

## **Controlling in der öffentlichen Wirtschaft – Der Einsatz von Balanced Scorecards in der kommunalen Abfallwirtschaft**

**Munich Business School Working Paper**

2005-07

**Bert Stegmann**

Betriebswirtschaftlicher Berater

(vormals Bayerisches Institut für Angewandte Umweltforschung und –technik)

Kohlergasse 3

D-86152 Augsburg

E-Mail: BertStegmann@web.de

**Carsten Rennhak**

Munich Business School

Elsenheimerstraße 61

D-80687 München

E-Mail: Carsten.Rennhak@munich-business-school.de

Öffentliche Dienstleister sehen sich insgesamt aufgrund der aktuellen Liberalisierungsbestrebungen mit einem zunehmend dynamischeren Umfeld konfrontiert. Insbesondere kommunale Abfallwirtschaftsbetriebe werden in der Zukunft aufgrund von Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz einer höheren Wettbewerbsintensität und zunehmendem Kostendruck ausgesetzt sein.

Eine Neustrukturierung der Aufbau- und Ablaufstrukturen kommunaler Abfallwirtschaftsbetriebe ist deshalb unumgänglich. Dies macht eine umfassende Revision der betriebswirtschaftlichen Steuerungskonzepte in diesem Bereich notwendig, zumal in diesen Betrieben zum Teil enorme Controlling-Defizite feststellbar sind.<sup>1</sup> Erschwerend kommt hinzu, dass man bei der Steuerung und Optimierung abfallwirtschaftlicher Leistungsprozesse einer Vielzahl monetärer und nicht-monetärer Erfolgsgrößen konfrontiert ist, deren starke Fragmentierung eine konsequente Planung, Steuerung und Kontrolle erschwert.

Als Gegenentwurf zum Zielsystem des Shareholder Value in der Privatwirtschaft lässt sich für den öffentlichen Sektor eine so genannte Citizen Value-Konzeption definieren.<sup>2</sup> Im Mittelpunkt des Interesses steht darin eine Erhöhung des Bürger-/Wähler-Nutzens. Dies soll aber nicht heißen, dass Unternehmen, die sich der Shareholder Value-Konzeption verschrieben haben, über keine Bürger-/Wähler-Orientierung verfügen bzw. im Umkehrfall, dass öffentliche Unternehmen ökonomische Aspekte völlig ausblenden können.<sup>3</sup> In vielen kommunalen Abfallwirtschaftsbetrieben setzte in den vergangenen Jahren eine Zieldiskussion ein, welche in zunehmendem Maße zu einer zielsystembezogenen Positionierung im Spannungsfeld zwischen den Extremen der Shareholder- sowie der Citizen Value-Konzeption führt. Eine Konsequenz dieser Entwicklung besteht darin, dass sich für kommunale Abfallwirtschaftsbetriebe ein universelles, für alle gleichermaßen gültiges Zielsystem nicht länger ableiten lässt.<sup>4</sup>

### **Konzept Balanced Scorecard**

Vor diesem Hintergrund soll hier mit der Balanced Scorecard ein in der Unternehmenspraxis erfolgreich eingesetztes Controllinginstrument diskutiert werden, das bei der systematischen Zielstrukturierung und -implementierung einen wertvollen Beitrag liefern könnte.<sup>5</sup> Die Balanced Scorecard verbessert zum einen die Kommunikation des Zielsystems im Unternehmen. Zum

---

<sup>1</sup> Vgl. *Stegmann* (2002).

<sup>2</sup> Vgl. *Baum/Wagner* (2000a und b).

<sup>3</sup> Die Steigerung des Bürger-/Wählernutzens bei einer Citizen Value-Orientierung ist ein konzeptioneller Ansatz, bei dem gesellschaftspolitischen Zielen die höchste Priorität eingeräumt wird. Die Messung der adäquaten Zielerreichung erfolgt beim Shareholder Value-Konzept über das interne und externe Rechnungswesen. Externe Effekte werden dabei ausgeblendet. Im Citizen Value-Konzept hingegen entscheiden regelmäßig die Bürger in einem Wahlprozess über die grundlegenden Ziele und bewerten auf diese Weise auch den Grad der Zielerreichung.

<sup>4</sup> Vgl. *Baum et al.* (2002), S. 136ff.

