

## Ein generisches Zielsystem für das operative Controlling kommunaler Abfallwirtschaftsbetriebe<sup>1</sup>

*Abfallwirtschaft; Controlling; Design Science Research Methodology, Gemeinwohl; New Public Management; Ziel- und Kennzahlensystem*

*Ein operatives Controlling kann helfen, die Effektivität und Effizienz der Prozesse kommunaler Abfallwirtschaftsbetriebe zu steigern und die geforderte Transparenz zu erhöhen. Aufbauend auf bestehenden Ansätzen wird im folgenden Beitrag ein operatives Zielsystem für kommunale Abfallwirtschaftsbetriebe entwickelt, das hierarchisch untergliedert ist und relevante Besonderheiten, wie die Gemeinwohlorientierung und die Entsorgungssicherheit, berücksichtigt. Der generische Charakter ermöglicht es, für jedes kommunale Geschäftsfeld ein konkretisiertes betriebs-typenspezifisches Zielsystem abzuleiten, was exemplarisch am Beispiel der Müllabfuhr gezeigt wird. Darauf aufbauend kann durch betriebsindividuelle Zielvorgaben und -maßnahmen ein betriebsindividuelles Ziel- und Kennzahlensystem erstellt werden.*

### I. Einführung

Spätestens seit den 1990er Jahren sehen sich öffentliche Unternehmen vermehrt einer Performancedebatte ausgesetzt. Als Hauptursache des proklamierten Effektivitäts- und Effizienzdefizits werden in der Literatur u. a. Organisations- und Steuerungsdefizite ausgemacht, die aufgrund mangelnden Wettbewerbs lange unbeachtet blieben (Klingebiel 1997, S. 629; Budäus 1998 b, S. 2; Wagner 2000, S. 5; Scherer 2002, S. 8). Im Bereich der kommunalen Restmüllentsorgung sorgen regelmäßig Gebührenvergleiche oder zuletzt die Novellierung des Kreislaufwirtschaftsgesetzes für kontroverse Diskussionen in Bezug auf die (in)effiziente Leistungserbringung kommunaler Entsorgungsbetriebe (Dornbusch 2006, S. 1; Jäger/Miofsky/Souren 2012).

Auch die wissenschaftliche Literatur hat sich in den letzten Jahren mit diesem Thema beschäftigt. Dabei wurden sowohl konzeptionelle als auch anwendungsorientierte Ansätze hervorgebracht, die im Wesentlichen auf den Aufbau eines geeigneten Controllingsystems für (kommunale) Abfallwirtschaftsbetriebe abzielen (z. B. Stegmann 2002 und Elyas 2009). Eine Analyse der bekanntesten Ansätze offenbart, dass gerade operative Controllingansätze deutlich unterrepräsentiert sind oder nur für spezifische Betriebsformen existieren. Dieser Umstand verwundert, da gerade auf der prozessualen Handlungsebene eine große Einflussmöglichkeit zur Behebung von

---

<sup>1</sup> Der Beitrag entstand im Rahmen des von der Deutschen Forschungsgemeinschaft geförderten Forschungsprojektes „Wertschöpfungstheorie betrieblicher Entsorgungsprozesse: Fallstudienbasierte Weiterentwicklung der entscheidungsorientierten Produktionstheorie“ mit der Fördernummer „SO 446/2-1“. Wir bedanken uns für die Unterstützung durch die Deutsche Forschungsgemeinschaft.

Ein generisches Zielsystem für das operative Controlling kommunaler Abfallwirtschaftsbetriebe

Effizienz- und Effektivitätsdefiziten besteht. Der vorliegende Beitrag versucht daher, die offenkundige Lücke zu schließen. Auf Basis der Design Science Research Methodology (DSRM) wird ein Referenzmodell für kommunale Abfallwirtschaftsbetriebe entwickelt, das ein grundlegendes operatives Zielsystem für alle abfallwirtschaftlichen Geschäftsbereiche vorgibt. Aus diesem generischen Zielsystem können dann betriebstypenspezifische und schließlich betriebsindividuelle Ziel- und Kennzahlensysteme abgeleitet werden.

Der folgende Beitrag dient dazu, das generische Zielsystem sowie seinen Entwicklungsprozess zu kommunizieren. Zu Beginn werden in Kapitel 2 bestehende Controllingansätze für öffentliche Unternehmen und speziell Abfallwirtschaftsbetriebe kurz vorgestellt und anschließend die Forschungslücke aufgezeigt. In Kapitel 3 wird der eigene Forschungsprozess in die DSRM eingeordnet und die Grundstruktur des Zielsystems abgeleitet. In Kapitel 4 werden für die zuvor identifizierten Strukturebenen generische Ziele abgeleitet und beispielhaft für die kommunale Müllabfuhr spezifiziert. Das abschließende Resümee fasst die gewonnenen Erkenntnisse zusammen.

## II. Controllingsysteme für die Abfallwirtschaft

### 1. Stand der Forschung

Angetrieben von einer steigenden Staatsverschuldung und unwirtschaftlicher Aufgabenerfüllung sind seit den 1990er Jahren vermehrt wissenschaftliche Beiträge entstanden, die sich mit einer Modernisierung des öffentlichen Sektors auseinandersetzen. Die als „New Public Management“ (NPM) bezeichnete Reformbewegung hat vorrangig das Ziel, das öffentliche Leistungsangebot auf die notwendigen Aufgaben zu reduzieren und Effizienz- und Effektivitätsdefizite bei der Leistungserbringung abzubauen (Bogumil 1997, S. 1 f.; Budäus 1998 b, S. 3 f.; allgemein zum NPM Budäus 1998 b; Schedler/Proeller 2011). Im Fokus steht insbesondere die Wandlung zu einer durch Zielvorgaben geleiteten Steuerung der Verwaltungen und öffentlichen Betriebe in Verbindung mit einer verstärkten Bürgerorientierung (Naschold 1995, S. 32).

Durch die Adaption bewährter privatwirtschaftlicher Managementkonzepte soll dieser Prozess unterstützt werden, und auch das Controlling wird als Reformelement identifiziert (Weber 1983, S. 447; Budäus 1998 a, S. 108; 1998 b, S. 4; Hirsch u. a. 2012, S. 5). Als einer der ersten Vertreter benennt Weber (1983; 1988) noch in den 1980er Jahren Controllingdefizite in der öffentlichen Verwaltung und entwickelt erste Verbesserungsvorschläge. Brüggemeier (1997) entwirft 1991 ein Steuerungskonzept für öffentliche Verwaltungen, das 1997 überarbeitet und erweitert wird. Ausgehend von einer umfangreichen und kritischen Literaturanalyse leitet er gemäß des „Neuen Steuerungsmodells“ („NSM“, Bogumil 1997, S. 34 ff.; Brüggemeier 1997, S. 155 ff.) u. a. fünf essenzielle Anforderungen für ein Verwaltungscontrolling ab. Dabei erweist sich die Forderung als zentral, die Steuerung mittels operationaler Zielvorgaben und messbarer Outputs vorzunehmen (Brüggemeier 1997, S. 303-311). Im gleichen Jahr präsentiert Haiber (1997) in seiner Dissertationsschrift eine allgemeine Controllingkonzeption für öffentliche Unternehmen, die sich im Kern auf formal privatisierte, öffentliche Dienstleistungsunternehmen bezieht. Ausgehend vom Dienstleistungscharakter öffentlicher Leistungen werden für die potenzial-, prozess- und ergebnisori-

enterte Sichtweise von Dienstleistungen jeweils ausführlich funktionale Controllingansätze und -instrumente vorgestellt. Budäus und Buchholtz (1997) präsentieren mit dem „3-E-Konzept“ einen viel beachteten konzeptionellen Grundrahmen für das öffentliche Controlling. Aus ihrer Sicht bestehen die Kernzielgrößen des Verwaltungshandels aus den drei Ebenen „Effektivität“, „Effizienz“ und „Kosteneffizienz“, die inhaltlich entsprechend auszugestalten sind. Dass die Thematik auch heute noch aktuell ist, wird durch die Gründung des Arbeitskreises „Steuerung und Controlling in öffentlichen Institutionen“ im Jahr 2010 belegt, der wissenschaftlich u. a. durch die Universität der Bundeswehr in München und die Wissenschaftliche Hochschule für Unternehmensführung (WHU) in Vallendar begleitet wird. Die Aufnahme des Kreises in das aktuelle Modernisierungsprogramm der Bundesregierung unterstreicht die hohe Relevanz des Themas (Hirsch u. a. 2012, S. 5).

Für die private und öffentliche *Abfallwirtschaft* sind spezifische Beiträge entstanden, die z. T. auf den allgemeinen Ansätzen aufbauen. Bereits 1993 präsentiert Vogel (1993) eine entscheidungsunterstützende Controllingkonzeption für privatwirtschaftliche Entsorgungslogistiker der Gewerbeabfallbranche. Aufbauend auf einem koordinationsorientierten Controllingverständnis entwickelt er zunächst entscheidungsunterstützende Ziele, für die er entsprechende Controllinginstrumente und umfangreiche Kennzahlen ableitet. An einem fiktiven Beispiel zeigt er schließlich, wie mithilfe der Instrumente ein (operativer) logistischer Leistungsprozess für gewerbliche Abfälle geplant, kontrolliert und gesteuert werden kann. Lemser (2002) leitet in seinem Beitrag allgemeine Anforderungen an ein Controlling für kommunale Abfallwirtschaftsbetriebe ab und entwickelt parallel dazu einen konzeptionellen Zielrahmen, der die Entsorgungssicherheit als leitende Sachzielvorgabe der Betriebsführung voranstellt. Für thermische Abfallbehandlungsanlagen konzipiert Stegmann (2002) eine Controllingkonzeption, die auf den skizzierten Leitgedanken des New Public Management basiert. Er nutzt das Controllinginstrument Benchmarking und leitet strategische und operative Ziele und Kennzahlen ab, die er in einer strukturell angepassten Balanced Scorecard implementiert. Krawczik/Zisowski (2006) entwickeln in ihrer Dissertationschrift ebenfalls eine Balanced Scorecard, die für ein fiktives privatwirtschaftliches Behandlungsunternehmen implementiert wird. Ausgehend von einer umfassenden Umfeldanalyse im Bereich der Abfallbehandlung erkennen sie das strategische Potenzial von Netzwerken und nachhaltiger Unternehmensführung, was sie durch die zusätzliche Einführung entsprechender Perspektiven in ihrer BSC unterstreichen.

