

Performance-Based Budgeting in den U.S.A

Seine Anwendung in einzelnen Staaten der U.S.A. und Übertragbarkeit auf Deutschland

von Ute Scheer

| | |
|---|-----------|
| 1. Performance-Based Budgeting (PBB) - eine Einführung | 9 |
| 1.1 Inhaltliche Vorgehensweise | 9 |
| 1.2 Methodische Vorgehensweise | 13 |
| 2. Darstellung von PBB | 16 |
| 2.1 Definition von PBB | 16 |
| 2.2 „Historische“ Budgetreformen | 27 |
| 2.2.1 The First Hoover Commission | 28 |
| 2.2.2 Planning-Programming Budgeting System (PPBS) | 29 |
| 2.2.3 Management by Objectives (MBO) | 31 |
| 2.2.4 Zero-Based Budgeting (ZBB) | 35 |
| 2.3 Zusammenfassung und kritische Würdigung | 39 |
| 3. Die Anwendung von PBB in Florida, Texas und Virginia | 41 |
| 3.1 PBB in Florida | 44 |
| 3.1.1 Implementierung und Budgetierungsprozess | 46 |
| 3.1.2 Organisation | 48 |
| 3.1.2.1 Ministerien und nachgeordnete Behörden | 48 |
| 3.1.2.2 The Governor's Office of Planning and Budgeting (OPB), | 49 |
| 3.1.2.3 „The Florida Legislature“ | 51 |
| 3.1.2.4 Office of Program Policy Analysis and Government Accountability (OPPAGA) | 53 |

| | | |
|------------|---|-----------|
| 3.1.3 | Elemente von PB ² sowie Erfahrungen und Auswirkungen _____ | 61 |
| 3.1.3.1 | Strategische und operative Planung und Leistungsmessung | 62 |
| 3.1.3.1.1 | Strategische Planung _____ | 62 |
| 3.1.3.1.2 | Operative Planung und Leistungsmessung _____ | 68 |
| 3.1.3.2 | Kosten- und Leistungsrechnung _____ | 74 |
| 3.1.3.3 | Benchmarking _____ | 77 |
| 3.1.3.4 | IT-Unterstützung _____ | 82 |
| 3.1.3.5 | Anreiz- und Sanktionsmaßnahmen _____ | 85 |
| 3.1.3.6 | Zero-based budgeting _____ | 88 |
| 3.1.3.7 | Analyse der Kerngeschäftsprozesse _____ | 88 |
| 3.1.4 | Zusammenfassung und kritische Würdigung von PB ² _____ | 89 |
| 3.2 | PBB in Texas _____ | 96 |
| 3.2.1 | Implementierung und Budgetierungsprozess _____ | 97 |
| 3.2.2 | Organisation _____ | 100 |
| 3.2.2.1 | Ministerien und nachgeordnete Behörden _____ | 101 |
| 3.2.2.2 | The Governor's Office of Budget and Planning (GOBP) ____ | 104 |
| 3.2.2.3 | Die Legislative _____ | 105 |
| 3.2.2.4 | State Auditor's Office (SAO) _____ | 107 |
| 3.2.2.5 | Legislative Budget Board (LBB) _____ | 110 |
| 3.2.3 | Elemente von SPPB sowie Erfahrungen und Auswirkungen ____ | 113 |
| 3.2.3.1 | Strategische und operative Planung und Leistungsmessung | 113 |
| 3.2.3.1.1 | Strategische Planung _____ | 113 |
| 3.2.3.1.2 | Operative Planung und Leistungsmessung _____ | 124 |
| 3.2.3.2 | Kosten- und Leistungsrechnung _____ | 136 |
| 3.2.3.3 | Benchmarking _____ | 138 |
| 3.2.3.4 | IT-Unterstützung _____ | 140 |
| 3.2.3.5 | Anreiz- und Sanktionsmaßnahmen _____ | 142 |
| 3.2.4 | Sunset Legislation und ZBB _____ | 144 |

| | | |
|------------|--|------------|
| 3.2.5 | Zusammenfassung und kritische Würdigung von SPPB | 145 |
| 3.3 | Virginia | 151 |
| 3.3.1 | Implementierung und Budgetierungsprozess | 152 |
| 3.3.2 | Organisation | 154 |
| 3.3.2.1 | Ministerien und nachgeordnete Behörden | 155 |
| 3.3.2.2 | Auditor of Public Accounts | 157 |
| 3.3.2.3 | Department of Planning and Budget (DPB) | 159 |
| 3.3.2.4 | Joint Legislative Audit and Review Commission | 162 |
| 3.3.2.5 | Council on Virginia's Future | 165 |
| 3.3.3 | Elemente von „performance leadership“ | 169 |
| 3.3.3.1 | Strategische und operative Planung und Leistungsmessung | 170 |
| 3.3.3.1.1 | Strategische Planung | 170 |
| 3.3.3.1.2 | Operative Planung und Leistungsmessung | 175 |
| 3.3.3.2 | Kosten- und Leistungsrechnung | 180 |
| 3.3.3.3 | Benchmarking | 181 |
| 3.3.3.4 | IT-Unterstützung | 183 |
| 3.3.3.5 | Anreiz- und Sanktionsmaßnahmen | 183 |
| 3.3.3.6 | Decision Packages / ZBB | 184 |
| 3.3.3.7 | SWOT | 187 |
| 3.3.4 | Zusammenfassung und kritische Würdigung von „performance leadership“ | 187 |
| 3.4 | Kritische Würdigung der PBB-Konzepte und ihrer Erfolgsfaktoren | 191 |
| 4. | Möglichkeiten und Grenzen der Übertragung von PBB auf Deutschland | 202 |
| 4.1 | Kommunale Budgetreformen – das NKF-Modell | 208 |
| 4.1.1 | Organisation | 208 |
| 4.1.2 | Grundsätzliche Elemente von NKF | 211 |

| | | |
|------------|---|------------|
| 4.1.2.1 | Reformziele _____ | 211 |
| 4.1.2.2 | Drei-Komponenten-System _____ | 213 |
| 4.1.2.3 | Der Haushaltsplan – operative Planung _____ | 216 |
| 4.1.2.4 | Mittelfristige Planung _____ | 234 |
| 4.1.3 | Sonstige Bestandteile des NKF _____ | 235 |
| 4.2 | Leistungsbasierte Budgetierung auf Länderebene (Modell Hessen) _____ | 238 |
| 4.3 | Zusammenfassung und kritische Würdigung _____ | 246 |
| 5. | Zusammenfassung und Ausblick _____ | 249 |

| | |
|---|-----|
| Abbildung 1: Performance-Based Budgeting Legislation and Initiatives in the States..... | 17 |
| Abbildung 2: Zero-Based Budgeting | 36 |
| Abbildung 3: Wertschöpfungskette | 67 |
| Abbildung 4: Benchmarks | 81 |
| Abbildung 5: Authorized Incentives and Disincentives..... | 86 |
| Abbildung 6: “Strategic Planning Template” | 115 |
| Abbildung 7: Auszug „Legislative Budget Estimates“ (1) | 125 |
| Abbildung 8: Auszug „ Legislative Budget Estimates “ (2) | 126 |
| Abbildung 9: Reliabilitätsraten | 131 |
| Abbildung 10: Budget for Submission to the Legislature | 137 |
| Abbildung 12: Der Reformprozess zum NKFG | 210 |
| Abbildung 13: Das Drei-Komponenten-System | 214 |
| Abbildung 14: Der Neue Kommunale Haushalt: Übersicht. | 216 |
| Abbildung 15: Schema Haushaltsseite | 222 |
| Abbildung 16: Produkthaushalt Düsseldorf für das Haushaltsjahr 2007..... | 224 |
| Abbildung 17: Doppischer Produkthaushalt der Stadt Münster | 227 |
| Abbildung 18: Doppischer Produkthaushalt der Stadt Moers (1) ... | 229 |
| Abbildung 19: Doppischer Produkthaushalt der Stadt Moers (2) ... | 230 |
| Abbildung 20: Produkthaushalt Hessen..... | 242 |

Abkürzungsverzeichnis

| | |
|--------|---|
| APA | Auditor of Public Accounts („Rechnungshof“ in Virginia) |
| BFR | Budgeting for Results (Ansatz von Iowa zu PBB) |
| Doppik | Doppelte Buchführung |
| DPB | Department of Planning and Budget (Verantwortliche Behörde für die Haushaltsaufstellung in Virginia) |
| FFMIS | Florida Financial Management Information System |
| FGAR | Florida Government Accountability Reports |
| GAA | General Appropriations Act (vom Senat und Parlament verabschiedeter Haushalt) |
| GAO | United States General Accounting Office (Behörde der Bundesbehörden) |
| GOBP | Governor's Office of Budget and Planning (Büro des Gouverneurs in Texas) |

| | |
|-------|---|
| GPRA | Government Performance and Results Act |
| JLARC | Joint Legislative Audit (Kontrollbehörde in Virginia) |
| LAR | Legislative Appropriation Request (offizieller Haushaltsplanentwurf) |
| LBB | Legislative Budget Board (Institution der Legislative in Texas) |
| LBR | Legislative Budget Request (Offizielles Dokument um Haushaltsmittel zu beantragen) |
| LRPP | Long-Range Program Plan (auf fünf Jahre ausgerichtete Finanzplanung in Florida) |
| MBO | Management by Objectives |
| NKF | Neues Kommunales Finanzmanagement |
| NVS | Neue Verwaltungssteuerung |
| OPB | The Governor's Office of Planning and Budgeting (Exekutive des Gouverneurs in Florida: Überprüft die Budgetbeantragung und gibt Empfehlungen des Gouverneurs an die Legislative zur Budgetverabschiedung) |

| | |
|-----------------|---|
| OPPAGA | Office of Program Policy Analysis and Government Accountability (Behörde in Florida: Beratende Funktion für alle Beteiligten sowie offizielle Programmauswertungen und Anregungen für Verbesserungen) |
| PBB | Performance-Based Budgeting |
| PB ² | Performance-Based Program Budgeting (Ansatz von Florida zu PBB) |
| p/pb | performance/program budget (Ansatz von North Carolina zu PBB) |
| PPBS | Planning Programming Budgeting Systems |
| SAO | State Auditors Office (Kontrollbehörde in Texas) |
| SPPB | Strategic Planning and Performance Budgeting System (Texanischer Ansatz von PBB) |
| ZBB | Zero-Based Budgeting |

1. Performance-Based Budgeting (PBB) - eine Einführung

1.1 Inhaltliche Vorgehensweise

Performance-Based Budgeting ist in den U.S.A. eine weit verbreitete Budgetreform im öffentlichen Sektor. Sie wird mit unterschiedlichen Ausprägungen bereits in 47 von 50 Staaten der U.S.A. im „state government“, vergleichbar mit der Ebene der Landesverwaltung in Deutschland, angewandt.¹ Unklar ist, inwieweit Performance-Based Budgeting sich als erfolgreich erwiesen hat und in welchen Bereichen. Die vorliegende Dissertationsschrift hat es sich deshalb zum Ziel gemacht, dieser Frage auf dem Wege einer allgemeinen Betrachtung der Anwendung in allen 47 Staaten resp. durch die detaillierte Untersuchung und Evaluation der konkreten Anwendung in einem oder mehreren Staaten nachzugehen. Der Erfolg von Performance-Based Budgeting kann dabei anhand von mehreren Kriterien beurteilt werden; so spielt bspw. die finanzielle Komponente eine nicht unwesentliche Rolle:

„State governments are on the defensive - and rightly so...Voters no longer believe that lawmakers can effectively manage the state's purse. To prove it, they're passing ballot initiatives that cap government growth and require voter approval of new taxes. What are lawmakers to do? ..., they are turning to performance budgeting.“²

¹ Siehe hierzu Abschnitt 2.2

² Carter 1994, S. 22

Gleichwohl sollten die finanziellen Auswirkungen natürlich nicht der einzige Indikator zur Messung des Erfolges von Performance-Based Budgeting sein, zumal es auch schwierig sein dürfte, sie im konkreten Fall zu beurteilen. Andere denkbare Faktoren sind eine erhöhte Qualität der Dienstleistungen, mehr Transparenz über Produkte und Dienstleistungen mit der Folge einer verbesserten Ressourcenallokation, ein besserer Vergleich zwischen ähnlichen Verwaltungseinheiten durch das Definieren von Leistungsgrößen, wodurch wirtschaftliches Verhalten gefördert wird, usw.

Es würde den Rahmen der Dissertation übersteigen, eine verlässliche Untersuchung über den Einsatz von Performance-Based Budgeting für alle 47 Staaten der U.S.A. durchzuführen. Weiterhin kann der Erfolg dieser Budgetreform nicht anhand von Staaten beurteilt werden, die diese Methode erst seit sehr kurzem anwenden (unzureichendes Datenmaterial). Daher erscheint es sinnvoller, sich auf wenige Staaten zu konzentrieren, die bereits mehrjährige Erfahrung mit Performance-Based Budgeting gesammelt haben, die Methode umfassend einsetzen und als sogenannte Vorreiterstaaten gelten.

Aufgrund dieser Vorüberlegungen wurden Florida, Texas und Virginia ausgewählt (für eine ausführliche Darstellung bzgl. der Staatenauswahl, s. Abschnitt 3).

Vor Einstieg in den Untersuchungsverlauf sei dabei noch ein kurzer Blick auf den deutschen Sektor getan. Dabei ist festzustellen, dass amerikanische Budgetreformen in der Vergangenheit auch den öffentlichen Sektor in Deutschland im unterschiedlichen Maße beeinflusst haben. Reformen wie Planning Programming Budgeting Systems (PPBS), Zero-

Based Budgeting (ZBB) und Management by Objectives (MBO) haben gemeinsam, dass sie versuchen, Ergebnisse von Verwaltungstätigkeiten zu verdeutlichen. In Deutschland fokussieren viele Reformansätze ebenfalls eine sogenannte ergebnisorientierte Verwaltung. Beispielsweise war MBO - unter dem Namen „Kontraktmanagement“ - ein populäres Reforminstrument in Deutschland.¹

Auch wenn PPBS, ZBB und MBO deutsche Reformansätze geprägt haben, so hat eine ganzheitliche Übertragung dieser Konzepte auf deutsche Verwaltungshaushalte nicht stattgefunden. Es ist sicherlich interessant zu überprüfen, inwieweit die Möglichkeit besteht, Performance-Based Budgeting oder einzelne Elemente von Performance-Based Budgeting auf Länderebene in Deutschland einzuführen.

Auf der Grundlage der oben genannten Vorüberlegungen ergeben sich die folgenden forschungsleitenden Thesen:

These 1: *Performance-Based Budgeting hat sich in der Anwendung in den drei untersuchten Staaten Florida, Texas und Virginia als eine erfolgreiche Budgetreform erwiesen, die signifikant die Leistungsergebnisse der einzelnen Staaten verbessert hat.*

These 2: *Performance-Based Budgeting kann auch erfolgreich in Deutschland als ganzheitliches Konzept eingeführt werden.*

Im folgenden Kapitel 2 wird zunächst Performance-Based Budgeting definiert. Um diese komplexe Methode verständlich darzustellen, werden wichtige Elemente des Konzeptes beschrieben.

¹ Siehe hierzu Abschnitt 4

Performance-Based Budgeting hat unterschiedliche Anwendungsbereiche, es wird z. B. nicht nur als Budgetierungsinstrument, sondern auch als Managementinstrument genutzt. Die verschiedenen Anwendungsbereiche werden ebenfalls in Kapitel 2 dargestellt.

Weiterhin erfolgt eine Abgrenzung von Performance-Based Budgeting gegenüber historischen Budgetreformen (PPBS, ZBB und MBO). Zusätzlich werden Zusammenhänge zwischen Performance-Based Budgeting und aktuellen Reformen des „Federal Government“ betrachtet.

In Kapitel 3 wird die Gültigkeit von These 1 überprüft. In diesem Teil der Dissertation wird die Anwendung von Performance-Based Budgeting als ganzheitliches Konzept zur Reformierung des Staatshaushaltes in Florida, Texas und Virginia untersucht. Für jeden Staat werden die Hintergründe für die Einführung von Performance-Based Budgeting beschrieben, die Budgetsysteme dargestellt und die Auswirkungen von Performance-Based Budgeting untersucht. Die Beschreibung des Budgetsystems beinhaltet jeweils eine Darstellung des Konzeptes und konkrete Anwendungsbeispiele in ausgewählten Ministerien bzw. Institutionen. Weiterhin werden die unterschiedlichen Performance-Based Budgeting-Konzepte der einzelnen Staaten verglichen und kritisch gewürdigt.

Kapitel 3 bildet den Schwerpunkt der Dissertation.

In Kapitel 4 werden Ansätze von Performance-Based Budgeting in Deutschland betrachtet. Die Vermutung liegt nahe, dass eine Reform, die schon fast flächendeckend in den U.S.A. angewandt wird, auch einen Einfluss auf die Verwaltungsreformen in Deutschland hat. Vielleicht wird Performance-Based Budgeting schon in Deutschland unter einem anderen Namen angewandt? Um diese Frage zu klären, werden aktuelle und bekannte Haushaltsreformen

auf kommunaler Ebene und Länderebene betrachten. Die kommunale Ebene erscheint insofern in Deutschland als wichtig, da hier in der Vergangenheit sehr progressiv Reformen umgesetzt wurden. Beispielhaft in diesem Zusammenhang sei das „Neue Steuerungsmodell“ genannt.

In Kapitel 5 werden die wesentlichen Erkenntnisse der Dissertation reflektiert. Weiterhin werden Schlussfolgerungen bzgl. der zukünftigen Entwicklung, Verbreitung und Anwendung von Performance-Based Budgeting in den U.S.A. und Deutschland formuliert.

Performance-Based Budgeting wird im Folgenden kurz PBB genannt.

1.2 Methodische Vorgehensweise

Wie oben dargestellt werden im Rahmen der Dissertation ausgewählte Staaten in den U.S.A betrachtet. Vorteilhaft für den methodischen Zugang wirkt sich dabei aus, dass in den U.S.A eine transparente Politik betrieben wird, indem die Dokumente der letzten Jahre elektronisch abgelegt werden (zumeist in PDF-Format) und dem interessierten Bürger somit zugänglich sind. Die Dokumente sind meistens thematisch geordnet. Das Behördenmaterial umfasst Handbücher, Gesetzestexte, Richtlinien, Statusberichte, Finanzberichte, Haushaltsberichte, Umfragen usw. Ein älteres Dokument, welches nicht per Internet zugänglich war, wurde der Verfasserin auf Nachfrage kostenlos in Papierform postalisch zugeschickt. Mehrere Nachfragen der Verfasserin konnten telefonisch oder per Mail geklärt werden.

Die einzelnen Länder und Kommunen in Deutschland gehen ebenfalls dazu über, wenn auch noch auf deutlich geringerem Niveau als in den U.S.A, Dokumente auf ihren jeweiligen Internetseiten

elektronisch zu hinterlegen. Auch die Produkthaushalte werden zunehmend im Internet dargestellt. Hervorragend organisiert und hilfsbereit ist das Netzwerk zum sogenannten „Neuen Kommunalen Finanzmanagement“ in Nordrhein-Westfalen. Mehrere Fachfragen der Verfasserin, die diese per Mail an das Netzwerk schickte, wurden innerhalb von 24 Stunden fundiert beantwortet.

Eine „konservative“ Literaturrecherche fand im Rahmen der vorliegenden Dissertation ebenfalls statt. Während eines längeren Amerikaaufenthaltes erfolgte eine Literaturrecherche mithilfe der dortigen Datenbanken. Auch in Deutschland erfolgte eine Nachforschung in den Datenbanken für die Themenbereiche: Wirtschaftswissenschaften, Sozialwissenschaften und Verwaltung.

Die sehr gut zugängliche Primärliteratur ermöglicht qualitativ hochwertige Analysen. Eine Schwierigkeit bestand darin, dass Behörden generell sehr viele Dokumente produzieren. Weiterhin wurden Projekte untersucht, die eine Laufzeit von mehreren Jahren haben. Im Zeitablauf dieser Projekte wurden zahlreiche Analyseberichte, Handbücher, Gesetzesänderungen etc. erstellt. Im Verlauf der Dissertation mussten somit zahlreiche Dokumente betrachtet, sortiert und auf ihre Verwendbarkeit analysiert werden. Die zielorientierte Bewältigung dieses „Dokumentenberges“ stellte somit eine besondere Herausforderung dar.

Das Internet erhält eine immer größere Rolle bei der Datenrecherche und verändert auch die Kommunikation. Nicht nur, dass - wie oben beschrieben - zahlreiche Dokumente etc. über das Internet erhältlich sind oder Behörden beispielsweise ihre Profile im Internet darstellen, sondern auch die im Rahmen der vorliegenden Dissertation notwendige Interaktion mit den anzufragenden Behörden erfolgte im Gros über das Internet. Diese bestand einerseits in der bereits oben erwähnten Klärung von Fragen durch „Mails“, aber auch in der

Nutzung von Suchmaschinen oder der Verwendung von Datenmasken, die Informationen eingrenzen. So war es beispielsweise bei der Untersuchung der Leistungskennzahlen von Virginia möglich, diese im Internet nach „Schlüsselkennzahlen“ und „einfachen Kennzahlen“ einzugrenzen. Teilweise kann also schon per Internet die Informationsflut sinnvoll bewältigt werden.

Das Internet ermöglicht somit einerseits eine Zeitersparnis durch die (internationalen) Informationsquellen, die leicht erreicht werden. Andererseits wird durch die zugänglichen Primärquellen und der Zugang zu Gesprächspartner durch den Mailverkehr sowie interaktive Datenmasken die Qualität der Informationen erhöht.

Um die Thematik PBB in den U.S.A., aber auch ihre Übertragung auf Deutschland methodisch zu analysieren, sollte sinnvollerweise die Untersuchung auf positive Beispiele eingegrenzt werden; auch auf Staaten, die bereits seit einiger Zeit Erfahrung mit PBB gesammelt haben. In den U.S.A wurden daher sogenannte Vorreiterstaaten ausgewählt. In Deutschland werden Ansätze betrachtet, die bereits über einen hohen „Reifegrad“ verfügen. In den jeweiligen Kapiteln werden die Auswahlkriterien noch ausführlicher verdeutlicht.

2. Darstellung von PBB

Das folgende Kapitel umfasst die Definition von PBB und beschreibt Anwendungsmöglichkeiten dieser Reform. Auch wird versucht, PBB gegenüber bisherigen Budgetreformen abzugrenzen.

2.1 Definition von PBB

Aufmerksam wurde die Verfasserin auf PBB durch Artikel, die die erstaunliche Verbreitung dieser Budgetreform in den U.S.A. dokumentieren.

Eine von Melkers/Willoughby 1996/97 durchgeführte Umfrage fand in 47 Staaten der U.S.A. Gesetze, Richtlinien, Anreize und Sanktionen, die sich auf den Einsatz von PBB beziehen¹. Die Ergebnisse sind in der folgenden Abbildung dargestellt:

¹ Vgl. Melkers/Willoughby 1998, S. 66ff.

Abbildung 1: Performance-Based Budgeting Legislation and Initiatives in the States

| Performance-Based Legislation | | Other PBB Initiatives Nonlegislative | No (Centralized) PBB Initiatives |
|--------------------------------------|--------------------------|---|---|
| Alabama ¹ | Mississippi ¹ | Alaska | Arkansas |
| Arizona | Montana | Colorado | Massachusetts |
| California ^{1, 2} | Nevada | Indiana | New York |
| Connecticut ^{1, 2} | N. Carolina | Kansas | |
| Delaware ¹ | Ohio | Maryland | |
| Florida ¹ | Oklahoma | Michigan | |
| Georgia ¹ | Oregon ² | Missouri | |
| Hawaii | Rhode | Nebraska | |
| Idaho ¹ | S. Carolina | New Hampshire | |
| Illinois | S. Dakota | New Jersey | |
| Iowa ² | Texas ^{1, 2} | New Mexico | |
| Kentucky ¹ | Vermont ¹ | Pennsylvania | |
| Louisiana ¹ | Virginia | Tennessee | |
| Maine ¹ | Washington | Utah | |
| Minnesota | Wisconsin | West Virginia | |
| | Wyoming ¹ | | |

¹ strategic planning mentioned in legislation

² benchmarks mentioned in legislation

Quelle: Melkers/Willoughby 1998, S. 67

Eine weitere Studie, die ebenfalls 1996 durchgeführt wurde, fand in 46 Staaten der U.S.A. den Einsatz von „performance measures“. Nur Connecticut, Kentucky, New Mexico und New York berichteten, dass sie keine Leistungsmessung für Management- oder Budgetierungs-

zwecke einsetzen.¹ Auch diese Studie untermauert den weit verbreiteten Einsatz von PBB in den Vereinigten Staaten.

Wahrscheinlich haben unterschiedliche Definitionen von PBB zu den etwas verschiedenen Ergebnissen der beiden oben dargestellten Studien geführt (verschiedene Definitionen werden am Ende des Abschnittes aufgelistet und diskutiert).

Die Methode PBB scheint insbesondere im Bereich der universitären Bildung stark genutzt zu werden.² Das Rockefeller Institut stellte in einer Studie fest, dass 1997 im Universitätsbereich 16 Staaten der U.S.A. „Performance budgeting“ nutzen³ und 1998 bereits 21 Staaten.⁴ F.K. Alexander sieht sogar einen weltweiten Trend darin, die Leistung von Universitäten stärker zu messen bzw. messbar zu machen.⁵ Seines Erachtens wird dieses notwendig durch das starke Wachstum von höheren Bildungseinrichtungen in den Industrienationen und die begrenzten öffentlichen Ausgaben:⁶

Nach Ansicht der Verfasserin gibt es noch weitere Faktoren, die die Nutzung von PBB gerade für den Bildungsbereich interessant machen: Es handelt sich bei öffentlichen Universitäten i.d.R. um gleichartige Institutionen, die gleiche oder ähnliche Dienstleistungen anbieten, und um die gleichen knappen Ressourcen konkurrieren mit

¹ Vgl. State of Florida: OPPAGA (Report 96-77A) 1997, S. 46-47

² Vgl. Trombley, William. Performance-Based Budgeting. National Crosstalk – Winter 1998: 28.12.2000 <<http://www.higereducation.org/crosstalk/ct0198/news0198-perform.shtml>>; vgl. Burke/Serban 1997, S. 1ff.

³ Vgl. Burke/Serban 1997, Table 2

⁴ Vgl. Burke/Serban 1998, Table 1

⁵ Vgl. Alexander 2000, 411ff.

⁶ Vgl. Alexander 2000, 413ff.

der Konsequenz, dass eine Mittelvergabe aufgrund von Benchmarking erfolgen kann.

Untersuchungen, die das Thema PBB behandeln, werden dadurch erschwert, dass sich viele Staaten als Mitglied der „PBB-Bewegung“ sehen, ihren PBB-Ansätzen jedoch unterschiedliche Namen geben:

PBB wird in Florida als „Performance-Based Program Budgeting“ bzw. „PB²“ beschrieben, in North Carolina „performance/program budget“ bzw. „p/pb“ genannt, in Iowa hat der Reformansatz den Namen „Budgeting for Results“ bzw. „BFR“ und Texas hat ein „Strategic Planning and Performance Budgeting“ System bzw. (SPPB) entwickelt.¹

Diese Namensverwirrung ist vermutlich darauf zurückzuführen, dass jeder Staat seinen PBB-Ansatz als etwas Besonderes kennzeichnen möchte. Daher wird ein „staatspezifischer Name“ für PBB vergeben. Eine Diskussion der Legislative von Utah, die über den Einsatz von PBB geführt wurde, verdeutlicht, wie es zu den unterschiedlichen Namensgebungen kommen kann.

„Mrs. Lynne Ward suggested that the name be modified from performance based budgeting to performance influenced budgeting. Mr. Nilsen said that performance based budgeting is the name that is recognized and used across the country....Mrs. Ward suggested an alternative name for the performance based budgeting be performance measurement process.“²

In einem weiteren Auszug aus der beschriebenen Diskussion wird deutlich, welche Elemente PBB beinhaltet:

¹ Vgl. State of Florida: OPPAGA (Report 96-77A) 1997, S. 36ff.

² Utah legislature. 18. November 1999 MINUTES OF THE LEGISLATIVE PROCESS COMMITTEE. 28. Dezember 2000 <<http://yeehaw.state.ut.us/Yeehaw?C=R&ID=371572>>

“Mr. Nilsen said that a performance based budget provides information on what a program has accomplished and gives information necessary to make wise resource allocations. Mr. Nilsen said the recommendations include: 1) By the year 2002, the state agencies should begin to develop a formal performance based budgeting process within the state budget cycle. 2) The governor should require the Division ... to include key outcome performance data with future budget requests. Mr. Nilsen concluded by saying that performance based budgeting connects the performance of an agency with the budgeting process...”¹

Der Name „performance-based budgeting“ deutet bereits daraufhin, dass es sich bei PBB um eine **Budgetreform** handelt. Das bedeutet, dass nur solche Reformansätze als PBB bezeichnet werden dürfen, die tatsächlich den Prozess der Haushaltsaufstellung verändern.

Die Zielsetzung von PBB, nämlich die Optimierung der Haushaltsaufstellung bzw. Budgetierung macht die Reform interessant und umfassend. Das Budget bildet letztendlich das Fundament für alle staatlichen Aktivitäten.

Jede Reform mit dem Ziel, staatliches Handeln rationaler und transparenter zu gestalten, muss auf eine Optimierung des Budgetprozesses hinarbeiten.²

In einer signifikanten Studie von Melkers/Willoughby, die den Einsatz von PBB in den U.S.A untersucht, wird die Methode folgendermaßen definiert:

¹ Utah legislature. 18. November 1999 MINUTES OF THE LEGISLATIVE PROCESS COMMITTEE. 28. Dezember 2000 <<http://yeehaw.state.ut.us/Yeehaw?C=R&ID=371572>>

² Vgl. Rürup/Färber 1980, siehe auch Snell 1998, S. 34

„We define performance-based budgeting as requiring strategic planning, regarding agency mission, goals and objectives, and a process that requests quantifiable data that provides meaningful information about program outcomes.“¹

Snell beschreibt PBB mit den folgenden Worten:

„Performance-based budgeting is intended to put performances and outcomes at the center of the budget process. The legislatures that are moving toward PBB usually have focused on agency performance reporting, which means that the budget itself sets performance goals for an agency and stresses accountability and reporting.

A performance budget has these characteristics:

- *It sets an agency mission, goals (ways to put the mission in effect) and specific, measurable objectives.*
- *It reports on past performance in specific ways with the goal of providing comparable data over a period of years*
- *It provides incentives for good performance and penalties for failing to meet objectives.“²*

Eine ähnliche Definition liefert K. Carter:

„A performance-based budget describes specific goals, sets performance targets for agencies and measures results. Perspective is the key. The focus in developing the budget is on what states get for a dollar, rather than cost.“³

¹ Melkers/Willoughby 1998, S. 66

² Snell 1998, S. 34f.

³ Carter 1994, S. 22

Folgendes haben die Definitionen gemeinsam: PBB ist eine Budgetreform, die den Prozess der Haushaltsaufstellung beeinflusst. Bei der Entwicklung des Budgets, also der Zuweisung von Geldern zu einzelnen Aktivitäten wird eine weitere Größe berücksichtigt, nämlich „performance“. Um „performance“ (Leistung) zu messen, werden in einem ersten Schritt strategische Ziele („mission“, „goals“) und operative Ziele (objectives, performance targets) formuliert. Es wird im Verlauf des Haushaltsjahres gemessen, inwieweit diese Ziele erreicht werden. Die Erreichung dieser Ziele scheint Auswirkungen auf das zukünftige Budget einer Behörde zu haben (s. oben den Bericht aus Utah). Die Regierung und das Parlament treffen ihre leistungsbezogenen Budgetentscheidungen auf der Grundlage eines umfangreichen Berichtswesens.

Die formulierten Ziele werden in Bezug gesetzt zu den Ergebnissen des Verwaltungshandelns, die zumeist als „outcomes“ und „outputs“ dargestellt wird. Eine Output-Größe wäre z. B., wenn eine Ausgabe im Haushaltsplan in Bezug gesetzt wird zu den Straßenkilometern, die repariert worden sind. „Outcomes“ würden die Ausgabe in Bezug setzen zu der Befahrbarkeit und Sicherheit der Straßen. Die Messung von qualitativen („outcomes“) gegenüber rein quantitativen Faktoren („outputs“) ist natürlich ungleich schwerer.¹

Snell erwähnt in seiner Definition, dass im Rahmen von PBB Anreize und Sanktionen festgelegt werden, die die Einhaltung festgelegter Leistungsgrößen unterstützen sollen. Untersuchungen weisen jedoch daraufhin, dass der Großteil der Staaten, die PBB eingeführt haben, keine Anreiz- und Sanktionsmaßnahmen formal festgelegt haben. Melkers/Willoughby haben in ihrer Studie festgestellt, dass nur in sieben Staaten - von 31 Staaten, die den Einsatz von PBB gesetzlich

¹ siehe hierzu auch Liner/Vinson 1999, S. 1

definiert haben - explizite Richtlinien entwickelt wurden, die sich auf Anreize für die Erreichung von Leistungszielen beziehen. Sanktionen dagegen haben nur zwei Staaten - Florida und Texas - formuliert.¹

Anreize waren hierbei: Eine erhöhte Budgetflexibilität, finanzielle Anreize (z. B. Bonuszahlungen) für Beschäftigte, immaterielle Anreize in Form von öffentlicher Belobigung, weniger Berichtspflichten und eine erhöhte Flexibilität im Bereich des Personalwesens.

Die folgenden möglichen Sanktionen wurden aufgelistet: Streichungen von Mitteln oder Haushaltssperren, eingeschränkte Budgetflexibilität, erhöhte Berichtspflichten und Stellenstreichungen.²

Es gibt Hinweise darauf, dass erst nach der Einführungsphase von PBB, also nachdem sich die Methode etabliert hat, Anreize und Sanktionen implementiert werden. Hierauf weist z. B. der folgende Bericht aus Louisiana hin:

„Rather than implementing all components of performance-based budgeting in selected departments, separate elements were implemented each year and required of all departments.

Year 1: included program descriptions in the Appropriation Bill

Year 2: Key performance indicators included in the Appropriation Bill with semi-annual reporting; Enacted performance-based budgeting legislation; Refinement and revision of performance data through development of agency strategic plans

Year 3: Key objectives included in the Appropriation Bill with full quarterly reporting requirements in place

¹ Vgl. Melkers/Willoughby 1998, S. 71

² Vgl. Melkers/Willoughby 1998, S. 70

*Year 4: Provisions for rewards and penalties became effective July 1, 1999*¹

Die Verfasserin definiert PBB folgendermaßen:

- PBB ist eine Reform, die Auswirkungen auf das Gesamtbudget oder einzelne Bestandteile des Budgets hat.
- Die Haushaltsmittelvergabe im Rahmen eines PBB-Budgets ist an Leistung geknüpft. Diese Leistung spiegelt sich in dem Erreichen eines definierten Zieles wider.
- Zur Messung der Zielerreichung müssen Leistungsindikatoren definiert und überprüft werden.
- Es werden sowohl operative als auch strategische Ziele definiert, die miteinander verknüpft sind.

Die obige Definition hat die notwendigen Elemente von PBB dargestellt, die da wären: strategische Planung, operative Planung, Formulierung von Zielen und Definition von Leistungsindikatoren sowie die leistungsbezogene Vergabe von Haushaltsmitteln. Anreize und Sanktionen wurden hierbei ausgeklammert, da diese erst nach Etablierung des PBB-Systems angewendet werden können.

Untersuchungen zu PBB sollten jedoch nicht nur auf die PBB-Elemente eingehen, sondern auch analysieren, ob es weitere Elemente gibt, die den Erfolg dieser Budgetreform signifikant unterstützen.

Es gibt Hinweise darauf, dass die folgenden Faktoren den Erfolg einer Budgetreform signifikant beeinflussen können:

- Benchmarking

¹ State of Louisiana. Oktober 1999 Performance-based Budgeting in Louisiana. 28. Dezember 2000 <<http://www.legis.state.la.us/housefiscal/pbb/pbb.htm>>

- Kostenrechnung
- Einbindung der „Key Player“
- IT-Unterstützung

Der Einsatz von Benchmarking im Bereich von Bildungsinstitutionen wurde bereits oben erwähnt. In Abbildung 1 wird dargestellt, dass von 47 Staaten, in denen PBB eingeführt wurde, fünf Staaten auch den Einsatz von Benchmarking gesetzlich festgelegt haben.

Da bei einem PBB-System Leistungskennzahlen systematisch erhoben werden, erscheint es sinnvoll, diese für Leistungsvergleiche mit anderen Verwaltungseinheiten zu nutzen, aber auch ggf. mit privaten Unternehmen falls diese ähnliche Dienstleistungen erbringen. Die Verfasserin wird daher die Benchmarkingansätze in den Vorreiterstaaten betrachten. Die folgende Definition wird hierbei zugrunde gelegt:

„Der Begriff „Benchmarking“ kann definiert werden als ein Leistungsvergleich zwischen Verwaltungseinheiten und/oder Privaten mit gleichem oder ähnlichem Aufgabenbereich mit dem Ziel, in einem qualitativen Prozess von den Besten zu lernen, um die eigene Leistungsfähigkeit zu erhöhen“.¹

Ein weiterer Aspekt, der im Zusammenhang mit PBB betrachtet werden sollte, ist die Kostenrechnung.

„Cost-accounting information managed electronically is critical for accurate and reliable measures of the cost to achieve desired outputs and outcomes.“²

¹ Thom/Steiner 1999, S. 43

² State of Florida: OPPAGA (Report 96-77A) 1997, S. 22

Im Rahmen von PBB werden Leistungen dargestellt. Um zu überprüfen, ob diese Leistungen günstiger privatwirtschaftlich erbracht werden können, müssen Kosten erhoben werden. Auch der Vergleich von Durchschnittskosten für Leistungen im Zeitablauf liefert mehr Anhaltspunkte als die Erfassung von Ausgaben.

Unzureichende Datenverarbeitungssysteme werden als ein Grund für das Scheitern von Budgetreformen wie PPBS und ZBB genannt. Das angesammelte Datenmaterial, so die Begründung, müsse manuell verarbeitet und analysiert werden. Dieses sei auf lange Sicht nicht möglich.¹

„Typically, these systems collapsed under paperwork.“²

PBB kann ebenfalls nicht ohne Computerunterstützung eingeführt werden. Es ist unmöglich, die Leistungsdaten eines Staates manuell auszuwerten.³

Aus eigener Projekterfahrung weiß die Verfasserin, dass für den Erfolg eines Projektes die Gewinnung sogenannter “Key player”, im Deutschen auch oft als Fach- und Machtpromotoren bezeichnet, unabdingbar ist:

Durch die Einführung neuer Instrumente, Methoden etc. kommt es zu Veränderungen, welche immer bei einem Teil der Beschäftigten Widerstände hervorrufen. Um diese zu überwinden und Akzeptanz zu schaffen, werden Sponsoren benötigt. Dieses sind in der Regel Führungskräfte aber auch die Politik.

¹ Vgl. State of Florida, OPPAGA (Report 96-77A) 1997, S. 5

² State of Florida, OPPAGA (Report 96-77A) 1997, S. 5

³ Vgl. Carter 1994, S. 24

Die politisch Verantwortlichen haben außerdem im PBB-System noch die folgenden Aufgaben:

1. die rechtliche Legitimation von PBB,
2. die Definition von strategischen Zielen und
3. die Berücksichtigung und Auseinandersetzung mit Leistungsgrößen bei Budgetentscheidungen.

Budgetentscheidungen müssen auf der Grundlage von Leistungsergebnissen getroffen werden. Dieses bedeutet eine Abkehr von dem traditionellen Denken in Ausgabenkategorien. Dieser „Kulturwechsel“ ist nicht einfach.

„For performance budgeting to work, legislators have to be willing to look at budgets in a different way. They have less control. They have to focus on agency activities and outcomes, not on categories of expenditure...It can be a difficult adjustment.“¹

Auch weitere „Key Player“ können für den Erfolg von PBB wichtig sein, daher wird die den einzelnen PBB-Reformen zugrundeliegende Organisation von Florida, Texas und Virginia analysiert.

2.2 „Historische“ Budgetreformen

Seit den vierziger Jahren des letzten Jahrhunderts haben die Regierungen in Washington und in den einzelnen Staaten Budgetreformen initiiert, um die Informationsbasis und Rationalität im Budgetierungsprozess zu erhöhen und somit die Leistungsfähigkeit der Regierung zu verbessern. Im Folgenden werden die bekanntesten Budgetreformen kurz dargestellt. In einem weiteren Abschnitt

¹ Snell 1998, S. 35

wird PBB vor dem Hintergrund dieser Budgetreformen analysiert (s. hierzu Abschnitt 2.3), um festzustellen, ob es sich bei PBB um

- „neuen Wein in alten Schläuchen“,
- eine konsequente Weiterentwicklung bisheriger Budgetreformen (sozusagen einen „Programmhaushalt der dritten Generation“)
- oder ein völlig neues Konzept handelt.

2.2.1 The First Hoover Commission

Nach dem zweiten Weltkrieg hatte Amerika - durch den Krieg bedingt – eine sehr umfangreiche Bürokratie und hohe nationale Schulden. Um diese Missstände zu beseitigen, wurde die „First Hoover Commission“ 1947 gegründet. Diese verfolgte die Ziele, die Ökonomie zu fördern sowie die Effizienz und Qualität der Serviceleistungen in den Bundesbehörden zu erhöhen. Eine Empfehlung der Kommission war die Nutzung von „Performance Budgeting“. Bei „Performance Budgeting“ sollten die Funktionen und Aktivitäten des Haushaltsplanes beschrieben werden und die erwarteten Ergebnisse im Mittelpunkt stehen. Weiterhin sollten den Aktivitäten und erwarteten Ergebnissen die Kosten gegenübergestellt werden. Diese Empfehlungen sollten erstmals im Budget von 1951 umgesetzt werden. Ein wesentlicher Unterschied im Haushaltsplan von 1951, verglichen mit früheren Haushaltsplänen, war somit auch die Darstellung von Aktivitäten und Programmen sowie die zu erwartenden Leistungen für jeden „Budget account“. Die Aussagen zu den Leistungen hatten jedoch zumeist einen beschreibenden Charakter. Einige Erläuterungen stellten das erwartete Arbeitspensum dar oder auch die Auslastung. Die Kosten pro Leistungseinheit wurden

teilweise beschrieben. Weiterhin enthielt jeder „Budget account“ eine detaillierte Liste der Bezüge der Behördenmitarbeiter.¹

Eine später eingesetzte sogenannte „Second Hoover Commission“ notierte kritisch, dass viele Programme des 1951er Budgets keine angemessenen Kosteninformationen enthielten. Weiterhin wurde bemängelt, dass der Haushaltsplan, bezogen auf Aufbau, Klassifikation und Ausgabenbereiche, inkonsistent war.²

Im Zuge der „First Hoover Commission“ wurde der „Budget and Accounting Procedures Act of 1950“ erlassen. Dieses Gesetz führte zu einem Wechsel in der Haushaltsaufstellung der Bundesministerien. Mehr Leistungsinformationen (wie bereits erwähnt – hauptsächlich „output“-Größen -) wurden im Haushaltsplan dargestellt.³

2.2.2 Planning-Programming Budgeting System (PPBS)

Planning-Programming Budgeting System (PPBS) ist eine bekannte Budgetreform, die auf der Bundesebene in den U.S.A. und in mehreren Bundesstaaten praktiziert wurde. PPBS sollte die Mängel der traditionellen Haushaltsplanung, des Inkrementalismus, beseitigen. Es stellt die bekannteste Variante sogenannter „Programmaushalte der ersten Generation“ dar.⁴

Anlass für diese Reform war wieder einmal ein hohes Haushaltsdefizit.

¹ Vgl. GAO 1997, Appendix II, S. 30f.

² Vgl. GAO 1997, Appendix II, S. 33

³ Vgl. GAO 1997, Appendix II, S. 33

⁴ Vgl. Rürup/Färber 1980, S. 661

Das Bundesdefizit der U.S.A. betrug 1962 7 Milliarden Dollar bzw. 1,3 Prozent des Bruttoinlandproduktes. Präsident Johnson betrachtete PPBS als eine Methode, eine bessere Kontrolle über die Ausgaben des Bundes zu erhalten.¹

1961 wurde PPBS vom amerikanischen Verteidigungsministerium pilotiert. 1965 wurde dieses Konzept auch bei zivilen Ministerien angewandt.²

PPBS sollte die kurz- und langfristige Planung einer Behörde mit dem Budget verbinden. Hierzu wurden Ziele identifiziert und diese in Beziehung zu den veranschlagten Kosten gesetzt. Den Entscheidungsträgern sollten auch Informationen über die Kosten unterschiedlicher Alternativen zur Zielerreichung zugänglich gemacht werden.³

Sogenannte „program structures“ bildeten die Basis von PPBS. Diese sollten einen nationalen Bedarf darstellen und aufzeigen, inwieweit die jeweilige Behörde die Kompetenz besitzt, diesen Bedarf zu befriedigen. Hierdurch sollte ein konkretes Bündel von Aktivitäten aufgezeigt werden. Die Zielerreichung sollte durch mehrere formale Berichte dargestellt werden.⁴

Folgende Schwierigkeiten tauchten bei der Implementierung und Nutzung von PPBS auf:

¹ Vgl. GAO 1997, Appendix II, S. 35

² Vgl. State of Florida: OPPAGA (Report 96-77A) 1997, S. 4

³ Vgl. State of Florida: OPPAGA (Report 96-77A) 1997, S. 4

⁴ Vgl. GAO 1997, Appendix II, S. 36f.

- Die bestehenden Informationssysteme erwiesen sich als nicht geeignet, um Datenmaterial im Zusammenhang mit PPBS auszuwerten.
- Die Definition und Analyse von Kennzahlen erwies sich als schwierig. Ebenso die Einbeziehung der Ergebnisse in die Entscheidungsfindung.
- Kongressmitglieder kritisierten, dass die Analyseergebnisse oft auf Annahmen beruhten, die nicht nachvollziehbar seien.
- Viele Bundesaufgaben, z. B. die Außenpolitik, sollten nicht durch PPBS analysiert werden.
- Abgeordnete treffen Budgetentscheidungen oftmals aus politischen und moralischen Gründen. Effektivität und Effizienz bezogen auf die Kosten einer Maßnahme spielen hierbei oftmals nur eine untergeordnete Rolle.¹

1971 wurde die Reform PPBS auf Bundesebene abgebrochen.² Die neue Regierungsverwaltung konzentrierte damals ihre Reformanstrengungen auf vielversprechende Managementkonzepte.³

2.2.3 Management by Objectives (MBO)

MBO kommt ursprünglich aus der Privatwirtschaft und stellt ein klassisches Management-Instrument dar.⁴ In seiner Untersuchung von MBO, zumeist auf privater Ebene in England und den U.S.A., fand Reddin folgende Gemeinsamkeiten in allen MBO-Systemen:

¹ Vgl. GAO 1997, Appendix II, S. 37-40

² Vgl. Rürup/Färber 1980, S. 661

³ Vgl. State of Florida: OPPAGA (Report 96-77A) 1997, S. 4

⁴ Vgl. Olson 1968, S. 9, vgl. Reddin 1971, S. 14

- Operative Ziele werden für die Managementpositionen definiert. Das bedeutet, sie stellen Kontrakte bzw. Zielvereinbarungen für den Manager dar.
- Um die Ziele adäquat definieren zu können, finden von der Managementebene ausgehend Gespräche mit den jeweiligen Mitarbeitern statt. Diese können dann die Ziele möglicherweise noch beeinflussen.
- Ziele unterschiedlicher Ressorts werden miteinander verknüpft.
- Ein Schwerpunkt liegt auf der Messbarkeit und Beeinflussbarkeit von Zielen. Lässt sich die Zielerreichung nicht messen, dann sollte dieses Ziel nicht definiert werden. Dieses trifft ebenso zu, wenn die Zielerreichung nicht durch denjenigen beeinflusst werden kann, der die Ziele definiert.
- Bei MBO muss immer ein Überprüfungssystem definiert werden.
- MBO ist ein komplexes System. Externe Unterstützung erscheint zwingend notwendig.¹

1973 fand durch Präsident Nixon die formale Initiierung von MBO statt. Hierin waren 21 Bundesbehörden eingeschlossen. Ein Grund für die Einführung von MBO kann die Kritik am Management von staatlichen Programmen gewesen sein, aber auch der Wunsch von Nixon, mehr Kontrolle über die Bundesbehörden auszuüben. Die jeweiligen Behörden wurden aufgefordert, mindestens 10 bis 15 Ziele zu nennen, die im darauffolgenden Jahr realisiert werden sollten. Diese Ziele sollten messbar sein, ohne zusätzlichen Ressourcenaufwand erreichbar sein und innerhalb **eines Jahres** realisiert werden können. Zur Erreichung des jeweiligen Ziels sollten die

¹ Vgl. Reddin 1971, S. 17f.

Behörden eine Planung mit Meilensteinen einreichen. Falls sich Umstände änderten, konnten Ziele ebenfalls umformuliert werden.¹

Das Office of Management and Budget spielte hierbei eine Schlüsselrolle. Es stellt Mitarbeiter zur Verfügung, die die jeweiligen Behörden bei der Zieldefinition und -verfolgung unterstützen sollten. Weiterhin fanden alle zwei Monate Gespräche zwischen dem Office of Management und den Behörden statt, um über die Fortschritte von MBO zu diskutieren.²

Im Februar 1974 informierte das Office of Management and Budget die Behörden darüber, dass die von den Behörden veranschlagten Haushaltspläne auch die im Rahmen von MBO formulierten Ziele beinhalten sollten, so das deutlich würde, wofür Gelder ausgegeben werden. In August 1974 legte Nixon sein Amt nieder und als Folge hiervon fand der Einsatz von MBO 1975 ein Ende.³

In einer Bewertung dieser Initiative stellte das United States General Accounting Office (GAO) die folgenden Schwierigkeiten bei der Implementierung von MBO fest:

- Der Austausch zwischen dem Office of Management and Budget und den jeweiligen Behörden über den Fortschritt von MBO ging bereits im ersten Jahr der Einführung dieser Methode stark zurück. Ursprünglich war alle zwei Monate ein Treffen vorgesehen. Diese Treffen fielen oft aus oder wurden verschoben. Weiterhin sollte hieran zumeist die Behördenleitung teilnehmen. Diese ließ sich zunehmend entschuldigen, so dass eher hierarchisch untergeordnete Mitarbeiter partizipierten.

¹Vgl. GAO 1997, Appendix II, S. 42f.

²Vgl. GAO 1997, Appendix II, S. 43

³Vgl. GAO 1997, Appendix II, S. 44

- Auch die Mitarbeiter des Office of Management and Budget, die eigentlich für diese Aufgabe freigestellt waren, betrachteten diese zunehmend nicht mehr als „full-time job“, sondern übernahmen auch zahlreiche andere Aufgaben. Ein Grund hierfür stellte die mangelnde Weisungsbefugnis dieser Mitarbeiter gegenüber den Behörden dar. Diese Mitarbeiter besaßen relativ wenig Kontrolle über die Aufgabendurchführung der Behörden.
- Bereits während des Jahres 1974 wurde die Unterstützung des Präsidenten für MBO zunehmend weniger, dieses führte zu einem Akzeptanzverlust dieser Initiative.
- Als problematisch erwies sich die ursprüngliche Trennung zwischen dem Budgetprozess und MBO. Letztendlich waren die Behörden verpflichtet, zwei unterschiedliche Prozesse, die teilweise vielleicht konkurrierende Ziele verfolgten, durchzuführen.
- Den Behörden fiel es schwer, die Ziele zu definieren und zu messen. Die Ziele waren oft vage formuliert (z. B. die Beseitigung von Verbrechen in der Gesellschaft oder es zu schaffen, dass die U.S. Marine die konkurrenzfähigste in der Welt wird). Somit waren sie auch kaum messbar.
- Weiterhin sollte die Zielerreichung innerhalb eines Jahres erfolgen. Die Ziele waren jedoch so definiert, dass dieses unmöglich war (z. B. ein Heilmittel gegen Krebs finden).
- Weiterhin waren die Ziele oft so definiert, dass ein einzelner Behördenmanager diese nicht beeinflussen konnte (z. B. Verbesserung der Wasserqualität).¹

¹ Vgl. GAO 1997, Appendix II, S. 43ff.

- Die Behörden formulierten zumeist Input-Ziele.¹

Bei der Betrachtung von MBO bei den Bundesbehörden durch das United States General Accounting Office (GAO) wurde positiv vermerkt, dass bestimmte Grundsätze von MBO immer noch Anwendung finden. Hierzu gehört die Definition von Zielen durch Vorgesetzte und die Betrachtung, inwieweit Mitarbeiter diese Ziele erreicht haben.²

2.2.4 Zero-Based Budgeting (ZBB)

Die Methode ZBB wurde von Peter A. Phyrri während seiner Tätigkeit für Texas Instruments entwickelt.³ Die Anwendung von ZBB sollte verhindern, dass sich das für das nächste Jahr veranschlagte Budget auf das Budget des laufenden Jahres bezieht. Unter ZBB werden alle Maßnahmen und Ausgaben jedes Jahr wieder neu evaluiert.⁴ Auf der Basis dieser Ergebnisse wird der neue Haushalts- bzw. Wirtschaftsplan erstellt.

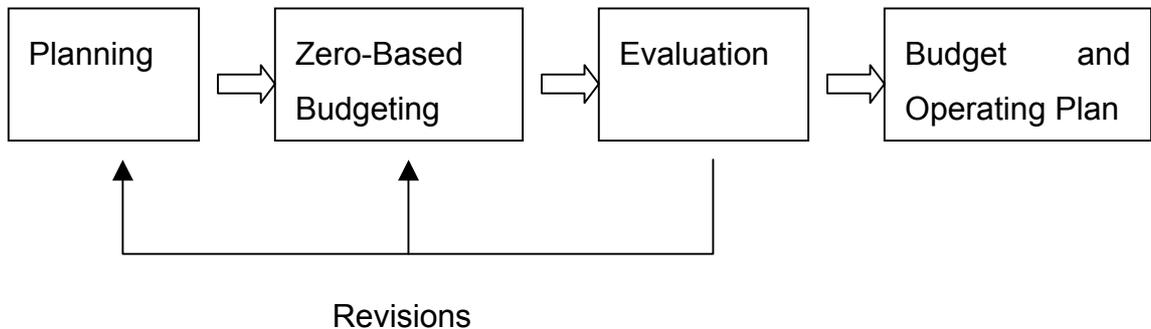
¹ Vgl. Reddin 1971, S. 79f.

² Vgl. GAO 1997, Appendix II, S. 45

³ Vgl. Phyrri 1973, XI

⁴ Vgl. Phyrri 1973, S. XI

Abbildung 2: Zero-Based Budgeting



Quelle: Phyr 1973, S.3

ZBB beinhaltet grundsätzlich zwei Schritte:

„1. Developing „decision packages.“ This step involves analyzing and describing each discrete activity-current as well as new, in one or more decision packages...

2. Ranking „decision packages.“ This step involves evaluation and ranking these packages in order of importance through cost/benefit analysis or subjective evaluation.“¹

Ein „decision package“ stellt ein Informationsdokument für das Management dar, welches die Auswertung von Aktivitäten hinsichtlich:

- Zweck (oder strategischer und operativer Ziele),
- Konsequenzen des Wegfalls der jeweiligen Aktivität,
- Leistungsindikatoren,
- alternativer Maßnahmen und
- Kosten und Nutzen

¹ Phyr 1973, S.5

ermöglicht. Ein „decision package“ beinhaltet mehrere Aktivitäten und unterschiedliche Ausführungsgrade hinsichtlich der jeweiligen Aktivität.¹

Die einzelnen „decision packages“ werden von den jeweils Verantwortlichen bewertet. Auf jeder hierarchischen Ebene erfolgt eine Wertestufung.²

ZBB entwickelte sich in den siebziger Jahren des letzten Jahrhunderts zu einer populären Reform. Diese Reform wurde in mindestens 12 Staaten der U.S.A angewandt.³

Unter anderen wurde das Budget des Staates Georgia für das Haushaltsjahr 1973 hiermit aufgestellt.⁴ ZBB wurde bei allen Behörden des Staates Georgia, die über ein eigenständiges Budget verfügten, insgesamt 65, angewandt.⁵

Der damalige Gouverneur von Georgia hieß Jimmy Carter. 1977 wurde er Präsident der Vereinigten Staaten von Amerika und verfügte, dass die Bundesbehörden und Ämter für die Budgetbeantragungen des Jahres 1979 die Methode ZBB nutzen sollten. Diese Verfügung fand auch im Kongress Unterstützung. Da das Budgetdefizit 1976 den höchsten Stand seit dem Zweiten Weltkrieg erreicht hatte, bestand ein dringender Bedarf nach einer Budgetreform.⁶

¹ Vgl. Phyr 1973, S. 6f.

² Vgl. Phyr 1973, S. 15ff.

³ Vgl. State of Florida: OPPAGA (Report 96-77A) 1997, S. 5

⁴ Vgl. Phyr 1973, S. XI

⁵ Vgl. Phyr 1973, S. 24

⁶ Vgl. GAO 1997, Appendix V, S. 46

Das Office of Management and Budget hatte - wie auch bei vorangegangenen Budgetreformen - eine zentrale Stellung bei der Implementierung von ZBB auf der Ebene der Bundesministerien, z. B. stimmte es die Richtlinien zu ZBB mit den Behörden ab; Ergebnisse der Behörden aus dem ZBB-Prozess mussten erst dem Office of Management and Budget vorgelegt werden und nicht dem Kongress.¹

Die Richtlinien beinhalteten u. a., dass am Anfang des ZBB-Prozesses operative Ziele und Leistungsindikatoren von den Behördenmanagern definiert werden.² Insbesondere messbare Leistungsindikatoren wurden jedoch kaum dargestellt:

„... fewer than half the decision packages examined had quantifiable accomplishments, workload or unit cost information.“³

ZBB wurde in „Reinform“ nie bei den Bundesbehörden angewandt: Die Kosten für alternative Ausführungen von Maßnahmen wurden von den Behörden jeweils prozentual geschätzt und beruhten somit nicht auf einer sorgfältigen Analyse. Auch wurden die bei ZBB vorgegebenen hierarchischen Entscheidungsebenen durchbrochen.

Die schriftliche Darstellung und Bewertung der Aktivitäten von ZBB war arbeitsintensiv und führte zu einer Vielzahl von Dokumenten. Die Arbeitsbelastung wurde noch dadurch erhöht, dass die Haushaltsaufstellung für den Kongress weiter - wie bisher - aufbereitet werden musste. Die Behörden beklagten, dass die Einführung von ZBB zu kurzfristig erfolgte. Teilweise fehlten Leistungsinformationen, um eine vernünftige Analyse betreiben zu können und somit die unter-

¹ Vgl. GAO 1997, Appendix V, S. 47

² Vgl. GAO 1997, Appendix V, S. 48

³ GAO 1997, Appendix V, S. 48

schiedlichen Aktivitäten adäquat einstufen zu können. Weiterhin erschien es vielen Behörden unverständlich, „decision packages“ für Programme zu entwerfen, deren Ausgabelevel sie ihrer Meinung nach nicht beeinflussen können, z. B. Sozialhilfe, Zinsausgaben für die Staatsschulden usw.¹

Diese Schwierigkeiten führten letztendlich dazu, dass 1981 endgültig die Klausel gelöscht wurde, die die Bundesbehörden verpflichtete, ZBB zu nutzen.²

Die Darstellung von Arbeitspaketen und die Werteinstufung der Entscheidungspakete sind mit einem erheblichen „Papierkrieg“ und hohem Arbeitsaufwand verbunden.³ Organisationen, die ZBB nutzen, wenden es daher heutzutage nur auf einen Teil des Budgets (20-30 %) an.⁴

2.3 Zusammenfassung und kritische Würdigung

PBB hat zweifelsohne seinen Ursprung in den historischen Budgetreformen. Schon bei der „ersten Hoover Commission“ standen die Zielformulierung und -überprüfung im Vordergrund. Letztendlich findet sich dieser Grundsatz bei allen historischen Budgetreformen. PBB ist sicherlich zuallererst eine Budgetreform, die darauf abzielt, die Haushaltsaufstellung zu verändern, und die vielleicht im zweiten Schritt auch als Managementinstrument genutzt werden kann. Insoweit unterscheidet sie sich von MBO. Dieses ist ein klassisches Managementinstrument.

