

Die Modernisierung des Dienstleistungsunternehmens Polizei

Teil 2: Das Managementinstrument Balanced Scorecard

Von Jürgen Stierle und Helmut Siller

In der letzten Ausgabe der Kriminalistik (S. 686 ff.) befassten sich Stierle et al. mit den Möglichkeiten zur Leistungssteigerung und Kostenreduzierung durch konsequente Kundenorientierung und gesunde Führung. Die zweiteilige Serie wird nunmehr mit dem Managementinstrument Balanced Scorecard (BSC) fortgesetzt. Anfang der 1990er Jahre entwickelten Kaplan/Norton im Rahmen eines Forschungsprojekts an der Harvard University die BSC als Führungs- und Kennzahlensystem. Rund 20 Jahre später bescheinigt eine Studie dem Konzept der BSC einen hohen Reifegrad: Jedes zweite der befragten Unternehmen wendet die BSC seit über fünf Jahren an, knapp 30 % führten sie bereits 2001 oder früher ein, ein relevanter Indikator für die Praxistauglichkeit. Über 60 % der DAX-Unternehmen setzen die BSC ein; und 80 % der befragten Unternehmen sind mit dem Konzept insgesamt sehr zufrieden.¹ Worin liegt der Nutzen einer BSC für das Dienstleistungsunternehmen Polizei, und wie kann eine BSC für die Polizei professionell entwickelt werden?

1. Das Grundmodell der BSC

Der Schweizer Aloys Gälweiler entwickelte in den 1970er Jahren die Grundlagen seines sog. Navigationssystems zur Füh-

rung von Unternehmen und NPOs. Der Grundgedanke: Eine reine Beschäftigung mit dem (operativen) Tagesgeschäft reicht unter den heutigen komplexen und dynamischen Umfeldbedingungen nicht mehr

aus; es bedarf zusätzlich einer strategischen Führung, die sich auf die Erfolgspotenziale, also die Voraussetzungen für Erfolg, als Steuerungsgrößen konzentriert und dies mit den operativen Aufgaben konsequent verbindet.² Von Malik stammt das Urteil: „Gälweilers Konzept der Strategischen Führung ist ein hocheffizientes Navigationssystem.“³

Im deutschen Sprachraum fügte Bleicher noch die normative Ebene hinzu, für ihn bedeutet integriertes Management die Vernetzung der drei Managementebenen

- **Normative Führung** (Formulierung von Visionen und interner „politics and policies“)
- **Strategische Führung** (Formulierung von Missionen und Strategien)
- **Operative Führung** (Planung und Umsetzung von Maßnahmenplänen).⁴

Zeitgleich und konzeptionell ähnlich wurde in den USA die BSC entwickelt. Sie kann zur Unterstützung des Konzepts des integrierten Managements wertvolle Dienste leisten.

Der Begriff „Balanced“ umfasst folgende drei Aspekte:

- Neben finanziellen sind auch nicht finanzielle Ziele und Messgrößen (wie z. B. Zufriedenheit von Kunden und Mitarbeitern) einzubeziehen.
- Neben quantifizierbaren (z. B. Personalkosten) sind auch nicht quantifizierbare Ziele und Messgrößen (z. B. Reputation, Bekanntheitsgrad) zu verfolgen.
- gleichgewichtige („balanced“) Berücksichtigung von Vision, Strategie und Operation.

BSC ist, vereinfacht gesagt, ein systemischer Ansatz, der helfen soll, zielgerich-



Dr. Jürgen Stierle, Geschäftsführer Unternehmensberatung Stierle Consulting, Recklinghausen



Mag. Dr. Helmut Siller, MSc) Fachautor, Fachbereichsleiter Rechnungswesen und Controlling Institut für Unternehmensführung, FH Wien

tetes strategisches Denken und Handeln auf allen Ebenen eines Unternehmens zu fördern. Ziel ist die Umsetzung von Vision und Strategie ins Tagesgeschäft. Im Zentrum der BSC steht die Strategie als ein Instrument der Verhaltenssteuerung zur Umsetzung des Geschäftsmodells eines Unternehmens in die praktische Tat („Translating strategy into action“).⁵ Abbildung 1 versucht, die Zusammenhänge zu verdeutlichen.

Obwohl es in der Praxis mittlerweile eine große Zahl an Varianten des ursprünglichen BSC-Modells gibt, ist die BSC im Kern ein Managementsystem und gleichermaßen ein (Kennzahlen-)Messsystem.⁶

Als Managementsystem sind Visionen und Strategien auf ihrem Weg zur Umsetzung in die Realität laufend zu managen („Lofty vision and strategy statements don´t easily translate into action at the local level“;⁷ und zwar in vier „Perspektiven“ (Dimensionen, Handlungsfeldern):

- Finanzen (und Wirtschaftlichkeit)
- Kunden und Markt
- Interne Prozesse
- Lernen und Entwicklung der Mitarbeitern.

Damit werden nicht nur die Wünsche von Shareholdern (Anteilseignern), sondern auch anderer Stakeholder (Anspruchsgruppen am Unternehmen) berücksichtigt.

Als Messsystem („What you measure is what you get“⁸) ist die BSC geeignet, die Vision und die daraus abgeleiteten strategischen Ziele eines Unternehmens in operative und zugleich operationale Messgrößen zu übersetzen.⁹ Die BSC reflektiert damit das heute erforderliche ganzheitliche, integrierte Managementverständnis, d. h. eine Kombination von normativem, strategischem und operativem Management.

Die BSC hat sich in der Praxis als Instrument der strategischen Unternehmensführung etabliert. Ihr größter Nutzen liegt in der Erhöhung der Effektivität einer Organisation durch konsequente Ausrichtung der Führung an Zielen und deren Erreichung. Um nachhaltig erfolgreich zu sein, benötigt jede Organisation ein Bild davon, was sie langfristig erreichen möchte (Vision).¹⁰ In der nächsten Stufe beantwortet die Strategie die Frage „Wie kommen wir dort hin?“. Oft scheitert nun die Umsetzung der Strategie in das operative Tun an Durchsetzungsbarrieren.