Als u. E. neuesten wissenschaftlichen Beitrag zum Entsorgungscontrolling veröffentlicht Elyas (2009) Ziel- und Kennzahlensysteme für verschiedene Betriebstypen. Neben Fallstudien mit deutschen Entsorgungsunternehmen berücksichtigt er Erkenntnisse aus den zuvor genannten Arbeiten und entwickelt eine generische Balanced Scorecard, die betriebstypenspezifisch mit Zielen und Kennzahlen gefüllt wird. Bei der Auswertung der Fallstudien kommt er zu dem Schluss, dass die Kriterien Abfallart (Gewerbe- oder Siedlungsabfall) und Geschäftsfeld (Abfuhr, Reinigung oder Behandlung) zur Abgrenzung verschiedener Referenzmodelle verwendet werden sollten. Die entwickelten (sechs) Ziel- und Kennzahlensysteme differenzieren hingegen nicht nach der Eigentumsform (privat oder öffentlich), da Elyas diesem Kriterium nur einen geringen Einfluss auf die strategische Zielausrichtung beimisst (Elyas 2009, S. 36 f.).

Die Ziel- und Kennzahlensysteme der Entsorgungsbranche von Elyas wurden in einem konzeptionellen Beitrag von Dyckhoff/Souren/Elyas (2011) als Anschauungsbeispiel zur Demonstration

einer allgemeinen Entwicklungsmethodik für branchenbezogene Ziel- und Kennzahlensysteme verwendet. Diese Methodik fußt auf der Design Science Research Methodology (DSRM) als Gestaltungstheorie für Referenzmodelle und umfasst induktive und deduktive Aufgaben, zu denen neben einer fallstudienbasierten Typisierung und der IT-orientierten Umsetzung auch die Zielstrukturierung und die Entwicklung von Kennzahlensystemen gehören. Bezüglich der konkreten Ziel- und Kennzahlensysteme von Elyas (2009) trägt der Beitrag zudem Ergebnisse der gemäß DSRM notwendigen Evaluation zusammen. Bei der Befragung von (alten und neuen) Fallstudienpartnern wurde die Betriebstypenbildung gemäß Abfallart und Geschäftsfeld positiv hervorgehoben. Allerdings gibt es hinsichtlich der fehlenden Berücksichtigung der Eigentumsform (privat oder öffentlich) auch kritische Stimmen. So forderte ein kommunales Unternehmen, „die Eigentumsform zusätzlich als explizites Typisierungskriterium zu berücksichtigen, da besondere gesetzliche Bestimmungen kommunaler Betriebe auch für die Ausgestaltung des strategischen Controllings relevant sind“ (Dyckhoff/Souren/Elyas 2011, S. 59).

## 2. Forschungsdefizit und konzeptionelle Anforderungen an ein eigenes Ziel- und Kennzahlensystem

Neben den benannten Ansätzen existieren noch weitere, meist praxisnahe Beiträge (exemplarisch Fricke/Zink 1996, Baum u. a. 2002, Stegmann/Rennhak 2005, Wöbbeking/Meetz 2005; Paulus/Paul 2006); die vorgestellten Arbeiten stellen u. E. jedoch die wissenschaftlich fundiertesten Schriften zum Themengebiet dar. Allerdings vermag kein Beitrag die Situation und Besonderheiten *aller kommunalen* Abfallwirtschaftsbetriebe in Ziel- und Kennzahlensystemen (ZKS) *vollumfänglich* abzubilden, wie die Einteilung der genannten Ansätze in Abbildung 1 zeigt (Der Beitrag von Lemser (2002) wurde hier bewusst nicht eingeordnet, da er aufgrund seines konzeptionellen Rahmencharakters nicht direkt in der dargestellten Systematik verortet werden kann). Zwei Beiträge (Vogel 1993, Krawczik/Zisowski 2006) betrachten einzig die privatwirtschaftliche *Eigentumsform*, drei Beiträge (Vogel 1993, Stegmann 2002, Krawczik/Zisowski 2006) sind nur auf ein spezielles Geschäftsfeld ausgerichtet. Lediglich die Arbeit von Elyas 2009 behandelt alle relevanten Geschäftsfelder und ist prinzipiell für öffentliche Betriebe anwendbar, auch wenn keine explizite Unterscheidung nach der Eigentumsform erfolgt. Die gedankliche Verknüpfung mit dem strategischen Controllinginstrument Balanced Scorecard und der Titel der Arbeit („Strategisches Controlling deutscher Entsorgungsbetriebe“) weisen allerdings eindeutig auf eine Fokussierung der strategischen und somit eine weitgehende Vernachlässigung der operativen *Planungsebene* hin. Gleichwohl können zumindest einige Ziele und Kennzahlen seines ZKS bei entsprechender Konkretisierung auch die operative Planung unterstützen.

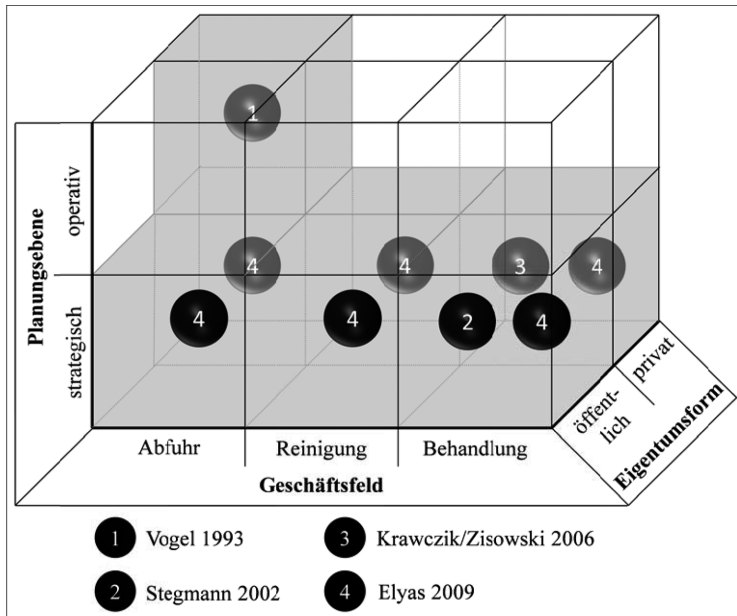


Abbildung 1: Einordnung bestehender Controllingsysteme für die Abfallwirtschaft

Quelle: Eigene Darstellung

Wie Abbildung 1 zeigt, fehlt eine operative Controllingkonzeption für öffentliche (und auch privatwirtschaftliche) Unternehmen, die gleichzeitig alle Geschäftsfelder einschließt. In diesem Beitrag soll diese „öffentliche Lücke“ für das operative Controlling geschlossen werden. Dabei richtet sich die Abgrenzung zwischen strategischem und operativem Controlling nach der Reichweite und Fristigkeit der Managemententscheidungen, die vom Controlling unterstützt werden. Während das strategische Management (langfristige) Rahmenentscheidungen trifft, ist das operative Controlling auf (kurz- bis mittelfristige) Handlungsentscheidungen innerhalb dieses Rahmens ausgerichtet (Steinmann/Schreyögg 2005, S. 163 f.). Demgemäß folgen oftmals die Ziele und Kennzahlen des operativen Controllings aus denen des strategischen Controllings bzw. beeinflussen umgekehrt deren Erreichung. Im Gegensatz zu privatwirtschaftlichen Unternehmen leiten sich allerdings die operativen Ziele für öffentliche Betriebe oft nicht aus einem *eigenen* strategischen Zielsystem ab. Vielmehr werden die (obersten) strategischen Ziele durch politische Oberinstanzen (z. B. Landes- und Stadtparlamente) festgelegt (Bogumil 1997, S. 6 f.; ähnlich Budäus/Buchholtz 1997, S. 323 f.).

Dabei ist das staatliche Handeln stets auf die Förderung des gesellschaftlichen *Gemeinwohls* ausgelegt (Eichhorn 1984, S. 238; Budäus/Buchholtz 1997, S. 324; Scherer 2002, S. 10; zum Begriff *Gemeinwohl* Kerber 1995, Sp. 857-859; Göbel 2007, S. 70). Um den Präferenzen der Gesellschaft gerecht zu werden, muss die Politik *Strategien* festlegen, wie die Gemeinwohlförderung durch Rahmenentscheidungen forciert werden kann, was letztlich in der Formulierung *politischer Ziele* mündet (Eichhorn 1969, S. 42; Brede 1989, Sp. 1868; Budäus/Buchholtz 1997, S. 324). Die daraus resultierenden Aufgaben werden in Form eines konkretisierten Auftrags an die öffentlichen

Ein generisches Zielsystem für das operative Controlling kommunaler Abfallwirtschaftsbetriebe

Betriebe übertragen, die ihrerseits die strategischen Vorgaben in ein gemeinwohlförderndes *operatives Zielsystem* überführen und so letztlich den Leistungsprozess so effektiv und effizient wie möglich zu steuern versuchen (Weber 1988, S. 177; Strebel 1978, S. 65; Kirsch 1993, S. 391). Das in diesem Beitrag vorgestellte operative Zielsystem ist auf das Gemeinwohl als oberste Zielgröße ausgerichtet und zudem derart universell konzipiert, dass sich daraus *betriebstypenspezifische Ziel- und Kennzahlensysteme* für alle kommunalen abfallwirtschaftlichen Geschäftsfelder ableiten lassen.

