

## **Der Programmhaushalt im Bundesland Hessen, Deutschland**

Von Patrik Kraulich, Leitender Ministerialrat und Günter Weiland, Ministerialrat,  
Wiesbaden im Juli 2014

### **I. Kernelemente:**

Kernelemente des Hessischen Steuerungsansatzes sind der in allen Ressorts flächendeckend eingeführte Programmhaushalt und das doppische Rechnungswesen.

Grundlage hierfür ist der Aufbau eines Zielsystems, angefangen bei den aus der Regierungserklärung abgeleiteten politischen Oberzielen bis hin zu der untersten Ebene, den messbaren Fachzielen.

In dem jährlichen Haushaltsaufstellungsverfahren werden in den Ressorthaushalten Programme erstellt, die der Erfüllung gesetzlicher Aufgaben und politischer Ziele dienen. Zudem werden im Haushaltsplan die Leistungen und der Umfang festgelegt. Die Finanzierung der Programme erfolgt über eine leistungsbezogene Budgetierung und die Verwendung des Budgets wird eigenverantwortlich von den Verwaltungseinheiten gesteuert. Damit kann das Parlament im Rahmen seiner Budgethoheit gezielt festlegen, was die Verwaltung mit dem ihr zugeteilten Budget an Leistungen erbringen soll.

Im Haushaltsplan werden Kosten und Erlöse den Programmen zugeordnet und im Hinblick auf den Zielerreichungsgrad Indikatoren zur Leistungswirkung und Finanzwirtschaft ausgebracht, damit die erzielte Wirkung mit den geplanten Zielen verglichen werden kann. Somit entscheidet das Parlament jährlich, welche Aufgaben in welchem Umfang und in welcher Qualität wahrgenommen werden sollen, damit die Ziele der Landespolitik verwirklicht werden.

Die Aufgabe der Verwaltung besteht darin, die finanzpolitischen Vorgaben im Rahmen ihrer dezentralen Budgetverantwortung umzusetzen. Durch die Vorgabe von Zielen bestimmt der Haushaltsgesetzgeber was gemacht werden soll; wie es umgesetzt wird, bestimmt jedoch die Verwaltung. Durch den Abschluss von Kontrakten auf allen Ebenen erfolgt die Steuerung der Verwaltungseinheiten. Zwischen Haushaltsgesetzgeber und Verwaltung stellt der Programmhaushalt eine Vereinbarung über die zu erfüllenden Aufgaben und die bereitgestellten Finanzmittel. Auf dieser Basis ist die Verwaltung zwar eigenverantwortlich, bei der

Aufgabenerfüllung aber immer in das Rahmengerüst der politischen Ziele eingebunden. Als weiteres zentrales Instrument kommt ein systematisches Controlling der laufenden Ergebnisse anhand von Indikatoren, um umsteuern zu können, hinzu. Gerade diese - mit dem „neuen“ System verbesserten - Analysemöglichkeiten der unterjährigen Entwicklungen finden ihren Niederschlag in den kommenden Haushaltsplanungen.

## **II. Der Weg zum Programmhaushalt im Einzelnen:**

Hierzu ist es notwendig, dass die politischen Programme, die z.B. aus der Regierungserklärung oder der Koalitionsvereinbarung abgeleitet werden, in einem Zielsystem abzubilden. Der Aufbau eines solchen Zielsystems beginnt mit der Festlegung des politischen Oberziels, z.B. „Verringerung der Kriminalitätsrate“, und endet auf der untersten Ebene z.B. mit den messbaren Zielen „Erhöhung der Präsenz von Polizeibeamten auf hessischen Straßen“ oder „Schaffung von mehr Sportmöglichkeiten für Jugendliche in Hessen“. Diese Zielsysteme bilden die Grundlage dafür, dass die Fachministerien die Programmbündel auswählen können, die sie im Rahmen der Haushaltsplanaufstellung der Politik empfehlen, um die gesteckten Ziele verwirklichen zu können.