<sup>5</sup> Die Kernidee der Balanced Scorecard besteht darin, das abstrakte Zielsystem eines Unternehmens in eine handhabbare Anzahl quantitativer und qualitativer Zielvorgaben zu übersetzen.

anderen transformiert sie qualitativ-abstrakte Unternehmensziele in konkrete Leistungsvorgaben.<sup>6</sup>

Die Balanced Scorecard stellt jedoch erst dann ein wirkungsvolles Instrument zur Steuerung und Optimierung der Leistungserstellung in der öffentlichen Abfallwirtschaft dar, wenn die Spezifika der abfallwirtschaftlichen Wertschöpfung bei deren Konzeption berücksichtigt werden.<sup>7</sup> Im Hinblick auf die Ausgestaltung einer Balanced Scorecard-Konzeption für die öffentliche Abfallwirtschaft lässt sich aus der Zielheterogenität kommunaler Abfallwirtschaftsbetriebe die Notwendigkeit ableiten, dass die Balanced Scorecard sowohl nicht-monetäre Prozessdaten – diese standen bislang im Mittelpunkt der Steuerung kommunaler Abfallwirtschaftsbetriebe – in zunehmendem Maße jedoch auch monetäre Erfolgsgrößen abzubilden in der Lage sein muss.

Im Gegensatz zu klassischen Controllinginstrumenten beschränkt sich die Balanced Scorecard nicht einseitig auf die Darstellung rein monetärer Leistungsbeurteilungsgrößen. Vielmehr integriert sie die den monetären Erfolgsgrößen vorgelagerten nicht-monetären Zielsetzungen. Dadurch kann die Eindimensionalität traditioneller, finanzwirtschaftlich orientierter Kennzahlensysteme überwunden werden. Vor diesem Hintergrund versucht die Balanced Scorecard vier Perspektiven – finanzwirtschaftliche Perspektive, Kundenperspektive, Prozessperspektive sowie Wachstums-/Entwicklungsperspektive – zu erfassen und zu bewerten (vgl. Abbildung 1).

Die finanzwirtschaftliche Perspektive bildet die Performance des Unternehmens auf Basis von Finanzkennzahlen ab, die das finanzwirtschaftliche Ergebnis eines Unternehmens abbilden und als „Finalziele“ für die Erfolgsgrößen der restlichen Balanced Scorecard-Perspektiven fungieren.<sup>8</sup>

---

<sup>6</sup> Die Aufgliederung des unternehmerischen Zielsystems in Zielbereiche ermöglicht eine umfassende Betrachtung des Unternehmensgeschehens. Insbesondere wird die oft vorherrschende Begrenzung auf rein monetäre Zielgrößen durch die simultane Berücksichtigung strategischer und operativer Zielgrößen abgelöst.

<sup>7</sup> Für eine ausführliche Darstellung der Spezifika der abfallwirtschaftlichen Leistungserstellung sowie einer auf diesen Leistungserstellungsbereich ausgerichteten Balanced Scorecard sei auf *Stegmann (2002)* verwiesen.

<sup>8</sup> Dies bedeutet, dass finanzwirtschaftliche Kenngrößen als Bewertungsmaß für die konkrete Erreichung von Zielen herangezogen werden, welche für die Zielspektren Kunden, Prozess und Entwicklung formuliert wurden.