### III. Entwicklungsmethodik und Grundstruktur des generischen Zielsystems

#### 1. Einordnung des Entwicklungsprozesses in die Design Science Research Methodology

Als Forschungs- bzw. Entwicklungsmethodik zur Herleitung des generischen Zielsystems dient uns die vor allem in der Wirtschaftsinformatik bekannte *Design Science Research Methodology* nach Peffers u. a. (2007). Demnach kann der wissenschaftliche Entwicklungsprozess praxisrelevanter Systeme in die sechs Phasen *Problemidentifikation und Motivation*, *Zielsetzung*, *Modellkonstruktion*, *Demonstration*, *Evaluation* und schließlich *Kommunikation* untergliedert werden. Der Entwicklungsprozess ist meist durch mehrere Iterationen gekennzeichnet, da insbesondere die Demonstrations- und Kommunikationsphase dazu dienen, das entworfene Modell in Praxis und Wissenschaft vorzustellen und mithilfe konstruktiven Feedbacks die Modellkonstruktion anzupassen (Peffers u. a. 2007, S. 54).

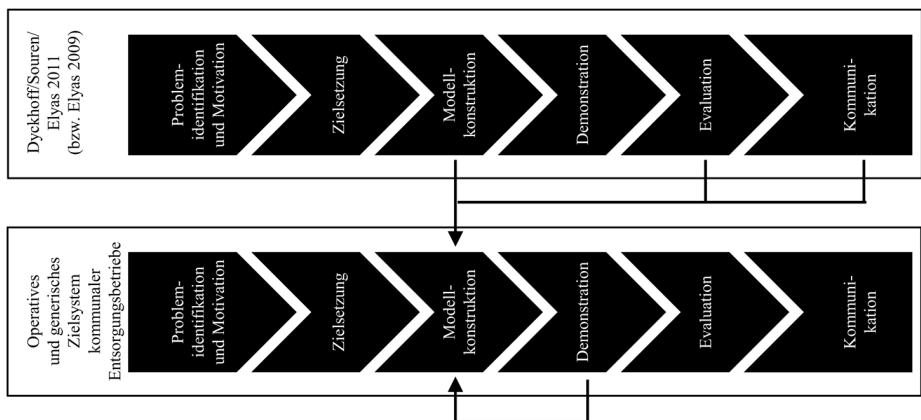


Abbildung 2: Prozessschritte der DSRM und Einordnung des generischen Zielsystems

Quelle: In Anlehnung an Peffers u. a. 2007, S. 54

Das nachfolgend präsentierte Zielsystem wurde anhand der sechs vorgegebenen Entwicklungsschritte abgeleitet (Abbildung 2). Problemidentifikation und Motivation offenbaren sich in der in Abschnitt II.2 veranschaulichten Forschungslücke. Als Zielsetzung wurde daraus die Entwicklung eines generischen operativen Zielsystems für verschiedene *kommunale* abfallwirtschaftliche *Geschäftsfelder* benannt. Die Modellkonstruktion fußte auf einer umfassenden Literaturanalyse sowie Prozessanalysen und Gesprächen mit zwei Fallstudienpartnern (Stadtbetrieb Aachen: Geschäftsfeld Abfuhr; Müllverwertungsanlage Bonn: Geschäftsfeld Behandlung). Ferner flossen in die Modellkonstruktion sowohl die allgemeine Entwicklungsmethodik für Branchenmodelle nach Dyckhoff/Souren/Elyas 2011 sowie konzeptionelle Überlegungen von Elyas 2009 ein, dessen Referenzmodelle für Abfallwirtschaftsbetriebe ebenfalls auf einem generischen, wenn auch vorrangig strategischem Ziel- und Kennzahlenmodell beruhen. Zudem wurden punktuell auch Erkenntnisse aus den bereits angesprochenen allgemeinen und abfallwirtschaftsspezifischen Controllingansätzen genutzt.

Unterstützt durch Erkenntnisse einer kontinuierlichen Demonstration des generischen Modellprototyps bei den beiden Fallstudienpartnern konnte ein für alle Betriebsarten gültiges *operatives generisches Zielsystem für kommunale Abfallwirtschaftsbetriebe* abgeleitet werden. Gleichwohl erscheint uns eine aussagekräftige Evaluation durch die Fallstudienpartner und weitere Betriebe erst dann möglich, wenn das Referenzmodell für verschiedene Betriebe konkretisiert wird. Die Demonstration sollte demgemäß nicht auf die Vorstellung des generischen Modells beschränkt bleiben, sondern auch betriebstypenspezifische Zielsysteme umfassen, die aus dem generischen Modell abgeleitet und in diesem Beitrag zumindest exemplarisch (für die Müllabfuhr) beschrieben werden.

Wie Abbildung 3 verdeutlicht, werden hierzu betriebstypenspezifische und prozessverwandte Fachliteratur herangezogen und konkrete Erkenntnisse aus bestehenden Controllingansätzen der Fallstudienpartner mit einbezogen. Schließlich werden den präzisierten Zielen zweckmäßige Kennzahlen zugeordnet. Das so konkretisierte *betriebstypenspezifische Ziel- und Kennzahlensystem* ist den individuellen Betriebsverhältnissen entsprechend weiter anzupassen. Insbesondere sind dazu geeignete Zielausmaße und prozessbezogene Maßnahmen festzulegen, mit denen letztlich die (individuellen) operativen Prozesse zielgerichtet gemanagt werden können. Schon vor der endgültigen Evaluation der betriebstypenspezifischen Konkretisierungen erscheint es uns zweckmäßig, das generische Zielsystem zu kommunizieren, was u. a. mit diesem Beitrag geschieht.

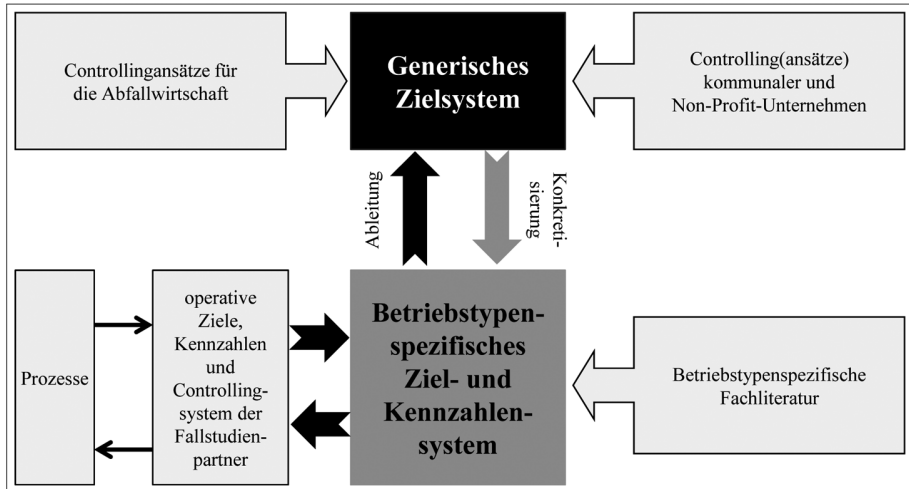


Abbildung 3: Vorgehensweise zur Ableitung des generischen operativen Controllingansatzes für die kommunale Abfallwirtschaft

Quelle: Eigene Darstellung

## 2. Entwicklungsschritte und Ordnungsrahmen

Das generische Zielsystem wurde in drei Schritten konstruiert: Zunächst war ein geeigneter *Ordnungsrahmen* festzulegen und dieser in Anlehnung an die spezifischen Besonderheiten öffentlicher Betriebe (Gemeinwohlfozussierung!) geeignet zu strukturieren. In einem zweiten Schritt wurden für jede Betrachtungsebene die wichtigsten *Oberziele* definiert, wobei die Ableitung der Ziele in Einklang mit den strategischen Vorgaben top-down erfolgte. Falls erforderlich, wurden in einem letzten Schritt einzelne Oberziele noch weiter durch geeignete *Unterziele* konkretisiert. Eine Ableitung von Kennzahlen ist für das generische System hingegen nicht zweckmäßig, da die Ziele aufgrund des generischen Charakters noch zu allgemein gehalten sind. Erst wenn die Ziele im Rahmen der erweiterten Demonstration und Evaluation betriebsbezogen konkretisiert werden, sind entsprechende Kennzahlen zu entwerfen.

Bei der Entwicklung des Ordnungssystems sind die Ziele in eine zielverknüpfende *Hierarchie* zu bringen und auf eine Leitzielgröße auszurichten, die bei öffentlichen Unternehmen die Gemeinwohlförderung darstellt. Noch stärker als für privatwirtschaftliche Unternehmen ist es zudem erforderlich, dass auch nicht-monetäre Ziele Berücksichtigung finden. Ein Instrument, das den geforderten Eigenschaften genügt und auch schon mehrfach in der Abfallwirtschaft verwendet wurde (Elyas 2009; Krawczik/Zisowski 2006; Stegmann 2002), ist die von Kaplan/Norton entwickelte *Balanced Scorecard* (Kaplan/Norton 1997). Allerdings wird die ursprüngliche BSC zu Recht den strategischen Managementsystemen privater Unternehmen zugeordnet, da sie die Intention verfolgt, Unternehmensstrategien mithilfe strategischer Ziele und Maßnahmen transparent zu machen. Das von uns entwickelte generische Zielsystem ist hingegen auf der *operativen* Ebene



angesiedelt und soll dort die Prozesse *kommunaler* Abfallwirtschaftsbetriebe zielgerichtet steuern. Es erscheint deshalb angeraten, hier im Folgenden nicht von einer BSC zu sprechen, auch wenn ihrer Intention einer ausbalancierten hierarchischen Ordnungsstruktur gefolgt wird. Überdies werden Anknüpfungspunkte an abfallwirtschaftliche BSC (insbesondere diejenige von Elyas) beschrieben, aber auch notwendige Änderungen thematisiert.

