Scorecard ein innovativer Ansatz oder ein herkömmliches Kennzahlensystem? In A. G. Scherer & J. M. Alt (Hrsg.), *Balanced Scorecard in Verwaltung und Non-Profit-Organisationen* (S. 73–89). Stuttgart: Schäffer-Poeschel.
- Brüggemeier, M., Schauer, R. & Schedler, K. (Hrsg.) (2007). *Controlling und Performance Management im öffentlichen Sektor: Ein Handbuch – Festschrift für Professor Dr. Dr. h.c. Dietrich Budäus zum 65. Geburtstag*. Bern: Haupt Verlag.
- Budäus, D. (2002). Strategisches Management in öffentlichen Verwaltungen – Zur Funktion und Leistungsfähigkeit der Balanced Scorecard als strategisches Planungs- und Managementkonzept. In A. G. Scherer & J. M. Alt (Hrsg.), *Balanced Scorecard in Verwaltung und Non-Profit-Organisationen* (S. 319–338). Stuttgart: Schäffer-Poeschel.
- Buschor, E. (1993). *Wirkungsorientierte Verwaltungsführung: Referat an der Generalversammlung der Zürcher Handelskammer vom 1. Juli 1993*. Wirtschaftliche Publikationen der Zürcher Handelskammer: Band 52. Zürich: Verlag der Zürcher Handelskammer.
- Buschor, E. (2007). Anforderungen an Controllingsysteme. In M. Brüggemeier, R. Schauer & K. Schedler (Hrsg.), *Controlling und Performance Management im öffentlichen Sektor. Ein Handbuch – Festschrift für Professor Dr. Dr. h.c. Dietrich Budäus zum 65. Geburtstag* (S. 13–23). Bern: Haupt Verlag.
- Buser, J., Ghezzi, S., Häring, A., Schoeffel, M. & Stettler, M. (2008). *Balanced Scorecard in öffentlichen Verwaltungen*. URL:
http://www.sgww.ch/d/fokus/Documents/080613_schoeffel_bsc.pdf
- Haldemann, T., Heike, M. & Bachmann, M. (2011). *Balanced Scorecard in öffentlichen Verwaltungen und Betrieben: Erfahrungen und Empfehlungen für das Strategische Public Management*. Public Management. Bern: Haupt.
- Hood, C. (1991). A Public Management For All Seasons? *Public Administration*, 1991(69), 3–19.
- Horváth & Partners (Hrsg.). (2007). *Balanced Scorecard umsetzen* (4. Aufl.). Stuttgart: Schäffer-Poeschel.

- Hunziker, A. W. & Deloséa, E. (2010). *Strategisches Public Management: In zehn Schritten zur Balance zwischen Bewahren und Verändern in der öffentlichen Verwaltung*. Bern: Haupt.
- Kaplan, R. S. & Norton, D. P. (1992). The Balanced Scorecard - Measures That Drive Performance. *Harvard Business Review*, 1992(1), 71–79.
- Kaplan, R. S. & Norton, D. P. (1997). *Balanced Scorecard: Strategien erfolgreich umsetzen*. Stuttgart: Schäffer-Poeschel.
- Kaplan, R. S. & Norton, D. P. (2001). *Die strategiefokussierte Organisation: Führen mit der Balanced Scorecard*. Stuttgart: Schäffer-Poeschel.
- Kaplan, R. S. & Norton, D. P. (2004). *Strategy Maps: Der Weg von immateriellen Werten zum materiellen Erfolg*. Stuttgart: Schäffer-Poeschel.
- Kaplan, R. S. & Norton, D. P. (2006). *Alignment: Mit der Balanced Scorecard Synergien schaffen*. Stuttgart: Schäffer-Poeschel.
- Kaplan, R. S. & Norton, D. P. (2009). *Der effektive Strategieprozess: Erfolgreich mit dem 6-Phasen-System*. Frankfurt, M: Campus-Verl. URL: http://www.content-select.com/index.php?id=bib_view&ean=9783593405292
- Kohlstock, B. (2009). Die Balanced Scorecard im Bildungskontext: Erfahrungs- und Literaturüberblick. *wissenschaftsmanagement*, 2009(3), 22–28.
- Ladner, A., Chappelet, J.-L., Emery, Y., Knoepfel, P., Mader, L., Soguel, N., Varone, F. (Hrsg.) (2013). *Handbuch der öffentlichen Verwaltung in der Schweiz*. Zürich: Neue Zürcher Zeitung.
- Langthaler, S. (2007). Die Balanced Scorecard als Instrument der Erfolgssteuerung in sozialen Nonprofit-Organisationen. In M. Brüggeleier, R. Schauer & K. Schedler (Hrsg.), *Controlling und Performance Management im öffentlichen Sektor. Ein Handbuch – Festschrift für Professor Dr. Dr. h.c. Dietrich Budäus zum 65. Geburtstag* (S. 81–89). Bern: Haupt Verlag.
- Messer, E. (2012). *Herausforderungen einer Finanziellen Steuerung an der Pädagogischen Hochschule Zürich im Rahmen von Globalbudget und Leistungsauftrag. Ein Erfahrungsbericht*. Universität Bern, Bern. URL: http://www.kpm.unibe.ch/content/aus__weiterbildung/executive_mpa/dateien/e13808/e270473/MesserEckehart_ger.pdf
- Niven, P. R. (2003). *Balanced Scorecard - Schritt für Schritt: Einführung, Anpassung und Aktualisierung*. Weinheim: Wiley-VCH.
- Niven, P. R. (2008). *Balanced scorecard step-by-step for government and nonprofit agencies* (2. Aufl.). Hoboken, N.J: J. Wiley & Sons.
- Pädagogische Hochschule Zürich (2013a). *Factsheet PH Zürich: Eine national führende Hochschule für Leistungen im Bildungssystem*. URL: http://www.phzh.ch/Documents/phzh.ch/Ueber_uns/Factsheet_PHZH_D.pdf, 08.09.2013