Im Rahmen des Haushaltsgesetzgebungsverfahrens werden die Zielsysteme und Programmbündel beraten, danach nach den Wünschen der Parlamentarier ggf. verändert und schließlich per (Haushalts-)Gesetz beschlossen. Sind die „Programmbündel“ und ihre Kosten politisch legitimiert worden, erhalten die Fachministerien ein Budget für jedes Zielsystem. Das Budget ist also die Geldmenge, die das Parlament für die von der Verwaltung zu erbringenden Programme bereitstellt. Die Fachminister legen danach in Zielvereinbarungen fest, welche Produktbündel von welcher Organisationseinheit zur Erfüllung der Zielsysteme eingesetzt werden.

Anschließend hat die Verwaltung im Rahmen des Budgets die Programme zu erstellen. Jede Behörde erhält also ein Budget, das sie auf der Basis der vereinbarten Ziele nach ihren eigenen Vorstellungen und Erfahrungen eigenverantwortlich einsetzen kann. Werden bis zum Jahresende alle vereinbarten Programme nach Menge und Qualität erstellt, können nicht verbrauchte Budgetteile zum Teil einer Rücklage zugeführt werden, die für nachfolgende Jahre zur Verfügung steht. Damit dieses Verwaltungshandeln auch künftig steuerbar bleibt und die Landesregierung ihrer politischen Verantwortung gegenüber dem Landtag gerecht

werden kann, werden ungleich umfassendere und aktuellere Informationen benötigt. Diese Informationen werden im Rahmen eines Verwaltungscontrollings nach Entwicklung eines einheitlichen Ziel- und Berichtssystems unter Nutzung einer betriebswirtschaftlichen Standardsoftware verfügbar gemacht. Hierbei wird nach den Aufgabenzuständigkeiten der verschiedenen Entscheidungsebenen differenziert. Nach Abschluss des Haushaltsjahres wird geprüft, in welchem Umfang die Ziele, die zu Beginn des Haushaltsjahres gesetzt wurden, wirklich erreicht wurden, z.B. ob die Kriminalitätsrate tatsächlich um einen bestimmten Wert verringert werden konnte.

Zusammengefasst besteht der Kernprozess zum Programmhaushalt aus vier Schritten:

1. Festlegung eines Zielsystems mit Hilfe beispielsweise einer Koalitionsvereinbarung zwischen den Regierungsparteien; Konkretisierung dieser „politischen Ziele“ mit Hilfe von Fachzielen.
2. Entwicklung von Programmen und die Zuordnung zum Zielsystem.
3. Entwicklung von Indikatoren für die einzelnen Programme.
4. Zuordnung des Budgets zu den Programmen.

### **III. Die Indikatoren – das „Herzstück“ des Programmhaushalts**

#### **Welchen Zweck erfüllen Indikatoren?**

Neben den Zielen bilden die Indikatoren das „Herzstück“ des Programmhaushalts. Um den Zielerreichungsgrad der festgelegten Ziele zu ermitteln, bedarf es Indikatoren, für die ein Soll-/Ist-Vergleich durchgeführt werden kann. Während die Ziele die erwarteten Ergebnisse darstellen, zeigen die Indikatoren den Fortschritt, der bei der Umsetzung der festgelegten Ziele erreicht wurde.

#### **Anzahl und Arten von Indikatoren:**

Grundsätzlich ist auch hier der Grundsatz zu beachten „Weniger ist mehr“, d.h. ein guter Indikator ist besser als zehn schlechte Indikatoren. Indikatoren entfalten erst in einer Zeitreihe ihre Wirkung, da nur dann eine Entwicklung in Bezug zum Ziel zu erkennen ist.

Pro Programm sind mindestens ein Indikator für die Leistungswirkung (Fokus auf das Ziel, Grad der Umsetzung) und ein Indikator für die Finanzwirtschaft (Fokus auf die Kosten, das Budget, Einsatz der finanziellen Mittel) zu definieren.