### 3. Bestimmung der Grundstruktur

Die Balanced Scorecard stellt in ihrer Grundstruktur die Finanzperspektive auf die oberste Hierarchiestufe, was aufgrund der privatwirtschaftlichen Zielgruppe des Konzepts wenig verwundert. Erwerbswirtschaftlich handelnde Unternehmen verfolgen aus Gründen der (langfristigen) Existenzsicherung und zur Befriedigung der Anteilseigner primär *formale, finanzwirtschaftliche* Zielgrößen, wie Gewinn, ROI oder Unternehmenswert (Hungenberg/Wulf 2011, S. 17; Rappaport 1986, S. 1; Bruhn/Stauss 2006, S. 457). Öffentliche Unternehmen arbeiten hingegen *sachzielorientiert* und haben einen, vom Gesetzgeber bestimmten, öffentlichen Auftrag im Sinne der Bürger zu erfüllen (Raffée 1974, S. 147; Kirsch 1993, S. 391; Lemser 2002, S. 8). Dadurch, dass sie definitionsgemäß mehrheitlich oder ganz der öffentlichen Hand gehören und die finanzielle Unternehmenssicherung durch Steuer- oder Gebühreneinnahmen weitestgehend gewährleistet ist, rücken Formalziele in den Hintergrund (Schedler/Ösze 2001, S. 260). Dennoch sind finanzwirtschaftliche Ziele nicht vollständig zu vernachlässigen, denn im Sinne der Gemeinwohlförderung sind die Sachziele so wirtschaftlich wie möglich zu erbringen (Budäus/Buchholtz 1997, S. 323). Sie werden daher, wie noch gezeigt wird, in Form eines gemeinwohlorientierten Instrumentalziels abgebildet und sind insofern im Zielsystem fest verankert; eine eigene Finanzperspektive erscheint u. E. aufgrund der abgeschwächten Relevanz hingegen nicht zweckmäßig. Dadurch wird auch dem Problem konfliktärer Zielsetzungen entgegengewirkt, das etwa bei den BSC-Strukturen von Stegmann und Elyas besteht (Stegmann 2002, S. 116 f.; Elyas 2009, S. 87 f.), die die Finanzperspektive auf der gleichen Ebene wie eine Bürger- bzw. Kundenperspektive ansiedeln. Zwar sind entstehende Zielkonflikte durch die Vorgabe einer Zielgewichtung prinzipiell lösbar, jedoch wird dadurch die Komplexität gesteigert, was dem auf Einfachheit angelegten BSC-Konzept entgegensteht (Ahn 2003, S. 196 f.).

Wie bereits erläutert, besteht der primäre Zweck öffentlicher Unternehmen darin, durch die Erfüllung ihres Auftrages das *Gemeinwohl* der Bürger zu steigern; folglich sind alle Ziele auf diesen zentralen Unternehmenszweck auszurichten. In der Folge schlägt Scherer (2002, S. 18) vor, dies auch direkt in der BSC durch die Einführung einer bürgerorientierten *Gemeinwohlperspektive* zu verdeutlichen, die mit gemeinwohlsteigernden Zielsetzungen zu füllen ist. Da diese Sichtweise auch für die operative Steuerung der Betriebe leitend ist, wird die Idee adaptiert und eine Gemeinwohlperspektive an die Hierarchiespitze des Zielsystems positioniert (Abbildung 4).

Da die Belange der Bürger darin direkt angesprochen werden, kann auf die Einführung einer separaten Bürgerperspektive verzichtet werden. Auch die Einführung einer separaten Kundenperspektive erscheint für kommunale Betriebe nicht notwendig. Zum einen sind die Bürger selbst als private Kunden der Abfallwirtschaftsbetriebe zu interpretieren. Zum anderen rechtfertigen u. E. die vertraglichen Beziehungen, die einige öffentliche Betriebe mit gewerblichen Unterneh-

Ein generisches Zielsystem für das operative Controlling kommunaler Abfallwirtschaftsbetriebe

menskunden unterhalten (Gewerbeabfallentsorgung als Nebenerwerb, Oettle 1988, S. 179), den zusätzlichen Implementierungsaufwand nicht.

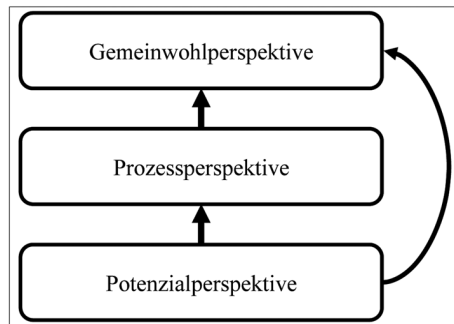


Abbildung 4: Hierarchische Ordnungsstruktur des generischen Zielsystems

Quelle: Eigene Darstellung

Die hierarchisch nachgelagerten Perspektiven orientieren sich am bekannten BSC-Ordnungsrahmen und insoweit auch an den Vorschlägen von Elyas und Scherer (Elyas 2009, S. 87 f.; Scherer 2002, S. 18). Der Gemeinwohlperspektive folgt eine *Prozessperspektive*, um das operative System auf eine effiziente und effektive Durchführung der (identifizierten) abfallwirtschaftlichen Entsorgungsprozesse zu fokussieren. Dadurch wird sichergestellt, dass die in der Gemeinwohlperspektive festgelegten Ziele durch den Leistungsprozess auch durchgängig erreicht werden.

Der Prozessperspektive folgt abschließend eine *Potenzialperspektive*. Die am Leistungsprozess unmittelbar beteiligten Potenzialfaktoren werden explizit im Planungsprozess berücksichtigt, da von ihrer Qualität und Verfügbarkeit die Zielerreichung der Prozess- und Gemeinwohlperspektive unmittelbar abhängt (Reichard 1987, S. 137). Neben Betriebsmitteln und Repetierfaktoren rücken die Mitarbeiter in den Vordergrund, was sich für einige kommunale Abfallwirtschaftsprozesse auch durch den Charakter von Dienstleistungen begründen lässt (Stegmann 2002, S. 81 ff.), die durch einen hohen Einsatz an menschlicher Arbeitskraft gekennzeichnet sind (Weber 1983, S. 438).

#### IV. Ableitung generischer Zielsetzungen für kommunale Abfallwirtschaftsbetriebe

Für die identifizierten Ebenen wurden operative Oberziele formuliert, die in Abbildung 5 dargestellt sind und nachfolgend ausführlich beschrieben werden.

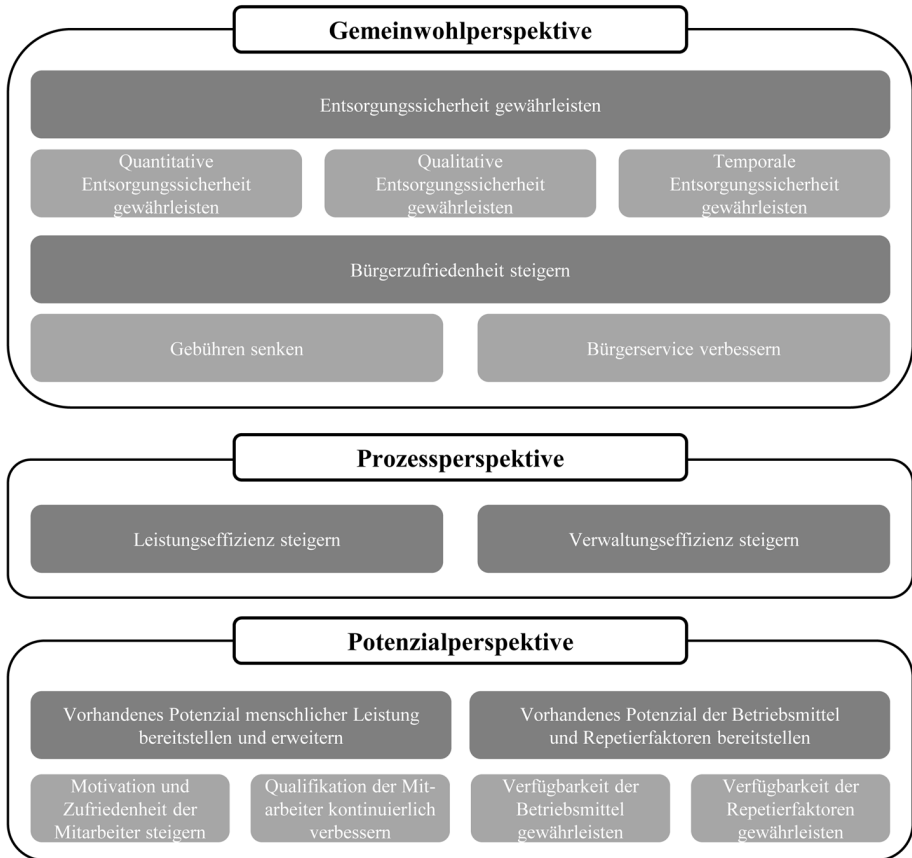


Abbildung 5: Generisches Zielsystem für kommunale Entsorgungsbetriebe

Quelle: Eigene Darstellung

Dabei wurden insbesondere für die Prozess- und Potenzialebene sinnvolle Zielsetzungen aus den entsprechenden BSC-Ebenen von Elyas (2009) adaptiert und an das operative Geschäft angepasst. Für die Gemeinwohlperspektive, die so in noch keinem abfallwirtschaftlichen Zielsystem implementiert ist, waren entsprechend neue Zielsetzungen abzuleiten. Wie bereits ausgeführt, ist die betriebliche Anwendung des Zielsystems erst nach einer weiteren betriebstypenspezifischen Zielkonkretisierung möglich, wozu auch die Ableitung geeigneter Kennzahlen gehört. Aus Platzgründen wird jedoch auf die vollständige Darstellung des anschließenden Spezifizierungsprozesses verzichtet. Seine Ergebnisse werden zum besseren Verständnis nachfolgend am Beispiel der Müllabfuhr auszugsweise dargestellt. Das vollständig spezifizierte Zielsystem für die Müllabfuhr kann dem Anhang entnommen werden.

