

Diskussionsbeitrag Nr. 31

Abstract deutsch:

Mitgliedschaftliche Organisationen, wie Wirtschafts- oder Wohlfahrtsverbände, sind aufgrund ihrer spezifischen Merkmale durch die latente Gefahr einer Steuerungsparalyse gekennzeichnet. Diese Paralyse ergibt sich aus einem Nebeneinander von Über- und Untersteuerung. Übersteuerung resultiert aus einer Überbetonung von Entscheidungsprozessen gegenüber Zielen und Ergebnissen. Zu Untersteuerung kommt es, wenn Entscheidungen zu grundlegenden aber konflikträchtigen Fragen zugunsten nachrangiger Probleme verschoben werden. Die Balanced Scorecard (BSC), die sich gegenwärtig als Instrument für eine zielorientierte Unternehmensführung ausbreitet, wird als Ansatz zur Unterstützung eines aktivierenden Verbandsmanagements, das die latente Tendenz zur Über- und Untersteuerung verringert, vorgestellt. Dazu werden die Merkmale der BSC skizziert, ihre Übertragung auf Nonprofit-Organisationen und ihre Perspektiven und Grenzen für eine aktivierende Verbandsführung vorgestellt.

Markus Gmür/Julia Brandl

Die Balanced Scorecard als Instrument zur aktivierenden Steuerung mitgliederschaftlicher Organisationen

Januar 2000

Zusammenfassung

Mitgliedschaftliche Organisationen, wie Wirtschafts- oder Wohlfahrtsverbände, sind aufgrund ihrer spezifischen Merkmale durch die latente Gefahr einer Steuerungsparalyse gekennzeichnet. Diese Paralyse ergibt sich aus einem Nebeneinander von Über- und Untersteuerung. Übersteuerung resultiert aus einer Überbetonung von Entscheidungsprozessen gegenüber Zielen und Ergebnissen. Zu Untersteuerung kommt es, wenn Entscheidungen zu grundlegenden aber konflikträchtigen Fragen zugunsten nachrangiger Probleme verschoben werden. Die Balanced Scorecard (BSC), die sich gegenwärtig als Instrument für eine zielorientierte Unternehmensführung ausbreitet, wird als Ansatz zur Unterstützung eines aktivierenden Verbandsmanagements, das die latente Tendenz zur Über- und Untersteuerung verringert, vorgestellt. Dazu werden die Merkmale der BSC skizziert, ihre Übertragung auf Nonprofit-Organisationen und ihre Perspektiven und Grenzen für eine aktivierende Verbandsführung vorgestellt.

1. Verbandsmanagement zwischen Über- und Untersteuerung

Langfristige Planung wird von Verbänden zunehmend als notwendiges und aktuelles Steuerungsinstrument wahrgenommen. Dafür gibt es gute Gründe: Ein geeignetes Planungsinstrument ermöglicht zielorientierte Entscheidungen für die Zukunft. Außerdem wird die Verantwortung über Ergebnisse gegenüber Dritten transparent gemacht. Beide Funktionen sind wichtig für die Bestandssicherung eines Verbands.

In der Praxis liegt die Steuerungsproblematik von solchen mitgliederschaftlichen Organisationen entgegen häufiger Vermutungen nicht darin, dass sich ein Großteil der Planungen auf Finanzkennzahlen bezieht und die primären Zielsetzungen außer acht lässt. Es ist vielfach

festzustellen, dass auch Sachziele zur Genüge thematisiert und diskutiert werden. Die Probleme liegen vielmehr in dem hohen Aufwand, der mit der Gewinnung von Steuerungsinformationen betrieben wird, sowie in der schwachen Rückkopplung der Ergebnisse zu den verbandlichen Zielen. Die fortlaufende Aktivierung des Verbands in einer Weise, dass die internen Prozesse auch wirklich zur Zielerreichung und Interessendurchsetzung beitragen, wird so erheblich behindert.

Die heutige Situation vieler Verbände zeigt, dass die derzeit eingesetzten Steuerungsverfahren wenig geeignet sind, um zielorientierte Entscheidungen zu treffen und Transparenz bzgl. der Entscheidungsfindung gegenüber Dritten sicherzustellen. Verbandliche Steuerung geschieht im Spannungsfeld von umfassender Beteiligung und geteilter Verantwortung, welche vom Grundsatz her ausdrücklich begrüßt werden. So wie sie in der Praxis gelebt werden, sind Beteiligung und Teilung von Verantwortung die Hauptursachen sowohl für *Über-* als auch *Untersteuerungseffekte*.

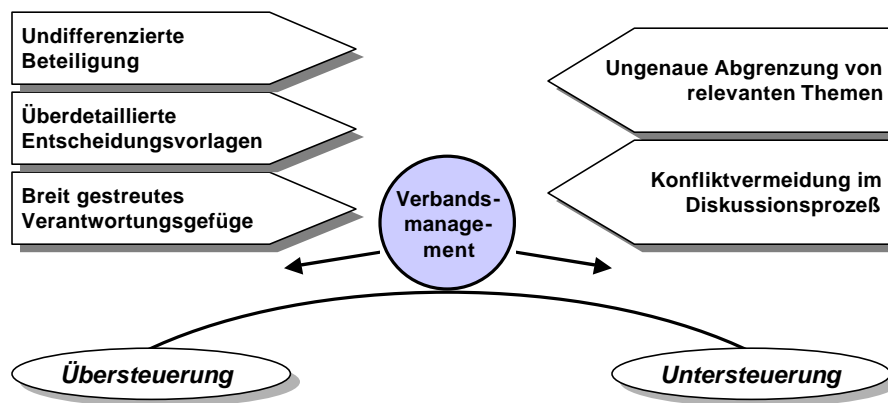


Abb. 1: Über- und Untersteuerung im Verbandsmanagement

Übersteuerung beruht auf einem unverhältnismäßig hohen Aufwand bei der Koordination von Verbandseinheiten (z. B. Fachausschüsse, Teilverbände) zur Gewinnung von Steuerungskennzahlen. Dieser Aufwand wird verursacht durch die umfassende Beteiligung verschiedenster Anspruchsgruppen, überdetaillierte Entscheidungsvorlagen sowie durch aufwendige, schleifenförmige Abstimmungsprozesse.

a) *Die undifferenzierte Beteiligung von Anspruchsgruppen führt dazu, dass fachliche Kompetenz für das Zustandekommen von Entscheidungen eine nur untergeordnete Rolle spielt.*

Entscheidungen werden in Verbänden durch interne Gremien und Arbeitsgruppen vorbereitet; externe Interessensvertreter werden mitunter ebenfalls um Empfehlungen gebeten. Da Entscheidungen möglichst umfassend abzusichern sind, werden eine Vielzahl von Akteuren

beteiligt. Dabei wird nur wenig darauf geachtet, über welche Kompetenzen die Befragten verfügen und in welcher Form Stellungnahmen gewichtet werden müssen. Folglich bringen auch diejenigen Anspruchsgruppen Meinungen ein, welche mangels unmittelbarer Betroffenheit nicht an einer Mitsprache interessiert sind, möglicherweise auch nicht über die entsprechende Fachkompetenz verfügen. Eine solchermaßen mangelnde Differenzierung bei der Einbindung gefährdet die Ergebnisqualität. Außerdem verzögert sich der zeitliche Ablauf des Entscheidungsprozesses, weil die Mitwirkungsbereitschaft durch das fehlende Betroffenheitsgefühl verringert wird.

