

ERFOLGSKONTROLLE
IN DER
ÖFFENTLICHEN
VERWALTUNG

Herausgegeben
vom
Finanzministerium
des
Landes
Mecklenburg-Vorpommern

Verfasser:

Regierungsdirektor a.D. Gerd Wohlers (Hamburg)

Impressum

Herausgeber:

Finanzministerium Mecklenburg-Vorpommern
Schloßstraße 9 - 11
19053 Schwerin

Redaktion:

Abteilung Haushalts- und Finanzwirtschaft
des Finanzministeriums Mecklenburg-Vorpommern

Druck und Buchbinderei:

Innenministerium Mecklenburg-Vorpommern
Zentrale Druckerei der Landesregierung

Inhaltsverzeichnis

	Seite
Abkürzungsverzeichnis	2
Vorwort	3
Einleitung	5
Gebrauchsanweisung	11
Wo sind Erfolgskontrollen vordringlich notwendig ?	13
Die Voraussetzungen für die Durchführung von Erfolgskontrollen	17
Irrtum Nr. 1 (Verwendungsnachweis und Erfolgskontrolle)	18
Irrtum Nr. 2 (Ansatzausschöpfung)	19
Hinweis (Das erhebliche Interesse)	19
Die Zielbestimmung als unerläßliche Voraussetzung für die Erfolgskontrolle	21
Durchführung von Erfolgskontrollen	33
Vorbemerkung	33
Wessen Aufgabe ist die Durchführung der Erfolgskontrolle ?	33
Das Gebot der Wirtschaftlichkeit gilt auch für die Durchführung von Erfolgskontrollen	34
Das Vorgehen bei der Erfolgskontrolle	36
Gestaltungsvorschlag	39
Ein praktisches Beispiel als Illustration	43
Empfänger der Erfolgskontrolle	47
Thesen zur Erfolgskontrolle	49
Anlage 1 Verwaltungsvorschriften zu § 7 LHO/M-V	53
Anlage 2 Begriff und Bestandteile der Erfolgskontrolle	57

ABKÜRZUNGEN

BGBI.	Bundesgesetzblatt der Bundesrepublik Deutschland
BHO	Bundeshaushaltsordnung vom 19.8.1996 (BGBI. I Seite 1284) in der jeweiligen Fassung
bzw.	beziehungsweise
d.h.	das heißt
etc.	et cetera = und so weiter
evtl.	eventuell
ggf.	gegebenenfalls
GVOBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt des Landes Mecklenburg-Vorpommern
i.S.	im Sinne
LHO	Landeshaushaltsordnung Mecklenburg-Vorpommern vom 3.2.1994 (GVOBl. Seite 186) in der jeweiligen Fassung bzw. die LHO eines anderen Bundeslandes (zusätzlich gekennzeichnet durch das nach- gestellte Länder-Kurzzeichen)
Mio.	Millionen
Mrd.	Milliarden
M-V	Mecklenburg-Vorpommern
o.ä.	oder ähnliches
Tz.	Textzahl
u.a.	und andere, und anderes, unter anderem, unter anderen
u.ä.	und ähnliches
u.U.	unter Umständen
vgl.	vergleiche
VO	Verordnung
VV	Verwaltungsvorschrift
z.B.	zum Beispiel

VORWORT

Liebe Leserin, lieber Leser,

Rückführung der Staatsquote, Ausgliederung von staatlichen Aufgaben, „schlanker Staat“ – das sind die Stichworte, die jedem von uns Tag für Tag begegnen. Aber bei allen „Schlankheitskuren“, die den staatlichen Verwaltungen – ob auf Bundes-, Landes- oder kommunaler Ebene – verordnet werden: Wir alle wollen dennoch einen leistungsfähigen Staat, eine leistungsfähige Verwaltung.

Ob eine Verwaltung – schlank oder nicht, ist dabei zunächst zweitrangig – überhaupt erfolgreich arbeitet, ob ihre Maßnahmen „greifen“, das läßt sich immerhin feststellen. „Erfolgskontrolle“ heißt das einschlägige Stichwort, das heute in deutschen Amtsstuben genauso geläufig sein sollte wie in Wirtschaftsunternehmen. Unter Erfolgskontrolle versteht man „die systematische Untersuchung der tatsächlichen Wirkungen einer Maßnahme im Vergleich mit den erwarteten Wirkungen, wobei alle erzielten Wirkungen dieser Maßnahme zu berücksichtigen sind“.

Das klingt nach Verwaltung und darum komplizierter, als es ist. Gemeint ist schlicht, daß alle feststellbaren Auswirkungen eines Vorhabens in Betracht gezogen werden müssen, daß sie mit den Wirkungen verglichen werden müssen, die man eigentlich erzielen wollte, und daß man bei dieser Überprüfung keine einzige der tatsächlichen Auswirkungen „übersehen“ darf. An sich ist eine solche Erfolgskontrolle eine Selbstverständlichkeit (oder sollte es zumindest sein), sie wird aber gern vernachlässigt.

Das allerdings können wir uns in Zeiten knappen Geldes nicht leisten. In solchen Zeiten müssen wir wieder und wieder überprüfen, ob wir unsere knappen Gelder auch tatsächlich wirtschaftlich und wirksam genug einsetzen. In der Aufbau-Situation unseres Landes reicht es nicht, auf einen sparsamen Einsatz von Fördermitteln zu achten, diese Mittel müssen optimal eingesetzt werden, das heißt so, daß wir damit den größtmöglichen Effekt erzielen. Erfolgskontrolle ist dafür unerlässlich.

In jeder Verwaltung, in jeder Amtsstube sollte darum der Grundsatz gelten: „Eine Planung, die nicht bereits die Durchführung der Erfolgskontrolle mit einschließt, ist eine unzureichende Planung.“ Damit dieser Grundsatz beherzigt wird, hat das Finanzministerium Mecklenburg-Vorpommern die vorliegende Broschüre „Erfolgskontrolle in der öffentlichen Verwaltung“ herausgegeben. In gewissem Sinn führt sie die Überlegungen weiter, die bereits in der Broschüre „Ausgliederung von Verwaltungsaufgaben“ (März 1997) angesprochen wurden.

*Sigrid Keler
Finanzministerin*

Einleitung

Seit einer Reihe von Jahren tauchen in den Jahresberichten der Rechnungshöfe der westlichen Bundesländer immer wieder umfangreiche Passagen auf, in denen fehlende Erfolgskontrollen bei Vorhaben der öffentlichen Verwaltung beanstandet werden. Die schlagartig verstärkte Konzentration auf dieses Thema macht den Eindruck einer konzertierten Aktion. Dies um so mehr, als dann 1990 in der Schriftenreihe des Bundesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung (der personengleich mit dem Präsidenten/der Präsidentin des Bundesrechnungshofs ist) ein Gutachten über „Erfolgskontrolle finanzwirksamer Maßnahmen in der öffentlichen Verwaltung“¹ erschien und damit eine Art Handreichung für die Anwendung der übergeordneten Theorie in der öffentlichen Verwaltung geliefert wurde. Unabhängig davon, ob hier tatsächlich ein konzertiertes Vorgehen vorlag, muß diese Konzentration als notwendig und lohnend angesehen werden im Hinblick auf die Rationalität öffentlichen Finanzgebarens. Gleichwohl kann nicht von einer neuen Stoßrichtung gesprochen werden, denn die Erfolgskontrolle ist ein Thema, das sich bereits seit Anfang der 70er Jahre unter dem Terminus „Evaluierung“ in der betriebswirtschaftlichen Diskussion befindet, als sich zeigte, daß Planungserwartungen sich nicht quasi automatisch verwirklichen. Bedeutsam ist auch, daß über die Notwendigkeit von Erfolgskontrollen keine oder nur geringe Meinungsverschiedenheiten bestehen, aber sehr wohl über Form und Umfang.

Auch in der öffentlichen Verwaltung wurde die Notwendigkeit von Erfolgskontrollen schon sehr früh prinzipiell bejaht: Bereits die Verwaltungsvorschriften zum § 7 BHO/LHO in ihrer ursprünglichen Fassung auf Grund der Haushaltsreform 1969 forderten ausdrücklich die Ergebnisprüfung in Form von Zielerreichungs- und Wirksamkeitskontrollen. Veranlaßt durch Anstöße der Rechnungshöfe ist man bemüht, diesen Aspekt durch Ergänzung und Änderung der Verwaltungsvorschriften zu § 7 BHO/LHO (vgl. den Erlaß des Finanzministeriums M-V vom 29.3.1996 - Amtsblatt S. 383 ff. - **Anlage 1**) noch stärker herauszuarbeiten.

Die jetzt neu belebte Diskussion über die Notwendigkeit von Erfolgskontrollen, die damit verbundenen Vollzugsdefizite und die daraus abzuleitenden Schlußfolgerungen haben nunmehr aber einen sehr konkreten Anlaß: die zunehmende Finanzenge der öffentlichen Hand auf allen staatlichen Ebenen. Ob dies ein produktiver Ansporn für das Vorhaben ist, kann hier unerörtert bleiben, denn für die heute absehbare Zukunft wird die Finanzenge der Gebietskörperschaften den ständigen Hintergrund liefern.

¹ Gutachten des Präsidenten des Bundesrechnungshofs als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung (BWV)
Band 2 der Schriftenreihe des BWV - Verlag W. Kohlhammer Stuttgart, Berlin, Köln 1990

Kein Trost und keine Rechtfertigung für eigene Versäumnisse ist es, wenn man weiß, daß die Situation in der Privatwirtschaft (die der öffentlichen Verwaltung immer wieder als leuchtendes Vorbild dargestellt wird) keine andere ist, wie es eine Nachricht im HAMBURGER ABENDBLATT vom 24.6.1996 belegt:

Schlechte Erfolgskontrolle

Deutsche Unternehmen schneiden nach einer Studie der Wirtschaftsprüfungsgesellschaft Price Waterhouse (PW) in einem internationalen Vergleich bei Risikokontrolle und Erfolgsmessung ihrer Finanzabteilungen am schlechtesten ab. Danach setzen sich viele international tätige Unternehmen hohen finanziellen Risiken aus, weil sie das Geschäftsgeschehen ihrer Finanzabteilungen nicht oder nur unzureichend überwachen. Bei der Mehrzahl der deutschen Firmen hat es nach der Erhebung von PW zu oft mit der Verabschiedung von Richtlinien sein Bewenden. Die Einhaltung der Direktiven werde nur in 42% der Firmen auch tatsächlich überwacht, so wenig wie in keinem anderen Land.

Es ist nicht zu leugnen, daß auf dem Gebiet der Erfolgskontrolle in der öffentlichen Verwaltung ein Handlungsdefizit besteht, die Rechnungshofberichte liefern hierfür den Beweis. Auch bestätigt schon ein ehrlicher und unvoreingenommener Blick in die eigene Umgebung, daß eine durchgeführte Erfolgskontrolle immer noch zu den Ausnahmefällen gehört. Es ist jedenfalls nicht gelungen, ein Beispiel heranzuziehen, das in diesen Ausführungen exemplarisch als Musterfall vorgeführt werden könnte. Diese Einschätzung wird mittelbar auch dadurch bestätigt, daß dem Wunsch nach der Durchführung von Erfolgskontrolle von den Betroffenen sofort begegnet wird mit der Forderung nach der vorherigen Bereitstellung von Arbeitshilfen, Anleitungen, Beispielen, Mustern und Regelungen. Theoretisch wird die Notwendigkeit von Erfolgskontrollen zwar überall bejaht, sie wird aber nur allzu schnell beschränkt auf außerordentliche und besondere Maßnahmen. Dies ist in erster Linie darauf zurückzuführen, daß in der Vergangenheit Erfolgskontrollen und Aufgabenkritik nur theoretische Bedeutung hatten, denn neue Maßnahmen, Zuwächse, Ausweitungen vorhandener Aufgaben u.ä. konnten ohne große Schwierigkeiten aus den ständig steigenden Steuereinnahmen finanziert werden; und es hatte den Anschein, daß dies bis in alle Zukunft so bleiben würde - jedenfalls, wenn man den programmatischen Erklärungen Glauben schenkte. Eine zweite Erklärungslinie für fehlende Erfolgskontrollen führt zu der Überzeugung der einzelnen Fachressorts, daß gerade ihre Fachaufgabe von unerhörter politischer Tragweite sei und deshalb außerhalb jeder Kritik stehen müsse. Dies sei schon daraus abzuleiten, daß das Parlament hierfür Geld und sächliche und personelle Ressourcen zur Verfügung gestellt hat. In der fachpolitischen Überzeugung gilt dies dann für alle Ewigkeit und unwiderruflich, denn aus fachpolitischer Sicht kann ein laufendes Programm zwar ausgeweitet und damit verbessert, keinesfalls aber eingestellt werden. Dabei wird die Idealkonkurrenz zwischen den einzelnen Fachaufgaben schlicht ignoriert oder geleugnet. Diesen Widerstreit unter den verschiedenen Fachressorts hat Prof. Dr. Herbert Weichmann (Hamburgs früherer Rechnungshofs-Präsident, Finanzsenator und Bürgermeister) aus intimer Sachkenntnis sehr anschaulich charakterisiert:

„Heilige Kühe gibt es nicht nur in Indien. Sie weiden in großer Zahl auch auf den Feldern unserer Haushaltspläne, und das Problem bei uns besteht leider darin, daß jeder immer

nur die heiligen Kühe des anderen schlachten will, die eigenen aber bis zum letzten Bluts- oder hier wohl besser Tintentropfen zu verteidigen entschlossen ist ...“².