Insgesamt soll die Zahl der Indikatoren auf höchstes fünf pro Programm beschränkt sein. Die Erhebung des Indikators muss sich immer in einem vernünftigen Aufwands- und Nutzenverhältnis orientieren.

**Beispiel:**

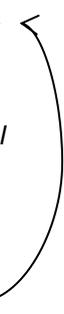
Anhand des nachfolgenden möglichen Indikators des Verkehrsministeriums werden die notwendigen Kriterien für die Definition von Indikatoren genannt und dies mit Kommentaren verdeutlicht.

**Verbrauchseinheit (Spending unit):** Ministerium für Wirtschaft, Energie, Verkehr und Landesentwicklung.

**Eines der Ziele der Verbrauchseinheit:**

Eine effiziente und gute Verkehrs- und Telekommunikationsstruktur gemäß den EU-Standards sicherstellen, um die wirtschaftliche Entwicklung und *Verkehrssicherheit* zu fördern.

*Bezug von Ziel zu Kennzahl*



**Möglicher Indikator:**

Anzahl berechtigter Schadensersatzforderungen wegen der Verletzung der Verkehrssicherungspflicht im Rahmen der Gewährleistung der *Verkehrssicherheit*.

<p>✓ <b>Ist der Indikator eindeutig und verständlich?</b></p>	
<p>+ Eindeutig im Zusammenhang mit der Verkehrssicherheit sind nur die <u>berechtigten</u> Schadensersatzforderungen, da diese unmittelbar mit der Verkehrssicherheit zusammenhängen (z.B. schlechter Zustand der Straßen)</p>	<p>- Möglicher weiterer Indikator: „Anzahl aller Schadensersatzforderungen“. Dieser Indikator ist für die Messung des Ziels nicht eindeutig, da eine unberechtigte Schadensersatzforderung nicht mit der Gewährleistung der Verkehrssicherheit in Zusammenhang steht, sondern andere Ursachen haben kann.</p>
<p>✓ <b>Mit einem Indikator wird die Erreichung des Ziels gemessen</b></p>	

<p>+ Ziel ist es die Verkehrssicherheit zu gewährleisten insofern ist die Anzahl bzw. eine Reduzierung der berechtigten Schadensersatzforderungen ein Indiz für die Verkehrssicherheit. Dies wird insbesondere dann deutlich, wenn in einer Zeitreihe von mehreren Jahren eine Entwicklung zu erkennen ist. Gibt es auffällige Veränderungen zu den Vorjahren? Sind wir besser geworden? Wie ist der Trend? Haben wir unsere Ziele erreicht? (Soll-Ist-Vergleich).</p>	<p>– Möglicher weiterer Indikator: „Anzahl der Verkehrsunfälle“. Dieser Indikator berücksichtigt nicht die Ursachen der Unfälle, die vielfältig sein können (z.B. Alkohol am Steuer) und keinen unmittelbaren Zusammenhang zur Verkehrssicherheit haben.</p>
<p>✓ <b>Steht der Aufwand zur Erhebung des Indikators in einem angemessenen Verhältnis zur Nutzung?</b></p>	
<p>+ „Erhebung der Anzahl berechtigter Schadensersatzforderungen“. Diese Fälle können sehr einfach und mit wenig Aufwand erhoben werden.</p>	<p>– Möglicher weiterer Indikator: „Befragung der Verkehrsteilnehmer, ob sich für sie die Verkehrssicherheit in einem bestimmten Zeitraum verbessert oder verschlechtert hat (subjektive Einschätzung)“. Sehr hoher Aufwand, da die Verkehrsteilnehmer mittels Fragebogen interviewt werden müssen. Das Ergebnis ist dagegen eine subjektive Einschätzung, die nicht unbedingt mit den tatsächlichen Verkehrsverhältnissen im Zusammenhang steht.</p>
<p>✓ <b>Indikatoren haben nur in einer Zeitreihe eine Aussagekraft</b></p>	
<p>+ Anzahl berechtigter Schadensersatzforderungen wegen der Verletzung der Verkehrssicherungspflicht im Rahmen der Gewährleistung der Verkehrssicherheit – Beispiel Haushaltsplan 2013: Plan 2013 = 50 Fälle, Plan 2012 = 70 Fälle, Ist 2011 = 60 Fälle, Ist 2010 = 50 Fälle, Ist 2009 = 40 Fälle. Nur in einer Zeitreihe wird deutlich, dass die Fälle immer mehr zugenommen haben. Darauf muss im Haushaltsplan (Plan 2013) reagiert werden.</p>	<p>– Anzahl berechtigter Schadensersatzforderungen wegen der Verletzung der Verkehrssicherungspflicht im Rahmen der Gewährleistung der Verkehrssicherheit: Plan 2013 = 50 Fälle. Alleine die Planzahl 2013 hat keinen Aussagewert. Wie ist die Entwicklung der berechtigten Schadensersatzforderungen in den letzten Jahren?</p>
<p>✓ <b>Nur absolut notwendige Indikatoren erheben („weniger ist mehr“)</b></p>	
<p>+ Der Indikator „Anzahl berechtigter Schadensersatzforderungen wegen der Verletzung der Verkehrssicherungspflicht im Rahmen der Gewährleistung der Verkehrssicherheit“ reicht aus, um die Erreichung des definierten Ziels zu</p>	<p>– Weitere Indikatoren wären zwar denkbar (z.B. „Befahrbarkeit der Straßen gewährleisten“), aber nicht unbedingt notwendig, um die Erreichung des Ziels zu messen. Es ist immer das Aufwands- und Nutzenverhältnis zu berücksichtigen.</p>