- b) *Es besteht wenig Transparenz über verbandliche Aktivitäten, da der Detaillierungsgrad von Entscheidungsvorlagen häufig zu hoch bzw. zu undifferenziert ist.*

In mitgliedschaftlichen Organisationen wird großen Wert auf Transparenz gelegt.

Paradoxerweise wird aber gerade durch die Absicht, über alle Themen detailliert Rechenschaft abzulegen, ein hohes Maß an Intransparenz erreicht, weil ihr Gesamtzusammenhang nicht mehr überschaubar ist.

Bei Finanzkennzahlen besteht leicht das Risiko, überdetaillierte und daher wenig aussagekräftige Datenbestände (sog. „Datenfriedhöfe“) zu analysieren. Da der Zusammenhang mit den inhaltlichen Zielen des Verbandes vielfach nicht deutlich herausgestellt werden kann, sind sie als Steuerungsinstrument kaum einsetzbar. Dennoch werden sie oft als solches eingesetzt, weil sie den Verantwortlichen auf der Suche nach rationalen Entscheidungskriterien einen hohen Reifegrad suggerieren.

Bei inhaltlichen Zielen fällt es häufig schwer, Themen überhaupt zu Sachkomplexen zu bündeln und Ursache- und Wirkungszusammenhänge darzustellen. Der Grund: Diskussionen über Sachthemen sind für Verbände aufgrund der originären Interessen von je her „politisch“ und damit konfliktreicher. Lösungsvorschläge werden daher zwar ständig diskutiert, führen mangels geeigneter Abstimmungsverfahren aber nur selten zu konkreten Ergebnissen.

- c) *Abstimmungsprozesse werden in mehreren Schleifen durchgeführt, da die Bereitschaft zur Übernahme von Verantwortung gering ist.* Mitgliedschaftliche Organisationen verfügen über ein breit gestreutes Kompetenz- und Verantwortungsgefüge. Daher besteht die Tendenz, Entscheidungen möglichst nicht allein zu treffen, sondern sich bei möglichst vielen Akteuren rückzuversichern. Die geringe Bereitschaft zur Übernahme von Verantwortung ist häufig auch dann vorhanden, wenn den Akteuren die Kompetenz zur Entscheidung offiziell zugeschrieben ist. Bis es zu einer Entscheidung kommt, werden aufwendige Abstimmungsprozesse durchgeführt – die Organisation verhält sich gegenüber ihrem Umfeld passiv. Die Organe des Verbands werden hierbei umfassend einbezogen, bis zu einer definitiven Entscheidung vollziehen sich die Abstimmungen meist in mehreren Schleifen. Dies erweist sich in der Regel nicht nur als sehr zeitaufwendig, sondern führt insbesondere zur Verzögerung der erforderlichen Veränderungen. Je einschneidender eine Entscheidung für einen Verband ist, desto mehr Aufwand wird tendenziell in die Rückversicherung investiert.

Am Beispiel der von den Wirtschaftsverbänden eingereichten Vorschlags im Vorfeld zur gesetzlichen Pflegeversicherung (PflegeVG) soll der Preis wenig qualifizierter Entscheidungsvorlagen und hohem Beharrungsvermögen veranschaulicht werden:

Zu Beginn der Debatte über die Finanzierung von Pflegekosten Anfang der 90er Jahre hatten die drei Spitzenverbände der Deutschen Wirtschaft in Eigenregie ein Finanzierungsmodell entwickelt. Durch dieses sogenannte „Zwei-Komponenten-Modell“ sollten die Arbeitgeber vor allem von einer neuen Kostenbelastung durch steigende Sozialbeiträge weitestgehend verschont werden.

Durch die starke Fokussierung des verantwortlichen Arbeitskreises der Wirtschaftsverbände auf das Thema „Kostenbelastung“ wurden inhaltliche Kriterien zur Ausgestaltung der Pflegefinanzierung in den Hintergrund gedrängt. Damit war die Verfolgung der Pflegedebatte durch die Wirtschaftsvertreter nicht erheblich eingeschränkt.

Die Verbände beharrten lange Zeit auf ihrem Vorschlag, so daß eine Dialog- und Verhandlungsfähigkeit gegenüber anderen Interessensvertretern nur eingeschränkt möglich war. Eine wesentliche Ursache hierfür ist wohl in der weitgehend ungeklärten Verantwortlichkeit über die Richtungsgebung in der Pflegedebatte zwischen den Einzelverbänden zu sehen. Am ehesten war Konsens über die Beibehaltung der einmal gewählten Ausgangsposition zu erreichen. Erst als von anderer Seite bereits umsetzungsfähige Alternativmodelle vorlagen, sah man die Aussichtslosigkeit einer politischen Umsetzung des Arbeitgebervorschlages ein. Die Möglichkeiten zur Einflussnahme auf die nachfolgende Pflegedebatte waren in der Zwischenzeit aber erheblich geringer geworden.

Auf den ersten Blick erscheint es paradox, dass neben den aufgeführten Aspekten die **Untersteuerung** ein zentrales Problem von Verbänden darstellt. Untersteuerung ist gegeben, wenn Steuerungsentscheidungen sich nicht an der Wichtigkeit für die Erreichung der Verbandsziele orientieren. Sie beruht zum einen auf der geringen Fähigkeit, Entscheidungsprobleme auf Kernpunkte zu reduzieren und zum anderen auf der Furcht vor Auseinandersetzungen um konfliktthaltige Themen.

- a) *Verbänden fehlt es durch die ungenaue Abgrenzung von Themen vielfach an der Fähigkeit, Entscheidungsprobleme auf das Wesentliche zu konzentrieren.*

In den oft lange andauernden Diskussionsprozess fließen eine Vielzahl an Aspekten ein, die das Thema inhaltlich zunehmend komplex und damit schwer von angrenzenden Themenstellungen abgrenzbar machen. Wenn aber alles mit allem zusammenhängt, leidet darunter letztendlich die Handhabbarkeit des Themas. Durch die bis zum Schluss beibehaltene Komplexität lässt sich nur selten eine abstimmungsfähige Entscheidungsvorlage erreichen. Folglich werden nur wenige oder keine der zuvor diskutierten Fragen entschieden, die wahrgenommenen Probleme bestehen ungeachtet einer hohen Dringlichkeit zur Lösungsfindung fort.