## 1. Generische Ziele der Gemeinwohlperspektive

Da der Begriff Gemeinwohl weder einheitlich definiert noch direkt messbar ist, muss bei der Formulierung der Zielsetzungen für die *Gemeinwohlperspektive* zunächst hinterfragt werden, durch welche Leistungsdeterminanten der kommunalen Abfallwirtschaft das Gemeinwohl maßgeblich geprägt wird. Baum/Wagner (2000, S. 50 ff.) haben in diesem Zusammenhang das sog. *Citizen-Value-Konzept* für den öffentlichen Sektor entwickelt, in dessen Mittelpunkt ebenfalls die Erhöhung des Gemeinwohls steht. Darauf aufbauend konkretisiert der VKS im VKU (2006, S. 1) das Konzept für die Abfallwirtschaft in einem Strategiepapier und nennt aus seiner Sicht vier zentrale gemeinwohlbeeinflussende Größen: *Langfristige Entsorgungssicherheit, hohes ökologisches Niveau, bestmöglicher Service* und *sozialverträgliche Gebühren*. Für die Entwicklung der eigenen Ziele soll im Folgenden daran angeknüpft werden. Jedoch müssen die teils strategischen Zielgrößen vor der Übertragung in das Zielsystem noch in operative Steuerungsgrößen umgewandelt und prozessbezogen konkretisiert werden.

Als fundamentale Zielgröße steht zunächst die Entsorgungssicherheit im Fokus (allgemein zu Fundamental- und Instrumentalzielen Eisenführ/Weber/Langer 2010, S. 63 ff.). Ihre Gewährleistung ist das Sachziel eines Abfallwirtschaftsbetriebes und entspricht gleichzeitig dem staatlichen Auftrag der öffentlichen Betriebe (Lemser 2002, S. 11). Grundsätzlich ist zwischen einer langfristigen Entsorgungssicherheit, die auf Aufbau und Pflege eines hinreichenden Entsorgungspotenzials fokussiert, und einer kurzfristigen Entsorgungssicherheit, die eine vollständige und fristgerechte Entsorgung des Hausmülls verfolgt, zu unterscheiden. Für das zu generierende operative Zielsystem ist lediglich letztere Sichtweise relevant. Diesbezüglich kann das entsprechende Oberziel allgemein als «Entsorgungssicherheit gewährleisten» formuliert werden. Da operativ jedoch mehrere Faktoren die Entsorgungssicherheit bestimmen, ist das zentrale Ziel noch durch weitere konkrete Unterziele zweckmäßig zu operationalisieren. So lässt sich nach Lemser/Maselli/Tillmann (1999, S. 57) Entsorgungssicherheit in eine temporale und eine sachliche Komponente aufspalten, wobei letztere nochmals durch eine quantitative und eine qualitative Entsorgungssicherheit konkretisiert werden kann.

Das erste zu formulierende Unterziel lautet folglich «Temporale Entsorgungssicherheit gewährleisten» und zielt darauf ab, sämtliche angebotenen Entsorgungsleistungen zum vereinbarten Zeitpunkt zu erbringen. Mit dem Unterziel «Quantitative Entsorgungssicherheit gewährleisten» soll sichergestellt werden, dass alle anfallenden Abfallmengen der Bürger auch tatsächlich entsorgt werden. Das letzte Unterziel, das als «Qualitative Entsorgungssicherheit gewährleisten» formuliert wird, legt den Fokus auf eine fach- und umweltgerechte Entsorgung der Abfälle und integriert somit gleichzeitig eine weitere zentrale Forderung aus dem Citizen-Value-Konzept, die insbesondere mit dem öffentlichen Gut einer hohen *Siedlungshygiene* korrespondiert.<sup>2</sup>

Auch die beiden verbleibenden Zielsetzungen (bestmöglicher Service und sozialverträgliche Gebühren) sind in Bezug auf eine Gemeinwohlsteigerung relevant und bedürfen einer inhaltlichen Anpassung. So kann im Hinblick auf die Abfallgebühren eine offensive Haltung eingenommen

2 Darüber hinaus dürfte auch die Erfüllung der zunehmend wichtiger werdenden *Recyclingziele* zu einer Gemeinwohlsteigerung führen, jedoch spielen diese bei der *Restmüllentsorgung* keine tragende Rolle und werden daher hier nicht berücksichtigt.

werden und statt auf ein sozial-verträgliches Gebührenniveau auf eine grundsätzliche Absenkung der Zahllast gedrängt werden. Das operative Ziel ist folglich in «Gebühren senken» umzuformulieren und soll dadurch zu einer Gemeinwohlsteigerung führen. Gleichzeitig stellt diese Zielgröße den finanzwirtschaftlichen Anknüpfungspunkt dar, da eine gesonderte finanzwirtschaftliche Perspektive nicht vorgesehen ist. In Bezug auf den Bürgerservice erscheint es zweckmäßig als Ziel auszugeben, den «Bürgerservice [permanent zu] verbessern». Da beide Ziele unverkennbar zentrale Elemente der Bürgerzufriedenheit darstellen, ist es sinnvoll, sie auch strukturell als Unterziele unter ein gemeinsames Oberziel «Bürgerzufriedenheit steigern» zu subsumieren.

Zwar stehen damit die gemeinwohlsteigernden Zielsetzungen fest, allerdings ist erkennbar, dass nicht alle Ziele vollständig kompatibel zueinander sind und insofern Zielkonflikte bestehen. So stehen sich beispielsweise die Zielsetzungen «Steigerung der qualitativen Entsorgungssicherheit» und «Gebühren senken» entgegen. Entschärft wird dieser Konflikt durch die Besonderheit, dass die beiden identifizierten Oberziele «Entsorgungssicherheit gewährleisten» und «Bürgerzufriedenheit steigern» in ihrer Priorisierung nicht gleichrangig sind, da eine geregelte und verlässliche Hausmüllentsorgung als *meritorisches Gut* (zum Begriff Tietzel/Müller 1998, S. 88; Andel 1984, S. 648) eingestuft werden kann. Demgemäß ist davon auszugehen, dass viele Bürger den Müll zu unregelmäßig oder nicht ordnungsgemäß entsorgen lassen würden (z. B. Eigenverbrennung oder Abladen im Wald), um Gebühren zu sparen, was zu hygienischen und ökologischen Schäden führen würde. Da dies einer Gemeinwohlsteigerung entgegensteht, sieht sich der Staat in der Pflicht, für eine ordnungsgemäße und regelmäßige Entsorgung zu sorgen. Diese *Entsorgungspflicht* setzt er zur Not auch gegen den Willen der Bevölkerung (z. B. mittels Anschlusszwang) durch, weshalb der *objektiven* Zielgröße «Entsorgungssicherheit gewährleisten» im Zielsystem klar Vorrang einzuräumen ist und sie daher an oberster Stelle steht. Erst wenn die Erfüllung dieser notwendigen Bedingung gesichert ist, rückt das *subjektive* Ziel Bürgerzufriedenheit in den Fokus.

Im konkreten Fall der *Müllabfuhr* manifestiert sich das entsorgungslogistische Sachziel am logistischen *Entsorgungsservice* (Vogel 1993, S. 156; sowie allgemein zu analogen Zielen des Logistikservice Pfohl 2010, S. 34-39), dessen Komponenten Entsorgungszuverlässigkeit, Entsorgungsbeschaffenheit und Entsorgungsflexibilität zur Konkretisierung der generischen Entsorgungssicherheitsziele genutzt werden können. Entsprechend korrespondiert die Entsorgungszuverlässigkeit mit der *temporalen Entsorgungssicherheit* und wird mit dem Ziel «Alle Behälter der Tour fristgemäß entleeren» konkretisiert. Die Entsorgungsgenauigkeit entspricht der *quantitativen Entsorgungssicherheit* mit dem spezifizierten Ziel «Alle andienungspflichtigen Behälter einer Tour entleeren», und die Entsorgungssicherheit kann der *qualitativen Entsorgungssicherheit* mit dem Ziel «Ordnungsgemäße Entleerung der Behälter sicherstellen» zugeordnet werden.

Auf Seite der Bürgerzufriedenheit sind für das *Gebührensenkungsziel* insbesondere die Logistikkosten von kausaler Bedeutung (Salhofer 2001, S. 104; Schulte 2009, S. 506). Folglich konzentriert sich die Zielsetzung darauf, die «Sammel- und Transportkosten [zu] senken». Den zentralen Anknüpfungspunkt zur Zielerreichung bildet hier die Tourenplanung. Das zweite Ziel stellt auf die Verbesserung des *Bürgerservice* ab. Am Beispiel des Müllabfuhrbetriebes konkretisiert sich dies in den zwei Unterzielen «Kommunikation verbessern» und «Beschwerden der Bürger minimieren». Erstes Unterziel soll für eine bessere Informationspolitik sensibilisieren, letzteres hingegen die subjektive Wahrnehmung der Entsorgungsleistung durch den Bürger berücksichtigen.

## 2. Generische Ziele der Prozessperspektive

Für die *Prozessperspektive* sind die kritischen Ziele zu identifizieren, die für die Erfüllung der Gemeinwohlziele instrumental sind. Da das operative Management insbesondere am Leistungserbringungsprozess ansetzt, kommt dieser Ebene im Hinblick auf eine erfolgsorientierte Steuerung eine große Bedeutung zu. Elyas (2009, S. 106) nennt in seinem strategischen Konzept die Ziele „Leistungserbringungseffizienz und -effektivität steigern“ sowie „Managementeffizienz und -effektivität steigern“ und stellt damit zwei zentrale Steuerungsbereiche in den Blickpunkt: den Produktiv- und den Dispositivbereich. Dieser Ansatz ist grundsätzlich zweckmäßig, jedoch bedarf es einer Anpassung und Präzisierung der Zielstellungen in Hinblick auf die Gemeinwohlperspektive. So werden die Effektivitätszielstellungen bereits in der Gemeinwohlperspektive abgebildet (Entsorgungssicherheit und Bürgerservice); für die Prozessperspektive sind daher nur die Effizienzziele relevant.