Kaplan/Norton identifizieren vier Hindernisse in der Strategieumsetzung:



Abbildung 1: Das Navigationssystem der Führung (Quelle: Eschenbach/Siller 2011, S. 24)

Dimension	Strat. Ziel	Messgröße	Ist-Wert	Ziel-Wert	Maßnahme
Wirkungsauftrag	Ziel1				
	Ziel2				
Anspruchsgruppen	Ziel1				
	Ziel2				
Finanzen	Ziel1				
	Ziel2				
Interne Prozesse	Ziel1				
	Ziel2				
Lernen/Entwicklung	Ziel1				
	Ziel2				

Abbildung 2: Übersicht über Ziele und Messgrößen (Quelle: Eigene Darstellung)

- „The Vision Barrier“: Visionen und Strategien lassen sich nicht in konkrete Steuerungsgrößen übersetzen und bleiben daher unverstanden.
- „The People Barrier“: Strategien lassen sich nicht mit den Zielvorgaben und Incentives einzelner Mitarbeiter verbinden.
- „The Ressource Barrier“: Es gibt keine Verbindung zwischen Strategie und Budgetierung.
- „The Management Barrier“: Es finden nur operative Kontrollen laufender strategischer Reviews statt.¹¹

Die BSC kann diese Lücke schließen durch konsequentes Messen der Zuordnung von konkreten Maßnahmen zu den jeweiligen strategischen Zielen. Der Gesamtrahmen ist in Abbildung 2 dargestellt. Die Zahl der Ziele je Dimension ist dabei zwecks besserer Übersicht auf zwei beschränkt.

Im Ergebnis besteht eine BSC aus einem Set an Zielen, wobei jedes Ziel mit folgenden Kriterien konkretisiert ist:

- Messgröße
- Ist-Wert
- Zielwert (Plan mit Zeitbezug)
- Maßnahme zur Umsetzung.

Unternehmen, die mit der Balanced Scorecard (BSC) arbeiten, sind erfolgreicher als ihre Wettbewerber. Dies ergab eine Studie der Management-Beratung Horváth & Partners 2008 bei mehr als 100 großen und mittelgroßen Unternehmen in Deutschland, Österreich und in der Schweiz, welche die BSC einsetzen.¹²

2. Bisherige Modernisierungsbemühungen in der Polizei

Dazu eine Wortmeldung der Gewerkschaft der Polizei (GdP):

„Die Polizei Hamburg muss aufgrund der katastrophalen Versäumnisse in der Vergangenheit umstrukturiert werden. Angesichts der Personalknappheit an den Polizeikommissariaten und der Misere bei der Nachwuchsgewinnung steht die Gewährleistung der

Inneren Sicherheit in dieser Stadt auf dem Spiel. ... Die Rahmenbedingungen sind schlecht: Fehlende Beförderungsperspektiven, Personalnot, eine bevorstehende Pensionierungswelle, unzureichende Bewerberzahlen sowie die Streichung der Heilfürsorge für Berufsanfänger sorgen für eine miserable Stimmung in der Hamburger Polizei. Die Umstrukturierung darf nicht zu einer Sparveranstaltung nach dem Rasenmäherprinzip werden. Intelligente Ansätze sind gefragt – bevor man wieder am Personal „herumspart“, stehen für die GdP die noch immer vorhandenen und teuren „Leuchtturmprojekte“ (wie z. B. das Polizeimuseum) im Vordergrund.“¹³

Reformprojekte gab es schon in der Vergangenheit. Ein Beispiel dafür ist das Projekt „Neue Steuerungsmodelle (NSM) in der Polizei. Veränderungen des Verhältnisses von Politik, Verwaltung und Interessenvermittlung im staatlichen Verwaltungsreformprozess, untersucht am Beispiel der Polizei der Länder und des Bundes unter besonderer Berücksichtigung des Landes NRW“ (gefördert von der Hans-Böckler-Stiftung), in dem festgestellt wurde: Das Kernproblem des NSM lässt sich vor allem als Akzeptanzproblem bei den Bediensteten der Polizei („People Barrier“) darstellen. Die wesentlichen Elemente der NSM sind: Produktkataloge, Zielvereinbarungen, Dezentrale Ressourcenverantwortung, Budgetierung, Controlling, QM, Kundenorientierung.

Die Reform-Forschungsgruppe „polikon“ unter Leitung von Prof. Lange (Universität Marburg) untersuchte jedes einzelne Instrument der NSM auf ihre Akzeptanz bei Polizistinnen und Polizisten – u. a. mit dem Resultat, dass z. B. Zielvereinbarungen noch eher angenommen wurden, als z. B. das Instrument Controlling.

Bei bisherigen Reformprojekten wurde oft eine „Modernisierungsbürokratie“ geschaffen. Die anfängliche Euphorie, eine Chance auf Abbau von Bürokratie zu nutzen, wurde durch Selbstaufschreibung, Berichtswesen und Gremienarbeit weitgehend ins Gegenteil verkehrt.

Ernsthafte Entflechtungen des regulatorischen Rahmens sollten mit einer Aufgabenkritik beginnen. Wichtig und positiv ist, wenn der Modernisierungsprozess von der Gewerkschaft über die Personalräte begleitet wird. Die Polizei bemüht sich, den Spagat zwischen dem Sicherheitsbedürfnis des Bürgers und den wechselnden

politischen Vorgaben auszuhalten. Dieser Spagat darf aber nicht zur Zerreißprobe werden.

Das Forschungsteam um Prof. Lange ermittelte vor allem zwei Problemfelder:

- Zum einen gab es am Beginn des Reformprozess keine NSM-Variante, die speziell auf die Bedingungen der Polizei ausgerichtet war. Es wurde dabei zu wenig berücksichtigt, dass es bei Kommunen um Leistungsverwaltung, bei der Polizei aber um Eingriffsverwaltung geht.
- Zum anderen wurde die Einführung von NSM fast ausschließlich aus einer Binnenperspektive gesehen. Die anderen notwendigen Reformmodule wie Organisationsentwicklung (welchen Zuschnitt sollen Polizeibehörden haben?), Personalentwicklung (welche Veränderungen müssen in der Ausbildung erfolgen?) und die Außenbeziehungen (was ist Wirkung und wie soll diese in Zusammenarbeit mit anderen Behörden und mit dem Bürger erreicht werden?) wurden am Anfang ausgeklammert, da es sich um scheinbar politische Fragen handelt. Das kann aber nicht gelingen, denn das NSM-Konzept baut auf der Antwort auf, was Aufgabe der Polizei sein soll (Aufgabenkritik).¹⁴

3. Die BSC in der Polizei

Der Nutzen, für die Polizei bzw. die einzelnen Polizei- bzw. Kreispolizeibehörden (KPB) eine BSC bzw. BSCs zu entwickeln, liegt vor allem in Folgendem:

- Diskussion und Klärung der Vision und der Aufgaben einer modernen Polizei.
- Diskussion über und Formulierung einer Strategie bzw. strategischer Stoßrichtungen zur Umsetzung der Vision.
- Erstellung eines Ziel- und Maßnahmen-Tableaus in einer BSC, um den Grad der Umsetzung strategischer Ziele laufend zu prüfen.