- b) *Die Tendenz zur Konfliktvermeidung im Diskussionsprozess führt zu schwammigen Ergebnissen und zur Durchsetzung des jeweils Stärkeren.*

Die Entscheidungen auf unteren Organisationsebenen beziehen sich erfahrungsgemäß vor allem auf konfliktarme Themen – und sind in der Wahrnehmung der Funktionäre eher „unpolitisch“. Konfliktthaltige Inhalte hingegen werden häufig auf die nächsthöhere Verbandsebene getragen. Eine Annäherung im Laufe des mehrstufigen Diskussionsprozesses (z. B. Gremien, Ausschüsse) findet kaum statt, weil auf jeder Ebene Disharmonien innerhalb der Funktionäre (z. B. Austrittsdrohungen) bzw. Auseinandersetzungen mit einflussreichen Interessensvertretern (z. B. Drohung der Unterstützungsverweigerung) möglichst vermieden werden. Formulierungen in derartigen Entschlussfassungen sind möglichst schwammig gehalten, so dass auch die Integration von zuvor widersprüchlichen Auffassungen möglich wird. Wenn Entscheidungen dann doch unumgänglich werden, erfolgen sie häufig im Sinne der konfliktstärkeren Fraktion innerhalb des Verbandes. Letztlich richtet sich durch dieses Harmoniestreben die Verbandstätigkeit entweder an Interessen einer konfliktorientierter Interessensvertreter aus oder setzt die originäre Kompetenz zur Positionsbestimmung gänzlich außer Kraft.

Ein weiteres Beispiel aus dem Bereich der Wirtschaftsverbände illustriert das Problem: Vermutlich aufgrund ihrer unterschiedlichen Einschätzung der Entsenderichtlinie für europäische

Arbeitnehmer im Baugewerbe im Jahr 1995 hat die Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (BDA) einen Mitgliedsverband verloren. Bei der bevorstehenden Gesetzesänderung zugunsten der deutschen Bauarbeitgeber ging es darum, die befürwortende Haltung der Bauindustrie mit der kritischen allgemeinen Verbandsposition auf einen Nenner zu bringen. Ein Zuspitzen der Problemlage hatte sich bereits seit Monaten abgezeichnet; dennoch wurde eine innerverbandliche Debatte über das Thema wegen seiner Konflikthaltigkeit immer wieder verdrängt. Schließlich trat der Bauverband aus der Dachorganisation aus, weil er seine Interessen nicht mehr vertreten sah.

Etwa zur gleichen Zeit wurde eine Gesetzesänderung zur Absenkung der Mindesthöhe bei der Lohnfortzahlung im Krankheitsfalle diskutiert. Obwohl sich durch die neu vorgegebene Mindesthöhe von 80 Prozent faktisch kaum etwas änderte (tarifliche Vereinbarungen beliefen sich in fast allen Branchen weiterhin auf 100 Prozent), nahm die äußerlich wahrnehmbare Debatte innerhalb der Arbeitgeberverbände hierzu einen weitaus größeren Raum als bei der Entsenderichtlinie ein.

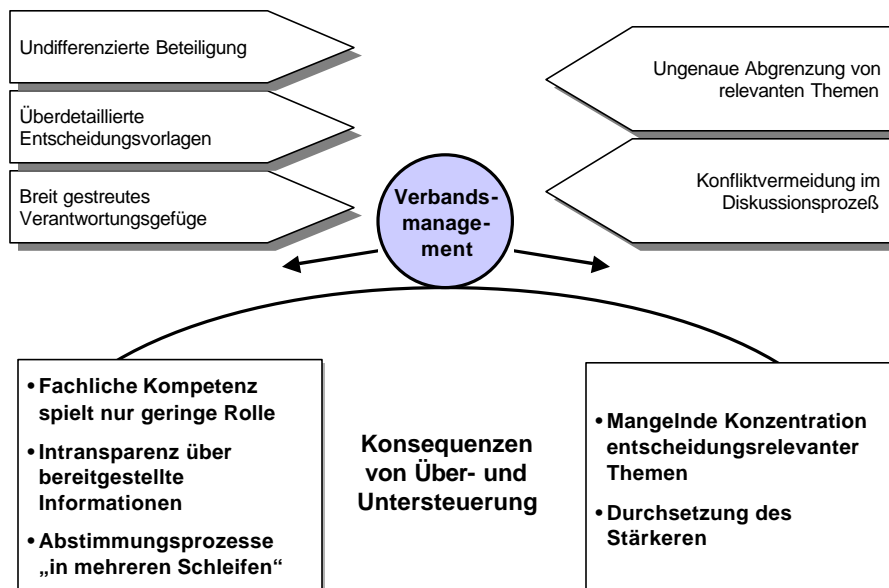


Abb. 2: Effekte der Steuerungsschwächen im Verbandsmanagement

Die Beispiele zeigen, dass die Steuerungsmöglichkeiten von mitgliedschaftlichen Organisationen durch die aufgezeigten Probleme maßgeblich reduziert werden. Die Entscheidungsfähigkeit bezieht sich letztlich nur auf Teilaspekte von Problemen bzw. konfliktarme Fragen, die mitunter mit einem hohen Aufwand erarbeitet worden sind. Durch diese Form der selektiven Problembearbeitung werden anstelle von Veränderungsmöglichkeiten die Beharrungstendenzen innerhalb des Verbands verstärkt. Häufig sind es sogar die für den Fortbestand der Organisation entscheidenden Fragen, die nicht bzw. nur unbefriedigend gelöst werden können. Entscheidungen werden nicht gefällt, wenn ihre Wirkung zu wenig fassbar bzw. zu konflikthaltig sind. Verbandsfunktionäre befassen sich deswegen häufig mit kleineren, handhabbaren Problemstellungen (z. B. Mitgliederverwaltung).

Komplexe bzw. politische Fragen werden hingegen kaum diskutiert, weil die Gefahr eines innerverbandlichen Zerwürfnisses sehr groß erscheint.

Es wird folglich ein Verfahren benötigt, das zur Herstellung einer verbesserten Entscheidungsfähigkeit bei Verbänden beiträgt und eine aktivierende Steuerung einleitet. Dieses Verfahren muss vier Funktionen erfüllen: Es sollte **Aufgabenbereiche integrieren, Entscheidungen auf das Wesentliche konzentrieren, Kompetenzen zuordnen** und ihnen eine **Richtung geben**.