Bei aller grundsätzlichen Zustimmung zur Erfolgskontrolle sind emotionale Vorbehalte gleichwohl nicht zu bestreiten. Sie sind auf den so plakativ herausgestellten Kontrollbegriff zurückzuführen, den jeder sofort gefühlsmäßig als personale Kontrolle auffaßt. Gegenüber den anderen Formen der Kontrolle zielt die Erfolgskontrolle jedoch nicht auf die Einhaltung der Recht- und Ordnungsmäßigkeit einer Maßnahme, sondern allein auf die Wirkung. Deshalb verbirgt sich hinter dem Begriff nicht die Kontrolle von Personen und deren Entscheidungen, sondern es wird losgelöst hiervon der Erfolg eines Programms oder einer Maßnahme im Soll-Ist-Vergleich ermittelt. Dies kann ggf. eine Aussage über die damit befaßte Verwaltungseinheit beinhalten, aber dann nur über diese insgesamt als handelnde Institution und nicht hinsichtlich des zurechenbaren Anteils ihrer einzelnen Mitglieder.

Die gefühlsmäßige Ablehnung durch die Mitarbeiter³ ist also unberechtigt. Betriebswirtschafts- und Organisationslehre verwenden wegen dieser unzutreffenden und deshalb unerwünschten automatischen Gedankenverbindung lieber den Begriff "Evaluation". Trotz seiner emotionalen Aufladung wird nachfolgend weiterhin der Begriff "Erfolgskontrolle" verwendet. **Es erscheint aber sehr wichtig, noch einmal ausdrücklich darauf hinzuweisen, daß mit der Erfolgskontrolle keine Kontrolle einzelner Personen und ihres Handelns verbunden ist und auch nicht angestrebt werden soll, sondern ausschließlich die Feststellung der Wirkung einer Maßnahme oder eines Programms, gemessen an den vorher unterstellten Annahmen über diese Wirkungen, losgelöst vom Anteil der einzelnen handelnden Personen und ihrer Entscheidungen daran.** Die Erfolgskontrolle liefert keine Anhaltspunkte für eine mögliche "Bestrafung" eines Beteiligten, aber auch nicht für eine Belohnung. Sie soll die tatsächlichen Wirkungen im Verhältnis zu den im Vorwege angenommenen Folgen eines Vorhabens feststellen und offenlegen.

Bei aller verbalen Zustimmung zur Notwendigkeit von Erfolgskontrollen wird immer wieder die Frage gestellt, wo die Verpflichtung zur Erfolgskontrolle gesetzlich vorgeschrieben ist. Hier muß die offene Antwort gegeben werden: Es gibt keine ausdrücklich postulierte gesetzliche Verpflichtung zur Durchführung von Erfolgskontrollen. Dies hat die Rechnungshöfe veranlaßt, den Gesetzgeber zur Schaffung einer derartigen Norm aufzufordern. Brandenburg hat als erstes Land durch eine Ergänzung des § 7 LHO/Brandenburg dieser Aufforderung Folge geleistet:

„Vor der Durchführung von Maßnahmen müssen deren Ziele so eindeutig wie möglich festgelegt werden. Erfolgskontrollen sind vorzunehmen.“

² Prof. Dr. Herbert Weichmann (1896-1983) in Finanzarchiv Band 22 Seite 220 ff.

³ Wenn hier und nachfolgend von "Mitarbeitern" u.a. gesprochen wird, sind in jedem Fall Mitarbeiter beiderlei Geschlechts gemeint.

Hierbei handelt es sich jedoch um eine deklaratorische Forderung, denn mit diesem Verankern in der Landeshaushaltsordnung wird unmittelbar keine Bewußtseinsänderung erreicht. Untauglich aber sind Regelungen, die das nicht bewirken - und sei es durch zwar angedrohte, aber letztlich doch nicht vollzogene Sanktionen. Im übrigen: Wird eine ausdrückliche gesetzliche Verpflichtung zur Erfolgskontrolle überhaupt benötigt ? Aus folgenden Gründen ist dies zu verneinen:

Nach § 7 BHO/LHO unterliegt alles staatliche Handeln dem Gebot der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit. Dies bedeutet letztlich, daß die eingeleiteten Maßnahmen daraufhin zu kontrollieren sind, ob sie ihr Ziel erreicht, die erwartete Wirkung gezeigt haben - mit anderen Worten: ob sie erfolgreich waren. Damit enthält der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit unausgesprochen aber gleichwohl eindeutig bereits die Verpflichtung zur Erfolgskontrolle, auch ohne daß dies ausdrücklich noch einmal im Gesetzestext erwähnt werden muß.

Aber auch diese Überlegung ist letztlich schon überflüssig. Gehört es nicht zu den ganz selbstverständlichen Pflichten unseres Tätigkeitsbereichs, sich Ziele zu setzen und ihr Erreichen zu kontrollieren ? Jeder Privatmann, der eine defekte Glühbirne auswechselt, überzeugt sich durch einen Druck auf den Lichtschalter davon, daß er Erfolg gehabt hat - für andere Tätigkeiten im täglichen Leben gilt ähnliches. Man kann die Erfolgskontrolle also als einen ganz selbstverständlichen Reflex bezeichnen, der keiner ausdrücklichen Begründung bedarf und der deshalb auch nicht ausdrücklich postuliert werden muß. Dies gilt insbesondere für den Bereich der öffentlichen Verwaltung, in der ausschließlich mit anvertrautem Gut (Steuern u.a.) umgegangen wird, weshalb eine erweiterte Sorgfaltspflicht und damit auch eine besondere Rechenschaftspflicht geboten ist. Daneben stellt jede übertragene Verantwortung für Aufgaben und bereitgestellte Ressourcen einen Vertrauensbeweis dar, der durch Rechenschaftslegung über eigenes, aber auch zurechenbares Handeln permanent bestätigt werden muß.

Verantwortung beruht auf Vertrauen. Vertrauen erfordert Bericht.

Dieses Prinzip wird künftig als Folge stärkerer Budgetierung öffentlicher Ausgaben und der Delegation von Verantwortung auf der Basis von Leistungsvereinbarungen ein noch größeres Gewicht erhalten.

Die Ursache für Vorbehalte gegen die Erfolgskontrolle dürfte eher darin zu suchen sein, daß sie mit Formalien verbunden ist und ihre Ergebnisse unangenehme oder unerwünschte Folgen haben könnten. Die schriftliche Fixierung der Ergebnisse einer Erfolgskontrolle würde den Mitarbeitern der öffentlichen Verwaltung grundsätzlich keine Schwierigkeiten bereiten, wenn nicht zu befürchten wäre, daß durch eine derartige Niederschrift die zugrundeliegende Methodik und die abgeleiteten Folgerungen in die Kritik geraten könnten. Daran schließt sich dann noch die Besorgnis an, daß auch die zu beurteilende Maßnahme an sich in die Kritik gerät und damit evtl. offen zu legen wäre, daß das

Vorhaben erfolglos war, hierfür Ressourcen unnütz aufgewendet worden sind und dafür jemand verantwortlich gemacht werden müßte.

Unabhängig von derartigen Bedenken muß jedoch die Überzeugung fest verankert sein, daß die Durchführung von Erfolgskontrolle zu den selbstverständlichen Pflichten der öffentlichen Verwaltung gehört. Sie bedarf keines ausdrücklichen gesetzlichen Postulats, weil sie sich aus den selbstverständlichen Pflichten einer jeden Führungs- und Fachverantwortung zwangsläufig ergibt.

Auf die Beanstandung fehlender Erfolgskontrollen wird häufig in der Weise reagiert, daß die Verwaltungseinheit das Defizit zwar anerkennt, aber auf seine eingeschränkten personellen Ressourcen verweist und erklärt, daß die Durchführung von Erfolgskontrollen die Schaffung neuer Kontrollinstanzen mit entsprechender personeller Verstärkung erfordere. Diese Reaktion verkennt eindeutig den Inhalt der Führungs- und Fachverantwortung. Feststellbar ist aber auch eine falsche Prioritätssetzung: In Zeiten finanzieller Engpässe neigen Fachverwaltungen dazu, nicht Aufgaben insgesamt auf den Prüfstand zu stellen und dadurch Freiräume zu schaffen, sondern bei den vorhandenen Aufgaben nach angeblich verzichtbaren Teilaspekten zu suchen. Hierbei fallen dann mit als erstes die Erfolgskontrollen. Jede Fach- und Führungsverantwortung wird aber nur unvollständig wahrgenommen, wenn sie auf den Aspekt der Reflexion und Rechenschaftslegung über das eigene Tun verzichtet. Als nachträgliche Zielerreichungs- und Wirkungskontrolle ist die Erfolgskontrolle für eine derartige Reflexion jedoch unerlässlich. Eine verantwortlich handelnde Verwaltungseinheit kann deshalb nicht auf eine Erfolgskontrolle verzichten. Geschieht dies trotzdem, so muß dies als Pflichtversäumnis und Führungsversagen betrachtet werden. Ergänzend ist aber auch darauf hinzuweisen, daß die Pflicht zur Erfolgskontrolle sich nicht auf die eigentliche Fachinstanz beschränkt, sondern im Rahmen der hierarchischen Führungsverantwortung in der Hierarchie nach oben wandert in Form der Pflicht, aus den Ergebnissen der fachlichen Erfolgskontrolle die notwendigen Schlußfolgerungen und Entscheidungen abzuleiten, aber auch: Erfolgskontrolle zu fordern und ggf. Sanktionen anzudrohen.

Extreme Fachorientierung kann zu der Auffassung verleiten, daß gerade für ihren Bereich Erfolgskontrollen einen unnötigen Verwaltungsaufwand darstellen, weil die jeweilige Fachaufgabe "unverzichtbar", „politisch hochrangig“ u.ä. ist. Abgesehen davon, daß es nur wenige „geborene“ Staatsaufgaben gibt, muß auf Grund der Finanzenge aller öffentlichen Gebietskörperschaften darauf hingewiesen werden, daß eine solche Betrachtungsweise vielleicht bei steigenden Steuereinnahmen hinzunehmen (wenn auch nicht zu billigen) war, im Hinblick auf die Finanzlage des Staates gegenwärtig und für die derzeit absehbare Zukunft aber auf keinen Fall akzeptiert werden kann:

- ◆ Die teilweise außerordentlichen Zuwachsraten des Wirtschaftswachstums der Vergangenheit, die zu ständig steigenden Steuereinnahmen geführt haben, haben sich zurückgebildet und auf ein niedrigeres Niveau eingependelt.

- ◆ Die Staatsverschuldung hat zu einer ständig steigenden Belastung der öffentlichen Haushalte durch Zinszahlungen geführt, wodurch die Flexibilität des Handelns erheblich eingeschränkt wird.
- ◆ Die Vorbelastung der öffentlichen Haushalte durch Personalausgaben und Versorgungsverpflichtungen zementiert Finanzvolumina in einer Größenordnung zwischen 40 und 50 % der Haushalte dauerhaft. Die Einsparungen durch einen ggf. erreichten Personalabbau werden durch künftige lineare Steigerungen bei den aktiven Bezügen und durch das weitere Anwachsen der Versorgungsverpflichtungen rechnerisch auch wieder aufgezehrt werden.
- ◆ Die Verpflichtungen aus der Bekämpfung von Armut und Arbeitslosigkeit werden auch in der Zukunft erhebliche Finanzmittel binden. Das gleiche gilt für die Erhaltung und den weiteren Ausbau der Infrastruktur als Voraussetzung für die Verbesserung der Lebensverhältnisse und der wirtschaftlichen Attraktivität.

Aus diesen wenigen, unvollständigen Beispielen muß die Schlußfolgerung gezogen werden, daß für die derzeitigen staatlichen Aufgaben nicht mehr mit zusätzlichen finanziellen Spielräumen gerechnet werden kann. Die Ausweitung staatlicher Aufgaben wird deshalb allenfalls innerhalb des derzeitigen finanziellen Rahmen durchgeführt werden können durch Änderung von Prioritäten, den vollständigen Verzicht der Wahrnehmung von Aufgaben oder eine verminderte Intensität der Aufgabenwahrnehmung. Ein Mittel hierzu muß auch die Erfolgskontrolle bei allen staatlichen Vorhaben sein. Dies sollte auch aus der Sicht der Betroffenen begrüßt werden, haben sie doch so eine Möglichkeit zur gestaltenden Verwaltungsführung, die sie bei unspezifizierten Spareingriffen nach der „Rasenmäher“-Methode nicht hätten.

Gebrauchsanweisung

Der nachfolgende Text unterstellt, daß der Leser mit dem Begriff und den Bestandteilen der Erfolgskontrolle vertraut ist.