Studien zeigen, dass die größten Umsetzungserfolge letztlich durch eine Fokussierung auf die Ziel-Maßnahmen-Verknüpfungen bzw. das Maßnahmen-Management und nicht durch die Kennzahlenorientierung erreicht werden.

Die BSC ist für die öffentliche Verwaltung insgesamt besonders gut geeignet, da es ihrem Wesen entspricht, mehrere Ziele unterschiedlicher Natur und Herkunft abzubilden und Zusammenhänge zwischen den Zielen aufzuzeigen.

Folgende Erfolgsfaktoren sind für die BSC-Entwicklung wesentlich:

- Die politische Führung steht klar hinter der Polizeiführung.
- Die Polizeiführung steht klar hinter dem Projekt. Der Wille zur Gestaltung und Veränderung ist vorhanden.
- Die Führungskräfte kommunizieren klar die Ziele und den Nutzen der BSC-Einführung an die Beteiligten.
- Gute Projektplanung.
- Es steht Mitarbeiterkapazität für Tätigkeiten wie Feindefinition der Kennzahlen und Organisation zur Datenerhebung zur Verfügung.
- Eine zeitliche Entlastung kann durch Einschaltung professioneller externer Unterstützung erzielt werden.
- Mindesteinschaltung von internen Mitarbeitern, um einen Transfer an Know-How zu ermöglichen und die eigenen Mitarbeiter zum laufenden Einsatz der BSC zu befähigen.
- Erfahrung mit betriebswirtschaftlichen Methoden ist nicht unbedingt erforderlich, aber von Vorteil.

4. Skizzierung des Projekts „Einführung der BSC in der Polizei“¹⁵

Vor dem eigentlichen Projektstart ist eine Grundsatzentscheidung über Einführungsumfang und -tiefe zu treffen. In der Polizei als großer Organisation ist es denkbar, dass sich die Führung in einem ersten Schritt für die Einführung der BSC (nur) in einem Teilbereich der Organisation (z. B. einer KPB) entscheidet. Die Erfahrungen aus diesem Pilotbereich können dann genutzt werden, um die BSC auch in anderen Bereichen einzuführen.

Es entspricht dem BSC-Gedanken, die nachgeordnete Organisation ggf. bis auf Ebene einzelner Polizistinnen und Polizisten in die Umsetzung der Strategie einzubeziehen („Herunterbrechen“). Bei der Entscheidung über die Einführungstiefe gibt es kein Patentrezept – zu unterschiedlich sind die einzelnen Organisationen als soziale Gebilde.

Jene Führungskräfte und Polizisten, die die BSC in die Organisation „hineintragen“ sollen, müssen in den Entwicklungsprozess einbezogen werden. Sie können dann im Zuge des „Herunterbrechens“ als Multiplikatoren fungieren. Dazu können sie für ihren jeweiligen Verantwortungsbereich eigene BSCs entwickeln. Eine Alternative wäre es, lediglich einzelne Ziele oder Zielwerte aus der übergeordneten BSC an die Gegebenheiten ihres (kleinen) Bereichs anzupassen.

Für die Entwicklung einer BSC hat sich erfahrungsgemäß eine strukturierte, mehrstufige Vorgangsweise bewährt:

1. Strategische Stoßrichtungen vereinbaren
 2. Dimensionen der BSC auswählen
 3. Strategische Ziele vereinbaren
 4. Zielzusammenhänge überprüfen („Ursache-/Wirkungsbeziehungen“)
 5. Messgrößen bestimmen
 6. Zielwerte festlegen
 7. Strategische Maßnahmen vereinbaren.
- Die einzelnen sieben Schritte werden ausführlich erläutert:

4.1 Strategische Stoßrichtungen vereinbaren

Erster Schritt muss die Diskussion und Formulierung einer tragbaren, für alle Beteiligten akzeptabel Vision sein.

Strategische Stoßrichtungen sind der folgende Diskussionspunkt. Sie stellen Schwerpunkte in Bezug auf die Leistungen und die Stakeholder der Polizei dar. Gemeinsam bilden sie die Strategie.

Eine ausformulierte Vision und Strategie bilden die Basis für Einführung und Funktionieren einer BSC. Erfahrungsgemäß ist diese Voraussetzung in der Praxis oft nicht gegeben bzw. hat sogar den Vorteil, dass am Anfang eben (konstruktive) Fundamentalkritik geübt werden kann und muss. In diesem Fall – wie auch bei der Polizei der Fall – stellt die Visions- und Strategieentwicklung einen wesentlichen Bestandteil des BSC-Projekts dar.

Die Polizei hat einen Daseinszweck, eine Mission (einen Auftrag). Dies kann ein gesetzlichen Auftrag oder auch (nur) ein Leitbild sein. Der (gesetzliche) Auftrag und Leitbilder stellen somit den Bezugsrahmen für das Festlegen strategischer Stoßrichtungen dar. Dies sollte immer im Rahmen eines Workshops erfolgen, erfahrungsgemäß sinnvollerweise mit professioneller externer Moderation.

Gut geeignete betriebswirtschaftliche „Werkzeuge“ zur Unterstützung der Visions- und Strategieentwicklung sind eine SWOT-Analyse und die Identifikation kritischer Erfolgsfaktoren.