Folglich ist es ein zentrales Ziel des Produktionsbereichs, die «Leistungseffizienz [zu] steigern», womit direkt die technologische Produktionsebene angesprochen ist (ähnlich Raffée 1974, S. 99; zum Effizienz- bzw. Wirtschaftlichkeitsziel als produktionswirtschaftliche Zielgröße Souren 1996, S. 77 ff.). Der möglichst sparsame Einsatz entscheidungsrelevanter und kostenintensiver Inputobjekte trägt unmittelbar zur Umsetzung des Gebührenziels aus der Gemeinwohlperspektive bei. Gleichzeitig wird die Entsorgungssicherheit gestärkt, da durch eine effiziente Prozessausführung die Leistung schneller erbracht (temporale Entsorgungssicherheit) und der Durchsatz erhöht werden kann (quantitative Entsorgungssicherheit). Zudem werden durch einen optimierten Faktoreinsatz Ressourcen geschont und Schadstoffemissionen reduziert (qualitative Entsorgungssicherheit).

Im Hinblick auf den dispositiven Verwaltungsbereich lautet das Ziel entsprechend «Verwaltungseffizienz steigern». Durch ein effizientes Management wird nicht nur das Gebührenziel gestärkt, es führt auch zu einem erhöhten Bürgerservice, da z. B. Anfragen schneller bearbeitet werden.

Da die Ziele der Prozessperspektive unmittelbar mit dem konkreten Leistungsprozess des entsprechenden Abfallbetriebes verknüpft sind, ist es an dieser Stelle nicht sinnvoll, die Ziele noch weiter durch Unterziele zu präzisieren. Die notwendige Konkretisierung erfolgt erst bei der Ableitung des betriebstypenspezifischen Zielsystems: So bemisst sich die *Leistungseffizienz* bei der *Müllabfuhr* zunächst an der zu minimierenden Transportstrecke, was sich in den konkretisierten Zielen «Gesamtstrecke des Abfuhrturnus minimieren» und «Unproduktive Strecken der Touren minimieren» widerspiegelt. Darüber hinaus kann die Effizienz der Potenzialfaktoren gesteigert werden, die konkretisierten Ziele lauten für die Müllwerker folglich «Auslastung und Produktivität der Müllwerker steigern» sowie für die Sammelfahrzeuge «Auslastung der Sammelfahrzeuge steigern» und «Kraftstoffverbrauch der Sammelfahrzeuge senken». Die Verwaltungseffizienz macht sich operativ vorrangig an der Produktivität der Verwaltungsmitarbeiter fest; folglich ist die «Produktivität der Verwaltungsmitarbeiter [zu] steigern».

### 3. Generische Ziele der Potenzialperspektive

Im letzten Schritt sind die relevanten Ziele der *Potenzialperspektive* abzuleiten, die die Zielstellungen der Gemeinwohl- und Prozessperspektive instrumental unterstützen. Dabei erscheint es sinnvoll, die Zielsetzungen auf die unterschiedlichen (Potenzial-)Faktorarten (menschliche und maschinelle Faktoren) auszurichten. Elyas (2009, S. 107) fasst für diese Ebene drei strategische Ziele zusammen, die auf die Gewährleistung des qualifizierten Potenzials menschlicher Leistung, der Betriebsmittel und der Informationssysteme abzielen. Dieser Sichtweise kann auch für die operative Steuerung der Faktoren grundsätzlich gefolgt werden. Darüber hinaus wird eine inhaltliche Erweiterung vorgenommen, und es werden auch Repetierfaktoren in die Betrachtung aufgenommen, da deren Vorhandensein bei der operativen Prozessausführung ebenso eine wichtige Rolle spielt. Folglich sind die grundsätzlichen Zielsetzungen der Potenzialperspektive auf die unterschiedlichen Elementarfaktoren (menschliche Arbeit, Betriebsmittel und Arbeitsobjekte) ausgerichtet. Grundlegendes Ziel ist es, die Verfügbarkeit aller Faktoren im notwendigen Umfang zur richtigen Zeit zu garantieren.

Im Hinblick auf die menschliche Arbeitsleistung manifestiert sich das in der Zielstellung «Vorhandenes Potenzial menschlicher Leistung bereitstellen und erweitern». Da bei Menschen insbesondere die Arbeitsmotivation und Zufriedenheit einen großen Einfluss auf das Arbeitsergebnis hat (Staehle 1999, S. 218 f.), wird das Oberziel zunächst durch ein Unterziel «Motivation und Zufriedenheit der Mitarbeiter steigern» konkretisiert. Eine weitere Konkretisierung rückt den stetigen Ausbau des qualitativen Potenzials in den Fokus, das entsprechende Ziel lautet «Qualifikation der Mitarbeiter kontinuierlich verbessern». Die Erfüllung beider Zielgrößen fördert zum einen unmittelbar die Ziele der Prozessperspektive – so sind beispielsweise Effizienzsteigerungen insbesondere durch motivierte und fortwährend geschulte Mitarbeiter zu erwarten. Zum anderen werden die Zielsetzungen der gemeinwohlorientierten Entsorgungssicherheit direkt gefördert, da zufriedene Mitarbeiter eher gewillt sind, die quantitativen, qualitativen und temporalen Vorgaben zu erfüllen, was gleichzeitig auch zu einer Minimierung der Beschwerden führen dürfte.

Im Hinblick auf die Betriebsmittel und Arbeitsobjekte werden ähnliche Zielsetzungen verfolgt, sodass beide Faktoren zunächst in einer Oberzielsetzung «Vorhandenes Potenzial der Betriebsmittel und Repetierfaktoren bereitstellen» zusammengefasst werden. Jedoch erscheint es aufgrund der unterschiedlichen Planungsansätze der Faktoren (Einsatz- bzw. Beschaffungsplanung) angemessen, eine differenzierte Betrachtung in die Unterziele «Verfügbarkeit der Betriebsmittel gewährleisten» und «Verfügbarkeit der Repetierfaktoren gewährleisten» vorzunehmen, wobei unter ersteren auch die von Elyas geforderte Betrachtung der IT-Systeme subsumiert wird. Die Verfügbarkeit der Betriebsmittel und Repetierfaktoren beeinflusst direkt die Entsorgungssicherheit, da ohne entsprechende Bereitstellung funktionstüchtiger Betriebsfaktoren eine vollständige und fristgerechte Entsorgung kaum möglich ist. Beide Unterziele beeinflussen zudem direkt die Ziele der Prozessperspektive, da nur bei voller Verfügbarkeit eine effiziente Prozessausführung realisierbar ist.

Für den Prozesstyp *Müllabfuhr* rücken insbesondere die Müllwerker und Sammelfahrzeuge in den Fokus. So wird beispielsweise die *Motivation und Zufriedenheit der Mitarbeiter* insbesondere durch die Verfolgung der konkretisierten Ziele «Gesetzliche Arbeitszeitregelungen einhalten», «Entleerungstouren qualifikations- und leistungsgerecht besetzen» und «Mitarbeitergesprä-

Ein generisches Zielsystem für das operative Controlling kommunaler Abfallwirtschaftsbetriebe

che durchführen» gesteigert. Die zur kontinuierlichen Potenzialerweiterung notwendige *Qualifikationsverbesserung* wird durch die Ziele «Fahrtraining durchführen», «Verwaltungsschulung durchführen» und «Abfalllogistische Messen und Tagungen besuchen» konkretisiert. Im Hinblick auf die *Betriebsmittel* wird die *Verfügbarkeit* durch die konkretisierten Ziele «Ausfallquote der Sammelfahrzeuge reduzieren», «Reservebehälter ausreichend vorhalten» und «Ausfallzeit der IT-Systeme reduzieren» gewährleistet. Die *Verfügbarkeit der Repetierfaktoren* macht sich in der Entsorgungslogistik schließlich an den Kraftstoffen fest, folglich lautet das Ziel «Verfügbarkeit der Kraftstoffe gewährleisten».

## V. Resümee und weitere Schritte

Ziel dieses Beitrags war es, ein generisches Zielsystem für kommunale Entsorgungsbetriebe zu präsentieren, das kommunalen Betrieben der Abfallwirtschaft helfen soll, ihr operatives Controlling zu verbessern. Aus der Vorgabe eines generischen Zielsystems können die Betriebe ein individuelles abfallwirtschaftliches Zielsystem ableiten und ihre Prozesse zielgerichtet steuern. Das generische Zielsystem reiht sich in die Forschung zum New Public Management ein und schließt damit die operative Controllinglücke, die in der kommunalen Abfallwirtschaft existiert. Zur Herleitung des generischen Zielsystems wurde an bestehende operative und strategische Ansätze angeknüpft, wobei insbesondere das generische strategische Zielsystem von Elyas 2009 für das operative Controlling kommunaler Betriebe angepasst wurde.

Das generische Zielsystem selbst wurde in Anlehnung an die Struktur einer Balanced Scorecard zunächst in drei Ebenen unterteilt, wobei die oberste Leitebene am Unternehmenszweck öffentlicher Betriebe ausgerichtet ist. Dieser besteht in der Sicherung bzw. Erhöhung des Gemeinwohls der Bevölkerung und unterscheidet sich insofern deutlich von der finanzorientierten Ausrichtung privatwirtschaftlicher Unternehmen. In Anlehnung an das sog. Citizen Value Konzept besteht das abfallwirtschaftliche Sachziel der Entsorgungsbetriebe darin, die Entsorgungssicherheit zu gewährleisten, was durch eine vollständige, ordnungsgemäße und fristgerechte Entsorgung der Bürger realisiert werden soll. Weitere Ziele bestehen in der Senkung der Gebührenlast und der Verbesserung des subjektiv zu beurteilenden Bürgerservice. Für die nachfolgende Prozess- und Potenzialperspektive wurden entsprechende Ziele abgeleitet, die die Ziele der Gemeinwohlperspektive sowohl direkt als auch indirekt instrumental unterstützen.