2. Die Balanced Scorecard als Steuerungsinstrument

Seit in den 70er Jahren formale Planungs- und Steuerungsmodelle zunehmend der Überzeugung gewichen sind, Managementprobleme seien viel zu komplex, um sich in einfache Modelle übersetzen zu lassen, hat kein Steuerungsinstrument so großes Interesse hervorgerufen wie gegenwärtig die Balanced Scorecard von Kaplan/Norton (1997). Die Balanced Scorecard (BSC) ist ein formalisiertes System von Messgrößen, mit dem der Zielerreichungsgrad in vier wesentlichen **Managementfeldern** eines Wirtschaftsunternehmens laufend überprüft wird:

- **Finanzen:** Hier geht es in erster Linie darum, den Erwartungen der Geldgeber gerecht zu werden. Die Rentabilitätsziele können durch Liquiditäts- oder Sicherheitsziele ergänzt werden.
- **Kunden:** Dieses Managementfeld bezieht sich auf die kundenorientierte Gestaltung des Leistungsprogramms.
- **Prozesse der Leistungserstellung:** Für die angestrebten Kundenleistungen sind die internen Prozesse der Leistungserstellung und der unterstützenden Bereiche entsprechend auszurichten.
- **Lernen und Innovation:** Schließlich ist die organisationale Innovationskraft und Lernfähigkeit laufend zu gewährleisten.

Der Begriff setzt sich aus zwei Worten zusammen, die die wesentlichen Merkmale des Konzepts beschreiben: Eine „Scorecard“ ist ein schriftlich niedergelegter Katalog von Kriterien, deren Erreichung gemessen wird. „Balanced“ wird die Scorecard dadurch, dass sie sowohl „harte“ monetäre als auch „weiche“, d.h. vor allem qualitativ auszudrückende Kriterien enthält und diese Kriterien in einem ausgewogenen Verhältnis zueinander stehen.

Die BSC beruht auf der Annahme, dass Unternehmen nur dann langfristig bestehen können, wenn es dem Management gelingt, in allen vier Feldern gleichermaßen erfolgreich zu sein. Ist ein Unternehmen auch nur in einem einzigen Feld schwach, gefährdet es die Zielerreichung auch in den drei anderen Feldern. Für jedes Feld werden Ziele gesetzt und Messkriterien und Toleranzspielräume definiert, mit denen festgestellt werden kann, wie gut die dazugehörigen Ziele bereits erreicht worden sind. Sieht ein Unternehmen sein wesentliches Ziel im Managementfeld Kunden beispielsweise darin, die Kundenbindung zu erhöhen, bietet sich als Messkriterium die Fluktuationsrate im Kundenstamm an. Schließlich werden die gegenseitigen Abhängigkeiten zwischen den einzelnen Zielgrößen geklärt. Das ist in Hinblick auf die Umsetzung der Scorecard und die spätere Analyse von eventuellen Zielabweichungen von Bedeutung.

Die Ziele werden im ersten Schritt für das gesamte Unternehmen bestimmt. Anschließend werden die Beiträge der einzelnen Unternehmensbereiche, seien es Funktionsbereiche oder eigenständige Geschäftseinheiten, zum Gesamtziel bestimmt. Auf dieser Grundlage werden wiederum bereichsspezifische Scorecards erstellt.

Welche Ziele zu verfolgen sind und woran diese gemessen werden, lässt das Konzept offen. Diese Entscheidungen sind von jedem Unternehmen individuell zu treffen. Somit erfüllt die Balanced Scorecard in der „Grundausführung“ folgende vier **Funktionen**:

1. **Integration:** Die BSC verbindet eine große Spanne von Aufgabenbereichen und weist auf ihre inneren Zusammenhänge hin: kein finanzieller Erfolg ohne Prozessoptimierung und kein Markterfolg ohne laufende organisationale Lernfortschritte.
2. **Vereinfachung:** Wesentliche Ziele werden in den Vordergrund gerückt und Prioritäten gesetzt. Handlungsfähig ist das Management einer Organisation, wenn die Zahl der zu verfolgenden Ziele und Erfolgsgrößen überschaubar ist.
3. **Systematisierung und Transparenz:** Die BSC bietet ein Ordnungsschema für vielfältige Ziele und Erfolgskriterien, die das Management eines Unternehmens seiner Leitung zugrunde legen will, und zeigt darüber hinaus verbleibende Lücken auf, die zu schließen sind. Mit der Systematisierung werden Kompetenzen und Verantwortung verteilt und zugeordnet. Das ist auch eine wichtige Voraussetzung dafür, Ziele und Erfolgsgrößen sowie Konflikte und Synergien transparent zu machen.
4. **Ausrichtung:** Verbandsmanagement muss sich mit einem komplexen Geflecht betrieblicher Funktionen auseinandersetzen. Diese Funktionen lassen sich in Zielen bündeln. Dadurch bekommt die Verbandsführung eine eindeutige Ausrichtung in ihren Leitungsaktivitäten.

Der Einsatz einer Balanced Scorecard hat erheblich weiterreichende Konsequenzen, wenn das Abhängigkeitsverhältnis der vier Managementfelder weiter spezifiziert wird: Man führt dazu eine Hierarchie der Zielverfolgung ein, wie sie die folgende Abbildung zeigt.



Abb. 3: Hierarchie der Managementfelder in der Balanced Scorecard

Die höchste Priorität wird der Erreichung der finanzwirtschaftlichen Ziele und hier besonders der Steigerung des Unternehmenswerts für die Kapitalgeber („Shareholder Value“) eingeräumt: Welchen Umsatz bzw. welchen Ertrag muss das Unternehmen erreichen, damit es für die Kapitalgeber ausreichend attraktiv ist? Voraussetzung zur Erreichung der finanzwirtschaftlichen Ziele ist der Markterfolg, die Befriedigung der Kundenbedürfnisse. Die Auswahl der Produkte und

Dienstleistungen ist aber nach dem Kriterium der finanzwirtschaftlichen Zielerreichung zu treffen. Das hat konsequenterweise zur Folge, dass Unternehmen angestammte Märkte oder Produktlinien zugunsten lukrativerer Aktivitäten aufgeben, auch wenn sich damit womöglich Identität und Erscheinungsbild grundlegend verändern. Markterfolg beruht wiederum auf der Optimierung der Leistungserstellungsprozesse, deren effiziente Gestaltung hat sich andererseits aber an der Steigerung des Kundenwerts zu orientieren. Schließlich wird der Lern- und Innovationsförderung ein hoher Stellenwert zugeordnet, aber Personal- und Organisationsentwicklung müssen sich verstärkt am Ziel der Effizienzsteigerung in der Leistungserstellung messen lassen. Obwohl die vom Konzept der Balanced Scorecard postulierten Zusammenhänge unmittelbar nachvollziehbar erscheinen, zieht die praktische Umsetzung häufig grundlegende Änderungen in der Produktpolitik, den Organisationsstrukturen oder der Gestaltung des Weiterbildungsprogramms nach sich.