Im Zuge dieser Klärung bedarf es der Beantwortung der Frage, wer am Bestand des Unternehmens Polizei Interesse hat, also wer die Anspruchsgruppen (Stakeholder) sind. Bei der Polizei sprechen wir vor allem über:

- Regulatorischer Rahmen durch (EU-, Bundes-, Landes-)Politik
- Politische Parteien und Politiker
- Polizeiführung

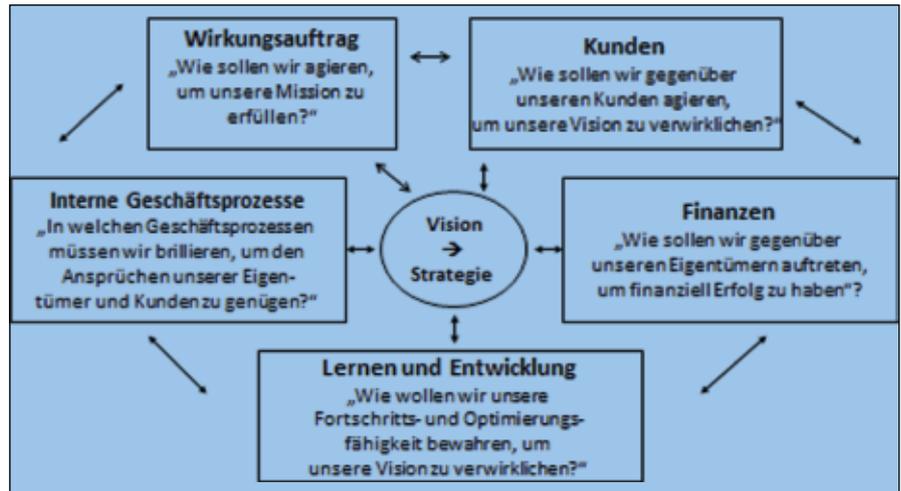


Abb. 3: Mögliche Perspektiven (Dimensionen) in der BSC der Polizei Quelle: Kaplan/Norton (1992), S. 71 f.

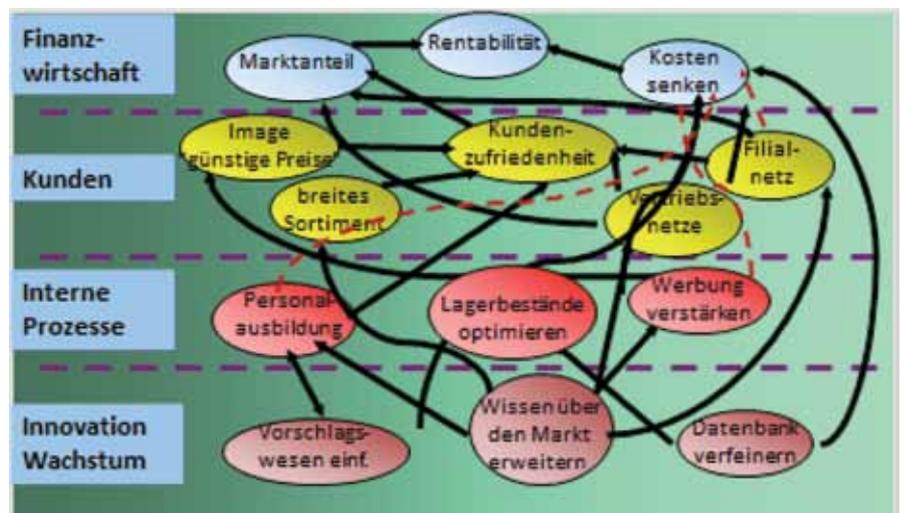


Abbildung 4: Beispiel einer Strategy Map Quelle: Schermann/Siller/Volcic (2013), S. 161

- Polizisten
- Polizeibeirat
- Gewerkschaften, Personalräte
- Bürger, Wähler
- Lieferanten
- Potenzielle Täter bzw. Rechtsbrecher
- Medien.

Hier bedarf es – über eine bloße Aufzählung hinaus – einer systematischen Stakeholder-Analyse, in der konkret Folgendes zu thematisieren sein wird:¹⁶

- Positive oder negative Beziehung?
- Intensität des Einflusses
- Konkrete Ziel und Interessen
- Möglichkeit, der Gruppe entgegen zu kommen.

4.2 Dimensionen der BSC auswählen

Die Betrachtung einer Organisation und ihres Umfelds aus mehreren Sichten ist Kennzeichen und Verdienst der BSC. Für die Polizei als öffentliche Organisation ist es sinnvoll, die Standard-BSC um die

Dimension „Gesamtauftrag“ (Wirkungsziele, Mission) zu erweitern. Und statt der klassischen Perspektive „Kunde“ sollte die Dimension „Anspruchsgruppen“ gebildet werden. Das Ergebnis zeigt Abbildung 3.

Wertvoll ist die Erörterung von Ursache-Wirkungs-Zusammenhängen zwischen den einzelnen Perspektiven der BSC („Strategy Maps“¹⁷). Das BSC-Schema gibt die Struktur vor, welche Entscheidungsfelder und Elemente konkret zu gestalten sind. Das kann z. B. wie folgt lauten:

- Aufgrund der Anforderungen des Marktes (Kunden, Bürger, usw.) werden leistungsfähige Mitarbeiter im Unternehmen aktiv, setzen ihr Wissen ein, führen Prozesse durch, ohne überfordert oder burn-out-gefährdet zu sein und erfüllen damit die Wünsche des Marktes.

Oder alternativ:

- Aufgrund der hohen Leistungsfähigkeit der Mitarbeiter werden Prozesse weitgehend fehlerfrei und im Sinne der

Kunden, Bürger usw. erledigt, was wiederum zu hoher Kunden- und Mitarbeiterzufriedenheit und zur Erreichung der geplanten Ziele und eines „Return on Security Service“ (eine Art Rentabilität auf die Sicherheitsleistungen) führt.

Abbildung 4 zeigt ein Beispiel.

Immer mehr Unternehmen setzen solche strategische Landkarten (Strategy Maps) ein, um das Potenzial ihrer BSC noch besser auszuschöpfen. Dies ist eines der Ergebnisse der vierten BSC-Studie von Horváth & Partners, an der sich insgesamt 137 Unternehmen beteiligten. Knapp 80 % der Unternehmen, die ihre BSC ab dem Jahr 2004 einführten, verwenden solche strategischen Landkarten. Bei Unternehmen mit früherer Implementierung ist es weniger als die Hälfte.