Das generische Zielsystem gibt einen Rahmen vor, den jeder Betrieb individuell anpassen kann. So lässt sich für jede abfallwirtschaftliche Betriebsform ein betriebstypenspezifisches Zielsystem ableiten, das entsprechend auf den Hauptleistungsprozess ausgerichtet ist. Im Beitrag wurde dies für Müllabfuhrbetriebe exemplarisch aufgezeigt. Um das typenspezifische Zielsystem real nutzen zu können, müssen die Zielvorgaben in einem letzten Schritt noch mit konkreten Zielausmaßen versehen und zweckmäßige Kennzahlen abgeleitet werden, wodurch letztlich ein betriebsindividuelles operatives Ziel- und Kennzahlensystem entsteht.

Wie eingangs aufgezeigt, ist das generische Zielsystem in Anlehnung an das methodische Entwicklungsmodell von Dyckhoff/Souren/Elyas im Rahmen der DSRM entstanden. Die inhaltliche Basis, die durch Elyas gegeben ist, wurde durch die Adaption von Fallstudien, Literaturrecherchen und Rückkopplungen mit Praxispartnern durch uns weiterentwickelt. Dabei erheben wir nicht den



Anspruch auf Vollständigkeit – im Gegenteil, dieser Beitrag soll im Sinne der DSRM der Kommunikation dienen und eine Diskussion anstoßen. Parallel wird das System zeitnah weiter mit ausgewählten Fallstudienpartnern der kommunalen Abfallwirtschaft in der Praxis evaluiert. Insgesamt hoffen wir so auf zahlreiche Anregungen, die im Rahmen weiterer Überarbeitungsschritte in das System einfließen und dieses kontinuierlich verbessern.

## Abstract

*Daniel Miofsky and Rainer Souren; An Objective System for the Operative Controlling of Public Waste Management Firms*

*Solid Waste Management; Operative Controlling; Design Science Research Methodology; Public Welfare; New Public Management; Performance Measurement System*

*Operative Controlling raises the transparency and helps to increase the effectivity and efficiency of processes in public waste management. Based on existing approaches the article presents an new developed operative objective system for public waste management firms. It provides a hierarchical structure and includes specific characteristics, in particular a public welfare orientation. Due to its generic structure it is possible to deduce a process-specific target system, which is shown for waste collection service as an example. Based on the specific system an individual performance measurement system can be derived by including objective settings that are specific to certain firms.*

## Anhang – Betriebstypenspezifisches Zielsystem für die Müllabfuhr

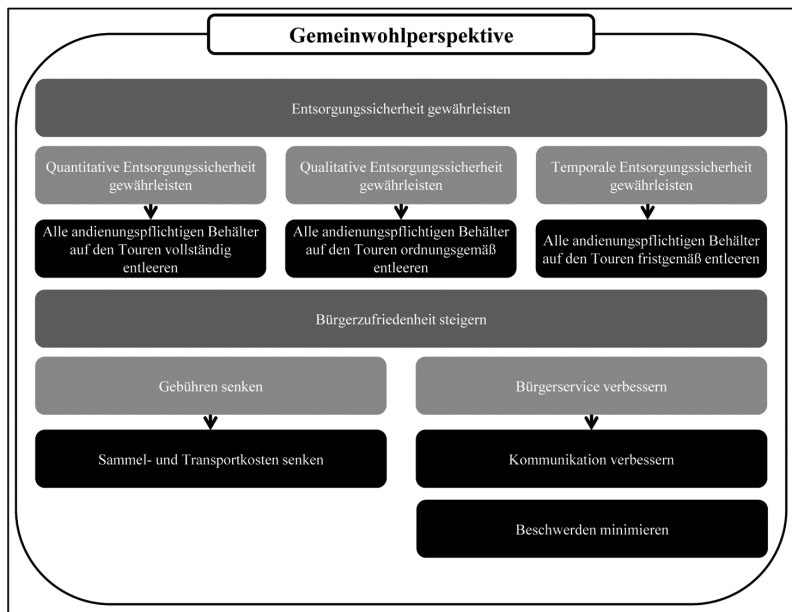


Abbildung 6: Entsorgungslogistisch konkretisierte Ziele der Gemeinwohlperspektive

Quelle: Eigene Darstellung

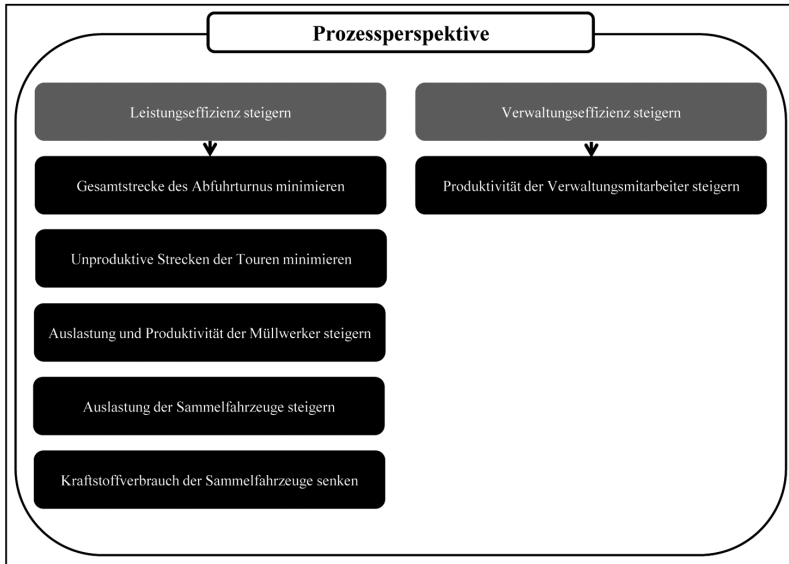


Abbildung 7: Entsorgungslogistisch konkretisierte Ziele der Prozessperspektive  
Quelle: Eigene Darstellung

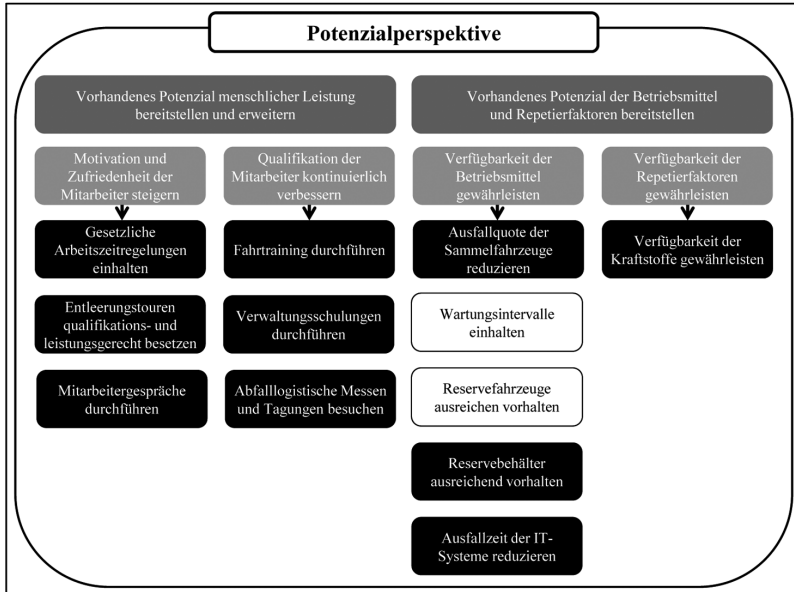


Abbildung 8: Entsorgungslogistisch konkretisierte Ziele der Potenzialperspektive  
Quelle: Eigene Darstellung