messen. Zumindest ist in einem ersten Schritt der Indikator ausreichend.	
<b>✓ Indikatoren müssen quantifizierbar sein</b>	
+ Der Indikator „Anzahl berechtigter Schadensersatzforderungen wegen der Verletzung der Verkehrssicherungspflicht im Rahmen der Gewährleistung der Verkehrssicherheit“ kann eindeutig gezählt werden (quantifizierbar). Wie viele berechnigte Schadensersatzforderungen sind in einem Jahr aufgetreten?	– Möglicher weiterer Indikator: „Hohe Verfügbarkeit des Straßennetzes gewährleisten“. Hier stellt sich die Frage, wie dieser Indikator quantifiziert wird?

#### IV. Praxisbeispiel

##### 1. Ausgangspunkt ist die Koalitionsvereinbarung der Regierungsparteien für die 19. Legislaturperiode 2014 – 2019:

Die Regierungsparteien haben für die 19. Legislaturperiode, die in Hessen 5 Jahre umfasst (2014 bis 2019), die mittel- bis langfristige Zusammenarbeit geregelt. Der Koalitionsvertrag gibt einen Überblick über das Regierungsprogramm, umfasst 111 Seiten und beschreibt in allen Politikfeldern (von der Finanzpolitik über die Innenpolitik bis zur Sozialpolitik) die Vorhaben.



## 2. Auszug aus dem Kapitel „In Verantwortung für alle Generationen – Nachhaltige Finanzpolitik“ der Koalitionsvereinbarung:

Die **Bekämpfung der Steuerkriminalität** ist eine der wichtigsten Aufgaben der hessischen Steuerverwaltung, der hessischen Polizei und der Staatsanwaltschaften. Steuerhinterziehung ist kein Kavaliersdelikt, sondern eine Straftat. Sie schädigt das Steueraufkommen und damit das Gemeinwesen. Die Koalition begreift Steuerhinterziehung als einen Akt fehlender Solidarität mit der Gesellschaft. Darüber hinaus führt Steuerhinterziehung nicht erst seit der Finanzmarktkrise zu erheblichen Schäden für die Volkswirtschaft. Die konsequente Durchsetzung des Besteuerungsanspruchs führt zu Steuergerechtigkeit, sichert die notwendigen Einnahmen für den Staat und ermöglicht die Begrenzung der Steuerlast.