Zunehmender Einsatz strategischer Landkarten

Strategy Maps bilden oft den emotionalen Ankerpunkt für die BSC und Gelegenheit, Spannungen anzusprechen, ausdiskutieren und letztlich (hoffentlich) abzubauen. Ihre Erstellung führt i. d. R. dazu, dass Zusammenhänge besser verstanden und auf Plausibilität überprüft werden können. Insbesondere für die Kommunikation der Strategie sind sie geeigneter als die tabellarische Auflistung von strategischen Zielen¹⁷: 58 % der Unternehmen, in denen Strategy Maps eine wesentliche Rolle spielen, nehmen eine Verbesserung der Strategiekommunikation wahr. Bei Unternehmen, die darauf verzichten, sind es 29 %.¹⁸

4.3 Strategische Ziele vereinbaren (vgl. auch Abb. 2)

Die strategischen Ziele sind das Herz der BSC. Die Projektmitglieder legen für jede Dimension eine überschaubare Zahl an strategischen Zielen fest (2 – max. 5). Die strategischen Ziele konkretisieren die strategischen Stoßrichtungen. Sie sollen konkret und klar genug sein, um nachher umgesetzt werden zu können.

Was ist eigentlich ein Ziel (im Gegensatz zu einer reinen Absichtserklärung)?

Von Ziel spricht man, wenn

- Inhalt (z. B. die angezeigten Fälle von Cybercrime)
 - Zeitbezug (z. B. im Vergleich zum letzten Jahr)
 - Ausmaß (z. B. bundesweit nicht mehr als 20 % ansteigen)
- genannt sind. Erst dann wird ein Ziel auch mess- und überprüfbar. Ziele sollten

grundsätzlich herausfordernd, aber realistisch erreichbar sein.

Die Diskussion und Formulierung strategischer Ziele sollte wieder im Rahmen von Workshops (Arbeitstreffen) erfolgen. Grundlage sind die vereinbarten Stoßrichtungen. Die Teilnehmer formulieren strategische Ziele und ordnen sie den einzelnen (fünf) Dimensionen zu. Beim Formulieren der Ziele sollte auf die Handlungsorientierung geachtet werden. Daher eignet sich die Kombination Haupt- und Zeitwort (z. B. Wissensaustausch fördern) besonders gut.

Wo erforderlich, ergänzen die Teilnehmer noch weitere strategische Ziele, um eine vollständige und ausgewogene Strategie zu gewährleisten. Dazu dient (für jede einzelne Dimension) die Frage: Was müssen wir in dieser Dimension tun, um unsere Wirkungsziele (Gesamtauftrag) zu erreichen?

Nach einem derartigen Kreativprozess liegt i. d. R. eine größere Zahl an Vorschlägen für mögliche strategische Ziele vor. Die BSC sollte in Summe aber nicht mehr als max. 15–18 Ziele beinhalten, um die Fokussierung auf das Wesentliche zu gewährleisten. Kaplan/Norton sprechen von max. 20 Zielen.¹⁹

Wie auch bei allen anderen Schritten kommt der Dokumentation der Diskussionsergebnisse bzw. Entscheidungen eine hohe Bedeutung zu im Hinblick auf Nachvollziehbarkeit, Kommunikation, spätere neuerliche Diskussion, Feedback, u.ä.)

4.4 Zielzusammenhänge überprüfen

Die interne Stimmigkeit einer Strategie ist Voraussetzung für die erfolgreiche Umsetzung. Hier geht es darum zu überprüfen, inwieweit einzelne Ziele einander unterstützen bzw. widersprechen. Es verstärkt das Verständnis der Zusammenhänge in der Organisation und dient als Schleife im Zielvereinbarungsprozess. In aller Regel gibt es sehr in der ersten Diskussionsrunde sehr viele (mögliche und lohnende) Ziele, die zueinander oft in Widerspruch stehen (konfligierende Ziele). Das gehört gründlich diskutiert, um einen gesunden Kompromiss zu finden.

Erfolgreiche Umsetzung einer Strategie nur bei interner Stimmigkeit

Die Teilnehmer erarbeiten die Zusammenhänge sinnvollerweise in Klausur, am besten mit einigen Tagen Abstand zur Zielformulierung, um dann die vorhan-

denen Ziele (nach oft hitzigen Debatten) nochmals mit mehr Distanz zu betrachten. Beim Erarbeiten hat sich erfahrungsgemäß bewährt, nicht alle denkbaren Zusammenhänge ins Auge zu fassen, sondern sich jeweils auf den wichtigsten zu konzentrieren, um Zeit zu sparen. Bei diesem Schritt könne auch Zielkonflikte (z. B. Kosten vs. Qualität) endgültig aufgearbeitet werden. Weniger tauglich erscheint uns der Versuch, die Zusammenhänge mathematisch verknüpfen zu wollen. Dabei wird man bei den (für die BSC typischen) oft qualitativen Zielsetzungen schnell an die Grenze stoßen.

In der Praxis zeigt sich, dass es vielerlei denkbare Zusammenhänge zwischen Zielen gibt. Wesentlich erscheint dabei nicht die „objektive“ Wahrheit, sondern ein gemeinsames Bild der Beteiligten. Das Entdecken von Zielzusammenhängen fördert die Identifikation mit Vision und Strategie und hilft auch bei deren Kommunikation an die Kollegen.

4.5 Messgrößen (= Kennzahlen) bestimmen

Die Messgrößen helfen, den Zielerreichungsgrad zu verfolgen. Auch Nicht-Betriebswirte finden schnell geeignete Größen. Hilfreich zur Findung von Messgrößen hat sich die Frage erwiesen: „Woran würden wir erkennen, dass wir das Ziel erreicht haben?“

Unter Kennzahlen versteht man im weiteren Sinne Größen, die über Sachverhalte und Entwicklungen in konzentrierter Form Auskunft geben. Oft versteht man den Begriff Kennzahl in einem engeren Sinn, wobei nur Zahlen, und dabei vor allem Verhältniszahlen (vor allem in %), als Kennzahlen angesehen werden. Wir wollen Kennzahlen aber nicht nur auf Verhältniszahlen (z. B. Aufklärungsquote) beschränken; vielmehr stellen auch Einzelgrößen, wie z. B. die Zahl der Mehrfachtatverdächtigen, Kennzahlen bzw. Kennwerte dar.

Das Festlegen der Messgrößen erfolgt in mehr Schritten. Zunächst werden in einer kreativen Phase mögliche Messgrößen vorgeschlagen. Dann erfolgt eine Grobauswahl. Dabei ist für jede Messgröße zu prüfen:

- Bildet sie das Ziel gut ab?
- Bewirkt sie zielkonformes Verhalten?
- Ist die beeinflussbar? (Keine der Polizei extern vorgegebenen Parameter aufnehmen!)
- Übersteigt der Nutzen der Messung den Erhebungsaufwand?