## Literaturverzeichnis

- Ahn, Heinz (2003): Effektivitäts- und Effizienzicherung – Controllingkonzepte und Balanced Scorecard, Frankfurt a.M.
- Andel, Norbert (1984): Zum Konzept der meritorischen Güter, in: Finanzarchiv, Heft 42, S. 630-448.
- Baum, Heinz-Georg, Jochen Cantner, Rüdiger Przybilla und Bert Stegmann (2002): Balanced Scorecard als zentrales Instrument einer modernen Controllingkonzeption für die öffentliche Abfallwirtschaft, in: Müll und Abfall, Heft 12, S. 667-674.
- Baum, Heinz-Georg und Jürgen Wagner (2000): Shareholder Value oder Citizen Value? Strategische Optionen für die Organisationsentwicklung in der kommunalen Siedlungsabfallwirtschaft, BfA-Texte Nr. 15, Augsburg.
- Bogumil, Jörg (1997): Modernisierung des Staates durch Public Management – Stand der aktuellen Diskussion, in: Modernisierung des Staates? (Staatslehre und politische Verwaltung, Band 1), hrsg. von Edgar Grande und Rainer Prätorius, Baden-Baden, S. 21-44.
- Brede, Helmut (1989): Ziele öffentlicher Verwaltungen, in: Handwörterbuch der öffentlichen Betriebswirtschaftslehre, hrsg. von Klaus Chimielewicz und Peter Eichhorn, Stuttgart, S. 1867-1877.
- Brüggemeier, Martin (1997): Controlling in der Öffentlichen Verwaltung, 2. Aufl., München – Mering.
- Bruhn, Manfred und Bernd Stauss (2006): Dienstleistungscontrolling, Wiesbaden.
- Budäus, Dietrich (1998 a): Organisationswandel öffentlicher Aufgabenwahrnehmung als Teil des New Public Management, in: Organisationswandel öffentlicher Aufgabenwahrnehmung, hrsg. von Dietrich Budäus, Baden-Baden, S. 99-118.
- Budäus, Dietrich (1998 b): Von der bürokratischen Steuerung zum New Public Management – Eine Einführung, in: Managementforschung (8): New Public Management, hrsg. von Dietrich Budäus, Peter Conrad und Georg Schreyögg, Berlin, S. 1-10.
- Budäus, Dietrich und Klaus Buchholtz (1997): Konzeptionelle Grundlagen des Controlling in öffentlichen Verwaltungen, in: Die Betriebswirtschaft, Jg. 57, Heft 3, S. 322-337.
- Dornbusch, Heinz-Josef (2006): Untersuchungen zur Optimierung der Entsorgungslogistik für Abfälle aus Haushaltungen, Münster.
- Dyckhoff, Harald, Rainer Souren und Abdulla Elyas (2011): Betriebstypenspezifische Referenzdatenmodelle strategischer Kennzahlensysteme der Entsorgungswirtschaft – Eine neue Entwicklungsmethodik für Branchenlösungen, in: Wirtschaftsinformatik, Jg. 53, Heft 2, S. 63-73.
- Eichhorn, Peter (1969): Struktur und Systematik kommunaler Betriebe, Stuttgart – Berlin – Köln – Mainz.
- Eichhorn, Peter (1984): Betriebswirtschaftslehre und Gemeinwohl, in: Zeitschrift für Betriebswirtschaftslehre, Jg. 54, Heft 3, S. 238-251.
- Eisenführ, Franz, Martin Weber und Thomas Langer (2010): Rationales Entscheiden, 5. Aufl., Berlin – Heidelberg – New York.
- Elyas, Abdulla (2009): Strategisches Controlling deutscher Entsorgungsbetriebe – Betriebstypologie, generisches Ziel- und Kennzahlensystem und Konzept eines Referenzdatenmodells, Aachen.
- Fricke, Walther und Uwe Zink (1996): Einführung eines Controlling der Abfallwirtschaft beim Kreis Aachen, in: Müll und Abfall, Heft 11, S. 727-732.
- Göbel, Elisabeth (2007): Erwerbswirtschaftliche Rationalität und Gemeinwohl – Führt Privatisierung zu einer effizienteren Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben?, in: Die Zukunft der öffentlichen Dienstleistungen, Beiträge zur öffentlichen Wirtschaft, hrsg. von Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft, Heft 24, Berlin, S. 69-77.
- Haiber, Thomas (1997): Controlling für öffentliche Unternehmen: Konzeption und instrumentelle Umsetzung aus der Perspektive des New-Public-Management, München.
- Hirsch, Bernhard, Jürgen Weber, Celina Gisch, Susanne Zubler und Mathias Erfort (2012): Controlling in öffentlichen Institutionen: Rollen – Handlungsfelder – Erfolgsfaktoren, Berlin.
- Hungenberg, Harald und Thorsten Wulf (2011): Grundlagen der Unternehmensführung, 4. Aufl., Berlin – Heidelberg.
- Jäger, Tanja, Daniel Miofsky und Rainer Souren (2012): Statistische Analyse der Einflussfaktoren auf die Hausmüllgebühren in Deutschland, in: Ilmenauer Schriften zur Betriebswirtschaftslehre, hrsg. von Norbert Bach, Gernot Brähler, Anja Geigenmüller und Rainer Souren, Nr. 4/2012, Ilmenau.
- Kaplan, Robert und David Norton (1997): Balanced Scorecard – Strategien erfolgreich umsetzen, Stuttgart.
- Kerber, Walther (1995): Gemeinwohl, in: Staatslexikon, Band 2, hrsg. von Görres-Gesellschaft, Freiburg i. Br., S. 857-863.
- Kirsch, Hanno (1993): Mehrdeutigkeitsproblematik der begrenzten Erfolgsziele öffentlicher Unternehmen, in: Zeitschrift für öffentliche und gemeinschaftliche Unternehmen, Band 16, Heft 4, S. 391-408.
- Klingebiel, Norbert (1997): Leistungscontrolling in New Public Management, in: Betriebswirtschaftliche Forschung und Praxis, Jg. 46, Heft 6, S. 625-652.
- Krawczik, Andreas und Thorsten Zisowski (2006): Strategische Unternehmenssteuerung in der Abfallwirtschaft mit Hilfe der Balanced Scorecard, Frankfurt a. M.
- Lemser, Bernd (2002): Controlling als Führungsinstrument in der öffentlichen Abfallwirtschaft – Notwendigkeit, Stand und Aufgabe, in: Zeitschrift für öffentliche und gemeinschaftliche Unternehmen, Band 25, Heft 1, S. 3-21.

- Lemser, Bernd, Jörg Maselli und Albert Tillmann (1999): Betriebswirtschaftliche Grundlagen der öffentlichen Abfallwirtschaft, Berlin.
- Naschold, Frieder (1995): Ergebnissteuerung, Wettbewerb, Qualitätspolitik: Entwicklungspfade des öffentlichen Sektors in Europa, Berlin.
- Oettl, Karl (1988): Bindungen als allgemeine betriebswirtschaftliche Erscheinung – Gegenstands- und Territorialbindung als Eigenarten öffentlicher Dienstunternehmen, in: Privatisierung und die Zukunft der öffentlichen Wirtschaft, hrsg. von Helmut Brede, Baden-Baden, S. 179-202.
- Paulus, Michael und Michael Paul (2006): Erfolgreiche Strategieumsetzung in der Entsorgungswirtschaft – Erfahrungen aus dem Einsatz der Balanced Scorecard bei den Berliner Stadtreinigungsbetrieben, in: Müll und Abfall, Heft 4, S. 190-196.
- Peppers, Ken, Tuure Tuunanen, Marcus Rothenberger und Samir Chatterjee (2007): A Design Science Research Methodology for Information Systems Research, in: Journal of Management Information Systems, Jg. 24, Heft 3, S. 45-77.
- Pfohl, Hans-Christian (2010): Logistiksysteme: Betriebswirtschaftliche Grundlagen, 8. Aufl., Berlin – Heidelberg.
- Raffée, Hans (1974): Grundprobleme der Betriebswirtschaftslehre, Göttingen.
- Rappaport, Alfred (1986): Creating Shareholder Value – The New Standard for Business Performance, New York.
- Reichard, Christoph (1987): Betriebswirtschaftslehre der öffentlichen Verwaltung, 2. Aufl., Berlin – New York.
- Salhofer, Stefan (2001): Kommunale Entsorgungslogistik – Planung, Gestaltung und Bewertung entsorgungslogistischer Systeme für kommunale Abfälle, Berlin.
- Schedler, Kurt und Daniel Ösze (2001): Performance Measurement in Öffentlichen Verwaltungen, in: Performance Measurement Balanced Scorecard, hrsg. von Norbert Klingebiel, München, S. 259-276.
- Schedler, Kurt und Isabella Proeller (2011): New Public Management, 5. Aufl., Bern – Stuttgart – Wien.
- Scherer, Andreas Georg (2002): Besonderheiten der strategischen Steuerung in Öffentlichen Institutionen und der Beitrag der Balanced Scorecard, in: Balanced Scorecard in Verwaltung und Non-Profit-Organisationen, hrsg. von Andreas Georg Scherer und Jens Michael Alt, Stuttgart, S. 3-25.
- Schulte, Christof (2009): Logistik – Wege zur Optimierung der Supply Chain, 5. Aufl., München.
- Souren, Rainer (1996): Theorie betrieblicher Reduktion – Grundlagen, Modellierung und Optimierungsansätze stofflicher Entsorgungsprozesse, Heidelberg.
- Staehele, Wolfgang (1999): Management: Eine verhaltenswissenschaftliche Perspektive, 8. Aufl., München.
- Steinmann, Horst und Georg Schreyögg (2005): Management: Grundlagen der Unternehmensführung: Konzepte – Funktionen – Fallstudien, 5. Aufl., Wiesbaden.
- Strebel, Heinz (1978): Überlegungen zu einer entscheidungsorientierten Betriebswirtschaftslehre öffentlicher Betriebe, in: Betriebswirtschaftliche Forschung und Praxis, Heft 1, S. 64-76.
- Tietzel, Manfred und Christian Müller (1988): Noch mehr zur Meritorik, in: Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften (ZWS), Heft 118, S. 87-127.
- VKS im VKU (2006): Citizen Value – dem Bürger verpflichtet, [http://www.vku.de/fileadmin/get/15426/060509\\_CitizenValue-strategie2seitig.pdf](http://www.vku.de/fileadmin/get/15426/060509_CitizenValue-strategie2seitig.pdf) (Zugriff: 8.3.2013).
- Vogel, Armin (1993): Controlling in der gewerblichen Entsorgungslogistik – Dargestellt an einem Konzept entscheidungsunterstützender Controllinginstrumente für die Hausabfallentsorgung, Frankfurt a. M.
- Wagner, Jürgen (2000): Organisations- und Rechtsformwahl in der öffentlichen Siedlungsabfallwirtschaft: eine empirische Untersuchung unter Berücksichtigung ökologischer, rechtlicher und politischer Restriktionen, Frankfurt a. M.
- Weber, Jürgen (1983): Ausgewählte Aspekte des Controlling in öffentlichen Institutionen, in: Zeitschrift für öffentliche und gemeinschaftliche Unternehmen, Band 6, Heft 4, S. 438-461.
- Weber, Jürgen (1988): Controlling – Möglichkeiten und Grenzen der Übertragbarkeit eines erwerbswirtschaftlichen Führungsinstrumentes auf öffentliche Institutionen, in: Die Betriebswirtschaft, Jg. 48, Heft 2, S. 171-194.
- Wöbbeking, Karl-Heinz und Michael Meetz (2005): Benchmarking als betriebliches Controllinginstrument – Kennzahlen, Benchmarking und ihre Bedeutung für die betriebliche Steuerung, in: Münsteraner Schriften zur Abfallwirtschaft (Band 8), hrsg. von Bernhard Gallenkemper, Münster, S. 430-436.