Wie und unter welchen Bedingungen lässt sich das Konzept der BSC auf das Management eines Verbands sinnvoll anwenden? Die wesentlichen **Besonderheiten eines Verbands** im Unterschied zu einem Unternehmen lassen sich in folgenden fünf Merkmalen zusammenfassen:

1. **Sachziel-Dominanz:** Die Zielsetzungen von Verbänden sind nur begrenzt mit den Erfolgskriterien von Unternehmen vergleichbar, wo Formalziele wie die Gewinnmaximierung einen hohen Stellenwert haben, was auch ein Konzept wie die BSC betont. Bei Verbänden sind solche Formalzielen zwar ebenfalls vorhanden, aber sie sind den inhaltlichen Zielsetzungen, die sich auf Organisationszweck und –auftrag beziehen, untergeordnet. Das Interesse am gemeinsamen Erreichen der Sachziele ist ausschlaggebend zur Gründung eines Verbands, und sein Erfolg bemisst sich vorrangig an der laufenden Bestätigung der Zielverfolgung. Unternehmen können ihre Produkte und Märkte mit dem Ziel der Wertsteigerung neu bestimmen, Verbände ihren politischen oder gesellschaftlichen Auftrag aber nur in wenigen Ausnahmefällen. Die Sachziel-Dominanz hängt auch eng mit der besonderen Motivationsstruktur der Mitglieder und Beschäftigten zusammen. Für die BSC bedeutet das, dass an die Stelle des Shareholder Value der Stakeholder Value als Bündel von Sachzielen treten muss.
2. **Interessenvielfalt:** Ein Verband ist nicht gleich der Summe seiner Mitglieder. Während bei der Verbandsgründung in der Regel eine hohe Übereinstimmung über das Sachziel vorliegt, ergeben sich später durch die Ausdifferenzierung der Verbandsstrukturen (z. B. in Fachgremien) verschiedene Anspruchsgruppen mit individuellen Interessenlagen. Durch die Zusammenarbeit mit Externen kommen weitere Interessen dazu, die auf die Erreichung der Sachziele einwirken. Eine langfristig erfolgreiche Verbandsarbeit beruht darauf, alle Ziele in die Steuerungsinstrumente abgewogen aufzunehmen. In der BSC müssen Ausgleich und Bündelung vielfältiger Interessen gelingen, um den Stakeholder Value als oberstes Organisationsziel zu maximieren.
3. **Adressaten:** Je nach Organisationstyp richten sich die Leistungen einer mitgliedschaftlichen Organisation entweder an die Mitglieder, wie das bei Interessenverbänden der Fall ist, oder die Leistungsempfänger sind wie bei einem Wohlfahrtsverband zwar Externe, aber sie erbringen keine Gegenleistung, die zu den Organisationszielen beiträgt. An die Stelle des rein ökonomisch verstandenen Kundennutzens sind die Erwartungen der Leistungsadressaten der Organisation zu setzen. Verbände stehen zwar gegenüber anderen Interessenträgern auch in einer Wettbewerbssituation, aber nicht um wirtschaftliche Austauschbeziehungen sondern um

politischen Einfluss. Ihre Adressaten, die „Kunden“ des Verbands, bereiten nicht die wirtschaftliche Grundlage des Verbands. Das bedeutet, dass die beiden oberen Felder der BSC anders verknüpft werden müssen als es bei Wirtschaftsunternehmen der Fall ist.

4. **Politische Rahmenbedingungen:** Alle Organisationen des Dritten Sektors stehen mehr oder weniger im Spannungsfeld zwischen Markt und Staat. Dies bedeutet Abhängigkeit von der Gestaltung der politischen Rahmenbedingungen. Finanzwirtschaftliches Zielsystem und Leistungserstellung werden in hohem Maße von gesetzlichen Vorschriften geprägt, die den Handlungsspielraum für die Betätigung eines Verbandes abstecken. Diese Inhalte müssen sich in der BSC über alle vier Ebenen hinweg wiederfinden. Da sich die Rahmenbedingungen laufend ändern, sollten sich für eine langfristige Planung im Zielsystem zusätzlich hiervon unabhängige Zielsetzungen wiederfinden.
5. **Demokratisches Prinzip:** In Verbänden spielen Wahlen als Steuerungsmechanismus eine wichtige Rolle. Nicht nur werden führende Positionen nach diesem Prinzip besetzt, sondern auch Sachentscheidungen werden damit legitimiert. Auch nach einer Zielfestlegung sind Entscheidungsträger darauf angewiesen, sich laufend des Mandats zur Zielrealisierung zu versichern. Das ist vor allem für den Prozess der Erstellung einer BSC von großer Bedeutung.

In der folgenden Abbildungen sind die wesentlichen Besonderheiten mitgliederschaftlicher Organisationen (gegenüber Wirtschaftsbetrieben) und ihre Konsequenzen für eine Balanced Scorecard einer solchen Organisation zusammenfassend dargestellt. Dabei sind die Ebenen, welche ohne weiteres übertragbar sind, grau unterlegt.

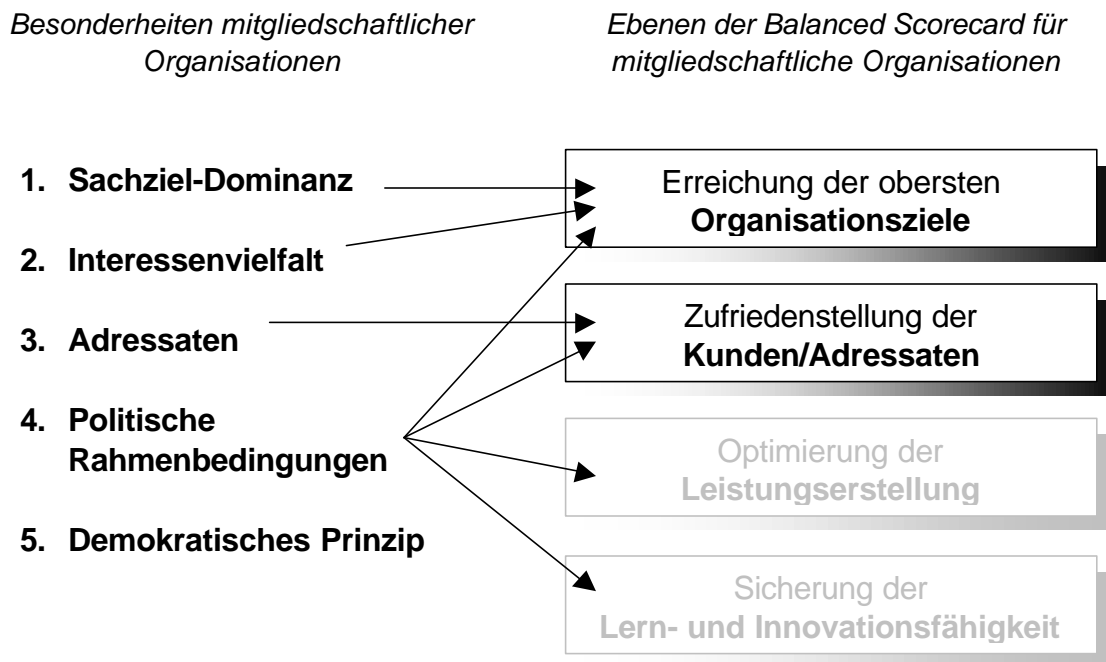


Abb. 4: Übertragung der Balanced Scorecard auf die Verbandsführung

Für die Erstellung einer Balanced Scorecard ergeben sich daraus vorrangig Konsequenzen für die beiden ersten Ebenen. Was die beiden Managementfelder der Leistungserstellung bzw. der Lern- und Innovationsfähigkeit betrifft, so finden sich dagegen enge Parallelen. Auch Verbände müssen

sich immer wieder mit Fragen der Effizienz ihrer Leistungen auseinandersetzen; Innovations- und Lernfähigkeit sind auch hier eine wichtige Voraussetzung, um veränderten Erwartungshaltungen der Mitglieder oder Adressaten entgegenzukommen.