- Pädagogische Hochschule Zürich (2013b). *Wissenschaftliches Symposium. Educational Governance aus ökonomischer Perspektive: Tagungsflyer*. URL: http://www.phzh.ch/Documents/phzh.ch/Ueber_uns/Veranstaltungen/Educational_Governance/Tagungsflyer_EducationalGovernance.pdf, 02.09.2013
- Ritz, A. & Sinelli, P. (2013). Performance Management in der öffentlichen Verwaltung. In A. Ladner, J.-L. Chappelet, Y. Emery, Y., Knoepfel, P., Mader, L., Soguel, N., Varone, F. (Hrsg.), *Handbuch der öffentlichen Verwaltung in der Schweiz* (S. 347–367). Zürich: Neue Zürcher Zeitung.
- Schedler, K. & Proeller, I. (2011). *New Public Management* (5. Aufl.). Bern: Haupt.
- Scherer, A. G. (2002). Besonderheiten der strategischen Steuerung in Öffentlichen Institutionen und der Beitrag der Balanced Scorecard. In A. G. Scherer & J. M. Alt (Hrsg.), *Balanced Scorecard in Verwaltung und Non-Profit-Organisationen* (S. 3–25). Stuttgart: Schäffer-Poeschel.
- Scherer, A. G. & Alt, J. M. (Hrsg.). (2002). *Balanced Scorecard in Verwaltung und Non-Profit-Organisationen*. Stuttgart: Schäffer-Poeschel.
- Stein, B. (2003). *Konzeption eines mehrdimensionalen Kennzahlensystems als Instrument der Erfolgssteuerung in der öffentlichen Verwaltung: - dargestellt am Beispiel der Hochschulen*. Berlin: Pro BUSINESS.
- Weber, J. (ohne Datum). Balanced Scorecard. In Springer Gabler Verlag (Hrsg.), *Gabler Wirtschaftslexikon*. URL: <http://wirtschaftslexikon.gabler.de/Archiv/1856/balanced-scorecard-v7.html>, 30.07.2013

Rechtsnormen

- FaHG. *Fachhochschulgesetz vom 02.04.2007*, LS 414.10.
- CRG. *Gesetz über Controlling und Rechnungslegung vom 09.01.2006*, LS 611.
- PHG. *Gesetz über die Pädagogische Hochschule vom 25.10.1999*, LS 414.41.

Interne Quellen

- Rektorat (intern). (2008a). *Projektauftrag Hochschulstrategie 2009-2012: Teilprojekt 1 – Strategieerarbeitung*.
- Rektorat (intern). (2008b). *Strategie PH Zürich 2009-2012*.
- Rektorat (intern). (2009a). *Offerte Verankerung Hochschulstrategie*.
- Rektorat (intern). (2009b). *Strategielandkarte PH Zürich 2009-2012*.
- Rektorat (intern). (2010a). *Strategiereporting (1) 2009/Q4: Strategische Ziele*.
- Rektorat (intern). (2010b). *Strategiereporting (2) 2009/Q4: Strategische Projekte*.
- Rektorat (intern). (2010c). *Strategiereporting (3) 2009/Q4: Strategische Kennzahlen*.
- Rektorat (intern). (2010d). *Strategiereporting (4) 2009/Q4: Strategielandkarte*.