Sollte dies **nicht** zutreffen, wird auf die kurze schlagwortartige Zusammenfassung in der **Anlage 2** verwiesen. Vorausgesetzt wird aber die Kenntnis der für diesen Sachverhalt maßgeblichen VV zu § 7 LHO/M-V, die als **Anlage 1** beigefügt ist.

Ein umfangreiches Verzeichnis von weiterführendem Schrifttum auch zum Thema „Erfolgskontrolle“ ist in HEUER „Kommentar zum Haushaltsrecht“ (Stand: Mai 1997) Randnummer 1b zu § 7 BHO enthalten.

Wo sind Erfolgskontrollen vordringlich notwendig ?

Das Postulat⁴

„Gegenstand der Erfolgskontrolle sind finanzwirksame Maßnahmen aller Art. Hierzu gehören auch finanzwirksame Gesetze.“

darf nicht als Einschränkung verstanden werden. Da die Tätigkeit der öffentlichen Verwaltung in jedem Fall auf den Verbrauch von Mitteln gerichtet ist, die von anderer Seite zur Verfügung gestellt worden sind, **ist jede Tätigkeit der öffentlichen Verwaltung finanzwirksam**. Damit aber unterliegt auch **jede** Tätigkeit im Rahmen der öffentlichen Verwaltung der Pflicht zur Erfolgskontrolle. Doch sollen Erfolgskontrollen nicht zum Selbstzweck werden. Auch sie unterliegen dem Wirtschaftlichkeitsgebot des § 7 BHO/LHO.

Zweifelsfrei ist, daß alle Maßnahmen und Vorhaben, für die vor Beginn eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung durchgeführt worden ist, nach ihrem Abschluß mit einer Erfolgskontrolle daraufhin untersucht werden müssen, ob die dieser Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zugrundegelegten Vorstellungen und Erwartungen richtig waren und eingetreten sind. Dies ist allein schon deshalb notwendig, weil derartige Planungen auf Annahmen beruhen und ihre Richtigkeit wenigstens nachträglich bewiesen werden muß. Nach Abschluß der Maßnahme muß also auf der Basis der ursprünglichen Planung ein wertender Vergleich durchgeführt werden, mit dem herausgestellt wird, daß

- ◆ die erwarteten Ziele erreicht worden sind (Zielerreichungskontrolle),
- ◆ die erhofften Wirkungen eingetreten sind (Wirkungskontrolle),
- ◆ die durchgeführten Maßnahmen für die Wirkungen und für die Zielerreichung ursächlich waren (Kausalitätsprüfung) und nicht auch unabhängig von den durchgeführten Maßnahmen eingetreten wären (Prüfung auf Mitnahmeeffekte) und
- ◆ welche Kosten im Vergleich zu den vorherigen Annahmen durch die Maßnahme tatsächlich verursacht worden sind (Wirtschaftlichkeitskontrolle).

Gleichartige Feststellungen sind auch im Anschluß an Optimierungsmaßnahmen, Vorhaben der Organisationsentwicklung und selbstverständlich auch für die vielfältigen Automationsvorhaben in der öffentlichen Verwaltung durchzuführen. Bei diesen kann man von einer ausgeprägten Rechenschaftslücke sprechen: Nur für sehr wenige Automationsvorhaben ist durch einen anerkannten Abschlußbericht der Eintritt der angekündigten Rationalisierungserfolge auch tatsächlich nachgewiesen worden.

⁴ Gutachten des Präsidenten des Bundesrechnungshofs als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung
„Erfolgskontrolle finanzwirksamer Maßnahmen in der öffentlichen Verwaltung“ Verlag W. Kohlhammer Stuttgart, Berlin, Köln
1990

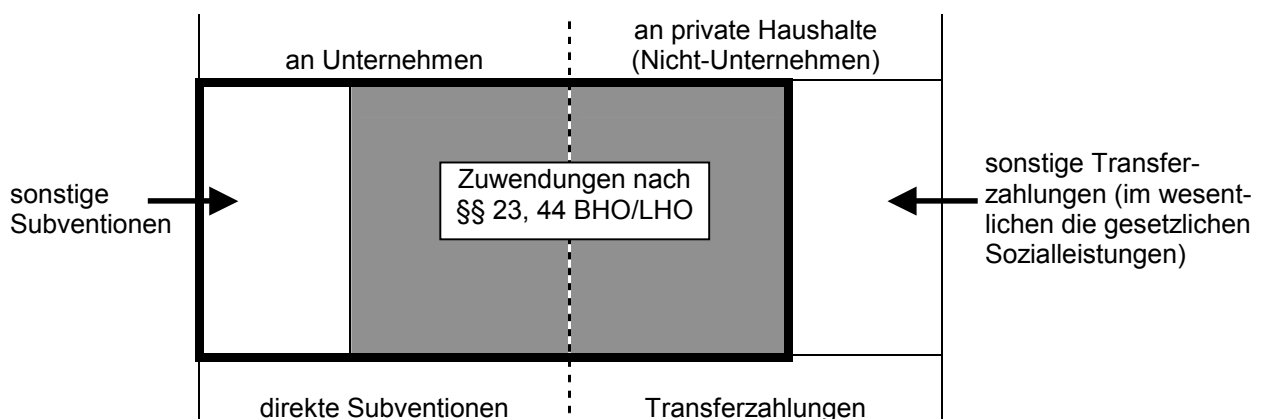
Es gibt aber noch ein weiteres Gebiet, in dem erhebliche öffentliche Mittel verausgabt werden und das bisher nur sehr unzureichend (wenn überhaupt) einer Erfolgskontrolle unterzogen worden ist: Es ist das Gebiet der Zuwendungen als Teilmenge der Subventionen.

Alle Leistungen aus dem Haushalt, für die keine Gegenleistungen erbracht werden, sind als Subventionen anzusehen. Eine Teilmenge dieser Subventionen sind die Zuwendungen nach §§ 23, 44 BHO/LHO in der Begriffsbestimmung nach dem Kommentar zur Bundeshaushaltsordnung von v. Köckritz/Ermisch/Lamm (Tz. 3 zu § 23 BHO - Seite 7):

„Zuwendungen sind zweckgebundene Geldleistungen öffentlich-rechtlicher Art, die der Bund zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben an Stellen außerhalb der Bundesverwaltung erbringt, ohne daß der Empfänger vor der Vergabeentscheidung einen dem Grunde und der Höhe nach bestimmten Rechtsanspruch hat und ohne daß ein unmittelbarer Leistungsaustausch stattfindet“.

Zur Verdeutlichung der Begriffe eine schematische Darstellung nach Dr. Peter Ollmann:

Direkte Leistungen aus dem Haushalt ohne ökonomische Gegenleistung



Nach einer Berechnung der führenden Wirtschaftsforschungsinstitute gewährt der Bund alljährlich allein in Westdeutschland Subventionen in Höhe von über 100 Milliarden DM. Ein Teil dieser Mittel wird an die Bundesländer weitergegeben und dort ggf. aufgestockt mit Landesmitteln in Form von Zuwendungen ausgereicht. Der Umfang der Zuwendungen in den einzelnen Haushalten ist zumeist nicht bekannt, weil es leider in der bundeseinheitlichen Gruppierungssystematik der öffentlichen Haushalte kein Merkmal gibt, mit dem dieser interessante Sachverhalt zweifelsfrei herausgefiltert werden könnte. Als weitere Erschwerung kommt noch hinzu, daß Zuwendungen nicht in jedem Fall gesondert in selbständigen Titeln veranschlagt werden, sondern auch gemeinsam mit anderen Fachausgaben, was den Durchblick noch weiter trübt. Beginnend mit der Aufstellung des Haushaltsplans 1998 hat Mecklenburg-Vorpommern daher ähnlich wie z.B. Hamburg schon seit 1992 über spezielle Kennzeichnungen im automatischen Datenbestand Zahlen über den Umfang der Zuwendungen ermittelt:

Das Zuwendungsvolumen beträgt danach knapp 3 Mrd. DM. Das entspricht einem Anteil von 21 % an den bereinigten Gesamtausgaben. Damit aber handelt es sich um ein finanzpolitisch sehr bedeutsames Potential, bei dem in Anbetracht der unbestreitbaren Notwendigkeit zur Veränderung der finanzpolitischen Akzentsetzungen Erfolgskontrollen besonders dringend erforderlich sind.

Aus diesem Grunde beziehen sich die nachfolgenden Ausführungen ausschließlich auf den Bereich der Zuwendungen; dies aber auch, weil dieser Sektor für die neuen Bundesländer eine besondere Bedeutung hat: Nach dem Zusammenbruch und der allmählichen Umwandlung der Wirtschaft in ihren Ländern nach der Vereinigung mußte schnell gehandelt werden, um den negativen Erscheinungen zu begegnen oder sie wenigstens abzufedern. Dies geschah auch durch Übernahme der Förderungssysteme und -instrumente der alten Bundesländer, ohne in eine Prüfung einzutreten, ob dies in jedem Fall schadlos zweckmäßig war. Nachdem nunmehr eine ausreichende zeitliche Erfahrungsspanne verstrichen ist, kann die Sinnhaftigkeit und Angemessenheit der übernommenen Instrumente für die besonderen Strukturen der neuen Bundesländer überprüft werden. Das passiert am sinnvollsten durch eine Erfolgskontrolle bei den laufenden Fördermaßnahmen, um sicherzustellen, daß die aus Notwendigkeit gestarteten Maßnahmen den Bedürfnissen entsprechen und nachhaltig wirken. Dabei kann dann auch klargestellt werden, daß sie den Besonderheiten des Fördergebiets und -anlasses gerecht werden, und es können notwendige Änderungen von Fördermodus und -kreis offengelegt werden.

Die Voraussetzungen für die Durchführung von Erfolgskontrollen

Der Teilbereich der Zuwendungen nach §§ 23, 44 BHO/LHO nimmt in den Berichten der Rechnungshöfe einen breiten Raum ein. Dabei wird insbesondere der Grundansatz der Zuwendungen bereits als fehlerbehaftet erkannt, weil die Zielbestimmung unzureichend ist und deshalb eine Erfolgskontrolle nicht oder nur mit eigentlich vermeidbarem zusätzlichem Aufwand möglich ist. Die Aussage des Landesrechnungshofs Rheinland-Pfalz in seinem Jahresbericht 1992 (Tz. 18)

„Erfolg und Wirksamkeit der Zinszuschüsse an die mittelständische Wirtschaft wurden von den Bezirksregierungen nicht hinreichend kontrolliert. Die Förderungsziele waren zu allgemein beschrieben. Eine wirksame Erfolgskontrolle war deshalb nicht möglich.“

ist daher nicht ungewöhnlich. Sie benennt vielmehr den entscheidenden Schwachpunkt im Problembereich der Erfolgskontrolle.

Ein gleichartiger Vorwurf aus dem Bereich der Verwaltung müßte allerdings als unangemessen zurückgewiesen werden:

- ◆ In der weit überwiegenden Zahl der Fälle werden Programme aus den Fachbereichen heraus angeregt, also kann der Fachbereich auf Zielbestimmung und Festlegung von Meßgrößen zur Erfolgskontrolle Einfluß nehmen.
- ◆ In den seltenen Fällen, in denen Programme von der Politik "freischöpferisch" entwickelt werden, muß vom Fachbereich (aber auch flankierend durch das Finanzressort) Einfluß in Richtung auf eine eindeutige Zielbestimmung und auf die Festlegung von Meßgrößen für die Erfolgskontrolle genommen werden, und zwar im eigenen Interesse, denn der Fachbereich ist für den Erfolg gegenüber Politik und Kontrollinstanzen verantwortlich.
- ◆ Daß eine Einflußnahme nicht möglich sein soll, ist wenig glaubwürdig. Die Politik weist erfahrungsgemäß eine fachliche Beratung nicht zurück; sie ist vielmehr dafür dankbar, kann dies doch die Substanz ihres Vorhabens nur verbessern. In § 10 Abs. 3 LHO/M-V ist eine derartige Unterstützung bei finanziell wirksamen Anträgen auch ausdrücklich vorgesehen. Förderprogramme sind aber in jedem Fall finanzwirksam.
- ◆ Die tatsächliche Ursache für eine unzureichende Zielbestimmung dürfte allerdings darin liegen, daß **alle** Beteiligten zu keiner Zeit vorausschauend einen Gedanken an eine Erfolgskontrolle verschwenden. Wenn aber die Erfolgskontrolle nicht bereits bei der Zielbestimmung bedacht worden ist, werden später keine ausreichenden Meßgrößen für ihre Durchführung zur Verfügung

stehen und die Erfolgskontrolle wird sich in Leerformeln erschöpfen, die wenig oder keine Beweiskraft haben.