¹ Vgl. GAO 1997, Appendix V, S. 48ff.

² Vgl. GAO 1997, Appendix V, S. 49

³ Vgl. Michel 1991, S. 230; vgl. Gianakis S.139

⁴ Vgl. Gianakis S.139

PBB wirkt „schwammig“ gegenüber Budgetreformen wie PBBS und ZBB, die eine strikte Methodik beinhalteten, nach der vorzugehen ist. Insbesondere auffällig ist dieses bei ZBB. Auf diesen Punkt wird noch einmal bei der Zusammenfassung des Kapitels 3 eingegangen. Erst durch die Analyse der Fallstudien von Florida, Texas und Virginia kann endgültig festgestellt werden, ob PBB über eine feste Methodik verfügt oder ob es sich hierbei tatsächlich „nur“, um ein gemeinsames Ziel handelt, nämlich Leistungsinformationen in die Haushaltsaufstellung einfließen zu lassen.

Allen historischen Budgetreformen waren Schwierigkeiten bei der operativen Durchführung gemeinsam. Zu den häufigsten Problemen gehörten:

- Mangelnde politische Akzeptanz,
- Doppelbelastungen durch das Aufstellen des traditionellen Haushaltsplanes und eines reformierten Haushaltsplanes,
- mangelnde technische Unterstützung und
- Schwierigkeiten bei der Formulierung von Zielen, insbesondere der qualitativen Zielgrößen.

Es ist davon auszugehen, dass die Einführung von PBB mit ähnlichen Problemen behaftet ist. Diese Schwierigkeiten werden daher ggf. noch einmal in Kapitel 3 aufgegriffen.

Grundsätzlich bleibt festzuhalten, dass PBB die Grundideen der historischen Budgetreformen übernommen hat, jedoch nicht die teilweise sehr unflexible methodische Vorgehensweise.

3. Die Anwendung von PBB in Florida, Texas und Virginia

Um das Konzept von PBB tatsächlich zu verstehen und beurteilen zu können, ist es notwendig, die konkrete Anwendung von PBB in einzelnen Staaten der U.S.A. zu betrachten. Für die Untersuchung wurden drei Staaten ausgewählt: Florida, Texas und Virginia.

Laut Melkers/Willoughby gehören Florida und Texas zu den für die Anwendung von PBB am meisten bekannten Staaten.¹ Florida und Texas haben schon seit einigen Jahren Erfahrungen mit dieser Methode gesammelt. In Florida wurde PBB 1994 und in Texas 1992 eingeführt.

Eine tief greifende Anwendung des PBB-Konzeptes in beiden Staaten zeigt sich auch daran, dass Florida und Texas die beiden einzigen Staaten sind, die im Rahmen von PBB explizite Richtlinien zu Anreizen und Sanktionen formuliert haben.

Weiterhin werden die PBB-Ansätze dieser Staaten in zahlreichen Artikeln erwähnt.²

In einer kritischen Auswertung seiner eigenen Bemühungen sieht Florida sich selber als Vorreiter. Diese Vorreiterrolle bezieht sich auf den Versuch, Leistungsinformationen mit dem Budget zu verknüpfen und diese im Rahmen von Mittelzuweisungen auch tatsächlich zu verwenden.

¹ Vgl. Melkers/Willoughby 1998, S. 67

² Vgl. Carter 1994, S. 22ff.; Hosansky 1994, S. 26ff.; Snell 1998, S. 34ff.; Weintraub 1993, S. 19f.

„Florida is in the forefront of the states in bringing performance measurement information into the budget process to make funding decisions.“¹

Texas wird als der Staat mit dem am meisten entwickelten PBB-System beschrieben.

„Texas has the most developed performance-based budgeting system, ...“²

Eine Untersuchung, die 1997/98 von der Maxwell School of Citizenship and Public Affairs an der Syracuse University und Reportern des Magazins „Governing“ durchgeführt wurde, bewertete alle 50 Staaten der U.S.A. Eine Bewertungskategorie war „Managing for Results“. Die Bewertungskriterien für diese Kategorie können weitestgehend auch Kriterien für die Bewertung von PBB darstellen. In dieser Kategorie erhielt Virginia die besten Noten.³

Folgende Anmerkungen werden zu der Anwendung von „Managing for Results“ gemacht:

„Virginia is at the cutting edge of this evolving discipline - excellent examples of outcome measurement are easy to find. ...

In the current biennium, all agency requests for new funding had to be accompanied by performance measures and targets - explaining what the funding was meant to accomplish in service delivery. All told, the commonwealth tracks some 514 different outcome

¹ State of Florida: OPPAGA (Report 96-77A) 1997, S. 13

² State of Florida: OPPAGA (Report 96-77A) 1997, S. 14

³ Vgl. Governing/Syracuse University. The Government Performance Project. 6. April 1999
<<http://www.maxwell.syr.edu/gpp/Governing%20Mag%20Material/gp9intro.htm>>

measures. Even so, as one close observer says, "there are a lot of fundamental state activities that we don't measure."

Strategic planning is practically a religion in this state. It's tied to the budget process and even utilized (though not required) by a number of non-executive-branch agencies. In January, the governor released the first statewide strategic plan that included specific success measures¹."

Weiterhin war Virginia der einzige Staat, dessen Ansätze in den Bereichen „customer-driven strategic planning“² und „performance measurement“³ für die Erstellung nationaler Benchmarking-Berichte berücksichtigt wurden.

Alle drei Staaten haben PBB sehr gut dokumentiert. Sie haben z. B. Handbücher, Audit-Berichte sowie Informationshefte zum allgemeinen Stand der Reform herausgegeben. Somit erscheint es sinnvoll, diese drei Pilotanwender von PBB auszuwählen, um den Reformansatz zu bewerten.

¹ Governing/Syracuse University. The Government Performance Project. 6. April 1999
<<http://www.maxwell.syr.edu/gpp/Governing%20Mag%20Material/gp9va.htm>>

² Vgl. Federal Benchmarking Consortium (Report: February 1997) Serving the American Public: Best Practices in Customer-Driven Strategic Planning. 18. Mai 1999.
<<http://www.npr.gov/library/papers/benchmrk/customer.html>>

³ Vgl. U.S. Office of the Vice President 1997: National Performance Review: Benchmarking Study Report

3.1 PBB in Florida

Seit 1967 experimentierte Florida mit PPBS. Die Anwendung dieses Konzeptes war jedoch größtenteils nicht erfolgreich.¹ Den wichtigsten Grund für die Einführung von PBB in Florida stellten sicherlich die ständig steigenden Staatsausgaben dar.

1993 umfasste der Landeshaushalt mit 35 Milliarden Dollar das Dreifache des Budgets von 1983. Die Regierung versuchte, dieses durch Haushaltskürzungen aufzufangen. Das führte wiederum dazu, dass viele staatliche Aufgaben nicht mehr im gewünschten Umfang erbracht werden konnten.²

Der Haushaltsplan und das Buchhaltungssystem ermöglichten keine tatsächliche Darstellung der angefallenen Kosten für einzelne staatliche Programme. Florida hatte ein sogenanntes „line item budget“, welches lediglich Kategorien von Ausgaben beinhaltet, z. B. Ausgaben für Gehälter. Auch fehlte empirisches Material, um die Wirksamkeit einzelner Programme analysieren zu können. Daher war es nicht möglich, Kürzungen vorzunehmen.³

Die Legislative bewilligte 1994 den „Government Performance and Accountability Act“. Das Gesetz verpflichtet staatliche Behörden dazu, „performance measures“ zu definieren und anhand dieser „performance“ auszuwerten.⁴ Pilotbehörde für die Einführung von

¹ Vgl. State of Florida: OPPAGA (Report 96-77A) 1997, S. 5ff.

² Vgl. Hosansky 1994, S. 26f.

³ Vgl. Hosansky 1994, S. 26ff.

⁴ Vgl. Government Performance and Accountability Act of 1994 (Ch. 94-249, Laws of Florida)

PBB war das „revenue department“. Alle anderen Behörden sollten bis spätestens 2001 Leistungsziele und Benchmarks präsentieren.¹

Florida bezeichnet seinen speziellen PBB-Ansatz als „Performance-based program budgeting (PB²)“. Florida sieht sich jedoch als ein Mitglied der „nationalen PBB-Bewegung“:

„Performance-based program budgeting (PB²) in Florida is part of the larger national movement towards performance-based budgeting: a method of relating appropriations to program performance and expected outcomes.“²

Seinen speziellen Ansatz beschreibt Florida folgendermaßen:

„The Florida Legislature has taken a hard look at the budget process for state agencies and created a new system, performance-based program budgeting (PB²). The Legislature now links funding to the agency products or services and results. This system not only identifies measures of these key agency outputs, but also specifies outcomes that describe the extent to which programs are accomplishing their goals. In addition to defining programs and performance measures, the Legislature sets performance targets that are referred to as standards in the annual budget. The Governor and agencies report annually on the performance of programs. PB² can allow agency managers greater flexibility in using their resources when necessary; it also provides rewards for achievement or sanctions in case of failure.“³

¹ Vgl. Hosansky 1994, S. 30

² State of Florida: OPPAGA (Performance-Based Program Budgeting and Justification Review Guide) 1997, S. 1

³ State of Florida. What is PB²?. 20 Mai 1999
<<http://www.oppaga.state.fl.us/budget/pb2.html#WhatIs>>

In der Definition oben wird das Kernstück von PBB dargestellt, nämlich die Verbindung von Haushaltsmitteln mit Produkten, Dienstleistungen und Resultaten. Im Mittelpunkt stehen hierbei nicht Ausgaben, sondern „programs“. Dieser englische Begriff bedeutet soviel wie Maßnahmen. Durch diese werden Produkte, Dienstleistungen und Resultate erzielt. Für die Maßnahmen wird auch ein Zielerreichungsgrad beschrieben. Die Schlüsselfiguren der Budgetreform, ihre Instrumente und der Implementierungsansatz werden in den folgenden Abschnitten dargestellt.

3.1.1 Implementierung und Budgetierungsprozess

Die Implementierung von PB² erfolgte über einen Zeitraum von 7 Jahren. Jährlich führten durchschnittlich 5 „state agencies“ PB² ein. Die Einführung sollte bis zum fiskalischen Jahr 2001-2002 abgeschlossen sein. Die Zeiträume und einzelnen „agencies“, bei denen PB² eingeführt wird, sind gesetzlich festgelegt.¹

Behörden hatten eine Vorbereitungszeit von mindestens 2 Jahren, bevor sie Mittelzuweisungen durch ein „performance-based budget“ erhalten. Während dieser Zeit mussten sie Aktivitäten und Programme identifizieren, die eine Mittelzuweisung durch PB² erhalten könnten, sowie für diese „outputs (products produced by the program)“ und „outcomes (program results)“ definieren. Die einzelnen Programme und Leistungsgrößen wurden mit dem Office of Planning and Budgeting (OPB), welches einen Teil des Governor's Office bildet, sowie der Legislative und dem Office of Program Policy Analysis and Government Accountability (OPPAGA) abgesprochen. Nach erfolgter Abstimmung stellt die Behörde ein Mittelersuchen, einen sogenannten Legislative Budget Request (LBR) auf. Der LBR

¹ Vgl. Florida Statutes 1998, 216.0172

betrifft das folgende fiskalische Jahr, welches jeweils am 1. Juli beginnt. Er beschreibt vergangenheitsbezogene Leistungsgrößen und zukünftige Leistungsgrößen sowie benötigte Ressourcen. Nachdem die Legislative dem LBR zugestimmt hat, fängt die Behörde im dritten Jahr an, unter PB² zu arbeiten. In diesem Jahr muss wiederum ein LBR für das folgende Jahr entwickelt werden, den die Legislative verabschiedet.¹

Im vierten Jahr reicht die Behörde ebenfalls einen LBR ein, also ein Mittlersuchen für das zukünftige Jahr, welches aber auch vergangenheitsbezogene Daten hinsichtlich der Erfüllung der gesetzten Leistungsgrößen enthält. OPPAGA evaluiert in diesem Jahr auch jedes PB²-Programm der Behörde. Diese Informationen berücksichtigt die Legislative bei der Verabschiedung des LBR. In Abhängigkeit von der „program performance“ kann die Legislative Anreize oder Sanktionen veranlassen.²

Dieser Vorgang wiederholt sich jedes Jahr. Im November 2000 wurde der PB²-Budgetprozess jedoch aufgrund von Auswertungen von OPPAGA ergänzt:³

- Zukünftig muss der Budgetantrag der Behörde einen „long-range program plan“ enthalten. Dieser beinhaltet strategische Ziele und deckt einen Zeitraum von fünf Jahren ab. Bei der Erstellung dieses Planes sind die Behörden verpflichtet, ihre Prozesse und Funktionen zu untersuchen sowie Kosten darzustellen (s. hierzu auch Abschnitt 3.1.3.1.)

¹ Vgl. State of Florida: OPPAGA (Report 96-77B) 1997, S. 2; Florida Statutes 1998, 216.0166, 216.0235.

² Vgl. State of Florida: OPPAGA (Report 96-77B) 1997, S. 2; Florida Statutes 1998, 11.513.

³ Vgl. State of Florida: OPPAGA (Report 00-15) 2000, S. 2ff.

- Jede Behörde soll in einen acht Jahres Rhythmus gemäß „zero-based budgeting pinciples“ untersucht werden. Zu diesem Zweck wird eine neue Kommission gegründet. Diese hat den Namen: „Legislative Budgeting Commission“
- Zur Unterstützung von ZBB sollen die Behörden ihre Kernprozesse identifizieren.

Die Implementierung von PB² wurde fristgerecht im Jahr 2002 abgeschlossen.

3.1.2 Organisation

Im Folgenden werden die einzelnen „Key Player“ im Rahmen von PB² beschrieben. Im Überblick sind dieses:

- Staatsministerien sowie nachgeordnete Behörden,
- The Governor's Office of Planning and Budgeting (OPB),
- Office of Program Policy Analysis and Government Accountability (OPPAGA)
- und die Legislative.

Der folgende Abschnitt beschreibt den organisatorischen Aufbau im Rahmen der Budgetierung und die Funktionen der wichtigsten Beteiligten.

3.1.2.1 Ministerien und nachgeordnete Behörden

Die Ministerien und nachgeordnete Behörden verwalten die durch PB² finanzierten Maßnahmen. Sie sind für die Überprüfung der Effizienz und Effektivität verantwortlich und kontrollieren die Erreichung der formulierten Ziele jährlich. Jedes Jahr erstellen sie eine Langfristplanung. Weiterhin wird jedes Jahr der Legislative ein Mittlersuchen vorgelegt. Dieses beinhaltet Leistungsgrößen und Leistungsstandards. Die Ministerien haben eigene Prüfer, die die

Validität und Reliabilität der vorgelegten Daten des Mittelersuchens analysieren und ggf. Verbesserungen vorschlagen.¹ Die Überprüfung des Datenmaterials auf Validität und Reliabilität durch die Behördenmitarbeiter wird gesetzlich festgelegt.² Wahrscheinlich als Konsequenz daraus, dass OPPAGA in Auswertungen zur Anwendung von PB² wiederholt darauf hinwies, dass das vorgelegte Datenmaterial der Behörden mangelhaft ist.³

Die Behörden haben sowohl Vorteile als auch Nachteile durch die Einführung von PB². Durch die Formulierung von Leistungsstandards entsteht Mehraufwand, insbesondere in der Anfangsphase der Reform. Weiterhin verstärkt sich die Kontrolle auf die Behörden. Durch die Formulierung von Leistungskennziffern kann die Leistung der Behörde besser nachvollzogen werden, d.h. sie wird transparenter. Weiterhin analysiert OPPAGA regelmäßig die leistungsorientierte Haushaltsaufstellung. Die Ergebnisse der Analyse werden der Legislative vorgelegt.

Die Behörden erhalten Vorteile durch PBB in Form von erhöhter Budgetflexibilität, aber auch zusätzlicher Haushaltsmittel, die im Rahmen von PB² eingefordert werden können (s. hierzu Abschnitt 3.1.3.5).

3.1.2.2 The Governor's Office of Planning and Budgeting (OPB),

Das OPB fasst die Finanz- und Haushaltsplanung für den Gouverneur und die Behörden sowie die einzelnen politischen

¹ Vgl. State of Florida. Key Players in the PB² Process. 20. Mai 1999
<<http://www.oppaga.state.fl.us/budget/pb2.html>>

² Vgl. Florida Statutes 216013 (1 d).

³ Vgl. State of Florida: OPPAGA (Report 96-77b) 1997, S. 5-9; vgl. State of Florida: OPPAGA (Report 98-45) 1999, S. 9.

Gremien zusammen und koordiniert diesen Prozess. Budgetanträge sind an das OPB zu stellen, das diese analysiert und auf dieser Basis Empfehlungen an den Gouverneur und die Legislative gibt, die ihrerseits die einzelnen Haushalte verabschiedet. Weiterhin kümmert sich das OPB auch um die Einhaltung der rechtlichen Rahmenbedingungen bei der Haushaltsaufstellung.¹ So erhielt das OPB auf Vorschlag von OPPAGA zur rechtlichen Absicherung von PB² mehrfach den Auftrag, Richtlinien zu formulieren. Hierzu sind im Folgenden einige Beispiele aufgeführt:

Die von den Behörden dargestellten Leistungsstandards waren häufig unrealistisch (zu hoch oder zu niedrig). Daher wurde von OPPAGA vorgeschlagen, dass das „Governor’s Office“ eine **Richtlinie** erlässt, die die Behörden verpflichtet, die im Budgetantrag dargestellten Leistungsstandards methodisch zu erläutern.²

Auf Anregung von OPPAGA sollte die Legislative in Zusammenarbeit mit dem „Governor’s Office“ **Richtlinien** entwickeln, welche Art der Kosten für den jeweiligen Service zu ermitteln ist.³

Der Haushaltsplan ist traditionell aufgeteilt nach bestimmten Sektionen, die Einheiten der Behörden widerspiegeln; weiterhin nach Ausgaben für Gehälter, konsumtive Ausgaben und investive Ausgaben. In der Darstellung von PB² dagegen wird versucht, Dienstleistungen/Programmen Kosten zuzuordnen und hierfür noch Leistungsindikatoren zu definieren. Dieses bedeutet, dass der bestehende Haushaltsplan nicht mit dem im Anhang dargestellten

¹ Vgl. State of Florida. Key Players in the PB² Process. 20. Mai 1999
<<http://www.oppaga.state.fl.us/budget/pb2.html>>

² Vgl. State of Florida: OPPAGA (Report 98-45) 1999, S. 9f.

³ s. hierzu State of Florida: OPPAGA (Report 98-45) 1999, S. 11f.

PB²-Größen übereinstimmt. Daher wurde von OPPAGA vorgeschlagen, dass die Legislative in Zusammenarbeit mit dem Governor's Office Vorschläge erarbeitet, wie eine Anpassung dieser unterschiedlichen Strukturen erfolgen kann.¹

Das OPB setzte die oben beispielhaft dargestellten Vorgaben jeweils vorbildlich und rasch in Richtlinien um.² Dieses ist ein Indiz für die gute Zusammenarbeit zwischen OPPAGA und dem OPB.

3.1.2.3 „The Florida Legislature“

Florida wird demokratisch regiert durch die übliche Gewaltenteilung von Exekutive, Legislative und Judikative. Die Exekutive sind die einzelnen Ministerien und Behörden. Die Legislative besteht in Florida u.a. aus dem Senat (Gouverneur ist Mitglied des Senats), Repräsentantenhaus, aber auch aus dem Office of Program Policy Analysis and Government Accountability (OPPAGA).³

Bemerkenswert hierbei ist die Zuordnung von OPPAGA zur Legislative. Denn eigentlich sollte die Legislative nach Verständnis der Verfasserin aus den gewählten Volksvertretern bestehen. Hierdurch wird deutlich, dass OPPAGA eine Sonderstellung einnimmt.

Die Politik ist zuständig für die Verabschiedung der vorgelegten Haushaltsplanung, einschließlich der unter PB² enthaltenen Maßnahmen, Leistungsgrößen und Leistungsstandards. Diese sind Bestandteil der Gesamthaushaltsaufstellung. Es gibt sogenannte „substantive

¹ Vgl. State of Florida: OPPAGA (Report 98-45) 1999, S. 12ff.

² Vgl. State of Florida: Executive Office of the Governor, Office of Policy and Budget Legislative Budget Request Instructions (Fiscal Year 2004-05) 2003, vgl. State of Florida: OPPAGA (Report 00-15) 2000, S. 4.

³ Vgl. Phelps 2003, S. 1-97

legislative committees“. Dieses ist vielleicht am besten mit Fachgremien zu übersetzen. Sie genehmigen die einzelnen Maßnahmen und Leistungsgrößen, während die „appropriations committees“ (Haushaltsgremien) die Finanzierungsausstattung und Leistungsstandards billigen. Der Haushalt wird jährlich genehmigt. Er beginnt jeweils am 1. Juli und endet am 30. Juni.¹

Während der PB²-Einführung stellte OPPAGA fest, dass die Politik die Leistungsdaten zu einer besseren Ausübung ihrer Kontrollfunktionen nutzt. Insbesondere für sensible politische Bereiche könnte eine verbesserte Rechenschaftslegung etabliert werden. In den Haushaltsverhandlungen dagegen wurden PB²-Informationen nur teilweise genutzt. Eine Ausnahme bildet der Bildungssektor. Ein Teil der Gelder wird an die unterschiedlichen Bildungseinrichtungen aufgrund von Leistungsgrößen vergeben.²

OPPAGA hat auch im weiteren Verlauf der PB²-Einführung festgestellt, dass durch die Reform bereits im Vorfeld der Haushaltsaufstellung ein Austausch zwischen den zuständigen Ausschüssen und den Behördenmitarbeitern stattfindet. Ziele, Maßnahmen und Leistungsindikatoren werden im Vorfeld diskutiert.³

Festzuhalten bleibt, dass die Legislative die Leistungsdaten in Teilen zur Haushaltsaufstellung nutzt. Auch hat sie in der Vergangenheit Mittel bewilligt – z. B. für ein neues Software-

¹ Vgl. State of Florida. Key Players in the PB² Process. 20. Mai 1999
<<http://www.oppaga.state.fl.us/budget/pb2.html>>

² Vgl. State of Florida: OPPAGA (Report 98-45) 1999, S. 4-6

³ Vgl. State of Florida: OPPAGA (Report 00-15) 2000, S. 1f.

programm¹ – um den Erfolg von PB² sicherzustellen. Weiterhin hat sie zahlreiche Gesetze – auf Anregung von OPPAGA - verabschiedet, die ebenfalls die optimierte Anwendung von PB² unterstützen sollen (siehe hierzu die Abschnitte 3.1.2.2 und 3.1.3.1.1).

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass die unterschiedlichen Organe der Legislative gut mit OPPAGA zusammenarbeiten und die Reform somit aktiv unterstützen.

3.1.2.4 Office of Program Policy Analysis and Government Accountability (OPPAGA)

OPPAGA wurde im Zuge des Government Performance and Accountability Act 1994 gegründet. Dieses Gesetz verpflichtet alle staatlichen Behörden Florida's, Leistungsinformationen bezogen auf ihre Maßnahmen in den Budgetanträgen darzustellen. OPPAGA unterstützt die einzelnen Behörden bei der Definition von Leistungsgrößen und Zielerreichungsgraden. Weiterhin kommentiert OPPAGA die Budgetanträge. Die Kompetenz, diese abzulehnen oder zu bewilligen, bleibt dem Governor's Office und den Haushaltsausschüssen vorbehalten.²

Um ihre Überwachungs- und Beratungsfunktion wahrnehmen zu können, führt OPPAGA zahlreiche Untersuchungen durch. Die Beauftragung der unterschiedlichen Projekte erfolgt jedoch durch die

¹ Vgl. "Laws of Florida" Chapter 99-377; vgl. State of Florida: OPPAGA (Report 00-15) 2000, S. 4.

² Vgl. State of Florida: OPPAGA (Report 96-77b) 1997, S. 2; vgl. State of Florida: OPPAGA (Report 96-77a) 1997, S. i.

Legislative.¹ Die Ergebnisse dieser Untersuchungen und der hieraus resultierenden Empfehlungen sind transparent in Form von Berichten dargestellt. OPPAGA hat seine Berichte im Bereich PB² in fünf Themenbereiche unterteilt, die auch die Aufteilung der Beratertätigkeit dieser Behörde widerspiegeln:²

- **Performance Measures and Standards**

In den Berichten sind Messgrößen zur Leistungsmessung und Zielerreichungsgrade der Ministerien dargestellt, die die Legislative verabschiedet hat (s. hierzu auch Abschnitt 3.1.3.1).

- **PB² Summary and Status Reports**

Diese Berichte beschreiben den allgemeinen Zustand der leistungsorientierten Haushaltsaufstellung in Florida und formulieren Optimierungsvorschläge.

- **PB² Program Evaluation and Justification Reviews**

Diese Berichte analysieren jeweils die leistungsorientierte Haushaltsaufstellung eines Ministeriums. Dazu muss das Ministerium bereits seit mindestens einem Jahr PB² eingeführt haben. Die Berichte enthalten Vorschläge für weitere Kostenreduzierungen und Verbesserungen der Serviceleistungen. Die Durchführung von Justification Reviews bildete einen Schwerpunkt der Tätigkeiten von OPPAGA.

¹ Vgl. State of Florida. What We Do. 4. April 2004
<<http://www.oppaga.state.fl.us/whatwedo.html>>

² Vgl. State of Florida. Office of Program Policy Analysis and Government Accountability. Performance-Based Program Budgeting. 4. April 2004
<<http://www.oppaga.state.fl.us/budget/pb2publications.html>>

- **PB² Performance Reports**

Diese Berichte beinhalten Auswertungen über die Effizienz und Effektivität von Maßnahmen. Die Basis hierzu bilden die vereinbarten Leistungsgrößen und Zielerreichungsgrade.

- **Other PB² Publications**

Hierunter finden sich unterschiedliche Berichte, die im Zusammenhang mit PB² stehen.

Seit 1996 hat OPPAGA die bemerkenswerte Anzahl von über 140 Berichten zu PB² veröffentlicht.¹ Weiterhin publiziert OPPAGA wöchentlich die online-Zeitung „Florida Monitor Weekly“. Diese enthält Zusammenfassungen und Querverweise auf Auswertungen, die einen Zusammenhang zu Florida haben und somit für die Legislative von Interesse sein könnten, beispielsweise Armutsstatistiken, Statistiken zu Kriminalität, Berichte zu Krankenversicherungen, Berichte von OPPAGA (s. oben), Berichte der staatlichen Rechnungsprüfer, Angaben zum Preisindex usw.²

OPPAGA führt auch Schulungen zu PB² für die Behörden und die Legislative durch.³

Seit dem Jahr 2001 verschiebt sich der Tätigkeitsfokus von OPPAGA. Dieses hängt sicherlich damit zusammen, dass PB² in den meisten Behörden eingeführt wurde. Somit versucht OPPAGA, sich

¹ Vgl. Office of Program Policy Analysis and Government Accountability. Performance-Based Program Budgeting. 4 April 2004
<<http://www.oppaga.state.fl.us/budget/pb2publications.html>>

² Siehe hierzu Office of Program Policy Analysis and Government Accountability. Florida Monitor Weekly. 27 September 2002; Office of Program Policy Analysis and Government Accountability. Florida Monitor Weekly. 21 Mai 2004

³ Vgl. State of Florida: OPPAGA (Report 96-77b) 1997, S. 2.

weiterhin durch die Herstellung anderer „Produkte“ zu etablieren, die sich jedoch ebenfalls mit einer Optimierung des Budgets auseinandersetzen. Insbesondere die Einführung von „zero-based budgeting (ZBB)“ soll die stark verringerten Aktivitäten im Bereich PB² kompensieren:

„During Fiscal Year 2001-02, performance-based program budgeting (PB²) will be implemented in the last of the agencies scheduled to be evaluated under that program. At the same time, the initial review of agency programs under zero-based budgeting (ZBB) will begin.“¹

In den Business Plänen von 2001-02 und 2002-03 werden zahlreiche ZBB Aktivitäten dargestellt.² In dem aktuellen Business Plan von OPPAGA für das Jahr 2003-04 findet sich jedoch in den Projektbeschreibungen, die für das Haushaltsjahr von OPPAGA durchgeführt werden, kein Hinweis mehr auf ZBB.³ Weitere Untersuchungen zeigen, dass ZBB in Florida bereits wieder beendet wurde (s. hierzu auch Abschnitt 3.1.3.6).

Weitere Produkte von OPPAGA, neben der eigentlichen PB²-Tätigkeit, sind die Erstellung von „Florida Government Accountability Reports (FGAR)“ und „Reviews of Florida School Restricts“.⁴

¹ State of Florida: OPPAGA (OPPAGA Business Plan For 2001-2002) 2001, S. 34.

² Vgl. State of Florida: OPPAGA (OPPAGA Business Plan For 2001-2002) 2001, S. 5-31; Vgl. State of Florida: OPPAGA (OPPAGA Business Plan For 2002-2003) 2002, S. 5-29.

³ Vgl. State of Florida: OPPAGA (OPPAGA Business Plan For 2003-2004) 2003, S. 5-21.

⁴ Vgl. Office of Program Policy Analysis and Government Accountability. What We Do 4 April 2004
<<http://www.oppaga.state.fl.us/whatwedo.html>>

Ein FGAR-Profil gibt einen knappen Überblick über die Behörde, z.B. Daseinsberechtigung, zugeordnete Programme, Haushaltsmittel und Haushaltsmittelherkunft usw.¹

OPPAGA untersucht die Behörden und unterschiedlichen Maßnahmen und Produkte nur, wenn es hierzu per Gesetz durch den „presiding officer“ oder das „Joint Legislative Auditing Committee“ aufgefordert wird.² Vergleichbar mit dem „Joint Legislative Auditing Committee“ sind in Deutschland die Haushaltsausschüsse.

Das „Joint Legislative Auditing Committee“ besteht aus Mitgliedern des Senats und des Repräsentantenhauses und setzt sich mit Fragen des Haushaltes intensiv auseinander.³ OPPAGA ist diesem Komitee unterstellt.⁴

OPPAGA ist einem permanenten Rechtfertigungsdruck ausgesetzt. „Program evaluation offices must constantly evaluate their effectiveness to the legislatures and citizens they serve.“⁵

¹ Vgl. Office of Program Policy Analysis and Government Accountability. Using the FGAR Service. 21 April 2004

<http://www.oppaga.state.fl.us/government/using_right.asp>;

Vgl. Office of Program Policy Analysis and Government Accountability. Florida Monitor: Correctional privatization Commission. 21 April 2004

<<http://www.oppaga.state.fl.us/profiles/1058/print.asp>>

² Vgl. Office of Program Policy Analysis and Government Accountability. About OPPAGA. 4 April 2004 <<http://www.oppaga.state.fl.us/about.html>>

³ Vgl. State of Florida. The Committee Process-Online Sunshine. 21 April 2004 <http://www.leg.state.fl.us/cgi-bin/View_Page.pl?Tab=info_center&Submenu=2&File...>

⁴ Vgl. Office of Program Policy Analysis and Government Accountability. About OPPAGA. 4 April 2004 <<http://www.oppaga.state.fl.us/about.html>>

⁵ Vgl. Boerner 2002, S. 2

Dieser Leistungsdruck ist wahrscheinlich ein Grund dafür, dass OPPAGA seine Arbeit so beeindruckend und transparent in Form von zahlreichen Berichten dokumentiert und selber einem Reformdruck unterliegt, der zu einer Organisationsoptimierung geführt hat:

„Within the past three years, the office has witnessed both significant organizational reshaping and a steady increase in productivity as it underwent a thorough self-study to better serve the Legislature.“¹

So finden sich für die vergangenen Jahre Business-Pläne, die die Arbeit von OPPAGA, insbesondere auch die durch OPPAGA erzielten Einsparungen, dokumentieren.²

In diesen Berichten sind jeweils die „Output-„ und „Outcome“-Größen dargestellt, die im folgenden Jahr erreicht werden sollen. Output-Größen sind die Anzahl der herausgegebenen Berichte, die Anzahl von neu erstellten und fortgeführten FGAR-profiles, die Anzahl der Abonnenten des Florida Monitor Weekly sowie die Aufrufe diverser Internetseiten. Outcome-Größen dagegen sind die Anzahl der durch OPPAGA seit 1994 identifizierten akkumulierten Einsparungen sowie der seit 1994 identifizierten und umgesetzten Einsparungen. Ein weiterer Outcome-Wert sind die Kosten pro Stunde für einen OPPAGA-Mitarbeiter verglichen mit einem privaten Berater.³ Nach Ansicht der Verfasserin ist dieser Vergleich mit dem privaten Sektor wenig aufschlussreich. Auch wenn die Kosten für

¹ Vgl. Office of Program Policy Analysis and Government Accountability. What We Do. 4. April 2004
<<http://www.oppaga.state.fl.us/whatwedo.html>>

² Vgl. Office of Program Policy Analysis and Government Accountability. About OPPAGA. 4. April 2004
<<http://www.oppaga.state.fl.us/about.html>>

³ Vgl. State of Florida: OPPAGA (OPPAGA Business Plan For 2003-2004) 2003, S. 2-4.

eine Beraterstunde von OPPAGA geringer sind als die eines „privaten“ Beraters, so ist dieses insofern wenig informativ, da argumentiert werden könnte, dass dieser in geringerer Zeit mehr „Outcome“ also Wirkung erzielt als ein OPPAGA-Mitarbeiter.

Beeindruckend sind die durch OPPAGA identifizierten Einsparungen. Nach eigenen Angaben hat OPPAGA von 1994 bis Mitte 2003 1,5 Milliarden Dollar an Einsparmöglichkeiten identifiziert, wovon 443 Millionen Dollar bis Mitte 2003 tatsächlich eingespart werden konnten. Hinzu kommen noch die Einsparpotenziale im Schulbereich, die 2,1 Milliarden Dollar betragen. Hiervon wurden bereits 47 Millionen Dollar realisiert.¹ Die genannten Zahlen werden auch in einem weiteren Bericht dargestellt. Hier findet sich ebenfalls eine detaillierte Darstellung, welche Einsparungen von 2002-2003 bei welchen Behörden erzielt wurden.² Einerseits erscheinen die Zahlen von OPPAGA aufgrund der detaillierten Darstellung der Einsparpotenziale glaubwürdig. Andererseits fehlen diese Angaben im aktuellen Business Plan.³

Im Budget für das Haushaltsjahr 2005-2006 sind die Ausgaben für OPPAGA mit knapp 9 Millionen Dollar dargestellt.⁴ Wird diese Zahl zugrunde gelegt, so betragen die jährlichen Ausgaben von 1994-2003 von OPPAGA 81 Millionen Dollar. Wird diese Zahl in Bezug zu den 443 Millionen bereits eingesparten Dollar gesetzt, so scheint

¹ Vgl. State of Florida: OPPAGA (OPPAGA Business Plan For 2004-2005) 2004, S. 3

² Vgl. State of Florida: OPPAGA (Report 03-32) 2003, S.1-4

³ Vgl. State of Florida: OPPAGA (OPPAGA Business Plan For 2006-2007) 2006, S. 1

⁴ Vgl. State of Florida. Florida's e-budget 2005-2006. Services.
<<http://www.ebudget.state.fl.us/BDServices.asp?AgencyID=11000000&PolicyID=&PolicyLevel=>>

sich der Einsatz von OPPAGA - rein vom finanziellen Standpunkt aus betrachtet – bereits gelohnt zu haben. Hierbei handelt es sich natürlich um eine reine Überschlagsrechnung, trotzdem erscheint die Bilanz von OPPAGA beeindruckend.

Die Mitarbeiter von OPPAGA wurden ursprünglich aus dem „Auditor General’s Office“ (Rechnungshof) rekrutiert.¹ Anscheinend wird eine Eingliederung von OPPAGA in diese organisatorische Einheit wieder angestrebt. Sowohl im Budgetersuchen für den „Auditor General“ als auch im OPPAGA findet sich folgende Anmerkung:

„The Office of the Auditor General audits public records and performs related duties while the Office of Program, Policy Analysis and Government Accountability conducts research and analysis of state agencies to identify opportunities to improve government. The Governor’s Budget proposes the merging of the Office of the Auditor General and the Office of Program, Policy Analysis and Government Accountability and a cost savings of \$ 4 million. Combining of the two offices will allow for maximum effectiveness and efficiency to be obtained while reaching the shared goal of government accountability.”²

Die Verschmelzung von OPPAGA mit dem „Office of the Auditor General“ macht insofern Sinn, da OPPAGA ursprünglich als eigenständige Behörde mit dem Ziel gegründet wurde, PB² einzuführen.

¹ Vgl. Office of Program Policy Analysis and Government Accountability. What We Do. 4 April 2004 <<http://www.oppaga.state.fl.us/whatwedo.html>>

² State of Florida. Florida’s e-Budget. 21 April 2004
<http://www.ebudget.state.fl.us/dtlsearchissue.asp?service_id=11950000&pgm_component_id=1601000000&appr_cat_id=&issue_id=330...html>

Dieser Prozess ist weitestgehend abgeschlossen.¹

PB² wird von OPPAGA konzeptionell auch nicht weiterentwickelt. Die PB²-Berichte sind mehrere Jahre alt. Aktualisiert werden lediglich die „Performance Measures and Standards“.² Die aktuellen Empfehlungen von OPPAGA (beispielsweise die optimale Preisgestaltung von Medikamenten betreffend) haben keinen Zusammenhang zum PBB-System³. Es sind Empfehlungen, die wirtschaftliches Handeln betreffen, die sich auch in den jährlichen Berichten des Rechnungshofes finden. Um Aufgabenüberschneidungen mit dem „Auditor General“ zu vermeiden, erscheint eine Wiedereingliederung von OPPAGA bei dieser Behörde sinnvoll.

3.1.3 Elemente von PB² sowie Erfahrungen und Auswirkungen

Im folgenden Abschnitt werden die Kernstücke von PB² dargestellt. Im Vordergrund steht hierbei die Leistungsmessung. Insbesondere Erfahrungen, die während der Einführung der Reform gesammelt und ausgewertet wurden, haben zu weiteren Optimierungsansätzen geführt. Dieses betrifft unterschiedliche Aspekte, z. B. wurde einerseits die EDV modernisiert, andererseits wurden im Rahmen der Reform betriebswirtschaftliche Instrumente wie die Prozessanalyse genutzt. Auf diese Zusammenhänge wird ebenfalls eingegangen.

¹ Vgl. State of Florida: OPPAGA (OPPAGA Business Plan For 2001-2002) 2001, S. 34.

² Vgl. State of Florida (Performance Measures and Standards Approved by the Legislature for Fiscal Year 2006-2007) 2006, S. 1ff.

³ Vgl. State of Florida: OPPAGA (OPPAGA Business Plan For 2006-2007) 2006, S. 2

3.1.3.1 Strategische und operative Planung und Leistungsmessung

Leistungsmessung sowie ein integrativer Planungsansatz sind das Kernstück von „performance-based budgeting-Ansätzen“. In Florida werden unterschiedliche Planungsgrößen gesetzlich beschrieben und definiert, wie z. B. „state comprehensive plan“, „long-range program plans“; „output“, „outcome“ usw. Diese Planungsgrößen werden in den folgenden Abschnitten beschrieben.

3.1.3.1.1 Strategische Planung

Bereits in den achtziger Jahren wurden die staatlichen Einrichtungen zur Erstellung einer strategischen Planung verpflichtet. Diese sollte auch eine Überleitung zum operativen Budget haben. Die Resultate dieses Ansatzes wurden jedoch als unbefriedigend empfunden.¹ Unter PB² wurde der integrative strategische Ansatz, also die Verbindung zwischen strategischer Planung und operativer Planung weiterverfolgt:

„Once agencies receive funding under PB², the Governor’s Office expects them to make their strategic plans consistent with the program missions, goals, and performance targets established in their PB² accountability systems. This linkage helps ensure that agencies’ long-term priorities are tied to the performance expectations the Legislature establishes through PB².“²

Strategische Planung ist in Florida in den Paragraphen 186, 187 und 216 ausführlich beschrieben.³ Weitere Bezüge zur praktischen

¹ Vgl. State of Florida: OPPAGA (Report 96-77A) 1997, S. 6f.

² State of Florida: OPPAGA (Report 98-45) 1998, S. 5

³ Vgl. Florida Statutes 2004, 186; 187, 216

Durchführung finden sich in den Richtlinien zur Erstellung von Budgetdokumenten.¹

Die oberste Planungsebene wird als "state comprehensive plan" bezeichnet. In diesem werden die langfristigen ökonomischen und soziokulturellen Entwicklungen dargestellt. In zweijährigen Abständen wird dieser überprüft.² Interessanterweise sind die Behörden verpflichtet, aufbauend auf diesem Plan noch einen weiteren Finanzplan für Liegenschaften zu erstellen. Dieser umfasst einen Zeitraum von 5 Jahren und enthält die voraussichtlichen Kosten für Reparaturen, Wartung und Neubauten.³

Eine Koordination mit dem LRPP (Long-range program plan) soll erfolgen:

„Long-Range Program Plans... must be consistent with the state comprehensive plan.“⁴

Diese Forderung wirkt jedoch wie eine Absichtserklärung, da in dem 257 Seiten umfassenden Instruktionen zur Haushaltsaufstellung der „state comprehensive plan“ nur an dieser besagten Stelle erwähnt wird. Es finden sich keine Erläuterungen, wie die geforderte Integration darzustellen ist. Eine IT-Unterstützung fehlt ebenso.

Der LRPP (Long-Range Program Plan) bildet die Basis für den LBR (Legislative Budget Request), den Haushaltsplan. Der Plan soll einen

¹Vgl. State of Florida: Executive Office of the Governor, Office of Policy and Budget Legislative Budget Request Instructions (Fiscal Year 2004-05) 2003, S. B.10

²Vgl. Florida Statutes 2004, 186.002 (1 d), (2 b)

³Vgl. Florida Statutes 2004, 216.0158 (3)

⁴ State of Florida: Executive Office of the Governor, Office of Policy and Budget Legislative Budget Request Instructions (Fiscal Year 2004-05) 2003, S. B.10

Zeitraum von fünf Jahren umfassen und jährlich aktualisiert werden.¹
Weiterhin soll der LRPP:

- die Maßnahmen und Programme der Behörden identifizieren und darstellen, inwieweit diese der Umsetzung von politischen Zielen dienen,²
- Tätigkeiten der Behörden beschreiben und darstellen, ob diese vereinbarte Resultate erreichen,³
- den Bedarf, Output, die Gesamtkosten und Stückkosten für jede Behördentätigkeit darstellen und⁴
- Informationen zur Leistungsmessung präsentieren, z. B. wie das Datenmaterial gesammelt wird, welche Methodik zur Messung eines Leistungsindikators angewandt wurde, die Validität und Reliabilität einer Messgröße benennen und klären, ob das Datenmaterial vom zuständigen Behördeninspektor überprüft wurde, usw.⁵

In den Instruktionen zur Haushaltsaufstellung des Office of Budget and Police⁶ finden sich hierzu ergänzend noch die folgenden Anweisungen:

¹ Vgl. Florida Statutes 186.002 (2c), 216.013 (1)

² Vgl. Florida Statutes 216013 (1 a)

³ Vgl. Florida Statutes 216013 (1 b)

⁴ Vgl. Florida Statutes 216013 (1 c)

⁵ Vgl. Florida Statutes 216013 (1 d)

⁶ Vgl. State of Florida: Executive Office of the Governor, Office of Policy and Budget: Legislative Budget Request (Instructions Fiscal Year 2004-05) 2003, S. 1-257

- Ausgangspunkt bei der Erstellung des LRPP und des darauffolgenden LBR sind die Ausgaben des laufenden Haushaltsjahres. Alle Behörden sind verpflichtet, ihre Aktivitäten und Leistungen gemäß den Prinzipien von „zero-based budgeting“ zu analysieren.¹
- Falls im Haushaltersuchen neue, veränderte oder zusätzliche Aktivitäten und Serviceleistungen dargestellt werden, so müssen sie bereits in der Langzeitplanung ihre Begründung haben.²
- Ein fünfjähriger Beschäftigungsplan ist zu erstellen.³
- In der Langzeitplanung sind Prioritäten abzubilden.⁴

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass unterschiedliche Ebenen der strategischen Planung aufeinander aufbauen sollen. Die oberste strategische Planungsebene bildet der „state comprehensive plan“. Die dargestellten Ziele sind auf eine fünfjährige Finanzplanung, den LRPP (Long-Range Program Plan), zu übertragen. Dieser wird jährlich aktualisiert und bildet die Basis für die operative Haushaltsplanung, dem LBR (Legislative Budget Request).

Die Anforderungen an den LRPP sind gesetzlich ausführlich festgelegt und sehr anspruchsvoll. Behörden definieren nicht nur Ziele und Leistungsstandards, sondern ordnen diesen auch Bedürfnisse,

¹ Vgl. State of Florida: Executive Office of the Governor, Office of Policy and Budget: Legislative Budget Request Instructions (Fiscal Year 2004-05) 2003, S. 15

² Vgl. State of Florida: Executive Office of the Governor, Office of Policy and Budget: Legislative Budget Request Instructions (Fiscal Year 2004-05) 2003, S. 51

³ Vgl. State of Florida: Executive Office of the Governor, Office of Policy and Budget: Legislative Budget Request Instructions (Fiscal Year 2004-05) 2003, S. 51, S. 69.

⁴ Vgl. State of Florida: Executive Office of the Governor, Office of Policy and Budget: Legislative Budget Request Instructions (Fiscal Year 2004-05) 2003, S. 64, S. 82, S. 128.

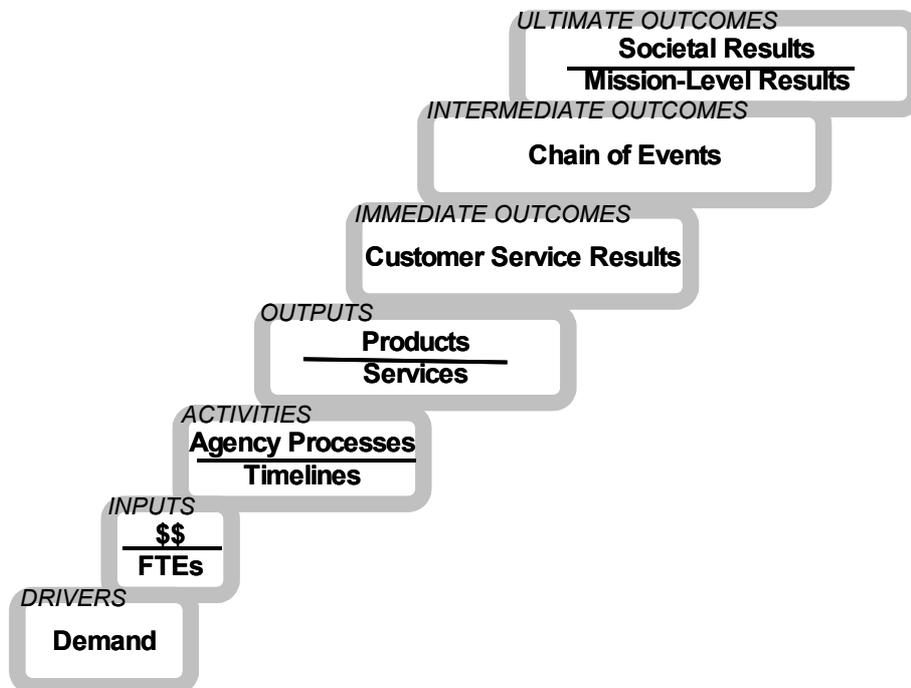
Aktivitäten und Kosten zu. Es scheint so, dass die Erfahrungen, die OPPAGA in Statusberichten beschreibt, bzw. die Konsequenzen, die hieraus gezogen wurden, in die Gesetze eingeflossen sind.

OPPAGA weist in jedem Statusbericht darauf hin, dass trotz aller guten Ansätze das Leistungsindikatorensystem noch mit Mängeln behaftet ist: Teilweise wurden zu viele oder zu wenig Leistungsindikatoren definiert, die Daten waren oftmals schwer interpretierbar oder falsch, ein integrativer Planansatz nicht festzustellen usw.¹

Im Folgenden ist die von OPPAGA geforderte Wertschöpfungskette dargestellt.

¹ Vgl. State of Florida: OPPAGA (Report 96-77b) 1997, S. 1-9; State of Florida: OPPAGA (Report 98-45) 1999, S. 1-15; State of Florida: OPPAGA (Report 00-15) 2000, S. 1-5.

Abbildung 3: Wertschöpfungskette



Quelle: State of Florida: OPPAGA (Report 00-15) 2000, S. 3

Die geforderte Wertschöpfungskette, aber auch die gesetzlichen Anforderungen an eine strategische Planung sind kompliziert. Nach Ansicht der Verfasserin tritt hier leicht eine Überforderung der Behörden ein, wenn sie für jede ihrer Aktivitäten einen Bedarf feststellen müssen, den Aktivitäten Kosten, Outputs und Outcomes zuordnen müssen, wobei diese noch in „immediate outcomes“, „intermediate outcomes“ und „ultimate outcomes“ unterteilt werden sollen. Auch unter Berücksichtigung eigener Felderfahrungen im Rahmen der Darstellung von Geschäftsprozessen verweist die Verfasserin darauf, dass elementare Hinweise auf eine einheitliche softwaregestützte Methodik fehlen.

3.1.3.1.2 Operative Planung und Leistungsmessung

In dem vorherigen Abschnitt wurde dargestellt, dass strategische und operative Planung sowie ein integrativer Planungsansatz gesetzlich festgelegt sind.

Die Umsetzung eines integrativen Planungsansatzes (langfristige Ziele auf mittel- und kurzfristige Zielgrößen zu übertragen) erschließt sich der Verfasserin jedoch aus den Unterlagen zur Budgetbeantragung der Behörden (Legislative Budget Request), dem offiziell verabschiedeten Haushalt (General Appropriation Act) oder den Haushaltsempfehlungen des Gouverneurs (GOVERNOR BUSH'S POLICY AND BUDGET RECOMMENDATIONS) nicht.

Die Behörde OPPAGA veröffentlicht bezogen auf ihre Arbeit ebenfalls jedes Jahr einen Business Plan. Hier werden die mit der Legislative abgestimmten Ziele und Zielgrößen für ein Haushaltsjahr veröffentlicht. Aber auch in diesem Business Plan fehlt der messbare Bezug zu mittel- und langfristigen Zielen. Allenfalls werden die strategischen Ziele schriftlich dargestellt und die kurzfristigen Ziele mit messbaren Zahlen belegt.¹

Die erwähnten Schwächen des Budgetierungsprozesses, nämlich ein integratives Planungssystem darzustellen, wurden ursprünglich auch mit einem unzulänglichen EDV-System begründet.² Die EDV ist zwischenzeitlich erneuert worden (s. hierzu Abschnitt 3.1.3.4). In den Instruktionen zur Haushaltsaufstellung des Office of Budget and

¹ Siehe z. B. State of Florida: OPPAGA (OPPAGA Business Plan For 2003-2004) 2003, S. 1f.; State of Florida: OPPAGA (OPPAGA Business Plan For 2002-2003) 2002, S. 1-3.; State of Florida: OPPAGA (OPPAGA Business Plan For 2001-2002) 2001, S. 1-3.

² Vgl. State of Florida: OPPAGA (Report 98-45) 1999, S. 12

Police¹ wurde die Handhabung dieses Systems dargestellt. Hervorgehoben wurde, dass in der langfristigen Planung (LRPP) Prioritäten zu setzen sind (in Anlehnung an zero-based budgeting). Diese sind in der operativen Haushaltsaufstellung (LBR) zu berücksichtigen. Eine Verbindung zwischen der kurz- und der langfristigen Planung wird durch das Schaubild „D-3A“ im Computersystem dargestellt. Beschreibende Sätze, um die Verbindung zwischen kurz- und langfristiger Planung zu verdeutlichen, müssen jedoch jeweils manuell eingegeben werden:

“Budget Preparation and Review / Compliance with Plans

...A key factor in integrating the state budget system with the state planning system is for the agency to show in its Legislative Budget Request through Exhibit D-3A issues and associated narrative, a linkage to the LRPP ... D-3A issues will reflect the agencies' request for resources to conduct activities necessary to deliver services at a desired level. D-3A issue narrative must include elements of the justification and impact statement in the plan for providing the service or activity, including the reason for all adjustments to estimated expenditures.

The starting point of the agency's LRPP and the subsequent LBR is the current year estimated expenditures. Agencies are to examine all services and activities funded in current year estimated expenditures. As a part of the LRPP preparation, agencies review estimated expenditures using zero-based budgeting principles. All services and activities must be examined to determine if they should be continued, modified, or funds reallocated based on agency priorities. Because

¹ Vgl. State of Florida: Executive Office of the Governor, Office of Policy and Budget: Legislative Budget Request Instructions (Fiscal Year 2004-05) 2003, S. 1-257

the agency LRPP and LBR are integrated, the two documents are prepared simultaneously.”¹

Aufgrund der manuellen Eingabe, in der beschreibende Verbindungen zwischen LRPP und LBR dargestellt werden, erscheint eine volle Integration zwischen dem Zahlenmaterial des LRPP und LBR nicht gegeben und eine IT-Unterstützung findet daher auch nur teilweise statt. Positiv hervorzuheben bleibt jedoch, dass für das fiskalische Jahr 2004-05 zumindest versucht wurde, eine Verbindung zwischen der langfristigen Finanzplanung und dem operativen Haushaltsplan, auch wenn sie beschreibender Art ist, zu schaffen.

PB² soll der Legislative ermöglichen, „performance information“ mit dem Budget zu verbinden, so dass Budgetentscheidungen auf der Basis von Leistung getroffen werden können.²

Im Paragraphen „216.023 wird dargestellt, dass das “performance-based program budget request” in den Haushaltsplan einzubinden ist.³ Das bedeutet, dass nur ein Teil des Haushaltsplanes auf der Basis von PB² erstellt ist. PB² ist also keine Reform, die die gesamte Haushaltsaufstellung erneuert hat.

Das Konzept von PB² beinhaltet zwei Arten von operativen Leistungsgrößen: „Outcome“ und „Output“. Die Definition dieser Leistungsgrößen ist gesetzlich in den „Florida Statutes“ festgelegt:

- *„Outcome“ means an indicator of the actual impact or public benefit of a program.*

¹ State of Florida: Executive Office of the Governor, Office of Policy and Budget: Legislative Budget Request Instructions (Fiscal Year 2004-05) 2003, S. 15

² Vgl. State of Florida: OPPAGA (Report 96-77B) 1997, S. 3

³ Vgl. Floridas Statutes 2004, 216.023

- *"Output" means the actual service or product delivered by a state agency.*¹

Aber auch weitere Begrifflichkeiten von PB² werden im Paragraphen 216 definiert:

„...(gg) "Performance-based program appropriation" means the appropriation category used to fund a specific set of activities or classification of expenditure within an approved performance-based program.

(hh) "Performance-based program budget" means a budget that incorporates approved programs and performance measures.

(ii) "Performance measure" means a quantitative or qualitative indicator used to assess state agency performance...

(pp) "Standard" means the level of performance of an outcome or output...²

Der Haushaltsplan ist traditionell aufgeteilt nach bestimmten Sektionen, die Einheiten der Behörden widerspiegeln, weiterhin nach Ausgaben für Gehälter, konsumtiven Ausgaben und investiven Ausgaben. Bestimmte Ausgabenbereiche, z. B. Kinderheime, bilden eine weitere Unterteilung. In der Darstellung von PB² dagegen wird versucht, Dienstleistungen/Programmen Kosten zuzuordnen und hierfür Leistungsindikatoren zu definieren. Dieses bedeutet, dass der bestehende Haushaltsplan nicht mit dem im Anhang des Haushaltsplans dargestellten PB²-Größen übereinstimmt.³ Auf Initiative von OPPAGA erlies die Legislative neue Richtlinien, die zu Verän-

¹ Florida Statutes 2004, 216.011 (2)

² Florida Statutes 2004, 216.011 (2)

³ Vgl. State of Florida: OPPAGA (Report 98-45) 1999, S. 12ff.

derungen des Haushaltsplans führten.¹ Die unter PB² definierten Programme/Maßnahmen können nun den Haushaltstiteln zugeordnet werden; dieses ist auch softwaretechnisch umgesetzt.²

In den Statusberichten von OPPAGA werden generell Anzahl und Qualität von „Outcome“-Indikatoren bemängelt.³ Per definitionem soll ein „Outcome“ den Nutzen oder die Wirkung, die ein bestimmtes Produkt für die Gesellschaft hat, darstellen. Eine Messung nach dieser Definition ist sehr schwierig, aber schon die Beschreibung eines „Outcomes“ ist problematisch.

Ein Beispiel hierfür sind die im Rahmen des „Disability Determination Program's“ formulierten Leistungsindikatoren.

Diese Maßnahme untersucht den Grad der körperlichen Behinderung von Bürgern. Ab einem bestimmten Behinderungsgrad kann der Bürger gewisse staatliche Leistungen beanspruchen.⁴ Folgende „Outcome Measures“ wurden für dieses Programm definiert:⁵

- *“Average number of days required to complete initial disability decisions*
- *Average number of days required to complete initial Medically Needy decisions*

¹ Vgl. State of Florida: OPPAGA (Report 00-15) 2000, Exhibit 2, S. 4

² Vgl. State of Florida: Executive Office of the Governor, Office of Policy and Budget: Legislative Budget Request Instructions (Fiscal Year 2004-05) 2003, B.7

³ Vgl. State of Florida: OPPAGA (Report 96-77b) 1997, S. 5-9; vgl. State of Florida: OPPAGA (Report 98-45) 1999, S. 6-15; vgl. State of Florida: OPPAGA (Report 00-15) 2000, S. 2f.

⁴ Vgl. State of Florida: OPPAGA (Report 98-51) 1999, S. 2

⁵ State of Florida: OPPAGA (Report 98-51) 1999, S. 5f.

- *Percentage of Title II/XVI decisions completed accurately as measured by the Social Security Administration*
- *Percentage of Medically Needy decisions completed accurately as measured by the internal ODD Quality Assurance section*
- *Cost per Case (Titles II and XVI)*
- *Cost per Case (Medically Needy)”*

Bei diesen “Outcome measures” wird transparent, dass hier eher die Effizienz eines Programmes gemessen wird, jedoch nicht die Effektivität, also der gesellschaftliche Nutzen.

Jedem „outcome measure“ oder „output measure“ wird ein “performance standard” zugeordnet. Es wird also beispielsweise festgelegt, wie hoch die Fallkosten sein dürfen oder der Prozentsatz von fehlerfrei bearbeiteten Akten sein sollte. Jede Behörde veröffentlicht jedes Jahr „performance standards“.

Die Anzahl der veröffentlichten Leistungsindikatoren hängt wahrscheinlich von der Größe der Behörde ab. Die Gesundheitsbehörde hat 72 „performance standards“, die Veteranenbehörde 10. Alle Behörden des Staates Florida haben 1.794 „performance standards“ im Jahr 2005 veröffentlicht.¹

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass die Schaffung eines einheitlichen Leistungsindikatorensystems für Florida sehr schwierig war und ist. Integrative Zusammenhänge werden aus den offiziellen Haushaltsplänen und der langfristigen Planung nicht sichtbar. Ein weiteres Problem besteht darin, dass zwei Haushalte

¹ Vgl. State of Florida (Performance Measures and Standards Approved by the Legislature for Fiscal Year 2005-2006) 2005, S. 1ff.

existieren, ein konservativer Haushaltsplan und zusätzlich ein PBB-System, welches jedoch nur Teile des Haushalts abbildet.

Trotzdem hat die Einführung von Leistungsindikatoren auch zu vielen positiven Effekten geführt: Es werden zahlreiche Leistungsindikatoren definiert.¹ „Performance measures“ und „performance standards“ sind ein fester Bestandteil des Haushaltsplans.² Dieses hat zu mehr Transparenz geführt und stellt eine Entscheidungshilfe für die Legislative dar.

Weiterhin ermöglicht die Definition von Leistungsindikatoren die Anwendung betriebswirtschaftlicher Instrumente wie Benchmarking (s. hierzu auch Abschnitt 3.1.3.3).

3.1.3.2 Kosten- und Leistungsrechnung

Im Rahmen von PB² wurden - auf Anregung von OPPAGA - die Behörden gesetzlich verpflichtet, Kosten darzustellen.³ Die Einführung einer KLR wurde jedoch durch eine schlechte EDV-Unterstützung und ein fehlendes Konzept zur Kostenerfassung erschwert.