Die **effektive Bekämpfung von Steuerhinterziehung** ist auch im internationalen Bereich ein wichtiges Mittel für das Ziel der Steuergerechtigkeit. Die Koalitionspartner unterstützen daher die Einführung des automatischen internationalen

Informationsaustausches als neuen internationalen Standard. Bilaterale und multilaterale Abkommen in Steuersachen müssen danach ausgerichtet werden.

Mit der **Verbesserung der Schlagkraft der Ermittlerinnen und Ermittler** sowie der Strafverfolgerinnen und Strafverfolger, der deutlich verstärkten Außendienste der hessischen Finanzämter, der Erhöhung der Ausbildungszahlen im gehobenen Dienst der hessischen Steuerverwaltung, dem konsequenten Schließen von Steuerschlupflöchern und der Verhinderung ungewollter Steuergestaltungen ist der Weg zur verstärkten Bekämpfung der Steuer- und Wirtschaftskriminalität aufgezeigt. Wir werden die Betriebsprüfung weiter intensivieren und den Einsatz von Steuerfahnderinnen und Steuerfahnder weiter verstärken. Es gilt, alle rechtlichen Möglichkeiten zur Bekämpfung der Steuer- und Wirtschaftskriminalität weiter auszunutzen. Es muss im Interesse der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sichergestellt werden, dass sie im Zusammenhang mit dem Ankauf von Steuerdaten nicht strafrechtlich belangt werden können. Die Beteiligung Hessens an Ankäufen von Steuerdaten durch andere Länder kann unter dieser Maßgabe, ebenso wie ein Ankauf federführend durch Hessen selbst, erfolgen.

Die Koalitionspartner sind sich einig, dass die erfolgreiche Arbeit der hessischen Steuerverwaltung auf der richtigen Balance zwischen Außen- und Innendienst beruht. Diese Balance gilt es auch zukünftig sicherzustellen.

### **3. Abbildung im Haushaltsplan 2013 / 2014**

#### **Zielsystem des Ministeriums der Finanzen – Oberziel:**

Alle Programme ... dienen der Umsetzung von Fachzielen, die zu einem Oberziel zusammengefasst werden. ... Die Zuordnung der Produkte zu Fachzielen ergibt sich aus den jeweiligen Programmblättern. Das Oberziel des Geschäftsbereichs des Ministeriums der Finanzen lautet:

"In seiner Finanzpolitik lässt sich Hessen von der Verantwortung für heutige und kommende Generationen mit dem Ziel leiten, letztere nicht stärker zu belasten, als es eine verantwortungsbewusste finanzielle Konsolidierungspolitik erlaubt. Hierzu dient auch das in der Hessischen Verfassung verankerte Verschuldungsverbot. Im Interesse der Zukunftsfähigkeit des Landes sichert das Finanzministerium Einnahmen, konsolidiert die Ausgaben und betreibt eine zukunftsorientierte Finanz- und Haushaltspolitik, die Raum für Schwerpunktinvestitionen lässt sowie

Möglichkeiten eröffnet, auf außergewöhnliche finanzwirtschaftliche Herausforderungen angemessen zu reagieren. Eine solche zukunftsorientierte Finanz- und Haushaltspolitik umfasst zudem einen umsichtigen Umgang mit dem Landesvermögen, einen tragfähigen Kommunalen Finanzausgleich und die Mitwirkung an einem effizienten und gerechten Steuersystem."

#### **4. Fachziele konkretisieren das Oberziel:**

- Fachziel 1: Eine solide, mittelfristig ohne Schulden auskommende Finanzpolitik in der Verantwortung gegenüber den heutigen und kommenden Generationen gestalten
- Fachziel 2: Bei der Schaffung einer effizienten und gerechten Steuergesetzgebung mitwirken und diese bürgerfreundlich umsetzen
- Fachziel 3: Landesvermögen zukunftsorientiert nutzen und Bauinvestitionen des Landes optimieren
- Fachziel 4: Den Kommunalen Finanzausgleich für die Gemeinden und Gemeindeverbände tragfähig gestalten

#### **Fachziel 2:**

Bei der Schaffung einer effizienten und gerechten Steuergesetzgebung mitwirken und diese bürgerfreundlich umsetzen.