3. Die Balanced Scorecard am Beispiel eines Wirtschaftsverbands

Ausgangspunkt der Balanced Scorecard sind die obersten **Organisationsziele**. Lassen sich diese nicht unmittelbar und ausreichend konkret aus der Organisationsverfassung (z.B. eine Vereinsatzung oder ein Genossenschaftsvertrag) ableiten, ist ein Zielklärungsprozess notwendig. Dabei sind die Interessen der wichtigsten internen und externen Stakeholders zu ermitteln und abzugleichen. Die Balanced Scorecard beruht ganz wesentlich auf der Idee, die Organisationstätigkeit immer wieder mit Blick auf die grundlegenden Ziele zu überprüfen. Das setzt allerdings voraus, dass die Ziele ausreichend messbar sind.

<p><i>Wie werden wir von unseren wichtigsten Stakeholders gesehen, wenn wir unsere Ziele verfolgen?</i></p>	<p>Organisationsziele</p> <p>Beispiele für Ziele:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Stakeholder Value erhöhen - Öffentliche Wahrnehmung erhöhen - Wirksamkeit verbessern <p>Messgrößen:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Zufriedenheit der Stakeholders - Bekanntheitsgrad - positives Image
---	--

Abb. 5: Das Managementfeld der Organisationsziele in der BSC

Wirtschaftsverbände werden als Interessenvermittlern von den angeschlossenen Mitgliedern – natürlichen oder juristischen Personen - getragen. Ihre Oberziele bestehen in der erfolgreichen Interessendurchsetzung sowie in der laufenden zeitnahen Information der Mitglieder über relevante politische Entwicklungen. Da der Erfolg der Interessenvertretung im politischen Prozess nur sehr beschränkt beeinflussbar ist, eignen sich ergebnisbezogene Messkriterien der Zielerreichung nur sehr beschränkt. An deren Stelle bieten sich aber maßnahmenbezogene Kriterien, wie z.B. die Anzahl von Publikationen oder öffentlichen Veranstaltungen zu wesentlichen politischen Fragen an. Auf der anderen Seite nehmen die Einflussmöglichkeiten mit der Anzahl der angeschlossenen Mitglieder zu, was sich an der Zugangs-/Abgangsbilanz des Verbands messen lassen dürfte.

Der zweite Schritt ist die Festlegung des Leistungsprogramms für die **Kunden** oder **Adressaten** der Organisation. Damit sind diejenigen Personen und Gruppen gemeint, welche die Leistungen der Organisation in Anspruch nehmen. Ob und in welcher Form sie dies tun, ist Grundlage für die Erreichung der Oberziele.

<p><i>Welche Ergebnisse und welchen Zusatz-nutzen müssen wir unseren Kunden/ Adressaten bieten, um unsere Organisations-ziele erreichen zu können?</i></p>	<p>Kunden/Adressaten</p> <p>Beispiele für Ziele:</p> <ul style="list-style-type: none"> - wettbewerbsfähige Leistungen - kompetente Ansprechpartner - Gespür für aktuelle Trends - Ansprechbarkeit rund um die Uhr <p>Messgrößen:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Preisniveau - positives Image - Zufriedenheit der Kunden/Adressaten - Öffnungszeiten
--	--

Abb. 6: Das Managementfeld der Kunden/Adressaten in der BSC

Was die Informationsfunktion betrifft, so fallen für einen Interessenverband Stakeholders und Kunden/Adressaten in einer Person zusammen. In der Interessenvermittlung erweitert sich der Adressatenkreis jedoch. Hier stellt sich die Frage, wie der Verband gegenüber politischen Institutionen, konkurrierenden Verbänden oder wichtigen Informationsquellen auftritt, um sein Oberziel erreichen zu können. Wird beispielsweise die Aufrechterhaltung einer engen Beziehung zu Vertretern der Bundes- und Landesministerien angesehen, so ließe sich eine Zielerreichung an der Anzahl von Gesprächen oder Informationsmaßnahmen messen, die durch Vertreter des Verbands initiiert werden.

Dritter Schritt in der Entwicklung der Balanced Scorecard ist die Zielbestimmung für die Prozesse der **Leistungserstellung**. Dabei geht es um Effizienz und Effektivität der Leitungs- wie der ausführenden Tätigkeiten in den einzelnen Bereichen der Organisation. Stehen Kosten und Nutzen der Teilprozesse in einem wirtschaftlichen Verhältnis zueinander (Effizienz) und tragen die Prozesse auch wirklich zur Zielerreichung der Kunden-/Adressatenleistung bei (Effektivität)?

<p><i>Welche Leistungsprozesse und welche Infrastruktur müssen wir sicherstellen, um den Erwartungen unserer Kunden/Adressaten zu genügen?</i></p>	<p>Leistungserstellung</p> <p>Beispiele für Ziele:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Geschwindigkeit in der Leistungserstellung - Prozessqualität - wettbewerbsfähige Kostenstruktur <p>Messgrößen:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Prozesszeiten - Qualität der Leistungen - Aufwand/Kosten für einzelne Leistungen
--	---

Abb. 7: Das Managementfeld der Leistungserstellung in der BSC

Die wichtigsten Leistungserstellungsprozesse eines Interessenverbands betreffen sein Wissensmanagement, d.h. die Effizienz der Informationsbeschaffung, der Wissensverarbeitung und schließlich auch der Wissensspeicherung in Bezug auf die Erwartungen der Adressaten des Verbands. Die Effizienz der Informationsaufbereitung für die angeschlossenen Mitglieder ließe sich beispielsweise am zeitlichen und finanziellen Aufwand für die Publikationsorgane ermesen, ihre Qualität wiederum über Erhebungen der internen Zufriedenheit.