Konzeptionell kommentierte OPPAGA 2001 die Ansätze zur „Unit Cost Initiative“. In diesem Papier wurde dargestellt, wo die Behörden

¹ Vgl. State of Florida (Agency Performance Measures For Fiscal Year 2002-2003) 2002, S. 1ff.; vgl. State of Florida (Performance Measures and Standards Approved by the Legislature for Fiscal Year 2003-2004) 2003, 1ff.; vgl. State of Florida (Performance Measures and Standards Approved by the Legislature for Fiscal Year 2004-2005) 2004, S. 1ff; vgl. State of Florida (Performance Measures and Standards Approved by the Legislature for Fiscal Year 2005-2006) 2005, S. 1ff..

² Vgl. State of Florida: Executive Office of the Governor, Office of Policy and Budget: Legislative Budget Request Instructions (Fiscal Year 2004-05) 2003, S. 8 (Abbildung 1)

³ Vgl. State of Florida: OPPAGA (Report 00-15) 2000, S. 4.; Florida Statutes 2004, 377

ihre Schwierigkeiten bei der Kostenerfassung haben, wie Kosten einheitlich zu erheben sind, und die unterschiedlichen Arten von Kosten, wie z. B. direkte Kosten, indirekte Kosten und Gesamtkosten beschrieben. Auch auf Fehler bei der Kostenerhebung wurde verwiesen.¹

Gesetzlich festgelegt wurde, dass Kosten sowohl in der strategischen Planung als auch im Haushaltsplan darzustellen sind:

„...Long-range program plans shall provide the framework for the development of agency budget requests and shall: ...(c) Identify demand, output, total costs, and unit costs for each function;”²

Im „Legislative budget request“ sind folgende gesetzliche Forderungen formuliert:

“216.023 Legislative budget requests to be furnished to Legislature by agencies.-- ...

(b) “It is the intent of the Legislature that total accountability measures, including unit-cost data, serve not only as a budgeting tool but also as a policymaking tool and an accountability tool. Therefore, each state agency and the judicial branch must submit a one-page summary of information for the preceding year in accordance with the legislative budget instructions. Each one-page summary must contain: ...

- 7. The cost per unit for each activity, including the costs allocated to contractors and subordinate entities.*
- 8. The total amount of reversions and pass-through expenditures omitted from unit-cost calculations.*

¹ Vgl. State of Florida: OPPAGA (Report 01-05) 2001, S. 1-7

² Florida Statutes 2004, 216.013 (c)

At the regular session immediately following the submission of the agency unit cost summary, the Legislature shall reduce in the General Appropriations Act for the ensuing fiscal year, by an amount equal to at least 10 percent of the allocation for the fiscal year preceding the current fiscal year, the funding of each state agency that fails to submit the report required under this paragraph. ¹

Interessant ist hierbei, dass in den oben zitierten Paragraphen festgehalten wurde, dass das Rechnungssystem mit seinen Kosteninformationen nicht nur als Budgetinstrument genutzt werden soll, sondern auch als politisches Instrument und zum Nachweis der Leistungsfähigkeit. Wobei letztendlich der Sinn dieser Forderung auch nicht ganz deutlich wird, denn die Budgetentscheidungen dokumentieren auch politische Entscheidungen. Es ist davon auszugehen, dass Programme/Maßnahmen, die eine politische Priorität darstellen, i. d. R. mit zusätzlichen finanziellen Mitteln unterstützt werden. Vielleicht ist dieses auch vor dem Hintergrund von „make or buy“-Entscheidungen zu verstehen, die nur sinnvoll getroffen werden können, wenn sich die Kosten von öffentlichen mit privaten Dienstleistungen vergleichen lassen. Ggf. soll der Hinweis auf ein „policymaking tool“ die Legislative auch darin bestärken, sich aktiv mit der KLR auseinanderzusetzen.

Aufschlussreich ist in dem Zitat oben auch die dargestellte Sanktion, nämlich dass die Haushaltsmittel von Behörden um mindestens 10 % reduziert werden, falls keine zusammenfassende Darstellung der Stückkosten erfolgt. Es kann davon ausgegangen werden, dass diese Sanktion als Konsequenz daraus initiiert wurde, dass die

¹ Florida Statutes 2004, 216.023 (b)

Behörden in der Vergangenheit Kosten nur mangelhaft aufgeführt haben.

Die Darstellung eines „Agency-Level Unit Cost Summary“ wurde auch elektronisch umgesetzt.¹

3.1.3.3 Benchmarking

Benchmarking ist unter den Schlüsselbegriffen zu „Performance-Based Program Budgeting“ dargestellt. Dieses zeigt, dass Benchmarking ein wichtiger Bestandteil dieser Reform ist.²

Bemerkenswert systematische und umfassende Benchmarkstudien werden im Bereich des Schulwesens durchgeführt. Hierbei wird der sogenannte „Best Practice“ - Ansatz³ verfolgt.

OPPAGA ist hierfür federführend verantwortlich. Seit 1996 hat OPPAGA Schulbezirke in Florida untersucht.⁴ Im Jahre 2001 wurde dieser Reformansatz, der auch als „Sharpening the Pencil Program“ bezeichnet wird, gesetzlich verabschiedet. Im Folgenden werden einige Passagen aus dem Gesetz dargestellt, die Zweck, Verantwortlichkeiten, Untersuchungsbereiche, Abläufe und Zeit-

¹ Vgl. State of Florida: Executive Office of the Governor, Office of Policy and Budget: Legislative Budget Request Instructions (Fiscal Year 2004-05) 2003, S. 8 (Abbildung 1)

² Vgl. Office of Program Policy Analysis and Government Accountability. Performance-Based Program Budgeting. Key Terms. 18. Juni 2005
< <http://www.oppaga.state.fl.us/monitor/budget/keyterms.html> >

³ Vgl. State of Florida. Sharpening the Pencil Program Reviews of School Districts. 10. April 2005
<http://www.oppaga.state.fl.us/school_districts/districtreviews.html>

⁴ Vgl. State of Florida. Sharpening the Pencil Program Reviews of School Districts. 10. April 2005
<http://www.oppaga.state.fl.us/school_districts/savings/top13ways.html>

räume der Analysen, Verwendungszweck von Einsparungen usw. festlegen:

“(1) The purpose of best financial management practices reviews is to improve Florida school district management and use of resources and to identify cost savings. The Office of Program Policy Analysis and Government Accountability (OPPAGA) and the Office of the Auditor General are directed to develop a system for reviewing the financial management practices of school districts. ...

(2) ... The best financial management practices, at a minimum, must instill public confidence by addressing the school district's use of resources, identifying ways that the district could save funds, and improving districts' performance accountability systems, including public accountability. To achieve these objectives, best practices shall be developed for, but need not be limited to, the following areas:

- (a) Management structures.*
- (b) Performance accountability.*
- (c) Efficient delivery of educational services, including instructional materials.*
- (d) Administrative and instructional technology.*
- (e) Personnel systems and benefits management.*
- (f) Facilities construction.*
- (g) Facilities maintenance.*
- (h) Student transportation.*
- (i) Food service operations.*
- (j) Cost control systems, including asset management, risk management, financial management, purchasing, internal auditing, and financial auditing.*

(3) OPPAGA shall contract with a private firm selected through a formal request for proposal process to perform the review, ...

(5) It is the intent of the Legislature that each school district shall be subject to a best financial management practices review. The Legislature also intends that all school districts shall be reviewed on a continuing 5-year cycle...

(b) Once the 5-year cycle has been completed, reviews shall continue...

(9) Districts scheduled for review must complete a self-assessment instrument provided by OPPAGA which indicates the school district's evaluation of its performance on each best practice. ..

(11) ... OPPAGA shall issue a final report...

(13)(a) If the district is found not to conform to best financial management practices, the report must contain an action plan detailing how the district could meet the best practices within 2 years.

(16) District school boards that successfully implement the best financial management practices within 2 years, or are determined in the review to be using the best practices, are eligible to receive a "Seal of Best Financial Management."

(17)(a) A district school board that has been awarded a "Seal of Best Financial Management" by the State Board of Education and has annually reported to the State Board of Education that the district is still conforming to the best financial management practices may request a waiver from undergoing its next scheduled Best Financial Management Practices review.

(19) Unrestricted cost savings resulting from implementation of the best financial management practices must be spent at the school and classroom levels for teacher salaries, teacher training, improved classroom facilities, student supplies, textbooks, classroom technology, and other direct student instruction activities. Cost savings identified for a program that has restrictive expenditure requirements shall be used for the enhancement of the specific program.¹

Die oben aufgeführten Gesetzespassagen verdeutlichen beeindruckend, wie systematisch, umfassend und gut durchdacht das "Sharpening the Pencil Program" ist. Zahlreiche Berichte wurden im Rahmen dieses Programms veröffentlicht. Eine Analyse einiger dieser Berichte zeigt, dass es sich hierbei um ein sehr gut durchgeführtes Benchmarking handelt.²

¹ Florida Statutes 2004, 1008.35

² s. z. B. State of Florida: OPPAGA (Report 05-05) 2005; State of Florida: OPPAGA (Report 03-72) 2003; State of Florida: OPPAGA (Report 01-68) 2001; State of Florida. OPPAGA (Report 03-49) 2003

Auf der anderen Seite muss natürlich auch kritisch hinterfragt werden, ob die oben dargestellten Regelungen nicht zu detailliert sind. Dieses schränkt die Flexibilität der Verantwortlichen ein und entmündigt sie. In dem oben dargestellten Gesetzestext wird explizit erwähnt, dass z. B. die Einsparungen aus der Implementierung von „best financial management practices“ für die Verbesserung des Unterrichts verwendet werden müssen, hierzu werden auch zahlreiche konkrete Beispiele angeführt. Sollte es nicht den Schulen selber überlassen bleiben, wie sie ihre Einsparungen sinnvoll verwenden? Moderne Reformansätze beinhalten eine zunehmende Verantwortlichkeit der Behörden, z. B. durch Budgetflexibilisierungen. Diese Handlungsautonomie der Mitarbeiter und somit vielleicht auch deren Motivation werden durch die starren Regelungen verringert. Weiterhin stellt sich die Frage, warum jedes Detail **gesetzlich** festgelegt werden muss. Die Darstellung in einem Handbuch wäre sicherlich mit weniger bürokratischen Aufwand verbunden gewesen. Auch ist ein Handbuch zumeist übersichtlicher als Gesetzestexte und somit für den Betroffenen hilfreicher.

Für Behörden, die PB² eingeführt haben, werden Daten im Zeitablauf dargestellt. Leistungsstandards werden in den PB² Performance Reports¹ sowie den Justification Reviews² über mehrere Jahre miteinander verglichen und kommentiert. Auch diese Daten werden als Benchmarks bezeichnet, obwohl dieser Vorgang eigentlich nicht der Definition von Benchmarking entspricht (s. hierzu Abschnitt 2.1).

¹ s. hierzu z. B. State of Florida: OPPAGA (Report 98-51) 1999, S. 5ff.; State of Florida: OPPAGA (Report 98-74) 1999, S. 6ff.; State of Florida: OPPAGA (Report 98-73) 1999, S. 6ff.

² s. hierzu z. B. State of Florida: OPPAGA (Report 03-71) 2003, S. 4ff.; State of Florida: OPPAGA (Report 03-70) 2003, S. 23, S.28; State of Florida: OPPAGA (Report 03-25) 2003, S. 5

Benchmarks für das „Disability Determination Program“ sind im Folgenden dargestellt:

Abbildung 4: Benchmarks

Output Measures

| Performance 1996-97 | 1997-98 | Met Standard | Standard? Standard? | Comments |
|---|---------|-----------------|------------------------|--|
| Number of Titles II & XVI claims processed per FTE | | | | |
| 268,4 | 278 | 300 | No | After several years of declining performance, program staff increased their production per work year for Social Security claims in Fiscal Year 1997-98. Even with this improvement, the performance standard was not met. |
| Number of Medically Needy decisions completed | | | | |
| 7.629 | 7.965 | 7.682 | Yes | Program staff completed more Medically Needy decisions in Fiscal Year 1997-98 than in the prior Year and exceeded the performance standard. |
| Number of Medically Needy claims processed per FTE | | | | |
| 358,5 | 334 | 343 | No | Production per work year declined for the Medically Needy program component during Fiscal Year 1997-98. The performance dropped below the standard. |

Quelle: State of Florida: OPPAGA (Report 98-51) 1999, Appendix A, S. 7.

Für die eigenen Programme erwartet OPPAGA ein Benchmarking mit anderen Staaten:

„...Some standards should be revised to reflect more reasonable performance expectations, and the program should begin benchmarking its performance against other states.“¹

OPPAGA notiert in den Statusberichten zu PB² auch den Einsatz von „performance-based funding“, welches ebenfalls Benchmarkingdaten nutzt, um zusätzliche Mittel zu verteilen. Dieses Instrument wurde im Bereich der universitären Bildung eingesetzt und unabhängig von der Reform „PB²“ initiiert. OPPAGA beurteilt diese Initiative mit ihren

¹ State of Florida: OPPAGA (Report 98-51) 1999, S. 1

Benchmarking-Ansatz jedoch als weniger Erfolg versprechend als PB².¹

„Thus, incentive funds comprise less than 1 % of the total funds appropriated to the community college and state university systems. In addition, the measures for performance-funded programs are targeted toward specific outcomes and typically are not as comprehensive as the measures for PB² programs.”²

Zusammenfassend kann grundsätzlich festgehalten werden, dass das Instrument „Benchmarking“ im Staat Florida genutzt wird. Ein sehr umfassendes und systematisches Benchmarking wird in den Schulbezirken durchgeführt. Inwieweit dieses Bestandteil von PB² ist, oder ob es sich um eine parallel durchgeführte Maßnahme handelt, lässt sich nur schwer abgrenzen.

3.1.3.4 IT-Unterstützung

Eine Vielzahl von Leistungsstandards und –informationen werden im PB²-System festgehalten und überprüft. Kosten werden Leistungsinformationen gegenübergestellt. Aufgrund der Fülle von Informationen sollte dieses sinnvollerweise automatisiert erfolgen. Das bedeutet: ein adäquates Computersystem ist ein unabdingbarer Baustein für den Erfolg von PB². Das „Florida Financial Management Information System“ (FFMIS) konnte Kosten nicht Programmen zuordnen, daher empfahl OPPAGA Veränderungen im Computerprogramm vorzunehmen:

¹ Vgl. State of Florida: OPPAGA (Report 98-45) 1999, S. 6

² State of Florida: OPPAGA (Report 98-45) 1999, S. 6

„We recommend that FFMS be revised to enable agencies to capture expenditure information for each of their PB² programs and calculate both direct and full unit costs for key program outputs.“¹

Traditionsgemäß wurde das Budget organisatorischen Einheiten, also Behörden, Ämtern etc. zugeordnet und auf dieser Ebene noch einmal aufgeteilt nach Gehältern, Zuschüssen zu Krankenversicherungen etc. Eine weitere Zuordnung erfolgte nach bestimmten Dienstleistungseinheiten, beispielsweise Pflegefamilien, Kinderheime, Heime für Jugendliche, etc. Nach PB² wird das Budget bestimmten Programmen/Produkten zugeteilt. OPPAGA empfiehlt daher, dass die organisatorischen Strukturen an die Programmstrukturen soweit wie möglich angepasst werden. Diese Strukturen sollen dann in die Computerprogramme für die Haushaltsplanung (Legislative Appropriations System and Planning and Budgeting Subsystem - LAS/PBS) und die Haushaltsbewirtschaftung (FFMS) übernommen werden.² Die Anpassung der Computersysteme erwies sich jedoch als schwierig. Erhebliche Summen wurden für diesen Bereich zur Verfügung gestellt.

„The Legislature appropriated \$19 million for the initial implementation of a new integrated financial management system in selected agencies. The system is to be implemented in agencies that have completed reviewing and revising their core business processes.“³

Bei dem Zitat oben ist hervorzuheben, dass das System nur bei Behörden eingeführt werden soll, die ihre Kernprozesse durch-

¹ State of Florida: OPPAGA (Report 98-45) 1999, S. 12

² Vgl. State of Florida: OPPAGA (Report 98-45) 1999, S. 13f.

³ State of Florida: OPPAGA (Report 00-15) 2000, S. 6

leuchtet und hierdurch optimiert haben. Das bedeutet, dass vermieden wird, dass ein Computerprogramm an ineffiziente Abläufe angepasst wird. Dieses ist nach Ansicht der Verfasserin eine richtige Entscheidung.

In den Instruktionen zur Haushaltsaufstellung für das fiskalische Jahr 2004-05 wird ausführlich das neue Computerprogramm sowie seine Subprogramme und deren Handhabung beschrieben.¹ Insbesondere Grafik 1 der Instruktionen zur Haushaltsaufstellung verdeutlicht, dass es nunmehr möglich ist, sowohl die Bestandteile der konservativen Haushaltsaufstellung, also Aufstellung des Budgets nach Haushaltskategorien und bestimmten Ausgabekategorien, als auch die notwendigen Auswertungen des PB²-Haushaltes, z. B. „Performance Measures & Standards“ sowie „Agency-Level Unit Cost Summary“ systemunterstützt darzustellen. Interessanterweise unterstützt das Computersystem auch die Darstellung von Budgetprioritäten („Priority List of Budget Issues“) sowie Prioritäten zu Budgetkürzungen („Priority List for Possible Reduction“) dokumentiert werden.² Dieses zeigt, dass das Computersystem auch den Zero-based budgeting-Ansatz fördert (s. hierzu auch Abschnitt 3.1.3.6).

Die Daten für andere Bereiche dagegen müssen weiterhin manuell eingegeben werden, z. B. die Darstellungen von Validität und Reliabilität des verwandten Datenmaterials im Rahmen von PB².³

¹ Vgl. State of Florida: Executive Office of the Governor, Office of Policy and Budget: Legislative Budget Request Instructions (Fiscal Year 2004-05) 2003, S. 1ff.

² Vgl. State of Florida: Executive Office of the Governor, Office of Policy and Budget: Legislative Budget Request Instructions (Fiscal Year 2004-05) 2003, S. 10, Abbildung 1

³ Vgl. State of Florida: Executive Office of the Governor, Office of Policy and Budget: Legislative Budget Request Instructions (Fiscal Year 2004-05) 2003, S. 10, Abbildung 1

Dieses erscheint jedoch auch selbstverständlich, denn ein Computersystem kann solche Prüfungen nur schwerlich durchführen.

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass ein wichtiger Mangel bei der Einführung von PB² die fehlende EDV-Unterstützung darstellte. Leistungsdaten und Kosten konnten nur händisch und daher mit enormen Arbeitsaufwand ermittelt werden. Dieser Arbeitsaufwand wurde noch dadurch verstärkt, dass die traditionelle Haushaltsdarstellung Ausgaben bzw. Kosten anderen Kategorien zuordnet als der PB²-Haushalt, bei dem Programme mit Kosten und Zielen verbunden werden. Das bisherige Computerprogramm konnte Daten nicht den Programmen zuordnen und Verbindungen zu dem traditionellen Haushalt konnten nicht dargestellt werden. Durch hohe Investitionen in das Computersystem wurden diese Mängel beseitigt. Die wichtigsten Haushaltsdaten werden systemunterstützt dargestellt. Einige Bestandteile des Haushaltsplanes, die jedoch spezielle Auswertungen beinhalten, müssen weiterhin manuell erzeugt werden.

Die in die EDV- getätigten Investitionen unterstützen mit Sicherheit die Akzeptanz von PB². Wahrscheinlich amortisieren sie sich relativ schnell, da erheblicher Arbeitsaufwand entfällt.

3.1.3.5 Anreiz- und Sanktionsmaßnahmen

Anreize und Sanktionen sind in Florida gesetzlich festgelegt. Die folgende Abbildung stellt Florida's Anreize und Sanktionen dar:

Abbildung 5: Authorized Incentives and Disincentives

| Incentives | Disincentives |
|---|---|
| <ul style="list-style-type: none"> • Additional flexibility in budget management • Additional flexibility in salary rate and position management • Retention of up to 50 % of unexpended and unencumbered balances of appropriations • Additional funds | <ul style="list-style-type: none"> • Mandatory quarterly reports to the Executive Office of the Governor and the Legislature on the agency' s progress in meeting performance standards • Mandatory quarterly appearances to the Executive Office of the Governor, or the Governor and Cabinet to report on the agency' s progress in meeting performance standards • Elimination or restructuring of the program • Reduction of total positions for the program • Restriction on or reduction of spending authority • Reduction of managerial salaries |

Quelle: Florida Statutes 2004, 216.163 (4)

Empfehlungen für Anreize und Sanktionen werden von OPPAGA ausgesprochen. Die letztendliche Entscheidung obliegt der Legislative. Ausdrücklich erwähnt wird in den Gesetzen, dass die Verantwortlichen nicht nur auf die oben genannten Anreize und Sanktionen beschränkt sind. Es können weitere Maßnahmen veranlasst werden.¹

¹ Vgl. Florida Statutes 216.177(3) und 216.163 (4)

In Florida sind Anreize sehr frühzeitig - bereits in der ersten Anwendungsphase von PB² - benutzt wurden. Dieses hat jedoch häufig nicht zu den erwünschten Resultaten geführt:

„In Florida, lack of clear and generally understood criteria for awarding incentives has led to agency disillusionment about the benefits of PB². It appears more feasible to begin building accountability measurement and reporting systems before rewards and punishments are introduced to modify behavior.“¹

Für die staatlichen Behörden wurde 1998 ein Fond von \$1 Million an zusätzlichen Haushaltsmitteln bereitgestellt. Diese Gelder sollten für besondere Leistungen verteilt werden. In einem Bericht von 1999 notiert OPPAGA jedoch, dass sich nur eine Behörde um Gelder aus diesem Fond beworben hat.² Dieses zeigt deutlich, dass diese zusätzlichen Haushaltsmittel keinen Anreiz für die Behörden darstellen.

In einem Statusbericht weist OPPAGA darauf hin, dass die Legislative Anreize und Sanktionen verhängen sollte.³ Dieser Hinweis zeigt, dass auch die Legislative Schwierigkeiten im Umgang mit Bestrafungs- und Belohnungsmechanismen hat.

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass Anreize und Sanktionen gesetzlich legitimiert sind, sich jedoch die Anwendung dieser Instrumente in der Praxis als schwierig erweist. Insbesondere Sanktionen können natürlich auch sehr negative Auswirkungen haben. Sie können dazu führen, dass die bisher relativ gute und vertrauensvolle Zusammenarbeit zwischen OPPAGA und den

¹ State of Florida: OPPAGA (Report 96-77B) 1997, Abstract

² Vgl. State of Florida: OPPAGA (Report 98-45) 1999, S.6

³ Vgl. State of Florida: OPPAGA (Report 98-45) 1999, S.15, Exhibit 4

Behörden gestört wird. Viele Behörden würden vielleicht Sachverhalte weniger transparent darstellen. Auch könnte die Motivation sinken, aktiv an der Reform mitzuarbeiten.

3.1.3.6 Zero-based budgeting

In dem Statusbericht vom Jahr 2000 zu PB² führt OPPAGA Initiativen auf, die den Einsatz von PB² stark verbessert haben, hierzu gehört auch die Anwendung von „zero-based budgeting principles“. Diese sollen angewendet werden, wenn eine Behörde zusätzliche Haushaltsmittel beantragt. Weiterhin soll jede Behörde, mindestens alle acht Jahre, einmal nach ZBB-Prinzipien durchleuchtet werden.¹

Der Einsatz von ZBB wurde in dem Paragraphen 216.1825 der „Florida Statutes“ rechtlich legitimiert.² Dieser Paragraph ist jedoch nicht mehr vorhanden (Stand 6. Juni 2007). Aus diesem Vorgang leitet die Verfasserin ab, dass auch die ZBB-Aktivitäten eingestellt wurden. Zumal sich auch in dem aktuellen Quellenmaterial zum Haushalt von Florida keine weiteren Angaben zu ZBB finden.

3.1.3.7 Analyse der Kerngeschäftsprozesse

Eine Analyse der Kerngeschäftsprozesse bedeutet, dass die Prozesse (Aktivitäten und Ergebnisse) betrachtet werden, die einen hohen Wertschöpfungsanteil im Unternehmen haben.

In unterschiedlichen Statusberichten von OPPAGA wurde eine Analyse der Kernprozesse als Methodik positiv hervorgehoben, um Transparenz über die Erstellung der unterschiedlichen Dienst-

¹ Vgl. State of Florida: OPPAGA (Report 00-15) 2000, S.6

² Vgl. State of Florida. Key Terms. 6. Juni 2007.

<http://www.oppaga.state.fl.us/monitor/budget/keyterms.html>

leistungen zu gewinnen und somit auch höherwertige Leistungsindikatoren definieren zu können.¹ Im Jahr 2000 wurden von der Legislative auch Mittel bereitgestellt, die es Behörden ermöglichen sollen, ihre Kernprozesse zu identifizieren.² Gesetzlich legitimiert oder vorgeschrieben ist diese Methodik jedoch nicht.

3.1.4 Zusammenfassung und kritische Würdigung von PB²

PB² wurde sukzessiv über einen Zeitraum von 7 Jahren erfolgreich implementiert. Der Vorteil der schrittweisen Implementierung besteht darin, dass

- während der Einführung von PB² sowohl positive als auch negative Aspekte analysiert werden können und auf dieser Basis Verbesserungen möglich sind,
- der finanzielle und insbesondere personelle Aufwand über mehrere Jahre gestreckt wird,
- durch eine langsame Eingewöhnung die Hauptakteure der Reform (Politik, Behördenmitarbeiter) nicht überfordert wurden.

Einer Behörde, in diesem Fall OPPAGA, wurde die Durchführung dieser Reform weitestgehend anvertraut. Diese Behörde wurde eigens für diese Aufgabe gegründet. Die Mitarbeiter wurden – kostenneutral – aus dem Personal des Rechnungshofes rekrutiert. Die Behörde

- war der geistige Urheber für viele Verbesserungen der Reform PB²,

¹ Vgl. State of Florida: OPPAGA (Report 98-45) 1999; S. 4f.; vgl. State of Florida: OPPAGA (Report 00-15) 2000; S. 6f.

² Vgl. State of Florida: OPPAGA (Report 00-15) 2000; S. 6

- schaffte die fristgerechte Einführung über einen Zeitraum von sieben Jahren,
- erreichte eine Kooperation sowohl mit der Legislative, aber auch den Behörden, wodurch ständig die Reform optimiert werden konnte und nachhaltige Veränderungen bei der Gestaltung des Haushalts, des Haushaltsplans und der Verabschiedung des Haushalts erreicht wurden,
- identifizierte beeindruckende Einsparpotenziale und konnte diese zum Teil auch realisieren.

Kritisch beurteilt werden dagegen die folgenden Aspekte:

Bei einer abschließenden Betrachtung des Quellenmaterials von OPPAGA fällt auf, dass dieses veraltet ist. Aktualisiert werden lediglich die von den Behörden jährlich neu formulierten Leistungsstandards. Der offensichtliche Stillstand von PB² spricht nicht für das Durchsetzungsvermögen von OPPAGA. Zunehmend bearbeitet OPPAGA Aufgaben, die eigentlich dem Rechnungshof zuzuordnen wären, hierdurch kommt es zu Aufgabenüberschneidungen.

Folgende weitere Akteure haben mit OPPAGA zusammengearbeitet und den PB²-Reformprozess geprägt:

- Die **verantwortlichen Politiker** haben die von OPPAGA geforderten Optimierungen gesetzlich legitimiert. Weiterhin haben sich zumindest Vertreter der Haushaltsausschüsse sich aktiv mit den Leistungsindikatoren der Behörden schon im Vorfeld der Haushaltsanträge auseinandergesetzt. In notwendigen Fällen wurden zur Unterstützung von PB² erhebliche finanzielle Mittel freigegeben. Ein Beispiel stellen die hohen Investitionen in eine neue EDV dar.
- Das **OPB (The Governor's Office of Planning and Budgeting)** ist eine kleine Behörde, deren Aufgabe es u. a. ist, sich um die

Einhaltung der rechtlichen Rahmenbedingungen bei der Haushaltsaufstellung zu kümmern. Diese Behörde hat OPPAGA sehr gut zugearbeitet. Auf Aufforderung von OPPAGA hat das OPB zur Unterstützung von PB² zahlreiche und ausführliche Richtlinien formuliert. Hervorzuheben sind die „Legislative Budget Request Instructions (Fiscal Year 2004-05)“. In dieser wegweisenden Richtlinie wurde beispielsweise die Überleitungsrechnung zwischen dem alten und neuen Haushalt dargestellt. Kritisch anzumerken dagegen ist, dass eigentlich nur die Rahmenbedingungen von PB² gesetzlich legitimiert werden müssen. Jedes Detail wurde jedoch ausführlich in den einzelnen Paragraphen dargestellt. Viele Handlungsanweisungen wären in einem Handbuch zur Reform in Form von Empfehlungen sinnvoller gewesen. Durch die gesetzliche Zementierung werden die Behörden in ihrer Handlungsfreiheit und Kreativität eingeschränkt, dabei soll eine leistungsorientierte Budgetreform eigentlich das Gegenteil bewirken, nämlich die Realisierung formulierter Ziele, bei denen die Handelnden flexibel in der Wahl ihrer Instrumente und Vorgehensweise sind. Auch sorgen viele gesetzliche Regelungen wiederum für einen vermehrten Aufbau von Bürokratie, um die Einhaltung selbiger im Einzelnen zu überprüfen.

- Auch wenn das Verhältnis zwischen OPPAGA und den **Behörden** insgesamt sicherlich nicht immer unkompliziert war, so haben beide letztendlich doch kooperiert. Andererseits wäre eine fristgerechte Einführung von PB² nicht möglich gewesen. Viele der dargestellten Probleme von PB² sind auf die Einführung eines komplexen Leistungsindikatorensystems zurückzuführen und nicht unbedingt auf eine mangelnde Kooperation der Behörden. Die teilweise wissenschaftlichen Ausführungen über Wertschöpfungsketten seitens OPPAGA können die Behörden auch bei der praktischen Darstellung eines Leistungsindikatoren-

systems überfordert haben. Anfangs fehlten auch notwendige Instrumente, z. B. eine den Anforderungen entsprechende EDV.

Im Rahmen von PB² wurden folgende Instrumente gesetzlich festgelegt:

- strategische und operative Planung sowie ein integrativer Planungsansatz
- Kosten- und Leistungsrechnung
- Benchmarking im Rahmen eines „best practices-Ansatzes“ für Schulbezirke
- Anreiz- und Sanktionsmaßnahmen

Die strategische und operative Planung stellt das Kernstück der Reform PB² dar. Florida verfolgt einen integrativen Planungsansatz, bei dem eine Verbindung zwischen der fünfjährigen strategischen Planung (LRPP) und dem operativen Haushaltsplan erfolgen soll. Diese Verbindung soll durch Eingabe von beschreibenden Erläuterungen im System realisiert werden. Bisher ist sie nur schwach ausgeprägt vorhanden.

Die gesetzlichen Anforderungen zur Erstellung des LRPP sind sehr hoch. Bereits auf dieser Ebene wird ein ausgeprägtes Kennzahlensystem erwartet, indem u. a. Bedürfnisse, Aktivitäten und Kosten den Programmen zugeordnet werden. In der Vergangenheit konnten die Behörden diesen Ansprüchen nicht immer gerecht werden. Validität und Reliabilität des Datenmaterials sowie ein uneinheitliches Leistungsindikatorensystem wurden bemängelt. Zur Verbesserung des Leistungsindikatorensystems wurde von OPPAGA der Einsatz von Kerngeschäftsprozessanalysen empfohlen und gefördert.

In dem gleichen Zusammenhang ist der Einsatz von ZBB-Prinzipien zu betrachten. Die Anwendung von ZBB-Prinzipien wurde

mittlerweile abgeschafft. Der Vorgang wird insofern kritisch betrachtet, da sicherlich die Konzeption von ZBB, ihre rechtliche Legitimierung usw. Kosten verursacht hat, die umsonst geflossen sind. Auch führen neue Reformen, die dann wieder abgebrochen werden, zu einer Verunsicherung und Demotivation aller Beteiligten.

Den Dienstleistungen/Maßnahmen („programs“), die unter PB² operieren, wurden „Outcomes“ und „Outputs“ zugeordnet und diesen wiederum „performance standards“, also Zielgrößen, die von der Behörde zu erreichen sind. Florida veröffentlicht ca. 1800 Zielgrößen für jedes Haushaltsjahr. Dieses ist eine bemerkenswerte Anzahl, die verdeutlicht, dass PB² genutzt wird. Die Produktdarstellung, aber auch die hiermit verbundenen Zielgrößen erhöhen deutlich die Transparenz über die Aktivitäten der Behörde, aber auch über Ergebnisse und Resultate. Da die Zielgrößen auch im Zeitablauf verglichen werden können, lassen sich bestimmte Trends erkennen. Die Haushaltsausschüsse erhalten somit durch die „performance standards“ ein wertvolles Instrument, auf dessen Basis sie insbesondere in Zeiten von Ressourcenknappheit „gerechtere“ Haushaltsentscheidungen treffen können. Die Frage stellt sich jedoch, ob nicht eine Hierarchie bei den dargestellten Leistungsstandards sinnvoll wäre. Oder anders ausgedrückt: Sind für die externe Beurteilung durch die Politik tatsächlich alle Leistungsstandards notwendig oder überfordern sie durch ihre hohe Anzahl die Verantwortlichen? Viele Leistungsstandards sollten vielleicht nur für das interne Management verwandt werden, während es sinnvoll erscheint, nur sogenannte Schlüsselgrößen zu veröffentlichen. Weiterhin bilden die Leistungsstandards lediglich einen Anhang im verabschiedeten Haushaltsplan. Auch sind diese für den „interessierten Bürger“ zumindest per Internet kaum zu finden: Der

offizielle Haushaltsplan kann „online“ betrachtet werden.¹ Leistungsindikatoren oder –standards enthält dieser jedoch nicht. Diese werden nur sichtbar, wenn die Seiten von OPPAGA betrachtet werden, auf diesen können die verabschiedeten Leistungsindikatoren² eingesehen werden.

OPPAGA hat sich bei der Implementierung des PBB-Systems auch mit der Einführung einer KLR auseinandergesetzt. Gesetzlich festgelegt wurde insbesondere die Zuordnung von Stückkosten zu Output- und Outcome-Indikatoren.

Benchmarking ist in Florida nur für Schulbezirke gesetzlich festgelegt. Es erfolgt ein systematisches Benchmarking der einzelnen Schulen untereinander. Hierfür liegt ein sehr gut ausgearbeitetes „best practice“-Konzept vor. Für diesen Bereich sind Einsparanstrengungen sicherlich sinnvoll, da ein erheblicher Teil des Gesamthaushaltes in den Schulbereich fließt. Benchmarking bietet sich an, da hier eine hohe Anzahl ähnlicher Einrichtungen miteinander verglichen werden können. Für die übrigen Behörden erfolgen lediglich Kennzahlenvergleiche. Bei diesen werden Leistungsindikatoren („performance standards“) innerhalb einer Behörde im Zeitablauf gegenübergestellt.

Anreiz- und Sanktionsmaßnahmen wurden bereits bei Einführung von PB² gesetzlich umfangreich legitimiert. Zumindest in der Anfangsphase waren sich die Verantwortlichen unsicher, wann diese anzuwenden sind. Auch die Behörden wussten nicht, ob sie die

¹ Vgl. State of Florida. The People's Budget. 7. Juni 2007
<http://www.thepeoplesbudget.state.fl.us>.

² Vgl. State of Florida. Performance Measures and Standards Approved by the Legislature for Fiscal Year 2006-2007. 7. Juni 2007
http://www.oppaga.state.fl.us/reports/pdf/2006-07_Measures.pdf

Anforderungen für Anreize erfüllen. Dies alles führte dazu, dass dieses Instrument kaum genutzt wurde.

Eine adäquate EDV kann nicht als betriebswirtschaftliches Instrument bezeichnet werden. Sie stellt jedoch ein unabdingbares Hilfsmittel dar, um die Informationsflut bewältigen zu können. Es erfolgten in Florida hohe Investitionen in die EDV, die den Zweck verfolgten, diese an die Anforderungen von PB² anzupassen.

Abschließend ist insbesondere der Tatbestand kritisch zu werten, dass die Budgetreform nur Teile des Haushaltes betrifft: Nur ausgewählte Maßnahmen und Programme operieren unter PB². Auch wird der PB²-Haushalt lediglich im Anhang des Haushaltsplans dargestellt. Durch die Weiterführung des alten Haushaltes entsteht eine Doppelbelastung. Unklar bleibt auch, inwieweit die politisch Verantwortlichen tatsächlich den PB²-Haushalt betrachten. Die Vermutung liegt nahe, dass zumindest einige Verantwortliche sich weiterhin nur mit dem vertrauten, intrinsischen Haushalt auseinandersetzen. Wünschenswert wäre somit eine komplette Ablösung des bisherigen Haushaltes durch einen PB²-Haushalt. Hierzu müsste jedoch wieder aktiv an der Konzeption und anschließenden Implementierung von PB² gearbeitet werden.

3.2 PBB in Texas

Nahezu zwanzig Jahre lang (1973-1991) basierte Budgetierung in Texas auf dem Konzept von Zero-Based Budgeting (ZBB).¹ Dieses ist nicht verwunderlich, da der Erfinder dieser Methode, Phyr, diese während seiner Zeit bei „Texas Instruments“ entwickelt hat (s. hierzu auch Abschnitt 2.2.4) und somit ein starker örtlicher Bezug zu Texas bestand.

Während dieser Zeit wurden Ausgaben bereits Maßnahmen und Programmen zugeordnet und teilweise auch Leistungsindikatoren formuliert.²

1991 wurde ein Gesetz erlassen (House Bill 2009), welches die einzelnen Ministerien und die für „higher education“ zuständigen Institutionen verpflichtete, eine strategische Planung für 6 Jahre (1993 wurde diese auf 5 Jahre verkürzt) zu entwickeln. Die Legislative hoffte, dass durch die strategische Planung das sogenannte Krisenmanagement abgelöst werden würde. Ebenfalls im Jahr 1991 brachte das Legislative Budget Board (LBB) einen Antrag zur Reform der Budgetierung ein. Dieser Antrag beinhaltete die Etablierung eines „performance-based budgeting system“.³

¹ Vgl. State of Texas. Version 22 Juli 1998. History of the Legislative Budget Board. 4. Mai 1999

<<http://www.lbb.state.tx.us/WEB.NSF/aac7d56ca8fd884b852563be00610639/f01ee106b9506b4c862563aa0061979e?OpenDocument#>>

² Vgl. State of Texas: GOBP (Strategic Planning And Budgeting in the “New Texas”) 1995, S. 411f.

³ Vgl. State of Texas. Version 22 Juli 1998. History of the Legislative Budget Board. 4. Mai 1999

<<http://www.lbb.state.tx.us/WEB.NSF/aac7d56ca8fd884b852563be00610639/f01ee106b9506b4c862563aa0061979e?OpenDocument#>>

Als Reaktion auf den Antrag zur Budgetreform und auf die gesetzlichen Regelungen zur strategischen Planung wurde 1992 das „strategic planning and budgeting system (SPB)“ entworfen.¹

Das SPB wurde später umbenannt in SPPB (Strategic Planning and Performance Budgeting System) und wird folgendermaßen definiert:

„The Strategic Planning and Performance Budgeting (SPPB) System is a mission- and goal-driven, results-oriented system that combines strategic planning and performance budgeting in Texas into the State’s appropriations process. The SPPB System is used to make state funding decisions based on whether state agencies are accomplishing expected results.

The SPPB System has three major components: strategic planning, performance budgeting (the General Appropriations Act [GAA] and agency operating budgets), and performance monitoring...“²

3.2.1 Implementierung und Budgetierungsprozess

1991 wurde die House Bill 2009 erlassen. Diese verpflichtet den Gouverneur und das LBB, für jeden funktionalen Bereich der staatlichen Verwaltung strategische Ziele zu formulieren.³ Maßgeblich verantwortlich für die Einführung einer strategischen Planung war die damalige Gouverneurin von Texas. Sie forderte eine staatsweite Reform, die zur Folge haben sollte, dass alle Behörden strategische

¹ Vgl. State of Texas. Version 22 Juli 1998. History of the Legislative Budget Board. 4. Mai 1999

<[² State of Texas: SAO/LBB/GOBP \(Guide To Performance Measure Management\) 1999, S. 3](http://www.lbb.state.tx.us/WEB.NSF/aac7d56ca8fd884b852563be00610639/f01ee106b9506b4c862563aa0061979e?OpenDocument#></p>
</div>
<div data-bbox=)

³ Vgl. State of Texas: House Bill 2009

Pläne formulieren. Um eine einheitliche Vorgehensweise sicherzustellen, entwarf eine hierfür gebildete Kommission ein sogenanntes „Template“, also ein Muster. Dieses beschreibt die einzelnen Elemente des strategischen Planungssystems.¹ Budgetinstruktionen und Formblätter wurden zur Erstellung des Budgets herausgegeben. Weiterhin fanden Workshops für die Behörden statt.² Erstmals wurden für das Haushaltsjahr 1994-95 von der Legislative Leistungsindikatoren für Haushaltsentscheidungen genutzt.³ Die Implementierung des Systems, seine Bestandteile und Nutzung durch die Behörden und die Legislative wurde vom „Governor’s Office of Budget and Planning“ evaluiert. Auf dieser Grundlage wurden Empfehlungen für Verbesserungen ausgesprochen.⁴

Der Budgetierungsprozess ist ein wichtiger Teil der Regierungsperiode, der ungefähr 4 Jahre umfasst. Im ersten Jahr formulieren die Behörden ihre Mittelanforderungen. Im zweiten Jahr werden die Mittel durch die Legislative genehmigt. In den beiden darauffolgenden Jahren wird das Budget in Kraft gesetzt.⁵

¹ Vgl. State of Texas: GOBP (Strategic Planning And Budgeting in the “New Texas”) 1995, S. 414 ff.

² Vgl. State of Texas: GOBP (Strategic Planning And Budgeting in the “New Texas”) 1995, Table 3, S. 424

³ Vgl. State of Texas: GOBP (Strategic Planning And Budgeting in the “New Texas”) 1995, S. 425

⁴ Vgl. State of Texas: GOBP (Strategic Planning And Budgeting in the “New Texas”) 1995, S. 426-435.

⁵ Vgl. State of Texas: Senate Research Center. (Budget 101: A Guide to the Budget Process in Texas) 1998, S. 4; vgl. State of Texas: Senate Research Center. (Budget 101: A Guide to the Budget Process in Texas) 2003, S. 2

In einem ersten Schritt erarbeiten der Gouverneur und das Legislative Budget Board (LBB) eine „Vision“ für Texas. In einem nächsten Schritt formulieren die einzelnen Behörden auf der Grundlage dieser Vision ihre strategischen Pläne. Das Governor's Office of Budget and Planning (GOBP) und das LBB geben für die Erstellung der strategischen Pläne Richtlinien heraus und müssen den strategischen Plänen, die die Behörden entworfen haben, zustimmen. Das LBB entwickelt ebenfalls Richtlinien für das Haushaltsersuchen, den sogenannten „Legislative Appropriation Request“ (im folgenden kurz LAR genannt). Ebenfalls in Zusammenarbeit mit dem GOBP und dem LBB formulieren die einzelnen Behörden in einem nächsten Schritt den LAR mit „performance measures“. Es erfolgt auch eine Abstimmung zwischen dem strategischen Plan und dem LAR. Auf der Grundlage des abgestimmten LAR bereitet das LBB den Entwurf der „appropriation bill“ vor, eine weiteren Version des Haushaltsplans, der in Texas jedoch -nach erfolgter Abstimmung- ein Gesetz darstellt.¹

Mit diesem Gesetzesentwurf setzt sich das Parlament auseinander. Nachdem dieses eine Einigung über den Gesetzesentwurf erzielt hat, wird die „appropriation bill“ vom „comptroller of public accounts“ bestätigt und vom Gouverneur unterzeichnet. Der „comptroller of public accounts“ bestätigt hierbei, dass voraussichtlich genügend Einnahmen in den nächsten Jahren erzielt werden, um die Ausgaben

¹ Vgl. State of Texas: Senate Research Center. (Budget 101: A Guide to the Budget Process in Texas) 1998, S. 4f.; vgl. State of Texas: Senate Research Center. (Budget 101: A Guide to the Budget Process in Texas) 2003, S. 2-3

zu decken. Das Gesetz tritt jeweils am 1. September für zwei Jahre in Kraft.¹

Das LBB und das State Auditor's Office (SAO) überprüfen die Einhaltung dieses Gesetzes durch die einzelnen Behörden. Während der nächsten zwei Jahre berichten die Behörden regelmäßig dem LBB über ihre Leistungsindikatoren. Bei einigen Behörden führt das SAO eine Rechnungsprüfung durch.²

3.2.2 Organisation

Insbesondere drei Behörden spielen eine maßgebliche Rolle bei der Gestaltung des Budgetierungsprozesses im Rahmen von SPPB:³

- Legislative Budget Board (LBB)
- The Governor's Office of Budget and Planning (GOBP)
- State Auditor's Office (SAO)

Eine weitere wichtige Funktion haben die Behörden, die letztendlich die Verantwortung für ihr Budget tragen. Weiterhin hat die Legislative das Gesetz zu einer leistungsorientierten Budgetierung 1991 formuliert. Alle zwei Jahre wird der Haushalt von der Legislative in Texas neu verabschiedet.

Der folgende Abschnitt beschreibt die Funktionen und Aufgaben der einzelnen organisatorischen Einheiten im Rahmen von SPPB.

¹ Vgl. State of Texas: Senate Research Center. (Budget 101: A Guide to the Budget Process in Texas) 1998, S. 5f.; vgl. State of Texas: Senate Research Center. (Budget 101: A Guide to the Budget Process in Texas) 2003, S. 3-4

² Vgl. State of Texas: Senate Research Center. (Budget 101: A Guide to the Budget Process in Texas) 2003, S. 42

³ Vgl. State of Texas: Senate Research Center. (Budget 101: A Guide to the Budget Process in Texas) 1998, S. 9ff.

3.2.2.1 Ministerien und nachgeordnete Behörden

Die einzelnen Behörden sind in der Budgetreform SPPB „nur“ ausführende Organe. Von ihrer Mitarbeit und Kooperation ist jedoch der Erfolg der Reform stark abhängig.

Im wegweisenden „Guide To Performance Measure Management“ werden die Anforderungen der Legislative an die Behördenleitung deutlich formuliert:

“At a minimum, agencies are expected to provide accurate actual performance data on a quarterly basis for key output and efficiency measures and on an annual basis for key outcome and explanatory measures. ...”

In addition to accurate reporting of actual performance, agencies should also report explanations when actual performance of key measures varies 5 or more percent from targeted performance. These explanations are intended to describe the circumstances that cause the agency’s actual performance to deviate from its performance targets. ...”¹

Ein „performance-based budgeting-System“ verursacht den Behörden durch die Formulierung und Überprüfung von Leistungsindikatoren einen höheren Aufwand. Weiterhin werden sie gegenüber der Öffentlichkeit und der Legislative berechenbarer, hierdurch entsteht Leistungsdruck. Auf der anderen Seite können sie gerade durch die erhöhte Transparenz effizienter und effektiver werden und somit ihre knappen Ressourcen besser einsetzen.

1998 hat das SAO erstmals eine Umfrage in den Behörden durchgeführt, die das „performance-based budgeting-System“ beur-

¹ State of Texas: LBB/ GOBP/ SAO (Guide To Performance Measure Management) 1999, S. 15

teilten. Der Fragebogen wurde von unterschiedlichen Haushaltsausschüssen, dem LBB, GOBP, SAO und Behördenvertretern entwickelt. 176 Behörden und Universitäten nahmen an der Umfrage teil. Die Auswertung ergab folgende Resultate:¹

Die meisten Behörden empfinden das PBB-System als effektiv, haben aber Optimierungsvorschläge. So sollten Anreize und Sanktionen nicht zu diesem Zeitpunkt implementiert werden. Die Behörden hätten gerne mehr Flexibilität bzgl. der Angleichung ihrer operativen und strategischen Ziele. Sie wünschen sich auch mehr Einfluss bei der Entwicklung und Auswahl der Leistungsindikatoren und Ziele. Das „performance measure reporting system“ (ABEST) solle verbessert werden, z. B. hinsichtlich des Internetzugangs und der Anwenderfreundlichkeit.²

Die Befragten gaben weiterhin an, dass sie glauben, dass durch PBB ihre Rechenschaftslegung gegenüber der Legislative und der Öffentlichkeit verbessert wird. PBB wird als Instrument für die strategische Planung aber auch als Managementinstrument genutzt. Der Mehrheit der Befragten helfen die Leistungsindikatoren bei der Überprüfung und Erhöhung ihrer Leistung. Weiterhin werden die „performance measures“ als ein Frühwarnsystem geschätzt. Der Prozess der strategischen Planung wird ebenfalls als nützlich empfunden. Die meisten, jedoch nicht alle Behörden leiten aus den strategischen Zielen ihre zukünftigen Aktivitäten ab.³

Das SAO führt kontinuierlich Prüfungen bei den Behörden und Universitäten hinsichtlich der Reliabilität ihrer Schlüsselleistungs-

¹ Vgl. State of Texas: SAO (Performance-Based Budgeting Survey Results) 1998, S. 1ff.

² Vgl. State of Texas: SAO (Performance-Based Budgeting Survey Results) 1998, S. 1, S. 6

³ Vgl. State of Texas: SAO (Performance-Based Budgeting Survey Results) 1998, S. 1, S. 5

indikatoren durch. Die Ergebnisse waren nicht immer befriedigend. Im Jahr 2000 notierte das SAO, dass bei 11 untersuchten Behörden die Reliabilität der Leistungsindikatoren auf 54 % gesunken ist, in den Jahren vorher waren es 68 %. Hier gibt es zwischen den Behörden jedoch starke Unterschiede, vier Behörden hatten eine Reliabilität von 100 %.¹ Für das fiskalische Jahr 2004 betrug die Reliabilitätsrate 58 % bei fünf untersuchten Ministerien. Auch hier gab es starke Differenzen zwischen den Ministerien. So betrug die Reliabilitätsrate beim „Office of the Public Utility Council“ 100 %. Beim „Cancer Council“ wurden dagegen 0% Reliabilität notiert.² Alle Behörden haben in den erwähnten Berichten der SAO die Möglichkeit, die von der SAO festgestellten Ergebnisse zu kommentieren. Von den acht Behörden mit einer sehr schlechten Reliabilitätsrate (25 % und weniger) zeigten sich sieben Behörden einsichtig und schlugen selber jeweils eine Reihe von Maßnahmen vor, um die Reliabilitätsrate ihrer Leistungsindikatoren zu verbessern.³

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass der überwiegende Teil der Behörden das PBB-System positiv beurteilt, unterstützt und erfolgreich anwendet. Bei der Formulierung und Bewertung von Leistungsindikatoren gibt es große Unterschiede zwischen den Behörden. Alle Behörden haben Leistungsindikatoren. Einige nutzen sie sehr sorgfältig, andere dagegen haben sie zwar formal, sie erweisen sich jedoch als nutzlos, da sie aufgrund von fehlerhaftem Datenmaterial, mangelhaft definierten Leistungsindikatoren etc. nicht

¹ Vgl. State of Texas: SAO (Report 00-30) 2000, S. 0

² Vgl. State of Texas: SAO (Report 05-030) 2005, S. 0

³ Vgl. State of Texas: SAO (Report 00-30) 2000, S. 3, S.11f., S. 17f., S. 21, S. 30; vgl. State of Texas: SAO (Report 05-030) 2005, S. ii, S. 2-4, 9-13; 15-18,

glaubwürdig sind. Es kann jedoch nur vereinzelt den Behörden mangelnde Kooperation vorgeworfen werden. Die Definition und Messung der Leistungsindikatoren ist schwierig. Auch haben die Behörden Probleme mit der fehlerfreien Eingabe in das hierfür vorgesehene Computersystem „Abest“.

3.2.2.2 The Governor's Office of Budget and Planning (GOBP)

Es gibt in Texas ein sogenanntes "Office of the Governor". Dieses besteht aus zwei verantwortlichen Einheiten: dem Gouverneur und dem Governor's Office of Budget and Planning (GOBP).¹ Der Gouverneur (oder ein Beauftragter) nimmt im Budgetprozess eine Reihe von formalen Funktionen wahr (s. hierzu Abschnitt 3.2.1). Wichtig für das SPPB-System ist hierbei insbesondere die Erarbeitung einer „Vision“ für Texas, die der Gouverneur zusammen mit dem LBB formuliert. Auf dieser Basis erarbeiten die Behörden ihre strategischen Ziele.

Dem GOBP wurden mehrere Aufgaben im Rahmen der Reform SPPB übertragen:

- Es entwickelt zusammen mit dem LBB üblicherweise alle zwei Jahre Richtlinien für die Behörden zur Erstellung der strategischen Pläne.
- Weiterhin unterstützt das GOBP die Behörden dabei, akzeptable Leistungsindikatoren zu entwickeln.

¹ Vgl. State of Texas: Senate Research Center. (Budget 101: A Guide to the Budget Process in Texas) 2003, S. 11

- Es fasst mit dem LBB die einzelnen strategischen Pläne der Behörden zu einem „long-range strategic plan“ für den Staat Texas zusammen.¹

Die Aufgaben des GOBP liegen insbesondere im strategischen Planungsbereich, aber auch in der Unterstützung der Behörden für ihre operative Planung. Es findet eine enge Zusammenarbeit mit dem LBB statt.

3.2.2.3 Die Legislative

Die Legislative, die in Texas aus dem „Senate“ und dem „House of Representatives“ besteht sowie weiteren administrativen Einheiten, z. B. dem LBB sowie diversen Haushaltsausschüssen, ist u. a. zuständig für die Verabschiedung von Gesetzen. Sie hat 1991 und 1992 die Gesetze zur strategischen Planung und Einführung des PBB-basierten Budgetsystems verabschiedet. Weiterhin muss der zweijährige Haushaltsplan von der Legislative genehmigt werden (s. hierzu Abschnitt 3.2.1). Im Rahmen der Genehmigung des Haushaltsplanes sollte sich die Legislative aktiv mit dem SPPB-System auseinandersetzen. Dieses geschieht vor allem im Vorfeld in den Haushaltsausschüssen.

Vertreter der „House Appropriations and Senate Finance Committees“ haben einen Fragebogen zum „Performance-Based Budgeting System“ entwickelt, der 1998 verteilt und ausgewertet wurde. Von 40 Befragten schickten 17 den Fragebogen ausgefüllt zurück. Dieses entspricht einer Rücklaufquote von 43 %. Die Ergebnisse fielen sehr positiv für die Budgetreform aus:²

¹ Vgl. State of Texas: Senate Research Center. (Budget 101: A Guide to the Budget Process in Texas) 2003, S. 12

² Vgl. State of Texas: House Appropriations and Senate Finance Committees 1998, S. 1

„An overwhelming number of respondents said that the system usually met their expectations and that the quality and types of information for decision making improved with the introduction of the Performance-Based Budgeting System (PBB System). Slightly over half of the members thought that there were an appropriate numbers of measures in the Appropriation Act and the overall PBB System.

Almost all respondents thought that the mission, goal, and strategy statements were useful. Two-thirds of the respondents thought that the appropriations should continue to be based on strategies. ...

The overall conclusion for the member survey is that the members are, for the most part, satisfied with the PBB System.”¹

Verbesserungsvorschläge der Befragten betrafen die folgenden Bereiche:

- Ein Anreiz- und Sanktionssystem basierend auf Leistung sollte implementiert werden.
- PBB-Informationen sollten visuell besser aufbereitet werden.
- Der strategische Planungsprozess sollte weiterhin mit den Haushaltsersuchen der Behörden verknüpft werden.²

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass eine Umfrage unter den für die Finanzen zuständigen politischen Gremien ergab, dass das PBB-System zwar weiterhin optimiert werden sollte, es jedoch als ein Instrument zur Ressourcenallokation auf der Basis von Leistung genutzt wird.

¹ State of Texas: House Appropriations and Senate Finance Committees 1998, S. 1

² Vgl. State of Texas: House Appropriations and Senate Finance Committees 1998, S. 1

3.2.2.4 State Auditor's Office (SAO)

Das SAO definiert sich selber folgendermaßen:

„The State Auditor's Office (SAO) is the independent auditor for Texas state government. We focus our work on the highest financial, business, and service risk areas. Risk in this context means the likelihood that something adverse could occur. Our risk assessment process includes an ongoing statewide analysis of data collected from a variety of sources.“¹

Der “State Auditor” entspricht einerseits – formal – dem Rechnungshof bzw. Rechnungsprüfungsamt in Deutschland. Diese unabhängigen Behörden führen ebenfalls eine Finanzkontrolle der öffentlichen Haushalte durch. Die inhaltliche Untersuchungsweise des für Texas zuständigen Rechnungsprüfers erinnert jedoch mehr an die Arbeit eines Wirtschaftsprüfers, der den Abschluss für eine private Firma erstellt und bewertet. Dieser versucht ebenfalls, Risiken zu bewerten. Weiterhin erstellt ein Wirtschaftsprüfer Jahresabschlüsse.

Auch das SAO führt zahlreiche Abschlüsse durch, sogenannte „audits“. Das SAO ist eine Behörde der Legislative. Die Legislative nutzt die Ergebnisse des SAO für die Bewertung von Behörden.²

Das SAO hat eine wichtige Rolle im SPPB-System. Es bewertet einerseits die Reliabilität und Validität der von den Behörden benutzten Leistungsindikatoren. Andererseits beurteilt das SAO auch, inwieweit die Behördenleitung die Leistungsdaten als

¹State of Texas. State Auditor's Office. 21. Januar 2005
<<http://www.sao.state.tx.us/aboutsao/>

² Vgl. State of Texas: Senate Research Center (Budget 101: A Guide to the Budget Process in Texas) 1998, S. 13

Management-Instrument nutzt, um die Effizienz und Effektivität der eingesetzten Ressourcen zu erhöhen.¹

Das SAO bestimmt mit dem Legislative Budget Board (s. nächster Abschnitt), welche Behörden jeweils hinsichtlich ihrer Leistungsindikatoren untersucht werden. Bei der Wahl der Behörden werden unterschiedliche Kriterien angewandt, z. B. Auffälligkeiten in der Vergangenheit, hohes Budget, Besorgnis der Legislative über die Mittelverwendung bei der Behörde usw.²

Für den Ablauf eines SAO-Audit im Rahmen von SPPB wurden festgelegte Schritte entwickelt:

“Part 1 – Accuracy of performance measures

Step 1 - Determine which of the agency’s measures to audit.

Step 2 - Determine if the agency can re-create the number reported in ABEST.

Step 3 - Determine the method the agency used to collect and calculate the performance data.

Step 4 - Determine if the agency followed the measure definition.

Step 5 - Determine whether the agency keeps data on a manual or automated system.

Step 6 - Determine whether adequate controls over performance measure data exist to ensure consistent reporting of accurate information.

Step 7 - Obtain a list of items to be sampled from the agency.

¹Vgl. State of Texas: SAO/LBB/GOBP (Guide To Performance Measure Management) 1999, S. 19

² Vgl. State of Texas: SAO/LBB/GOBP (Guide To Performance Measure Management) 1999, S. 19

Step 8 - Choose a sample.

Step 9 - Test the agency's source documentation for accuracy.

Step 10 - Determine each performance measure's certification category.

Part 2 – Use of performance information

Determine how the agency uses the performance measurement system and the specific measure data in its operations.”¹

Die einzelnen Schritte werden im “Guide to Performance Measure Management” detailliert beschrieben.² Die Vorgehensweise des SAO ist methodisch strukturiert festgelegt. Der Prüfungsansatz wird von der Verfasserin sehr positiv beurteilt.

Am Ende dieser Untersuchungen steht eine Zertifizierung der untersuchten Leistungsindikatoren der Behörden. Vier Zertifizierungskategorien wurden definiert. Diese reichen von „Zertifiziert ohne Einschränkung“ bis „ungenau“.³

Weitere Aktivitäten des SAO im Rahmen von SPPB sind die Durchführung von Schulungen. Weiterhin hat das SAO wichtige Grundlegendokumente (mit-)erstellt, u. a die beiden Handbücher für „Performance Measurement“, und auch Befragungen durchgeführt⁴

¹ State of Texas: SAO/LBB/GOBP (Guide To Performance Measure Management) 1999, S. 20

² Vgl. State of Texas: SAO/LBB/GOBP (Guide To Performance Measure Management) 1999, S. 20-29

³ Vgl. State of Texas: Senate Research Center (Budget 101: A Guide to the Budget Process in Texas) 1998, S. 13

⁴ Vgl. State of Texas. State Auditor's Office: Professional Development. 24.1.2006 <http://www.sao.state.tx.us/training/>; State of Texas: SAO/LBB/GOBP (Guide To Performance Measurement) 1995; State of Texas: SAO/LBB/GOBP (Guide To Performance Measurement) 1999; vgl. State of Texas: SAO (Performance-Based Budgeting Survey Results) 1998, S. 1ff.