Es ist aber auch dringend notwendig, daß der Fachbereich sich bei der Zielbestimmung der Sachkenntnis der vor Ort oder „vor dem Problem“ tätigen kompetenten Personen und Institutionen bedient. Dies ist besonders geboten, wenn - wie in einem Flächenland - die räumlichen Gegebenheiten unterschiedliche Akzente in der Förderung erfordern. Der Kunstgriff, deshalb die Zielbestimmung zu verallgemeinern, um so viel wie möglich darunter subsumieren zu können, führt hier in die Irre, denn dies wird die spätere Erfolgskontrolle erheblich erschweren und ggf. die örtlich Verantwortlichen entweder zu Entscheidungen zwingen, die nicht im Sinne des Grundansatzes sind, ihm evtl. sogar widersprechen; oder es wird wegen notwendiger höherer Entscheidungen über Zweifelsfragen der zeitliche Ablauf des Fördervorgangs verzögert.

Es ist jetzt notwendig, zwei Irrtümer auszuräumen und einen grundsätzlichen Hinweis zu geben:

Irrtum Nr. 1

Die **Prüfung der Verwendungsnachweise** nach den Zuwendungsvorschriften ist ein selbständiger Akt, der nichts mit der Erfolgskontrolle zu tun hat. Ein Verwendungsnachweis kann zwar auch Anhaltspunkte aufzeigen für die Wirkungen, die mit einer Zuwendung ausgelöst werden; insofern liefert er auch Grunddaten für die spätere Erfolgskontrolle. Er ist aber primär ein Instrument, mit dem Ordnungs- und Rechtmäßigkeit der Gewährung dieser speziellen Zuwendung gerechtfertigt werden soll.

Die Prüfung des Verwendungsnachweises erstreckt sich also auf einen einzelnen Zuwendungsfall, die Erfolgskontrolle befaßt sich demgegenüber mit dem Erfolg eines Programms, also mit der Gesamtwirkung einer Mehrzahl von Zuwendungen gemessen an einem vorgegebenen Zielprofil.

Irrtum Nr. 2

Der Erfolg eines Programms und jeder einzelnen Zuwendung innerhalb dieses Programms wird gemessen an der Wirkung. Hierzu zählt **nicht** der Mittelabfluß.

Die Ausschöpfung der veranschlagten Haushaltsmittel ist kein Erfolg an sich.

Als Erfolg könnte allenfalls gewertet werden, wenn das Programm im Grunde mit geringerem Mitteleinsatz umgesetzt werden könnte als ursprünglich geplant und es dadurch möglich würde, innerhalb des ursprünglich vorgesehenen Ansatzes die Förderungsbreite zu erweitern und damit eine höhere Effektivität des Gesamtvorhabens zu erreichen. Aber auch dies wäre im Vergleich mit den vorgegebenen Zielen allenfalls als eine begrüßenswerte Nebenwirkung anzusehen und nicht als Primäreffekt bzw. Erfolg der Maßnahme.

Hinweis

§ 23 BHO/LHO macht die Förderung durch Gewährung von Zuwendungen davon abhängig, daß an der Durchführung der Förderung ein **erhebliches Interesse** bestehen muß, das ohne die Zuwendung nicht oder nicht im notwendigen Umfang befriedigt werden kann. Die Bestimmung dieses Interesses muß Ausgangspunkt für die Festlegung der Zielsetzung der Förderung sein, denn der Staat hat nichts zu verschenken und darf nichts verschenken.

Welches Interesse ist hiermit aber gemeint ?

Es kann sich nicht um das sog. öffentliche Interesse handeln. Dieser unbestimmte Rechtsbegriff ist gesetzestechnisch ein bekannter Terminus, der mit Sicherheit verwendet worden wäre, wenn sein Inhalt gemeint wäre. Andererseits kann es sich aber auch nicht um irgendwelche Individualinteressen handeln, denn dies könnte rechtswidrig sein. Nach übereinstimmender Meinung der Kommentatoren dieser Bestimmung muß das „erhebliche Interesse“ den Tatbestand erfüllen, daß die zu fördernde Maßnahme

- ◆ der Aufgabenstellung und Zielsetzung der Gebietskörperschaft dienlich ist und verfassungsrechtlich zu ihrer Finanzierungskompetenz gehört,
- ◆ durch Außenstehende und nicht im Rahmen eigener Verwaltungseinrichtungen durchgeführt werden soll, weil dies wirtschaftlicher und zweckmäßiger erscheint und/oder andere besondere Gründe dafür sprechen, daß die öffentliche Verwaltung nicht unmittelbar nach außen in Erscheinung tritt.

Eine sinnvolle ergänzende Interpretation des „besonderen Interesses“ dürfte in seiner Gleichsetzung mit dem „Nutzen“ gesehen werden, den das Gemeinwesen allgemein durch die Förderung erfährt. Ein derartiger „Nutzen“ kann beispielsweise bestehen

- ◆ in der allgemeinen Förderung der Wirtschaftskraft des Standortes mit der wünschenswerten Folge höherer Steuereinnahmen,
- ◆ in der Steigerung der Standortvorteile durch ein großes Angebot im Bildungswesen und im kulturellen Bereich durch erhöhte Anziehung, ebenfalls wieder mit der Folgewirkung höherer Steuereinnahmen,
- ◆ in der Entlastung staatlichen Aufwandes durch die Förderung z.B. nicht-staatlicher Kindergärten, Krankenhäuser und Altenheime.

Allerdings ist auch hier die Bestimmung des Nutzens bzw. die deutliche Benennung der mit der Förderung verbundenen Erwartungen notwendig. Es kann nicht davon ausgegangen werden, daß die Förderung automatisch einen Nutzen für das Gemeinwesen erbringt.

Bei der Bestimmung des Interesses kann es zu merkwürdigen Ergebnissen kommen. Dies belegt ein Bericht aus dem HAMBURGER ABENDBLATT vom 30.5.1996:

„Auf seltsame ‘Frauenförderung’ mit Steuergeldern ist der Berliner Landesrechnungshof gestoßen. In ihrem Bericht für das Jahr 1994 monieren die Prüfer unter anderem eine mit 200 000 Mark aus der Landeskasse finanzierte Untersuchung ‘Möglichkeiten und Grenzen des Arbeitseinsatzes von Eseln in kleinbäuerlichen Betrieben unter besonderer Berücksichtigung der Arbeitsergebnisse der Frauen am Beispiel zweier Regionen in Marokko’. Bei diesem und anderen Projekten sei das vom Gesetz verlangte ‘erhebliche Interesse Berlins an der Erfüllung des Zuwendungszwecks nicht gegeben’, hieß es in dem Bericht ...“.

Auch wenn man immer skeptisch gegenüber der Substanz von Pressemeldungen sein muß, schluckt man hier unwillkürlich und ist geneigt, das "erhebliche Interesse" strikt zu verneinen. Aber vielleicht bestand das "Interesse" gar nicht an dem Ergebnis, sondern an dem Zuwendungsempfänger ? Dann allerdings wird man wenigstens den zur Zuwendungsgewährung führenden Sachverhalt in tatsächlicher und auch personaler Hinsicht sehr kritisch untersuchen und ggf. auch dienststrafrechtliche Folgerungen in Betracht ziehen müssen.

Flankiert wird das „Interesse“ durch das **Subsidiaritätsprinzip** auf Grund der Formulierung „*das ohne die Zuwendung nicht oder nicht in dem notwendigen Umfang befriedigt werden kann*“. Aus dem Subsidiaritätsprinzip leitet sich die Verpflichtung ab, das Eigeninteresse des Förderungsnehmers angemessen zu berücksichtigen, d.h. die Tatsache, daß er an der Durchführung der Maßnahme ein wie

auch immer geartetes eigenes Interesse hat, und in welchem Maße er deshalb finanziell zur Erreichung des Förderzieles beitragen kann.

Die Abwägung zwischen dem erheblichen Interesse des Staates und dem Eigeninteresse des zu Fördernden sowie seiner finanziellen Leistungsfähigkeit findet Eingang in die genaue Zielbestimmung, und zwar insbesondere in die Bestimmung der Zielgruppe, des Förderumfangs sowie in die Ausgestaltung der Förderung, z.B. als Voll- oder Teilfinanzierung. Wenn allerdings dann in Förderrichtlinien zum Ausdruck gebracht wird

„Die Förderung beschränkt sich auf Projekte innerhalb des Landes, in Ausnahmefällen auch auf solche, die nicht nur im Land durchgeführt werden, aber von besonderem Landesinteresse sind“.

so ist dies unbefriedigend, wenn dieses **besondere Landesinteresse** nicht präzisiert wird. Wenigstens muß erwartet werden, daß Kriterien für seine Bestimmung vorgegeben werden, damit willkürliche Entscheidungen ausgeschlossen werden. Dieses besondere Landesinteresse könnte z.B. bestehen, wenn die Ergebnisse des Fördervorhabens in besonderem Maße dem Lande, d.h. seinen Einwohnern, Einrichtungen, seiner Wirtschaft o.ä. dadurch dienlich sind, daß Als Beispiel könnte hier - bezogen auf Hamburg - die Förderung von Kläranlagen an der Elbe oberhalb Hamburgs außerhalb des hamburgischen Staatsgebiets dienen, weil diese den Schadstoffeintrag in die Elbe verringern und dadurch die Wasserqualität auch im hamburgischen Elbanteil verringern könnte.

Die Zielbestimmung als unerläßliche Voraussetzung für die Erfolgskontrolle

Für die Erfolgskontrolle einer Maßnahme ist die vorherige Zielbestimmung unerläßliche Voraussetzung: Wenn man nicht weiß, wohin man will, kann man nicht feststellen, ob man angekommen ist.

Die Zielbestimmung muß von folgenden Überlegungen ausgehen:

Das Ziel muß grundsätzlich knapp, aber aussagefähig bestimmt werden. Diese Bestimmung muß aber so eindeutig ausfallen, daß daraus der Maßstab für die Erfolgskontrolle entnommen oder wenigstens unschwer abgeleitet werden kann. Allgemein formulierte Ziele wie z.B.

- ◆ Frauenförderung,
- ◆ Förderung benachteiligter Jugendlicher,
- ◆ Verbesserung der Beschäftigungslage,
- ◆ Förderung des Europagedankens,
- ◆ Festigung des landsmannschaftlichen Zusammenhalts,
- ◆ Stärkung des Umweltschutzes,

müssen notwendig durch Unterziele präzisiert (oder operationabel) gemacht werden, z.B.

„Stärkung des Umweltschutzes“

durch das zwar immer noch sehr allgemeine, aber doch sehr viel zielorientiertere Unterziel

„Förderung abfallwirtschaftlicher Maßnahmen“,

das dann weiter präzisiert werden kann durch die Aussage, daß hierzu Maßnahmen gehören, die

- ◆ die Gefährdung und Belastung für Mensch und Umwelt vermeiden oder reduzieren,
- ◆ die Inanspruchnahme von Naturressourcen verringern,
- ◆ Abfälle vermeiden helfen,
- ◆ Schadstoffe in Abfällen vermeiden oder verringern,
- ◆ Abfälle stofflich verwerten helfen,
- ◆ stofflich nicht verwertbare Abfälle einer Behandlung unterwerfen, die eine umweltverträgliche Verwertung oder Ablagerung ermöglicht.

In gleicher Weise müssen auch z.B. die allgemeinen Zielsetzungen wie „Frauenförderung“ oder „Förderung benachteiligter Jugendlicher“ durch Vorgabe weiterer Kriterien präzisiert werden, denn es soll ja nicht unterschiedslos jede Frau gefördert werden und benachteiligt fühlt sich mit Sicherheit mancher Jugendliche, der nicht der öffentlichen Förderung bedarf. Es kann hier abgestellt werden auf spezielle Qualifikationen, Altersgruppen oder auf die Motivation zu einem bestimmten Tun (z.B. Erwerb eines Schulabschlusses). Entscheidend ist die Präzisierung der allgemeinen Zielsetzung. Derartige allgemeine Zielsetzungen sind häufig ein Kunstgriff, weil sie gerade wegen ihrer Verallgemeinerung breite Zustimmung finden. Sie setzen aber auch der Umsetzung große Schwierigkeiten entgegen. Hier kann beispielsweise auf den Bericht aus dem HAMBURGER ABENDBLATT vom 30.5.1996 (siehe Seite 20) hingewiesen werden.

Allerdings sind auch diese Beschreibungen noch keine operationalen Zielsetzungen, weil sie hinsichtlich ihres Erfolges nicht unmittelbar meßbar sind. Dies bessert sich auch nur geringfügig, wenn z.B. als Maßnahmen, die Abfälle stofflich verwerten helfen, bezeichnet werden:

- ◆ Vorhaben zur getrennten, möglichst sortenreinen Erfassung von Wertstoffen in Abfällen, soweit dies der Nutzung von Verwertungsmöglichkeiten oder der umweltverträglichen Entsorgung förderlich ist,
- ◆ Vorhaben zur stofflichen Verwertung von Abfällen mit dem Ziel, diese in den Stoffkreislauf zurückzuführen,
- ◆ Vorhaben zur biologischen Verwertung organischer Abfälle,
- ◆ Vorhaben zur Verbesserung von Abfallverwertungsanlagen auf einem höheren technischen Niveau über die gesetzlichen Anforderungen hinaus.