Nach dem Zeitpunkt des Erkennens von Chancen und Risiken unterscheidet man:²⁰

- **Frühindikatoren** (leading indicators, z. B. Gewaltbereitschaft in (Teilen der) Bevölkerung, Trend im Verhältnis der Zahl der deutschen zu nichtdeutschen Tatverdächtigen)
- **Präsenzindikatoren** (coincident indicators, z. B. Zahl der angezeigten Fälle, Tatverdächtigenbelastungszahl (TVBZ), Mehrfachverdächtigenbelastungszahl (MTVBZ))
- **Spätindikatoren** (lagging indicators, z. B. Aufklärungsquote, Zahl der bekannt gewordenen Fälle nach Delikt-schlüssel, Opferbelastungszahl (OBZ) bzw. Opfergefährdungszahl (OGZ).

Frühindikatoren können die Entwicklung eines Phänomens mit zeitlichem Vorlauf darstellen, Präsenzindikatoren ermöglichen die zeitgleiche Darstellung der Entwicklung des interessierenden Phänomens, und Spätindikatoren beschreiben Entwicklungen erst mit zeitlicher Verzögerung (nachhinkend). Den Ansprüchen effektiver Frühaufklärung entsprechen somit nur Frühindikatoren. Je mehr, umso eher kann über Primärprävention „vorge-steuert“ werden.

Als Nächstes werden die ausgewählten Messgrößen im Detail definiert. Es geht darum, für jede Messgröße folgende Punkte zu klären:

- Aus welchen Bestandteilen besteht sie?
- Liegen die notwendigen Daten vor, oder muss noch Entwicklungsarbeit betrieben werden (z. B. Fragebogen entwickeln, um die Bürgerzufriedenheit zu messen?)
- Aus welcher Datenquelle (Vorsystem) können die Daten erhoben werden?
- Wie häufig soll gemessen werden?
- Wer ist für die Erhebung und Messung verantwortlich?

Die Messgrößen spielen für den laufenden Einsatz und Betrieb der BSC eine entscheidende Rolle, da sie mit ihren Plan- und Ist-Werten im Mittelpunkt des BSC-Reportings stehen. Daher sollten in der Definition und Auswahl der Messgrößen alle Teilnehmer der BSC-Entwicklung, die künftig auch Adressaten der Berichte sein werden, einbezogen werden. Die Möglichkeit, bei der Auswahl der Messgrößen mitzugestalten, ist eine wes. Voraussetzung für die Akzeptanz des Berichtswesens und damit für den laufenden Einsatz der BSC.

Versteht man die BSC-Berichte als strategisches Berichtswesen, wäre es kontra-produktiv, es mit Zahlen zu überfrachten

oder zu bürokratisch zu handhaben. Die Berichtsadressaten sollen sich auf einen Blick („Idee des Management Cockpits“)

Messgrößen mit Plan- und Ist-Werten Mittelpunkt des BSC-Reportings

ein Bild von der Entwicklung (Trend) jener Größen machen, welche die strategischen Ziele abbilden. Zwecks Übersichtlichkeit sollten daher wenige Messgrößen ausgewählt werden (1 bis max. 3 je Ziel).

4.6 Zielwerte (= Planwerte) festlegen

Die Zielwerte sind die für einen bestimmten Zeitpunkt bzw. -raum angepeilten Ausprägungen der Messgröße zu einem Ziel. Mithilfe des Zielwerts wird der gewünschte Grad an Umsetzung soweit konkret, dass spezifische Maßnahmen gesetzt werden können. Um Zielwerte festlegen zu können, ist es erforderlich, zunächst Istwerte zu erheben.

In der Praxis erweist sich die Situation nicht immer als eindeutig. Wenn etwa Kennzahlen zur Messung der Ziele gewählt werden, die bisher nicht erhoben werden, liegen noch keine Istwerte vor. Es empfiehlt sich, dennoch eine Maßnahmenplanung durchzuführen, um möglichst rasch in die Umsetzung zu gehen. Bei der Maßnahmenplanung wird dann allerdings nicht auf den Zielwert abgestellt (Was können wir tun, um den Zielwert umzusetzen?). Die Messgröße selbst kann zur Unterstützung der Steuerung verwendet werden, sobald die ersten Daten vorliegen.

Eine weitere Herausforderung ist, dass viele strategische Ziele qualitativer Natur sind. Sie können daher nicht mit einer einzigen Kennzahl zur Gänze abgebildet werden. Während Ziele in Bezug auf Finanzen und anderen Ressourcen meist leicht zu quantifizieren sind, ist es für qualitative Ziele oft erforderlich, mehrere Indikatoren zu verwenden. Für ein qualitatives Ziel werden nicht nur ein, sondern mehrere Indikatoren gewählt (z. B. 3). Gemeinsam bilden sie das Ziel besser ab. Darüber hinaus sollte bei der Maßnahmenplanung (was können/sollen wir tun ...?) dennoch nicht nur auf die Zielwerte der Indikatoren abgestellt werden, sondern auch auf das Ziel selbst.

4.7 Strategische Maßnahmen vereinbaren

Um die Zielwerte bzw. Ziele zu erreichen, sind jedem Ziel konkrete Maßnahmen zu-

zuordnen. Die vorliegende Strategie kann und soll auch als Filter zur Auswahl von geplanten oder bereits laufenden Projekten dienen.

Das heißt konkret, dass in einem ersten Schritt diese Projekte den vorhandenen Zielen zugeordnet werden. Bei Projekten, die die Strategie nicht unterstützen, ist deren Notwendigkeit zu hinterfragen. Im nächsten Schritt wird geprüft, inwieweit neue Maßnahmen gesetzt werden müssen, um in Verbindung mit bereits vorhandenen Projekten die Zielwerte und Ziele zu erreichen.

Bei Projekten, die die Strategie nicht unterstützen, Notwendigkeit hinterfragen

Zur Planung neuer Maßnahmen eignet sich wiederum ein moderierter Workshop, in dem Gruppen Vorschläge ausarbeiten. Bereits in diesem Schritt sollen Kriterien wie (Zeit-)Ressourcen und ein etwaiger Bedarf an Finanzmitteln berücksichtigt werden. Vor der Auswahl der Maßnahmen ist der Bedarf an Ressourcen mit den verfügbaren Budgets abzugleichen um die Machbarkeit zu gewährleisten.