Die SAO kann also im SPPB-System als eine Aufsichtsbehörde verstanden werden, die insbesondere im Bereich der operativen Planung und Haushaltsbewirtschaftung die Qualität der Leistungsindikatoren sicherstellt. Hierzu ist eine enge Zusammenarbeit mit anderen Aufsichtsbehörden wie dem GOBP und dem LBB notwendig, aber auch mit den „Prüfungsmandanten“. Der Prüfungsansatz des SAO ist methodisch sehr gut strukturiert. Auch die vom SAO erstellten Dokumentationen sind auf hohem Niveau verfasst.

3.2.2.5 Legislative Budget Board (LBB)

Das LBB hat eine wichtige Rolle im Budgetierungsprozess. Es ist 1949 mit dem ausschließlichen Zweck gegründet worden, mit Zustimmung der Legislative Mittelzuweisungen für alle „agencies of state government“ zu entwickeln.¹ Der Grund lag darin, dass nach dem zweiten Weltkrieg die Staatsfinanzen stark angestiegen waren. 1973 wurde dem LBB bereits die Aufgabe zugeteilt, ein leistungsorientiertes Rechnungswesen für die Behörden zu konzipieren. 1992 entwickelte das LBB in Zusammenarbeit mit dem Büro des Gouverneurs das „strategic planning and budgeting system (SPB).“² Folgende Verantwortlichkeiten sind für das LBB gesetzlich festgelegt:

- *“Adopt a constitutional spending limit*
- *Prepare a General Appropriations Bill draft*
- *Prepare a budget estimates document*

¹ Vgl. State of Texas: Senate Research Center (Budget 101: A Guide to the Budget Process in Texas) 1998, S. 10

² Vgl. State of Texas. History of the Legislative Budget Board. 7. Mai 2006. <http://www.lbb.state.tx.us/The_LBB/Agency/History.htm

- *Prepare a performance report*
- *Guide, review, and finalize agency strategic plans*
- *Prepare fiscal notes, impact statements*
- *Take necessary budget execution actions*¹

Darüber hinausgehend stellt das LBB noch eine Vielzahl weiterer Dienstleistungen zur Verfügung. Ausführliche Berichte, die das Haushaltswesen betreffen, werden „online“ der Öffentlichkeit zur Verfügung gestellt. Als weitere wichtige Berichte (zu den „Performance Reports“) hebt das LBB die „Fiscal Size-up“-Berichte hervor. Diese fassen wichtige fiskalische Aktionen der vorhergehenden Legislaturperiode hervor, beschreiben den Zweck einer Behörde und ihrer Dienstleistungen und liefern vergleichende Informationen zwischen dem Staat Texas und anderen Staaten. Das LBB kümmert sich auch darum, dass das texanische EDV-System für den Haushalt (ABEST) der Legislative zur Verfügung steht, so dass diese die Möglichkeit hat, sich jederzeit über Leistungsindikatoren und Haushaltsansätze zu informieren.² Das LBB hat darüber hinaus für die Behörden und Universitäten ein Handbuch verfasst, welches genaue Anweisungen erhält, wie das Datenmaterial für den Haushaltsplan in das ABEST-System einzugeben ist.³

Weitere wichtige Handbücher für die Behörden sind die Richtlinien zur Vorbereitung und Erstellung der strategischen Pläne, aber auch

¹ State of Texas. History of the Legislative Budget Board. 7. Mai 2006. <http://www.lbb.state.tx.us/The_LBB/Agency/History.htm

² Vgl. State of Texas. History of the Legislative Budget Board. 7. Mai 2006. <http://www.lbb.state.tx.us/The_LBB/Agency/History.htm

³ Vgl. State of Texas: LBB (ABEST-Instructions) 2004, S. 1ff.

die Instruktionen für die Erstellung des Haushaltsersuchens. Diese wurden gemeinsam von LBB und GOPB erstellt.¹

Weiterhin stellt das LBB während der Haushaltsberatungen den einzelnen Ausschüssen Personal zur Verfügung. Dieses unterstützt die Ausschüsse in ihren Haushaltsentscheidungen, indem das LBB Haushaltsanfragen beantwortet und ggf. Analysen durchführt.²

Das LBB definiert sich selber folgendermaßen:

„The Legislative Budget Board (LBB) is a permanent joint committee of the Texas Legislature that develops recommendations for legislative appropriations for all agencies of state government.“³

Das LBB nutzt das SPPB-System, um gezielt Budgetempfehlungen auf der Basis von Leistungsindikatoren zu formulieren, aber auch Anreiz- oder Sanktionsmaßnahmen zu befürworten.⁴ Weiterhin erstellt das LBB, erstmalig seit dem Jahre 2003, sogenannte „Staff performance reports“. Diese fassen die Ergebnisse von Untersuchungsberichten und Analysen unterschiedlichster Herkunft zusammen. Auf dieser Basis formuliert das LBB Empfehlungen im Vorfeld der Haushaltsberatungen.⁵ Würden die Empfehlungen aus

¹ Vgl. State of Texas: LBB/GOPB (Instructions For Preparing And Submitting Agency Strategic Plans) 2004, S. 1ff.; vgl. State of Texas: LBB/GOPB (Legislative Appropriations Request: Detailed Instructions) 2004, S. 1ff

² Vgl. State of Texas. History of the Legislative Budget Board. 7. Mai 2006. <http://www.lbb.state.tx.us/The_LBB/Agency/History.htm

³ State of Texas. History of the Legislative Budget Board. 7. Mai 2006. <http://www.lbb.state.tx.us/The_LBB/Agency/History.htm

⁴ Vgl. State of Texas: SAO/LBB/GOPB (Guide To Performance Measure Management) 1999, S. 15-17

⁵ Vgl. State of Texas: LBB (Staff Performance Report 2003) 2003, S. 1-250; vgl. State of Texas: LBB (Staff Performance Report 2005) 2005, S. 1-390

dem Jahr 2005 umgesetzt, ergibt sich lt. LBB für die folgenden Jahre eine Ersparnis von 3,2 Milliarden Euro.¹

Aus der oben angeführten Definition geht hervor, dass das LBB ein Bestandteil der Legislative, jedoch auch eine auf Dauer eingerichtete Organisationseinheit ist. Somit besitzt das LBB auch Behördencharakter. Das LBB wurde nicht speziell für die Reform SPPB eingerichtet, sondern bestand bereits. Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass das LBB bereits vor Einführung von SPPB viel Erfahrung mit leistungsorientierten Budgetreformen gesammelt hat, da auch das von 1973-1991 bestehende ZBB vom LBB betreut wurde. Eine enge Zusammenarbeit mit dem GOBP scheint stattzufinden, dieses wird durch mehrere richtungsweisende Handbücher zur strategischen und operativen Planung dokumentiert.

3.2.3 Elemente von SPPB sowie Erfahrungen und Auswirkungen

In den folgenden Abschnitten werden die Elemente von SPPB dargestellt. Der Schwerpunkt liegt auf der Planung und Leistungsmessung.

3.2.3.1 Strategische und operative Planung und Leistungsmessung

3.2.3.1.1 Strategische Planung

Seit 1991 müssen die Staatsbehörden einen „long-term strategic plan“ entwickeln.² Texas hat ein sogenanntes „biennium“, eine zwei-

¹ Vgl. State of Texas: LBB (Staff Performance Report 2005) 2005, Transmittal Letter

² Vgl. Tex. Gov't Code Ann. § 2056

jährige Legislaturperiode. Die folgenden Anforderungen wurden an die staatlichen Behörden formuliert:

Jede Behörde muss alle 2 Jahre einen strategischen Plan herausgeben, der eine Periode von 5 Jahren umfasst. Dieser Plan muss den Daseinszweck der Behörde, die strategischen Zielsetzungen, „performance measures“, eine Beschreibung der „Kunden“, eine Analyse der notwendigen Ressourcen zur Zielerreichung und voraussichtliche Aufgabenveränderungen (z. B. aufgrund von Gesetzesänderungen) beinhalten. Das LBB und das GOBP können von einer Behörde verlangen, noch weitere Informationen in den Plan aufzunehmen.¹

In den Instruktionen zur Erstellung eines strategischen Planes wird festgelegt, dass nicht alle Elemente der Budgetstruktur (Ziele, Strategien, Leistungsindikatoren) notwendigerweise mit denen des strategischen Plans verbunden sein müssen. Falls die Behörden diese Verbindungen jedoch nicht darstellen bzw. ihre operativen Pläne modifizieren wollen, müssen sie dieses offiziell beim GOBP und dem LBB beantragen.² Dieses verdeutlicht –im Umkehrschluss– dass ein sehr starker Zusammenhang zwischen strategischer und operativer Planung besteht. Texas hat also einen integrativen Planungsansatz.

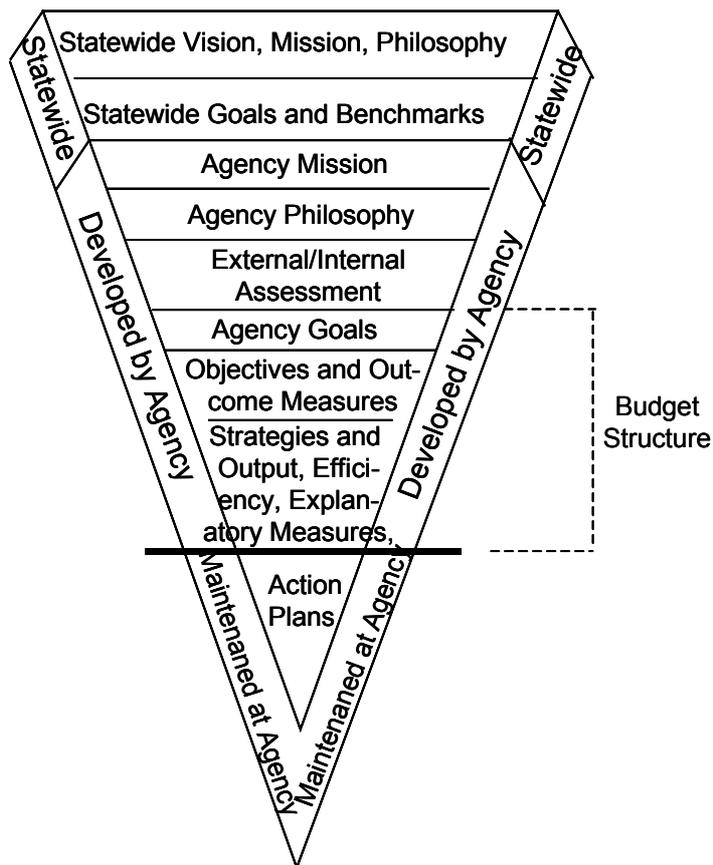
Das GOBP und das LBB haben zur strategischen Planung in Texas ein sogenanntes „Template“ entworfen. Dieses stellt unterschiedliche Ebenen der strategischen Planung dar, die aufeinander aufbauen. Diesen sind Verantwortliche und Leistungskennziffern zugeordnet.

¹ Vgl. Tex. Gov't Code Ann. § 2056.002

² Vgl. State of Texas: LBB/GOBP (Instructions For Preparing And Submitting Agency Strategic Plans) 2004, S. 1

Die Leistungskennziffern haben einen steigenden Detaillierungsgrad sowie eine zunehmende Zielfokussierung. Dieses verdeutlicht die folgende Abbildung.

Abbildung 6: “Strategic Planning Template”



Quelle: State of Texas: LBB/GOBP (Instructions For Preparing And Submitting Agency Strategic Plans) 2004, S. 7

Die beiden höchsten Ebenen der strategischen Planung werden vom Gouverneur und dem LBB vorgegeben. Sie entwickeln eine Vision für den Staat, definieren die Rolle und den Zweck des staatlichen

Handelns in Texas und legen Werte und Prinzipien fest, auf denen die staatlichen Dienstleistungen beruhen.¹

“The Texas strategic planning template comprises nine “tiers.” The Governor and the Legislative Budget Board develop the first two, which contain the statewide vision, mission, philosophy, goals, and benchmarks (i.e., “statewide elements”) and which serve as a foundation for the strategic planning process.”²

In den Instruktionen für die Behörden zur Entwicklung der strategischen Pläne für die fiskalischen Jahre 2005-2009 sind die Vision, Werte und Prinzipien für den Staat Texas, auf deren Grundlage die Behörden ihre strategischen Pläne entwickeln sollen, bereits formuliert. Hier wird beispielsweise hervorgehoben, dass das staatliche Handeln begrenzt sein muss, die erbrachten Dienstleistungen effizient zu erstellen sind und die Verwaltung für den Steuerzahler auch nachvollziehbar und transparent sein muss. Die Verwaltung soll insbesondere die Ökonomie und Familien fördern.³

Weiterhin geben der Gouverneur und das LBB konkrete Ziele und „Benchmarks“ für den Staat Texas vor. In den Instruktionen für die Jahre 2005-2009 wurde beispielsweise für den Bereich „Education – Public Schools“ folgendes übergeordnetes Ziel definiert:

„PRIORITY GOAL

TO ENSURE THAT ALL STUDENTS IN THE PUBLIC EDUCATION SYSTEM ARE AT

¹ Vgl. State of Texas: LBB/GOBP (Instructions For Preparing And Submitting Agency Strategic Plans) 2004, S. 5

² State of Texas: LBB/GOBP (Instructions For Preparing And Submitting Agency Strategic Plans) 2004, S. 5

³ Vgl. State of Texas: LBB/GOBP (Instructions For Preparing And Submitting Agency Strategic Plans) 2004, S. 33

*GRADE LEVEL IN READING AND MATH BY THE END OF THE THIRD GRADE AND CONTINUE READING AND DEVELOPING MATH SKILLS AT APPROPRIATE GRADE LEVEL THROUGH GRADUATION, DEMONSTRATE EXEMPLARY PERFORMANCE IN FOUNDATION SUBJECTS, AND ACQUIRE THE KNOWLEDGE AND SKILLS TO BE RESPONSIBLE AND INDEPENDENT TEXANS.*¹

Für dieses Ziel wurden zahlreiche „Benchmarks“ vom Gouverneur und dem LBB formuliert, beispielsweise:

- *„Percent of students from third grade forward who are able to read at or above grade level...*
- *High school graduation rate...*
- *Percent of students who attend schools or districts rated as recognized or exemplary...*²

Die Beispiele verdeutlichen, dass der Gouverneur und das LBB Leistungsindikatoren vorgeben, jedoch nicht die Standards, also konkrete Prozentzahlen oder absolute Zahlen, die für die einzelnen Leistungskennziffer erreicht werden sollen.

Es scheint so, dass die Zuordnung der Prozentzahlen durch die Behörden erfolgen soll.³ Diese zugeordneten Leistungsstandards wiederum werden vom GOBP und LBB überprüft (s. hierzu Abschnitt 3.2.1).

¹ State of Texas: LBB/GOBP (Instructions For Preparing And Submitting Agency Strategic Plans) 2004, Appendix A, S. 34

² State of Texas: LBB/GOBP (Instructions For Preparing And Submitting Agency Strategic Plans) 2004, Appendix A, S. 34

³ Vgl. State of Texas: LBB/GOBP (Instructions For Preparing And Submitting Agency Strategic Plans) 2004, Appendix M, S. 69

Aufbauend auf den Vorgaben des Gouverneurs und LBB müssen die Behörden in ihrer strategischen Planung zunächst den Daseinszweck ihrer Behörde definieren; in einem weiteren Schritt ihre Philosophie, also Werte und Prinzipien ihres Handelns.¹ Um einen strategischen Plan erstellen zu können, müssen externe und interne Umwelteinflüsse bewertet werden. Externe Faktoren sollten beispielsweise die wirtschaftliche Lage, Wechsel in der Bevölkerungsstruktur, Veränderungen gesetzlicher Vorgaben, technologische Errungenschaften und geographische Einflüsse berücksichtigen, während interne Einflüsse sich auf die Managementpolitik, Ressourcenbeschränkungen, Aufbau- und Ablauforganisation und technische Ausstattung usw. beziehen können.² Daten für die wirtschaftliche Entwicklung und Bevölkerungsentwicklung sind den Instruktionen zur strategischen Planung bereits beigelegt.³ Weiterhin sind zur Identifikation der externen und internen Faktoren bereits Fragen formuliert, die die Behörde den für sie relevanten Gruppen (z. B. „Stakeholder“, Empfängern der Dienstleistungen der Behörde, Beschäftigten, usw.) stellen sollte.⁴ Auch wird empfohlen, eine Umfrage unter den Beschäftigten durchzuführen, um festzustellen, was diese als Schwächen in der Aufbau- und Ablauforganisation empfinden. Hierzu wurde eine standardisierte Umfragemethode entwickelt. Die Ergebnisse der Umfrage können auch als Benchmark

¹ Vgl. State of Texas: LBB/GOBP (Instructions For Preparing And Submitting Agency Strategic Plans) 2004, S. 18f.

² Vgl. State of Texas: LBB/GOBP (Instructions For Preparing And Submitting Agency Strategic Plans) 2004, S. 19ff.

³ Vgl. State of Texas: LBB/GOBP (Instructions For Preparing And Submitting Agency Strategic Plans) 2004, Appendix J, S. 63

⁴ Vgl. State of Texas: LBB/GOBP (Instructions For Preparing And Submitting Agency Strategic Plans) 2004, S. 21f.

gegenüber anderen Organisationen und im Zeitablauf genutzt werden.¹ Es wurde ebenfalls eine Liste von Elementen erstellt, die genutzt werden kann, um eine externe bzw. interne Bewertung zu entwickeln.²

Nach der Ermittlung der für den strategischen Plan relevanten internen und externen Faktoren sind die „Agency goals“, „objectives“, „outcome measures“, „strategies“, „output measures“, „efficiency measures“ und „explanatory measures“ darzustellen. Diese Leistungsindikatoren werden auch in den Haushaltsplan übernommen (s. hierzu auch Abbildung 6). Sie werden folgendermaßen definiert:

„AGENCY GOALS

The general ends toward which agencies direct their efforts. A goal addresses issues by stating policy intention. It is both qualitative and quantifiable, but is not quantified. In a strategic planning system, goals are ranked for priority...³

“OBJECTIVES

Clear targets for specific action. They mark quantifiable interim steps toward achieving an agency's long-range mission and goals. Linked directly to agency goals, objectives are measurable, time-based

¹ Vgl. State of Texas: LBB/GOBP (Instructions For Preparing And Submitting Agency Strategic Plans) 2004, S. 22; Appendix K, S. 65

² Vgl. State of Texas: LBB/GOBP (Instructions For Preparing And Submitting Agency Strategic Plans) 2004, Appendix L, S. 67

³ State of Texas: LBB/GOBP (Instructions For Preparing And Submitting Agency Strategic Plans) 2004, S. 22

statements of intent. They emphasize the results of agency actions at the end of a specific time period.”¹

“OUTCOME MEASURES

Indicators of the actual impact or effect on a stated condition or problem. They are tools to assess the effectiveness of an agency’s performance and the public benefit derived from it. An outcome measure is typically expressed as a percentage, rate, or ratio.”²

Die dargestellten Leistungsindikatoren bauen methodisch aufeinander auf. Zu den formulierten „Goals“ sind messbare „Objectives“ zuzuordnen, von diesen sind wiederum „Outcome Measures“ abzuleiten. „Goals“ und „Objectives“ beziehen sich auf einen Zeitraum von fünf Jahren, während die Prozentzahlen bzw. absoluten Größen, die den „Outcome Measures“ zugeordnet werden, jährlich zu definieren sind.³ Die ganze Methodik verdeutlicht ebenfalls den starken Zusammenhang zwischen operativer und strategischer Planung.

Folgendes Beispiel aus den Richtlinien zur strategischen Planung veranschaulicht die Verbindungen zwischen den einzelnen Größen:

„Goal“: Wir wollen die Luftqualität in Texas insbesondere in urbanen Gegenden verbessern.

„Objective“: Bis 2009 soll die Luftverschmutzung soweit gesenkt werden, dass den vorgegebenen Standards auf Bundesebene entsprochen wird.

¹ State of Texas: LBB/GOBP (Instructions For Preparing And Submitting Agency Strategic Plans) 2004, S. 23

² State of Texas: LBB/GOBP (Instructions For Preparing And Submitting Agency Strategic Plans) 2004, S. 23

³ Vgl. State of Texas: LBB/GOBP (Instructions For Preparing And Submitting Agency Strategic Plans) 2004, S. 22-24

„Outcomes“:

- Prozentzahl von Texanern, die in Gegenden leben, in denen die Luftverschmutzung nicht höher als die durch die Bundesebene vorgegebenen Standards ist.
- Anzahl von Tagen, an denen den durch die Bundesebene vorgegebenen Standards entsprochen wird.¹

Um die langfristigen Ziele zu erreichen, sind Strategien zu definieren. Unter jedem langfristigen Ziel müssen eine oder mehrere Strategien im langfristigen Plan dargestellt werden. In diesem Zusammenhang sind Kosten- und Nutzen alternativer Strategien gegeneinander abzuwägen. Output-Measures werden den Strategien zugeordnet, um ihre Effizienz zu messen.² Diese werden folgendermaßen definiert:

„Tools, or indicators, to count the products or services produced by an agency. The number of people receiving a service and the number of services delivered are often used as measures of output.“³

Eine Strategie, um die Luftverschmutzung zu senken, wäre beispielsweise die Implementierung eines Ozonmessprogramms und der Aufbau eines umfassenden Überwachungsnetzwerkes. Output-Größen hierzu sind die Anzahl der besichtigten Betriebe und die

¹ Vgl. State of Texas: LBB/GOBP (Instructions For Preparing And Submitting Agency Strategic Plans) 2004, S. 22-24

² Vgl. State of Texas: LBB/GOBP (Instructions For Preparing And Submitting Agency Strategic Plans) 2004, S. 24f.

³ State of Texas: LBB/GOBP (Instructions For Preparing And Submitting Agency Strategic Plans) 2004, S. 25

Anzahl der auf dem Betriebsgelände installierten Überwachungsschirme.¹

Weitere Größen, die einen Bestandteil des Haushaltsplanes bilden, sind die „Efficiency Measures“ und die „Explanatory Measures“. Die „Efficiency Measures“ werden folgendermaßen definiert:

“Indicators that quantify an agency’s cost, unit cost or productivity associated with a given outcome or output. Efficiency measures generally expressed in unit costs, units of time or other ratio-based units.”²

Die „Explanatory Measures werden erklärt als:

“Quantitative indicators which provide additional information that contributes to the understanding of an agency’s operating environment.”³

„Efficiency Measures“ für das oben dargestellte Beispiel wären z. B. die durchschnittliche Anzahl von Tagen, um eine Betriebsinspektion durchzuführen, sowie die Kosten eines Überwachungsschirmes.

„Explanatory Measures“ stellen Einflussfaktoren bzw. Rahmenbedingungen dar. Dieses wären beispielsweise die Anzahl der Betriebe in Texas, die Ozonemissionen haben.⁴

¹ Vgl. State of Texas: LBB/GOBP (Instructions For Preparing And Submitting Agency Strategic Plans) 2004, S. 25

² State of Texas: LBB/GOBP (Instructions For Preparing And Submitting Agency Strategic Plans) 2004, S. 25

³ State of Texas: LBB/GOBP (Instructions For Preparing And Submitting Agency Strategic Plans) 2004, S. 26

⁴ Vgl. State of Texas: LBB/GOBP (Instructions For Preparing And Submitting Agency Strategic Plans) 2004, S. 26

Eine weitere Größe der strategischen Planung sind die „Action Plans“. In diesen beschreiben die Behörden detailliert die Umsetzung der definierten Strategien. Sie beinhalten Ressourcen und terminierte Projektschritte. Die „Action Plans“ werden von den einzelnen Behörden aufgestellt und ständig aktualisiert. Sie müssen nicht in den offiziellen strategischen Plan, der an die Legislative weitergereicht wird, aufgenommen werden. Zur Überprüfung durch übergeordnete Stellen sollten die „Action Plans“ jedoch ständig zur Verfügung stehen.¹

Der strategische Plan kann softwareunterstützt erstellt werden. In das Computersystem „ABEST“ können sowohl die strategischen Ziele wie „Mission“, „Goals“, „Objectives“, „Strategies“, „Statewide Goals and Benchmarks“ als auch die operativen Größen wie „Objective Outcomes“, „Output“, „Explanatory and Efficiency Measures“ und „Impact on Outcomes“ eingegeben werden.²

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass Texas ein bemerkenswert anspruchsvolles integratives System zur strategischen Planung besitzt. Es besteht eine direkte Überleitung zur operativen Planung. Dieses System ist methodisch gut dargestellt und aufbereitet. Aufgrund der ausführlichen Anleitung, die bereits die notwendigen Rahmenvorgaben enthält, ist davon auszugehen, dass die einzelnen Behörden dieses System gut umsetzen können. Weiterhin wird durch die strikten Vorgaben eine **einheitliche** strategische Planung gewährleistet. Dieses wird weiterhin durch den softwaregestützten Ausdruck der strategischen Pläne gesichert. Die maßgeb-

¹ Vgl. State of Texas: LBB/GOBP (Instructions For Preparing And Submitting Agency Strategic Plans) 2004, S. 27

² Vgl. State of Texas: LBB (ABEST Instructions: 2006-2007 Legislative Appropriation Request) 2004, S. 19-27; S. 58-65

lich vom LBB erstellten Anweisungen zur strategischen Planung und zur Handhabung des Computersystems zeugen von der hohen Kompetenz dieser Behörde im Bereich eines leistungsorientierten integrativen Planungssystems.

3.2.3.1.2 Operative Planung und Leistungsmessung

Das texanische SPPB-System besteht aus drei Komponenten: Der strategischen Planung („strategic planning“), der operativen Planung und Mittelverwendung („performance budgeting“) und der Leistungsmessung („performance monitoring“). Auf die strategische Planung wurde im vorherigen Abschnitt eingegangen. Als Bestandteil der strategischen Planung werden in Texas auch die operativen Leistungsindikatoren angesehen. Diese wurden daher ebenfalls in Abschnitt 3.2.3.1.1 behandelt und ihre Definitionen dargestellt. Den Schwerpunkt dieses Kapitels bildet daher die Leistungsmessung.

Im Folgenden wird der noch nicht verabschiedete zweijährige Haushaltsplan für 2007-2008 betrachtet. Auf den folgenden beiden Seiten sind Auszüge aus diesem dargestellt.

Dieser Haushaltsplan zeigt deutlich, dass Texas bei der Realisierung einer leistungsorientierten Budgetierung sehr progressiv ist. Die in den folgenden Abbildungen dargestellten Beispiele verdeutlichen, dass die gesamten Haushaltsmittel einer Behörde Leistungsgrößen, wie im Template (Abbildung 6) beschrieben, zugeordnet sind. Das bedeutet, die konservative inputorientierte Budgetierung wurde in Texas durch eine leistungsorientierte Budgetierung abgelöst. Das gesamte Budget einer Behörde wird Behördenzielen zugeordnet und verteilt auf die Strategien, durch die das jeweilige Ziel erreicht werden soll.

Abbildung 7: Auszug „Legislative Budget Estimates“ (1)

| COMPTROLLER OF PUBLIC ACCOUNTS (Continued) | | | | | | | |
|---|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|
| | Expended 2005 | Estimated 2006 | Budgeted 2007 | Requested | | Recommended | |
| | | | | 2008 | 2009 | 2008 | 2009 |
| A.4.1. Strategy: TAX HEARINGS Provide Tax Hearings/Represent the Agency/Provide Legal Counsel. | \$ 9,217,615 | \$ 9,862,170 | \$ 10,239,566 | \$ 10,115,925 | \$ 10,115,925 | \$ 10,115,925 | \$ 10,115,925 |
| Total, Goal A: COMPLIANCE WITH TAX LAWS | \$ 106,454,819 | \$ 111,718,081 | \$ 114,919,557 | \$ 113,845,809 | \$ 113,845,809 | \$ 113,845,809 | \$ 113,845,809 |
| B. Goal: MANAGE FISCAL AFFAIRS | | | | | | | |
| To Efficiently Manage the State's Fiscal Affairs. | | | | | | | |
| B.1.1. Strategy: ACCOUNTING/REPORTING Proj Receipts/Disbursements; Complete Accounting/Reporting Resps. | \$ 13,148,536 | \$ 13,696,023 | \$ 14,013,966 | \$ 13,878,625 | \$ 13,878,625 | \$ 13,878,625 | \$ 13,878,625 |
| B.1.2. Strategy: CLAIMS AND PAYMENTS Audit/Process Claims; Issue Payments; Provide Assistance & Training. | \$ 12,128,654 | \$ 13,042,481 | \$ 13,389,449 | \$ 13,255,705 | \$ 13,255,705 | \$ 13,255,705 | \$ 13,255,705 |
| B.2.1. Strategy: PROPERTY TAX PROGRAM Conduct Property Value Study; Provide Assistance; Review Methods. | \$ 8,725,909 | \$ 9,445,992 | \$ 9,620,740 | \$ 9,499,396 | \$ 9,499,396 | \$ 9,499,396 | \$ 9,499,396 |
| B.3.1. Strategy: FISCAL RESEARCH & STUDIES Provide Information & Analysis to the Public & Private Sectors. | \$ 7,425,628 | \$ 7,505,241 | \$ 7,598,752 | \$ 7,483,659 | \$ 7,483,659 | \$ 7,483,659 | \$ 7,483,659 |
| B.4.1. Strategy: TREASURY OPERATIONS Ensure State's Assets, Cash Receipts, and Warrants are Prop Secured. | \$ 6,271,289 | \$ 7,523,139 | \$ 6,810,723 | \$ 6,697,580 | \$ 6,697,580 | \$ 6,697,580 | \$ 6,697,580 |
| Total, Goal B: MANAGE FISCAL AFFAIRS | \$ 47,700,016 | \$ 51,212,876 | \$ 51,433,630 | \$ 50,814,965 | \$ 50,814,965 | \$ 50,814,965 | \$ 50,814,965 |
| C. Goal: TAX AND FINANCIAL INFO TECHNOLOGY | | | | | | | |
| Manage the Receipt and Disbursement of State Tax Revenue. | | | | | | | |
| C.1.1. Strategy: REVENUE & TAX PROCESSING Improve Tax/Voucher Data Processing, Tax Collection & Disbursements. | \$ 35,720,670 | \$ 36,132,911 | \$ 36,738,945 | \$ 36,417,226 | \$ 36,417,226 | \$ 36,417,226 | \$ 36,417,226 |

Quelle: State of Texas: Legislative Budget Board (Legislative Budget Estimates FOR THE 2008 - 2009 BIENNIUM) 2007, S. I-23

Den Zielen und Strategien werden Leistungsindikatoren mit Leistungsstandards zugeordnet.

Abbildung 8: Auszug „ Legislative Budget Estimates “ (2)

| COMPTROLLER OF PUBLIC ACCOUNTS (Continued) | | | | | | | |
|--|------------------|-------------------|------------------|-----------|-----------|-------------|-----------|
| | Expended 2005 | Estimated 2006 | Budgeted 2007 | Requested | | Recommended | |
| | | | | 2008 | 2009 | 2008 | 2009 |
| Efficiencies: | | | | | | | |
| Average Length of Time (Work Days) Taken to Issue a Proposed Decision Following Record Closing | 8.7 | 9.24 | 10 | 10 | 10 | 9.5 | 9.5 |
| B. Goal: MANAGE FISCAL AFFAIRS | | | | | | | |
| Outcome (Results/Impact): | | | | | | | |
| Percent of Fund Accounting Customers Who Return an Overall Customer Service Rating of Good or Excellent on Surveys | 97.5% | 93.46% | 98% | 95% | 95% | 98% | 98% |
| Percentage of Target Independent School Districts' Total Statewide Value in which PTD Met the Target Margin of Error | 98.2% | 91.2% | 95% | 95% | 95% | 95% | 95% |
| Percentage of Funds Processed Electronically | 85 | 85 | 85 | 90 | 90 | 90 | 90 |
| B.1.1. Strategy: ACCOUNTING/REPORTING | | | | | | | |
| Efficiencies: | | | | | | | |
| Number of Staff Hours Required to Produce the Comprehensive Annual Financial Report | 6,338.9 | 7,095 | 7,250 | 7,500 | 7,500 | 7,250 | 7,250 |
| B.2.1. Strategy: PROPERTY TAX PROGRAM | | | | | | | |
| Output (Volume): | | | | | | | |
| Number of Properties Included in the Property Value Study | 142,941 | 133,447 | 133,241 | 133,241 | 133,241 | 133,241 | 133,241 |
| B.3.1. Strategy: FISCAL RESEARCH & STUDIES | | | | | | | |
| Output (Volume): | | | | | | | |
| Number of Local Government Management Reviews Conducted | 45 | 41 | 40 | 40 | 40 | 40 | 40 |
| C. Goal: TAX AND FINANCIAL INFO TECHNOLOGY | | | | | | | |
| Outcome (Results/Impact): | | | | | | | |
| Time Taken to Return Tax Allocation to Local Jurisdictions (Days) | 20.9 | 21.8 | 21 | 21 | 21 | 21 | 21 |
| C.1.1. Strategy: REVENUE & TAX PROCESSING | | | | | | | |
| Output (Volume): | | | | | | | |
| Number of Tax Returns Processed | 3,796,940 | 3,904,659 | 3,950,000 | 4,200,000 | 4,300,000 | 4,200,000 | 4,300,000 |
| Efficiencies: | | | | | | | |
| Average Number of Hours to Deposit Receipts | 5.9 | 4.66 | 5.1 | 5.1 | 5.1 | 4.2 | 4.2 |

Quelle: State of Texas: Legislative Budget Board (Legislative Budget Estimates FOR THE 2008 - 2009 BIENNIUM) 2007, S. I-26

Inputgrößen werden dagegen weniger detailliert dargestellt. Für die gesamte Behörde werden Inputgrößen wie Gehälter, Reisekosten, Mieten und Ähnliches summarisch aufgelistet.¹ Gut gelungen an der Darstellung oben ist sicherlich auch, dass die Budgetwerte und

¹ Vgl. State of Texas: LBB (Legislative Budget Estimates FOR THE 2008 - 2009 BIENNIUM) 2007, S. I-24

Leistungsstandardwerte im Zeitablauf betrachtet werden können. Somit kann eine Entwicklung verfolgt werden und ggf. hinterfragt werden.

Der Haushaltsplan beinhaltet aus Gründen der Übersichtlichkeit nur sogenannte „key performance measures“ oder auch kurz „key measures“ genannt. Die Anzahl der Leistungsindikatoren, die die Behörden zur Überprüfung der Zielerreichung nutzen, ist sehr viel größer.¹ Für die Haushaltsjahre 2006-2007 werden 6552 „performance measures“ genutzt. Der verabschiedete Haushaltsplan beinhaltet 2048 „performance measures“.² „Key measures“ werden im Rahmen des Haushaltsplanungsprozesses ausgewählt, sie beinhalten eine oder mehrere der folgenden Charakteristika:³

- *“Budget drivers that are generally externally focused*
- *Closely related to the goals identified in the statewide strategic plan*
- *Reflective of the criteria for good performance measures”⁴*

Das Bindeglied zwischen der strategischen Planung und dem gesetzlich verabschiedeten Haushaltsplan (General Appropriation Act) ist das formale Haushaltssuchen, der sogenannte „Legislative

¹ Vgl. State of Texas: SAO/LBB/GOBP (Guide To Performance Measure Management) 1999, S. 4

² Vgl. State of Texas. Appropriations Bill Overview 2006-07 Biennium. 7. März 2006. <http://www.lbb.state.tx.us/Notice/Approp_Bill_Overview_0205.pdf, S. 19

³ Vgl. State of Texas: SAO/LBB/GOBP (Guide To Performance Measure Management) 1999, S. 20

⁴ State of Texas: SAO/LBB/GOBP (Guide To Performance Measure Management) 1999, S. 20

Appropriations Request“. Dieser beinhaltet ebenfalls eine Prioritätensetzung, bei der die veranschlagten Dienste der Behörden mit ihren voraussichtlichen Leistungsstandards, Kosten und Finanzierungsmöglichkeiten dargestellt werden. Eine Prioritätensetzung kann durch die Zuordnung von „high“, „medium“ oder „low“ erfolgen.¹ Die Prioritätensetzung ist ein typisches Element von ZBB, welches in Texas lange Zeit üblich war. Zumindest rudimentäre Elemente dieses Konzeptes sind somit auch in der aktuellen Haushaltsaufstellung enthalten.

Die Leistung und korrespondierenden Ausgaben werden im laufenden Haushaltsjahr ständig überprüft. Die Behörden sind verpflichtet, die notwendigen Daten vierteljährlich an das GOBP und das LBB zu übermitteln. Diese vergleichen sie mit den angestrebten Leistungs- und Ausgabengrößen des Haushaltsplanes. Das LBB bereitet eine zusammenfassende Analyse für die Legislative vor. Das SAO überprüft die übermittelten Daten auf Reliabilität. Bei starken Abweichungen zwischen den veranschlagten Leistungs- und Ausgabengrößen und den tatsächlich von den Behörden übermittelten Daten setzt die Legislative Ausschüsse ein, die diese Abweichungen behandeln.²

Aufgrund der Erfahrungen, die seit 1991 mit dem System der leistungsorientierten Budgetierung gemacht wurden, initiierte das LBB die folgenden Verbesserungen:

- Eine größere Fokussierung auf Resultate („outcome measures“) findet statt.

¹ Vgl. State of Texas: LBB/GOBP (Legislative Appropriations Request – Detailed Instructions) 2004, S. 1, S. 7

² Vgl. State of Texas: SAO/LBB/GOBP (Guide To Performance Measure Management) 1999, S. 5

- Nur noch sogenannte Schlüsselgrößen („key performance measures“) mit ihren verbundenen Zielen finden Eingang in den Haushaltsplan.
- Leistungsdaten werden verstärkt überprüft.
- Die Legislative trifft Haushaltsentscheidungen auf der Basis von Leistungsdaten.
- Die Stückkostenmessung wurde weitestgehend standardisiert.
- Der Budgetierungsprozess wurde vereinfacht, indem die Anzahl der Leistungsindikatoren von 10.000 auf 7.000 reduziert wurde, und die Anforderungen an die im Haushaltsplan darzustellenden Daten gesenkt wurden.
- Ein Anreiz- und Sanktionssystem, welches Behörden belohnt oder bestraft, wurde initiiert.
- Das Datenmaterial wird von dem SAO auf Zuverlässigkeit und Richtigkeit überprüft.¹
- Der „Guide to Performance Measurement“, das Handbuch zur operativen Planung für die Behörden, wurde 1999 hinsichtlich der beschlossenen Verbesserungen überarbeitet.²

¹ Vgl. State of Texas: SAO/LBB/GOBP (Guide To Performance Measure Management) 1999, S. 5f.

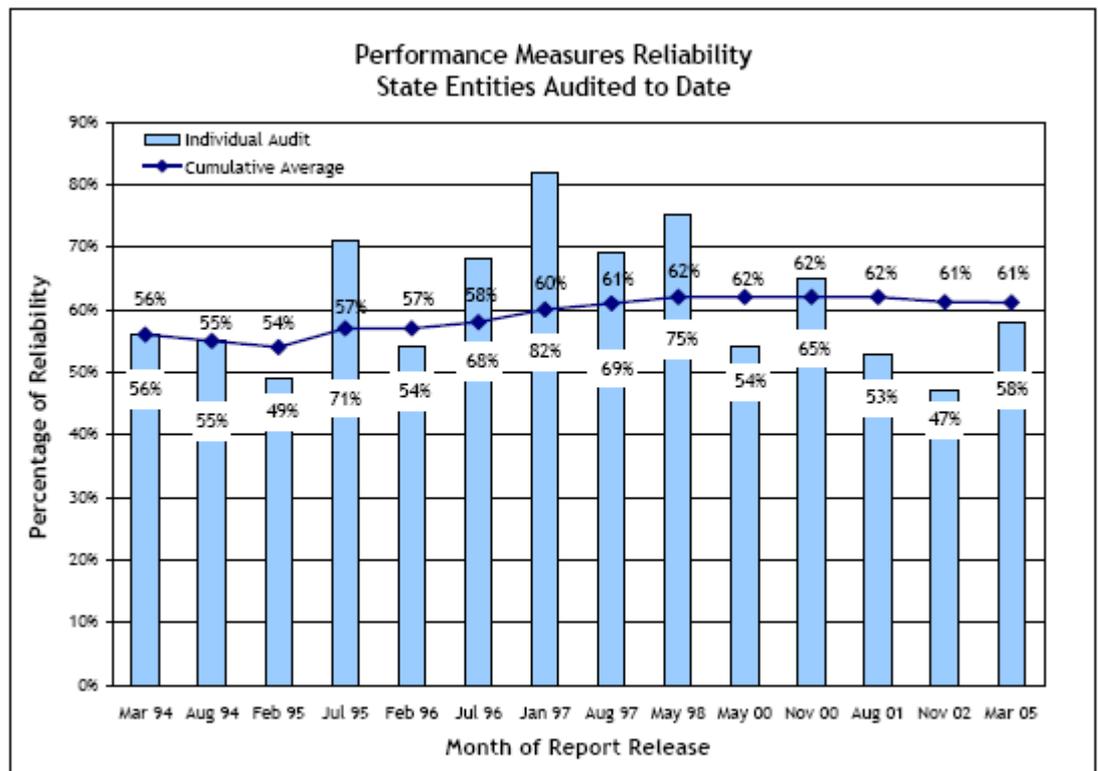
² Vgl. State of Texas: SAO/LBB/GOBP (Guide To Performance Measure Management) 1999, S. 1

Trotz aller Verbesserungsansätze haben die Behörden immer noch Schwierigkeiten, valide Leistungsindikatoren zu formulieren. Das SAO hat in den letzten Jahren Behörden überprüft. In der folgenden Abbildung sind die einzelnen Ergebnisse der Untersuchungsberichte grafisch aufbereitet dargestellt.

Das SAO teilt die untersuchten Leistungsindikatoren in fünf Kategorien ein: „Certified“, „Certified with Qualification“, „Factors Prevented Certification“ (Datendokumentation ist nicht auffindbar, und die Datenkontrollen stellen nicht sicher, dass das verwandte Datenmaterial akkurat ist), „Inaccurate“ (der von der Behörde dokumentierte Leistungsstandard weicht über 5 % von den durch das SAO überprüften Leistungsstandard ab) und „Not Applicable“ (wenn noch nicht genügend Datenmaterial vorliegt, um die Leistung bewerten zu können, z. B. bei neu definierten Leistungsindikatoren). Fällt eine „performance measure“ in die ersten beiden Kategorien, dann gilt sie als reliabel.¹

¹ Vgl. State of Texas: SAO/LBB/GOBP (Guide To Performance Measure Management) 1999, S. 28

Abbildung 9: Reliabilitätsraten



Quelle: State of Texas: SAO (Report 05-030) 2005, S. iii

Die oben dargestellte Grafik zeigt, dass die Reliabilitätsraten bis 1998 kontinuierlich verbessert werden konnten, danach sind starke Einbrüche zu verzeichnen.

Die Verschlechterung der Reliabilitätsrate im Mai 2000 wurde damit erklärt, dass - ähnlich wie im Jahr 94/95 - die Untersuchung zahlreiche Behörden umfasste, die erstmalig hinsichtlich ihrer Reliabilität zertifiziert wurden.¹ 2002 wurde mit einer Reliabilitätsrate von 47 % die bislang niedrigste Reliabilitätsrate gemessen. Hierbei wurden jedoch auch zum ersten Mal nur „key performance

¹ Vgl. State of Texas: SAO (Report 00-030) 2000, S. 0 (Key Points)

measures“ untersucht.¹ Schlüsselgrößen sind nach Ansicht der Verfasserin schwieriger zu erheben als die üblichen „performance measures“, da sie häufiger „outcome“- Größen und weniger „output“-Größen umfassen sollen .

Von der Verfasserin durchgeführte Auswertungen des Datenmaterials haben ergeben, dass in der Untersuchung von 2002² die Reliabilitätsrate bei den „outputs“ bei ca. 65 % lag, während sie bei den „outcomes“ auf 45 % sank. Dieses unterstützt die Vermutung, dass die relativ schwierig darzustellenden „outcomes“, die vermehrt bei dieser Untersuchung verwandt wurden, die Fehlerquote erhöhten. Die geringste Reliabilität hatten jedoch die „efficiency measures“ mit 29 %. Hier wurden i. d. R. durchschnittliche Stückkosten für eine Dienstleistung oder die durchschnittliche Anzahl an Tagen für die Erledigung einer Dienstleistung berechnet. Die schlechten Ergebnisse bei dieser Kategorie weisen auf Probleme mit der Kostenrechnung hin.

Wie bereits in Abschnitt 3.2.2.4 dargestellt, schwanken die Reliabilitätsraten zwischen den untersuchten Institutionen und Behörden stark. So hat das medizinische Center der Universität von Texas eine Reliabilität von 100 % und der Ethikausschuss von 0 %.³ Eine auffallend hohe Reliabilitätsrate von durchschnittlich 82 % weist der Bericht vom Januar 1997 aus (s. Abbildung 9). In diesem Bericht wurden jedoch allein 9 Universitäten untersucht, die alle eine Reliabilitätsrate von 100 % erhielten und somit den Gesamtbericht positiv

¹ Vgl. State of Texas: SAO (Report 03-008) 2002, S. i

² Vgl. State of Texas: SAO (Report 03-008) 2002, Appendix 3, S. 88ff.

³ Vgl. State of Texas: SAO (Report 03-008) 2002, Tabelle 1, S. iv

beeinflussten.¹ Dieses weist darauf hin, dass das Leistungsindikatoren-system sehr anspruchsvoll ist. Behörden und Institutionen mit einer hohen Akademikerquote fällt es daher leichter, dieses zu verstehen und anzuwenden.

Für die schlechten Ergebnisse von 2002 hat das SAO folgende wesentlichen Ursachen eruiert:

- Mangelnde bzw. fehlende Kontrolle der Behördenmitarbeiter, die für die Eingabe des Datenmaterials zuständig sind,
- die vom LBB für die ausgewählten Schlüsselgrößen vorgegeben Definitionen wurden nicht beachtet bzw. um eigene Größen ergänzt und
- Datenquellen von Dritten wurden nicht auf Genauigkeit überprüft bzw. die Dokumentation des Datenmaterials fehlt.²

In der darauffolgenden Untersuchung aus dem Jahre 2005 verbesserte sich die Reliabilitätsrate auf 58 %. Für Fehler wurden zumindest zwei der oben genannten Ursachen wieder aufgeführt: Fehlende Kontrolle bei der Eingabe und Verwendung von Datenmaterial bzw. nicht vorhandene Dokumentation der Datenquellen.³

Auffällig ist, dass das SAO seine Prüfungstätigkeit erst wieder 2005 aufgenommen hat, es liegt also eine Zeitspanne von 2,5 Jahren zwischen den letzten Berichten, während vor 2002 mindestens in jährlichen Abständen geprüft wurde. Die Gründe hierfür sind unklar. Es bleibt zu hoffen, dass das methodisch sehr gut entwickelte PBB-System in Texas weiterhin die notwendige Überprüfung erhält.

¹ Vgl. State of Texas: SAO (Report 97-029) 1997, S. 5

² Vgl. State of Texas: SAO (Report 03-008) 2002, S. I; S. ii

³ Vgl. State of Texas: SAO (Report 05-030) 2005, S. I; S. ii

Die kumulierte durchschnittliche Reliabilitätsrate betrug in den letzten Jahren ca. 61 %, diese ist somit relativ konstant geblieben.

Weitere Auswertungen, die dazu dienen, der Legislative einen Überblick über das Budget und erzielte Leistungen zu geben, sind die „Budget Performance Assessment“ – Berichte. Diese sind jeweils über 250 Seiten lang und stellen kurz und strukturiert den Haushalt und die Leistungsindikatoren zahlreicher Behörden, Ausschüsse und Bildungseinrichtungen dar. Für jede Organisationseinheit werden die Herkunft der Haushaltsmittel dargestellt, Anzahl Vollzeitstellen, Hauptkontrakte mit anderen Dienstleistern, „performance measures“ im Zeitablauf (4 Jahre), „Budget Highlights“ und die Ergebnisse der aktuellen SAO-Berichte für diese Organisationseinheit.¹

Im Rahmen des von dem LBB entwickelten Überprüfungssystems sind auch die sogenannten „Staff Performance Reports“ zu betrachten. Diese umfassen eine Vielzahl von Behörden und Organisationseinheiten, die auf der Grundlage spezieller Kriterien ausgewählt werden. Auf der Basis der Leistungsfähigkeit der durchgeführten Programme und Maßnahmen dieser Behörden gibt das LBB Empfehlungen, diese sollen die Legislative bei der Haushaltsmittelvergabe unterstützen.² Der „Staff Performance Report to the 79th Legislature“ umfasst 67 Analysen von Behördenprogrammen und Maßnahmen. Auf Basis dieser Analysen wurden Empfehlungen ausgesprochen, die Einsparungen in Höhe von 3,2 Milliarden Dollar

¹ Vgl. State of Texas: LBB (Budget and Performance Assessments of State Agencies and Institutions, Fiscal Year 2004) 2004, S. 1ff.; vgl. State of Texas: LBB (Budget and Performance Assessments of State Agencies and Institutions, Fiscal Year 1998-2002) 2002, S. 1ff

² Vgl. State of Texas: LBB (Staff Performance Report to the 78th Legislature) 2003, Introduction

ermöglichen. Übernommen in den Haushaltsplan für 2006-2007 wurden bereits Einsparungen in Höhe von 1,3 Milliarden Dollar.¹

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass Texas über ein methodisch sehr weit entwickeltes integratives Planungs- und Budgetierungssystem verfügt. Dieses ist gut dokumentiert. Die Überprüfung der tatsächlich erbrachten Leistungen ist bei diesem System ein tragender Faktor. Ein Teil der Ressourcenallokation erfolgt auf der Grundlage der durch die Behörden formulierten Ziele und der nachgewiesenen Effizienz und Effektivität. Der Haushaltsplan besteht aus Zielen, Leistungsindikatoren und Leistungsstandards. Eine methodische Überprüfung bezüglich der Qualität der Leistungsindikatoren erfolgt durch das SAO. Diese Auswertungen nutzt das LBB für weitere Analysen und spricht auf dieser Basis Empfehlungen zur Haushaltsmittelvergabe für die Legislative aus. Die Umsetzung dieser Empfehlungen führte zu Einsparungen in Milliardenhöhe. Die Qualität der von den Behörden formulierten Leistungsindikatoren stellt eine Schwäche im PBB-System dar. Sie war teilweise unzureichend. Zwischen den einzelnen Behörden und Institutionen gab es hier große Unterschiede. Insgesamt wird jedoch deutlich, dass trotz aller Hilfestellungen, die Formulierung insbesondere „höherwertiger“ Leistungsindikatoren (z. B. „Outcomes“) und ihre Bewertung viele Behörden überfordert. Hier sind Optimierungen notwendig.

¹ Vgl. State of Texas: LBB (Staff Performance Report to the 79th Legislature) 2003, Cover Letter

3.2.3.2 Kosten- und Leistungsrechnung

Die meisten Berichte, die im Rahmen der Haushaltsaufstellung erstellt werden, enthalten, wenn auch nicht ausschließlich, Kosten.¹ Informationen hierüber sollen grundsätzlich im Haushaltersuchen („Legislative Appropriations Request“) enthalten sein:

„The Legislative Appropriations Request ... includes quantitative information such as projected performance, projected cost, and methods of financing proposed state services.“²

In den Anweisungen zur Haushaltsaufstellung für das Haushaltsjahr 2006-2007 werden zwei Berichte behandelt, die ausschließlich Kosteninformationen erhalten und dem Haushaltsplan beizufügen sind. Diese werden durch Eingabe in das EDV-System „ABEST“ erzeugt. Die Berichte beziehen sich auf Gemeinkosten, hauptsächlich für die Administration.³

Bereits 1995 wurden Handlungsanweisungen zum Erheben von Kosteninformationen herausgegeben. Diese verfolgten den Zweck, eine Verbindung zwischen den Kosten und der Effektivität und Effizienz von Programmen und Maßnahmen zu beschreiben.⁴

Im Haushaltersuchen werden hauptsächlich strategische Ziele und Unterziele dargestellt und diesen Strategien zugeordnet. Für jede Strategie werden die Kosten ausgewiesen. Schon im Vorfeld wird

¹ Vgl. State of Texas: LBB/GOBP (Legislative Appropriations Request: Detailed Instructions) 2004, S. 6ff.

² State of Texas: LBB/GOBP (Legislative Appropriations Request: Detailed Instructions) 2004, S. 1

³ Vgl. State of Texas: LBB/GOBP (Legislative Appropriations Request: Detailed Instructions) 2004, S. 79-82

⁴ Vgl. State of Texas: SAO (Report 95-139) 1995, S. 1

erwartet, dass die Behörden die Strategie mit der besten Kosten-Nutzen-Analyse gewählt haben. Die administrativen Kosten dagegen sowie die Kapitalkosten werden direkt dem langfristigen Ziel zugeordnet (s. folgende Abbildung).

Abbildung 10: Budget for Submission to the Legislature

| | | |
|-------|---|-----------|
| A. | Goal: The goal of the program is to enhance the coping skills of troubled teens. | |
| A.1 | Objective 1 To strengthen the troubled teen's link with a social community | |
| A.1.1 | Strategy Organize and effect group field trips | \$ 10,409 |
| A.2 | Objective 2 To provide teens with individualized approaches to dealing with problems | |
| A.2.1 | Strategy Hold weekly one-hour one-on-one counseling sessions between the teen and a licensed and experienced counselor | \$403,760 |
| | Administrative costs to meet goal | \$ 35,688 |
| | Capital budgeting requirements to meet goal | \$ 17,500 |

Quelle: State of Texas: SAO (Report 95-139) 1995, S. 43, Figure 19

Ein Leistungsindikator, der entweder die Kosten oder die Produktivität für eine bestimmte Leistung (zumeist einen „output“ oder „outcome“) darstellt, ist der „efficiency measure“, also z. B. „durchschnittliche Kosten für einen Klienten“, „durchschnittliche Kosten für eine Inspektion“ oder „durchschnittliche Zeit, um eine Lizenzanmeldung abschließend zu bearbeiten“.¹

¹ Vgl. State of Texas: SAO/LBB/GOBP (Guide To Performance Measure Management) 1999, S. Appendix 3, S. 34

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass zu einem frühen Zeitpunkt der Systemeinführung 1995 ein Bericht verfasst wurde, der sich ausschließlich mit der Kostenrechnung befasst. Die Erfassung der Kosten erfolgt softwareunterstützt durch das System ABEST. Da der Haushaltsplan aus Zielen besteht, denen Strategien zugeordnet sind und den Strategien wiederum Kosten, erfolgt die Erhebung der Kosten flächendeckend. Stückkosten werden für bestimmte Leistungsindikatoren (efficiency measures) erhoben. Es existiert also ein umfassendes Kosten-Leistungssystem in Texas.

3.2.3.3 Benchmarking

Benchmarking wird in Texas folgendermaßen definiert:

„Benchmark is the quantified standard against which achievement of a stated goal, objective, or strategy can be measured. It is a tool for gauging “added value” performance that benefits the customer/stakeholder or progress toward achieving increased productivity and strategic efficiency.”¹

Aus der Definition oben geht hervor, dass ein „Benchmark“ als Zielsetzung, deren Erfüllungsgrad messbar ist, verstanden wird. Insbesondere im Bereich der strategischen Planung sollen „Benchmarks“ formuliert werden.

In den aktuellen Richtlinien bzw. Anweisungen zur strategischen Planung wird darauf verwiesen, dass bei der Auswahl von mittelfristigen Zielen geprüft werden sollte, ob diese sich mit den Zielen anderer Staaten vergleichen lassen.² Die von den Behörden

¹ State of Texas: LBB/GOBP (Instructions For Preparing And Submitting Agency Strategic Plans) 2004, Appendix D, S. 47

² Vgl. State of Texas: LBB/GOBP (Instructions For Preparing And Submitting Agency Strategic Plans) 2004, S. 23

formulierten Leistungsstandards sollten innerhalb des Staates oder mit denen anderer Organisationen messbar sein.¹ Um die besten Strategien zur Realisierung von Leistungsgrößen auszuwählen, sollte ebenfalls „Benchmarking“ angewandt werden. Ein Vergleich von Strategien mit denen anderer Organisationen ist wünschenswert.²

Die Richtlinien bzw. Instruktionen zur strategischen Planung verweisen jedoch nicht nur auf die Nutzung von „Benchmarks“, sondern geben diese auch für die einzelnen Bereiche der Verwaltung vor. Diese sogenannten „statewide benchmarks“ bilden das Gerüst für die Planung jeder Behörde. 122 „Benchmarks“ wurden für die strategische Planung 2005-2009 vorgegeben. Diese „Benchmarks“ sind einem, ebenfalls vom Gouverneur vorgegebenen, übergeordneten strategischen Ziel für einen bestimmten Bereich zugewiesen.³

Aus dem Bereich „Higher Education“ sind im Folgenden einige „Benchmarks“ dargestellt:

- *„Percent of first time, full time freshman, who graduate within four years”*
- *“Percent of nursing graduates remaining in Texas”*
- *“Texas public colleges and universities cost per student as a percentage of the national average”*

¹ Vgl. State of Texas: LBB/GOBP (Instructions For Preparing And Submitting Agency Strategic Plans) 2004, S. 24

² Vgl. State of Texas: LBB/GOBP (Instructions For Preparing And Submitting Agency Strategic Plans) 2004, S. 25

³ Vgl. State of Texas: LBB/GOBP (Instructions For Preparing And Submitting Agency Strategic Plans) 2004, Letter to Agency Administrations; Introduction, S. 5; Appendix A, S. 33-41

- *“Number of patents obtained in biotechnology”¹*

Den konkreten Leistungsstandard, z. B. 20 % oder 2500\$ müssen die jeweiligen Institutionen für die nächsten 5 Jahre selber erstellen.

Durch die Formulierung eines übergeordneten Zieles für jeden Bereich und der Zuordnung von Leistungsstandards kann sichergestellt werden, dass Zielvorgaben der Regierungserklärung zumindest messbar gemacht werden. Letztendlich ein bemerkenswerter methodischer Fortschritt: Regierungshandeln – grob formuliert – wird hierdurch transparent.

Eine Anwendung von Benchmarking, im Sinne eines Best-Practices-Ansatzes, fand nur im Schulwesen statt. Seit des Beginns im Jahr 1991 wurden fast 100 Untersuchungen in öffentlichen Schulen durchgeführt und auf dieser Basis Einsparvorschläge gemacht, die ein Volumen von 750 Millionen Dollar umfassen.²

3.2.3.4 IT-Unterstützung

Bereits 1992 wurde erkannt, dass eine Budgetreform auch den Entwurf eines neuen IT-Systems beinhaltet.

„Leadership staff and agency directors were assigned to two taskforces to help implement the budget overhaul. One was assigned to design the automated budget monitoring system...”³

¹ State of Texas: LBB/GOBP (Instructions For Preparing And Submitting Agency Strategic Plans) 2004, Appendix A, S. 35

² Vgl. Commonwealth of Virginia: E.L. Hamm and Associates (School Efficiency Review: Surry County Public School Divisions) 2005, S. I

³ State of Texas: GOBP (Strategic Planning And Budgeting in the “New Texas) 1995, S. 413f.