#### **Dazugehörige Programme:**

- Steuer und Steuerpolitik
- Außenprüfung
- Bürgerservice
- Bußgeld- und Strafsachen
- Inkasso
- Landesbesteuerung von Vermögensübergängen
- Leistungen für Kommunen
- Veranlagung

#### **5. Darstellung im Haushaltplan**

##### **Budget**

Im Haushalt sind unter dem Fachziel 2 die zugeordneten Programme mit dem Budget ausgewiesen. In einer Zeitreihe ist erkennbar, wie sich die Budgetentwicklung darstellt.

Fachprodukte	Plankosten 2014 1.000 EUR	Plankosten 2013 1.000 EUR	Plankosten 2012 1.000 EUR	Istkosten 2011 1.000 EUR
<b>Fachziel 2:</b>				
Bei der Schaffung einer effizienten und gerechten Steuergesetzgebung mitwirken und diese bürgerfreundlich umsetzen	-	-	-	-
- Steuer und Steuerpolitik (Kap. 06 01, BuKr. 2500, Produkt-Nr. 5)	4.849	4.826	4.796	3.303
- Außenprüfung (Kap. 06 04, BuKr. 2560, Produkt-Nr. 1)	187.169	185.593	180.794	186.419
- Bürgerservice (Kap. 06 04, BuKr. 2560, Produkt-Nr. 6)	-	-	-	27.702
- Bußgeld- und Strafsachen (Kap. 06 04, BuKr. 2560, Produkt-Nr. 7)	7.462	7.392	8.075	7.465
- Inkasso (Kap. 06 04, BuKr. 2560, Produkt-Nr. 9)	68.513	68.599	72.014	67.558
- Landesbesteuerung von Vermögensübergängen (Kap. 06 04, BuKr. 2560, Produkt-Nr. 10)	16.081	16.071	15.301	15.582
- Leistungen für Kommunen (Kap. 06 04, BuKr. 2560, Produkt-Nr. 11)	35.839	35.960	37.465	35.627
- Veranlagung (Kap. 06 04, BuKr. 2560, Produkt-Nr. 14)	333.711	331.331	319.694	285.878

## Indikatoren

	Einheit	Soll 2014	Soll 2013	Soll 2012	Ist 2011	Ist 2010	Ist 2009
<b>6.1 Zählgröße/Menge</b>							
Erstbescheide	Stück	2.302.600	2.302.600	2.302.600	2.149.414	2.302.571	2.366.576
<b>6.2 Kennzahlen zur Leistungswirkung (Effektivität der Leistungen)</b>							
<b>6.2.1 Bearbeitung von Bürgeranliegen sicherstellen</b>							
Bürgerkontakte je eingerichtetem Arbeitsplatz (FIS / T-FIS)	Stück	6.534	6.534	7.155	7.762	4.211	4.939
<b>6.2.2 Einkommen- u. Körperschaftsteuer zutreffend festsetzen und Besteuerungsgrundlagen zutreffend feststellen</b>							
Bestandskraft (Verhältnis der nicht rechtsbehelfsbefangenen Bescheide zur Gesamtzahl der Steuerfälle)	Prozent	93	93	92	93	92	91
<b>6.2.3 Zeitnahe Eingangsbearbeitung sicherstellen</b>							
Durchlaufzeit einer Einkommensteuer- bzw. Feststellungserklärung und Körperschaftsteuererklärung (vom Eingang bis zur Bescheiderteilung in Kalendertagen)	Tage	56	56	57	56	57	67
<b>6.3 Kennzahlen zur Finanzwirtschaft (Effizienz der Leistungen)</b>							
<b>6.3.1 Produktabgeltung wirtschaftlich einsetzen</b>							
Produktabgeltung je Menge	EUR	144,09	143,64	138,84	128,02	117,06	109,22
<b>6.3.2 Wirtschaftlichkeit sicherstellen</b>							
Relative Entwicklung der Produktmenge	Prozent	0	0	0,2	-6,7	-2,7	7,1