4.8 Umsetzung und laufender Betrieb

Vor allem zwei Schritte sind für die Umsetzung in der Organisation wesentlich:

- BSC intern und extern kommunizieren: Die Kommunikation von Vision und Strategie an KollegInnen ist Voraussetzung, um deren Unterstützung bei der Umsetzung zu bekommen. Gerade die BSC mit ihrem übersichtlich gegliederten Set an Zielen eignet sich gut als Mittel zur Kommunikation.
- EDV-technische Abbildung und Berichtswesen: Die wesentlichen Anforderungen an eine EDV-technische Abbildung sind:
 - Übersichtliche Darstellung der Ziele, Zielbeziehungen, Messgrößen und Maßnahmen)
 - Unterstützung bei Datenbeschaffung, -haltung und -verarbeitung.
 - Möglichkeit, Berichte zu erstellen (Transparenz über Messgrößen mit Plan-/Ist-Vergleich und Grafiken).

Am Markt ist eine Vielzahl möglicher Lösungen zur Abbildung einer BSC vorhanden.

Die einfachste Variante ist eine Abbildung in Excel ohne Verwendung einer dahinter liegenden Datenbank. Sie ist günstig und schnell umsetzbar, bietet aber

Pro BSC	Contra BSC
BSC ermöglicht es, Strategien darzustellen, zu operationalisieren und zu kommunizieren.	Eine BSC birgt wie jedes Kennzahlensystem die Gefahr, falsche bzw. unrealistische Ziele umzusetzen. Auch „schlechte“ Strategien werden durch den professionellen Prozess umgesetzt.
Vision und Strategie lassen sich in operatives Handeln (Maßnahmen) herunterbrechen.	Es besteht die Gefahr, die BSC mit zu vielen und zu komplexen Zielen zu überfrachten.
Die Einbeziehung von Ursache- und Wirkungs-Indikatoren vermittelt ein ausgewogenes Bild und ermöglicht eine vorausschauende Planung und Führung. Die Polizei lässt sich durch Frühindikatoren erfolgreicher steuern.	Eine oberflächliche Betrachtung der BSC kann zu einer einseitigen Konzentration auf insbesondere vergangenheitsbasierte Kennzahlen führen.
Die Wirkungszusammenhänge (Strategy Map) zwischen den einzelnen Unternehmenszielen und den Zielen einzelner Abteilungen bzw. Behörden-teilen werden deutlich.	Durch die Fixierung auf Kennzahlen kann es zur Manipulation oder zu einer einseitigen Optimierung der Kennzahlen kommen – insbesondere, wenn die Vergütung der Mitarbeiter an die Erfüllung von Kennzahlen gebunden ist.
Die einfache Struktur ermöglicht eine Komplexitätsreduktion in der Steuerung.	Die Operationalisierung kann dazu verführen, sich auf die Papierform statt auf das konkret Gegebene zu verlassen.
Identifikation und Motivation der PolizistInnen werden gestärkt: Sie erhalten eine eigene Perspektive. Ihre Tätigkeit leistet einen messbaren Beitrag zur Umsetzung der Gesamtstrategie und der Vision.	Vorsicht ist angebracht, wenn Programme die Leistungs- und Verhaltenskontrolle von Mitarbeitern ermöglichen. Der Betriebsrat ist zwecks Mitbestimmung nach dem Personalvertretungsgesetz einzubeziehen.
Die BSC bezieht neben monetären Zielen auch nichtmonetäre Ziele mit ein, was sie zu einem ganzheitlichen, transparenten Konzept macht.	BSCs verlangen nach einem offenen Umgang mit strategischen Informationen. Dies könnte in der Polizei ein Problem hinsichtlich der bestehenden Unternehmenskultur sein.

Kasten: Für und Wider der BSC in der Polizei

nur eingeschränkt Unterstützung bei der Zusammenführung der Daten (Werte für die Kennzahlen müssen z. B. händisch erfasst und berechnet werden) und nur eingeschränkte Auswertungsmöglichkeiten. Dennoch können mit dieser einfachen Lösung die Grundfunktionalitäten der BSC abgebildet werden. Die Entscheidung über die geeignete Software hängt auch von der Komplexität der BSC ab (z. B. eine BSC für die ganze Polizeibehörde eines Bundeslands oder 20 BSC für 20 Dienststellen, die mit einander in Verbindung stehen).

Die BSC lebt mit ihrem laufenden Einsatz. Dazu werden in zu vereinbarenden, regelmäßigen Abständen Istwerte erhoben und im Berichtswesen den Planwerten gegenübergestellt. Wurde der gewünschte Zielwert (Plan) nicht erreicht, gilt es, die Ursachen zu analysieren. Evtl. wurde der Zielwert zu hoch angesetzt, oder die getroffenen strategischen Maßnahmen war nicht zielführend genug. Mit dem Erlernten können neue Zielwerte geplant und Maßnahmen gesetzt werden.

Zudem ist es sinnvoll, auch in gewissen Zeitabständen die Ziele selbst zu hinterfragen: Ist das jeweilige strategische Ziel noch passend? Der Evaluierung der

Strategie(n) selbst können Anpassungen bei den strategischen Zielen folgen, die wiederum mit Hilfe der BSC abzubilden und umzusetzen sind.

In der vierten BSC-Studie von Horváth & Partners zeigten sich erneut die positiven Wirkungen der BSC: Die Anwender (Unternehmen) sind im Drei-Jahres-Vergleich überdurchschnittlich erfolgreich und erzielen ein höheres Umsatzwachstum im Vergleich zum Wettbewerb. Positiver Einfluss zeigt sich unter anderem bei Kennzahlen wie Kundenzufriedenheit (65% Zustimmung), Qualität (65%), Mitarbeiterzufriedenheit (57%) und Kostensenkung (55%). Je intensiver die Nutzung, desto größer ist der Erfolg. So sehen 40% der Unternehmen, die das Konzept intensiv nutzen, bei sich selbst absolute Stärken in der Strategieumsetzung – bei weniger intensiver Anwendung sind es 7%.