Erstellt wurde ein System namens „ABEST“. Dieses System spiegelt die Vorgehensweise und Elemente von SPPB (Strategic Planning and Performance Budgeting) wider. Die Menüführung beginnt mit allgemeinen Informationen, dann folgt „Strategic Planning“ und dann der „Budget Request“. Alle Leistungsdaten wie „mission“, „goals“, „objective“, „strategies“, „statewide goals and benchmarks“, „outcome“, „output“, „explanatory and efficiency measures“ usw. können eingegeben werden, ebenso die unterliegenden Strukturen bzw. Zuordnungen. Beispielsweise werden den Strategien Ziele zugeordnet. Automatisiert erfolgt die Weitergabe der Daten, alle relevanten bzw. gesetzlich vorgeschriebenen Berichte können mit diesem System ausgedruckt werden.¹

Beim Betrachten des Handbuches für die Software wird Folgendes deutlich:

Erstens: Das Computersystem bildet das SPPB-System ab. Ca. 90 % der verlangten Dateneingaben betreffen die strategische Planung oder leistungsorientierte Budgetierung. Weitere Daten, die erzeugt werden können, beinhalten notwendige Informationen wie „Anzahl von Stellen“ oder „Herkunft von Geldern“. Grundsätzlich wird jedoch auch bei der Betrachtung des IT-Systems deutlich, dass in Texas das gesamte Haushaltswesen auf der SPPB-Methodik beruht. Es gibt somit nicht – wie in anderen Staaten - zwei parallele Haushaltssysteme.

Zweitens: Das ABEST-System ist weit entwickelt und anwenderfreundlich. In dem ABEST-Handbuch sind die einzelnen Funktionen sehr detailliert beschrieben. Dieses ist sicherlich auch eine Reaktion auf die Kritik, die vor mehreren Jahren in Umfragen geäußert wurde

¹ Vgl. State of Texas: LBB (ABEST Instructions: 2006-2007 Legislative Appropriations Request) 2004, S. 1-134

(s. hierzu Abschnitt 3.2.2.1). Hier beklagten die Beschäftigten, dass das System schwierig zu handhaben sei.

3.2.3.5 Anreiz- und Sanktionsmaßnahmen

In der neuesten Ausgabe des texanischen Handbuchs zu „Performance Measurement“ verweisen die Autoren darauf, dass insbesondere die Sektionen zu Anreizen und Sanktionen im Rahmen des SPPB-Systems neu gestaltet wurden.¹

Die Gründe hierfür scheinen in einer unzureichenden Anwendung der Anreizmaßnahmen zu liegen. In einer Umfrage unter Mitgliedern des House Appropriations and Senate Finance Committees wird als Verbesserungsvorschlag für SPPB genannt:

„Should reward agency for meeting goals.“²

Sanktionsmaßnahmen dagegen wurden in Texas benutzt:

„In April 1994, The LBB made budget reductions as authorized by Section 110 of the General Appropriations Act. Information which explained these reductions included a ‘Performance-Based Budgeting Assessment’. This Assessment identified seven agencies, cited specific examples of targeted performance not realized, and identified corresponding budget reductions.“³

Folgende Anreize und Sanktionen sind in Texas gesetzlich festgelegt:

¹ Vgl. State of Texas: SAO/LBB/GOBP (Guide To Performance Measure Management) 1999, S. 1

² State of Texas: House Appropriations and Senate Finance Committee (Member Perceptions of the Performance-Based Budgeting System) 1998, S. 8

³ State of Texas: SAO/LBB/GOBP (Guide To Performance Measurement) 1995, S. A-4

„(1) Positive Incentives/Rewards - Increased funding, exemption from reporting requirements, increased funding transferability, formalized recognition or accolade, awards or bonuses, expanded responsibility, or expanded contracting authority;

(2) Negative Incentives/Redirection - Evaluation of outcome variances for remedial plan. reduction of funding, elimination of funding, restriction of funding, withholding of funding, reduction of funding transferability, transfer of functional responsibility to other entity, recommendation for placement in conservatorship, direction that a management audit be conducted or direction that other remedial or corrective actions be implemented.”¹

In dem „Guide To Performance Measurement 2000“ wurden erstmalig Kriterien festgelegt, wie Beschäftigte aufgrund ihrer Leistungen zusätzliche Zahlungen erhalten können:

In einem ersten Schritt muss sich eine Behörde für zusätzliche Kompensationszahlungen qualifizieren, indem sie mindesten 80 % ihrer für das fiskalische Haushaltsjahr festgelegten „key performance targets“ erfüllt oder indem sie in einer Untersuchung des SAO eine Reliabilitätsrate hinsichtlich der Leistungsindikatoren von mindestens 70 % erreicht. Falls keine Untersuchung des SAO vorliegt, kann sich eine Behörde auch selber bewerten. Hierzu hat das SAO ein „Performance Measurement Self-Assessment Tool“ entwickelt. Die von der Behörde dargestellten Ergebnisse werden vom SAO dann durch Stichproben überprüft.²

¹ State of Texas: SAO/LBB/GOBP (Guide To Performance Measurement) 1999, Appendix 4, S. 35

² Vgl. State of Texas: SAO/LBB/GOBP (Guide To Performance Measure Management) 1999, S. 17

Hat sich eine Behörde qualifiziert, können ausgewählte Mitarbeiter, die nachweislich zu Verbesserungen beigetragen haben, Kompensationszahlungen erhalten. Diese dürfen jedoch 6,8 % ihres jährlichen Gehaltes nicht übersteigen.¹

3.2.4 Sunset Legislation und ZBB

„Sunset Legislation“ ist eine Vorgehensweise, die zumeist im Zusammenhang mit Zero-Based Budgeting genannt wird. Dieses beinhaltet, dass Gesetze, aber auch Behörden auf Zeit Bestand haben sollen. Nach dem Ablauf einer bestimmten Frist wird überprüft, ob es sinnvoll ist, ein Gesetz zu verlängern oder eine organisatorische Einheit weiter bestehen zu lassen.

In Texas wurde 1977 die „Sunset Advisory Commission“ gegründet. Zwischen 1977 und 2003 untersuchte sie 346 Behörden. Auf der Grundlage der Untersuchungen wurden 46 Behörden aufgelöst und 13 Behörden mit anderen Verwaltungseinheiten vereint.²

Allein die Empfehlungen, die aufgrund von Untersuchungen zwischen 2000 und 2001 gemacht wurden, sollen zu Einsparungen in Höhe von 56,7 Millionen Dollar führen.³

Festzuhalten bleibt, dass die Budgetreform SPPB die sehr viel früher initiierte Budgetmethodik „ZBB“ nicht komplett abgelöst hat. Ein wichtiger Bestandteil von ZBB, die „Sunset Legislation“, wird weiterhin genutzt. Wie bereits in Abschnitt 3.2.3.1.2 erfolgt auch eine

¹ Vgl. State of Texas: SAO/LBB/GOBP (Guide To Performance Measure Management) 1999, Appendix 4, S. 36

² Vgl. State of Texas: LBB (Fiscal-Size up: 2004-05 Biennium) 2004, S. 375

³ Vgl. Boerner 2002, S. 1

Prioritätensetzung bei der Budgetbeantragung. Auch dieses ist ein Instrument von ZBB, mit dem weiterhin gearbeitet wird.

3.2.5 Zusammenfassung und kritische Würdigung von SPPB

Die Budgetreform SPPB wurde von der Politik initiiert und getragen, genau wie vor ihr andere historischen Budgetreformen (s. hierzu auch Abschnitt 2.2). Eine starke politische Unterstützung ist natürlich von großem Vorteil, gleichzeitig kann dieses auch negative Folgen haben, nämlich dann, wenn die verantwortlichen politischen Kräfte ihr Amt niederlegen müssen und ihre Nachfolger andere Zielsetzungen verfolgen. In Texas haben sich die politischen Amtswechsel nicht dahingehend ausgewirkt. SPPB wird bis zum heutigen Tag aktiv betrieben.

In Texas erfolgte keine sukzessive Implementierung von SPPB, sondern ein komplettes „Rolling Out“. Dieses ist normalerweise mit einem größeren Risiko verbunden als eine sukzessive Implementierung. Es scheint jedoch in Texas gut funktioniert zu haben. Dieses ist sicherlich auch darauf zurückzuführen, dass Texas schon seit Anfang der siebziger Jahre ZBB betrieben hat und in diesem Zusammenhang schon sogenannte Programmhaushalte aufgestellt wurden. Auch wurde bereits 1973 dem LBB die Aufgabe zugeteilt, ein Rechnungswesensystem für die Behörden zu etablieren, in dem eine Rechnungslegung auf Leistungsbasis erfolgen sollte. Das LBB hat somit über viele Jahre eine hohe Kompetenz im Bereich der leistungsorientierten Budgetierung aufbauen und weiterentwickeln können. Durch diese Erfahrung wurde die erfolgreiche Einführung von SPPB sicherlich signifikant unterstützt.

Auffällig beim LBB ist die sehr gute methodische Vorgehensweise. Direkt nach Initiierung der Reform wurde ein Musterentwurf („Template“) zur strategischen Planung entwickelt, der die einzelnen

Leistungsgrößen detailliert beschreibt. Diese werden unterteilt in „staatsweite“ und „behördenspezifische“ Leistungsgrößen. Die übergeordneten staatsweiten Ziele, aber auch die diesen Zielen zugeordneten sogenannten „Benchmarks“ werden vom Gouverneur und dem LBB formuliert. Auf dieser Basis müssen die Behörden die weiteren Leistungsgrößen benennen.

Texas hat einen integrativen Planungsansatz: Relevante Größen der strategischen Planung werden direkt in die operative Planung übernommen und ggf. noch ergänzt. Die konsequente Einführung einer leistungsorientierten Budgetierung spiegelt sich somit auch im texanischen Haushaltsplan wider. Ausgaben werden Strategien und übergeordneten Zielen zugeordnet. Gleichzeitig werden Leistungsstandards für „output“- , „outcome“- , „efficiency“- und „explanatory“- Kennzahlen dargestellt.

Als weiterer „Aktivposten“ für das texanische PBB-System erweist sich das SAO. Eine sehr gute Arbeitsteilung mit dem LBB findet insofern statt, als dass SAO sich darauf beschränkt, die Qualität der im Haushaltsplan verwandten Daten zu überprüfen. Die Prüfer des SAO haben hierzu eine methodische Vorgehensweise entwickelt.

Gleichwohl haben ihre Prüfungen eine Schwäche im System aufgedeckt: Die Reliabilität des Datenmaterials beträgt im Schnitt 61 %. Das bedeutet, dass Ressourcenverteilungen durch die Legislative teilweise auf der Basis von fehlerhaftem Datenmaterial erfolgen. Dieses kann zu Fehlentscheidungen führen.

Eine sehr hohe Reliabilitätsrate weisen generell Bildungseinrichtungen auf. Bei diesen kann davon ausgegangen werden, dass die für das Leistungsindikatorensystem verantwortlichen Mitarbeiter über ein relativ hohes Bildungsniveau verfügen. Im Umkehrschluss bedeutet dieses, dass das System für die Verantwortlichen anderer Verwaltungseinrichtungen vielleicht zu kompliziert ist. Gründe für das

nicht reliable Datenmaterial reichen von falscher Eingabe in das Computersystem bis hin zu fehlerhafter Dokumentation.

Texas hat auffällig viele Handbücher zum Thema SPPB vorgelegt. Hervorzuheben sind hierbei die Handbücher zur operativen Planung, zur strategischen Planung und zum Computersystem „ABEST“. Die notwendigen Tätigkeiten im Rahmen von SPPB sind in den Handbüchern detailliert beschrieben. Ein Grund für die Erstellung der ausführlichen Handbücher können die Probleme mit der Reliabilität des Datenmaterials gewesen sein.

Außer der strategischen und operativen Planung wurden weitere Instrumente im Rahmen von SPPB gesetzlich festgelegt:

- Die Kosten- und Leistungsrechnung,
- Benchmarking und
- Anreiz- und Sanktionsmaßnahmen.

Wie bereits oben erwähnt, werden im Haushaltsplan Leistungen in Form von Zielen und Strategien zur Zielerreichung formuliert. Den Strategien sind Kosten zuzuordnen, die Summe der unterschiedlichen Strategien, die einem Ziel zugeordnet werden, ergibt die Gesamtkosten für dieses Ziel. Bereits bei der Auswahl der Strategien sind Kosten-Nutzen-Analysen zu erstellen. Somit besitzt Texas ein umfassendes Kosten- und Leistungsrechnungssystem.

Benchmarking im Sinne eines „Best-Practices“-Ansatz findet systematisch nur im Schulwesen statt.

Texas hat gesetzlich festgelegte Anreiz- und Sanktionsmaßnahmen. Sanktionen in der Form von Budgetkürzungen wurden in der Vergangenheit angewandt, Anreize bisher jedoch nicht. In dem neuesten Handbuch zu „Performance Measurement“ wird ausführlich das Instrument von zusätzlichen Bonuszahlungen für Mitarbeiter, die im

Rahmen von SPPB erfolgreiche Leistungen gezeigt haben, beschrieben. Mitarbeiter erhalten jedoch nur Bonuszahlungen, wenn sich in einem ersten Schritt die Behörde hierfür qualifiziert hat, z. B. durch eine hohe Reliabilitätsrate bei Untersuchungen des SAO. In diesem Zusammenhang ermutigt das SAO die Behörden auch zur Eigeninitiative: Durch eine standardisierte Selbstbewertung können die Behörden selber die Reliabilität ihrer Leistungsgrößen analysieren. Das SAO überprüft dieses dann nur in Form von Stichproben. Hat sich eine Behörde qualifiziert, können herausragende Mitarbeiter dieser Behörde Bonuszahlungen erhalten, die jedoch 6,8 % ihres jährlichen Gehaltes nicht überschreiten dürfen.

Dass ein Instrument zur Selbstbewertung vom SAO entwickelt wurde, zeigt einmal mehr den innovativen Charakter der texanischen Rechnungsprüfer (SAO). Fragwürdig erscheint jedoch, inwieweit die letztendlich relativ geringen Bonuszahlungen die Mitarbeiter motivieren. Hierzu liegen der Verfasserin keine Ergebnisse vor.

Mit der Einführung einer leistungsorientierten Budgetierung musste das Computersystem erneuert werden. Wie eine Umfrage von 1998 zeigt, gab es dennoch weiterhin Schwierigkeiten mit der Handhabung. Es wurde als anwenderunfreundlich beschrieben. Auf der Grundlage des neuesten Handbuchs zum Computersystem „ABEST“ müssten nach Einschätzung der Verfasserin diese Schwierigkeiten jedoch beseitigt sein. Alle Funktionalitäten der strategischen und operativen Planung sowie die KLR können hiermit abgebildet werden. Zuständig für die Gestaltung der Software und der Anleitungen ist das LBB. Auch dieses scheint sich als Vorteil zu erweisen. Somit ist sichergestellt, dass alle konzeptionellen Weiterentwicklungen der leistungsorientierten Budgetierung auch systemtechnisch abgebildet werden.

Zu den finanziellen Auswirkungen der Reform liegen wenige Daten vor. Auf der Basis der Leistungsfähigkeit der durchgeführten Programme und Maßnahmen dieser Behörden gibt das LBB Empfehlungen an die Legislative. Die Empfehlungen, die 2003 ausgesprochen wurden, ermöglichen Einsparungen in Höhe von 3,2 Milliarden Dollar. Übernommen in den Haushaltsplan für 2006-2007 wurden bereits Einsparungen in Höhe von 1,3 Milliarden Dollar.

Nach Ansicht der Verfasserin ist es jedoch kaum möglich, die tatsächlichen Einsparungen darzustellen. Beispielsweise sind die Behörden verpflichtet, mehrere Strategien, die zur Realisierung eines Zieles führen, durch Kosten-Nutzen-Analysen miteinander zu vergleichen. Durch diese Methodik kommt es natürlich zu Einsparungen, die nicht darstellbar sind. Festzuhalten bleibt, dass die Methodik von SPPB die Behörden zu wirtschaftlichem Handeln durch die Generierung und Überprüfung von „performance measures“ zwingt. Die politisch Verantwortlichen können auf der Grundlage des Datenmaterials besser Ressourcen den definierten Zielen zuordnen. Auch für den Bürger werden die Produkte der Verwaltung erkennbar und es wird nachvollziehbar, inwieweit übergeordnete strategische Ziele erreicht wurden.

Insgesamt wird der texanische Ansatz von der Verfasserin sehr positiv bewertet. Insbesondere aus vier Gründen:

- Durch SPPB wurde konsequent der „alte“ Haushaltsplan abgelöst. Somit erfolgt die gesamte Budgetierung in Texas leistungsorientiert.
- Durch die systematische Vorgabe von politischen Zielen findet eine leistungsorientierte Steuerung durch die Politik statt.
- Der Haushaltsplan ist trotz seiner vielen Angaben zu Leistungsgrößen übersichtlich.

- Die Arbeitsteilung zwischen dem LBB und dem SAO im Hinblick auf das PBB-System ist sehr gut: das LBB entwickelt das System konzeptionell und berät in diesem Zusammenhang Legislative und Behörden. Das SAO stellt durch Prüfungen die Qualität des verwandten Datenmaterials sicher.
- Alle Bestandteile des SPPB-Systems sind durch Handbücher sehr gut dokumentiert.
- SPPB wird durch die Software „ABEST“ gut abgebildet.

3.3 Virginia

1990 untersuchte das Department of Planning and Budget (DPB) die Anwendung von „performance measures“ in anderen Staaten. Anschließend wurde das DPB beauftragt, ein Pilotprojekt durchzuführen, welches den Einsatz von „performance measurement“ testet. 1993 wurde ein Bericht zu diesem Pilotprojekt herausgegeben. Als Reaktion auf diesen Bericht beauftragte die gesetzgebende Körperschaft das DPB, den Einsatz eines „statewide strategic planning and performance measurement process“ zu untersuchen. Der Ende 1994 herausgegebene Bericht des DPB befürwortet die Einführung eines solchen Prozesses. Hauptsächlich durch das „Executive Memorandum 3-95“ wurde die Einführung von PBB in Virginia 1995 gesetzlich in Kraft gesetzt.¹

Das Konzept wurde erstmalig für die Aufstellung des Haushaltsplanes für 1996-98 verwandt. Der spezifische PBB-Ansatz für Virginia wurde entwickelt, um die Bedürfnisse der Kunden (Politik, Bürger) zu identifizieren, die Setzung von Prioritäten zu unterstützen und Entscheidungsträgern die Ressourcenallokation dahingehend zu ermöglichen, dass den Programmen die meisten Mittel zugewiesen werden, die die besten Ergebnisse erzielen.²

Als Grund für die Einführung von PBB wurde der Steuerzahler genannt, der mehr Information darüber erwartet, wie die Steuergelder verwendet werden.³

¹ Vgl. Commonwealth of Virginia (Virginia's Handbook on Planning and Performance for State Agencies and Institutions) 1998, S. 111f.

² Vgl. Commonwealth of Virginia (Budget Document) 1999, E-1

³ Vgl. Commonwealth of Virginia (Budget Document) 1999, E-1

Virginia's Ansatz hat nationale Beachtung gefunden:¹

- mit der besten Bewertung unter allen Staaten der U.S.A. in der Bewertungskategorie „Managing for Results“ in einer 1997/98 durchgeführten Studie,²
- als einziger Staat, der als „benchmarking partner“ für nationale Berichte in den Bereichen „customer-driven strategic planning“³ und „performance measurement“ ausgewählt wurde.⁴

Trotz dieser Auszeichnungen erfolgte 2003 noch einmal eine signifikante konzeptionelle Erweiterung des PBB-Systems, da dieses insbesondere im Bereich der strategischen Planung als unbefriedigend empfunden wurde.⁵

3.3.1 Implementierung und Budgetierungsprozess

Virginia's PBB-System wurde erstmals in einem Handbuch von 1998 dargestellt. Der Budgetierungsprozess bzw. das zugrundeliegende System wird jedoch ständig weiterentwickelt. Im neuesten Handbuch „Agency Planning Handbook“⁶ von 2005 werden Unterschiede sichtbar. Betont wird hierbei insbesondere der Aspekt der strate-

¹ s. hierzu auch Einleitung zu Kapitel 4

² Vgl. Governing/Syracuse University. The Government Performance Project. 6. April 1999
<<http://www.maxwell.syr.edu/gpp/Governing%20Mag%20Material/gp9va.htm>>

³ Vgl. Federal Benchmarking Consortium (Report: February 1997) Serving the American Public: Best Practices in Customer-Driven Strategic Planning. 18. Mai 1999.
<<http://www.npr.gov/library/papers/benchmrk/customer.html>>

⁴ Vgl. U.S. Office of the Vice President 1997: National Performance Review: Benchmarking Study Report

⁵ s. Abschnitte 3.3.1 und 3.3.2.3

⁶ Vgl. Commonwealth of Virginia: DPB (Agency Planning Handbook) 2005, S. 1ff.

gischen Planung, der in der Vergangenheit als unbefriedigend empfunden wurde. Virginia plant die Einführung eines „new performance leadership system“¹. Dieses besteht aus den folgenden Elementen: „*strategic planning, performance measurement, program evaluation, and performance budgeting*“².

Folgende Aspekte wurden am alten System bemängelt:

- Es gab keine einheitliche strategische Planungsmethode.
- Formale und sprachliche Regelungen fehlten.
- Der Schwerpunkt des Systems lag auf der Darstellung der Gegenwart. Die fehlende Zukunftsplanung wurde als Mangel empfunden.
- „Outcomes“ waren nicht präzise definiert.
- Es gab eine Vielzahl von Anforderungen an Planungs- und Berichtspflichten.
- Es gab keine formale Assistenz oder Schulungen, die ein effektives „performance management“ unterstützten.
- Die PBB-Aktivitäten zielten auf die Erfüllung von minimalen Anforderungen ab und waren nicht in ein ganzheitliches PBB-System integriert.³
- Leistungsinformationen wurden sehr unterschiedlich genutzt. Eine direkte Verbindung zwischen den Leistungsinformationen und Auswirkungen auf das Budget fehlte.¹

¹ Vgl. Commonwealth of Virginia: DPB (Agency Planning Handbook) 2005, S. 6f.

² Commonwealth of Virginia, House Bill 2097 (§2.2-2683)

³ Vgl. Commonwealth of Virginia: Council on Virginia's Future (Report Document Nr. 15) 2005, S. 9, Abbildung 1

Die Implementierung eines reformierten PBB-Systems erfolgt für alle Behörden gleichzeitig. Virginia hat ein sogenanntes „Biennium“, das heißt, die Haushaltsplanung umfasst zwei Jahre. Erstmals haben die Behörden im Frühjahr 2005 eine Haushaltsplanung gemäß dem „new performance leadership system“ begonnen. Am 15. Juli wurden strategische Pläne und sogenannte „service area plans“ für 2007/2008 herausgegeben. „Service area plans“ spiegeln die operationale Planung wider (s. hierzu auch Abschnitt 3.3.3.1). Im August wird das „base budget“ für 2007/2008 erstellt. Dieses beruht auf dem Budget der vergangenen zweijährigen Haushaltsplanung. Zusätzlich werden geplante Differenzen angegeben. Diese geplanten Differenzen weisen z. B. generelle Gehaltserhöhungen aus, aber auch Gelder für neue Maßnahmen. Diese neuen Maßnahmen werden durch sogenannte „decision packages“ dargestellt.² Im September des Jahres erfolgt ein Abgleich zwischen den „decision packages“ und dem strategischen Plan, den „service area plans“ und weiteren Plänen, die die Personal- und IT-Ausgaben beinhalten. Im Dezember erfolgt eine Verabschiedung des Budgets durch den Gouverneur, im April 2006 durch die Legislative. Eine jährliche Anpassung auch der strategischen Pläne ist vorgesehen, des Weiteren ein erstmaliges Monitoring im Frühjahr 2007.³

3.3.2 Organisation

Neben den Behördenleitern haben der Gouverneur und sein Kabinett, das Department of Planning and Budget (DPB), die Joint

¹ Vgl. Commonwealth of Virginia: JLARC (Interim Report: Review of State Spending) 2002, S. 66

² Vgl. Commonwealth of Virginia: DPB (Agency Planning Handbook) 2005, S. 18f., S. 4.

³ Vgl. Commonwealth of Virginia: DPB (Agency Planning Handbook) 2005, S. 41.

Legislative Audit and Review Commission (JLARC) und der Auditor of Public Accounts (APA) wichtige Funktionen im Rahmen von PBB.¹

Die folgenden Abschnitte beschreiben die „PBB-Hauptakteure“ und ihre Aufgaben im PBB-System.

3.3.2.1 Ministerien und nachgeordnete Behörden

Wie bereits oben dargestellt, wurde das bisherige PBB-System als nicht ausreichend empfunden.

Hinweise darauf, dass dieses an einer mangelnden Kooperation der Behörden gelegen hat, gibt es nicht. Es wurde vielmehr beklagt, dass die Behörden zu wenig Hilfestellung erhielten, z. B. durch offiziell zugeordnete Ansprechpartner oder Schulungen (s. hierzu Abschnitt 3.3.1). Die Joint Legislative Audit and Review Commission (JLARC) betont in ihrem Jahresbericht, dass im Rahmen der formalen Rechnungslegung und bei der Erstellung des Rechnungsabschlusses auch die Behördenmitarbeiter von der JLARC zu bestimmten aktuellen Themen interviewt werden und somit ihre Sichtweisen formulieren können.² Formale Umfragen unter Behördenmitarbeitern zu dieser Thematik konnte die Verfasserin jedoch nicht finden.

In einem Bericht von 2002 wird festgehalten, dass die einzelnen Behörden das bisherige PBB-System unterschiedlich verwendeten. Viele Behörden haben es zu diesem Zeitpunkt kaum genutzt, während andere es für ihre operativen Tätigkeiten in Anspruch

¹ siehe hierzu z. B. Commonwealth of Virginia (Budget Document) 1999, E-3f.

² Vgl. Commonwealth of Virginia: JLARC (Interim Report: Review of State Spending) 2002, S. V

genommen haben.¹ Weitere Unterschiede zwischen den PBB-Systemen der Behörden bestehen bei:

- der strategischen Planung,
- der Nutzung einer „gemeinsamen Sprache“ und
- den Zeitpunkten und der Art der Informationsweitergabe von den Behörden an andere staatliche Einheiten.²

Der APA (Auditor of Public Accounts) bemängelte im Jahr 2000, dass Behördenmanager und Entscheidungsträger die Leistungsdaten nicht sinnvoll nutzen. Daher sei das gesamte PBB-System fragwürdig.³

In dem im Handbuch dargestellten „new performance leadership system“ sind die Behörden verpflichtet, sowohl strategische Pläne als auch Pläne für Dienstleistungsbereiche zu entwickeln und zu implementieren. Weiterhin sollen Haushaltspläne entworfen werden, die das Erreichen der langfristigen Ziele unterstützen. Zusätzlich sind die Behörden angehalten, die Planerfüllung zu überprüfen und ggf. Korrekturmaßnahmen einzuleiten. Eine enge Zusammenarbeit mit dem „Council on Virginia’s Future“ soll hierbei erfolgen. Dieser gibt auch u.a. die langfristigen Ziele vor.⁴

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass in der Vergangenheit die Anwendung und Nutzung des bisherigen PBB-Systems

¹ Vgl. Commonwealth of Virginia: JLARC (Interim Report: Review of State Spending) 2002, S. V

² Vgl. Commonwealth of Virginia: DPB (Agency Planning Handbook) 2005, S. 6

³ Vgl. Commonwealth of Virginia: JLARC (Interim Report: Review of State Spending) 2002, S. 77

⁴ Vgl. Commonwealth of Virginia: DPB (Agency Planning Handbook) 2005, S. 9

seitens der Behörden sehr unterschiedlich war. Es gibt Hinweise darauf, dass mangelnde Hilfestellung, z. B. seitens des DPB, hierfür u. a. verantwortlich ist. Wie gut die Behörden die oben dargestellten Aufgaben im „new performance leadership system“ wahrnehmen, wird u. a. von der Qualität der zur Verfügung gestellten Unterlagen (z. B. Handbücher, Richtlinien), einer adäquaten Systemunterstützung und ausreichenden Schulungen abhängig sein. Ein weiterer wichtiger Aspekt ist die Qualität der vorgegebenen langfristigen Ziele durch den „Council on Virginia’s Future“. Zusätzlich sollte eine adäquate Aufsicht und Kontrolle hinsichtlich der Erfüllung der verabschiedeten Leistungsstandards erfolgen.

3.3.2.2 Auditor of Public Accounts

Der „Auditor of Public Accounts“ ist vergleichbar mit den deutschen Rechnungsprüfungsämtern bzw. Rechnungshöfen.

Eine Betrachtung der vom „Auditor“ vorgelegten Arbeitspläne zeigt, dass versucht wird, die Behörden flächendeckend zu prüfen, aber auch besondere Reformmaßnahmen zu begleiten.¹

Seit dem Jahr 2002 findet eine jährliche Prüfung von „performance measures“ statt.² Der APA ist gesetzlich verpflichtet, an das Department of Planning and Budget zu berichten, welche Qualität die

¹ Vgl. Commonwealth of Virginia: APA (JLARC: Annual Workplan Salary Scale Adjustments Quality Control Review) 2002, S. 3; vgl. Commonwealth of Virginia: APA (JLARC: Annual Workplan Salary Scale Adjustments) 2004, S. 10; vgl. Commonwealth of Virginia: APA (JLARC: Annual Workplan Salary Scale Adjustments) 2005, S. 3

² Vgl. Auditor of Public Accounts. Reports. 29. Januar 2007. http://www.apa.state.va.us/reports/web_reports_search.asp

Leistungsindikatoren und –ziele der staatlichen Behörden haben. Aufgrund eigener Analysen spricht der APA Empfehlungen aus.¹

Für ihre Untersuchungen zieht der APA Stichproben. Zu folgenden Ergebnissen und Empfehlungen kam der APA in seinem letzten Bericht:

- Die Behörden (97,4 %) aktualisieren ihre Messgrößen und Ziele zeitgerecht und vollständig.
- Die Reliabilität der Ergebnisse beträgt 91,6 %. Durch interne Kontrollen kann diese erhöht werden.
- Das Handbuch des Department of Planning and Budget enthält keine Angaben, wie die Behörden interne Kontrollen durchzuführen haben, um die Reliabilität ihrer Messgrößen sicherzustellen. Bei den Behörden scheinen kaum interne Kontrollen zu existieren und wenn, dann sind sie nicht dokumentiert und informell. Daher sollte das Department of Planning and Budget hierzu Richtlinien formulieren.
- In einem nächsten Schritt sollte das PBB-System, welches zur Zeit aus „outcome“ und „output“-Größen besteht, um „efficiency measures“ erweitert werden.
- Unter der Führung des „Council on Virginia’s Future“ wurden wegweisende Verbesserungen des PBB-Systems erzielt. Dieses sollte langfristig bestehen bleiben (bisher ist ein Einsatz bis zum Jahre 2008 geplant).
- Das EDV-System sollte noch dahingehend verbessert werden, dass eine automatisierte Überprüfung des Datenmaterials möglich ist. Eine verbesserte User-Kontrolle wird auch erwartet.

¹ Vgl. Code of Virginia, Section 30-133

- Die Methodik zur Kostenkalkulation von Projekten muss vom Department of Planning and Budget eindeutig definiert werden.
- Lobend erwähnt wird die neue Struktur des Haushaltsplanes, indem Haushaltsmittel und Leistungsgrößen miteinander verknüpft wurden.¹

Der vorliegende Bericht des APA hat ein hohes Niveau. Die jährlichen Kontrollen (zu denen der APA verpflichtet ist) mit den daraus resultierenden Empfehlungen tragen sicherlich zu einer kontinuierlichen Verbesserung des PBB-Systems bei. Somit nimmt der APA eine wichtige Rolle im PBB-System wahr.

3.3.2.3 Department of Planning and Budget (DPB)

Das DPB wurde 1976 gegründet. Durch die Gründung des DPB wurden Haushaltsabteilungen und Verantwortlichkeiten für die Finanzplanung vereint. Seit 1976 hat das DPB wechselnde Verantwortlichkeiten übernommen.² Gesetzlich ist es zu zahlreichen Aufgaben verpflichtet. Im Folgenden werden jene aufgeführt, bei denen ein Zusammenhang zu einer leistungsorientierten Budgetierung besteht:

- *“Development and direction of an integrated policy analysis, planning, and budgeting process within state government. ...*
- *Formulation of an executive budget.*
- *Conduct of policy analysis and program evaluation for the Governor.*

¹ Vgl. Commonwealth of Virginia: APA (Review Of Performance Measures: Report on Audit For The Year Ended June 30, 2005) 2006, S. 4ff.

² Vgl. Department of Planning & Budget: History of Planning and Budgeting Agencies. 22. April 2006. < <http://www.dpb.virginia.gov/about/history.cfm>>

- *Continuous review of the activities of state government focusing on budget requirements in the context of the goals and objectives determined by the Governor and the General Assembly and monitoring the progress of agencies in achieving goals and objectives. ...*
- *Development and operation of a system of standardized reports of program and financial performance for management.*
- *Coordination of statistical data by reviewing, analyzing, monitoring, and evaluating statistical data developed and used by state agencies ...*
- *Development, coordination and implementation of a performance management system involving strategic planning, performance measurement, evaluation, and performance budgeting within state government.*
- *Development, implementation, and management of an Internet-based information technology system to ensure that citizens have access to performance information.*
- *Development, implementation and management of an Internet-based information technology system ...*
- *Development, coordination and management of a school efficiency review program...*
- *For every even-numbered year's legislative session, preparation and submission of a six-year financial plan comprised of the usual biennial budget, projections of revenues, and estimates of appropriations required for each major program for an additional four-year period.”¹*

¹Department of Planning & Budget: DPB's Authority and Responsibilities. 22.April 2006. <<http://www.dpb.virginia.gov/about/authority.cfm>>

Das DPB beklagt, dass seit 1990 konstant finanzielle Mittel und Stellen gekürzt wurden, obwohl die Behörde zusätzliche Aufgaben erhalten hat:

- 1992 wurde das DPB gesetzlich verpflichtet, Programme und Dienstleistungen der Behörden zu identifizieren, den generellen Zweck der Programme und Messgrößen zur Bewertung und Überprüfung der Dienstleistungen darzustellen.
- Im Jahre 2000 wurde gesetzlich festgehalten, dass das DPB ein „performance management system“ entwickeln soll, welches eine strategische Planung, Leistungsmessung und einen leistungsorientierten Haushalt ermöglicht.
- 2003 musste das DPB Personal für den „Council on Virginia’s Future“ abstellen.¹ Dieses entwickelt ein „new performance leadership system“. Das DPB ist hierbei u. a. zuständig für die Weiterentwicklung des PBB-Systems und die Überprüfung der Effizienz und Effektivität.²
- 2003 wurde dem DPB auch gesetzlich übertragen, ein „performance management system“ zu etablieren, welches einen revidierten strategischen Planungsprozess für die Staatsbehörden enthält. Auf dieser Basis sollen lang- und mittelfristige Ziele identifiziert werden sowie „program outputs“ und „performance measures“.³

Eine Betrachtung dieser Aufgaben in ihrer chronologischen Reihenfolge lässt vermuten, dass die Kompetenz des DPB bei der

¹ Vgl. Commonwealth of Virginia: DPB (DPB Strategic Plan 2005) 2005, S. 1f.

² Vgl. Commonwealth of Virginia: Council on Virginia’s Future (Report Document Nr. 15) 2005, S. 24, Abb. 8 und S. 29

³ Vgl. Commonwealth of Virginia: DPB (DPB Strategic Plan 2005) 2005, S. 1f.

Entwicklung eines PBB-Systems als nicht ausreichend empfunden wurde. Dieses würde die Einberufung des „Council on Virginia's Future“ erklären, welcher letztendlich eigene Systemvorgaben entwickelt hat (s. hierzu auch Abschnitt 3.3.2.5), sowie auch die Ressourcenkürzungen beim DPB (38,5 % Personalreduzierung seit 1990¹) begründen.

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass gesetzlich seit 1992 sowohl die konzeptionelle Ausgestaltung, Etablierung, Weiterentwicklung und Überprüfung des PBB-Systems dem DPB übertragen wurde, jedoch signifikante Änderungen, insbesondere im Bereich der strategischen Planung, 2003 von dem „Council on Virginia's Future“ formuliert wurden, welcher personell vom DPB unterstützt wird. Durch die Zuordnung von Personal hat das DPB weiterhin Einfluss auf den Reformprozess, durch die Einberufung des „Council“ jedoch ist die Autorität des DPB stark angegriffen. Auch organisatorisch ist das DPB im Rahmen seiner PBB-Aufgaben dem „Council“ untergeordnet und wurde somit in diesem Bereich in seiner Selbstständigkeit beschnitten.

3.3.2.4 Joint Legislative Audit and Review Commission

Die Joint Legislative Audit and Review Commission (JLAR) wurde 1973 gegründet. Ihre Funktion besteht darin, die Tätigkeiten und Leistungen von staatlichen Behörden und Programmen zu analysieren und zu bewerten. In der Kommission sind Mitglieder des Senats und der Delegierten vertreten, die zumeist auch Funktionen in den Haushaltsausschüssen wahrnehmen. Dem Komitee ist ein permanenter Mitarbeiterstab zugeordnet.²

¹ Vgl. Commonwealth of Virginia: DPB (DPB Strategic Plan 2005) 2005, S. 3

² Vgl. Commonwealth of Virginia: JLARC (2005 Report to the General Assembly) 2005, S. 1

Studien und Berichte werden auf Veranlassung der Legislative vom JLAR verfasst. Diese befassen sich mit den folgenden Inhalten:

- Das JLAR untersucht Bereiche, die gleiche Aufgaben bzw. überschneidende Aufgaben wahrnehmen, mit dem Ziel, eindeutige Zuteilungen zu erreichen bzw. eine doppelte Aufgabenerledigung zu vermeiden.
- Weiterhin werden Behörden betrachtet, die gesetzliche Anforderungen nicht zu erfüllen scheinen.
- Es wird versucht, festzustellen, ob Behörden ihre Aufgaben effektiver und effizienter erfüllen können.
- Es wird analysiert, inwieweit sich die Qualität der staatlichen Dienstleistungen steigern lässt.

Die Berichte werden der Legislative vorgelegt. Sie enthalten auch Empfehlungen. Ggf. durch weitere Untersuchungen wird vom JLARC festgestellt, ob die Empfehlungen umgesetzt wurden. Bisher hat das JLARC 320 Berichte veröffentlicht.¹

Das JLARC weist darauf hin, dass seit ihrem Bestehen die Kommission im Jahresdurchschnitt 1,5 Millionen Dollar kostet, die jährlichen durchschnittlichen Einsparungen, die aufgrund ihrer Empfehlungen erzielt wurden, jedoch das Zehnfache dieser Summe umfassen. Weiterhin gibt es zahlreiche Einsparungen, die nicht nachgewiesen werden können: Allein dadurch, dass das JLARC als Aufsichtsbehörde fungiert, haben viele staatliche Behörden sich bemüht, ihr wirtschaftliches Handeln zu verbessern. Auch führt das JLARC Aufgaben durch, die nicht zu Einsparungen führen, z. B.

¹ Vgl. Commonwealth of Virginia: JLARC (2005 Report to the General Assembly) 2005, S. 1-4

werden Maßnahmen, die von Behörden durchgeführt werden, dahingehend überwacht, dass die gesetzlich festgelegten Bedingungen eingehalten werden. Weiterhin informiert das JLARC durch Berichte die Legislative.¹

Das JLARC weist daraufhin, dass es in einer Studie für das „Governing“-Magazin als „a national leader of performance auditing“ betrachtet wird. Auch eine andere Organisation, die „National Legislative Program Evaluation Society“, hat zwei kürzlich erschienene Studien des JLARC („Information Technology Study“ und „Emergency Medical Service Study“) ausgezeichnet.²

Das JLARC betont in seinem Bericht von 2005 ebenfalls, dass es auch als Aufsichtsbehörde für das DPB agiert. Das JLARC ist ebenfalls gesetzlich verpflichtet (seit dem Jahre 2000), Virginia's „performance budgeting“-Ansätze zu analysieren und zu kommentieren. Das JLARC hat darüber hinaus Personal für den „Council on Virginia's Future“ zur Verfügung gestellt und beginnt, wie alle anderen Behörden, derzeit mit dem Entwurf der eigenen „performance measures“. Diese ersten Entwürfe werden bereits vom Council on Virginia's Future bewertet.³

Das JLARC betont die national herausragende Stellung, die es im Bereich von „performance auditing“ hat. Dieses steht im offenen Widerspruch dazu, dass erst zurzeit Leistungsindikatoren entwickelt werden.

¹ Vgl. Commonwealth of Virginia: JLARC (2005 Report to the General Assembly) 2005, S. 5-7

² Vgl. Commonwealth of Virginia: JLARC (2005 Report to the General Assembly) 2005, S. 44-46

³ Vgl. Commonwealth of Virginia: JLARC (2005 Report to the General Assembly) 2005, S. 52

Das JLARC ist seit dem Jahr 2000 mit der Weiterentwicklung einer leistungsorientierten Budgetierung insofern betraut, als es die vom DPB entwickelten Ansätze bewertet. Jedoch scheint die Zusammenarbeit zwischen DPB und JLARC nicht zu befriedigenden Ergebnissen geführt zu haben, da 2003 der „Council on Virginia’s Future“ einberufen wurde, welcher dann ein stark reformiertes PBB-System konzeptioniert hat. Zwischen dem JLARC und dem APA gibt es Tätigkeitsüberschneidungen, da der APA gesetzlich zu einer jährlichen Überprüfung des PBB-Systems verpflichtet ist. Trotz aller Ansprüche des JLARC hat die Behörde real nur eine untergeordnete Funktion im PBB-System.

3.3.2.5 Council on Virginia’s Future

Der „Council on Virginia’s Future“ wurde 2003 per Gesetz gegründet. Dieses geschah u. a. auf Initiative des Gouverneurs. Ziel war, die Lebensqualität, fokussiert auf bestimmte Bereiche (z. B. Erhöhung des Bildungsniveaus), für die nächsten 10-15 Jahre zu verbessern. Schnell wurde vom „Council“ erkannt, dass das bisherige System der Planung und Leistungsmessung hierzu angepasst werden musste. Der „Council“ entwarf ein neues System, welches auch als „performance leadership“ bezeichnet und die strategische Planung mit dem Budget verbindet.¹

Die Leitung des „Council’s“ hat der Gouverneur. Weiterhin besteht der „Council“ aus Mitgliedern der Haushalts- und Finanzausschüsse sowie Delegierten der Legislative und der Regierung, jedoch auch sogenannten „Business and Community Members“, also

¹ Vgl. Commonwealth of Virginia: Council on Virginia’s Future (Report Document Nr. 15) 2005, S. 2

Privatpersonen. Die Zusammensetzung des Council's ist gesetzlich festgelegt:

„§ 2.2-2683 ...

The council shall be composed of 18 members that include eight legislative members and 10 nonlegislative members as follows:

- 1. The Governor;*
- 2. The Speaker of the House;*
- 3. The majority and minority leaders of the House of Delegates;*
- 4. The Chairman of the House Committee on Appropriations;*
- 5. The President Pro Tempore of the Senate;*
- 6. The majority and minority leaders of the Senate;*
- 7. The Chairman of the Senate Finance Committee;*
- 8. One nonlegislative citizen member appointed by the Speaker of the House:*
- 9. One nonlegislative citizen member appointed by the Senate Committee on Privileges and Elections;*
- 10. Two Cabinet Secretaries appointed by the Governor; and*
- 11. Five nonlegislative citizen members appointed by the Governor.”¹*

Die Arbeit wird von Verwaltungseinrichtungen mit einem festen Mitarbeiterstab unterstützt, denen bestimmte Aufgaben und Themenblöcke zugeordnet sind. Auch das DPD und das JLARC

¹ House Bill 2097, Article 28, §2.2-2683

haben für die Arbeit des Council's Mitarbeiter abgestellt (s. hierzu auch die Abschnitte 3.3.2.4 und 3.3.2.3).¹

Ausgehend vom dem Satz „*You can't manage what you don't measure*“² wurde eine sogenannte „Roadmap“, ein detaillierter Plan, entworfen, um ein neues Rechnungslegungssystem zu etablieren. Seit 2003 hat der „Council“ folgende weitere Aktivitäten durchgeführt:

- Entwicklung einer Vision für Virginia mit einer Prioritätensetzung,
- Entwicklung eines neuen strategischen Planungs- und Budgetierungsmodells,
- Darstellung einer neuen Dienstleistungsstruktur,
- Initiierung eines kontinuierlichen Verbesserungsprozesses,
- Entwicklung von langfristigen Zielen,
- Entwicklung einer Organisationsstruktur, die die Entwicklung eines neuen PBB-Systems unterstützt,
- Sicherstellung der Finanzierung des neuen PBB-Systems,
- Entwicklung einer „Scorecard“,
- Außendarstellung des Council's gegenüber Wirtschaft und interessierten Bürgern und
- Veröffentlichung von Leistungsindikatoren.³

¹ Vgl. Commonwealth of Virginia: Council on Virginia's Future (Report Document Nr. 15) 2005, S. 3

² Commonwealth of Virginia: Council on Virginia's Future (Report Document Nr. 15) 2005, S. 4

³ Vgl. Commonwealth of Virginia: Council on Virginia's Future (Report Document Nr. 15) 2005, S. 5ff.

Weiterhin wurden den einzelnen Fachgruppen Aufgaben und finanzielle Mittel zugeordnet. Für 2005 und 2006 wurden insgesamt ca. 4,57 Millionen Dollar veranschlagt.¹

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass Virginia mit der konzeptionellen Erweiterung bzw. Neugestaltung seines PBB-Systems ehrgeizige Ziele verfolgt. Für die Gestaltung und Implementierung dieses Systems ist eine Projektorganisation unter Leitung der Politik zuständig, der sogenannte „Council on Virginia's Future“. Die bisherigen Verantwortlichen für das PBB-System, wie das DPB und das JLARC, wurden in diese Projektstruktur als Mitglieder von Projektteams eingebunden. Positiv hervorzuheben ist der feste Aufgabenplan mit zugeordneten Aufgaben und finanziellen Mitteln, den der Council entworfen hat. Dadurch, dass der Council vom Gouverneur geleitet wird, ist die Gestaltung des PBB-Systems sozusagen „Chefsache“ geworden. Auch dieses hat bei der Umsetzung dieser umfassenden Budgetreform sicherlich positive Effekte.

In einem Bericht von 2002 wurde festgehalten, dass die Politik Leistungsinformationen kaum für ihre Entscheidungen nutzt.² Dadurch, dass der Council von der Politik geleitet wird, die auch für strategische Vorgaben („visions“ and „long-term objectives“) verantwortlich ist, kann diese Schwäche des bisherigen Systems beseitigt werden.

Die Projektorganisation wurde aufgrund der Unzufriedenheit mit dem bisherigen System und den hierfür Verantwortlichen (hauptsächlich

¹ Vgl. Commonwealth of Virginia: Council on Virginia's Future (Report Document Nr. 15) 2005, S. 29

² Vgl. Commonwealth of Virginia: JLARC (Interim Report: Review of State Spending) 2002, S. V

dem DPB) entworfen. Projektorganisationen haben vorübergehenden Charakter. Das bedeutet, es bleibt weiterhin offen, welche Behörde zukünftig das „new performance leadership“-System betreut. Dieses könnte nach Auflösung der Projektorganisation zu Problemen führen. Als weitere Schwäche der Projektorganisation könnte sich auch mittelfristig erweisen, dass alle Mitglieder des „Council's“ hauptamtlich andere Aufgaben wahrnehmen. Dieses kann zu Terminschwierigkeiten führen bzw. die Aufgabenerledigung im Rahmen des neuen PBB-Systems verzögern. Die Leitung des „Council's“ besteht zum großen Teil aus Politikern. Diese bekleiden nur ein Amt auf Zeit. Ein personeller Wechsel kann ebenfalls die kontinuierliche Arbeit des „Council's“ gefährden.

3.3.3 Elemente von „performance leadership“

Das neu konstruierte „performance leadership“-System verfolgt mehrere Ziele:

- Es sollen strategische Pläne erstellt werden, die auch als Managementinstrument auf unterschiedlichen Ebenen genutzt werden können.
- Die Organisationen erstellen konkrete Visionen darüber, wohin sie sich in den nächsten Jahren bewegen.
- Die Effizienz und Effektivität der Dienstleistungen, die die Behörden für ihre Kunden erbringen, soll verbessert werden.
- Sinnvolles Datenmaterial zur Unterstützung von Entscheidungen soll erstellt werden.
- Die gesamte Leistungsfähigkeit über alle Verwaltungsorganisationen soll erhöht werden.

- Eine Optimierung der Planungsabläufe wird angestrebt.¹

Im Folgenden wird auf das „performance leadership“-System eingegangen und die einzelnen Elemente des Systems vorgestellt.

3.3.3.1 Strategische und operative Planung und Leistungsmessung

3.3.3.1.1 Strategische Planung

Strategische Planung ist in Virginia im „GOVERNMENT PERFORMANCE AND RESULTS ACT“ gesetzlich festgelegt:

„CHAPTER 55.1..

§ 2.2-5510 *Strategic Plan.*

A. Each agency shall develop and maintain a strategic plan for its operations. The plan shall include:

- 1. A statement of the mission, goals, strategies, and performance measures of the agency that are linked into the performance management system directed by longterm objectives;*
- 2. Identification of priority and other service populations under current law and how those populations are expected to change within the time period of the plan; and*
- 3. An analysis of any likely or expected changes in the services provided by the agency.*

B. Strategic plans shall include the following information:

- 1. Input, output, and outcome measures for the agency;*

¹ Vgl. Commonwealth of Virginia: DPB (Agency Planning Handbook) 2005, S. 6f.

2. *A description of the use of current agency resources in meeting current needs and expected future needs, and additional resources that may be necessary to meet future needs; and*
 3. *A description of the activities of the agency that have received either a lesser priority or have been eliminated from the agency's mission or work plan over the previous year because of changing needs, conditions, focus, or mission.*
- C. *The strategic plan shall cover a period of at least two years forward from the fiscal year in which it is submitted and shall be reviewed by the agency annually.*
- D. *Each agency shall post its strategic plan on the Internet.*¹

Die Definition weist darauf hin, dass Virginia ein integratives Planungssystem einführt. Das heißt, es existiert eine starke Verbindung zwischen strategischer und operativer Planung. Die strategischen Ziele sollen mit einem Leistungsmanagementsystem verknüpft sein.

Der strategische Plan soll mindestens zwei Jahre umfassen. Nach Ansicht der Verfasserin ist es keine gute Lösung, die Behörden den Zeitrahmen beliebig wählen zu lassen. Dieses wird dazu führen, dass einige Behörden einen strategischen Plan für zwei Jahre entwerfen, andere für fünf Jahr usw. ,was z. B. Vergleiche und Auswertungen erschweren würde. Weiterhin sollte ein strategischer Plan die langfristige Planung darstellen und somit einen längeren Zeitraum als zwei Jahre umfassen.

¹ House Bill 2097, Article 28, CHAPTER 55.1 § 2.2-5510

In dem ersten PBB-Handbuch von 1998 war dieser Sachverhalt konkreter beschrieben. Dort war festgelegt, dass die strategischen Pläne einen Zeitraum von sechs Jahren darstellen.¹

Mitte 2005 hat das Virginia Department of Planning and Budget (DPB) Anweisungen zum Entwurf strategischer Pläne und sogenannter „service area plans“, also Pläne für Dienstleistungsbereiche, für die Behörden herausgegeben.² Im weiteren Verlauf wurde ein Handbuch für die Behörden erstellt.³ Eine neue Auflage ist bereits im September 2006 erschienen.⁴

Der „Council on Virginias Future“ und die Behörden entwickeln die strategischen Pläne arbeitsteilig. Der „Council“ ist verantwortlich für die Erstellung der Visionen, der langfristigen Ziele und der Darstellung, welche gesellschaftlichen Auswirkungen erreicht werden sollen. Weiterhin kontrolliert der „Council“, ob die angestrebten höherwertigen Ziele erreicht werden. Die Behörden sind verantwortlich für die Erstellung der strategischen Pläne auf Basis der vorgegebenen Visionen und langfristigen Ziele, die Entwicklung der Dienstleistungspläne für bestimmte Bereiche, die Implementierung der Pläne und Kontrolle der Zielerreichung sowie ggf. der Einleitung von Korrekturmaßnahmen.⁵

¹ Vgl. Commonwealth of Virginia (Virginia's Handbook on Planning and Performance for State Agencies and Institutions) 1998, S. 20ff.

² Vgl. Commonwealth of Virginia: DPB (Instructions for Preparing Agency Strategic Plans and Service Area Plans) 2005, S. 1ff.

³ Vgl. Commonwealth of Virginia: DPB (Agency Planning Handbook) 2005, S. 1ff

⁴ Vgl. Commonwealth of Virginia: DPB (Agency Planning Handbook) 2006, S. 1ff

⁵ Vgl. Commonwealth of Virginia: DPB (Agency Planning Handbook) 2006, S. 9

Die Beschreibung im Handbuch weist, wie oben dargestellt, darauf hin, dass der „Council“ Visionen für die einzelnen Behörden vorgibt. Der Gesetzestext (s. o.) erwähnt jedoch Visionen nicht als Vorgabe. Nach Ansicht der Verfasserin ist es dringend notwendig, die gesetzlichen Anforderungen mit den grundlegenden Meilensteinen des Handbuchs zu vereinheitlichen.

Das DPD hat eine wichtige Rolle im Rahmen von Virginia's PBB-System und ist insbesondere für die Konzeption der Pläne zuständig. Daher erscheint es besonders interessant, den strategischen Plan des DPD zu betrachten. Der strategische Plan von 2005 hat die folgenden Auffälligkeiten:

Er umfasst 30 Seiten. Auf diesen Seiten werden außer Zielen und Messgrößen auch die gesetzlichen Verpflichtungen des DPB dargestellt. Auch werden Umwelteinflüsse genannt, die die Arbeit der Behörde tangieren könnten. Weiterhin beschreibt das DPD mehrfach seine Produkte und Dienstleistungen. Auch werden Tätigkeiten und Zuständigkeiten seit 1990 chronologisch dargestellt. In unterschiedlichen Textabschnitten der strategischen Planung werden Personalkürzungen beklagt.¹

Der Umfang des strategischen Planes ist negativ zu beurteilen. So wie er aufgebaut ist, werden die Zusammenhänge einer integrativen Planung nicht verdeutlicht. Die Bemängelung von Personalkürzungen, aber auch insgesamt die Rechtfertigung der seit 1990 geleisteten Arbeit gehören nicht in eine strategische Planung.

¹ Vgl. Commonwealth of Virginia: DPB (DPB Strategic Plan 2005) 2005, S. 1-30

Es werden vier allgemeine, langfristige und somit strategische Ziele dargestellt, z. B. dass das DPD stets die Regierung und Behörden durch hochwertiges Finanzmanagement unterstützt.¹

Das beantragte Gesamtbudget des DPB wird für die kommenden zwei Haushaltsjahre dargestellt. Ihm gegenübergestellt werden die Ausgaben für das letzte Haushaltsjahr. Danach werden Dienstleistungsbereiche („service areas“) beschrieben. Für jeden Dienstleistungsbereich wird wiederum für zwei Jahre das dazugehörige Budget dargestellt. Weiterhin werden Leistungsindikatoren und Strategien beschrieben. Bei den kurzfristigen Zielen erfolgt ein Hinweis darauf, auf welches allgemeine Ziel sich dieses bezieht.² Diese Angaben werden im Wesentlichen in den Haushaltsplan übernommen, daher wird die Verfasserin im nächsten Abschnitt, der die operative Planung beschreibt, ausführlich auf diese Angaben eingehen.

Nach Ansicht der Verfasserin ist der strategische Bericht des DPB unübersichtlich und zu umfangreich. Die Kernaussagen können nur mühsam nachvollzogen werden. Virginia's strategische Planung ist eigentlich nicht vorhanden, da nur Budgetaufstellungen für die kommenden zwei Haushaltsjahre beschrieben werden. Der Daseinszweck der Behörden, Visionen sowie längerfristige Ziele werden zwar dargestellt, diesem sind jedoch keine konkreten Leistungsstandards zugeordnet.

¹ Vgl. Commonwealth of Virginia: DPB (DPB Strategic Plan 2005) 2005, S. 10

² Vgl. Commonwealth of Virginia: DPB (DPB Strategic Plan 2005) 2005, S. 11ff.

3.3.3.1.2 Operative Planung und Leistungsmessung

Im folgenden Abschnitt werden die Messgrößen dargestellt, analysiert und bewertet, die im operativen, zweijährigen Haushalt dargestellt werden, sowie Auszüge aus dem aktuellen Haushaltsplan betrachtet:

| | |
|-----------|---|
| Goal | <i>"...A goal is a broad statement of the long-term results needed to accomplish the organization's mission and achieve its vision. ...Even though the planning period is tied to a biennium, a goal is long term and may extend past that period."</i> ¹ |
| Objective | <i>"An objective is a description of the results that, when achieved, moves an organization toward its stated goals. There can be any number of objectives associated with a goal..."</i> ² |
| Measure | <i>"A measure is a meaningful indicator used to determine performance: a criterion or value used to determine the magnitude or degree of something, a tool used by management and members of the organization to determine the effect initiative and activities are having on the accomplishment of objectives and goals. Measures are assigned to objectives. An objective can have one or multiple measures...Measurement commonly occurs in one of three different formats, input, output, or outcome. ..."</i> ³ |
| Baseline | <i>"A baseline is a description or measure of the current state..."</i> ⁴ |
| Target | <i>"A target is the specific level of performance the organization is striving to achieve..."</i> ⁵ |

¹ Commonwealth of Virginia: DPB (Agency Planning Handbook) 2006, S. 29

² Commonwealth of Virginia: DPB (Agency Planning Handbook) 2006, S. 30

³ Commonwealth of Virginia: DPB (Agency Planning Handbook) 2006, S. 30f.

⁴ Commonwealth of Virginia: DPB (Agency Planning Handbook) 2006, S. 32

⁵ Commonwealth of Virginia: DPB (Agency Planning Handbook) 2006, S. 32

Abbildung 11: Auszug aus dem Haushaltsplan (2006-2008) von Virginia

Department of Accounts

Mission Statement

Provide a uniform system of accounting, financial reporting, and internal control adequate to protect and account for the Commonwealth's financial resources while supporting and enhancing the recognition of Virginia as the best managed state in the nation.

Agency Goals:

- Maintain the integrity of the accounting and payroll systems of the Commonwealth to provide for accurate financial and accounting information.
- Strengthen oversight and improve agency internal controls.
- Produce a comprehensive annual financial report (CAFR) that receives an unqualified audit opinion and receives the Certificate of Excellence in Financial Reporting from the Government Finance Officers Association (GFOA).
- Coordinate and develop enterprise systems.
- Retain and develop staff.
- Efficiently and effectively operate service bureaus to serve the payroll and accounting needs of agencies participating.

Customers Served:

- Commonwealth Agencies and Institutions
- Local Political Subdivisions
- Citizens of the Commonwealth
- Commonwealth Employees
- Commonwealth goods and service providers
- Bond Ratings Agencies
- Legislative Branch Members and Employees

Agency Budget Summary

| | General Fund | Nongeneral Fund | TOTAL | Personnel Costs | Other Costs | Positions |
|--------------------------------------|---------------|-----------------|---------------|-----------------|---------------|-----------|
| OPERATING BUDGET HISTORY: | | | | | | |
| FY 2003 | \$69,221,342 | \$3,086,778 | \$72,308,120 | \$7,683,553 | \$64,624,567 | 102.00 |
| FY 2004 | \$150,383,729 | \$4,236,778 | \$154,620,507 | \$6,400,491 | \$148,220,016 | 102.00 |
| FY 2005 | \$8,182,413 | \$42,000 | \$8,224,413 | \$6,873,371 | \$1,351,042 | 103.00 |
| FY 2006 | \$8,546,452 | \$42,000 | \$8,588,452 | \$7,526,523 | \$1,061,929 | 97.00 |
| NEW OPERATING BUDGET SUMMARY: | | | | | | |
| FY 2007 Base Budget | \$8,546,452 | \$42,000 | \$8,588,452 | \$6,007,867 | \$2,580,585 | 97.00 |
| FY 2007 Addenda | \$787,249 | \$291,665 | \$1,078,914 | \$1,021,935 | \$56,979 | 6.00 |
| FY 2007 TOTAL | \$9,333,701 | \$333,665 | \$9,667,366 | \$7,029,802 | \$2,637,564 | 103.00 |
| FY 2008 Base Budget | \$8,546,452 | \$42,000 | \$8,588,452 | \$6,007,867 | \$2,580,585 | 97.00 |
| FY 2008 Addenda | \$776,465 | \$291,665 | \$1,068,130 | \$1,021,935 | \$46,195 | 6.00 |
| FY 2008 TOTAL | \$9,322,917 | \$333,665 | \$9,656,582 | \$7,029,802 | \$2,626,780 | 103.00 |

Agency Summary of Recommended Operating Budget Addenda

- ▶ Transfer centrally funded amounts to agency budgets

Adjusts the agency budget to reflect amounts moved from Central Appropriations to cover the cost of items such as the continuation of 2005 and 2006 salary and health insurance premium increases, and changes in retirement and disability contribution rates. For each year, \$535,882 (GF) and \$16,665 (NGF).