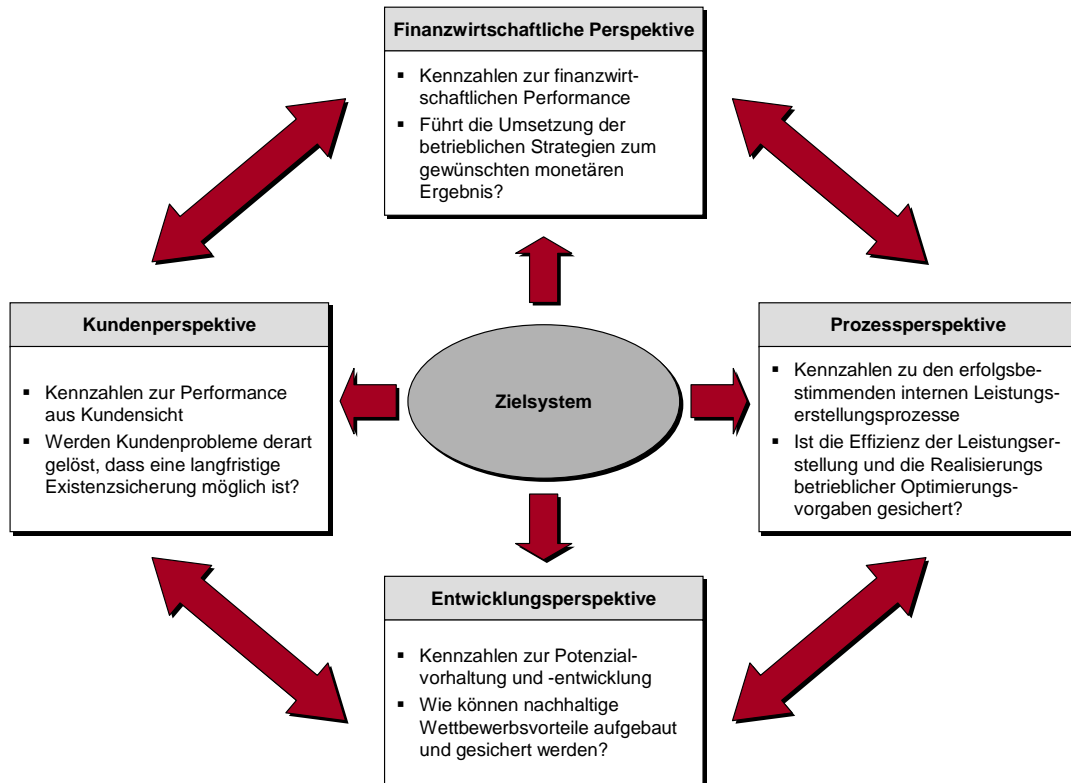


Abbildung 1: Basiskonzept der Balanced Scorecard

Die Kundenperspektive beleuchtet die Unternehmensleistung aus der Sicht der Kunden. Dieser Wechsel der Betrachtungsperspektive trägt entscheidend dazu bei, dass auch die absatzmarktbezogenen Erfolgsfaktoren Berücksichtigung finden.<sup>9</sup> Die Prozessperspektive fokussiert auf die internen Leistungserstellungsprozesse.<sup>10</sup> Prozessorientierung erleichtert neben einem Performance-Vergleich im Zeitablauf auch ein Benchmarking mit Best Practice-Unternehmen, die ähnliche Leistungsprozesse aufweisen. Die Entwicklungsperspektive misst die mitarbeiter- und anlagenbezogenen Potenzialvorhaltung und -entwicklung. In Ergänzung zum kundenorientierten Ansatz des strategischen Marketing, bei dem auf Grundlage von Markt- und Wettbewerbsanalysen ein Stärken-Schwächen-Profil entwickelt wird, wird hier ein ressourcenorientierter

<sup>9</sup> Wichtige Kennzahlen für die Kundenperspektive sind beispielsweise Kundenzufriedenheit oder –bindung, Marktanteil, Anzahl Neukunden, aber auch wettbewerbsbezogene Größen wie relative Qualität oder Preis-Leistungs-Verhältnis der angebotenen Produkte und Dienste. Aus unternehmerischer Sicht stellen sich dann auch Fragen nach Marken-, Kompetenz- und Imagebildung, um „unter diesem Dach“ in der Zukunft leichter Produkt- respektive Leistungsmodifikationen vornehmen und in den Markt einführen zu können.

<sup>10</sup> Die fortschreitende Automatisierung und Flexibilisierung des Leistungserstellungsprozesses bewirkt eine absolute Zunahme planender, steuernder und koordinierender Tätigkeiten. Die traditionellen Verfahren der Kostenrechnung können diese veränderte Situation im Sinne einer verursachungsgerechten Zurechnung der Kosten auf Kostenträger immer weniger gerecht werden. Diesem Mangel will eine Prozessorientierung begegnen, die als Ergänzung zur Produktbetrachtung auch kostenrechnerisch eingeführt wird. Die Prozesskostenrechnung dient vor allem. der Verbesserung der Wirtschaftlichkeitskontrolle in den Bereichen mit überwiegend dispositiven Tätigkeiten.