Eine den Anforderungen entsprechende Zielbestimmung mit ausreichender Präzision auch für eine spätere Erfolgskontrolle ist beispielsweise in den Richtlinien für die Förderung von Maßnahmen der Wasserversorgung und der Abwasserentsorgung des Umweltministeriums vom 13.2.1992 (Amtsblatt 1992 Seite 296 ff.) enthalten. Hier heißt es (auszugsweise):

„Das Land Mecklenburg-Vorpommern gewährt ... Zuwendungen oder Schuldendiensthilfen zu Maßnahmen der Wasserversorgung und der Abwasserbehandlung mit dem Ziel

- die Versorgung der Einwohner ... mit Trinkwasser, das den Anforderungen der Trinkwasser-VO an Reinheit und Hygiene entspricht, langfristig zu sichern und*
 - die Wasserbeschaffenheit des Grundwassers - vorrangig in sensiblen Gebieten wie Trinkwasserschutzgebieten -, der Fließgewässer, der Binnenseen und der Ostsee im Interesse einer gesunden Umwelt nachhaltig zu verbessern und auf Dauer zu erhalten.*
- ...“

In diesen Zielbestimmungen sind die Maßgrößen für die Erfolgskontrolle durch die Bezugnahme auf die Anforderungen der Trinkwasser-VO über Reinheit und Hygiene sowie die Wasserbeschaffenheit des Grundwassers u.a. enthalten. Die Erfolgskontrolle kann damit durch Vergleich unter Rückgriff auf vorliegende Werte vor Beginn der Maßnahme durchgeführt werden.

Abzulehnen sind aber Präzisierungen, die ihrerseits wiederum mit unbestimmten, oder schwer quantifizierbaren Aussagen arbeiten, z.B. zu fördern sind „insbesondere Projekte, die in ihrem qualitativen Niveau deutlich über dem Landesdurchschnitt liegen“. Hier wird den Entscheidungsträgern eine Entscheidung darüber abverlangt, ob das Projekt

- ◆ über dem qualitativen Niveau des Landesdurchschnitts liegt,
- ◆ was der Landesdurchschnitt ist,
- ◆ was „deutlich über“ umfassen soll,
- ◆ was das Wort „insbesondere“ ausschließen soll und nach welchen Kriterien zu entscheiden ist, ob ein Projekt gefördert werden kann, obwohl es qualitativ unter dem Landesdurchschnitt liegt oder dieses allenfalls erreicht.

Es ist deshalb notwendig, Maßstäbe für derartige Auswahlentscheidungen vorzugeben. Wahrscheinlich aber werden auch diese Vorgaben wieder interpretationsbedürftig sein, wie z.B. der Modellcharakter der Maßnahme, ihre überregionale Bedeutung, die innovative Ausstrahlung u.ä. Aus diesem Dilemma gibt es nur dann einen Ausweg, wenn eine Zielsetzung nach Zahl und Maß oder auf Grund von Vergleichswerten „vorher/nachher“ bestimmbar gemacht werden kann. Wo dies nicht möglich ist, muß den Entscheidungsträgern ein schlüssiges Kriteriengerüst vorgegeben werden, das ggf. mit zusätzlichen Entscheidungshilfen unterlegt wird und damit willkürliche Entscheidungen möglichst weitgehend ausschließt.

Bei der Zielbestimmung sowie bei der Genehmigung eines Förderantrages ist in jedem Fall die spätere Prüfung der ordnungsgemäßen Verwendung (bezogen auf die Einzelmaßnahme) und die spätere

Erfolgskontrolle (bezogen auf die Fördermaßnahme insgesamt) vorausschauend zu berücksichtigen. Prüfung von Verwendungsnachweis und Erfolgskontrolle sind nicht gleichzusetzen. Eine korrekte Prüfung der Verwendungsnachweise ersetzt nicht die Erfolgskontrolle. Diese ist vielmehr die kumulative Zusammenfassung der Ergebnisse aus der Prüfung der einzelnen Verwendungsnachweise mit Beurteilung der Zielerreichung für die gesamte Fördermaßnahme. Deshalb sind in denjenigen Fällen, in denen die spätere Erfolgskontrolle auf Vergleiche nach Zahl und Maß aufgebaut werden kann, dem Fördernehmer im Zuwendungsbescheid Auflagen zu erteilen, die es möglich machen, das Erreichen des Förderziels an Hand der von ihm zu liefernden Vergleichswerte zu kontrollieren. Diese Auflagen sind abhängig von der jeweils zu fördernden Maßnahme, sie müssen auf die vorliegenden Gegebenheiten abstellen und z.B. den Zustand „vorher/nachher“ zahlenmäßig darstellbar machen. So kann, um ein einfaches Beispiel zu nennen, das Maß der Verbesserung von Abfallverwertungsanlagen nach dem „Vorher/Nachher“-Schema gemessen werden am

- ◆ Stoffdurchsatz,
- ◆ Ressourcenverbrauch (Strom, Wärme u.a.),
- ◆ Anstieg der zur Weiterverwendung geeigneten Verwertungsergebnisse.

In Verbindung mit der Festlegung der Zielsetzung und den damit verbundenen Überlegungen zur späteren Erfolgskontrolle sollten auch Vorgaben gemacht werden für eine kontinuierliche Datensammlung und ihre spätere Aufbereitung. Insbesondere dort, wo sich in einem Flächenland die Förderungen über Regionen sehr unterschiedlicher Ausprägung erstrecken, ist die Sicherstellung der Vergleichbarkeit der Datensammlungen und ihre konsistente Zusammensetzung von entscheidender Bedeutung. Es könnte sich deshalb anbieten, bereits mit den Förderrichtlinien auch die Form der Datenerhebung und -verarbeitung einheitlich zu regeln. Hierzu ist es erforderlich, mit den „vor Ort“ tätigen Personen und Institutionen bereits im Rahmen der Zielbestimmung eine einvernehmliche Vereinbarung zu treffen, die ungeachtet regionaler Besonderheiten die Einheit von Datenerfassung und -verarbeitung sicherstellt. Das breite Spektrum der modernen Informationsverarbeitung liefert hierfür hinreichende Voraussetzungen.

Als Element der Zielbestimmung muß auch die Bezeichnung der zu fördernden Zielgruppe angesehen werden, weil mit ihr gleichfalls eine Zielsetzung verbunden ist. Die Umgrenzung, z.B.

- ◆ mittelständische Handwerksbetriebe,
- ◆ kommunalpolitische Vereinigungen,
- ◆ nichtkommerzielle Organisationen und Einrichtungen,
- ◆ Unternehmen,

bedarf ebenfalls einer näheren Bestimmung, wenn sie nicht aus sich heraus eindeutig ist.

Die Erkenntnis, daß Ziele nur selten so formuliert werden können, daß sie unmittelbar als Maßstab für eine Erfolgskontrolle dienen können, zwingt dazu, die Zielbestimmung um Aussagen zu ergänzen, die den Maßstab für das Messen des Erfolges liefern. Es werden dies je nach Maßnahme

- ◆ Fallzahlen,
- ◆ Kapazitätswahlen,
- ◆ Auslastungsgrade,
- ◆ Teilnehmerzahlen

oder speziell gebildete Kennziffern sein, mit denen Beziehungen zwischen Kosten und Leistungen dargestellt werden können, z.B. Kosten je Tonne Abfall.

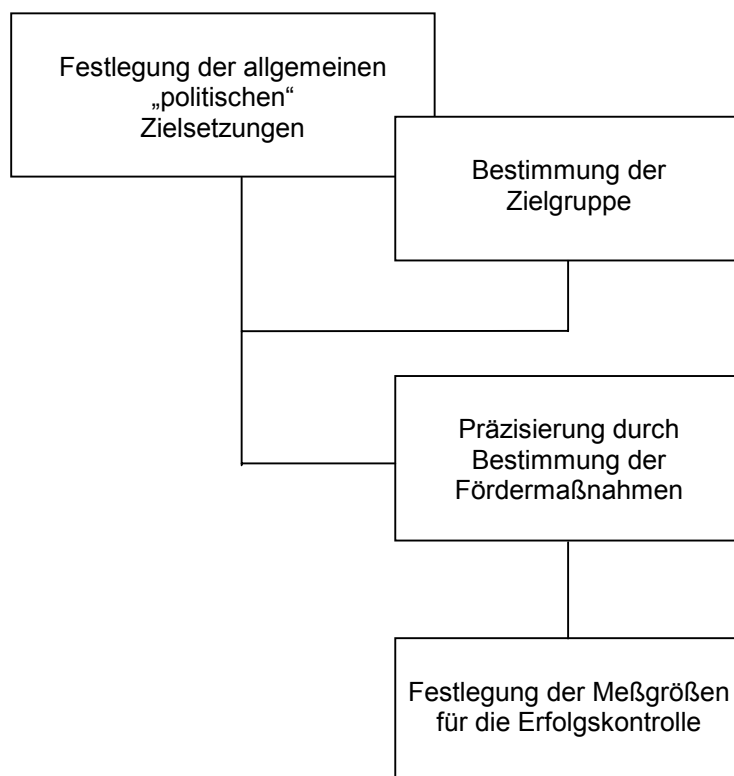
Diese Bestimmung der Maßgrößen für die Erfolgskontrolle ist der schwierigste Schritt. Allgemein gültige Hinweise sind hier nicht möglich. Sie müssen sich vielmehr an den Gegebenheiten im jeweils konkreten Sachverhalt orientieren, aber so, daß sie einen Bezug zum Ziel haben und aus ihnen das Maß der Zielerreichung ablesbar ist.

Bei der Bestimmung der Maßgrößen für die Erfolgskontrolle muß gleichzeitig festgelegt werden, wie der Erfolg zu messen ist,

- ◆ durch einen **Soll-Ist-Vergleich**,
d.h. durch Vergleich des erreichten Ergebnisses nach der Förderung mit dem vor Beginn der Förderung für diesen Zeitpunkt angestrebten Ergebnis oder
- ◆ in Form des **Ist-Ist-Vergleichs**,
d.h. durch Vergleich des Ists vor Beginn der Förderung mit dem jetzt erreichten Ist,
- ◆ in Form eines **Ist-Status-quo-Vergleichs**,
d.h. durch Vergleich des nach Durchführung der Maßnahme tatsächlich erreichten Ists mit dem Ergebnis, das sich ohne Durchführung der Maßnahme ergeben hätte.

Maßgebend für die Wahl ist, ob ein zu erreichender Sollzustand hinreichend konkret beschrieben werden kann oder ob lediglich ein Vergleich „vorher/nachher“ möglich ist auf Grund von Indikatoren, die aber **vorher** einvernehmlich und eindeutig festgelegt werden müssen. Ein derartiges Vorgehen bietet sich insbesondere dann an, wenn der Erfolg einer Maßnahme in der Verbesserung ihres Wirkungsgrades gesehen werden soll.

Das Vorgehen bei der Zielbestimmung lässt sich graphisch wie folgt darstellen :



Ein Papier, das die Zielsetzung in einer eindeutigen Art abschließend festlegt, wird selten vorhanden sein. Auch Gesetze und politische Beschlüsse werden nur sehr allgemeine Aussagen enthalten. Hilfsweise sind deshalb Gesetzesbegründungen, Beratungsunterlagen, Kabinetts- und Parlamentsvorlagen heranzuziehen, die geeignet sind, die bislang noch allgemein gehaltenen Zielsetzungen zu präzisieren und zu erläutern. Im übrigen liefern Zweckbestimmung und Erläuterungen des Haushaltsplans wichtige Anhaltspunkte für Zielsetzung und Förderumfang der Maßnahme.

Wegen dieser allgemeinen Unbestimmtheit der Zielsetzung ist es Aufgabe des Fachbereichs, die Maßnahme in einer Förderrichtlinie so zu umreißen, daß

- ◆ Zielsetzung,
- ◆ Zielgruppe,
- ◆ Fördermaßnahmen,
- ◆ Indikatoren für die Erfolgskontrolle
- ◆ sowie alle weiteren notwendigen Regelungen

eindeutig für Fördergeber und -nehmer festliegen. In diesen Förderrichtlinien werden die für den jeweiligen Förderkomplex spezifischen Regelungen getroffen. Wegen des Vorrangs der Zuwendungsrichtlinien (= VV zu § 44 Abs. 1 LHO/M-V) sind die in diesen Regelungen bereits verankerten Bestimmungen nur dann zu wiederholen, wenn dies zum Verständnis des Zusammenhangs unbedingt erforderlich ist oder wenn aus den spezifischen Gegebenheiten des Fördergebiets heraus eine abweichende Regelung unvermeidlich ist. Es ist dringend vor Überregulierungen zu warnen. Häufig wird in guter Absicht („Der Fördernehmer soll seine Regelungen an **einer** Stelle finden“) der Regelungsgehalt der Zuwendungsrichtlinien noch einmal in die Förderrichtlinien transponiert, was wiederum Zweifelsfragen und Fehler hervorrufen kann. Deshalb wird von einem derartigen Vorgehen dringend abgeraten. Als Check-Liste für Vollständigkeit und als Leitlinie für die Einheitlichkeit der Förderrichtlinien können die **"Grundsätze für Förderrichtlinien"** (Anlage zu VV Nr. 14.2 zu § 44 LHO/M-V) verwendet werden. Allerdings stellen diese „Grundsätze“ nur die Mindestanforderungen an den Inhalt der Förderrichtlinien heraus. Nachstehend werden deshalb unter dem Gesichtspunkt der Erfolgskontrolle wichtige Inhalte der Förderrichtlinien herausgestellt:

Zuwendungszweck, Rechtsgrundlage

Erfahrungsgemäß werden die mit der Bewilligung öffentlicher Mittel für bestimmte Förderzwecke angestrebten Ziele häufig zu allgemein oder gar unvollständig angegeben. Der Zuwendungszweck muß deshalb hier knapp, aber aussagefähig bezeichnet werden. Dabei sind die mit der Förderung angestrebten Ziele so eindeutig zu bestimmen, daß sie später als Vergleichsbasis für Messung und Bewertung des Erfolgs dienen können.