► **Adjust funding for agency expenditures related to cost of basic operations**

Adjusts funding for changes in operating costs related to central agency services and various charges. These include rental charges at the seat of government, procurement fees, property insurance premiums, and workers compensation insurance premiums. It also includes adjustments for changes in project management and security provided by the Virginia Information Technologies Agency and the transformation to service-based billing for technology services other than hardware and software. For 2007, \$38,330 (GF). For 2008, \$32,546 (GF).

► **Support the increased workload in the Payroll Service Bureau and the Fiscal Service Bureau.**

Provides two positions for the Payroll Service Bureau and the Fiscal Service Bureau to enable the agency to have the manpower to provide the services required. No additional funding is needed since the positions are funded through a reimbursement for services rendered by the agencies served. For 2007, two positions.

► **Provide one position for the Line of Duty Program**

Provides funding and one position to support processing of the Line of Duty insurance claims. The 2005 General Assembly passed a bill allowing state employees injured in the line of duty anytime after July 1, 1972 to submit claims for health insurance benefits. This action has resulted in an increased number of Line of Duty insurance claims, necessitating an additional position to handle the increased workload. For 2007, \$74,295 (GF) and one position. For 2008, \$69,295 (GF).

► **Strengthen Enterprise Risk Management in the Commonwealth**

Provides funding for two positions for the expansion of statewide internal control and oversight initiatives. Strengthening and improving internal controls is important in securing the continued public trust in the Commonwealth's financial operations. For 2007, \$138,742 (GF) and two positions. For 2008, \$138,742 (GF).

► **Establish the Commonwealth Charge Card Rebate Fund**

Establishes the Commonwealth Charge Card Rebate Fund to deposit rebate revenue earned on the Commonwealth's statewide charge card programs in order to support administration and oversight of the programs. For 2007, \$275,000 (NGF) and one position. For 2008, \$275,000 (NGF).

Agency Service Areas:

Financial Systems Development

DOA management recognizes the increasing value of information generation as a service. Integration between systems continues to increase, particularly between mainframe and desktop processing environments. This functional activity supports the operation of the statewide general ledger system (CARS), the statewide payroll system (CIPPS), and the statewide fixed asset system (FAACS), as well as other related statewide financial information systems.

This area includes the ongoing planning needed to promote the coordinated development and integration of hardware, database systems, application programs, and communications within DOA and between DOA and its customers. All planning is done in conformance with the guidelines of the Virginia Information Technology Agency (VITA). Weekly management status meetings and the annual update to the agency information technology plan are used to support this activity.

| Service Area Budget | 2007 Dollars | 2008 Dollars | 2007 Positions | 2008 Positions |
|--|------------------|------------------|----------------|----------------|
| Base Budget | \$625,807 | \$625,807 | 6.00 | 6.00 |
| <i>Transfer centrally funded amounts to agency budgets</i> | \$47,264 | \$47,264 | 0.00 | 0.00 |
| Total for Service Area | \$673,071 | \$673,071 | 6.00 | 6.00 |

Objective: Comply with established deadlines to upgrade software and implement systems enhancements to be legislative mandates.

| Key Performance Measure(s) | Measure Baseline(s) | Measure Targets(s) |
|--|---------------------|---------------------------|
| Percent of the time vendor established software upgrade deadlines are met. | 100%, 2005. | 100%, 2006-2008 biennium. |

Quelle: Commonwealth of Virginia: DPB (Governor's Biennial Executive Budget 2006-2008) 2005, S. B 387-388

Eine wichtige Rolle im neuen Haushaltsplan spielen die Dienstleistungsbereiche. In der Vergangenheit gab es einen Haushaltsplan und, hiervon getrennt, ein Leistungsindikatorensystem. Zwischen den beiden Dokumenten bestand kein Zusammenhang. Jetzt sind diese durch Dienstleistungsbereiche miteinander verknüpft.¹

Im Haushaltsplan (s. auch Abbildung 11) befinden sich für jede Behörde eine kurze Darstellung ihres Daseinszweck, ihrer übergeordneten Ziele, ihrer Kunden, das Gesamtbudget und das Budget differenziert nach Dienstleistungsbereichen, denen wiederum Ziele und „key performance measures“ zugeordnet wurden. Budgetveränderungen (Budgeterhöhungen und -reduktionen) werden nach Darstellung des Gesamtbudgets begründet.² Laut der vorangestellten Definition sollen sich die Ziele des Dienstleistungsbereichs (objectives) von den allgemeinen langfristigen Zielen der Behörde (goals) ableiten. Welches „objective“ jedoch welchem „goal“ zugeordnet werden kann, ist oftmals nur schwer ersichtlich. Hier wäre ein Verweis sinnvoll. Dieser war in der strategischen Planung des DPB, die im vorherigen Abschnitt dargestellt wurde, vorhanden. Vielleicht wurde aus Gründen der Übersichtlichkeit auf diesen Verweis generell im Haushaltsplan verzichtet. Dass die Behörden ihre Kunden aufführen, hält die Verfasserin für sinnvoll. Hierdurch wird die Serviceorientierung bei den einzelnen Mitarbeitern der Behörden verstärkt. Eine Betrachtung der Kunden

¹ Vgl. Commonwealth of Virginia: DPB (Agency Planning Handbook) 2006, S. 11

² Vgl. Commonwealth of Virginia: DPB (Governor's Biennial Executive Budget 2006-2008) 2005, S. B 2- B 879

und ihrer Erwartungen führt auch dazu, dass die Ziele besser formuliert werden können.

Im Internet kann der interessierte Bürger die jeweiligen Behörden und ihre einzelnen „performance measures“ betrachten. In der Eingabemaske kann eine Vorauswahl zwischen den Behörden und der Art der Leistungsgrößen, die betrachtet werden sollen, also zwischen „performance measures“ oder „key performance measures“, getroffen werden.¹ Diese Darstellung ist nach Meinung der Verfasserin sehr gut gelungen.

Dass eine Unterscheidung zwischen „performance measures“ oder key performance measures“ sinnvoll sein kann, zeigt stellvertretend das Beispiel des DPD. Hier werden insgesamt 122 measures dargestellt, jedoch nur zwei „key performance measures“.²

Im in der Abbildung 11 dargestellten Haushaltsplan werden sinnvollerweise, wahrscheinlich ebenfalls aus Übersichtsgründen, nur „key performance measures“ aufgeführt.

Leider befindet sich im Handbuch zur operativen Planung kein Hinweis darauf, was der Unterschied zwischen einer „measure“ und einer „key performance measure“ ist.³ Eine Vervollständigung dieses Sachverhaltes erscheint dringend notwendig.

Insgesamt betrachtet ist der Haushaltsplan von Virginia bemerkenswert einheitlich und übersichtlich. Positiv hervorzuheben ist, dass die Trennung zwischen dem „alten“ inputorientierten Haushalts-

¹ Vgl. Commonwealth of Virginia. Department of Planning & Budget: Virginia performs. 19. Dezember 2006. < <http://vaperforms.virginia.gov/agencylevel/src/reportmenu.cfm> >

² Vgl. Commonwealth of Virginia. Department of Planning & Budget: Virginia performs. 19. Dezember 2006. < <http://vaperforms.virginia.gov/agencylevel/src/reportmenu.cfm> >

³ Vgl. Commonwealth of Virginia: DPB (Agency Planning Handbook) 2006, S. 1ff.

plan und dem leistungsorientierten Haushaltsplan beseitigt wurde. Folgende Verbesserungen sind nach Ansicht der Verfasserin noch notwendig:

- Beim weiteren Aufbau einer leistungsorientierten Budgetierung sollte eine Verbindung zwischen dem Budget und Zielen (objectives) mit Zielerreichungsgraden erfolgen. Zzt. ist lediglich eine Zuordnung zwischen Dienstleistungsbereichen und Budget erkennbar.
- Eine strategische Planung existiert nicht. Diese ist zu entwickeln.
- Die Erklärung wichtiger Begriffe (z. B. „key performance measures“) fehlt und sollte in den relevanten Unterlagen (z. B. Handbüchern zum PBB-System) ergänzt werden.

3.3.3.2 Kosten- und Leistungsrechnung

Im Abschnitt 3.2.3.1.2 zur operativen Planung wurden unterschiedliche Messgrößen dargestellt und bewertet. Ein Ergebnis dieses Abschnittes war, dass in Virginia viele Leistungsgrößen definiert wurden. Leider werden die „Kosten“ nicht definiert. Trotz umfangreicher Dokumente und Anleitungen zur Budgetaufstellung finden sich hierzu keine Erläuterungen. Im Haushaltsplan¹ wird jedoch der Begriff „Cost“ verwandt. Diese sind dem jeweiligen Dienstleistungsbereich zugeordnet.

Eine Analyse der Messgrößen und Ziele zeigt, dass auf dieser Ebene kaum Kosten definiert werden. Eine typische Messgröße ist z. B., dass die Anzahl derjenigen Obdachlosen, denen eine dauerhafte

¹ Vgl. Commonwealth of Virginia: DPB (Governor's Biennial Executive Budget 2006-2008) 2005, S. B 2- B 879

Bleibe vermittelt wird, um einen bestimmten Prozentsatz erhöht werden soll.¹ Die Kosten für diese Maßnahme werden jedoch nicht dargestellt.

Konsequenterweise empfiehlt der APA dem DPD eine Hinzunahme von „efficiency measures“ in das PBB-System, da diese Kosteninformationen enthalten. In diesem Zusammenhang sollte auch methodisch dargestellt werden, wie die Kosteninformationen zu ermitteln sind.²

3.3.3.3 Benchmarking

Virginia war neben Unternehmen und lokalen Behörden der einzige Staat, der als „benchmarking partner“ für nationale Berichte in den Bereichen „customer-driven strategic planning“³ und „performance measurement“⁴ ausgewählt wurde. Das bedeutet jedoch lediglich, dass Virginia's „best-practice-Ansätze“ in den oben genannten Bereichen für die Erstellung dieser Berichte verwandt wurden.

In dem „Budget Document“ von 1999 wird darauf hingewiesen, dass die im vorhergegangenen Abschnitt beschriebenen „performance measures“ **zukünftig** für Benchmarking benutzt werden sollen, welches zurzeit noch nicht angewandt wird. Benchmarking soll

¹ Vgl. Commonwealth of Virginia: APA (Review Of Performance Measures: Report on Audit For The Year Ended June 30, 2005) 2006, S. 19, Appendix B

² Vgl. Commonwealth of Virginia: APA (Review Of Performance Measures: Report on Audit For The Year Ended June 30, 2005) 2006, S. 8

³ Vgl. Federal Benchmarking Consortium (Report: February 1997) Serving the American Public: Best Practices in Customer-Driven Strategic Planning. 18. Mai 1999. <<http://www.npr.gov/library/papers/benchmrk/customer.html>>

⁴ Vgl. U.S. Office of the Vice President 1997: National Performance Review: Benchmarking Study Report

innerhalb des Staates zwischen den einzelnen Behörden praktiziert werden sowie zwischen Virginia und anderen Staaten und der Wirtschaft stattfinden.¹

Der wegweisende Bericht für den Entwurf eines PBB-Systems vom „Council on Virginia’s Future“ von 2005 hält ebenfalls den Aufbau eines Benchmarking-Systems fest:

„The objective of this component of the performance leadership system is to create a culture of continuous improvement in state government, based on best businesses practices, that tracks progress, rewards performance and measures success against established benchmarks.“²

Bisher erfolgt ein ausführliches Benchmarking nur im Schulwesen. Seit 2002 werden unterschiedliche Studien und Untersuchungen durchgeführt. Im Wesentlichen werden Schulen bzw. einzelne Schulformen anhand von Leistungskriterien miteinander verglichen. Best-Practice-Ansätze werden beschrieben und ihre Übertragbarkeit auf andere Schulen überprüft. Vorbilder hierfür waren ähnlich gelagerte Untersuchungen in Texas und Arizona. Es wird angestrebt, die einzelnen Untersuchungen flächendeckend für Virginia durchzuführen.³

¹ Vgl. Commonwealth of Virginia (Budget Document) 1999, E-2

² Commonwealth of Virginia: Council on Virginia’s Future (Report Document Nr. 15) 2005, S. 13

³ Vgl. Commonwealth of Virginia: JLARC (2005 Report to the General Assembly) 2005, S. 19ff., vgl. Commonwealth of Virginia: E.L. Hamm and Associates (School Efficiency Review: Surry County Public School Divisions) 2005, S. I; vgl. Commonwealth of Virginia: MGT of America (Clarke County School Division) 2006, S. iff.

3.3.3.4 IT-Unterstützung

Die einzelnen Behörden können per Internet, mit einem speziellen „Log-In“, ihre Daten eingeben.¹ Weiterhin gibt es noch eine spezifische Anwendung für PBB („the strategic and service area planning model“), in der die Leistungsindikatoren eingetragen werden sollen. Dieses System wird auch an neue Anforderungen angepasst, zumindest werden „Updates“ erwähnt.²

In welcher Höhe Investitionen in die IT erfolgt, um es an PBB anzupassen, wird nicht erwähnt.

Die oben dargestellten IT-Anwendungen scheinen jedoch relativ neu zu sein und sind bestenfalls Zwischenlösungen. In seinem wegweisenden Bericht von 2005 formulierte der „Council on Virginia’s Future“, dass sowohl eine Zwischenlösung und eine effektive, langfristige Systemlösung entwickelt werden sollen. Die IT-Systeme sollen die Wiedergabe, Speicherung und Auswertung von Datenmaterial für die Planung, den Haushalt und die Leistungsmessung ermöglichen.³

3.3.3.5 Anreiz- und Sanktionsmaßnahmen

In dem Bericht des „Council on Virginia’s Future“ von 2005 wird die Absicht erklärt, ein Belohnungssystem zu entwickeln. Dieses soll Anreize für Behördenmitarbeiter darstellen. Gleichzeitig soll den Mitarbeitern die Angst genommen werden, dass eine erhöhte

¹ Vgl. Commonwealth of Virginia: DPB (Instructions for 2007 Budget Submissions) 2006, S. 13f.

² Vgl. Commonwealth of Virginia: DPB (Instructions for 2007 Budget Submissions) 2006, S. 17f.

³ Vgl. Commonwealth of Virginia: Council on Virginia’s Future (Report Document Nr. 15) 2005, S. 13

Effizienz zu Budgetkürzungen und Personaleinsparungen führt. Im Haushalt von 2004 wurden bereits geringe Haushaltsmittel hierfür eingestellt. Diese sollen u. a. für Fortbildungsmaßnahmen verwandt werden.¹

Eine leistungsbezogene Bezahlung wurde individuell für einzelne Führungskräfte vereinbart. Beispielsweise erhält der Direktor des „Virginia Retirement System“ für die Erfüllung von vereinbarten Leistungszielen einen Bonus von 5 % auf sein Grundgehalt. Der „Chief Investment Officer“ bekommt sogar einen Bonus von bis zu 50 % zusätzlich zu seinem Gehalt bei der Erfüllung von vertraglich festgelegten Leistungszielen.² Dieses sind jedoch Ausnahmen. Im Handbuch von 2006, in dem das PBB-System erläutert wird, finden sich keine Angaben zu Anreizen oder Sanktionen.³

Die Verfasserin kommt somit zu der Schlussfolgerung, dass zwar die Absicht besteht, flächendeckend ein Anreizsystem im Rahmen des PBB-Prozesses zu entwickeln, hierzu jedoch noch kein Konzept vorliegt.

3.3.3.6 Decision Packages / ZBB

Im Prozess der Haushaltsaufstellung in Virginia spielen sogenannte „decision packages“ eine bedeutende Rolle. Das Budget für das Vorjahr wird als „base budget“ bezeichnet, dieses kann sich aus zwei Gründen erhöhen: erstens durch sogenannte technische Anpassungen, z. B. auf der Grundlage von allgemeinen Gehaltserhöhungen,

¹ Vgl. Commonwealth of Virginia: Council on Virginia's Future (Report Document Nr. 15) 2005, S. 13f.

² Vgl. Commonwealth of Virginia: JLARC (Implementation Review: Virginia Information Technologies Agency) 2003, S. 9 (Fußnote)

³ Vgl. Commonwealth of Virginia: DPB (Agency Planning Handbook) 2006, S. 1ff.

oder zweitens durch „decision packages“. Maßnahmen, die zu hohen Einsparungen oder Kosten führen, beispielsweise neue Initiativen, sind als sogenanntes „decision package“ darzustellen. Im Rahmen der Haushaltsberatungen wird dann über diese entschieden.¹

Es gibt zahlreiche Formblätter, die zur Beantragung ausgefüllt werden müssen.² Die Bürokratisierung wird hierdurch erhöht. Auf der anderen Seite kann dieses auch eine Hürde darstellen, die verhindert, dass leichtfertig zusätzliche Haushaltsmittel beantragt werden.

In Virginias Softwareprogramm für den Haushalt finden sich Datenmasken, in denen die als notwendig erachteten Informationen hinterlegt werden.³ Für diesen Bereich besteht also eine EDV-Unterstützung.

Folgende Informationen muss eine Behörde für die Beantragung eines „decision packages“ (außer Behördenname und dergleichen) mindestens liefern:

- Eine ausführliche Beschreibung des Vorhabens,
- eine Zuordnung von Prioritäten (eine „1“ wird dem wichtigsten Vorhaben zugeordnet; alle „decision packages“ müssen eine unterschiedliche Nummer haben),

¹ Vgl. Commonwealth of Virginia: DPB (Agency Planning Handbook) 2006, S. 18

² Vgl. Commonwealth of Virginia: DPB (Instructions for Preparing the Decision Packages: 2006-2008 Biennial Budget) 2005, S. 10ff.

³ Vgl. Commonwealth of Virginia: DPB (Instructions for Preparing the Decision Packages: 2006-2008 Biennial Budget) 2005, S. 10ff.

- eine Darstellung der Kosten über 6 Jahre und darüber, ob es sich um einmalige Zuschüsse handelt, sowie die Methodendarstellung der Kostenkalkulation,
- die einzelnen Aktivitäten, die einem „decision package“ zugeordnet sind, müssen beschrieben werden,
- die erwarteten Resultate („outcomes“) sind zu formulieren und es ist zu erläutern, wie diese gemessen werden sollen; der Zusammenhang mit bestehenden Leistungsindikatoren ist darzustellen,
- Konsequenzen für den Fall der Zustimmung oder der Ablehnung,
- der Bedarf für die angestrebte Maßnahme ist darzustellen, z. B. Umwelteinflüsse oder gesetzliche Änderungen,
- analysierte Alternativen
- und Auswirkungen auf das Personal.¹

Deutlich wird, dass für die Beantragung zusätzlicher Haushaltsmittel zahlreiche Informationen zu liefern sind. Anhand dieser können die politisch Verantwortlichen besser den Nutzen und die Notwendigkeit zusätzlicher Maßnahmen beurteilen. Die „decision packages“ unterstützen das PBB-System, da messbare Resultate darzustellen sind und – falls vorhanden - eine Verbindung zu bestehenden Leistungszielen aufgezeigt werden muss.

Dieser Ansatz scheint aus einer historischen Budgetreform, dem ZBB, zu stammen. Ein zentrales Instrument von ZBB waren ebenfalls die „decision packages“, in denen auch der Zweck einer Maßnahme,

¹ Vgl. Commonwealth of Virginia: DPB (Instructions for Preparing the Decision Packages: 2006-2008 Biennial Budget) 2005, Appendix A.

die Konsequenzen des Wegfalls der jeweiligen Aktivität, Leistungsindikatoren, alternative Maßnahmen und Kosten und Nutzen beschrieben wurden (s. Abschnitt 2.2.4).

3.3.3.7 SWOT

Eine SWOT-Analyse ist ein bekanntes strategisches Instrument in der Betriebswirtschaftslehre. Kurz formuliert nutzt es eine Organisation, um ihre Stärken (**S**trengths) und Schwächen (**W**eaknesses) zu analysieren. Weiterhin um die Umwelteinflüsse hinsichtlich Chancen (**O**pportunities) und möglicher Gefahren (**T**hreats) zu betrachten.

Im Handbuch zur Haushaltsaufstellung wird diese Methode zur Unterstützung der Erstellung der strategischen Pläne kurz erwähnt, jedoch nicht näher erläutert.¹

Ob und in welchem Umfang die Behörden diese Methodik tatsächlich nutzen, ist unklar. Sie wird von der Verfasserin an dieser Stelle aus Gründen der Vollständigkeit erwähnt. Die SWOT-Analyse scheint jedoch im PBB-System keine tragende Bedeutung zu haben.

3.3.4 Zusammenfassung und kritische Würdigung von „performance leadership“

Im Jahre 2002 kam das JLARC zu folgender Feststellung:

„Agencies have produced strategic plans, mission statements, and required performance measures. State agencies and institutions have developed approximately 800 performance measures. However, the system in place today does not seem to be an integral part of executive branch decision making, management, or budget

¹ Vgl. Commonwealth of Virginia: DPB (Agency Planning Handbook) 2006, S. 9, Abbildung 1

development. In addition, there is little use of performance management information by the General Assembly.”¹

Das JLARC stellt somit fest, dass auf der einen Seite ein PBB-System aufgebaut wurde, auf der anderen Seite die “klassische Haushaltsaufstellung” verwendet wird und beide Systeme unabhängig voneinander betrieben werden.

Letztendlich interessiert die Politik lediglich die klassische Haushaltsaufstellung, sicherlich weil es das bekannte und somit vertraute System ist. Weiterhin erfolgt die tatsächliche Mittelzuweisung auf Basis der bisherigen Haushaltspositionen. Ein bekanntes Dilemma; dieses war ein Grund für das Scheitern vieler „historischer“ Budgetreformen. Wegweisend hat der „Council on Virginia’s Future“ im Januar 2005 ein Strategiepapier zur Einführung eines neuen PBB-Systems, -genannt: „Performance Leadership“-erstellt. Positiv hieran ist, dass sich die Politik dieser Thematik angenommen hat. Für die Einführung eines umfassenden neuen Konzeptes zur Haushaltsaufstellung und -verwendung, erscheint dieses unbedingt nötig. Auch der Titel „Performance Leadership“ ist positiv zu bewerten: Die Führung soll auf der Basis von Leistung erfolgen. Hierzu sind Leistungsdaten, also ein PBB-System notwendig.

Das neu erstellte PBB-System wird von der Verfasserin als gut beurteilt, auch wenn es in vielen Bereichen noch am Anfang steht. Es ist jedoch gelungen, einen einheitlichen, leistungsorientierten Haushaltsplan zu entwickeln: Die Leistungsdaten werden nicht getrennt (z. B. im Anhang dargestellt), sondern sind Bestandteil des

¹ Commonwealth of Virginia: JLARC (Interim Report: Review of State Spending) 2002, S. 70

operativen Haushaltsplans. Ein wichtiger Aspekt ist hierbei die Formulierung von Dienstleistungsbereichen, denen Budget und Leistungsinformationen zugeordnet werden. Es wäre empfehlenswert, im weiteren Verlauf der Reform noch eine Zuordnung des Budgets zu Zielen und Zielerreichungsgraden anzustreben. Dann wäre es möglich, zu erkennen, welche Kosten ein formuliertes Ziel verursacht.

Zu bemängeln ist das Fehlen einer strategischen Planung. Bisher erfolgt die Planung lediglich für zwei Jahre, bis auf Ausnahmen, z. B. bei der Beantragung neuer Vorhaben in Form von „decision packages“. Weitere wesentliche Schwachstellen sind die unklaren Vorgaben zu Kostenaspekten, ein fehlendes Benchmarking (dieses findet zzt. lediglich im Schulbereich statt) und unvollständige Handbücher, in denen maßgebliche Aspekte von „performance leadership“ nicht beschrieben werden (z. B. fehlt die Definition für „key performance measures“). Der APA mahnt auch das Fehlen von „efficiency measures“ an. Dieses sind Messgrößen, die Kosteninformationen enthalten. Hier kann auch ein Zusammenhang zur fehlenden Kostenrechnung dargestellt werden.

Ein ausgesprochen innovativer und sehr intelligenter Ansatz ist die Formulierung von „decision packages“. Dieses wurde aus der historischen Budgetreform Zero-based Budgeting übernommen und dahingehend angepasst, dass „decision packages“ lediglich für die Beantragung zusätzlicher Maßnahmen beschrieben werden müssen. Hierdurch wird der enorme Arbeitsaufwand, der bei ZBB zu betreiben ist, vermieden, gleichzeitig wird jedoch sehr transparent dargestellt, welche Kosten und welcher Nutzen eine neue Maßnahme beinhaltet und inwieweit Alternativen erwogen wurden. Auch die Prioritätensetzung, die das Ressort bei der Formulierung von „decision packages“ vorzunehmen hat, unterstützt die politischen

Entscheidungsträger bei der Zuordnung von knappen Ressourcen zu Maßnahmen. Diese Methodik ist sehr ausgereift, da sie eine gute EDV-Unterstützung hat und ausführliche Handlungsanweisungen erstellt wurden.

Eine Schwäche der Reform „performance leadership“ kann in der Organisation liegen. Der „Council on Virginia’s Future“ hat wichtige Weichenstellungen geleistet, es scheint jedoch mehr eine ad-hoc-Einrichtung (eingesetzt bis zum Jahr 2008) zu sein. Positiv ist der große Einfluss, den der Council dadurch ausübt, dass in ihm wichtige politische Entscheidungsträger eingebunden sind. Hierin liegt jedoch auch die Schwäche, da ein politisches Amt immer ein Amt auf Zeit ist und somit ein personeller Wechsel unvermeidbar ist. Da die Erarbeitung von Konzepten und ihre Implementierung im Allgemeinen nicht zu den originären Aufgaben eines Politikers gehört, besteht auch die Gefahr, dass dieses bei Zeitmangel gegenüber anderen Aufgaben zurückgestellt wird.

Das DPB ist zuständig für die Verfeinerung und Implementierung des Konzepts, letztendlich also das ausführende Organ. In diesem Zusammenhang verfasst das DPB Handbücher und führt Schulungen durch. Das DPB war in der Vergangenheit, erstmalig für den Haushalt 1996-1998, zuständig für die Einführung eines PBB-Systems. Dieses wurde dann mit dem neuen Konzept des „performance leadership“ verworfen. Festzuhalten bleibt, dass das DPB durch das Einsetzen des „Council on Virginia’s Future“ Autorität verloren hat. Trotzdem ist es, wahrscheinlich mangels Alternative, weiterhin Hauptakteur bei der Implementierung des neuen PBB-Systems. Ein wichtiger Aspekt, nämlich der der strategischen Planung, wird weiterhin durch das DPB vernachlässigt. Auch die vom DPB erstellten Handbücher enthalten nicht alle notwendigen Begrifflichkeiten und Definitionen (s. oben). Die Übertragung der

inhaltlichen Ausgestaltung und Implementierung des neuen PBB-Systems auf das DPB stellt somit ein Risiko für die gesamte Reform dar.

Vermindert wird das oben angesprochene Risiko durch die jährlichen Kontrollen und Empfehlungen des APA (Auditor of Public Accounts) zum PBB-System, die von der Verfasserin als gut beurteilt werden. Die Rolle des JLARC im PBB-System ist nicht eindeutig definiert. Maßgebliche Beiträge zur Verbesserung der PBB-Reform sind nicht erkennbar.

Bei aller Kritik, die Kombination der Akteure aus „Council“, DPB und APA hat es geschafft - innerhalb eines kurzen Zeitraums -, einen einheitlichen, leistungsorientierten Haushaltsplan zu erstellen. Daher wird die Reform „performance leadership“ insgesamt als positiv beurteilt.

3.4 Kritische Würdigung der PBB-Konzepte und ihrer Erfolgsfaktoren

In den vorherigen Abschnitt wurden die PBB-Ansätze in Florida, Texas und Virginia betrachtet. Diese Staaten wurden ausgewählt, weil sie als Vorreiter für den Einsatz dieser Budgetreform gelten.

Die Einführung und der Betrieb des PBB-Systems wurde von den drei Staaten organisatorisch und konzeptionell unterschiedlich gelöst:

In Florida wurde die Federführung einer hierfür eigens gegründeten Behörde – OPPAGA – übertragen. Die Mitarbeiter der Behörden wurden aus dem Rechnungshof versetzt. Somit verlief die Gründung dieser Behörde – im Personalbereich - weitestgehend kostenneutral.

Das LBB (Legislative Budget Board), eine Institution der Legislative in Texas, war der Hauptakteur bei der Einführung von PBB in Texas. Diese Behörde besteht bereits seit 1949 und hat seitdem die

Aufgabe, den Budgetprozess zu optimieren. 1973 wurde dem LBB bereits der Auftrag erteilt, ein Rechnungswesen für die Behörden zu etablieren, in dem eine Rechnungslegung auf Leistungsbasis erfolgt sowie eine Überprüfung und Auswertung der Ergebnisse. 1992 entwickelte das LBB in Zusammenarbeit mit dem Büro des Gouverneurs das „strategic planning and budgeting system (SPB).

In Virginia erfolgte zunächst ebenfalls die Übertragung für die Einführung eines PBB-Systems auf eine bereits bestehende Behörde, das DPB (Department of Planning and Budgeting). Diesem wurde 1992 die konzeptionelle Ausgestaltung, Etablierung, Weiterentwicklung und Überprüfung des PBB-Systems übertragen. Das vom DPB entwickelte „performance management system“ wurde jedoch insgesamt als nicht befriedigend empfunden. 2003 übernahm der „Council on Virginia’s Future“ die Federführung und implementierte ein geändertes PBB-System. Durch die Zuordnung von Personal hat das DPB weiterhin Einfluss auf den Reformprozess, durch die Einberufung des „Council’s“ jedoch ist die Autorität des DPB stark angegriffen.

Sicherlich ist es am sinnvollsten, die Einführung einer PBB-Reform auf eine Behörde zu übertragen, die schon seit langem hiermit Erfahrung hat, wie eben das LBB. Dieses ist jedoch, wie das Beispiel des DPB in Virginia zeigt, nicht immer ein „Erfolgsgarant“. OPPAGA dagegen hat die Einführung von PBB über einen Zeitraum von ca. 7 Jahren ausgesprochen engagiert betrieben. Allerdings ist kritisch anzumerken, dass, nachdem die Einführung bei allen Behörden abgeschlossen war, dieses konsequenterweise zur Auflösung von OPPAGA hätte führen müssen, umso mehr, da das PBB-System seitdem konzeptionell nicht weiterentwickelt wurde. OPPAGA hat sich aber stattdessen weiteren Aufgaben zugewandt, die vergleichbar sind mit der Tätigkeit des Rechnungshofes, sodass hier

nun in der Aufgabenwahrnehmung doppelte Strukturen bestehen. Dieses ist negativ zu beurteilen und spricht dagegen, im Zuge einer Reform neue Behörden zu konstituieren.

Organisatorisch sehr gut gelungen ist ebenfalls in Texas die Aufgabenteilung zwischen DPB und dem SAO (State Auditor's Office). Der SAO überprüft die im Rahmen von PBB erhobenen Daten auf Reliabilität und Validität der Daten. Es erscheint sinnvoll, dass diese Aufgaben von einer neutralen Behörde übernommen werden, da dadurch die Objektivität gesichert ist. Weiterhin verlangt ein „performance audit“ auch tiefgehende methodische Kenntnisse, die beim SAO vorhanden sein sollten. Der Prüfungsansatz des SAO überzeugt durch seine strukturierte Vorgehensweise, aber auch durch innovative Ansätze.

Als Kontrollinstanz wurde in Virginia der APA (Auditor of Public Accounts) eingesetzt, also eine ähnliche Institution wie das SAO. Seit dem Jahr 2002 führt dieser eine jährliche Prüfung von „performance measures“ durch. Aufgrund der Analysen spricht der APA Empfehlungen aus. Die ausgesprochenen Empfehlungen werden von der Verfasserin als insgesamt die Qualität des PBB-Systems steigend und damit als sehr sinnvoll eingeschätzt.

Diese überprüfende, unabhängige Instanz fehlt in Florida. Sie wurde auch in Virginia erst eingeführt, nachdem das alte PBB-System aufgrund diverser Mängel weitestgehend verworfen wurde. Gerade die Übertragung einer methodischen Datenprüfung im Rahmen von PBB auf eine unabhängige Instanz kann zum Erfolg dieser Reform beitragen. Somit kann dieses organisatorische Konstrukt als kritischer Erfolgsfaktor betrachtet werden.

Der wichtigste „Keyplayer“ bei einer umfassenden Budgetreform ist jedoch die Politik. Dieses zeigt sich auch in den untersuchten Staaten. Um eine umfassende Budgetreform durchzuführen, ist eine

starke politische Unterstützung unabdingbar, schließlich müssen hohe zusätzliche Ressourcen bereitgestellt werden, um zusätzliche Mitarbeiter, externe Berater usw. zu bezahlen. Aber auch große Investitionen in die EDV müssen getätigt werden. Weiterhin muss viel Überzeugungsarbeit geleistet werden, denn der vertraute Haushaltsplan wird verändert und damit verändert sich auch der Prozess der Budgetaufstellung. Veränderungen führen jedoch i. d. R. zu Ängsten und Verunsicherungen. Nur wenn die Politik, insbesondere die in den Haushalt involvierten Mitglieder der Haushaltsausschüsse und die hohen politischen Ebenen wie der Gouverneur dieses unterstützen, können Widerstände überwunden werden. So hat auch die damalige Gouverneurin von Texas maßgeblich die Einführung einer leistungsorientierten Budgetierung vorangetrieben. In Virginia hat sich ein politisches Gremium dieser Thematik angenommen und entscheidend die Einführung eines neugestalteten PBB-System vorangetrieben. Vielleicht ist die Reform in Florida auch zum Stillstand gekommen, weil dort ein politischer Wechsel vollzogen wurde.

Weiterhin ist ein Ziel von PBB, dass aufgrund von Leistungsinformationen knappe Ressourcen besser und gerechter verteilt werden können. Also funktioniert diese Reform nur, wenn die zuständigen politischen Gremien auch die Leistungsinformationen ihren Haushaltsentscheidungen zugrunde legen. Während der PB²-Einführung in Florida stellte OPPAGA fest, dass die Politik die Leistungsinformationen zu einer besseren Ausübung ihrer Kontrollfunktionen nutzt. Insbesondere für sensible politische Bereiche konnte eine verbesserte Rechenschaftslegung etabliert werden. In den Haushaltsverhandlungen dagegen wurden PB²-Informationen nur teilweise genutzt. Eine Umfrage in Texas in den für die Finanzen zuständigen politischen Gremien ergab, dass das PBB-System zwar

weiterhin optimiert werden sollte, es jedoch als ein Instrument zur Ressourcenallokation auf der Basis von Leistung genutzt wird.

Aber auch noch aus einem anderen Grunde ist die Regierung wichtig. Aus ihren politischen Zielen, Visionen und Vorstellungen sollten sich letztendlich auch die im Haushaltsplan dargestellten operativen Ziele ableiten. In Texas wird dieses bereits konkret umgesetzt und in Virginia angestrebt.

Zusammenfassend wird festgestellt, dass die Organisation für die Einführung und den „Betrieb“ einer leistungsorientierten Budgetreform ein kritischer Erfolgsfaktor ist. Hier sind insbesondere drei Akteure aus den oben dargestellten Gründen wichtig:

- Die durchführende Organisation, die das Projektmanagement übernimmt, also die Implementierung der Reform, aber auch nach der Implementierung den weiteren Betrieb der Reform sicherstellen muss, indem sie ständig konzeptionelle Optimierungen einbringt, Hilfestellungen leistet, z. B. in Form von Schulungen für die Behörden, deren Anträge im Vorfeld überprüft, Erstellung von Handbüchern, aber auch den politischen Gremien Hilfestellung anbietet, für eine adäquate Softwareunterstützung sorgt usw.
- Weiterhin ist eine objektive Kontrollinstitution sinnvoll, die das von den Behörden gelieferte Datenmaterial prüft und bewertet.
- Unabdingbar für den Projekterfolg ist die Einbindung der Politik, als Projektponsor, Instanz, die die übergeordneten strategischen Ziele vorgibt und Nutzer des Systems.

Alle Staaten erwähnen an unterschiedlichen Stellen, dass im Zuge von PBB Einsparungen erzielt wurden. Der monetäre Aspekt ist jedoch schwer messbar, vor allen, da oft Einsparvorschläge dargestellt werden, von denen jedoch nur ein Teil realisiert wird.

Auch werden Personalkosten und investive Kosten, die durch die Reform entstehen, nicht gegengerechnet. Teilweise entstehen auch keine Einsparungen, jedoch werden Gelder effektiver verwendet, weil durch die Generierung von Leistungsdaten die effizientesten Maßnahmen z. B. zur Kriminalitätsbekämpfung ausgewählt werden können.

PBB wurde definiert als Reform, die zwingend Elemente enthält wie: Strategische Planung, operative Planung, Formulierung von Zielen und Definition von Leistungsindikatoren sowie die leistungsbezogene Vergabe von Haushaltsmitteln.

Nach Einführung von PBB wurden die beschriebenen Elemente in den untersuchten Staaten realisiert, wenn auch mit unterschiedlichen Ausprägungen. So sind die Leistungsstandards in Florida nur als Anhang zu finden, während in Virginia und Texas der Haushaltsplan aus Zielen und Leistungsstandards besteht. Die Verfasserin vermutet, dass die leistungsbezogene Vergabe von Haushaltsmitteln mit dem "Reifegrad" des Haushaltsplans steigt, also somit in Texas am höchsten ist. Alle untersuchten Staaten haben mehrere tausend „performance measures“ entwickelt. Aus Gründen der Übersichtlichkeit haben Texas und Virginia nur „key performance measures“ übernommen. Dieses ist aus Gründen der Übersichtlichkeit des Haushaltsplans zwingend notwendig. Ein formuliertes Ziel aller Staaten war der Aufbau einer integrierten Planung, in dem Sinne, dass zwischen der strategischen Planung und der operativen Planung ein Zusammenhang aufgebaut wird. Vorbildlich ist dieses bisher nur bei Texas gelungen. Staatsweite strategische Ziele werden von den politische Verantwortlichen vorgegeben und von den Behörden operationalisiert.

In der vorliegenden Dissertationsschrift wurde ebenfalls untersucht, ob es weitere Elemente gibt, die den Erfolg dieser Budgetreform signifikant unterstützen. Die folgenden Faktoren wurden betrachtet

- Benchmarking
- Kostenrechnung
- IT-Unterstützung
- Anreiz- und Sanktionsmaßnahmen

Benchmarking wurde sowohl als kritischer Erfolgsfaktor im Rahmen von PBB analysiert als auch dahingehend geprüft, ob es vielleicht ein Element dieser Reform ist. Beides kann weder bejaht noch verneint werden. Vergleiche von Leistungsdaten innerhalb eines Staates aber auch zwischen Staaten im Sinne von Best-Practice-Ansätzen werden zwar angestrebt, konkret gibt es hierfür jedoch wenig Beispiele. Vielleicht geschieht dieses, wenn sich die Reform mehr etabliert hat, also im zweiten Schritt. Eine Ausnahme stellt der Bildungssektor dar. Insbesondere im schulischen Bereich findet seit Jahren bei den betrachteten drei Staaten ein umfassendes Benchmarking statt.

Die Kosten- und Leistungsrechnung wurde im Rahmen der Einführung von PBB wenig thematisiert. Hier ist ein großer Unterschied zu Deutschland feststellbar: in Deutschland spielten in den letzten Jahren in der Reformdiskussion die Einführung der Kosten- und Leistungsrechnung bzw. die Einführung der kaufmännischen Buchführung eine große Rolle. Dieses mag damit zusammenhängen, dass die amerikanische Verwaltungsbuchführung vielleicht bereits weniger „kameral“ ist als die deutsche.¹ Dieses kann

¹ s. hierzu auch Budäus 2006, S. 116

von der Verfasserin jedoch nicht abschließend beurteilt werden, hierzu bedarf es einer gesonderten Untersuchung.

Eine für das PBB-System adäquate Software verursachte in allen untersuchten Staaten hohe Investitionskosten. Eine funktionierende Software wird von der Verfasserin als kritischer Erfolgsfaktor betrachtet. In einer Umfrage in Texas wurde z. B. die anwenderunfreundliche Software kritisiert. Die Vielzahl an Leistungsinformationen kann nur technisch verarbeitet und ausgewertet werden. Ist dieses „Handwerkzeug“ nur unzureichend vorhanden, wird die gesamte Reform gefährdet. Als ein Bestandteil der Einführung von PBB sollte somit die gleichzeitige Anpassung bzw. Neuanschaffung der Software betrachtet werden.

In zwei von den drei untersuchten Staaten (Florida und Texas) sind Anreize- und Sanktionen im Rahmen von PBB gesetzlich festgelegt. In Virginia wird dieses angestrebt. Dies weist daraufhin, dass Anreize und Sanktionen ein Element im PBB-System darstellen. Die Anreize gehen von Budgeterhöhung, weniger Berichtspflichten, mehr Verantwortlichkeit bis hin zu einer höheren Entlohnung. Die Sanktionen behalten Budgetkürzungen, weniger Budgetflexibilität, eine Reduzierung der Bezüge auf der Managementebene usw.

Die Anwendung dieses Instrumentes ist bisher nur vereinzelt erfolgt. Insbesondere die Anwendung der Sanktionen wurde kritisch betrachtet, da anscheinend nicht transparent vermittelt werden konnte, wann diese zum Einsatz kommen. Natürlich muss dieses Instrument auch sehr vorsichtig benutzt werden, denn als ungerecht empfundene Bestrafung führt zur Demotivation. Auf der anderen Seite müssen natürlich Mittel gegen Behörden bzw. Behördeneinheiten angewandt werden, die nachweislich nicht effektiv arbeiten. Grundsätzlich ist es jedoch einfacher, Anreize zu schaffen. Anreiz- und Sanktionsmaßnahmen stellen nach Ansicht der Verfasserin ein

Element eines PBB-Systems dar, welches jedoch erst genutzt werden, wenn tatsächlich ein ausgereiftes PBB-System, mit welchem valide und zuverlässige Daten produziert werden, vorliegt.

Interessanterweise hat die Untersuchung der drei Staaten gezeigt, dass auf Zero-Based-Budgeting (ZBB) Prinzipien zurückgegriffen wird. ZBB wurde in Florida im Rahmen von PBB diskutiert, hat sich jedoch nicht durchgesetzt. In Texas erhalten die im Haushaltsentwurf veranschlagten Maßnahmen eine Prioritätenzuordnung (Low, High und Medium). In Virginia müssen Maßnahmen, die zu hohen Einsparungen oder Kosten führen, ausführlich beschrieben und mit einer Prioritätensetzung belegt werden. Sie werden auch – in Anlehnung an ZBB – als „decision packages“ beschrieben. Die Einführung von PBB hat also zu einer Wiederbelebung von ZBB geführt. Die Darstellung von alternativen Maßnahmen mit einer Prioritätenzuordnung kann natürlich den Entscheidungsprozess in Zeiten knapper Ressourcen wesentlich verbessern. Aufgrund der vorliegenden Informationen können die Konsequenzen für das Genehmigen bzw. Streichen einer Maßnahme besser geschätzt werden. Gleichzeitig steigt durch die Generierung und Darstellung dieser Informationen die Bürokratisierung. Auf der anderen Seite wird vielleicht hierdurch auch letztendlich die Bewilligung wenig effektiver Maßnahmen und somit auch unnötiger Verwaltungsaufwand verhindert. Inwieweit die Anwendung von ZBB-Prinzipien tatsächlich einen kritischen Erfolgsfaktor für ein leistungsorientiertes Budgetsystem darstellt, kann vom heutigen Forschungsstand her noch nicht beurteilt werden.

Ein wichtiges Instrument, eigentlich für jede Budgetreform, ist ein Anwenderhandbuch. In diesem sollte ausführlich die Konzeption beschrieben werden, die einzelnen Begriffe erläutert und der Prozessverlauf erklärt werden. Eine Darstellung der einzelnen

Elemente mit Beispielen ist unabdingbar, gerade da es sich bei der Formulierung von Zielen, Leistungsstandards usw. um komplizierte Sachverhalte handelt. Ein wesentlicher Schwachpunkt der Reform in Florida ist somit das Fehlen eines Handbuchs.

Weiterhin hat es Florida versäumt, einen einheitlichen leistungs-basierten Haushaltsplan zu konzipieren. Die Leistungsdaten werden nur im Anhang des Haushaltsplans dargestellt. Nach Ansicht der Verfasserin wird dieses, - ähnlich wie in Deutschland bei der Darstellung der Kosten- und Leistungsrechnung im Anhang des Haushaltsplans – dazu führen, dass letztendlich weiterhin mit dem vertrauten „alten“ Haushaltsplan gearbeitet wird und die generierten Leistungsdaten kaum Beachtung finden. Dieses kann die Reform scheitern lassen.

In Virginia wurde bereits erkannt, welche negativen Auswirkungen die Darstellung zweier Haushalte haben kann, mit dem neu konzipierten PBB-Haushalts wurde diese Schwäche beseitigt (das vorherige PBB-System hatte ebenfalls die oben angesprochene Trennung).

Schlussendlich beantwortet werden soll im vorliegenden Kapitel, ob sich PBB in den drei untersuchten Staaten Florida, Texas und Virginia als eine erfolgreiche Budgetreform erwiesen hat, die signifikant die Leistungsergebnisse der einzelnen Staaten verbessert hat.

Für den Staat Texas, hier hat die Reform einen hohen Reifegrad, kann dieses bejaht werden. Es ist gelungen, ein integriertes Leistungssystem zu entwickeln. Bei der Entwicklung der Kennzahlen werden alle verantwortlichen Ebenen eingebunden. Dieses beginnt mit der Politik, der Gouverneur gibt die obersten strategischen Ziele vor. Hiervon ausgehend entwickeln die Behörden ihre strategischen und operativen Ziele. Das Budget wird den Maßnahmen zugeordnet,

diese sind wiederum mit Zielen und Zielerreichungsgraden verbunden. Regierungshandeln wird hierdurch transparent. Die Effektivität und Effizienz von Maßnahmen kann beurteilt und verglichen werden. Auf allen Ebenen des Staates, sowohl bei der Politik, aber auch den Behörden, wird die Reform positiv beurteilt.

In Florida hat das PBB-System leider erhebliche Schwachstellen. Z.zt. wird hier ein Stillstand beobachtet. Trotz allem hat die Reform zu Einsparungen geführt und es sind erheblich mehr Leistungsinformationen, auf deren Basis Haushaltsentscheidungen getroffen werden können, vorhanden als vor Einführung von PBB.

Nach einem Scheitern der ersten PBB-Ansätze befindet sich Virginia mit seinem neu konzipierten Haushaltsplan auf einem guten Weg. Hier sind noch Optimierungen notwendig. Jedoch ist es gelungen, einen einheitlich leistungsbezogenen Haushaltsplan zu entwickeln. Dieses hat ebenfalls positive Auswirkungen auf eine transparente und wirtschaftliche Haushaltsaufstellung und –bewirtschaftung.

4. Möglichkeiten und Grenzen der Übertragung von PBB auf Deutschland

Bereits in den 90er Jahren wurden in Deutschland viele Reformansätze in der Verwaltung registriert, die auch Elemente der Leistungsmessung beinhalteten.¹ Dieses hängt u.a. mit dem, insbesondere zu diesem Zeitpunkt populären Neuen Steuerungsmodell zusammen. *„Zu solchen Ideen und Ansätzen mit erheblichem Neuigkeitswert gehören vor allem diese Elemente des Neuen Steuerungsmodells: ...Die Betonung von Kunden-, Output- und Outcome-Orientierung und die Umsetzung in operable System des Qualitätsmanagement und der Leistungsvergleiche;...“*²

Ein Element des Neuen Steuerungsmodells ist die KLR. Diese wurde in den vergangenen Jahren von zahlreichen Kommunen und Bundesländern sowie Teilen der Bundesverwaltung eingeführt. Ein bekanntes Werk zur KLR-Einführung ist das „KLR-Handbuch für die Bundesverwaltung“.³

Diese stellte – nach eigenen Erfahrungen der Verfasserin – jedoch zumeist lediglich einen Anhang zum kameralem Haushaltsplan dar. Die Haushaltsmittelvergabe und anschließende Mittelbewirtschaftung erfolgte vorrangig auf Basis des kameralem Haushalts. Zunehmend ist in Deutschland eine Umstellung der kameralem Haushalte auf die

¹ Vgl. Damkowski/Precht 1998, S. 15 ff.

² Damkowski/Precht 1998, S. 32

³ Bundesministerium der Finanzen (Hrsgs./ Arthur D. Little (Vorschriftensammlung Bundesfinanzverwaltung, Stoffgebiet Haushaltsrecht, Abschnitt Kosten- und Leistungsrechnung) 1997, 1ff.

sogenannte Doppik zu beobachten. Hierzu haben die einzelnen Bundesländer und Kommunen unterschiedliche Ansätze entwickelt.

Als Reaktion auf die Entwicklungen der Rechensysteme des öffentlichen Haushalts wurde auf der Innenministerkonferenz von 2003 eine Reform des kommunalen Haushaltsrechts beschlossen. Die Kommunen haben die **Wahlmöglichkeit** zwischen einer Gemeindehaushaltsverordnung für ein doppisches Haushalts- und Rechnungswesen und einer Gemeindehaushaltsverordnung für die erweiterte kameralistische Buchführung. Weiterhin wurde entschieden, dass die Regelungsvorschläge für länderspezifische Gegebenheiten und konzeptionelle Unterschiede Raum lassen sollen, jedoch nicht die Grundzüge der Einheitlichkeit des kommunalen Haushaltsrechts in Frage stellen sollen.¹

Grund für die Empfehlung und dem Beschluss war u.a., dass durch die Reform des Gemeindehaushaltsrechts *„die Steuerung der Kommunalverwaltungen statt durch die herkömmliche Bereitstellung von Ausgabeermächtigungen (Inputsteuerung) durch die Vorgabe von Zielen für die kommunalen Dienstleistungen (Outputsteuerung) ermöglicht werden.“*²

Somit finden sich hier Gemeinsamkeiten zu PBB: Auch bei PBB soll eine Steuerung des Verwaltungshandelns über definierte Ziele erfolgen.

¹ Vgl. Auszug aus der Sammlung der zur Veröffentlichung freigegebenen Beschlüsse der 173. Sitzung der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder 2003, §18, S. 20

² Auszug aus der Sammlung der zur Veröffentlichung freigegebenen Beschlüsse der 173. Sitzung der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder 2003, §18, S. 19

Der bei der Innenministerkonferenz von 2003 dargestellte Textentwurf für ein Haushaltsrecht zu einem doppelischen Haushalts- und Rechnungswesen beruht auf folgenden Grundlagen:

- *„Vollständige Darstellung von Ressourcenverbrauch und Ressourcenaufkommen durch Erfassung von Aufwendungen und Erträgen anstatt Ausgaben und Einnahmen,*
- *Haushaltsplan mit Budgetstruktur und Produktorientierung,*
- *Informationen über Produkte und Verwaltungsleistungen im Haushaltsplan mit der Möglichkeit, diese zur Grundlage von Zielvereinbarungen oder Vorgaben zu machen,*
- *Drei-Komponenten-Rechnungssystem aus Ergebnisrechnung, Finanzrechnung und Vermögensrechnung (Bilanz), mit dem das kaufmännische Rechnungssystem an die Erfordernisse der Kommunen angepasst wird,*
- *Konsolidierung der Jahresabschlüsse für den Kernhaushalt der Kommune und der Abschlüsse der ausgegliederten kommunalen Eigenbetriebe, Unternehmen in Gesellschaftsform und sonstiger von der Kommune beherrschten Einrichtungen zu einem Gesamtabschluss (Konzernabschluss).“¹*

Der Textentwurf für ein Haushaltsrecht für die erweiterte kameralistische Buchführung hat die folgenden Grundsätzen:

- *„Darstellung von Einnahmen und Ausgaben unter Einbeziehung der wesentlichen Ertrags- und Aufwandspositionen,*
- *Haushaltsplan mit Budgetstruktur und Produktorientierung,*

¹ Auszug aus der Sammlung der zur Veröffentlichung freigegebenen Beschlüsse der 173. Sitzung der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder 2003, Anlage 1, S.5

- *Informationen im Haushaltsplan über Produkte und Verwaltungsleistungen,*
- *vollständige Erfassung des Sachvermögens und vollständiger Ansatz der Abschreibungen,*
- *Ausbau der Haushaltsrechnung zu einer Vollvermögensrechnung.*¹

In den folgenden Abschnitten wird geprüft, inwieweit PBB auf Deutschland übertragbar ist. Um dieses zu beurteilen, werden -wie bereits in den U.S.A- sogenannte Modellprojekte bzw. Vorreiterkommunen und Länder in Deutschland betrachtet, die sich mit einer leistungsorientierten Steuerung des Haushaltes auseinandersetzen.

Der aktuelle Stand einer leistungsorientierten Haushaltsaufstellung wird hierbei an der konkrete Umsetzung beurteilt, indem die vorliegenden produktorientierten Haushalte betrachtet werden. Der Fokus liegt dabei auf dem „Neue(n) Kommunale(n) Finanzmanagement“, im Folgenden kurz NKF genannt. Die Verfasserin hat sich hierzu aus den folgenden Gründen entschieden:

*„Das Neue Kommunale Finanzmanagement ist das fachlich fundierteste, vollständigste und praxisbezogenste Konzept zur Einführung eines doppischen Kommunalhaushalts, das zur Zeit in der Bundesrepublik vorliegt.“*²

Die zitierte Aussage wurde zwar von den NKF-Projektinitiatoren getroffen und ist somit subjektiv, sie wird jedoch durch die Tatsache

¹ Auszug aus der Sammlung der zur Veröffentlichung freigegebenen Beschlüsse der 173. Sitzung der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder 2003, Anlage 1, S.5-6

²Modellprojekt „Doppischer Kommunalhaushalt in NRW“: *Neues Kommunales Finanzmanagement – Informationsfoliensatz zum NKF*, 2005, S. 8

gestützt, dass Nordrhein-Westfalen, neben Hessen und Baden-Württemberg, konkret an einer Reformierung des Gemeindehaushaltsrechts mitgearbeitet hat, weil Doppik-Modellprojekte in diesen Ländern bestehen.

Weiterhin wurde das NKF-Projekt zu einem frühen Zeitpunkt (1999) gestartet. Es liegen Auswertungen, Erfahrungen und konkrete Umsetzungen in Form von produktorientierten Haushalten vor.

Bereits das Modellprojekt war umfassender als andere Modellprojekte, wie z.B. die Umsetzung der Doppik in Niedersachsen, da dieses Modellprojekt mit Uelzen lediglich eine „Hauptmodellkommune“ umfasste (später kamen hier noch Dannenberg und Salzgitter hinzu), während in NRW letztendlich sieben Kommunen beteiligt waren.

Die Verfasserin empfindet das NKF auch als wichtig, da es mit Nordrhein-Westfalen das bevölkerungsreichste Bundesland betrifft.

Um die Länderebene jedoch nicht zu vernachlässigen, wird auch ein Bundesland genauer betrachtet, welches eine Vorreiterrolle einnimmt. Die Entscheidung fiel für Hessen. Auch Hessen hat aktiv an der Reform der Gemeindehaushalte mitgearbeitet. Wichtiger erscheint jedoch, dass Hessen, im Gegensatz zu anderen Landeshaushalten, die die Verfasserin betrachtet hat (Hamburg, NRW, Bayern, Baden-Württemberg und Sachsen), bereits einen Produkthaushalt veröffentlicht.

Hamburg hat beispielsweise dieses Jahr (2007) im Mai erst mit der Umsetzung eines doppelhaushaltigen Haushalts begonnen, so dass es zu diesem Zeitpunkt nicht möglich ist, das Niveau des Produkthaushalts zu beurteilen.

In NRW läuft die Ausschreibung zur Umsetzung des Konzepts zur „Integrierten Verbundrechnung“.

Dieses Konzept setzt sich mit dem betriebswirtschaftlichen Hintergrund von doppelter Buchführung als Grundrechnung und daraus abgeleiteter Kosten- und Leistungsrechnung (KLR) als Basis künftiger Produkthaushalte auseinander und bezieht die Finanzrechnung, die ebenfalls aus der Doppik abgeleitet wird, zum Nachweis des Investitionsbedarfs als Voraussetzung zur Nettokreditaufnahme mit ein. Das vorliegende fachliche Rahmenkonzept wurde mit externer Unterstützung entworfen und mit den Ressorts abgestimmt. Es wurde methodisch und inhaltlich durch den wissenschaftlichen Beirat bestehend aus den Professoren Budäus, Buschor, Lüder und Mundhenke qualitätsgesichert. Dieses Konzept soll eine outputorientierte Steuerung durch Produkthaushalte ermöglichen. Es beinhaltet ebenfalls Elemente eines PBB-Haushaltes, da es eine strategische und operative Planung vorsieht sowie eine Ergebnissteuerung durch Leistungsvorgaben.¹

Das Konzept soll im Rahmen von Modellprojekten erprobt und ggf. angepasst werden.²

Das gesamte Projekt ist unter den Namen „EPOS“ bekannt. Doch wie bereits oben ausgeführt, die angestrebten Produkthaushalte auf Basis der integrierten Verbundrechnung sind leider noch nicht

¹ Vgl. Land Nordrhein Westfalen „Fachliches Rahmenkonzept zur Einführung des Produkthaushalts auf der Basis der Integrierten Verbundrechnung“ 2005, S. 6ff, Vgl. Land Nordrhein-Westfalen. Projekt EPOS:Beschluss vom 19.04.2005. 2.Juli 2007. <
<http://www.epos.nrw.de/dokumente-infos/entscheidungen-der-landesregierung/beschluss-vom-19-04.2005/view> >

² Vgl. Land Nordrhein-Westfalen. Projekt EPOS:Beschluss vom 19.04.2005. 2.Juli 2007. <
<http://www.epos.nrw.de/dokumente-infos/entscheidungen-der-landesregierung/beschluss-vom-19-04.2005/view> >

realisiert und können daher im folgenden auch nicht analysiert werden.

4.1 Kommunale Budgetreformen – das NKF-Modell

Einleitend darf festgestellt werden, dass die Kommunen sich in der Vergangenheit in Deutschland progressiver gezeigt haben als die Länder. Bestimmte Reformen, z. B. die Einführung des sogenannten „Neuen Steuerungsmodells“ und in dessen Rahmen die Kosten- und Leistungsrechnung (KLR), fanden zuerst auf der kommunalen Ebene statt. Das bekannteste kommunale Modell zur Reform des Haushaltswesens ist zurzeit das „Neue kommunale Finanzmanagement“, welches in Nordrhein-Westfalen entwickelt und erprobt wird. Dieses wird im Folgenden insbesondere hinsichtlich einer leistungsorientierten Budgetierung analysiert und evaluiert werden.

4.1.1 Organisation

Seit den 1990er Jahren fand eine Vernetzung von reformwilligen Kommunen in NRW statt. Diese setzten sich zumeist mit der Einführung des sogenannten „Neuen Steuerungsmodells“ auseinander. Das Land NRW hat diese Reformbemühungen unterstützt, indem z. B. das Haushaltsrecht praxisnah weiterentwickelt wurde. Weiterhin erstellte das Innenministerium 1999 ein Positionspapier, auf dessen Basis ein fachliches Konzept entwickelt werden sollte. Dieses Konzept sollte eine Reform des kommunalen Haushalts- und Rechnungswesens durch Einführung des doppischen Rechnungswesens beinhalten. Zur Erarbeitung des Konzepts wurde ein Modellprojekt initiiert, welches das Land NRW fachlich und finanziell unterstützt. Teilnehmer des Modellprojekts sind die Städte Brühl, Dortmund, Düsseldorf, Moers und Münster. Diese haben mit dem Innenministerium NRW und einer externen Unternehmensberatung

innerhalb eines Jahres ein Konzept erarbeitet, das im August 2000 veröffentlicht wurde. Danach begann die Phase II des Modellprojekts. In ihr wurde eine breite Diskussion der Ergebnisse implementiert sowie eine praktische Erprobung in den Modellkommunen durchgeführt.