Abschließend sind Ziele und Messgrößen für die Fähigkeit der Organisation zu **Lernen und Innovation** zu bestimmen. Sie sollen gewährleisten, dass die Organisation auch im weiteren Verlauf in der Lage ist, sich veränderten Bedingungen selbstorganisierend anzupassen. Maßnahmen dazu können auf der Ebene von Einzelpersonen, Gruppen oder den Strukturen und Prozessen der Gesamtorganisation ansetzen. Dementsprechend reichen sie von der individuellen Weiterbildung, über Quality Circles bis zur Einrichtung eines Vorschlagwesens. Wichtig dabei ist der Zusammenhang zwischen den drei wesentlichen Voraussetzungen für Veränderungen in Organisationen: Die Fähigkeit, Veränderungen zu realisieren („können“), die Motivation dazu („wollen“) und schließlich die organisatorischen Rahmenbedingungen, die Veränderung ermöglichen („dürfen“). Letztere erstrecken sich von flexiblen Strukturen über individuelle

Entscheidungsspielräume bis zu den Ressourcen und Instrumenten, um notwendige Veränderungen durchzuführen.

<p><i>Welche Leistungsprozesse und welche Infrastruktur müssen wir sicherstellen, um den Erwartungen unserer Kunden/Adressaten zu genügen?</i></p>	<p>Lernen und Innovation</p> <p>Beispiele für Ziele:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Fertigkeiten verbessern - Innovationskraft erhöhen - anforderungsgerechtes Gehaltssystem <p>Messgrößen:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Zufriedenheit der Kunden/Adressaten - Anzahl Verbesserungsvorschläge - Zufriedenheit der Aktiven/Angestellten
--	---

Abb. 8: Das Managementfeld der Lern- und Innovationsfähigkeit in der BSC

Die Lern- und Innovationsfähigkeit eines Wirtschaftsverbands speist sich aus einer Vielzahl organisationsstruktureller und personeller Faktoren. Die Aufrechterhaltung des Qualifikationsniveaus der Mitarbeiter gewährleisten laufende Personalentwicklungsmaßnahmen, die sich auch in einer BSC erfassen und auf dieser Grundlage messen lassen. Neben diesem Inputfaktor kann die Scorecard in diesem aber auch durch Outputfaktoren abgesteckt werden, etwa die Anzahl von Optimierungsvorschlägen oder die generelle Arbeitszufriedenheit der Angestellten.

4. Perspektiven und Grenzen der Balanced Scorecard für ein aktivierendes Verbandsmanagement

Wie wirkt sich die Einführung einer Balanced Scorecard auf das Management einer Verbandsorganisation aus? Welche Perspektiven für eine aktivierende Verbandsführung eröffnet sie? Beziehen wir uns dazu auf die eingangs benannten typischen Steuerungsprobleme des Verbandsmanagements:

Typische Steuerungsprobleme	Mögliche Effekte	Lösungsansätze durch die BSC
• Undifferenzierte Beteiligung von (Interessen-)Gruppen	• Fachliche Kompetenz spielt nur geringe Rolle	• Konzentration der Weiterentwicklung von Kompetenzen auf Ziele
• Hochgradig detaillierte Entscheidungsvorlagen	• Intransparenz	• Verknüpfung von Fach- und Finanzkennzahlen
• Geringe Bereitschaft zur Übernahme von Verantwortung	• Aufwendige Abstimmungsprozesse	• Kopplung der Verantwortlichkeit an Zielerreichung (MbO)
• Ungenaue Abgrenzung von Themen	• Fehlende Konzentration auf entscheidungsrelevante Themen	• Themenfilterung
• Konfliktvermeidung im Verhandlungs- und Entscheidungsprozeß	• Ziel- und Meinungsbildung durch konfliktfähigere Partei	• Verfahren zur Konfliktbewältigung

Abb. 9: Lösung verbandstypischer Steuerungsproblemen von durch die BSC

- Die **Kompetenzen** der an Entscheidungen beteiligten Anspruchsgruppen werden mitunter als fachlich ungeeignet angesehen. Ausgehend vom Zielsystem der BSC können nicht nur Themenfelder bestimmt werden, welche die zu beteiligenden Anspruchsgruppen durch eine entsprechende Fokussierung klar eingrenzen. Es lassen sich mit zunehmendem Interesse an Beteiligung auch Anforderungen an die Qualifikation der Entscheider bzw. der Vorbereiter von Entscheidungen definieren, die eine Art Zugangsvoraussetzung bilden. Hierzu sollte zunächst auf Basis der Anforderungen eine Bestandsaufnahme zur Ermittlung des Qualifikationsbedarfs durchgeführt werden.
Künftige Personalentscheidungen, insbesondere Personalentwicklungsmaßnahmen, werden damit zur Stärkung der Kompetenzen des Verbands in Bezug auf die vereinbarten Ziele getroffen; die Qualität der Beschlüsse wird so nachhaltig verbessert.
- Eine Verbesserung der **Transparenz** von Entscheidungsvorlagen lässt sich durch eine BSC in zweifacher Hinsicht erreichen: Zum einen erlaubt die Scorecard eine Verknüpfung von inhaltlichen Zielen und finanziellen Steuerungsgrößen. Durch eine zusammenhängende Darstellung erhalten Entscheider deutlich mehr Steuerungsinformationen und erweitern damit ihren Spielraum bei der Lenkung von Verbandseinheiten maßgeblich.
Zum anderen bietet die BSC über die klare Abgrenzung von Verantwortlichkeiten die Möglichkeit, den gewünschten Detaillierungsgrad von Entscheidungsvorlagen personen- bzw. funktionsbezogen zu regeln. Auch wenn die abgestufte Ordnung von Informationen scheinbar mit höherem Aufwand verbunden scheint, ist eine zielgruppengerechte Aufbereitung von Informationen wegen der verbesserten Transparenz vorzuziehen.
- Die Teilung von **Verantwortung** zwischen Organen ist ein wesentliches Merkmal von demokratischen Organisationen. In Verbänden führt dies mitunter zu unerwünschten Effekten wie z. B. einer mangelnden Bereitschaft zur Übernahme von Verantwortung und aufwendigen

Abstimmungsprozessen. Eine BSC ordnet den verbandlichen Funktionsträgern die Verantwortung für (Teil-)Ziele zu und schafft damit Transparenz über Zuständigkeiten. Ähnlich wie im Kontraktmanagement in der öffentlichen Verwaltung wird die Verantwortung zwischen dem „was“ und dem „wie“ geteilt. Demnach soll die politische Führung sich auf die Formulierung der Ziele einer Maßnahme konzentrieren („was“), während der Verwaltung die konkrete Umsetzung („wie“) in alleiniger Zuständigkeit in die Hände gelegt wird. In diesem Prinzip kommt eine Grenzziehung zum Ausdruck, die Zuständigkeiten verteilt und dadurch eigenständiges Handeln der Beteiligten legitimiert. Auf diese Weise kann Verantwortung ohne laufende nachträgliche Kontrolle delegiert werden kann. Gelingt es im Zielbildungsprozess den Zielrahmen festzulegen und basisdemokratisch abzusichern, ist die Balanced Scorecard eine ausreichende Legitimationsgrundlage für das Verbandsmanagement. Da die Erreichung der Ziele auf Grundlage der Scorecard stets messbar ist, wird auch die Bewährung in der Verantwortung überprüfbar. Es obliegt nun dem Funktionsträger, seine Ressourcen zielführend einzusetzen.