Ansatz verfolgt.<sup>11</sup> Nachhaltige Wettbewerbsvorteile können nur aufgebaut und verteidigt werden, wenn sie auf unternehmensspezifischen Ressourcen und Fähigkeiten beruhen.<sup>12</sup>

Die gleichgewichtige Analyse aller vier Perspektiven hat der Balanced Scorecard ihren Namen gegeben. Dieses moderne Controllinginstrument vermag eine Über-Betonung einer der Perspektiven zu verhindern und spiegelt damit die Vielschichtigkeit bzw. die Mehrdimensionalität von Unternehmenszielen adäquat wider. Der „Mehrdimensionalität“ der Balanced Scorecard kommt auch im Bereich der öffentlichen Abfallwirtschaft eine entscheidende Bedeutung zu, da die Leistungssteuerung kommunaler Abfallwirtschaftsbetriebe in zunehmendem Maße auf Grundlage einer Mischung aus monetären und nicht-monetären Kenngrößen erfolgt.

### Adaption für die öffentliche Abfallwirtschaft

Das Konzept einer Balanced Scorecard gilt es nun auf die spezifischen Anforderungen der öffentlichen Abfallwirtschaft hin anzupassen. Dies erfolgt in vier Schritten, wie Abbildung 2 zeigt.

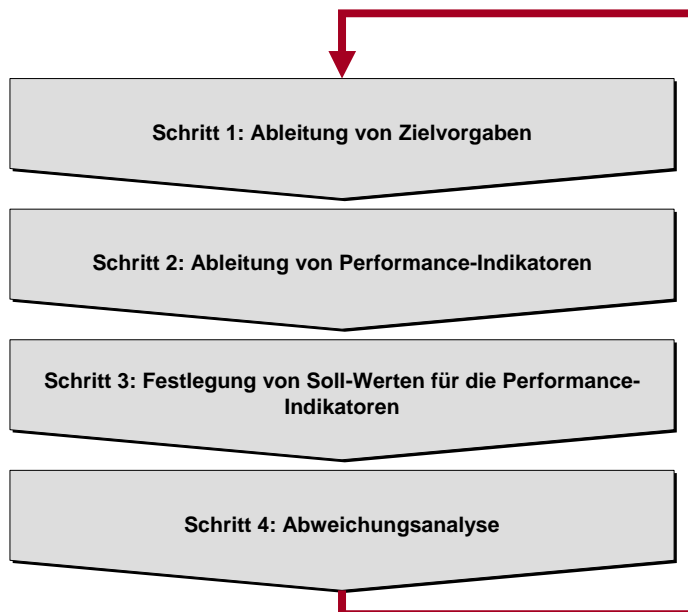


Abbildung 2: Anpassungsschritte Balanced Scorecard

Bei der **Ableitung von Zielvorgaben** kommt es in der öffentlichen Abfallwirtschaft wie oben beschrieben in der Regel es zu einer Relativierung der in der Privatwirtschaft vorhandenen Dominanz monetärer Leistungsbeurteilungsgrößen. Eine solche Anpassung des Zielsystems hat eine stärkere Betonung nicht-monetärer Erfolgsgrößen zur Folge. Eine mögliche Konsequenz ist, dass die Kundenperspektive im Rahmen der Balanced Scorecard stärker gewichtet wird.

<sup>11</sup> Baum et al. (2004), S. 234ff.

<sup>12</sup> Im Rahmen der Balanced Scorecard soll mit der Entwicklungsperspektive der Fokus auf die Inputseite der Leistungserstellung gerichtet werden. Das Hauptaugenmerk liegt dabei auf den Fähigkeiten und Ressourcen, die die Bewältigung der künftigen Herausforderungen ermöglichen.

Bei der Übertragung des Balanced Scorecard-Konzepts auf den Bereich der öffentlichen Abfallwirtschaft ist zudem zu berücksichtigen, dass die Leistungserstellung in diesem Sektor in der Regel die Spezifika einer Dienstleistungsproduktion aufweist. Der im Dienstleistungssektor dominante Produktionsfaktor ist meist das Humankapital. Für die Abfallwirtschaft gilt zudem im Besonderen, dass die Produktion sehr kapitalintensiv ist, d.h. auch dem Anlagekapital kommt eine zentrale Bedeutung zu. Dies hat zur Konsequenz, dass der Steuerung der Potenzialfaktoren in diesem speziellen Fall eine im Vergleich zur Sachgüterproduktion größere Bedeutung zugemessen werden muss.<sup>13</sup>

Eine wirkungsvolle Steuerung und Optimierung abfallwirtschaftlicher Leistungserstellungsprozesse gelingt erst dann, wenn die definierten Zielvorgaben durch die **Ableitung von Performance-Indikatoren** konkretisiert werden. Eine exemplarische Ableitung von Performance-Indikatoren für die öffentliche Abfallwirtschaft ist in Abbildung 3 dargestellt.