Rektorat (intern). (2010e). *Factsheet Strategieentwicklung 2009-2012*.

Rektorat (intern). (2010f). *Factsheet Strategieumsetzung 2009-2012*.

Rektorat (intern). (2011). *Antrag Projektauftrag Strategie 2013-2016*.

Rektorat (intern). (2013a). *Strategie PH Zürich 2013-2016*.

Rektorat (intern). (2013b). *Strategielandkarte PH Zürich 2013-2016*. URL:
https://intranet.phzh.ch/Documents/Rektorat/Hochschulleitung/Strategie_2013-2016/Strategielandkarte_PH_Zuerich_2013_2016.pdf

Experteninterviews

Prof. Dr. Walter Bircher, Rektor der PH Zürich

Prof. Dr. Sabina Larcher, Prorektorin Weiterbildung und Forschung der PH Zürich

Dr. Roger Meier, Verwaltungsdirektor der PH Zürich

Prof. Markus Brandenburg, Abteilungsleiter Eingangsstufe

Prof. Karl Mäder, Abteilungsleiter Zentrum für Beratung

Regina Meister, Abteilungsleiterin Eventmanagement

Juan Cuenca, Marketingbeauftragter der Hochschulentwicklung

Dr. Reto Stuber, ehemaliger Berater von Horváth & Partners (Implementierungspartner)

Anhang

Anhang 1: Fragebogen zu den Experten-Interviews

Einführung

Vielen Dank für die Bereitschaft, als Expertin bzw. Experte zur Verfügung zu stehen und sich über die im Rahmen der Strategieumsetzung mittels BSC-Methode gemachten Erfahrungen an der PH Zürich befragen zu lassen:

- Die acht Interviews sind Bestandteil der **Masterarbeit** „Balanced Scorecard an der Pädagogischen Hochschule Zürich: Voraussetzungen, Problemfelder und Erfolgsfaktoren“, welche der Universität Bern im Rahmen des Executive Master of Public Administration am Kompetenzzentrum für Public Management eingereicht wird.
- **Gegenstand** dieser Masterarbeit ist die Frage: Warum hat die Einführung der BSC an der PH Zürich nicht nachhaltig funktioniert? Während für die erste BSC-Periode 2009-2012 noch ein quartalsweises Strategiereporting mit den vier Elementen (1) Strategische Ziele, (2) Strategische Projekte, (3) Strategische Kennzahlen und (4) Strategielandkarte mit Zielstatus vorgesehen war, verzichtet man derzeit in der Strategieperiode 2013-2016 auf diese Elemente.
- **Ziel** der Arbeit ist es, folgende fünf Forschungsfragen zu beantworten: (1) Eignet sich die BSC-Methode zur Strategieumsetzung für eine staatliche Hochschule? (2) Wo liegen die Problemfelder bei einer BSC für den öffentlichen Sektor? (3) Kam es bei der BSC-Konzeption an der PHZH zu gravierenden handwerklichen Fehlern? (4) Wurden bei der BSC-Einführung an der PHZH entscheidende Schritte übersprungen? (5) Hat man bei der BSC-Nutzung an der PHZH wichtige Empfehlungen nicht beachtet?
- Die **Experten-Interviews** mit acht Akteuren der erstmaligen BSC-Umsetzung dienen dem Autor zur Überprüfung seiner Hypothese, warum die BSC-Einführung an der PH Zürich nicht nachhaltig funktionierte. Die Interviews orientieren sich an der Methode des qualitativen Experten-Interviews: Die vorab erhaltenen Fragen zur BSC-Umsetzung dienen zur Strukturierung des Interviews und werden im Gespräch durch weitere Fragen vertieft.
- Ihre Erlaubnis vorausgesetzt, würde das Interview mit einem **Tonträger** aufgezeichnet werden.

Für das Interview sind anderthalb Stunden veranschlagt, jetzt können wir beginnen ...

Allgemeine Fragen zur Strategieentwicklung und Strategieumsetzung an der PH Zürich

1. Frage: **Einleitung**: Die PH Zürich hat im 2008 ihre Strategie 2009-2012 entwickelt und im 2009 deren Operationalisierung und Umsetzung mit der BSC-Methode geplant. Rückblickend, was war für Sie der bedeutendste Erfolg und der grösste Misserfolg?
2. Frage: **Strategie**: Welchen Stellenwert nahm die Strategie 2009-2012 an der PH Zürich ein? Haben (strategische) Ziele des kantonalen Leistungsauftrags (z. B. Output- bzw. Ergebnisziele) die Entwicklung der Strategie 2009-2012 wesentlich beeinflusst und wenn ja, welche?