Die Entwicklung der Indikatoren wird in einer Zeitreihe von 6 Jahren dargestellt. So ist eine positive oder negative Entwicklung im Haushaltsplan abzulesen. In dem

Beispiel ist zu erkennen (Indikator 6.2.3 – zeitnahe Bearbeitung sicherstellen), dass ein Anliegen eines Bürgers im Jahr 2014 in maximal 56 Tagen bearbeitet werden muss. Diese Bearbeitungszeit lag in 2009 noch bei 67 Tagen. Die Steuerverwaltung hat also die Bearbeitungszeiten um 11 Tage verbessert. Sie ist in der Bearbeitung der Anliegen von Bürgern schneller geworden.

## V. Deutsche Erfahrungen mit dem Programmhaushalt

Seit der Ablösung des tradierten kameralen Systems durch den Programmhaushalt sind inzwischen über 10 Jahre vergangen. In dieser Zeit wurden sehr viele Erfahrungen gesammelt. Hat sich der Umstieg gelohnt? Diese Frage ist mit einem klaren „Ja“ zu beantworten. Mit dem Programmhaushalt wurde der Focus in der Verwaltung von der Frage „Wieviel Geld geben wir wofür aus?“ zur Frage „Was wollen wir mit dem eingesetzten Geld erreichen?“ verändert. Im Parlament erfolgte eine grundsätzliche Veränderung des Blickwinkels: „Weg vom Input, hin zum Outcome“. Das Zielsystem ist Gegenstand parlamentarischer Beratungen und dadurch sind zusätzliche Informationen aus dem Haushalt ersichtlich. Neu hinzugekommen ist auch eine unterjährige Berichterstattung über das Budget und den Indikatoren, was zu einer weiteren Erhöhung der Transparenz beigetragen hat.

Welche Schritte waren richtig, welche Fehler wurden bei der Einführung gemacht? Die Einbindung aller im Landtag vertretenen Parteien war für die Akzeptanz des Programmhaushalts ein Erfolgsfaktor. Ebenso war der Hessische Rechnungshof als Kontrollinstanz immer eng im Projekt eingebunden. Der Rechnungshof war sogar ein Promotor des Programmhaushalts. Man kann sagen, dass Parlament und Rechnungshof den Programmhaushalt gefordert hatten.

Welche Fehler wurden begangen? Vor allem wurden am Anfang zu viele Programme und zu viele Indikatoren entwickelt. Bei ca. 700 Programmen wurden im Rahmen eines „Balanced-Scorecard-Ansatzes“<sup>1</sup> alle fünf Dimensionen (Menge, Effektivität, Effizienz, Prozessqualität, Kundenzufriedenheit) mit je drei Indikatoren ausgeprägt, was zu rund 10.000 Indikatoren geführt hat, die nicht mehr steuerbar waren. Die Konsequenz in Hessen war eine Abkehr vom System der „Balanced Scorecard“ (mit verpflichtenden Ausprägung von Indikatoren für fünf Perspektiven) hin zu verpflichtenden Indikatoren zur Messung der Leistungswirkung und der Finanzwirtschaft. Ebenso wurde die Anzahl der Programme erheblich reduziert.

---

<sup>1</sup> Die Balanced Scorecard geht auf Arbeiten von Robert S. Kaplan und David P. Norton Anfang der 1990er Jahre an der Harvard-Universität zurück. Die Balanced Scorecard dient als Führungsinstrument zur Ausrichtung der Organisation an strategischen Zielen.

Auch der Programmhaushalt hat seine Schwächen, vielleicht in der Komplexität des Systems im Vergleich zu einer „einfachen Einnahmen- und Ausgaben-Rechnung“, aber der Programmhaushalt ist –wie es scherzhaft in der einschlägigen Literatur zu lesen war- der „Beste unter allen nicht funktionierenden Managementansätzen“ in Deutschland.