Im Rahmen der **Festsetzung von Soll-Werten für die Performance-Indikatoren** ist es kritisch, deren Ableitung nicht lediglich auf Basis einer unternehmensinternen Betrachtung festzulegen. Notwendig ist vielmehr ein Best-Practice-Vergleich. Die hierfür nötige Datenbasis lässt sich z.B. durch Benchmarking mit Unternehmen der eigenen Branche wie auch branchenfremden Unternehmen gewinnen. Die so generierten Daten können als realistische, weil empirisch beobachtete Soll-Werte Eingang in die Balanced Scorecard finden.<sup>14</sup>

---

<sup>13</sup> Zudem sollte bei einer Betrachtung der öffentlichen Abfallwirtschaft – im Gegensatz zu privatwirtschaftlichen Unternehmungen – nicht zwangsläufig von einem Wachstumsziel ausgegangen werden kann.

<sup>14</sup> Konkrete Beispiel für die im Rahmen eines Benchmarking-Prozesses thermischer Abfallbehandlungsanlagen gewonnenen Sollwertvorgaben finden sich beispielsweise bei *Baum et al.* (2002), S.136 ff. Vgl. auch *Baum et al.* (2000), S. 710ff.

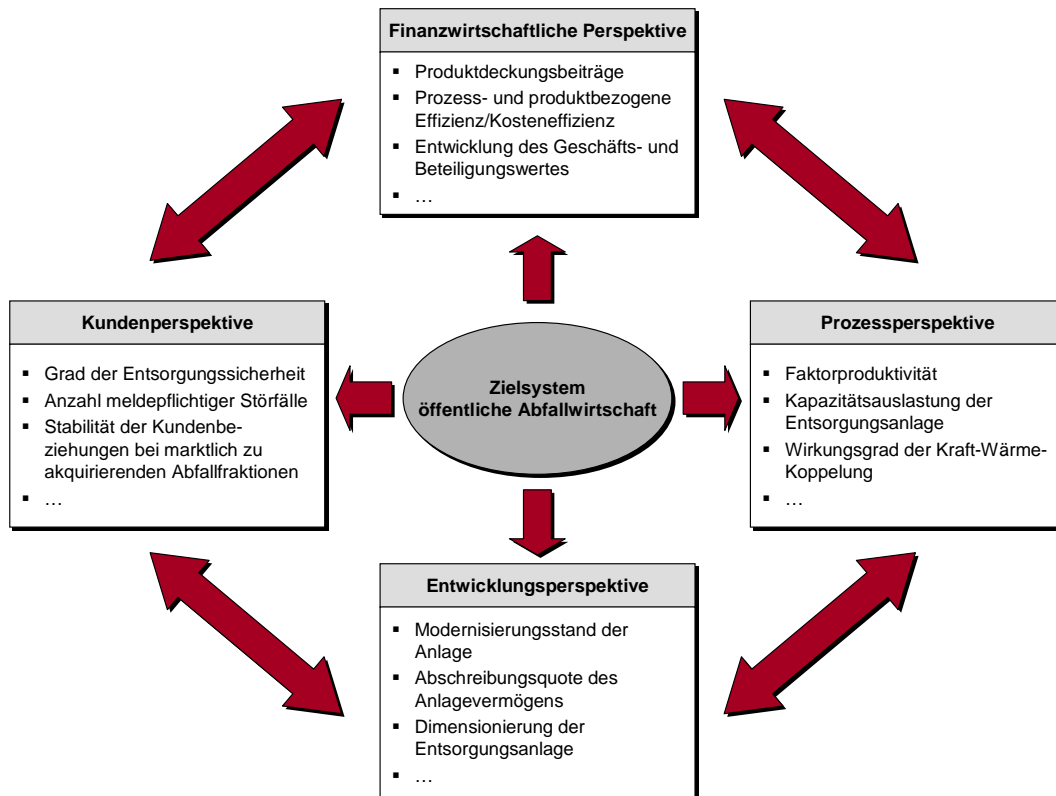


Abbildung 3: Beispiele Performance-Indikatoren öffentliche Abfallwirtschaft

Im Rahmen einer **Abweichungsanalyse** werden die Diskrepanzen zwischen den vorgegebenen Soll-Werten für die Performance-Indikatoren und den tatsächlich erzielten Ist-Werten der einzelnen Performance-Indikatoren aufgezeigt. Auftretende Differenzen müssen mittels Ursachenanalysen reflektiert werden, um zukünftige Abweichungen pro-aktiv zu vermeiden. Die Abweichungsanalyse schließt somit den Regelungskreislauf und gibt wiederum Inputs zur Ableitung der Zielvorgaben.<sup>15</sup>

### Fazit

Die zunehmende Dynamik in der öffentlichen Abfallwirtschaft führt zu einer stark zunehmenden Komplexität in den Betrieben wie auch in deren Umfeld. Die höhere Intensität des Wettbewerbs sowie der steigende Kostendruck werden die Leistungserstellung in der öffentlichen Abfallwirtschaft in zunehmendem Maße beeinflussen. Hieraus ergeben sich kritische Anforderungen an die betriebswirtschaftliche Steuerung, denen die kommunalen Abfallwirtschaftsbetriebe aufgrund ihres erkennbaren Steuerungsdefizits bislang