Für die Praxiserprobung ist das Team aus fünf Modellkommunen um die Gemeinde Hiddenhausen und den Kreis Gütersloh ergänzt worden um sicherzustellen, dass alle unterschiedlichen kommunalen Gebietskörperschaften vertreten sind. Somit wurden bei der Erprobung des Konzepts die Belange aller Kommunen des Landes berücksichtigt.

Die Kommunen haben jeweils phasenweise mehrere Ämter auf das doppelte Haushaltswesen umgestellt. Dabei wurden die in der NKF-Dokumentation beschriebenen Regeln zur Planung, Bewirtschaftung und zum Abschluss des kommunalen Haushalts auf die Pilotämter angewendet. Ziel ist es, das doppelte Rechnungswesen von der Haushaltsplanung bis hin zum Jahresabschluss für den Gesamthaushalt zu erproben und einzuführen.

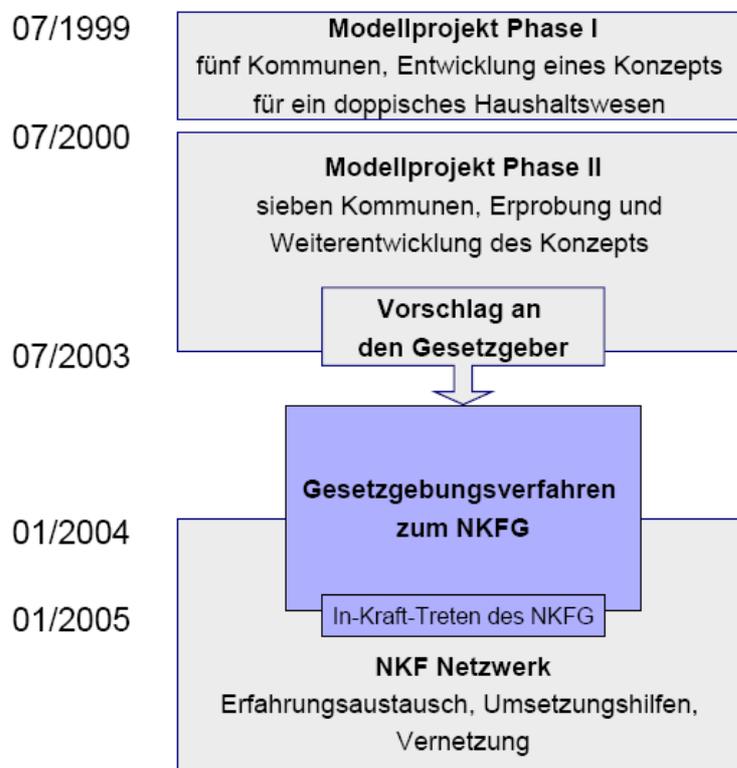
Aus der Praxiserprobung ergaben sich einige konzeptionelle Veränderungswünsche, die zu einer Neuauflage des NKF-Handbuchs führten.¹ Zusätzlich zum NKF-Handbuch werden sogenannte Handreichungen vom Innenministerium herausgegeben, die das Ziel haben, Erkenntnisse aus der örtlichen Praxis für alle Interessierten zu veröffentlichen.²

¹Vgl. Modellprojekt „Doppischer Kommunalhaushalt in NRW“ (Neues Kommunales Finanzmanagement) 2003, S. 3ff.

²Vgl. Land Nordrhein-Westfalen: Innenministerium (Neues Kommunales Finanzmanagement in Nordrhein-Westfalen – Handreichung für Kommunen) 2006, S. 4

Auf der Grundlage des Modellprojektes wurde das Haushaltsrecht grundlegend überarbeitet und 2004 ein Gesetz (Gesetz über ein Neues Kommunales Finanzmanagement für Gemeinden im Land Nordrhein Westfalen) vom Landtag verabschiedet. Gesetzlich sind die Kommunen des Bundeslandes verpflichtet, bis zum Haushaltsjahr 2009 auf die Doppik umzustellen.¹ Die folgende Abbildung bildet die einzelnen Prozessschritte ab:

Abbildung 12: Der Reformprozess zum NKFG



Quelle: Modellprojekt „Doppischer Kommunalhaushalt in NRW“: *Neues Kommunales Finanzmanagement – Informationsfoliensatz zum NKF*, 2005, S. 7

¹ Vgl. Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Nordrhein-Westfalen, Nr. 41 vom 24. November 2004, Gesetz über ein Neues Kommunales Finanzmanagement für Gemeinden im Land Nordrhein Westfalen

Im Folgenden werden die grundsätzlichen Elemente von NKF dargestellt.

4.1.2 Grundsätzliche Elemente von NKF

4.1.2.1 Reformziele

Folgende Eckpunkte sollen durch die Reform NKF realisiert werden:

- „1. Unterstützung der Budgetierung*
- 2. Eine zeitgemäße Haushaltsgliederung umsetzen*
- 3. Steuerung durch Leistungsvorgaben verbessern*
- 4. Umsetzung des Ressourcenverbrauchskonzepts*
- 5. Zuordnung von Ressourcen zu Leistungen*
- 6. Vollständige Abbildung von Vermögen und Schulden*
- 7. Einen systemkonformen Buchungsstil einführen (Doppik)*
- 8. Basis für Berichtswesen und Controlling verbessern*
- 9. Steuerung der Beteiligungen integrieren, Vereinheitlichung des Rechnungswesens im „Konzern Kommune“*
- 10. Ein modernes Finanzmanagement für die Zukunft schaffen“*

Ziel des Modellprojektes ist somit die „Erarbeitung eines Konzepts zur landesweiten vollständigen Ablösung der Kameralistik durch die Doppik.“¹

Im weiteren Verlauf des Projektes wurden noch weitere Reformziele, aber auch Umsetzungsziele formuliert:

¹Modellprojekt „Doppischer Kommunalhaushalt in NRW“: *Neues Kommunales Finanzmanagement – Informationsfoliensatz zum NKF*, 2005, S. 8

Folgende Reformziele werden beschrieben:

- *„Darstellung des vollständigen Ressourcenaufkommens und Ressourcenverbrauchs,*
- *Darstellung des vollständigen Vermögensbestands,*
- *Integration der Beteiligungen und Vereinheitlichung des Rechnungswesens im “Konzern Kommune”,*
- *outputorientierte Darstellung der Produkte,*
- *Steuerung durch Budgets ermöglichen,*
- *Unterstützung von Kosten- und Leistungsrechnung und Controlling.“¹*

Die definierten Umsetzungsziele sind:

- *„praktikables und vollständiges Konzept mit leistbarem Aufwand,*
- *Berücksichtigung kommunaler Besonderheiten,*
- *betriebswirtschaftliche Standardsoftware nutzbar machen.“²*

Auch politische Ziele werden genannt:

„NKF und politische Steuerung ...

- *Mittelfristig orientierte Outputsteuerung als Ziel:*
 - *Steuerung mit Zielvorgaben,*
 - *Controlling von Wirtschaftlichkeit und Zielerreichung*

¹ Modellprojekt „Doppischer Kommunalhaushalt in NRW“: Neues Kommunales Finanzmanagement – Informationsfoliensatz zum NKF, 2005, S. 16

² ebenda, S. 16

- *und doppeltes Haushaltswesen nach dem NKF gehören zusammen...“¹*

Die für das Projekt genannten Ziele wiederholen sich. Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass durch das NKF ein betriebswirtschaftliches Rechnungswesen übertragen werden soll, welches gleichwohl auch kamerale Belange berücksichtigt.

Aktuelle Trends, die in den letzten Jahren zu beobachten waren, sollen berücksichtigt werden. So kam es in den letzten 20 Jahren zu erheblichen Privatisierungen im öffentlichen Sektor. Verwaltungseinheiten wurden in den unterschiedlichsten Formen ausgegliedert bzw. neu gegründet - vom optimierten Regiebetrieb bis hin zur GmbH. Daher soll das NKF-Konzept eine Konzernstruktur abbilden. Die Verwaltung stellt dabei den Mutterkonzern und die ausgegliederten Einheiten die Tochterunternehmen dar.

Eine Steuerung durch Leistungsindikatoren wird auch erwähnt. Der einzige Leistungsindikator, der jedoch genannt wird, ist der „Output“. Dieses steht im Widerspruch zur gewünschten politischen Steuerung. Diese ist nur möglich, wenn auch Resultate also z. B. „Outcomes“ gemessen werden.

4.1.2.2 Drei-Komponenten-System

Im Mittelpunkt des in NRW erarbeiteten Konzeptes steht das sogenannte Drei-Komponenten-System. Basis für das Drei-Komponenten-System ist das "Speyerer Verfahren" von Prof. Dr. Dr.

¹ Modellprojekt „Doppischer Kommunalhaushalt in NRW“: *Neues Kommunales Finanzmanagement – Informationsfoliensatz zum NKF*, 2005, S. 17

h. c. Klaus Lüder.¹ Das Drei-Komponenten-System ist in der folgenden Abbildung dargestellt.



Abbildung 13: Das Drei-Komponenten-System

Quelle: Land Nordrhein-Westfalen: Innenministerium (Neues Kommunales Finanzmanagement in Nordrhein-Westfalen – Handreichung für Kommunen) 2006, S. 12

Die Ergebnisrechnung ist aus der handelsrechtlichen Gewinn- und Verlustrechnung (GuV) abgeleitet. Als Planungsinstrument wird der Ergebnisplan als wichtigster Bestandteil des neuen Haushalts bezeichnet. Das Jahresergebnis bildet den Ressourcenverbrauch der Kommune ab. Der Überschuss bzw. Fehlbetrag wird in die Bilanz übernommen und beeinflusst das Eigenkapital.²

Die Finanzrechnung und der Finanzplan beinhalten alle Ein- und Auszahlungen. Der Liquiditätssaldo aus der Finanzrechnung bildet

¹Vgl. Lüder 1991, S. 165ff.

²Vgl. Land Nordrhein-Westfalen: Innenministerium (Neues Kommunales Finanzmanagement in Nordrhein-Westfalen – Handreichung für Kommunen) 2006, S. 12

die Veränderung des Bestands an liquiden Mitteln der Gemeinde in der Bilanz ab.¹

Die Bilanz entspricht der handelsrechtlichen Bilanz. In ihr werden das Vermögen, die Schulden und das Eigenkapital ausgewiesen. Kommunale Besonderheiten werden durch die besondere Struktur dargestellt, z.B. durch die Abbildung der Arten des Infrastrukturvermögens (Straßen, etc.)²

Weiterer Bestandteil des NKF-Handbuches ist die Definition der Dienstleistungen der Verwaltung. Hierzu wurde ein einheitlicher Produktrahmen erstellt, der eine normierte Mindestgliederung nach Produktbereichen enthält. Hierdurch sollen interkommunale Vergleiche ermöglicht werden.³

Auch wurden im Rahmen des Projektes Hilfsmittel, wie z. B. ein Musterkontenrahmen (der nicht normiert werden soll) erarbeitet.⁴

In den folgenden Abschnitten werden die Planungskomponenten Ergebnisplan und Finanzplan betrachtet. Aus diesen ergibt sich in der Bewirtschaftungsphase und im Jahresabschluss die Ergebnisrechnung und die Finanzrechnung. Aber auch die Ansätze zu einer strategischen Planung werden analysiert.

¹ Vgl. Land Nordrhein-Westfalen: Innenministerium (Neues Kommunales Finanzmanagement in Nordrhein-Westfalen – Handreichung für Kommunen) 2006., S. 12

² ebenda, S. 12

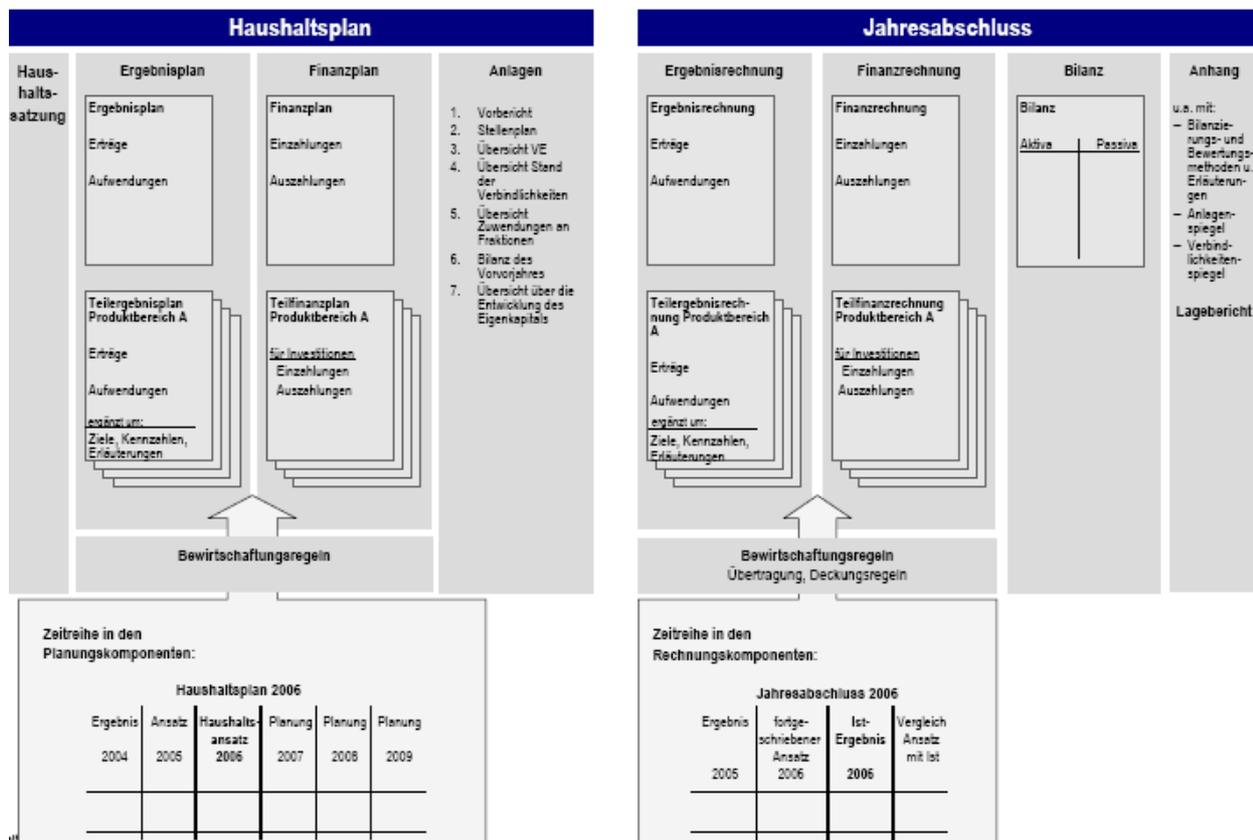
³ Vgl. Modellprojekt „Doppischer Kommunalhaushalt in NRW“ (Neues Kommunales Finanzmanagement) 2003, S. 25ff.

⁴ Vgl. ebenda, S. 34

4.1.2.3 Der Haushaltsplan – operative Planung

Der Haushaltsplan in Deutschland ist Bestandteil der operativen Planung. Er ist ein- oder zweijährig (sogenannter Doppelhaushalt). Die folgende Grafik gibt einen Überblick über die Bestandteile des Haushaltsplans und des Jahresabschlusses. Ein Zusammenhang zur mittelfristigen Planung ist ebenfalls dargestellt. Auf diesem wird im nächsten Abschnitt eingegangen. Im Folgenden wird der Haushaltsplan näher erläutert:

Abbildung 14: Der Neue Kommunale Haushalt: Übersicht.



Quelle: Modellprojekt „Doppischer Kommunalhaushalt in NRW“ (Neues Kommunales Finanzmanagement) 2003, S. 30

Wie die Abbildung oben verdeutlicht, besteht der Haushaltsplan zukünftig aus einem Ergebnisplan, einem Finanzplan und diversen Anlagen, z. B. dem Stellenplan. Der Mittelpunkt der Haushaltsplanung ist der Ergebnisplan. Der Ergebnisplan beinhaltet Auf-

wendungen und Erträge. Die geplanten Positionen der Verwaltungstätigkeit werden im Ergebnisplan dargestellt. Der Rat ermächtigt die Verwaltung mit dem Ergebnisplan, die entsprechenden Ressourcen einzusetzen.¹

Der Finanzplan stellt eine ergänzende Komponente zum Ergebnisplan dar. Im Ergebnisplan sind nur die jährlichen Abschreibungen für die Vermögensgegenstände (z. B. Schulgebäude oder Fahrzeuge) enthalten, nicht aber die im Jahr der Anschaffung zu leistenden Investitionszahlungen, daher sollen diese im Finanzplan aufgestellt werden. Weiterhin weist der Finanzplan die Finanzbedarfe der laufenden Verwaltungstätigkeit und Finanzierungstätigkeit (Kreditaufnahme, Tilgung von Krediten) aus.²

Eine outputorientierte Steuerung soll vor allem über die Teilergebnispläne, die sogenannten Produktkataloge erfolgen. Im Laufe des NKF-Modellprojekts fiel die Entscheidung zugunsten einer produktorientierten Darstellung als führendes Gliederungsprinzip (gegen eine organisationsbezogene Darstellung) des neuen Haushaltsplans. Für die Produktorientierung war ausschlaggebend, dass hierdurch der Fokus der politischen Beratungen und Entscheidungen auf die Leistungen und die Ziele des Verwaltungshandelns gerichtet wird. Um eine Vergleichbarkeit für die Kommunen in NRW sicherzustellen, wurden laut NKF-Handbuch 27 normierte Produktbereiche vorgegeben. Die weitere Gliederung des Haushaltsplanes in Produkt-

¹Vgl. Modellprojekt „Doppischer Kommunalhaushalt in NRW“ (Neues Kommunales Finanzmanagement) 2003, S. 28ff.

²Vgl. ebenda, S. 28ff.

gruppen und Produkte oder eine organisatorische Gliederung unterliegt der Verantwortlichkeit der einzelnen Kommunen.¹

Unschlüssig bleibt, warum 27 normierte Produktbereiche im NKF-Handbuch erwähnt werden, während in der „Überleitung von Produktgruppen vom NKF-Produktrahmen zum IMK-Produktrahmen“² lediglich 17 Produktbereiche aufgeführt sind. Auch die Stadt Münster (Modellkommune im Rahmen des NKF) hat 17 Produktbereiche aufgeführt: So heißt es dort: *„Aus Gründen der Übersichtlichkeit, der Haushaltsflexibilität und der Eröffnung von ausreichendem individuellem Gestaltungsspielraum zur Abbildung der örtlichen Gegebenheiten werden lediglich **17 verbindliche Produktbereiche** als Mindestgliederung für den NKF-Haushaltsplan vorgegeben.“*³

Gesetzlich festgelegt ist, dass lediglich eine Mindestgliederung nach Produktbereichen zu erfolgen hat, eine weitere Untergliederung, nach Produktgruppen und Produkten oder nach Verantwortungsbereichen ist möglich. Der untersten Gliederungsebene sind jeweils Ziele und Kennzahlen zur Messung der Zielerreichung zuzuweisen. Im Folgenden ist der Gesetzestext zu diesem Sachverhalt dargestellt:

¹ Vgl. Modellprojekt „Doppischer Kommunalhaushalt in NRW“ (Neues Kommunales Finanzmanagement) 2003, S. 32

² Vgl. Modellprojekt „Doppischer Kommunalhaushalt in NRW“ (Biskoping-Kriening/Gesetzentwurf Haushaltsrecht: Überleitung von Produktgruppen vom NKF-Produktrahmen zum IMK-Produktrahmen) 2004, S.1ff.

³ Vgl. Stadt Münster: Haushaltsplan 2007 (doppischer Haushaltsplanteil – Band 3) 2007, S. 13

„§ 4 Teilpläne

- (1) Die Teilpläne sind produktorientiert. Sie bestehen aus einem Teilergebnisplan und einem Teilfinanzplan. Sie werden nach Produktbereichen oder nach Verantwortungsbereichen (Budgets) unter Beachtung des vom Innenministerium bekannt gegebenen Produktrahmens aufgestellt.*
- (2) Die Aufstellung der Teilpläne ist nach folgenden Maßgaben vorzunehmen:*
- 1. Werden Teilpläne nach Produktbereichen aufgestellt, sollen dazu die Ziele und soweit möglich die Kennzahlen zur Messung der Zielerreichung, die Produktgruppen und die wesentlichen Produkte beschrieben werden.*
 - 2. Werden Teilpläne nach Produktgruppen oder nach Produkten aufgestellt, sollen dazu die Ziele und die Kennzahlen zur Messung der Zielerreichung beschrieben werden. Diesen Teilplänen sind die Produktbereiche nach Nummer 1 voranzustellen, deren Teilergebnispläne die Summen der Erträge und der Aufwendungen und deren Teilfinanzpläne die Summen der Einzahlungen und der Auszahlungen für Investitionen ausweisen müssen.*
 - 3. Werden Teilpläne nach örtlichen Verantwortungsbereichen aufgestellt, sollen dazu die Aufgaben und die hierfür gebildeten Produkte sowie die Ziele und die Kennzahlen zur Messung der Zielerreichung beschrieben werden. Diesen Teilplänen sind in einer Übersicht die Produktbereiche voranzustellen, deren Teilergebnispläne die Summen der Erträge und der Aufwendungen und deren Teilfinanzpläne die*

*Summen der Einzahlungen und der Auszahlungen für Investitionen ausweisen müssen.*¹

Die Ermächtigung erfolgt auf der untersten Gliederungsebene.² Das bedeutet: Werden die Organisationseinheiten als unterste Gliederungsebene dargestellt, dann erfolgt eine Mittelzuweisung an Organisationseinheiten also letztendlich auf der gleichen Ebene wie im kameralen System. Der Unterschied besteht nur darin, dass Ziele und Kennzahlen formuliert werden sollen. Hierdurch sollen die einzelnen Verwaltungseinheiten veranlasst werden, leistungsorientierter zu handeln. Die höhere Transparenz soll ebenfalls zu einer leistungsorientierten Vergabe von Mitteln führen. Nach Ansicht der Verfasserin wird die gewünschte Leistungsorientierung jedoch nur eintreten, wenn tatsächlich eine Beziehung zwischen Budget und Zielen bzw. Zielerreichungsgraden hergestellt wird. Aus den zurzeit vorliegenden Beispielen ist dieses jedoch nicht ersichtlich.

Die Aussagen zu den Zielen und Kennzahlen sind vage formuliert:

„§12

Ziele, Kennzahlen zur Zielerreichung

Für die gemeindliche Aufgabenerfüllung sollen produktorientierte Ziele unter Berücksichtigung des einsetzbaren Ressourcenaufkommens und des voraussichtlichen Ressourcenverbrauchs festgelegt sowie Kennzahlen zur Zielerreichung bestimmt werden.

¹ Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Nordrhein-Westfalen, Nr. 41 vom 24. November 2004, Gesetz über ein Neues Kommunales Finanzmanagement für Gemeinden im Land Nordrhein Westfalen, Artikel 15, § 4

² Vgl. Modellprojekt „Doppischer Kommunalhaushalt in NRW“: *Neues Kommunales Finanzmanagement – Informationsfoliensatz zum NKF*, 2005, S. 57

Diese Ziele und Kennzahlen sollen zur Grundlage der Gestaltung der Planung, Steuerung und Erfolgskontrolle des jährlichen Haushalts gemacht werden.“¹

Wie genau die Ziele und Kennzahlen den Produkten, Produktbereichen oder Organisationsbereichen zuzuordnen sind, wird nicht beschrieben. Im Gesetzestext fehlen noch weitere Angaben

- zur Darstellung der Leistungsindikatoren, z. B. tabellarisch, im Zeitablauf,
- zur Qualität der Kennzahlen (Outcome, Output, etc.) und
- zur Fragestellung, ob und wie diese auf Reliabilität und Validität zu überprüfen sind.

Auch das NKF-Handbuch trifft hierzu keine Aussagen.

Die Handreichung für Kommunen zum NKF beinhaltet ein sogenanntes NKF-Kennzahlenset, welches von allen prüfenden Stellen in NRW bei der Beurteilung von kommunalen Haushalten eingesetzt werden soll. Dieses enthält jedoch lediglich allgemeine Kennzahlen, z.B. die Steuerquote, Transferaufwandsquote, Reinvestitionsquote, Eigenkapitalquote usw.²

Die folgende Abbildung visualisiert den im Handbuch veröffentlichten Vorschlag für ein Produktblatt:

¹ Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Nordrhein-Westfalen, Nr. 41 vom 24. November 2004, Gesetz über ein Neues Kommunales Finanzmanagement für Gemeinden im Land Nordrhein Westfalen, Artikel 15, § 12

² Vgl. Land Nordrhein-Westfalen: Innenministerium (Neues Kommunales Finanzmanagement in Nordrhein-Westfalen – Handreichung für Kommunen) 2006, S. 455 ff.

Abbildung 15: Schema Haushaltsseite

| Haushaltsplan 2003 | | | | | | |
|--|---------------|---------------------------------|---|---------------|---------------|---------------|
| Produktbereich: Sport und Bäder | | | Verantwortliche Beigeordnete: Frau Dr. Mustermann | | | |
| Produktinformationen | | Produktbereichsübersicht | | | | |
| <p>Der Produktbereich beinhaltet die direkte Sportförderung (vor allem Vereinszuschüsse) ebenso wie die indirekte (Bau und Unterhaltung von Sportstätten und Anlagen). Größtes Investitionsprojekt des Haushaltsjahres ist der Neubau der Halle X, für den das Land einen Zuschuss von 360.000 Euro bewilligt hat. Damit wird das Ziel des Sportentwicklungsplans von 1998 erreicht, auch in den südlichen Stadtteilen eine Halle anzubieten.</p> | | | | | | |
| Ziele und Zielvereinbarungen | | | | | | |
| <p>Die Quote der durch Nutzungsüberlassungsvertrag den Vereinen zur Bewirtschaftung übergebenen Sporthallen und -plätze soll von jetzt 50% auf 75% bis 2004 gesteigert werden. Dadurch soll das Jahresergebnis des Produktbereichs Sport mittelfristig konstant gehalten werden. Die durch die Vereinsbewirtschaftung sinkenden Aufwendungen bei den Sach- und Dienstleistungen und beim Personal können der direkten Vereinsförderung zufließen. Die Aufwendungen für den laufenden Betrieb der Halle in Neudorf ab 2004 sollen im Budget des Produktbereichs erwirtschaftet werden.</p> <p>Die Ursachen der schwankenden Auslastung der Sporthallen sollen ermittelt werden und ein Auslastungsgrad von 58% dauerhaft erreicht werden.</p> | | | | | | |
| Teilergebnisplan (in Tausend Euro): | | | | | | |
| | Ergebnis 2001 | Ansatz 2002 | Haushaltsansatz 2003 | Planung 2004 | Planung 2005 | Planung 2006 |
| Zuwendungen und allgemeine Umlagen | 1.438 | 945 | 615 | 625 | 625 | 625 |
| + Öffentlich-rechtliche Leistungsentgelte | 14.148 | 14.314 | 15.371 | 16.000 | 15.500 | 15.500 |
| + Privatrechtliche Leistungsentgelte | 324 | 330 | 410 | 415 | 425 | 430 |
| + Kostenerstattungen und Kostenumlagen | 123 | 120 | 120 | 120 | 120 | 120 |
| = Ordentliche Erträge | 16.033 | 15.709 | 16.516 | 17.160 | 16.670 | 16.675 |
| - Personalaufwendungen | 12.550 | 13.000 | 13.100 | 13.150 | 13.150 | 13.150 |
| - Versorgungsaufwendungen | 1.804 | 1.800 | 1.800 | 1.940 | 1.945 | 1.950 |
| - Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen | 6.865 | 6.700 | 6.700 | 6.750 | 6.750 | 6.750 |
| - Transferaufwand | 35 | 41 | 48 | 46 | 46 | 46 |
| - Bilanzielle Abschreibungen | 612 | 515 | 541 | 723 | 800 | 800 |
| = Ordentliche Aufwendungen | 21.866 | 22.057 | 22.189 | 22.609 | 22.691 | 22.696 |
| = Ergebnis der lfd. Verwaltungstätigkeit | -5.833 | -6.348 | -5.449 | -5.449 | -6.021 | -6.021 |
| + Außerordentliche Erträge | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| - Außerordentliche Aufwendungen | 567 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| = Außerordentliches Ergebnis | -567 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| = Ergebnis vor internen Leistungsbeziehungen | -6.400 | -6.348 | -5.449 | -5.449 | -6.021 | -6.021 |
| + Erträge aus internen Leistungsbeziehungen | 121 | 120 | 120 | 120 | 120 | 120 |
| - Aufwendungen aus internen Leistungsbeziehungen | 654 | 658 | 660 | 700 | 700 | 700 |
| = Ergebnis Produktbereich Sport und Bäder | -6.933 | -5.886 | -5.989 | -6.029 | -6.601 | -6.601 |
| <p>Alle Aufwendungen und Erträge (mit Ausnahme der Abschreibungen und der Aufwendungen aus interner Leistungsbeziehung) sind gegenseitig deckungsfähig. Darüber hinaus geltende allgemeine Budgetregeln sind auf Seite XX des Haushaltsplans wiedergegeben.</p> | | | | | | |

Quelle: Modellprojekt „Doppischer Kommunalhaushalt in NRW“ (Neues Kommunales Finanzmanagement) 2003, S. 36

Eine kritische Betrachtung der Leistungsindikatoren auf den oben dargestellten Produktblatt offenbart die folgenden Defizite:

- Eine Verknüpfung zu übergeordneten politischen (strategischen) Zielen fehlt.
- Der Produktbereich besteht aus drei Produktgruppen. Die aufgeführten Ziele betreffen jedoch lediglich eine Produktgruppe,

nämlich die „Bereitstellung und Betrieb von Sportanlagen“. Das bedeutet, es fehlen Ziele.

- Theoretisch sollten die Zielerreichungsgrade das Budget, also die Aufwendungen und Erträge des Produktbereichs beeinflussen. Erfolgt, wie im vorliegenden Fall, eine Planung bis zum Jahr 2008, dann müssten sinnvollerweise auch die Kennzahlen für diese Zeitreihe aufgeführt werden. Diese fehlen jedoch.
- Zur besseren Übersicht sollte eine knappe tabellarische Auflistung der Ziele und Kennzahlen erfolgen.

Fazit: Eine Steuerung durch Leistungsvorgaben kann durch die im Produktblatt enthaltenen Informationen nicht realisiert werden.

Konzeptionell liegt eine konkrete Erstellung von Kennzahlen und Zielen sowie ihrer Zuordnung im NKF-Handbuch nicht vor.

Eine Ausnahme stellen lediglich typische Kennzahlen des kaufmännischen Rechnungswesens oder Finanzkennzahlen dar, z. B. Eigenkapitalquote, Steuerquote, Zuwendungsquote etc. Diese werden zumindest in ergänzenden Unterlagen dargestellt.¹

Die Kommune Düsseldorf, eine der größten Kommunen in NRW und Mitglied der NKF-Modellkommunen, hat einen doppischen Produkthaushalt für das Haushaltsjahr 2006 aufgestellt. Wie es gesetzlich vorgeschrieben ist, wurden 27 Produktbereiche gebildet.² Im

¹ Vgl. Modellprojekt „Doppischer Kommunalhaushalt in NRW“: *Neues Kommunales Finanzmanagement – Haushaltsanalyse und Kennzahlen*, 2006, S. 1ff., vgl. Land Nordrhein-Westfalen: Innenministerium (Neues Kommunales Finanzmanagement in Nordrhein-Westfalen – Handreichung für Kommunen) 2006, S. 455 ff.

² Vgl. Landeshauptstadt Düsseldorf. Kämmerer: Modellprojekt Doppischer Haushalt. 19. April 2007.

<http://www.duesseldorf.de/finanzen/haushaltsplaene/2006/doppischer_produkthaushalt/7_produkte/index.shtml>

Folgenden sind die Ziele und Kennzahlen des Produktes Gesundheit dargestellt:

Abbildung 16: Produkthaushalt Düsseldorf für das Haushaltsjahr 2007

| Produktbeschreibung | | Pln-Zahlen | | Ist-Zahlen | | Veränderung gegenüber Vorjahr in % | |
|------------------------|--|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|------------------------------------|---|
| Produktstufe 1: | Produktstufe 2: | 2006 | 2007 | 2005 | 2006 | 2007 | absolut |
| 110 - Gesundheit | | | | | | | |
| 110 01 - Gesundheit | | | | | | | |
| 110 01 01 - Gesundheit | | | | | | | |
| Produktziele | | | | | | | |
| | 01 Feststellung der Schul- und Berufsfähigkeit | | | | | | |
| | 02 Schaffung eines für Kinder und Jugendliche gesundheitlich unbedenklichen Kindergarten-, Betreuungseinrichtungs- und Schulumfeldes | | | | | | |
| | 03 Unverkettete und unentwackelte Krankheits- und Störungen bei Kindern sollen einer Behandlung zugeführt werden. | | | | | | |
| | 04 Frühkennung von Zahnschäden und Kieferfehlstellungen | | | | | | |
| | 05 Senkung der Kariesprävalenz bei Kindern | | | | | | |
| | 06 Gesunderhaltung des Mund-, Zahn- und Kieferbereiches von Kindern und Jugendlichen | | | | | | |
| | 07 Zeitnahe Alltagsberatung bei Inwert-Beratungs- und Gütezeichenqualität | | | | | | |
| | 08 Sexuelle Aufklärung, Vermeidung der Weiterverbreitung sexuell übertragbarer Erkrankungen | | | | | | |
| | 09 Zeitgerechte Hilfeleistung bei Schwangerschaftsrisiken, Partnerproblemen und Lebenskrisen | | | | | | |
| | 10 Frühzeitige Feststellung und Vermeidung bzw. Minimierung von Entwicklungsstörungen und (vorhanden) Behinderungen bzw. chr. Erkrankungen | | | | | | |
| | 11 Berufliche und soziale Eingliederung psychisch Kranker und von psychischer Erkrankung Betrozner, Bewahrung vor einer Krankheitsverschlechterung | | | | | | |
| | 12 Abwehr von Gefahren im Apotheken-, Arzneimittel-, Befähigungsmittel-, Gedarstoffwesen und im Umweltbereich | | | | | | |
| | 13 Bereitschaft zur Seuchenabwehr, Unterbrechung der Infektionsketten bei TBC | | | | | | |
| | 14 Plausibilitätskontrolle von Todesursachen, Schutz der Bevölkerung bei Leichentransporten | | | | | | |
| | 15 Sicherstellung des gesetzl. vorgeschriebenen Ausbildungsstandards bei nichtärztlichen Heil- und Hilfsberufen | | | | | | |
| | 16 Schutz der Bevölkerung vor übertragbaren Krankheiten durch Aufklärung und qualitative Verbesserung der hygienischen Verhältnisse | | | | | | |
| | 17 Sicherstellung, Erhaltung und Verbesserung der Versorgung der notärztlichen Versorgung, Erhöhung der Vollkompetenz durch Weiterbildung | | | | | | |
| | 18 Höchstmöglicher Kostenreduzierungsgrad im Gutachtenwesen | | | | | | |
| | 19 Förderung von freien Trägern der Gesundheitshilfe | | | | | | |
| | 20 Information und Aufklärung der Düsseldorfer Bevölkerung über gesundheitsfördernde Lebensweisen | | | | | | |
| | 21 Koordinierung der gesundheitlichen und medizinisch - sozialen Versorgungslösungen in Düsseldorf | | | | | | |
| | 22 Rehabilitative bisstationäre Behandlung Drogenabhängiger, Wiedererlangung der in die Gesellschaft und in das Arbeitsleben | | | | | | |
| Kennzahlen | WERTE DER INDIKATOREN | Pln-Zahlen | Pln-Zahlen | Ist-Zahlen | Pln-Zahlen | Pln-Zahlen | Veränderung gegenüber Vorjahr in % |
| | Bezeichnung | 2006 | 2007 | 2005 | 2006 | 2007 | |
| | K E N N Z A H L E N | | | | | | |
| | Allgemeine Finanzkennzahlen | | | | | | |
| | 0001 Aufwandsdeckungsgrad | 18,42 | 18,60 | 0,00 | 18,42 | 18,60 | 0,18 0,98 |
| | 0002 Vermögens- und Betriebsaufwand je Einwohner | 30,49 | 29,64 | 0,00 | 30,49 | 29,64 | -0,85 -2,79 |
| | 0003 Transferaufwand je Einwohner | 8,90 | 8,93 | 0,00 | 8,90 | 8,93 | 0,03 0,34 |

Das Produkt „Gesundheit“ ist der Produktgruppe „Gesundheit“ zugeordnet und diese wiederum dem Produktbereich „Gesundheit“. Sie ist das einzige Produkt des Produktbereichs. Es wurde auch nur eine Produktgruppe definiert. Die dargestellte Untergliederung ist daher sinnlos. Positiv hervorzuheben ist, dass eine Darstellung des Produkthaushaltes im Internet zugänglich ist. Der interessierte Bürger hat somit die Möglichkeit, sich zu informieren.¹

Für das Produkt „Gesundheit“ sind zahlreiche Ziele und drei Kennzahlen definiert. Es erscheint wenig sinnvoll, Ziele zu definieren, wenn diese nicht durch zugeordnete Kennzahlen gemessen werden können. Die dargestellten Kennzahlen lassen keinerlei Bezug zu den Zielen erkennen: Weder der Aufwanddeckungsgrad noch der Verwaltungs- und Betriebsaufwand oder der Transferaufwand geben Informationen darüber, ob beispielsweise das Ziel 22 „Rehabilitation Drogenabhängiger“ erfüllt wurde.²

Eine Stichprobe des Produktkataloges ergab, dass alle Produkte dieselben Kennzahlen haben. Das bedeutet, dass die tatsächlich relevanten Kennzahlen noch nicht erarbeitet wurden.³

Außer der Stadt Düsseldorf werden im Folgenden die Produkthaushalte zwei weiterer Kommunen, die ebenfalls Piloten im Rahmen des NKF-Modellprojekts sind, einer Analyse unterzogen.

¹ Vgl. Landeshauptstadt Düsseldorf: Doppischer Produkthaushalt für das Haushaltsjahr 2007 (Entwurf) 2007, S. 1ff.

² Vgl. ebenda, S. 752f.

³ Vgl. Landeshauptstadt Düsseldorf. Kämmererei: Modellprojekt Doppischer Haushalt. 19. April 2007.

<http://www.duesseldorf.de/finanzen/haushaltsplaene/2006/doppischer_produkthaushalt/7_produkte/index.shtml>

Dieses sind die Städte Münster und Moers. Beide Städte haben – wie auch die Stadt Düsseldorf – neben dem doppelhaushaltigen Produkthaushalt auch einen kameralen Haushalt. Erst ab dem Jahr 2009 muss die vollständige Umstellung auf die DOPPIK vollzogen sein.

Die Stadt Münster befindet sich bereits in der Umstellung auf den doppelhaushaltigen Produkthaushalt. Das „Rollout“ erfolgt sukzessive. Die Stadt Münster hat ihren Ämtern nicht zwingend vorgeschrieben, Produkte zu definieren: Enthält eine Produktgruppe nur ein Produkt, so enthält der Haushaltsplan auch nur die Produktgruppenbeschreibung, die gleichzeitig als Produktbeschreibung zu verstehen ist. In den Vorbemerkungen zum Doppelhaushaltsplan der Stadt Münster wird deutlich festgestellt, dass konzeptionell die output-orientierte Steuerung weiterentwickelt werden muss:

*„Ziele und Zielkennzahlen sollen mittelfristig weiterentwickelt werden, um die output-orientierte Steuerung zu etablieren und gleichzeitig zu optimieren. Dabei sind sukzessive **alle Zielebenen (Zielhierarchie) einzubeziehen** und **geeignete Beratungs- und Entscheidungsprozesse einzuführen**...Um den Zusammenhang zwischen den strategischen und operativen Zielen ebenso verbindlich wie praktikabel sicherzustellen, bedarf es geeigneter Arbeitsgrundlagen.“¹*

Die Budgets (Ergebnisplan und Finanzplan) des Doppelhaushalts der Stadt Münster wurden den Produktbereichen zugewiesen und, falls vorhanden, auf Produktgruppen aufgesplittet. Eine Zuweisung auf Produkte erfolgt nicht. Im Folgenden ist eine Seite

¹ Stadt Münster: Haushaltsplan 2007 (doppischer Haushaltsplanteil – Band 3) 2007, S. 23

des Produkthaushalt, auf der Leistungsindikatoren ausgewiesen werden, dargestellt.

Abbildung 17: Doppischer Produkthaushalt der Stadt Münster

| Haushaltsplan 2007 Ausschuss: ASSVW | | Denkmalschutz und Denkmalpflege Produktgruppe 1002 | | | Dezernat III Amt f. Stadtentwicklung, Stadtplanung, Verkehrsplanung | |
|---|-----------------|---|--------|----------------|--|--------|
| Beschreibung | | | | | | |
| Die Produktgruppe "Denkmalschutz und Denkmalpflege" ist deckungsgleich mit dem einzigen gleichnamigen Produkt, so dass die Beschreibung identisch ist. | | | | | | |
| Die Produktgruppe umfasst folgende Schwerpunkte: | | | | | | |
| <ul style="list-style-type: none"> - die Unterschutzstellung und Eintragung von Bau- und Bodendenkmalen in die Denkmalliste der Stadt Münster - sonderbehördliche Genehmigungen (denkmalrechtliche Erlaubnisse) sowie Ordnungswidrigkeits- und Verwaltungsstreitverfahren - die Ermittlung und fachliche Bewertung der Grundlagen für bestehende und potenzielle neue Bau- und Bodendenkmale - die Aufstellung von Denkmalbereichssatzungen, - die Denkmalförderung einschl. Ausstellung steuerlicher Bescheinigungen, - die intensive Beratung von Eigentümern, Bauherrn und Investoren einschl. Öffentlichkeitsarbeit, - archäologische Recherchen und Untersuchungen einschl. Grabungsmanagement und Dokumentation/Öffentlichkeitsarbeit. | | | | | | |
| Es besteht ein enger inhaltlicher Bezug zum Produkt Stadtgestaltung, der sowohl konzeptionell als auch flächen- und objektbezogen wirkt. | | | | | | |
| Besonderheiten im Planjahr | | | | | | |
| keine | | | | | | |
| Ziele | | | | | | |
| 1. Bei denkmalrechtlichen Erlaubnissen sowie bei Stellungnahmen zu planungsrechtlichen oder Bau-Genehmigungen erfolgt eine abschließende Bearbeitung innerhalb von 14 Tagen in 90 % der Fälle. | | | | | | |
| 2. Die Aufgabenwahrnehmung hält der Überprüfung in Widerspruchsverfahren und verwaltungsrechtlichen Auseinandersetzungen in mehr als 95 % der Fälle stand. | | | | | | |
| | Ergebnis | Ansatz | | Planung | | |
| | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 |
| Zielkennzahlen | | | | | | |
| - zum 1. Ziel: Anteil der innerhalb von 14 Tagen abschließend bearbeiteten Erlaubnisse und Stellungnahmen (in %) | | | 90 | 90 | 90 | 90 |
| - zum 2. Ziel: Anteil der zurückgewiesenen Widersprüche (in %) | | | 95 | 95 | 95 | 95 |
| - zum 2. Ziel: Anteil der zurückgewiesenen Klagen (in %) | | | 95 | 95 | 95 | 95 |
| Standardkennzahlen | | | | | | |
| - Teilergebnis (Zeile 29) pro Einwohner/in (in Euro) | | | - 1,29 | - 1,29 | - 1,30 | - 1,31 |
| - Aufwandsdeckungsgrad (in %) | | | 17,3 | 17,2 | 17,2 | 17,1 |

| Haushaltsplan 2007 Ausschuss: ASSVW | | Denkmalschutz und Denkmalpflege Produktgruppe 1002 | | | Dezernat III Amt f. Stadtentwicklung, Stadtplanung, Verkehrsplanung | |
|--|-----------------|---|-------|----------------|--|-------|
| | Ergebnis | Ansatz | | Planung | | |
| | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 |
| Leistungsdaten | | | | | | |
| - Anzahl der in der Denkmalliste eingetragenen Bau- und Bodendenkmale | | | 1.721 | 1.721 | 1.721 | 1.721 |
| - Anzahl der zu untersuchenden Objekte auf ihren Denkmalwert | | | 100 | 100 | 100 | 100 |
| - Anzahl der identifizierten archäologischen Fundstellen (potenzielle Bodendenkmale) | | | 400 | 400 | 400 | 400 |
| - Vorbereitung, Koordinierung und Durchführung die Tags des offenen Denkmals | | | 1 | 1 | 1 | 1 |

Quelle: Stadt Münster: Haushaltsplan 2007 (doppischer Haushaltsplanteil – Band 3) 2007, S. 321-322

Der Haushaltsplan der Stadt Münster hat eine deutlich höhere Qualität als der weiter oben dargestellte Plan der Stadt Düsseldorf. Den Zielen wurden spezifische Kennzahlen zugeordnet. Der Haushaltsplan der Stadt Münster bildet auch Leistungsdaten ab. Definiert werden diese folgendermaßen:

„Leistungsdaten beschreiben den tatsächlichen oder möglichen Leistungsumfang eines Produktes bzw. enthalten Daten zur Zielgruppe oder zum Handlungsfeld eines Produktes.“¹

Die Informationen zu den Zielen und Kennzahlen, die ein vollständiger und qualitativ hochwertiger Produkthaushalt enthält, sind vielfältig. Nach Ansicht der Verfasserin sollte die Informationsflut nicht durch weitere zusätzliche Daten, wie eben die Leistungsdaten, erhöht werden.

Im Folgenden ist ein für die Stadt Moers signifikantes Produktblatt dargestellt:

¹ Stadt Münster: Haushaltsplan 2007 (doppischer Haushaltsplanteil – Band 3) 2007, S. 23

Abbildung 18: Doppischer Produkthaushalt der Stadt Moers (1)

Produktbereich: 12 Sicherheit und Ordnung
 Produktgruppe: 122 Ordnungsangelegenheiten
 Produkt: 1 Allgem. Sicherheit und Ordnung
 Verantw. Dezernat: III



Kurzbeschreibung

Allgemeine Gefahrenabwehr, Fundsachen, Gesundheits- und Seuchenschutz, Ermittlung/Außendienst

Zielgruppen

Behörden, Eigenjagdbesitzer/Innen, Einwohner/Innen, Fachamt, Flinder/Innen, Hundehalter/Innen, Landwirte, Obdachlose, Psychisch Kranke, Suchtkranke, Tierhalter/Innen, Verlierer/Innen, Widerspruchs- und Beschwerdeführer, Ordnungspflichtige

| Teilergebnisplan (in €) | Ergebnis 2005 | Ansatz 2006 | HH-Ansatz 2007 | Planung 2008 | Planung 2009 | Planung 2010 |
|---|---------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|
| Steuern und ähnliche Abgaben | | | | | | |
| Zuwendungen und allgemeine Umlagen | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Sonstige Transfererträge | | | | | | |
| Öffentlich-rechtliche Leistungsentgelte | 0 | 4.720 | 4.870 | 5.020 | 5.170 | 5.330 |
| Privatrechtliche Leistungsentgelte | 0 | 9.800 | 8.570 | 8.830 | 9.090 | 9.360 |
| Kostenerstattungen und Kostenumlagen | 0 | 1.500 | 1.500 | 1.500 | 1.500 | 1.500 |
| Sonstige ordentliche Erträge | 0 | 4.530 | 4.620 | 4.710 | 4.810 | 4.910 |
| Aktivierete Eigenleistungen | | | | | | |
| Bestandsveränderungen | | | | | | |
| = Ordentliche Erträge | 0 | 20.550 | 19.560 | 20.060 | 20.570 | 21.100 |
| Personalaufwendungen | 0 | 450.809 | 520.256 | 525.470 | 530.730 | 536.030 |
| Versorgungsaufwendungen | | | | | | |
| Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen | 0 | 35.500 | 57.680 | 57.960 | 58.240 | 58.520 |
| Bilanzielle Abschreibungen | 0 | 747 | 513 | 277 | 277 | 0 |
| Transferaufwendungen | 0 | 119.470 | 119.470 | 119.470 | 119.470 | 119.470 |
| Sonstige ordentliche Aufwendungen | 0 | 42.974 | 43.190 | 43.400 | 43.610 | 43.820 |
| = Ordentliche Aufwendungen | 0 | 649.500 | 741.109 | 746.577 | 752.327 | 757.840 |
| = Ergebnis der lfd. Verwaltungstätigkeit | 0 | -628.950 | -721.549 | -726.517 | -731.757 | -736.740 |
| Finanzerträge | | | | | | |
| Zinsen und sonstige Finanzaufwendungen | | | | | | |
| = Finanzergebnis | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| = Ordentliches Ergebnis | 0 | -628.950 | -721.549 | -726.517 | -731.757 | -736.740 |
| Außerordentliche Erträge | | | | | | |
| Außerordentliche Aufwendungen | | | | | | |
| = Außerordentliches Ergebnis | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| = Ergebnis vor Berücks. int. Leistungsbez. | 0 | -628.950 | -721.549 | -726.517 | -731.757 | -736.740 |
| Erträge aus internen Leistungsbeziehungen | 0 | 520 | 520 | 520 | 520 | 520 |
| Aufwendungen aus internen Leistungsbeziehungen | | | | | | |
| = Saldo interner Leistungsbez. | 0 | 520 | 520 | 520 | 520 | 520 |
| = Ergebnis | 0 | -628.430 | -721.029 | -725.997 | -731.237 | -736.220 |

Quelle: Stadt Moers (Entwurf Doppischer Produkthaushalt 2007) 2007, S. 32

Abbildung 19: Doppischer Produkthaushalt der Stadt Moers (2)

Produktbereich: 12 **Sicherheit und Ordnung**
Produktgruppe: 122 **Ordnungsangelegenheiten**
Produkt: 1 **Allgem. Sicherheit und Ordnung**
Verantw. Dezernat: III



| Teilfinanzplan (in €) | Ergebnis 2005 | Ansatz 2006 | Ansatz 2007 | VE | Planung 2008 | Planung 2009 | Planung 2010 |
|---|---------------|-------------|-------------|----|--------------|--------------|--------------|
| Header: Investitionstätigkeit | | | | | | | |
| Einzahlungen | | | | | | | |
| aus Zuwendungen für Investitionsmaßnahmen | | | | | | | |
| aus der Veräußerung von Sachanlagen | | | | | | | |
| aus der Veräußerung von Finanzanlagen | | | | | | | |
| aus Beiträgen u.ä. Entgelten | | | | | | | |
| Sonstige Investitionseinzahlungen | | | | | | | |
| Auszahlungen | | | | | | | |
| für den Erwerb von Grundstücken und Gebäuden | | | | | | | |
| für Baumaßnahmen | | | | | | | |
| für den Erwerb von beweglichen Anlagevermögen | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| für den Erwerb von Finanzanlagen | | | | | | | |
| von abfahrbaren Zuwendungen | | | | | | | |
| Sonstige Investitionsauszahlungen | | | | | | | |
| Saldo Investitionstätigkeit | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |

| Leistungsmengen | 2006 | 2008 | 2007 |
|---|-------|--------|--------|
| Einsparungen | 43 | 60 | 50 |
| Tierhaltung | 61 | 60 | 60 |
| Bestellungen | 18 | 45 | 40 |
| Öl- und Ölurteile | 2 | 5 | 5 |
| Anfragen Kampfmittelkardinal | 27 | 35 | 35 |
| Kampfmittelbeweigung | 0 | 5 | 5 |
| Buß- und Verweigerer | 96 | 150 | 150 |
| Immunisationschutzsch. Erwachsene | 76 | 100 | 100 |
| schiff. Lärmbeschwerden | 58 | 70 | 60 |
| verursachte Maßnahmen (Gesundheit- u. Sachschutz) | 0 | 5 | 5 |
| allgemeine Fundsdien | 86 | 150 | 150 |
| Fundsdien, Fahndien | 266 | 250 | 250 |
| Ermittlungen | 3.412 | 3.200 | 3.200 |
| Erlöse aus Versteigerung | 2.600 | 2.200 | 2.000 |
| allgem. Anfragen und Beschwerden | 0 | 14.000 | 14.000 |
| Sitzungen KPRWG's | 0 | 16 | 16 |
| Ratensitzung (Maßnahmen) | 0 | 500 | 500 |

Ziele und Zielvereinbarungen

- Mit vorhandenen Ressourcen die Eingriffszeiten der Ordnungsmaßnahmen und Ordnungswidrigkeitenverfahren zu optimieren
- Rückführungszeiten der Fundgegenstände mit vorhandenen Ressourcen zu optimieren
- Erlöse aus dem Verkauf der Fundgegenstände durch Versteigerung zu optimieren
- Verhinderung von Gesundheitsbeeinträchtigungen der Bevölkerung durch kurze Eingriffszeiten und konsequente Reduzierung von Ratensitzungen
- Zeitnahe Erfassung von Ordnungswidrigkeiten nach Bekanntwerden von ansteckenden und meldepflichtigen Krankheiten zur Verhinderung der Ansteckungsgefahr
- Mit vorhandenen Ressourcen Präsenz erhöhen um Sicherheitsgefühl der Bürger zu erhöhen und Ermittlungen zeitnah aufnehmen zu können

Quelle: Stadt Moers (Entwurf Doppischer Produkthaushalt 2007) 2007, S. 33

Die Stadt Moers hat zu ihren Produkten bzw. Produktgruppen außer dem Ergebnis- und Finanzplan noch die folgenden Informationen gelistet:

- Kurzbeschreibung
- Zielgruppen
- Leistungsmengen
- Ziele und Zielvereinbarungen

Die Ziele und Zielvereinbarungen sind zusammengefasst. Eine Operationalisierung der Ziele und/oder die Darstellung von Zielerreichungsgraden hat nicht stattgefunden. Dieses ist zu bemängeln. Auch inhaltlich kann an der Sinnhaftigkeit der aufgeführten Ziele gezweifelt werden. Ein Ziel/Zielvereinbarung lautet beispielsweise: „Erlöse aus dem Verkauf von Fundsachen durch Versteigerung optimieren“. Die „Erlöse aus Versteigerungen“ sind in der Tabelle für Leistungsmengen aufgeführt. Sie betragen im Jahr 2006:2.200 Euro. Bei einem Produkt mit einem Haushaltsansatz von 721.000 Euro ist dieses Ziel nicht angemessen. Im Übrigen ist es auch sachlich unlogisch, dieses als Ziel zu definieren und andererseits für das Jahr 2007 planerisch die Erlöse aus Versteigerungen auf 2.000 Euro zu senken. Der Haushaltsansatz ist vom Jahr 2006 auf das Jahr 2007 um 100.000 Euro gestiegen. Diese außerordentliche Erhöhung wird leider an keiner Stelle kommentiert.¹

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass sich das NKF-Modellprojekt mit der Abbildung der Drei-Komponenten-Rechnung intensiv auseinandergesetzt hat, mit dem Resultat, dass genaue Anweisungen zum Aufbau des Finanz- und Ergebnisplanes sowie der Bilanz entstanden sind. In diesem Zusammenhang finden sich

¹ Vgl. Stadt Moers (Entwurf Doppischer Produkthaushalt 2007) 2007, S. 32-33

auch zahlreiche Ausführungen zur Thematik der Bewertung, Abschreibung und Kontierung.

Ein immer wieder formuliertes Ziel des NKF ist eine Outputorientierung. Daher wurde beschlossen, dass als Untergliederung zu den Ergebnis- und Finanzplänen Teilergebnispläne zu erstellen seien. Diese sind produktorientiert. Produktbereichen, Produktgruppen, Produkten oder Organisationen sind Ziele und Kennzahlen zuzuordnen. Dieses ist sicherlich die komplizierteste Thematik im Bereich des NKF. Leider wurde sie im NKF-Handbuch konzeptionell übergangen. Dieses wirkt sich dann auch konkret auf die Umsetzung aus. Die drei Modellkommunen Düsseldorf, Münster und Moers haben in ihrer Darstellung sehr unterschiedliche Produktblätter mit Leistungsindikatoren entwickelt. Insbesondere Düsseldorf und Moers bewegen sich bei der Zuordnung von Zielen und Kennzahlen zu Produkten auf sehr geringem Niveau. Vorrangig ist wahrscheinlich bei allen Kommunen die fristgerechte Erstellung einer Eröffnungsbilanz für das Jahr 2010.

Wie bereits dargestellt, ist im NKF-Handbuch, welches das NKF-Modellprojekt dokumentiert, die gesamte Problematik einer outputorientierten Budgetierung offensichtlich nur sehr oberflächlich behandelt. Trotzdem wurden Entscheidungen hinsichtlich eines doppischen Produktkataloges getroffen, die nach Ansicht der Verfasserin falsch sind und sehr nachhaltige Folgen haben werden. Dieses betrifft vor allem die Entscheidung für eine produktorientierte Darstellung als oberstes Gliederungsprinzip des Haushaltsplans. Eine organisationsbezogene Gliederung wäre vorteilhafter gewesen. Einer der Grundgedanken einer leistungsorientierten (und auch einer outputorientierten) Gliederung ist der, dass Ressorts um knappe Ressourcen miteinander konkurrieren und sich daher bemühen, ihre Leistungen transparent darzustellen und die Leistungserstellung zu

optimieren. Außerdem können durch eine organisationale Gliederung auf der obersten Ebene die administrativen Verantwortlichkeiten für Ressourcenzuweisung und Ressourcenverzehr besser identifiziert werden. Auf dieser Basis können die politisch Verantwortlichen besser entscheiden, wie die knappen Ressourcen zu verteilen sind. Auch können auf dieser Basis Anreiz- und Sanktionsmaßnahmen für Verwaltungseinheiten entwickelt werden. Sind jedoch nach dem jetzigen Prinzip mehrere Ressorts, Ämter, etc. für einen Produktbereich zuständig, so entfällt dieser Konkurrenzgedanke. Auch die Zuständigkeit für das Budget entfällt.

Für die Entscheidung für einen doppelten Produktkatalog war mit ausschlaggebend dafür, dass normierte Produktbereiche geschaffen werden können. Auf dieser Basis soll ein Benchmarking zwischen den Kommunen in NRW stattfinden. Ob dieses jedoch möglich ist, bleibt fragwürdig. Unterhalb der Produktbereiche werden irgendwann die Produkte formuliert. In der einen Kommune wird Produkt x vielleicht Produktbereich A zugeordnet, in einer anderen Produktbereich B. Somit entfällt die Vergleichbarkeit von Produktbereichen.

Fragwürdig ist im Resümee die gesamte Darstellung einer hierarchischen Produktgliederung. Es ist sicherlich sinnvoll, Produkte (die einen „Output“ oder „Outcome“ darstellen) zu definieren. Produktbereiche und Produktgruppen jedoch sind nach Ansicht der Verfasserin unnötige Gliederungsebenen. Auch die nachrichtliche Zuteilung von Zielen und Kennzahlen zu Produktgliederungen ist nicht sinnvoll. Oberstes Gliederungskriterium kann nur das Ziel sein. Die Ämter müssen ausgehend von den ihnen vorgegebenen politischen Zielen und ihren gesetzlichen Pflichten ihre Schlüsselziele auflisten und diesen Maßnahmen, Strategien, Produkte und Kennzahlen in Form von Leistungsstandards zuordnen. Das Budget kann auf dieser Basis den Ämtern zugeordnet werden, die es auf ihre

einzelnen Strategien aufsplitten. Diese logische Abfolge kann nicht durch die Produktgliederung und die Zuweisung von Budgets auf Produktbereiche erzielt werden.