Fragen zur BSC-Konzeption an der PH Zürich

3. Frage: **BSC-Perspektiven:** Welche Perspektiven wurden warum ausgesucht? Kannte man die Möglichkeit einer fünften Perspektive mit dem Leistungsauftrag als Oberziel?
4. Frage: **BSC-Operationalisierung:** Wie wurden die Messgrößen bzw. Kennzahlen für die einzelnen Ziele der BSC-Perspektiven entwickelt und warum hat man im Reporting auf die Festlegung von Zielwerten verzichtet?
5. Frage: **Allgemein:** Welches waren aus Ihrer Sicht die schwierigsten Problemfelder und die wichtigsten Erfolgsfaktoren bei der Konzeption der BSC?

Frage zur BSC-Einführung an der PH Zürich

6. Frage: **Allgemein:** Welches waren aus Ihrer Sicht die schwierigsten Problemfelder und die wichtigsten Erfolgsfaktoren bei der Einführung der BSC?

Fragen zur BSC-Nutzung an der PH Zürich

7. Frage: **BSC-Thematisierung:** Wie wurde die BSC systematisch und regelmässig mit der zweiten Führungsebene thematisiert und an alle Mitarbeiter kommuniziert?
8. Frage: **BSC-Integration:** Wie wurde die BSC mit den bestehenden Planungs- und Steuerungsprozessen der PH verknüpft und in die vorhandene IT-Systemlandschaft integriert?
9. Frage: **BSC-Überarbeitung:** In welchen Zeitabständen wurden Ziele, Kennzahlen und Massnahmen aktualisiert, und wer war an der PH zuständig für die Weiterentwicklung der BSC?
10. Frage: **Allgemein:** Welches waren aus Ihrer Sicht die schwierigsten Problemfelder und die wichtigsten Erfolgsfaktoren bei der Nutzung der BSC?

Bewertungsfragen zur Eignung der BSC-Methode für die PH Zürich

11. Frage: Wie würden sie folgende Aussagen zu einer BSC an der PH Zürich beurteilen?
Skala: 1 (trifft überhaupt nicht zu) bis 5 (trifft völlig zu)

- Die Strategie, deren Entwicklung und Umsetzung sind für das Management der PH Zürich mittlerweile zum unverzichtbaren Steuerungsinstrument geworden.
- Die BSC-Methode zur Strategieumsetzung ist für eine Hochschule als öffentlicher Betrieb mit Leistungsauftrag und Globalbudget sehr gut geeignet.
- Die BSC mit ihren verschiedenen Perspektiven passt als Instrument der Performance-Messung sehr gut zur Kultur der Pädagogischen Hochschule Zürich.
- Ergebnis- und Leistungskennzahlen sind heute ein fester Bestandteil im Führungsalltag der PH Zürich.
- Die betriebswirtschaftliche Steuerung der PH Zürich erfolgt heute über Outputgrößen (z. B. Vollzeitstudierende) und dazugehörige Kennzahlen (z. B. Kosten pro Student).

Selbständigkeitserklärung

„Ich erkläre hiermit, dass ich diese Arbeit selbstständig verfasst und keine anderen als die angegebenen Hilfsmittel benutzt habe. Alle Stellen, die wörtlich oder sinngemäss aus Quellen entnommen wurden, habe ich als solche kenntlich gemacht. Mir ist bekannt, dass andernfalls der Senat gemäss dem Gesetz über die Universität zum Entzug des auf Grund dieser Arbeit verliehenen Titels berechtigt ist.“



Zürich, 30. September 2013

Eckehart Messer

Über den Verfasser



Eckehart Messer

Abteilungsleiter Finanzen und Controlling bei der PH Zürich

Studium der Betriebswirtschaftslehre an der Johann Wolfgang Goethe-Universität in Frankfurt/Main, Abschluss Diplom-Kaufmann (1991).

Assistent der Wirtschaftsprüfung und Steuerberatung bei KPMG Frankfurt, Bestellung zum Steuerberater (1996).

Mitglied der Geschäftsleitung bei CSC Switzerland (IT-Branche); verantwortlich für Finanzen und Administration.

Seit 2004 bei der PH Zürich mit folgenden Schwerpunkten: Auf- und Ausbau der Kostenrechnung, Einführung einer webbasierten Personaleinsatzplanung für Dozierende, Konzeption eines Management-Informationssystems, Mehrjahresplanung, Budgetierung, Reporting, Jahresabschluss, Finanzberichterstattung.

Er ist verheiratet und lebt mit seiner Familie in 8610 Uster an der Südstrasse 16 b.