kaum entsprechen können. Vor diesem Hintergrund wurde in diesem Beitrag mit der Balanced Scorecard ein modernes Steuerungsinstrument vorgestellt, mit dessen Hilfe die verschiedenen Erfolgsgrößen zielsystemkonform strukturiert und wirkungsvoll in das Planungs-, Steuerungs- und Kontrollsystem der öffentlichen Abfallwirtschaft integriert werden können.

<sup>15</sup> Vgl. *Stegmann* (2002).

Durch die Berücksichtigung von unternehmensextern generierten Soll-Werten für die Performance-Indikatoren, die im Rahmen von Benchmarking-Ansätzen gewonnen werden können, wird das Balanced Scorecard-Konzept für die öffentliche Abfallwirtschaft um eine „externe“ Best-Practice-Perspektive ergänzt. Dadurch werden die kommunalen Abfallwirtschaftsbetriebe in die Lage versetzt, ihre Performance systematisch und kontinuierlich zu verbessern.



## Literaturverzeichnis

*Baum, H.-G./Coenenberg, A.G./Günter T. (2004):* Strategisches Controlling, 3. Auflage

*Baum, H.-G./Przybilla, R.P./Stegmann, B. (2000):* Benchmarking als Instrument einer modernen Controllingkonzeption für die öffentliche Abfallwirtschaft – Zwischenergebnisse eines anwendungsorientierten Forschungsprojektes, in: Müll und Abfall, 32. Jg. 2000, H. 12, S. 710-717.

*Baum, H.-G./Przybilla, R. P./Stegmann, B. (2002):* Benchmarking als Instrument einer modernen Controllingkonzeption für die Betriebe der kommunalen Abfallwirtschaft, BlfA-Texte Nr. 18, Augsburg 2002, S. 136-140.

*Baum, H.-G./Wagner, J.M. (2000a):* Privatisierung versus Kommunalisierung der Abfallwirtschaft: Nur ein Nebeneinander von Shareholder- und Citizen-Value-Konzept verspricht langfristig Perspektiven (Teil I), in: Müll und Abfall, 32. Jg., H. 6, S. 330-344.

*Baum, H.-G./Wagner, J.M. (2000b):* Privatisierung versus Kommunalisierung der Abfallwirtschaft: Nur ein Nebeneinander von Shareholder- und Citizen-Value-Konzept verspricht langfristig Perspektiven (Teil II), in: Müll und Abfall, 32.Jg., H. 7, S. 400-410.

*Stegmann, B. (2002):* Benchmarking als Instrument einer New Public Management-orientierten Controllingkonzeption für kommunale Abfallwirtschaftsbetriebe, Aachen 2002.