4.1.2.4 Mittelfristige Planung

Zur Integration der mittelfristigen Finanzplanung in die Haushaltsplanung nimmt das NKF-Handbuch wie folgt Stellung:

„Die Stabilität der kommunalen Finanzwirtschaft soll durch eine Einbeziehung der Finanzplanung in den Haushaltsplan gefördert werden. Daher soll die heutige mittelfristige Finanzplanung systematisch mit der jährlichen Haushaltsplanung auf Produktbereichen verbunden werden. Alle Planungskomponenten sollen eine Zeitreihe von insgesamt sechs Jahren abdecken. Sie setzt sich wie folgt zusammen:

| Zeitreihe im Haushaltsplan 2003 | | | | | | |
|---------------------------------|------------------|----------------|------------------------------|-----------------|-----------------|-----------------|
| | Ergebnis 2001 | Ansatz 2002 | Haushalts- ansatz 2003 | Planung 2004 | Planung 2005 | Planung 2006 |
| ... | ... | ... | ... | ... | ... | ... |
| Personalauf- wendungen | 124.624 | 112.348 | 116.525 | 121.000 | 129.000 | 132.000 |
| ... | ... | ... | ... | ... | ... | ... |

Tabelle 1 Muster einer Zeitreihe im Haushaltsplan

Durch die Integration der mittelfristigen Finanzplanung in den Haushaltsplan wird erreicht, dass zukünftige Belastungen bei Investitionsentscheidungen, aber auch bei der laufenden Verwaltungstätigkeit, besser berücksichtigt werden können. Lediglich die Spalte „Haushaltsansatz“ stellt dabei eine bindende Ermächtigung dar. Der Charakter der Planungswerte für die Folgejahre entspricht

dem der gegenwärtigen Finanzplanung: Bei Bedarf können die Zahlen revidiert werden.“¹

Eine integrative Planung, also eine Verbindung zwischen operativer und strategischer Planung, wird im NKF-Modell angestrebt. Wie dieses jedoch erfolgen soll, ist bestenfalls „sehr grob“ dargestellt. Zu diesem Punkt müsste noch eine konzeptionelle Erarbeitung erfolgen. Dieses ist zu diesem Zeitpunkt jedoch nicht vorgesehen und nicht erkennbar. Daher kann zusammenfassend dargestellt werden, dass die strategische Planung nur minimale Berücksichtigung im NKF-Modell findet. Eine integrative Planung wird somit auch nicht stattfinden.

4.1.3 Sonstige Bestandteile des NKF

Durch das NKF soll eine bessere interkommunale Vergleichbarkeit gefördert werden. Dieses wird an unterschiedlichen Stellen des NKF-Handbuchs dargestellt.² Sie wurde konzeptionell berücksichtigt, indem viele Normierungen festgelegt wurden. Dieses betrifft beispielsweise die in den vorhergegangenen Abschnitten bereits mehrfach erwähnte Normierung der Produktbereiche, aber natürlich in noch sehr viel größerem Umfang den neuen Haushaltsplan und Jahresabschluss. Hier wurde teilweise bewusst auf Wahlrechte verzichtet, um die interkommunale Vergleichbarkeit zu stärken:

„Die weiteren Kapitel enthalten ausführliche Erläuterungen zum Inhalt der kommunalen Bilanz. (...) Sie sind für Kommunen dahingehend überarbeitet worden, dass Wahlrechte weitgehend

¹Modellprojekt „Doppischer Kommunalhaushalt in NRW“ (Neues Kommunales Finanzmanagement) 2003, S. 34

²Vgl. ebenda, S. 29, S. 31, S.39

ausgeschlossen worden sind, um eine gezielte „Bilanzpolitik“ zu vermeiden. Dies wird die Aussagekraft und die interkommunale Vergleichbarkeit der Haushalte fördern.“¹

Der „Benchmarkinggedanke“ ist also im NKF vorhanden. Er müsste sicherlich noch mehr ausgestaltet werden. Das Projektteam Doppik verweist in diesem Zusammenhang auf vorhandene Kennzahlensysteme:

- *„Viele kommunale Produkthaushalte in NRW,*
- *KGSt - IKO-Netz,*
- *Bertelsmann Stiftung - KiK Kommunen in Kennzahlen / Kompass / Interkommunaler Leistungsvergleich.“²*

Die Kosten- und Leistungsrechnung ist seit den 1990er Jahren in zahlreichen Kommunen eingeführt worden. Sie stellt als internes Rechnungssystem ein Element des insbesondere in Nordrhein-Westfalen populären „Neuen Steuerungsmodell“ dar. Der offizielle Begleiter des NKF-Projekts, das sogenannte „Projektteam Doppik“, betont ausdrücklich, dass das NKF den normierten Teil des neuen Haushaltswesens festlegt. Die Elemente des Neuen Steuerungsmodells sind als nicht-normierter Teil des Haushaltswesens mit dem NKF kompatibel. So kann bei weitgehend aufwandsgleichem Kostenbegriff in der KLR (z. B. in der Kostenstellenrechnung) geplant

¹Vgl. Modellprojekt „Doppischer Kommunalhaushalt in NRW“ (Neues Kommunales Finanzmanagement) 2003, S.39

²Modellprojekt „Doppischer Kommunalhaushalt in NRW“: *Neues Kommunales Finanzmanagement – Informationsfoliensatz zum NKF*, 2005, S. 17

und budgetiert werden.¹ Ausdrücklich erwähnt wird, dass die Kommunen die Ausgestaltung ihrer Kosten- und Leistungsrechnung selber bestimmen können.²

Kein Bestandteil des NKF, aber eine für die Einführung und Umsetzung notwendige Investition ist der Kauf einer adäquaten Software. Hierauf wird ausdrücklich verwiesen. Sicherlich auch, um Entscheidungshilfe zu bieten, haben die Modellkommunen vier unterschiedliche Softwareprogramme erprobt.³

Eine zentrale Finanzbuchhaltung ist als neues Amt einzurichten. Diese Forderung ist Bestandteil des NKF. Dieses erfolgt durch die Zusammenlegung von Kämmererei, Kasse und dezentralen Buchungsstellen.

Um den Projekterfolg zu sichern, wird empfohlen, die Politik frühzeitig einzubeziehen und ein zentrales Projektteam einzurichten.⁴

¹ Vgl. Modellprojekt „Doppischer Kommunalhaushalt in NRW“: *Neues Kommunales Finanzmanagement – Informationsfoliensatz zum NKF*, 2005, S. 60f.

² Vgl. Land Nordrhein-Westfalen: Innenministerium (Neues Kommunales Finanzmanagement in Nordrhein-Westfalen – Handreichung für Kommunen) 2006, S. 13

³ Vgl. Modellprojekt „Doppischer Kommunalhaushalt in NRW“: *Neues Kommunales Finanzmanagement – Informationsfoliensatz zum NKF*, 2005, S. 10, S. 78

⁴ Vgl. ebenda, S. 78

4.2 Leistungsbasierte Budgetierung auf Länderebene (Modell Hessen)

Im Folgenden werden aktuelle Budgetreformen in der Landesverwaltung Hessen analysiert. Hessen wird betrachtet, weil das Land aktiv daran beteiligt war, für die Innenministerkonferenz, eine verbindliche Gemeindehaushaltsverordnung für die Doppik zu erarbeiten.¹ Weiterhin sieht das Land sich selber als bundesweiten Vorreiter für die Einführung einer „Neuen Verwaltungssteuerung“ (NVS):

„Der von der Finanzministerkonferenz verabschiedete Kontenrahmen für Landeshaushalte beruht auf eben jenem Kontenrahmen, der im hessischen NVS-Projekt entwickelt wurde. Damit hat Hessen bundesweit Standards für das kaufmännische Rechnungswesen in der öffentlichen Verwaltung gesetzt. Hessen nimmt im bundesweiten Vergleich eine Spitzenposition bei der Modernisierung der Haushaltsverwaltung und -steuerung ein und gilt unter den Fachleuten als Referenzinstallation.“²

Auch hat Hessen wie bereits eingangs dargestellt, bereits einen produktorientierten Haushalt veröffentlicht.

¹ Vgl. Arbeitskreis III "Kommunale Angelegenheiten" der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder (Synopse zur Gemeindehaushaltsverordnung für ein doppisches Haushalts- und Rechnungswesen) 2003, Anlage 3

² Hessische Landesregierung (Reformkurs Hessen) 2005, S. 35

Hessen verfolgt zwei ehrgeizige Ziele:

1. Der kamerale Haushalt soll flächendeckend durch die doppelte Buchführung ersetzt werden.
2. Es soll ein Wandel von der Input- zur Outputorientierung vollzogen werden.

Im zweiten Ziel sieht die Landesregierung die größte Herausforderung. Der gesamte Umstellungsprozess soll bis zum Jahr 2008 abgeschlossen werden. Die Gesamtkosten für das Projekt beliefen sich in den Jahren 2000 bis 2004 auf 283,8 Millionen Euro.¹

Folgender Nutzen wird durch die NVS erwartet:

- **„Verbesserte Informations- und Entscheidungsgrundlage für Parlament und Regierung**

Das neue betriebswirtschaftlich orientierte Steuerungsmodell ermöglicht eine genauere Kostenkalkulation und Kostenkontrolle für die Umsetzung politischer Entscheidungen.

- **Sicherung des Wirtschaftsstandorts Hessen**

Die Ausrichtung von Verwaltungsabläufen an den zu erzielenden Ergebnissen und Produkten macht Verwaltungshandeln effizienter und kostengünstiger. Damit wird das Angebot staatlicher Leistungen für Bürger und Wirtschaft attraktiver.

- **Im Interesse des Bürgers**

Das Kostenbewusstsein der Verwaltung wird im Interesse des Bürgers gesteigert. Die Verwendung der Steuergelder wird transparenter. Die Verwaltungsdienstleistungen werden schneller und qualitativ hochwertiger erbracht.

¹ Vgl. Hessische Landesregierung (Reformkurs Hessen) 2005, S. 33ff.

- **Attraktivere Arbeitsbedingungen für die Beschäftigten**
*Durch Schaffung neuer Verantwortungsbereiche und einer Personalentwicklung, die sich an den Leistungen der Mitarbeiter orientiert, wird die Motivation und Eigenverantwortung der Landesbediensteten gefördert.*¹

Um das Ziel eines outputorientierten Haushalts zu realisieren, soll folgendes Konzept realisiert werden:

Das Projekt sieht vor, dass der hessische Landeshaushalt bis 2008 vollständig über Produkte abgebildet wird. Alle Bereiche des Landeshaushaltes sind künftig auf Basis von Produkten zu budgetieren. Damit betten sich die Produkte für alle Verwaltungsbereiche in ein gesamtheitliches vierstufiges Steuerungssystem ein. Ausgangspunkt ist hierbei ein aus dem Regierungsprogramm abgeleitetes Oberziel (1. Stufe) für den jeweiligen Politikbereich (z. B. Bildung, Innere Sicherheit, Justiz, Finanzen etc.), welches von jedem Ressort durch Fachziele (2. Stufe) konkretisiert wurde. Diesen Fachzielen sind die Produkte (3. Stufe) zugeordnet, wodurch dargestellt wird, welche Verwaltungsaufgaben welchen Zielen dienen. Da die Produkte der politischen Steuerung durch den Landtag und die Landesregierung dienen und daher große Aufgabenbereiche beinhalten, sind sie jeweils in eine Vielzahl von Leistungen (4. Stufe) aufgegliedert.²

Die Kosten- und Leistungsrechnung ist ein wesentlicher Bestandteil des Konzepts:

¹ Land Hessen. Hessisches Ministerium der Finanzen: Neue Verwaltungssteuerung. 22. April 2007.
http://www.hmdf.hessen.de/irj/HMdf_Internet?cid=40ff21c9271b534508b1e93d453e332a

² Vgl. Hessische Landesregierung (Reformkurs Hessen) 2005, S. 37

„Daneben soll die Kosten- und Leistungsrechnung, im Unterschied zu Bund und anderen Ländern, nicht ergänzend zur Kameralistik eingeführt werden. In Hessen wird sie, wie bei einem ganz normalen betriebswirtschaftlich geführten Unternehmen, ergänzendes Instrument der doppelten Buchführung.“¹

Für das Jahr 2007 hat das Land Hessen einen kameralen Haushalt erstellt. Für ausgewählte Organisationseinheiten wurde ein leistungsbezogener Haushalt (Produkthaushalt) aufgestellt. Der Produkthaushalt besteht aus einem Wirtschaftsplan, der sich in einen Leistungsplan, einen Erfolgsplan und einen Finanzplan gliedert. Für jedes im Leistungsplan ausgewiesene Produkt wurde ein gesondertes Produktblatt mit ergänzenden Erläuterungen erarbeitet.²

Im Folgenden ist ein Produktblatt dargestellt:

¹ Hessische Landesregierung (Reformkurs Hessen) 2005, S. 33

² Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplans des Landes Hessen für das Haushaltsjahr 2007 (Haushaltsgesetz 2007) Vom 18. Dezember 2006, S. 3f.

Abbildung 20: Produkthaushalt Hessen

Kapitel 07 75 / Buchungskreisnummer 2899
Allgemeine Bewilligungen Wohnraumförderung und Städtebau

Wirtschaftsplan (Fördermittelbuchungskreis)

Leistungsplan
- Beträge in 1.000 EUR -

| Nr | Produkte / Leistungen | Soll 2007 | | | | |
|--------------|--|-----------|-----------------|---------------|---------------------|-------------|
| | | Menge 1) | Gesamtkosten 2) | Erlöse 3) | Produktabgeltung 4) | Ergebnis 5) |
| 1 | Wohnraumförderung | 1 | 30.311 | 30.311 | 0 | 0 |
| 2 | Forschungsvorhaben | - | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 3 | Energiesparendes und kostengünstiges Bauen | 2 | 330 | 0 | 330 | 0 |
| 4 | Städtebauförderung | 212 | 35.830 | 15.400 | 20.400 | 0 |
| 5 | Initiativen im Städtebau | 30 | 210 | 0 | 210 | 0 |
| 6 | Wohngeld | 40.000 | 80.000 | 40.000 | 40.000 | 0 |
| 7 | INWJ | 1 | 925 | 0 | 925 | 0 |
| 99 | Sonder | 1 | 250 | 2.431 | -2.181 | 0 |
| Summe | | | 148.826 | 89.541 | 58.864 | 0 |

1) Bei unterschiedlicher Zählgröße sowie Veränderungen gegenüber dem Vorjahr siehe näheren Angaben zur Produktität
2) Entspricht dem bisherigen Haushaltsansatz
3) Erlöse = EU-, Bundes- und sonstige Mittel
4) Produktabgeltung entspricht dem Landesanteil an der Finanzierung
5) Ergebnis = Gesamtkosten / Erlöse / Produktabgeltung

Kapitel 07 75 / Buchungskreisnummer 2899
Allgemeine Bewilligungen Wohnraumförderung und Städtebau

Wirtschaftsplan (Fördermittelbuchungskreis)

Leistungsplan
- Beträge in 1.000 EUR -

| Soll 2006 | | | | | Ist 2006 | | | | |
|----------------|--------------|--------|------------------|----------|----------------|--------------|--------|------------------|----------|
| Menge | Gesamtkosten | Erlöse | Produktabgeltung | Ergebnis | Menge | Gesamtkosten | Erlöse | Produktabgeltung | Ergebnis |
| 590 | 17.403 | 17.403 | 0 | 0 | 210 | 21.480 | 21.480 | 0 | 0 |
| 1 | 1.603 | 603 | 603 | 0 | 1 | 119 | 60 | 60 | 0 |
| 2 | 371 | 0 | 371 | 0 | 3 | 416 | 4 | 412 | 0 |
| 120 | 34.222 | 15.143 | 19.082 | 0 | 70 | 24.500 | 11.269 | 13.131 | 0 |
| 1 | 218 | 0 | 218 | 0 | 12 | 169 | 1 | 168 | 0 |
| 40.000 | 80.000 | 40.000 | 40.000 | 0 | 40.000 | 66.057 | 43.566 | 43.291 | 0 |
| 1 | 925 | 0 | 925 | 0 | 1 | 972 | 0 | 972 | 0 |
| 1 | 303 | 2.209 | -1.909 | 0 | 1 | 1 | 1.002 | -1.002 | 0 |
| 137.034 | | | | | 134.514 | | | | |
| 76.548 | | | | | 78.343 | | | | |
| 66.489 | | | | | 56.171 | | | | |
| 0 | | | | | 0 | | | | |

Kapitel 07 75 / Buchungskreisnummer 2898
Allgemeine Bewilligungen Wohnraumförderung und Städtebau

Wirtschaftsplan (Fördermittelbuchungskreis)

Leistungsplan - Erläuterung - Förderproduktblatt

Erläuterungen zu Förderprodukt Nr. 1:
Wohnraumförderung

1. Verantwortliche fachliche und operative Verwaltungseinheit

Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung (HMWVL), (fachlich)
Landestreuhandstelle Hessen der Landesbank Hessen Thüringen, Frankfurt am Main (operativ)

2. Auftrags- / Rechtsgrundlage

Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplans des Landes Hessen für das Haushaltsjahr 2007 (Haushaltsgesetz 2007)

Wohnraumförderungsgesetz -WoFG vom 13. September 2001 BGBl. I S. 2376, zuletzt geändert durch Art. 7 des Haushaltbegleitgesetzes 2004 vom 29.12.2003 BGBl. I S. 3076

Richtlinien in der jeweils gültigen Fassung

freiwillige Leistung

3. Kurzbeschreibung des Förderprodukts/Leistungen zum Förderprodukt

- Gewährung von Darlehen für die Förderung des Mietwohnungsbaus,
- Gewährung von Darlehen für die Modernisierung von Mietwohnungen,
- Gewährung von Darlehen zur Bildung von Wohneigentum.

Darüber hinaus werden aus dem Sondervermögen "Wohnungswesen und Zukunftsinvestitionen" finanziert:

- Ausgaben für die Wohnraumförderung und die Modernisierung,
- Ausgaben für ein Sonderprogramm "Ballungsraum" Südhessen,
- Kostenzuschüsse für die Beseitigung baulicher Hindernisse in und an Wohnungen

4. Bezug zu politischen Zielen

Städtebauliche Entwicklung und Wohnbedingungen in Hessen weiter verbessern, um die Lebens- und Wohnqualität der Bürger nachhaltig zu verbessern.

6. Empfänger

Bauherren bzw. Verfügungsberechtigte über Wohnraum, z.B. Wohnungsbaugesellschaften

8. Zählgröße / Mengen im Haushaltsjahr

1 Bundesanteil

Kapitel 07 75 / Buchungskreisnummer 2898
Allgemeine Bewilligungen Wohnraumförderung und Städtebau

Wirtschaftsplan (Fördermittelbuchungskreis)

Leistungsplan - Erläuterung - Förderproduktblatt

7. Bewilligungsvolumen / Verpflichtungsermächtigungen

| | Haushaltsjahr 2007 EUR | 2008 EUR |
|--|---------------------------|-------------|
| Gesamtkosten | 30.310.000 | 17.400.000 |
| davon für eingetragene VE der Vorjahre | 30.310.000 | 15.400.000 |
| davon für neues Programm | - | 2.000.000 |
| Verpflichtungsermächtigungen | | |
| VE 2007 | - | 4.000.000 |
| VE 2008 | - | 3.000.000 |
| VE 2009 | - | 3.000.000 |
| VE 2010 / VE 2010 ff. | - | 2.998.000 |
| VE 2011 ff. | - | - |
| Summe VE | - | 12.998.000 |
| Bewilligungsvolumen | - | 14.938.000 |

8. Produktspezifische Regelungen; Bewirtschaftungsvermerke

8. Finanzierungsmittel

Bundesmittel für die soziale Wohnraumförderung.

Die Programme und Finanzierungsanteile (Bundesmittel / Landesmittel) sind in der Anlage VI zum Epl. 07 und die Abwicklung des Förderprodukts und das Finanzvolumen (Bundes- und Landesmittel) im Wirtschaftsplan des Sondervermögens "Wohnungswesen und Zukunftsinvestitionen" dargestellt (Anlage VI zum Epl. 07).

Ab dem Haushaltsjahr 2007 bis einschließlich Haushaltsjahr 2013 erhält das Land als Kompensation für den Rückzug des Bundes aus der Gemeinschaftsfinanzierung im Wohnungsbau jährlich einen für den Wohnungsbau zweckgebundenen Betrag von rd. 30 Mio €.

10. Förderproduktspezifische Kennzahlen / Qualitätskennzahlen

Die nachfolgenden Kennzahlen beinhalten die in Nr. 3 insgesamt aufgeführten Leistungen (Bundes- und Landesmittel) und beziehen sich ausschließlich auf das aktuelle Jahresprogramm.

10.1 Kennzahlen zur Leistungswirkung (Effektivität der Leistungen)

Vorgabe: I. Soziale Wohnraumförderung

- Anzahl der geförderten Wohneinheiten (ca. 1.200)

Vorgabe: II. Selbständige Haushaltsführung von Menschen mit Behinderungen

- Anzahl der geförderten Wohneinheiten (ca. 70)

10.2 Kennzahlen zur Finanzwirtschaft (Effizienz der Leistungen)

Vorgabe: I. Vollständiger Einsatz der zur Verfügung stehenden Mittel

- Anteil Bewilligungen und Förderzusagen am gesamten Bewilligungsvolumen (70 %)

Wirtschaftsplan (Fördermittelbuchungskreis)

Leistungsplan - Erläuterung - Förderproduktblatt

10.3 Kennzahlen zu quantitativen und qualitativen Leistungsmerkmalen

Vorgabe: Soziale Wohnraumförderung

- Gefördertes Investitionsvolumen (156 Mio EUR)
- Anteil Fördermittel am geförderten Investitionsvolumen (27 %)
- Durchschnittliches Fördervolumen pro Projekt (30.000 EUR)

Vorgabe: Selbständige Haushaltsführung von Menschen mit Behinderungen

- Gefördertes Investitionsvolumen (1,3 Mio EUR)
- Anteil Fördermittel am geförderten Investitionsvolumen (37 %)
- Durchschnittliches Fördervolumen pro Projekt (7.000 EUR)

10.4 Kennzahlen zur Prozessqualität

Vorgabe: Antragsbelegung

- I. Anteil gestellter Anträge am Programm (40 %)
- II. Anteil gestellter Anträge am Programm (90 %)

10.5 Kennzahlen zur Kundenzufriedenheit

Vorgabe: Zufriedenheit des Antragstellers mit der Antragsbearbeitung

- Anteil Beschwerden / Klagen (kleiner 3 %)

11. Ggf. wichtige Entwicklungen mit Auswirkung auf das Förderprodukt

keine

12. Laufzeit bzw. Befristung

unbefristet, jährlicher Haushaltsvorbehalt

Quelle: Land Hessen, Produkthaushalt 2007, Leistungsplan, S. 344-348

Das vorliegende Produktblatt ist für ein Produkt erstellt. Es enthält ausführliche Informationen u. a. zur gesetzlichen Grundlage, Bezug zu politischen Zielen und Kennzahlen. Hier stellt sich wiederum die Frage: Ist das Produkt auch ein Ziel oder, wie oben beschrieben, eine Verwaltungsaufgabe, die einem Ziel zugeordnet wird? Und geben somit die dargestellten Kennzahlen den gewünschten Zielerreichungsgrad für das Produkt an? Positiv hervorzuheben ist, dass unterschiedliche Kennzahlen, auch qualitative, erstellt wurden.

Insgesamt gesehen ist das Produktblatt jedoch sehr unübersichtlich. Die einzelnen Zusammenhänge zwischen Zielen, Strategien,

Oberzielen und Produkten sind schwer nachzuvollziehen. Sinnvoller wäre eine tabellarische Darstellung. In diesem Zusammenhang kann nur immer wieder auf den übersichtlichen Haushaltsplan von Texas verwiesen werden (s. Abschnitt 3.2.3.1.2 und Abbildung 7: Auszug „Legislative Budget Estimates“ (1) und Abbildung 8: Auszug „Legislative Budget Estimates“ (2)). Auch das Konzept von Virginia, welches durch die Anwahl von Datenmasken die Möglichkeit eröffnet, nur Schlüsselkennzahlen auszuwählen, ist eine intelligente Maßnahme, die Informationsflut zu begrenzen. In Kapitel 2.2 wurde festgestellt, dass viele leistungsorientierte Budgetreformen daran gescheitert sind, dass die Informationsflut nicht bewältigt werden konnte. Das Parlament und die Regierung in Hessen sollen zukünftig über einen Haushalt entscheiden, der aus Leistungsplan, Finanzplan, Erfolgsplan, Überleitungsrechnung, Bewirtschaftungsvermerken, Abschluss, Stellenplänen und zahlreichen Anlagen besteht. Hier bedarf es sicherlich einer Vereinfachung.

In dem Produktblatt oben wird ein Bezug zu einem strategischen Ziel dargestellt: „Städtebauliche Entwicklung und Wohnbedingungen in Hessen weiter verbessern, um die Lebens- und Wohnqualität der Bürger zu verbessern.“ Positiv hervorzuheben ist, dass der Bezug zu einem strategischen Ziel dargestellt wird. Sinnvoll wäre es jedoch, dieses strategische Ziel zu operationalisieren.

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass das Hessische NVS-Modell sehr hohe Ziele hat. Eine outputorientierte, leistungsbezogene Budgetierung ist ein wesentlicher Gegenstand der Reform. Verglichen mit dem NKF scheint die Verfolgung dieses Ziels konzeptionell besser erschlossen zu sein. Letztendlich befindet sich jedoch das gesamte Modell, insbesondere diesen Bereich betreffend, noch im Entwurfstadium und hat somit neben guten Ansätzen viele Schwachstellen. Der Hauptkritikpunkt besteht darin, dass die

Aufbereitung der Informationen zum jetzigen Zeitpunkt zu unübersichtlich ist und somit die politisch Verantwortlichen sicherlich überfordert. Insbesondere müssen deutlichere Bezüge zwischen Oberzielen, Unterzielen, Produkten, Strategien und Kennzahlen mit Zielerreichungsgraden dargestellt werden.

Das Projekt soll Ende 2008 abgeschlossen sein. Erst in den darauffolgenden Jahren kann abschließend beurteilt werden, ob das NKF-Modell tatsächlich zu einer leistungsorientierten Budgetierung beiträgt.

4.3 Zusammenfassung und kritische Würdigung

Budäus kommt in einem Textbeitrag von 2006 zu den folgenden Feststellungen:

„Auffallend ist in diesem Zusammenhang für Deutschland, dass dort, wo inzwischen konsequent die notwendigen Umstrukturierungen in Angriff genommen werden (schwerpunktmäßig auf kommunaler Ebene in Hessen, NRW und Niedersachsen, auf Staatsebene in Hessen, Hamburg, NRW und Bremen), sich diese – mit Ausnahme von Hessen – ganz überwiegend nur auf das Rechnungswesen beziehen.“¹

„Auch in Deutschland hat sich in den vergangenen fünfzehn Jahren weitgehend die Erkenntnis durchgesetzt, dass es einer grundlegenden Reform des kamerale Haushalts- und Rechnungswesens bedarf...Demgegenüber zeigte und zeigt sich auf internationaler Ebene eine wesentlich innovativere und andere Entwicklung... Zum anderen geht es auf internationaler Ebene vor dem Hintergrund einer umfassenden Diskussion von Ansätzen zur Leistungserfassung und -

¹ Budäus 2006, S. 117

messung inzwischen um eine systematische Leistungsrechnung, die Verknüpfung von Input einerseits mit dem Output und Outcome andererseits sowie um Ansätze eines Performance-Audit.“¹

Grundsätzlich kommt die Verfasserin aufgrund ihrer Betrachtung von zwei Modellprojekten für Deutschland zu ähnlichen Schlussfolgerungen wie Budäus:

Im vorherigen Kapitel wurde festgestellt, dass PBB sehr unterschiedliche Ausprägungen hat: In Florida werden als Anhang zum „alten“ Haushaltsplan Leistungsinformationen beigefügt, in Texas, dem vorbildlichsten Beispiel, erfolgt eine leistungsorientierte Budgetierung, bei der Strategien Budgets erhalten, die Zielen zugeordnet und mit Kennzahlen verknüpft sind. Es gibt also auch in den U.S.A keine einheitliche PBB-Konzeption. Dennoch zeigt ein Vergleich zwischen Deutschland und Vorreiterstaaten wie Texas, aber auch Virginia, dass Deutschland im Bereich der leistungsorientierten Budgetierung um Jahre zurück ist. PBB ist in Texas seit langem eingeführt. Die dargestellten Leistungsindikatoren werden z. B. regelmäßig auf ihre Validität und Reliabilität überprüft. Modelle wurden entwickelt, wie die Verantwortlichen diese Prüfungen durchführen bzw. auch die Ressorts Eigenprüfungen vornehmen können. So ließen sich noch viele weitere Beispiele anführen.

Deutschland dagegen befindet sich im Versuchsstadium. Vorrangig findet eine Umstellung auf das kaufmännische Rechnungswesen statt. Dieses ist primäres Ziel und bindet die Ressourcen. Das ist insbesondere bei der Einführung des NKF zu beobachten. Konzeptionell ist die leistungsorientierte Budgetierung bei diesem Modell auch kaum behandelt. Nur eine grundsätzliche Entscheidung zum

¹ Budäus 2006, S. 116

Produkthaushalt wurde getroffen, nach der eine produktorientierte Gliederung das oberste Gliederungsprinzip darstellt. Dieses wurde zementiert durch die Festlegung von normierten Produktbereichen. Dieses wird von der Verfasserin der vorliegenden Arbeit als negativ bewertet, weil erstens ein Modell einer leistungsorientierten Budgetierung davon ausgeht, dass Ressorts, Ämter etc. um knappe Ressourcen miteinander konkurrieren. Zweitens sieht das Modell einer leistungsbasierten Budgetierung vor, dass strategische Ziele durch die Politik formuliert werden; diese sind von der Verwaltung umzusetzen, indem sie für ihr Ressort wiederum die Daseinsberechtigung formulieren und in Abhängigkeit von dieser und den politischen Zielen ihre spezifischen Ziele, Strategien und Kennzahlen entwickeln. Diese kausale Kette wird durch die normierten Produktbereiche nur abgebildet, wenn ein Produktbereich tatsächlich ein Ressort abbildet.

Bei der Betrachtung des hessischen NVS-Modells wird deutlich, dass der primäre Fokus nicht nur auf der Umstellung der Kameralistik auf eine kaufmännisches Rechnungswesen gelegt wird, sondern auch das Ziel einer outputorientierten Steuerung im hohem Maße verfolgt wird. Letztendlich jedoch befindet sich Hessen auch in diesem Bereich noch in der Modellphase. Ein vollständiger doppischer Haushalt wird wahrscheinlich erst für das Jahr 2009 erstellt. Die jetzigen Ansätze zu einer leistungsbasierten Budgetierung zeigen noch deutliche Schwachstellen.

5. Zusammenfassung und Ausblick

Der Wunsch, mehr Rationalität in den Budgetprozess zu bringen, ist seit vielen Jahrzehnten vorhanden. Bereits in den vierziger Jahren des letzten Jahrhunderts beginnen die modernen Budgetreformen für eine komplexe Staatswirtschaft. Wahrscheinlich gab es auch schon vor mehreren Jahrhunderten hierfür Ansätze. Der Anlass, über Reformen nachzudenken, war eigentlich immer ein maroder Staatshaushalt. Dieses hat bis heute Tatbestand. Auch in Deutschland beginnen eigentlich alle Ausführungen und Begründungen für ein modernes Rechnungswesen damit, dass die Verschuldung so nicht länger hinnehmbar ist, insbesondere die Verschuldung, die zu Lasten zukünftiger Generationen eingegangen wird.

„Historische“ Budgetreformen wurden in den U.S.A im Rahmen dieser Dissertation betrachtet. Allen gemeinsam ist der Ansatz, Leistungen zu definieren, Effizienz und Effektivität von Maßnahmen zu betrachten, dieses in Verbindung mit Zielen zu setzen und hierbei auch die Kostenseite zu betrachten. Auch wenn diese Reformen zumeist nach ein paar Jahren abgebrochen wurden bzw. ein Stillstand eintrat, so ist es jedoch Fakt, dass in den U.S.A. bereits seit Jahrzehnten Erfahrung in den oben beschriebenen Aspekten gesammelt wurde. Daher scheint die Einführung einer leistungsorientierten Budgetierung in den U.S.A leichter zu fallen als in Deutschland. Dieses wird sehr deutlich bei den hervorragend dargestellten Haushalt von Texas und den guten Ansätzen von Virginia.

In Deutschland stand - zumindest in den letzten Jahren -, angefangen mit der Einführung der KLR in den 1990er Jahren, sehr viel mehr der Aspekt der Implementierung eines adäquaten

Rechnungswesens im Vordergrund. Natürlich werden hierbei nicht nur Kosten bzw. Aufwände gemessen, sondern auch die Leistungen und Ergebnisse des Verwaltungshandelns. Es werden auch Produkte definiert, diese jedoch in Bezug zu setzen zu Zielen und Leistungsstandards, ist konzeptionell zumindest im bekannten NKF-Modell noch nicht vollständig erschlossen. Im ebenfalls betrachteten Bundesland Hessen beinhaltet der Entwurf des Produkthaushalts hierzu sehr viel mehr Angaben, ist jedoch gerade im Bereich der Leistungsindikatoren unübersichtlich. Auch hat die Haushaltsreform in Hessen noch nicht zu einer Ablösung des kameraleen Haushalts geführt. Dieses ist erst für das Haushaltsjahr 2009 beabsichtigt. Auch das ist letztendlich ein großer Unterschied zu den U.S.A.: Es gibt hier bereits seit mehreren Jahren leistungsorientierte Haushalte - als alleinigen Haushalt. In den U.S.A. wurde schon der zweite Schritt vollzogen, systematische Untersuchungen zur Reliabilität und Validität des Datenmaterials erfolgen als Standardprozess. Ein Vorgang der in Deutschland zumindest in den von der Verfasserin untersuchten Stichproben noch nicht stattfindet. Auch wurde in den U.S.A bereits mit dem Instrument der Anreize und Sanktionen in Zusammenhang mit einem leistungsorientierten Haushalt Erfahrung gesammelt.

Der Gedanke, mehr Rationalität in den Haushalt zu bringen, ist sicherlich gerade in Hinblick auf eine optimale Verwendung von Steuergeldern richtig. Jedoch ist die Ergebnisüberprüfung eines leistungsorientierten Haushalts enorm schwierig. Die Überprüfung von formulierten Leistungsstandards ist ein komplexer und aufwändiger Prozess, der zumeist kostspielige Tests, Umfragen usw. erfordert. Ein besonderes Problem stellt bei der Bewertung der Ergebnisse auch die Beeinflussung durch andere Variablen dar. Wir leben in einer komplexen, globalen Umwelt. Definierte Leistungs-

indikatoren werden daher ggf. von Variablen beeinflusst, die eine Behörde nicht zu verantworten hat.

Ebenfalls entsteht durch die Einführung eines leistungsorientierten Haushalts auch ein erheblicher bürokratischer Aufwand. Dies wird deutlich durch die vielen Gesetzestexte, die in Florida, Virginia und Texas zum Thema PBB formuliert wurden. Aber auch die Implementierung, fortwährende Optimierung und Überprüfung der Daten eines PBB-Haushalts bindet erhebliche personelle Kapazitäten. Hohe investive Kosten in die EDV, aber auch ggf. für externe Beratung sind notwendig.

Demgegenüber steht, dass allein dadurch, dass Behörden sich mit ihren Ergebnissen auseinandergesetzt haben, sicherlich ineffiziente Prozessstrukturen sichtbar wurden und somit Prozesse optimiert wurden. Durch die Formulierung von Zielen durch die Regierung (z.B. in Texas) können Prozesse und Maßnahmen an politische Vorgaben angepasst werden. Nur dadurch wird es möglich, die Ziele zu erreichen und auch transparent zu verdeutlichen, in welchem Umfang sie erreicht wurden. Durch ein Benchmarking im Sinne von „Best Practice“ im schulischen Bildungsbereich, konnten erhebliche Einsparungen und Qualitätsverbesserungen realisiert werden.

Ob die Aufwendungen in PBB die Erträge ausgleichen, vermag die Verfasserin nicht abschließend zu beurteilen. Die Erstellung dieser „Bilanz“ wird auch dadurch erschwert, dass PBB viele immaterielle Aspekte beinhaltet, so wird durch die Darstellung von Leistungsstandards und Zielerreichungsgraden und ihre Publikation im Internet für den Bürger das Regierungs- und Verwaltungshandeln transparenter.

Weiterhin hat sich gezeigt, dass PBB defintorisch nur einen kleinen gemeinsamen Nenner enthält: Es ist ein Budgetprozess, der aus einer strategischen und operativen Planung besteht, die durch die

Formulierung von Zielen und Leistungsstandards definiert wird. Im weiteren Verlauf müssen die Ergebnisse des Verwaltungshandelns gemessen werden und hierzu in Bezug gebracht werden.

Wie der PBB-Budgetprozess, die Planung, der Vollzug und die Überprüfung des Datenmaterials im einzelnen zu gestalten sind, bleibt in den U.S.A den einzelnen Staaten vorbehalten. Wie die Untersuchung der drei Staaten in den U.S.A gezeigt hat, sind die konzeptionellen Ansätze unterschiedlich. Das in Texas eingeführte PBB-Modell wird nach Ansicht der Verfasserin zu einer positiven Leistungsbilanz führen, das in Florida implementierte Modell wird kritisch betrachtet.

In Deutschland werden zzt. in vielen Bundesländern und Kommunen sogenannte produktorientierte Haushalte implementiert. Diese Haushalte beinhalten ebenfalls Leistungsdaten. Der Fokus liegt jedoch auf Einführung eines doppischen Rechnungswesens. Konzeptionell werden Leistungsindikatoren, Ergebnisse des Verwaltungshandelns und strategische und operative Ziele zwar berücksichtigt, jedoch unzureichend.

In der vorliegenden Dissertation wurden auch kritische Erfolgsfaktoren für die Einführung von PBB diskutiert. Ein unbedingt kritischer Erfolgsfaktor ist nach Ansicht der Verfasserin die Umstellung des bisherigen Verwaltungshaushalts auf einen einheitlichen PBB-Haushalt. Die Darstellung von Leistungsstandards im Anhang des bisherigen Haushalts, wie es z. B. in Florida stattfindet, wird nach Ansicht der Verfasserin zu keinen nennenswerten Änderungen im Verwaltungshandeln führen, da hierdurch weiterhin der Fokus sowohl der Politik, aber auch der Behörden auf den bestehenden Haushalt liegt. Dieses haben die „historischen Budgetreformen“ deutlich gezeigt, aber auch die Erfahrungen in Deutschland mit der KLR.

Auch die Organisation, die für die Implementierung und den Betrieb eines PBB-Systems zuständig ist, stellt einen kritischen Erfolgsfaktor dar. Die Politik als Sponsor und Nutzer des Systems hat eine wichtige Rolle. Die für die Konzeption, Implementierung und Überprüfung des Systems zuständigen Behörden haben natürlich ebenfalls eine tragende Bedeutung. Von großer Wichtigkeit sind auch die staatlichen Wirtschaftsprüfer, die durch „performance audits“ helfen können, die Qualität des Datenmaterials sicherzustellen.

Eine den Anforderungen des PBB-Systems entsprechende EDV ist ein entscheidender Erfolgsfaktor.

Auch wenn viele „historische Budgetreformen“ in den U.S.A abgebrochen wurden oder zum Stillstand gekommen sind, weil oftmals die selbsterzeugte Informationsflut nicht bewältigt werden konnte, so haben sie alle eines bewirkt: immer mehr Leistungs- informationen sind in den Budgetprozess eingeflossen. Dieser Prozess ist unumkehrbar.

Quellenverzeichnis

Alexander, F. K., 2000. „The changing face of accountability“. *The Journal of Higher Education* Vol 71: S. 411-431.

Auszug aus der Sammlung der zur Veröffentlichung freigegebenen Beschlüsse der 173. Sitzung der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder 2003

Boerner, Robert D., 2002: „Program Evaluation in the States.“ *National Conference of State Legislatures LEGISBRIEF* Vol. 10 (No.24): 1-2

Bogumil, Jörg. Version 23 Januar 98: *Glossar zur Verwaltungsmodernisierung*. 2. Juni 1999. <http://www.fernuni-hagen.de/POLAD/glossar/glossar.htm>

Boston, Jonathan; Martin, John; Pallot, June; Walsh, June: *Public Management: The New Zealand Model*, Auckland u.a. 1996.

Budäus, Dietrich, 2006: „Informations-, Struktur- und Finanzmanagement öffentlicher Verwaltungen (Public Management).“ *Verwaltung und Management* 12. Jg., Heft 3: S. 116-120

Bundesministerium der Finanzen (Hrgs.)/ Arthur D. Little: „KLR-Handbuch.“ *Vorschriftensammlung Bundesfinanzverwaltung, Stoffgebiet Haushaltsrecht, Abschnitt Kosten- und Leistungsrechnung*, Bonn 1997

Burke, J.C. und Serban, A.M: *Current Status and Future Prospects of Performance Funding and Performance Budgeting for Public Higher Education: The Second Survey*. Albany, NY: Rockefeller Institute, 1998

Burke, J.C. und Serban, A.M: *State Performance Funding and Budgeting for Public Higher Education: Current Status and Future Prospects*, Albany, NY: Rockefeller Institute, 1997.

Carter, Karen, 1994: „Performance budgets: here by popular demand.“ *State Legislatures* Vol. 20 (No. 12): 22-25

Commonwealth of Virginia, House Bill 2097 (§2.2-2683)

Commonwealth of Virginia. 1999: *1999 Budget Document*, Richmond

Commonwealth of Virginia. Auditor of Public Accounts, 2002: *JLARC: Annual Workplan Salary Scale Adjustments Quality Control Review*, Richmond

Commonwealth of Virginia. Auditor of Public Accounts, 2004: *JLARC: Annual Workplan Salary Scale Adjustments*, Richmond

Commonwealth of Virginia. Auditor of Public Accounts, 2006: *JLARC: Annual Workplan Salary Scale Adjustments Quality Control Review*, Richmond

Commonwealth of Virginia. Council on Virginia's Future, 2005: *Interim Report of the Council on Virginia's Future (RD 15)*, Richmond

Commonwealth of Virginia. Department of Planning & Budget:
Virginia performs. 19. Dezember 2006.

< <http://vaperforms.virginia.gov/agencylevel/src/reportmenu.cfm> >

Commonwealth of Virginia. Department of Planning and Budget, 1998: *Virginia's Handbook on Planning and Performance for State Agencies and Institutions.*, Richmond

Commonwealth of Virginia. Department of Planning and Budget, 2005: *Governor's Biennial Executive Budget 2006-2008*, Richmond

Commonwealth of Virginia. Department of Planning and Budget, 2005: *Governor's Biennial Executive Budget 2006-2008*, Richmond

Commonwealth of Virginia. Department of Planning and Budget, 2005: *DPB Strategic Plan 2005*, Richmond

Commonwealth of Virginia. Department of Planning and Budget, 2005: *Agency Planning Handbook: A Guide for Agency Strategic Planning and Service Area Planning Linking to Performance-Based Budgeting*, Richmond

Commonwealth of Virginia. Department of Planning and Budget, 2006: *Instructions for Preparing Agency Strategic Plans and Service Area Plans*, Richmond

Commonwealth of Virginia. Department of Planning and Budget, 2006: *Agency Planning Handbook: A Guide for Agency Strategic Planning and Service Area Planning Linking to Performance-Based Budgeting*, Richmond

Commonwealth of Virginia. Department of Planning and Budget, 2006: *Instructions for 2007 Budget Submissions*, Richmond

Commonwealth of Virginia. E.L. Hamm and Associates, 2005: *School Efficiency Review: Surry County Public Schools Division*, Virginia Beach

Commonwealth of Virginia. Joint Legislative Audit and Review Commission, 2002: *Interim Report: Review of State Spending*. Report 276, Richmond

Commonwealth of Virginia. Joint Legislative Audit and Review Commission, 2003: *Implementation Review: Virginia Information Technologies Agency*, Richmond

Commonwealth of Virginia. Joint Legislative Audit and Review Commission, 2005: *2005 Report to the General Assembly*, Richmond

Commonwealth of Virginia. Joint Legislative Audit and Review Commission, 2005: *2005 Report to the General Assembly*. Report 321; Richmond

Commonwealth of Virginia. MGT of America 2006: *Clarke County School Division (School Division Efficiency Review)*, Richmond

Commonwealth of Virginia: Auditor of Public Accounts, 2006: *Review Of Performance Measures: Report on Audit For The Year Ended June 30, 2005*, Richmond

Commonwealth of Virginia: Joint Legislative Audit and Review Commission, 2005: *Joint Legislative Audit and Review Commission: FY 2006 Strategic Plan*, Richmond

Cothran, Dan. A., 1993: „Entrepreneurial Budgeting: An Emerging Reform?“ *Public Administration Review* Vol. 53 (No. 5): 445-454

Damkowski, Wulf und Claus Precht: *Moderne Verwaltung ind Deutschland – Public Management in der Praxis*, Stuttgart 1998

Department of Planning & Budget: *DPB's Authority and Responsibilities*. 22. April 2006.

< <http://www.dpb.virginia.gov/about/authority.cfm>>

Department of Planning & Budget: *History of Planning and Budgeting Agencies*. 22. April 2006.

< <http://www.dpb.virginia.gov/about/history.cfm>>

Engebretson, Gary D., 1990: „What's New About Performance-Based Funding?“ *The Washington Post* (11. Dezember 1990): A 22

Federal Benchmarking Consortium, February 1997: *Serving the American Public: Best Practices in Customer-Driven Strategic Planning*. 18. Mai 1999.

<<http://www.npr.gov/library/papers/benchmrk/customer.html>>

Florida Statutes 1998, 11.513

Florida Statutes 1998, 186.002

Florida Statutes 1998, 216.011

Florida Statutes 1998, 216.0166

Florida Statutes 1998, 216.0172

Florida Statutes 1998, 216.0235

GAO (United States General Accounting Office), 1997: *PERFORMANCE BUDGETING Past Initiatives Offer Insights for GPRA Implementation*. Report GAO/AIMD-97-46, Washington

Gianakis, Gerasimos A.: "Integrating Performance Measurement and Budgeting" in Halachmi; Arie, Bouckaert, Geert: *Organizational Performance and Measurement in the Public Sector*, Westport, Connecticut 1996: 127-143

Governing/Syracuse University: *The Government Performance Project*. 6. April 1999

<<http://www.maxwell.syr.edu/gpp/Governing%20Mag%20Material/gp9va.htm>>

Government Performance and Accountability Act of 1994 (Laws of Florida)

Government Performance and Results Act of 1993 (Public Law 103-62)

Governor's Office Overview – Office of Planning and Budgeting. 20 Mai 2002

<<http://www..state.fl.us/eog/overview/indexopb.htm>>

Hessische Landesregierung: *Reformkurs Hessen*, Wiesbaden 2005

Hosansky, David, 1994: „Tell me where the money went. (Florida's state budgeting reform effort)“; *State Legislatures* Vol 20 (No. 12): 26-30

KGSt (Hrsg.) 1998: *Kontraktmanagement: Steuerung über Zielvereinbarungen*. KGSt-Bericht Nr. 4, Köln

Kleindienst, Linda, 1997: „Legislature Wants More Bang For Your Bucks Lawmakers Are Demanding Results From Agencies That Spend Tax Dollars.“ *The Orlando Sentinel* (11 Mai 1997): B3

Land Hessen. *Produkthaushalt 2007*, Wiesbaden 2007

Land Hessen. Hessisches Ministerium der Finanzen: Neue Verwaltungssteuerung. 22. April 2007.

http://www.hmdf.hessen.de/irj/HMdf_Internet?cid=40ff21c9271b534508b1e93d453e332a

Land Nordrhein Westfalen (Hrg.): *Fachliches Rahmenkonzept zur Einführung des Produkthaushalts auf der Basis der Integrierten Verbundrechnung*, Düsseldorf 2005

Land Nordrhein-Westfalen, 2004: Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Nordrhein-Westfalen, Nr. 41 vom 24. November 2004, *Gesetz über ein Neues Kommunales Finanzmanagement für Gemeinden im Land Nordrhein Westfalen*

Land Nordrhein-Westfalen. Projekt EPOS: Beschluss vom 19.04.2005. 2.Juli 2007.

<http://www.epos.nrw.de/dokumente-infos/entscheidungen-der-landesregierung/beschluss-vom-19-04.2005/view>

Land Nordrhein-Westfalen: *Neues Kommunales Finanzmanagement in Nordrhein-Westfalen – Handreichung für Kommunen*, Düsseldorf 2006, 2. Auflage

Landeshauptstadt Düsseldorf. Kämmerei: Modellprojekt Doppischer Haushalt. 19. April 2007.

<http://www.duesseldorf.de/finanzen/haushaltsplaene/2006/doppischer_produkthaushalt/7_produkte/index.shtml>

Landeshauptstadt Düsseldorf: *Doppischer Produkthaushalt für das Haushaltsjahr 2007 (Entwurf)*, Düsseldorf 2007

Laws of Florida: Chapter 99-377

Liner, Blaine und Elisa Vinson, 1999: "Will States Meet the Challenge?", The Urban Institute 1999

Lüder, Klaus, 1991: Konzeptionelle Grundlagen für die Ausgestaltung des Rechnungswesens in: Klaus Lüder (Hrsg.), *Staatliches Rechnungswesen in der Bundesrepublik Deutschland vor dem Hintergrund neuerer internationaler Entwicklungen*, Berlin 1991

Melkers, Julia und Katherine Willoughby, 1998: „The State of the States: Performance-Based Budgeting Requirements in 47 out of 50“; *Public Administration Review* Vol. 58 (No. 1): 66-73

Michel, Reiner M.: *Know-how der Unternehmensplanung*, Heidelberg 1991, 2. Auflage

Modellprojekt „Doppischer Kommunalhaushalt in NRW“ (Hrsg.)/ Biskoping-Kriening: *Gesetzentwurf Haushaltsrecht: Überleitung von Produktgruppen vom NKF-Produktrahmen zum IMK-Produktrahmen*, 2004

Modellprojekt „Doppischer Kommunalhaushalt in NRW“ (Hrsg.): *Neues Kommunales Finanzmanagement - Betriebswirtschaftliche Grundlagen für das doppelte Haushaltsrecht*, Freiburg 2003, 3. Auflage

Modellprojekt „Doppischer Kommunalhaushalt in NRW“: *Neues Kommunales Finanzmanagement – Informationsfoliensatz zum NKF*, 2005

Modellprojekt „Doppischer Kommunalhaushalt in NRW“: *Neues Kommunales Finanzmanagement – Haushaltsanalyse und Kennzahlen*, 2006

Olson, David E.: *Management by Objectives*, Palo Alto 1968

Phelps, John B.: Guide to FLORIDA GOVERNMENT, November 2003

Phyrr, Peter A.: *Zero-Base Budgeting – A Practical Management Tool for Evaluating Expenses*, New York, London, Sydney, Toronto 1973

Radin, Beryl A., 1998: „The Government Performance and Results Act (GPRA): Hydra-Headed Monster or Flexible Management Tool?“, *Public Administration Review* Vol. 58 (No. 4): 307-316

Reddin, W. J.: *Effective MBO*, London 1971

Rürup, Bert und Gisela Färber, 1980: „Programmhaushalte der zweiten Generation“, *Die öffentliche Verwaltung* Jg. 13 (Heft 18): 661-672

Snell, Ronald K., 1998: „Reinventing government - not easy, but possible.“ *State Legislatures* Vol. 24 (No. 2): 34-37

Stadt Moers: *Entwurf Doppischer Produkthaushalt 2007*, 2007

Stadt Münster: *Haushaltsplan 2007 (doppischer Haushaltsplanteil - Band 3)*, Münster 2007

State of Florida. Executive Office of the Governor, Office of Program Policy Analysis and Government Accountability, 2003: *Legislative Budget Request Instructions (Fiscal Year 2004-05)*. Tallahassee

State of Florida. Government Accountability to the People Commission, 1996: *The Florida Benchmark Report*, Tallahassee

State of Florida. Government Accountability to the People Commission, 1997: *Critical Benchmark Goals*, Tallahassee

State of Florida. Office of Program Policy Analysis & Government Accountability Information. *Key Players in the PB² Process*. 20 Mai 1999 <<http://www.oppaga.state.fl.us/budget/pb2.html>>

State of Florida. *Office of Program Policy Analysis & Government Accountability Information*. 24. Mai 1999 <
<http://www.oppaga.state.fl.us/what.html>>

State of Florida. Office of Program Policy Analysis and Government Accountability, 1996: *FISCAL IMPACT OF RECOMMENDATIONS MADE BY OPPAGA FROM JULY 1994 TO OCTOBER 1996*. Report 96-20, Tallahassee

State of Florida. Office of Program Policy Analysis and Government Accountability, 1997: *Performance-Based Program Budgeting in Context: History and Comparison*. Report 96-77A, Tallahassee

State of Florida. Office of Program Policy Analysis and Government Accountability, 1997: *Best Financial Management Practices for Florida School Districts*. Report 97-08, Tallahassee

State of Florida. Office of Program Policy Analysis and Government Accountability, 1997: *Fiscal Impact of Recommendations Made by OPPAGA July 1994 Through June 1997*. Report 97-15, Tallahassee

State of Florida. Office of Program Policy Analysis and Government Accountability, 1997: *Performance-Based Program Budgeting and Justification Review Guide*, Tallahassee

State of Florida. Office of Program Policy Analysis and Government Accountability, 1998: *Best Financial Management Practice Review of the Manatee County School District*. Report 98-19, Tallahassee

State of Florida. Office of Program Policy Analysis and Government Accountability, 1998: *Best Financial Management Practices: Self-Assessment Instrument for Florida School Districts*. Report 97-34, Tallahassee

State of Florida. Office of Program Policy Analysis and Government Accountability, 1998: *Indicators for Florida School District Best Financial Management Practices*. Report 97-33, Tallahassee

State of Florida. Office of Program Policy Analysis and Government Accountability, 1998: *Fiscal Impact Report*. Report 98-36, Tallahassee

State of Florida. Office of Program Policy Analysis and Government Accountability, 1999: *PB² Status Report*. Report 98-45, Tallahassee

State of Florida. Office of Program Policy Analysis and Government Accountability, 1999: *PB² Performance Report*. Report 98-51, Tallahassee

State of Florida. Office of Program Policy Analysis and Government Accountability, 1999: *PB² Performance Report*. Report 98-73, Tallahassee

State of Florida. Office of Program Policy Analysis and Government Accountability, 1999: *PB² Performance Report*. Report 98-74, Tallahassee

State of Florida. Office of Program Policy Analysis and Government Accountability, 2000: *Recent Initiatives Strengthen Florida's Performance-Based Budgeting System*. Report 00-15, Tallahassee

State of Florida. Office of Program Policy Analysis and Government Accountability, 2001: *Best Financial Management Practices Review of the Lake County School District*. Report 01-68, Tallahassee

State of Florida. Office of Program Policy Analysis and Government Accountability, 2003: *Sharpening the Pencil, Best Financial Management Practices Review, Gadsen County School District*. Report 03-49, Tallahassee

State of Florida. Office of Program Policy Analysis and Government Accountability, 2003: *Progress Report: Lake District Not Yet Eligible for the State's Seal of Best Financial Management*. Report 03-72, Tallahassee

State of Florida. Office of Program Policy Analysis and Government Accountability, 2003: *Justification Review*. Report 03-25, Tallahassee

State of Florida. Office of Program Policy Analysis and Government Accountability, 2003: *Justification Review*. Report 03-70, Tallahassee

State of Florida. Office of Program Policy Analysis and Government Accountability, 2003: *Justification Review*. Report 03-71, Tallahassee

State of Florida. Office of Program Policy Analysis and Government Accountability, 2003: *Fiscal Impact Update*. Report 03-32, Tallahassee

State of Florida. Office of Program Policy Analysis and Government Accountability. Performance-Based Program Budgeting. 4. April 2004
<<http://www.oppaga.state.fl.us/budget/pb2publications.html>>

State of Florida. Office of Program Policy Analysis and Government Accountability, 2004: *Fiscal Year 2004-2005 Business plan for the Office of Program Policy and Government Accountability (OPPAGA)*, Tallahassee

State of Florida. Office of Program Policy Analysis and Government Accountability, 2005: Progress Report: Lake County School District Has Implemented Best Practices and Is Eligible For State Seal. Report 05-05, Tallahassee

State of Florida. Office of Program Policy Analysis and Government Accountability, 2006: Fiscal Year 2006-2007 Business plan for the Office of Program Policy and Government Accountability (OPPAGA), Tallahassee

State of Florida. *Search Florida Government by GAP Benchmarks*. 24. Mai 1999 http://www.oppaga.state.fl.us/government/s_gap.asp

State of Florida. *What is PB?*. 20 Mai 1999
 <<http://www.oppaga.state.fl.us/budget/pb2.html#WhatIs>>

State of Florida: Auditor General, 2003: *Annual Report November 1, 2002 – October 31*, Tallahassee

State of Texas (Version 22 Juli 1998): *History of the Legislative Budget Board*. 4. Mai 1999

<http://www.lbb.state.tx.us/WEB.NSF/aac7d56ca8fd884b852563be00610639/f01ee106b9506b4c862563aa0061979e?OpenDocument#>

State of Texas. Appropriations Bill Overview 2006-07 Biennium. 7. März 2006.

<http://www.lbb.state.tx.us/Notice/Approp_Bill_Overview_0205.pdf

State of Texas. Governor's Office of Budget and Planning, 1995: "Strategic Planning And Budgeting In The "NEW TEXAS": Putting Service Efforts And Accomplishments TO Work", *International Journal of Public Administration* Vol. 18 (No. 2-3): 409-441

State of Texas. History of the Legislative Budget Board. 7. Mai 2006.
 <http://www.lbb.state.tx.us/The_LBB/Agency/History.htm

State of Texas. House Appropriations and Senate Finance Committee, 1998: *Member Perceptions of the Performance-Based Budgeting System*, Austin

State of Texas. Legislative Budget Board, 2004: *ABEST Instructions: 2006-2007 Legislative Appropriations Request*, Austin

State of Texas. Legislative Budget Board, 2007: *Legislative Budget Estimates FOR THE 2008 - 2009 BIENNIUM*, Austin

State of Texas. Senate Research Center, 1998: *Budget 101: A Guide to the Budget Process in Texas*, Austin

State of Texas. Senate Research Center, 2003: *Budget 101: A Guide to the Budget Process in Texas*, Austin

State of Texas. State Auditor's Office, 1995: *Guide to Cost-Based Decision-Making*. Report 95-139, Austin

State of Texas. State Auditor's Office, 1997: *An Audit Report On Performance Measures At 13 State Agencies and 7 Educational Institutions*. Report 97-029, Austin

State of Texas. State Auditor's Office, 2000: *An Audit Report On Performance Measures At 11 State Agencies Phase 13 Of The Performance Measures Reviews*. Report 00-30, Austin

State of Texas. State Auditor's Office, 2002: *An Audit Report on Fiscal Year 2001 Performance Measures at 14 Entities*. Report 03-008, Austin

State of Texas. State Auditor's Office, 2005: *An Audit Report On Performance Measures At 5 State Agencies*. Report 05-030, Austin

State of Texas. State Auditor's Office. 21. Januar 2005
<<http://www.sao.state.tx.us/aboutsao/>

State of Texas. State Auditor's Office/Legislative Budget Board/Governor's Office of Budget and Planning, 1995: *Guide To Performance Measurement*, Austin

State of Texas. State Auditor's Office/Legislative Budget Board/Governor's Office of Budget and Planning, 1999: *Guide To Performance Measure Management*, Austin

State of Texas: House Bill 2009

State of Texas: Legislative Budget Board /Governor's Office of Budget Planning and Policy, 2004: *Instructions For Preparing And Submitting Agency Strategic Plans: Fiscal Year 2005-2009*, Austin

State of Texas: Legislative Budget Board /Governor's Office of Budget Planning and Policy, 2004: *Legislative Appropriations Request: Detailed Instructions*, Austin

State of Texas: Legislative Budget Board, 2003: *Staff Performance Report 2003*, Austin

State of Texas: Legislative Budget Board, 2005: *Staff Performance Report 2005*, Austin

State of Texas: State Auditor's Office, 1998: *Performance-Based Budgeting Survey Results*, Austin

Texas Government Code Ann. § 2056

Thom, Norbert und Reto Steiner, 1999: „Dank Benchmarking mehr Dienstleistungsqualität in den Gemeinden.“ *management & qualität* 29. Jg. (Nr. 5): S. 41-45

Thompson, Fred, 1991: „Management Control and the Pentagon: The Organizational Strategy-Structure mismatch.“ *Public Administration Review* Vol 51 (No. 1): 52-66

Trombley, William. Performance-Based Budgeting. National Crosstalk – Winter 1998: 28.12.2000

<<http://www.highereducation.org/crosstalk/ct0198/news0198-perform.shtml>>

U.S. Office of the Vice President, 1993: *From Red Tape to Results: Creating a Government that Works Better and Costs Less*. National Performance Review, Washington, DC

U.S. Office of the Vice President, 1997: *Serving the American Public: Best Practices in Performance Measurement*. National Performance Review: Benchmarking Study Report, Washington, DC

Utah legislature. 18. November 1999 MINUTES OF THE LEGISLATIVE PROCESS COMMITTEE. 28. Dezember 2000 <<http://yeehaw.state.ut.us/Yeehaw?C=R&ID=371572>>

Weintraub, Daniel M., 1993: „Budgeting for results.“ *State Legislatures* Vol. 19 (No. 6): 19-20