Es ist weiter herauszustellen, daß kein Anspruch auf Förderung besteht, sondern allein die Bewilligungsstelle nach pflichtgemäßem Ermessen im Rahmen der verfügbaren Haushaltsmittel über die Verteilung entscheidet.

Siehe auch „Gegenstand der Förderung“.

Gegenstand der Förderung

Soweit Fördergegenstand und Förderziel nicht übereinstimmen und damit nicht bereits im Abschnitt „Zweck“ eine eindeutige Zielbestimmung vorgenommen worden ist, muß hier nunmehr der Fördergegenstand so konkret bezeichnet werden, daß eine unzweideutige Aussage über die zu fördernden Sachverhalte getroffen wird. Dies hat in positiver Form zu geschehen. Negativabgrenzungen sollten nur ausnahmsweise dann verwendet werden, wenn dies unvermeidlich ist.

Die Abschnitte „Zweck“ und „Gegenstand der Förderung“ stehen im Verhältnis von Zielsetzung und Detaillierung bzw. kennzeichnen sie Oberziel und Unterziel. Hier ein verkürztes Beispiel nach der „Richtlinie für die Förderung von Arbeitslosen durch Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung in Vollzeitform“ (Amtsbl.M-V 1996 S.154):

§ 1 Abs. 1 :

Das Land M-V gewährt ... Zuwendungen für die Orientierung, Qualifizierung und Beschäftigung von benachteiligten Jugendlichen (§ 2 Abs. 1),

...

§ 2 Abs. 1 :

Es können Maßnahmen gefördert werden zur Orientierung, Qualifizierung und Beschäftigung von sozial oder individuell benachteiligten arbeitslosen Jugendlichen (§ 1 Abs. 1 Nr. 1) mit dem Ziel, diese zu befähigen, eine Berufsausbildung zu beginnen oder einer Erwerbstätigkeit nachzugehen. Bestandteil der förderfähigen Maßnahmen kann auch die Nachholung von Sonder-, Haupt- und Realschulabschlüssen sein. Im Rahmen dieser Maßnahmen sind die Kosten für die sozialpädagogische Betreuung und die Unterbringung der Teilnehmerinnen und Teilnehmer förderfähig.

Zuwendungsempfänger

Der Kreis der Zuwendungsempfänger ist hier abschließend zu bezeichnen. Nicht eindeutige Bezeichnungen (z.B. Unternehmen) sind so zu präzisieren, daß sie zweifelsfrei den entsprechenden Kreis natürlicher oder juristischer Personen kennzeichnen, die als Antragsberechtigte allein in Frage kommen sollen. Normalerweise ist der Zuwendungsempfänger auch der Begünstigte. Soll der Zuwendungsempfänger jedoch die Zuwendung an Dritte weiterleiten, sind die dabei zu beachtenden Verfahrensvorschriften in den Förderrichtlinien näher auszugestalten.

Hier ist auch zu bestimmen, welche Bedingungen der Zuwendungsempfänger bei der Weitergabe an den Verwendungsnachweis des Letztempfängers und an seine Mitwirkung bei der Erfolgskontrolle zu knüpfen hat.

Zuwendungsvoraussetzungen

Die Bewilligungsvoraussetzungen sind generell in den VV zu § 44 Abs. 1 LHO/M-V geregelt. In den Förderrichtlinien sind deshalb nur diejenigen Voraussetzungen aufzunehmen, die diese allgemeinen Regelungen ergänzen oder abändern. An derartige zusätzlichen Bewilligungsvoraussetzungen ist jedoch ein strenger Maßstab anzulegen, um Überregulierungen zu vermeiden.

Die Unterwerfung des Zuwendungsempfängers unter die Forderung auf Bereitstellung von Daten für die Erfolgskontrolle (auch über die Angabe für die Prüfung des Verwendungsnachweises hinaus) und zur Mitwirkung bei der Erfolgskontrolle kann hier als Bewilligungsvoraussetzung verankert werden.

Art, Umfang und Höhe der Zuwendung

Hier sind zu regeln die

- ◆ **Zuwendungsart**, d.h. institutionelle Förderung oder Projektförderung,
- ◆ **Finanzierungsart**, also
 - Teilfinanzierung in Form von
 - °Anteilsfinanzierung
 - °Fehlbedarfsfinanzierung
 - °Festbetragsfinanzierung
 - Vollfinanzierung

Die Festlegung der Finanzierungsart soll eine einheitliche Entscheidungspraxis gewährleisten.

- ◆ **Form der Zuwendung**
Zuschuß (ggf. rückzahlbar) oder Darlehen (ggf. nicht rückzahlbar) einschl. der Darlehensbedingungen und der anwendbaren Voraussetzungen für den Verzicht auf Rückzahlung bzw. für die Rückzahlungsverpflichtung bei Zuschüssen.
- ◆ **Bemessungsgrundlage**
Um eine einheitliche Entscheidungspraxis sicherzustellen, sind in der Förderrichtlinie die als förderfähig anzusehenden Ausgaben möglichst eindeutig zu bezeichnen. Negativaussagen sollen auf unumgängliche Ausnahmen beschränkt werden.

Sonstige Zuwendungsbestimmungen

In diesem Abschnitt werden die förderspezifischen Nebenbestimmungen verankert, die in den jeweiligen Zuwendungsbescheid aufzunehmen sind.

Für den Bereich der Erfolgskontrolle ist dieser Abschnitt von besonderer Bedeutung, weil mit derartigen Nebenbestimmungen der Zuwendungsempfänger verpflichtet werden kann, an der späteren Erfolgsmessung und -bewertung mitzuwirken, indem er die erforderlichen Daten als Ergebnisse der Förderung und als Vergleichsdaten aus der Vergangenheit hierfür bereitzustellen hat. Der Zuwendungsgeber ist gut beraten, wenn er dies nicht nur unter dem Gesichtspunkt der Verwendungsnachweisprüfung sieht, sondern hier auch die notwendige Erfolgskontrolle im Auge hat. Wenn die hierfür geeigneten Daten von den einzelnen Zuwendungsempfängern bereitgestellt werden, wird die spätere Erfolgskontrolle wesentlich erleichtert.

Verfahren

Hier sind zu regeln

- ◆ das Antragsverfahren (Muster, Termine, Antragsweg, Unterlagen),
- ◆ das Bewilligungsverfahren (nur soweit zu den Regelungen der VV Änderungen und Abweichungen notwendig sind),
- ◆ das Anforderungs- und Auszahlungsverfahren,
- ◆ das Verwendungsnachweisverfahren sowie
- ◆ die Hinweise auf zu beachtende Vorschriften.

Für den Bereich der Erfolgskontrolle sind hier von Bedeutung im Rahmen des

◆ **Bewilligungsverfahrens**

die Festlegung der förderungsspezifischen Maßnahmen zur Erfolgskontrolle, d.h. die für die Bewilligungsstelle verbindliche Festlegung der für die Durchführung der Erfolgskontrolle zu treffenden Maßnahmen und einzuhaltenden Termine,

◆ **Verwendungsnachweisverfahrens**

das Erfordernis einer detaillierten Ergebnisbeschreibung und im Hinblick auf die notwendige Kontrolle des Programm Erfolges die Regelungen für die Bereitstellung einzelfallbezogener Daten für die Ergebnisprüfung und -bewertung durch den Zuwendungsempfänger. Hierbei ist zu berücksichtigen, daß zur Erfolgskontrolle evtl. auch noch Daten zu einem Zeitpunkt benötigt werden, zu dem die einzelne Förderung bereits abgeschlossen ist. Es muß deshalb durch entsprechende Nebenbestimmungen Vorkehrung dafür getroffen werden, daß auch über den Förderzeitraum hinaus noch Daten vom Zuwendungsempfänger zur Verfügung gestellt werden.

Bedauerlicherweise ist festzustellen, daß die bisher bekannten Förderrichtlinien durchweg keine Regelungen für eine spätere Erfolgskontrolle treffen. Hierdurch wird deutlich, daß der Gesichtspunkt der Erfolgskontrolle von den Fachdienststellen noch nicht in dem notwendigen Umfang in ihre Betrachtung einbezogen worden ist. Aber auch den beteiligten Stellen Finanzressort und Rechnungshof kann der Vorwurf nicht erspart werden, hinter den eigenen Ansprüchen zurückgeblieben zu sein.

Durchführung von Erfolgskontrollen

Vorbemerkung

Es gibt keinen Königsweg zur Erfolgskontrolle. Ein allgemein gültiges Schema für die Erfolgskontrolle kann nicht vorgegeben werden. Auch das Vorgehen bei der Erfolgskontrolle kann man nicht verbindlich festlegen. Vorgehensweise und Form sind abhängig von den Gegebenheiten des zu beurteilenden Projekts u.a. Hier wird man von der Zielsetzung ausgehend den Grad der Zielerreichung und die dabei erzielten beabsichtigten sowie auch die unbeabsichtigten Wirkungen beurteilen müssen. Die dabei zu verwendenden Kriterien sollen sich an der Zielsetzung orientieren, aber auch den allgemeinen politischen Horizont mit einbeziehen, denn die Zielsetzung wird in jedem Fall nur restlos verständlich im Rahmen der allgemeinen politischen Ziele und deren Verhältnis zu der dem Vorhaben gegebenen speziellen Zielsetzung.

Wessen Aufgabe ist die Durchführung der Erfolgskontrolle ?

Die Durchführung der Erfolgskontrolle ist Aufgabe der für das zu beurteilende Vorhaben zuständigen Fachinstanz. Diese Pflicht resultiert aus ihrer Verantwortung für die von ihr durchzuführende Aufgabe einschließlich der selbstverständlichen Verpflichtung zum Offenlegen der mit dieser Aufgabe erzielten Wirkungen. Bei komplizierten Sachverhalten und bei der Verwendung spezieller, besonders anspruchsvoller betriebswirtschaftlicher Klärungsverfahren kann es zweckmäßig sein, hierfür eine fachkundige Stelle innerhalb oder außerhalb der Verwaltung zu beauftragen. Dies verursacht zwar zusätzliche Kosten, kann aber im Hinblick auf eine zeitnahe Kontrolle von Zielerreichung und Wirksamkeit sachlich gerechtfertigt sein. Sollte dieser Weg beschritten werden, ist die mit der Erfolgskontrolle zu beauftragende Stelle bereits bei der Zielbestimmung auszuwählen und ggf. hierbei zu beteiligen. Sie sollte dann auch während des Ablaufs der Maßnahme mit der begleitenden Erfolgskontrolle beauftragt werden. Entscheidend ist aber, daß es sich um eine Stelle handelt, die über entsprechende Sachkompetenz verfügt und von ihrer kaufmännischen Geschäftsführung und personellen Ausstattung her die Gewähr bietet für eine termingerechte und sachgerechte Vertragserfüllung (vgl. hierzu aber Seite 35). Ebenso kann es geboten sein, bei hoher Beanspruchung der Fachinstanz durch die Antragsprüfung und das Bewilligungsverfahren die Erfolgskontrolle innerhalb der Fachinstanz an einer Stelle zu konzentrieren, auch um z.B. bei komplexen Fördervorgängen sicherzustellen, daß die Beurteilungskriterien gleichartig gehandhabt werden. Aber auch durch eine derartige Konzentration oder durch Vergabe der Aufgabe „Erfolgskontrolle“ wird die Fachinstanz nicht aus ihrer

Verantwortung für die fachspezifische und zielgerichtete Ableitung der Ergebnisse der Erfolgskontrolle entlassen.

Werden Programme gemeinsam mit anderen Stellen durchgeführt, kann einer der anderen Förderungsgeber mit der Durchführung der Erfolgskontrolle beauftragt werden. Die eigene Verantwortung erstreckt sich dann auf die Beurteilung der Kompetenz dieser beauftragten Stelle und auf die sachgerechte und termingerechte Handhabung der Erfolgskontrolle durch diesen. Sollte sich allerdings erweisen, daß der Beauftragte zu einer sachgerechten Handhabung der Erfolgskontrolle nicht in der Lage ist, muß die Lücke mit eigenem Aufwand geschlossen werden. Unvermögen anderer ist keine Rechtfertigung für eigene Untätigkeit.

Das Gebot der Wirtschaftlichkeit gilt auch für die Durchführung von Erfolgskontrollen.