An der Studie nahmen auch Unternehmen teil, die die Anwendung der BSC wieder eingestellt haben. Das Ergebnis: Meist war die fehlende Unterstützung durch das Top-Management ausschlaggebend oder die mangelnde Integration in die Führungssysteme. Aber sogar diese Unternehmen bestreiten nicht den Nutzen des Konzepts: Ausnahmslos alle Befragten hielten es für gut möglich, dass die BSC

in ihrem Hause eine Renaissance erleben wird. Dass viele der bestehenden BSC-Anwender bald ebenfalls zu der Kategorie der „Nicht-mehr-Anwender“ zählen werden, ist eher unwahrscheinlich. 90% gehen davon aus, dass das Konzept in ihrem Unternehmen auch in den kommenden drei Jahren noch große Bedeutung hat.²¹

5. Zusammenfassung und Ausblick

Was spricht für und was spricht gegen eine BSC für die Polizei? Der Versuch einer Gegenüberstellung der Argumente ist im Kasten dargestellt. Per Saldo überwiegen die Vorteile klar; und gegen die möglichen Nachteile kann ja bereits bei der BSC-Entwicklung etwas getan werden.

Die BSC und die Arbeiten zur Entwicklung einer an Polizei-Zwecke angepassten BSC kann dank ihres transparenten und ganzheitlichen Ansatzes – unserer festen Überzeugung und Erfahrung nach – eine wirksame Steuerung der (Gesamt- oder Teil-)Organisation Polizei gewährleisten, ohne über Fallstricke zu stolpern, die offenbar manches NSM-Projekt zum Scheitern brachte.

Über den (Zeit- und Entwicklungs-) Aufwand kann zwar seriöserweise keine Schätzung abgegeben werden, aber der Nutzen einer sorgsam gestalteten – und punktuell extern begleiteten – BSC überwiegt die Kosten bei Weitem; ganz zu schweigen von einer Vorreiterrolle der deutschen Polizei im Vergleich zu den Polizeibehörden anderer Länder.

Kontakt:

stierle@stierle-consulting.de
siller@beratung.net

Anmerkungen:

- 1 Vgl. <http://www.controllingportal.de/Fachinfo/BSC.9.8.2013>
- 2 Vgl. Gälweiler, A. (2005): Strategische Unternehmensführung, 3. Aufl., S. 26
- 3 Malik, F. (2005): Management – Das A und O des Handwerks, Band 1, Frankfurt, S. 17
- 4 Vgl. Bleicher, K. (2008): Strukturen und Kulturen der Organisation im Umbruch. Meilensteine der Entwicklung eines Integrierten Managements, St. Gallen, S. 43 f.
- 5 Vgl. http://www.fh-joanneum.at/aw/home/pum/pressemeldungen_vom_9.8.2013; vgl. http://www.controllingportal.de/Fachinfo/BSC_vom_9.8.2013
- 6 Vgl. Schermann, M./Volcic, K. (2009): Controlling & Finance kompakt, Wien, S. 325
- 7 Kaplan, R. S./Norton, D. P. (1996): Using the Balanced Scorecard as a Strategic Management System. In: Harvard Business Review, Jan-Feb 1996, S. 75–85, hier S. 76; vgl. auch Müller-Stewens, G./Lechner, C. (2011): Strategisches Management, 4. Aufl., S. 437

- 8 Kaplan, R. S./Norton, D. P. (1992): The Balanced Scorecard – Measures That Drive Performance. In: Harvard Business Review, Jan-Feb. 1992, S. 71–79, hier S. 71
- 9 Vgl. Eschenbach, R./Siller, H. (2011): Controlling professionell, 2. Aufl., Stuttgart, S. 276
- 10 Vgl. Gaubinger, K. (2000): Strategisches Marketing-Controlling für KMU. Basis für den Erfolg im EU-Binnenmarkt, Wiesbaden, S. 69; vgl. Hamel, G./Prahalad, C. (2005): <http://hbr.org>, abgerufen 11.8.2013
- 11 Vgl. <http://www.cpareport.com>, vom 12.8.2013
- 12 Vgl. <http://www.controllingportal.de/Marktplatz/Excel-Tools/RS-BSC-Balanced-Scorecard-leicht-gemacht.html>, 2012, abgerufen 9.8.2013; vgl. Wiedmann, K.-P./Boecker, C./Buckler, F. (2005): Die Balanced Scorecard mit dem richtigen Inhalt füllen. In: Controlling, 17. Jg., 6, Juni 2005, S. 335–341, hier S. 335
- 13 Kirsch, G., stv. Landesvorsitzender der GdP, in: http://www.gdp.de/id/DE_GdP-Hamburg-Modernisierung-der-Polizei, 26.7.2012, vom 12.8.2013
- 14 Vgl. <http://www.gdp.de>, vom 13.8.2013
- 15 Vgl. <http://www.austria.gv.at/2004/4/21/bsc.pdf>, Jänner 2002, vom 12.8.2013; vgl. http://www.zhaw.ch/fileadmin/user_upload/management/ivm/publikationen/pdf/Veranstaltungsreihe_MSc_2011/6.2._Bachmann.pdf, vom 9.8.2013; vgl. Schermann, M./Siller, H./Volcic, K. (2013): Strategische Managementpraxis in Fallstudien, 2. Aufl., S. 172–175
- 16 Vgl. Schermann, M./Siller, H./Volcic, K. (2013): Strategische Managementpraxis in Fallstudien, 2. Aufl., S. 30–33
- 17 Vgl. Eschenbach, R./Eschenbach, S./Kunesch, H. (2008): Strategische Konzepte, 5. Aufl., Stuttgart, S. 178 f.
- 18 Vgl. <http://www.controllingportal.de/Fachinfo/BSC/Vierte-Balanced-Scorecard-Studie-von-Horvath-Partners-Strategy-Maps-setzen-sich-durch.html>, 15.3.2012, vom 9.8.2013
- 19 Vgl. Kaplan, R.S./Norton, D.P. (1997): Balanced-Scorecard-Strategien erfolgreich umsetzen, Stuttgart, S. 156
- 20 Vgl. Siller, H./Grausam, A. (2013): Selbstcontrolling für Selbständige und kleine Unternehmen, Wiesbaden, S. 135; vgl. <http://www.polizei.nrw.de/media/Dokumente/Behoerden/Dortmund/Organigramm.pdf>, 14.8.2013
- 21 Vgl. <http://www.controllingportal.de/Fachinfo/BSC/Vierte-Balanced-Scorecard-Studie-von-Horvath-Partners-Strategy-Maps-setzen-sich-durch.html>, 15.3.2012, vom 9.8.2013