- Die BSC geht von obersten Zielsetzungen aus, die schrittweise konkretisiert und mit Themenfeldern ausgefüllt werden müssen. Dabei werden entsprechend der anfangs festgelegten Prioritätensetzung Themen innerhalb des Zielkorridors mit unterschiedlicher Relevanz versehen. Dies geschieht wahlweise über ein analytisches Bewertungsverfahren (z. B. Nutzenanalyse) durch die Funktionäre oder über die Mitglieder. Mittels einer so durchgeführten Abgrenzung wird die **Filterung** von Themen möglich, die vordringlich bearbeitet werden sollten. Die Abgrenzbarkeit der Themen zur Vermeidung von zu hoher Komplexität wird dabei durch das Verfahren der Themenableitung aus Zielen gewährleistet.
- Die komplexe Interessenvielfalt als Voraussetzung der Verbandstätigkeit bringt immer wieder konfliktäre Entscheidungssituationen mit sich, die zu einer Blockierung der Verbandstätigkeit führen kann. Die Ursache dieser Konflikte lässt sich mit einer Scorecard nicht beseitigen, aber ihre Entwicklung kann dazu genutzt werden, in einen strukturierten Diskussionsprozess über die Zielverflechtungen als Verfahren zur **Konfliktbewältigung** einzutreten. Eine Klärung von Zielen und Zielprioritäten setzt voraus, dass sie für alle Beteiligten transparent sind, und dazu bietet sich das Instrument an.

Die Balanced Scorecard kann als Instrument dazu genutzt werden, die Tendenz vieler mitgliedschaftlicher Organisationen zur partiellen Übersteuerung, wie wir sie zu Beginn dieses Beitrags skizziert haben, zu vermindern. Sie schließt auf der anderen Seite häufig anzutreffende Lücken der Untersteuerung. So bietet sie sich als Richtschnur zu einem Verbandsmanagement an, das sich auf die wesentlichen Erfolgsfaktoren konzentriert und diese so verschlankt, dass sie gestaltbar und entwicklungsfähig werden.

5. Kritisches Résumé und abschließende Empfehlungen

Die Balanced Scorecard kann als nützliches Instrument zur langfristigen Steuerung einer gemeinwirtschaftlichen Organisation wie eines Unternehmens eingesetzt werden. Aber mit der Anwendung dieses Instruments sind auch **Grenzen** verbunden, die allerdings weniger im Konzept selbst als in generellen praktischen Problemen in der Anwendung formalisierter Instrumente liegen:

- Formalisierte Verfahren machen im Zusammenhang mit ihrer Neueinführung deutlich, wo Lücken in der integrierten Steuerung einer Organisation bestehen. Sind sie erst einmal eingesetzt, führen sie aber leicht dazu, dass sich das Management nur noch auf die Kriterien, die das Verfahren vorsieht, konzentriert. Damit werden unter Umständen unerwünschte neue „blinde Flecken“ erzeugt.
- Formalisierte Verfahren, welche die Messbarkeit der Ziele betonen, führen leicht dazu, dass sich das Blickfeld des Managements zukünftig nur noch auf quantifizierbare Kriterien versteift. Die quantitative Leistungserfüllung kann die schwerer erfassbare Qualität der Leistungserstellung in den Hintergrund drängen.
- Formalisierte Verfahren können die Präzision der Organisationssteuerung erhöhen, aber sie tragen die Gefahr einer Bürokratisierung in sich, welche die Effizienzgewinne unter Umständen wieder verzehrt, wenn sich das formale Verfahren von seinem zugrunde liegenden Zweck entfernt und verselbstständigt.

So liegen Chancen und Gefahren der Anwendung dieses Instruments für ein aktivierendes Verbandsmanagement eng beieinander. Die nachfolgenden sechs **Empfehlungen** für die Einführung einer Balanced Scorecard sollen den Abschluss dieses Beitrags bilden:

1. Begreifen Sie die Balanced Scorecard als Ordnungs- und Orientierungshilfe, aber vermeiden Sie, dass das Instrument zum Zwangskorsett für die Verbandsführung wird.
2. Bleiben Sie authentisch, sowohl was die inhaltliche Ausgestaltung der Balanced Scorecard für Ihre Organisation als auch den Prozess ihrer Entwicklung betrifft. Die BSC taugt nicht als Standardlösung sondern ist nur dann hilfreich, wenn sie die besonderen Zusammenhänge der spezifischen Organisation in ihren wesentlichen Zügen deckungsgleich abbildet.
3. Verlieren Sie das Ziel, das Sie mit der Balanced Scorecard verfolgen nicht aus den Augen. Wird das Instrument zum Selbstzweck, behindert es die Verbandsführung mehr als dass es sie unterstützt.
4. Verwenden Sie auf den Prozess der Entwicklung der Scorecard alle Zeit, die Sie benötigen, damit Sie in der Umsetzung ohne Zeitverzug handeln können.
5. Beteiligen Sie im Prozess der Entwicklung der Scorecard möglichst alle wichtigen Interessengruppen, damit in der Umsetzung die Einzelverantwortungen, auf die sich die Beteiligten verständigt haben, auch wirklich respektiert und angenommen werden.
6. Halten Sie die Balanced Scorecard lernfähig! Ein Ziel- und Kriterienkatalog ist eine wichtige Orientierungshilfe, aber sie ist kein geeignetes Dogma unter den Bedingungen komplexer und dynamischer Umweltbedingungen.

Die Balanced Scorecard kann nicht alle Managementprobleme eines Verbands lösen, aber sie kann ein wichtiges Hilfsmittel zur operativen Steuerung mitgliederschaftlicher Organisationen sein und damit an der Verbandsspitze Freiräume für die Beschäftigung mit den grundlegenden strategischen Entscheidungen schaffen.

Literatur

Kaplan, Robert S./Norton, David P. (1997) Balanced Scorecard: Strategien erfolgreich umsetzen,
Stuttgart, Schaeffer-Poeschel

Die Autoren: **Dr. Markus Gmür**
Universität Konstanz
Lehrstuhl für Management
Sektion für Wirtschafts- Rechts- und Verwaltungswissenschaft
Fach D 93
78457 Konstanz

Telefon: 07531/88-2493
E-mail: markus.gmuer@uni-konstanz.de

Julia Brandl
KPMG Consulting GmbH
Public Services
Kurze Mühren 1
20095 Hamburg

Telefon: 040/32015-326
E-mail: JBrandl@kpmg.com