Auch Erfolgskontrollen haben sich dem Wirtschaftlichkeitsgebot zu beugen. Hier gilt es ebenfalls, mit dem geringsten Aufwand den größtmöglichen Erfolg zu erzielen. Schon aus dieser Überlegung heraus müssen die für die Erfolgskontrolle notwendigen Daten bereits mit dem Zuwendungsbescheid angefordert werden, damit das für die Erfolgskontrolle notwendige Datenmaterial frühzeitig bereitsteht und für seine Beschaffung kein zusätzlicher Aufwand getrieben werden muß.

Eine Erfolgskontrolle kann sich aber auch durchaus darin erschöpfen, Anzahl und Qualität der Förderungsfälle aufzulisten, wenn nämlich die angestrebte Wirkung bzw. das anzustrebende Ziel durch die Förderung quasi zwangsläufig eintritt. Zu denken ist hier beispielsweise an die Förderung von Arbeitsplätzen für Langzeitarbeitslose, mit denen bei den betroffenen Personen eine Dequalifikation verhindert sowie die mit der Langzeitarbeitslosigkeit verbundenen psychosozialen Probleme gelindert werden sollen.

Andererseits gibt es eine ganze Reihe von Maßnahmen, deren Zielerreichung bzw. Wirkung nicht oder nicht mit hinreichender Sicherheit gemessen werden kann. Hier ist z.B. an Programme zur Alphabetisierung, Umschulung, Weiterbildung u.ä. zu denken. Der Erfolg ist bei derartigen Maßnahmen nur durch spezielle und kostenträchtige Nachfragen bei den Teilnehmern der jeweiligen Programme festzustellen. Hier muß dann sehr sorgfältig abgewogen werden, ob eine derartige Nachfrage durchgeführt werden soll, insbesondere wenn dies ggf. wegen der damit verbundenen Kosten die Wirtschaftlichkeit des Programms zusätzlich belasten würde. Bei der Förderung Arbeitsuchender wäre es beispielsweise kostengünstiger, mit den Arbeitsämtern ein Rückmeldeverfahren zu vereinbaren, das wirksam wird, wenn ein geförderter Arbeitnehmer sich nach Abschluß der Förderung wieder arbeitslos meldet, so daß Erkenntnisse über die Wirksamkeit der Fördermaßnahme gewonnen werden können. Es kann auch der Fall sein, daß die Durchführung einer nachfassenden Befragung wegen der dabei

anzuwendenden sozialwissenschaftlichen und statistischen Methoden und Verfahren die Möglichkeiten der Dienststelle überhaupt überfordern würde. Auch wenn es möglich wäre, bei der Stichprobenbestimmung, der Erstellung des Fragenkatalogs und der sachgerechten Auswertung der Nachfrageergebnisse die Amtshilfe sachkundiger anderer Dienststellen in Anspruch zu nehmen (z.B. des Statistischen Landesamtes), kann die Abhängigkeit von derartigen Stellen doch zu einer erheblichen Verzögerung führen, die es nicht ratsam erscheinen läßt, diesen Weg zu beschreiten. Hier kann es sich dann anbieten, die Erfolgskontrolle auf signifikante Teilaspekte zu beschränken oder lediglich eine statistisch repräsentative Teilmasse der Teilnehmer in eine notwendige Befragung einzubeziehen.

Die beschränkten Möglichkeiten der Verwaltung in derartigen Situationen sind natürlich auch von der Privatwirtschaft erkannt worden. Es gehen deshalb unaufhörlich Angebote interessierter Beratungsunternehmen ein, die Evaluierung der staatlichen Förderprogramme übernehmen wollen. Hier muß man sich völlig darüber im klaren sein, daß diese Firmen verdienen wollen. Die angesprochenen staatlichen Stellen aber müssen sich vor Augen führen, daß ein derartiger Auftrag einen klar formulierten Vertrag erfordert, dessen wichtigster Bestandteil ein Pflichtenheft ist, in dem der Auftrag nach Umfang, Vorgehensweise und hinsichtlich der zu verwendenden Beurteilungskriterien detailliert beschrieben werden muß. Die zeitraubende detaillierte Erstellung eines derartigen Pflichtenheftes ist aber schon der größte Aufwand für die Erfolgskontrolle. Die eigentliche Erhebung der Daten und ihre Auswertung machen dann höchstens noch 30 % des erforderlichen Aufwands aus. Der durch eine Fremdvergabe zu erzielende Entlastungseffekt ist also nicht allzu bedeutend. Wenn man sich auf einen repräsentativen Querschnitt der zu Befragenden beschränkt und die Erhebung mit stundenweise beschäftigten Honorarkräften in eigener Regie durchführt, kann man mit geringeren Kosten den gleichen Effekt erzielen, als wenn eine Firma mit der Evaluierung beauftragt worden ist. Um jedoch einem Mißverständnis vorzubeugen: Diese Vorgehensweise ist **eine** Möglichkeit. Es gibt andere, bei denen die Einschaltung eines externen Dienstleisters wegen des einzubringenden besonderen Sachverständes notwendig und geboten sein kann (s. oben Seite 33). Entscheiden muß dies die für die Erfolgskontrolle allein verantwortliche Fachdienststelle. Ist aber absehbar, daß die Erfolgskontrolle zusätzliche Kosten verursachen wird, ist es unerlässlich, diese Kosten schon zu Beginn des Programms einzuwerben, damit sie zur Verfügung stehen, wenn sie gebraucht werden. Auch dies ist ein Argument dafür, die Planung der Erfolgskontrolle bereits mit der Zielbestimmung am Anfang zu verbinden.

Das Vorgehen bei der Erfolgskontrolle

Zu Beginn der eigentlichen Erfolgskontrolle wird sich zeigen, ob bei der Programmplanung die spätere Erfolgskontrolle hinreichend bedacht und vorgeplant worden ist, ob insbesondere die Zielbe-

stimmung selbst und die Auswahl der Instrumente und Maßgrößen für die Erfolgskontrolle ausreichend war.

Zeigen sich jetzt Lücken oder erweisen sich Annahmen als falsch, muß dies zwingend Nachbesserung zur Folge haben, bevor mit der eigentlichen Erfolgskontrolle begonnen wird.

Der erste Abschnitt der Erfolgskontrolle, die Effektivitätskontrolle, umfaßt die Frage nach der Zielerreichung und der Wirksamkeit.

Mit der **Zielerreichungskontrolle** wird festgestellt, in welchem Umfange die vorgegebenen Ziele nach Abschluß der Maßnahme erreicht worden sind. Dies geschieht durch Vergleich des angestrebten Ziels mit dem nunmehr tatsächlich erreichten, wobei als Grundlage die vorher definierten Maßzahlen und die vereinbarte Methode

◆ **Soll-Ist-Vergleich,**

Vergleich des erreichten Ergebnisses nach Durchführung der Maßnahme mit dem vor Beginn angestrebten Ergebnis,

◆ **Ist-Ist-Vergleich,**

Vergleich des Ergebnisses vor Beginn der Maßnahme mit dem jetzt erreichten Ergebnis,

◆ **Ist-Status-quo-Vergleich,**

Vergleich des nach Durchführung der Maßnahme tatsächlich erreichten Ists mit dem Ergebnis, das sich ohne Durchführung der Maßnahme ergeben hätte.

anzuwenden sind.

Die Zielerreichungskontrolle ist innerhalb der Erfolgskontrolle von herausragender Bedeutung. Dies gilt insbesondere im Hinblick auf die nachfolgenden Kontrollschritte. Die Ansicht, die Erfolgskontrolle könnte eingestellt werden, wenn sich herausgestellt hat, daß die vorgegebenen Ziele **nicht** erreicht worden sind, kann allerdings nicht geteilt werden, weil dies durchaus darauf zurückzuführen sein könnte, daß die Zeitkomponente für die Wirksamkeit des Programms falsch eingeschätzt oder eine unrealistische Zielvorgabe gemacht worden ist, die auch bei bestem Willen aller Beteiligten nicht zu erreichen war. Dies ist dann ggf. im Rahmen der Bewertung zu belegen. Denkbar wäre auch, daß eine verfehlte oder unzureichende Zielerreichung durch nicht erwartete positive Nebenwirkungen des Programms ausgeglichen oder durch negative Nebenwirkungen sogar noch verstärkt wird. Dies alles würde bei einer vorzeitig abgebrochenen Erfolgskontrolle nicht festgestellt werden, und es könnten hieraus auch für die Zukunft keine Folgerungen gezogen werden. **Die Ergebnisse einer Erfolgskontrolle sind auch immer Richtungsweisungen für künftige Entscheidungen.**

Mit dem zweiten Schritt der Erfolgskontrolle, der **Wirkungs- oder Kausalitätskontrolle**, wird geprüft, ob und inwieweit die Maßnahme ursächlich für die Erreichung des Zieles war. Hier wird also

darüber geurteilt, ob die Maßnahme geeignet war im Hinblick auf die Zielverwirklichung oder die Zielerreichung auf andere Einflußgrößen zurückzuführen ist, der erzielte Erfolg also auch eingetreten wäre ohne die konkret betrachtete Maßnahme, ob beispielsweise eine Werkhalle oder ein Kindertagesheim auch gebaut worden wäre, wenn keine öffentliche Förderung zur Verfügung gestanden hätte, also lediglich ein Mitnahmeeffekt vorliegt. Im Rahmen der Wirkungskontrolle sind aber auch alle Wirkungen zu benennen, die unbeabsichtigt im positiven und negativen Sinne durch die Maßnahme ausgelöst worden sind und die Zielerreichung beeinflusst haben oder darüber hinaus zu verzeichnen sind. Zu denken ist hier etwa an die Ansiedlung komplementärer Betriebsstätten als positiver Effekt oder an die Verdrängung mittelständischer Betriebe durch ein gefördertes größeres Unternehmen als negative Folge. Die Kausalität kann auch an Hand von Grundsatzüberlegungen geprüft werden. Im Zuwendungsbereich geschieht dies durch die Bewertung der einzelnen Zuwendungsfälle im Rahmen der Verwendungsnachweisprüfung. Zum Beweis des Nichtvorliegens eines Mitnahmeeffektes kann beispielsweise abgestellt werden auf das Risiko des Projektes, die erkennbaren Marktchancen, das vorhandene Eigenkapital, die Möglichkeit der Aufnahme von Fremdkapital, den Fehlschlag von Versuchen zur Aufnahme von Krediten sowie andere Versuche zur Forcierung des Vorhabens. Die Wirkungsanalyse ist eine sehr anspruchsvolle Aufgabe, die u.U. zusätzlichen Aufwand zur Datenermittlung erfordert. Es ist deshalb von erheblicher Bedeutung, schon bei der Planung der Erfolgskontrolle diesen Bereich sehr intensiv vorzubereiten, indem z.B. die erforderlichen Teildaten bereits mit dem Zuwendungsbescheid vom Zuwendungsempfänger angefordert werden. Auswertung und Beurteilung der Ergebnisse ist aber ausschließlich Aufgabe der Fachdienststelle.

Schon bei der Zielerreichungskontrolle ist ein Urteil nicht immer auf Grund von Zahlenvergleichen möglich. Dies gilt verstärkt für die Wirkungsanalyse. Ein gleichwertiges Verfahren liegt in dem Einsatz standardisierter Befragungen von beteiligten Personen und Institutionen und der Auswertung von deren Ergebnissen, in Gesprächen mit Experten und der Verwertung von deren Einschätzungen, in der Auswertung von Forschungsergebnissen u.a., aber auch in den Ergebnissen von Besichtigungen geförderter Objekte und Veranstaltungen sowie vergleichbarer Einrichtungen und der Verwertung der hieraus gewonnenen Eindrücke. Hierbei ist allerdings zu warnen vor einer zu unkritischen Verarbeitung derartiger Ergebnisse und dem Verschweigen negativer Eindrücke.

Mit der **Wirtschaftlichkeits- oder Effizienzkontrolle** wird nunmehr untersucht, ob der Nutzen des Vorhabens im Hinblick auf den Ressourcenverbrauch wirtschaftlich war, also Vollzugswirtschaftlichkeit vorliegt, und ob das Vorhaben im Hinblick auf übergeordnete Zielsetzungen als wirtschaftlich anzusehen ist (Maßnahmewirtschaftlichkeit).

Bei der Prüfung der **Vollzugswirtschaftlichkeit** sind folgende Fragen zu beantworten:

- ◆ Welcher Ressourcenverbrauch in Form von Personal- und Sachaufwendungen ist durch den Vollzug des Vorhabens eingetreten ?

- ◆ Ist es möglich, diesen Aufwand zu reduzieren, indem

- die Zeit für die Umsetzung verringert wird, z.B. durch Einsatz von Datenverarbeitungsverfahren oder Verbesserung eines derartigen verwendeten Verfahrens,
- das Verfahren gestrafft wird
 - ° durch Einschränkung von Beteiligungsnotwendigkeiten und/oder
 - ° Verkürzung der Entscheidungswege z.B. durch Verantwortungsverlagerung nach unten,
 - ° Übertragung der Aufgabe auf eine andere Stelle, die ebenfalls an dem Verfahren beteiligt ist, z.B. eine Kommune als weiteren Förderungsgeber oder ein Kreditinstitut als zusätzlich beteiligte Stelle.

Im Rahmen der institutionellen Förderung kann die Vollzugswirtschaftlichkeit aber auch für das Geschehen innerhalb der geförderten Einrichtung nach dem gleichen Muster geprüft werden, allerdings sollte dies zweckmäßigerweise bereits im Rahmen der Antragsbearbeitung geschehen und dann bei der Prüfung des Verwendungsnachweises wiederholt werden, um sicherzustellen, daß die geförderte Einrichtung wirtschaftlich arbeitet und dem Staat nicht unangemessen hohe Kosten anlastet. Hierbei ist insbesondere zu achten auf Personalkostenrelationen, den Organisations- und Verwaltungsaufwand kosten- und ablaufmäßig sowie die Verfahrenszweckmäßigkeit. Ein Vergleich zwischen den einzelnen Zuwendungsempfängern kann zu Erkenntnissen darüber führen, wo und wie ein Mitteleinsatz wirkungsvoller möglich sein könnte. Allerdings ist aber z.B. eine Konzentration auf einen oder wenige Förderungsnehmer, weil ihre Leistungserbringung besonders kostengünstig erscheint, nicht in jedem Fall zweckmäßig. Zwar ließen sich so z.B. Synergieeffekte realisieren. Es ist jedoch nicht von der Hand zu weisen, daß aus derartigen Konzentrationen Abhängigkeiten entstehen und evtl. eine wünschenswerte regionale Differenzierung erschwert wird.

Im Rahmen der Prüfung der Vollzugswirtschaftlichkeit ist aber auch zu prüfen, ob für die im Rahmen des Vorhabens bewilligten Zuwendungen die geeignetste Form gewählt worden ist:

- ◆ verlorener Zuschuß,
- ◆ bedingt rückzahlbarer Zuschuß,
- ◆ unbedingt oder nur bedingt rückzahlbare Darlehen.

Ein geeignetes Mittel für die Prüfung der Vollzugswirtschaftlichkeit im Vergleich zwischen verschiedenen Fördernehmern ist beispielsweise die Bildung einer Fall/Kosten-Relation, wobei auf der Seite des Fördergebers der u.U. unterschiedliche Zeitaufwand in der Fallbearbeitung in die Betrachtung einbezogen werden sollte. Hierbei wird sich dann herausarbeiten lassen, ob dieser unterschiedliche Zeitaufwand durch verwaltungsinterne Bedingungen verursacht oder auf Bedingungen beim Förderungsnehmer zurückzuführen ist.

Im Rahmen der Prüfung der **Maßnahmewirtschaftlichkeit** ist weiter festzustellen, ob das Vorhaben im Hinblick auf die zugrundeliegende Zielsetzung insgesamt als wirtschaftlich anzusehen ist, d.h. ob der Saldo aller positiven und negativen Auswirkungen, die mit dem Vorhaben verbunden sind,

insgesamt auf der positiven Seite bleibt, gegen Null tendiert oder negativ ausfällt. Für die Prüfung der Maßnahmewirtschaftlichkeit wird bei großen Finanzvolumina und gesamtgesellschaftlicher oder -wirtschaftlicher Bedeutung auf finanzmathematische oder betriebs- bzw. volkswirtschaftliche Beurteilungsverfahren⁵ zurückzugreifen sein. Es ist aber auch möglich, auf rein verbale Beschreibungen der mit dem Vorhaben verbundenen Vorteile und Nachteile abzustellen, wenn auch dadurch eine plausible Urteilsgrundlage geschaffen werden kann.

Die einzelnen Schritte der Erfolgskontrolle bauen grundsätzlich aufeinander auf, indem die Daten des vorhergehenden Schrittes oder die Ergebnisse im nächsten Komplex weiterverarbeitet werden. Es ist deshalb empfehlenswert, in der vorstehend geschilderten Abfolge vorzugehen.

Gestaltungsvorschlag

Die Ergebnisse der Erfolgskontrolle sind schriftlich zusammenzufassen und zu archivieren. Sie sollten aber auch entsprechend den Gepflogenheiten der jeweiligen Verwaltungseinheit in der Behördenhierarchie nach oben gegeben werden (vgl. hierzu Seite 46).

Aus Wirtschaftlichkeitsüberlegungen muß der Bericht so knapp wie möglich gehalten werden, er sollte aber so abgefaßt sein, daß er es „interessierten Laien“ ermöglicht, sich von dem Geschehen ein zutreffendes Bild zu machen und die Relevanz der getroffenen Schlußfolgerungen zu beurteilen. Der Bericht sollte aus folgenden Elementen bestehen:

⁵ Siehe hierzu die Anlage zur VV zu § 7 LHO/M-V „Arbeitsanleitung: Einführung in Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen“ in der Haushaltsrechts-Sammlung des Finanzministeriums Band 1
Für speziell Interessierte ist hinzuweisen auf den vom Senatsamt für den Verwaltungsdienst der Freien und Hansestadt Hamburg herausgegebenen „Leitfaden für Nutzen-Kosten-Untersuchungen“ von Dr. Eckhard Gührs, Klaus Lindner, Jörn Pagels und Walter Reißmann, sowie auf die Schrift „Wirtschaftlichkeit in der öffentlichen Verwaltung“ von Ministerialrat Jürgen Schmidt (Erich Schmidt Verlag Berlin - 3. Auflage 1989)

Bezeichnung der Maßnahme

mit Darstellung aller für die Beurteilung maßgebenden Gesichtspunkte

Zielbeschreibung

Oberziele,
Unterziele,
Beurteilungsparameter (Größen/Indikatoren) und
Verfahrensansatz für das Messen der Zielerreichung

Projektablauf

zeitlicher Ablauf des Vorhabens,
Projektablauf , z.B.
 Antragseingang,
 durchschnittlicher Zeitaufwand für die Antragsbearbeitung,
 Anzahl der positiv und negativ beschiedenen Anträge usw.,
besondere Vorkommnisse (Probleme/Hemmnisse) bei der Umsetzung,
Mittel- und Personaleinsatz

Ergebnis der Zielerreichungs- oder Effektivitätskontrolle

Darstellung des Beurteilungsansatzes,
Gesamtzahl der geförderten Projekte und ihre Verteilung nach
 erfolgreichen und
 fehlgeschlagenen Vorhaben,
Ergebnisse,
Gesamturteil hinsichtlich der Zielerreichung mit Begründung

Wirkungs- und Kausalitätsprüfung

Begründung, warum das Vorhaben für die Erreichung des Ziels besonders geeignet ist,
Beitrag zur Zielerreichung,
Benennung anderer Einflußfaktoren,
Positive und negative Nebenwirkungen,
Beurteilung hinsichtlich etwaiger Mitnahmeeffekte,
Gesamturteil hinsichtlich der Wirkung

Wirtschaftlichkeits- oder Effizienzkontrolle

Vollzugswirtschaftlichkeit

Mittel- und Personaleinsatz,
Einsparmöglichkeiten bei den Personal- und Sachkosten,
Organisationsdefizite und daraus zu ziehende Folgerungen,
Zweckmäßigkeit bestehender Verfahren und Vorschriften.

Diese Betrachtung ist im Falle der institutionellen Förderung sowohl für den
verwaltungsinternen Bereich anzustellen als auch für die Vollzugswirtschaftlichkeit
bei den Förderungsnehmern.

Urteil über die Vollzugswirtschaftlichkeit insgesamt

Maßnahmewirtschaftlichkeit

Monetäre Bewertung des Erfolgs,
qualitative Argumente für den Eintritt des Erfolgs,
Erfassung der Kosten,
Nutzen-Kosten-Verhältnis,
Kostenvergleiche

Beschreibung nicht-monetärer Wirkungen der Maßnahme

Zusammenfassendes Urteil und Vorschlag

Dies ist ein **Beispiel** dafür, welche Elemente in einem Bericht über die Erfolgskontrolle auftauchen müßten. Eine unkritische Nachahmung sollte jedoch unterbleiben, da in Abhängigkeit von den Gegebenheiten der jeweiligen Maßnahme sehr viele Varianten denkbar sind. Bei der Abfassung des Berichts sollte man deshalb immer von der Überzeugung ausgehen, daß man kreativ, aber auch selbstkritisch an das Problem herangeht. Man sollte sich durchaus zu Unvollkommenheiten bekennen. Mit jedem Bericht wird ein Unikat geschaffen. Es gibt keine allgemein verbindliche Folie für die Erfolgskontrolle, jeder derartige Bericht vermittelt zusätzliche Erfahrungen und Erkenntnisse. Diese können beim nächsten Mal berücksichtigt werden. Nach und nach wird so eine **dem Problem angemessene Form der Erfolgskontrolle** gefunden - die aber wiederum keineswegs verallgemeinert werden darf.

Die bisher bekannt gewordenen Berichte über Erfolgskontrollen kranken daran, daß sie aus sich heraus nicht ohne weiteres verständlich sind. Ein „interessierter Laie“ wird mit ihnen ohne Nachfragen nicht zurecht kommen. Sie enthalten zwar sehr viele der vorstehend aufgeführten Elemente und sehr umfangreiche Daten- und Sachverhaltsdarstellungen. Sie halten sich aber mit qualitativen Bewertungen überraschend zurück. Da es sich durchweg um Berichte beauftragter Institutionen handelt, kann dies natürlich darauf zurückzuführen sein, daß vertragsgemäß eine Wertung nicht verlangt worden ist. Dann sollten diese Berichte aber ausschließlich als Materialsammlung für eine spätere Erfolgs-

kontrolle deklariert werden. Wenn dagegen vertraglich eine Erfolgskontrolle ausbedungen worden ist und gleichwohl keine qualitative Wertung geliefert wurde, kann dies nur als Angst vor dem Verlust künftiger Aufträge gewertet werden und würde den Auftragnehmer disqualifizieren.

Ein praktisches Beispiel zur Illustration

Das nachfolgende Beispiel basiert auf einem angenommenen Programm zur Förderung von Forschung und Entwicklung als Bestandteil staatlicher Wettbewerbs- und Strukturpolitik. Es sollen kleinere und mittlere Unternehmen gefördert werden, die aus finanziellen Gründen nicht in der Lage sind, Prozeß- und Produktideen zur Einsatzreife zu entwickeln und umzusetzen, obwohl dies zu zusätzlichem Wachstum führen könnte. Eine staatliche Förderung könnte hier die wegen der betrieblichen Kapitalsituation nicht erreichbare Bankenfinanzierung ersetzen.

Oberziele der Förderung sind:

- ◆ die Erhöhung der Leistungs- und Wettbewerbsfähigkeit kleiner und mittlerer Unternehmen
- ◆ sowie die Sicherung und Erhöhung der Beschäftigung.

Daraus ergeben sich folgende **Unterziele**:

- ◆ Entwicklung neuer Produkte oder Verfahren,
- ◆ Verwertung dieser neuen Entwicklungen,
- ◆ Sicherung vorhandener und Schaffung neuer Arbeitsplätze.

Die Zielerreichung muß auf Grund statistischer Daten gemessen werden. Durch Zuwendungsbescheid ist der Zuwendungsempfänger zu verpflichten, diese zur Verfügung zu stellen, wodurch nicht nur der Aufwand bei der Datenerhebung verringert, sondern auch eine zeitnahe Erfolgskontrolle möglich wird. Bei den anzufordernden Daten handelt es sich hauptsächlich um den durch die Förderung ausgelösten Zusatznutzen des jeweiligen Betriebes, nämlich

- ◆ den durch das geförderte Projekt erwirtschafteten zusätzlichen Ertrag,
- ◆ die entstandenen zusätzlichen Kosten,
- ◆ die durch das Projekt geschaffenen zusätzlichen Arbeitsplätze nach dem „Vorher/Nachher“-Schema,
- ◆ die Zahl der Abnehmer/Interessenten nach dem „Vorher/Nachher“-Schema,
 - ◆ den tatsächlichen bzw. erwarteten Absatz.

Um die Gegebenheiten der unterschiedlichen Zuwendungsfälle (Betriebe) vergleichbar zu machen oder wenigstens auf einen vergleichbaren Nenner zu bringen, kann man die einzelnen Fälle einer Gewichtung unterziehen. Als Beispiel kann auf der Basis des hier angenommenen Förderungsgebietes ein Bewertungsschema dienen, das bei der Antragsbearbeitung erstmals für jeden Förderfall erstellt und anschließend bei der Prüfung der Verwendungsnachweise auf Grund der dann vorliegenden tatsächlichen Daten überarbeitet wird. Diese Auswertungsbogen dienen später als Grundlage für die Erfolgskontrolle.

Vergleich von Förderfällen untereinander auf Grund relativer Wertfaktoren

Jeder Frage ist ein maximaler Wertfaktor zugeordnet, z.B. 4. Für jede Frage ist eine Einordnung im Rahmen dieses maximalen Wertfaktors vorzunehmen, z.B. 3 von 4. Die Einordnung wird einmal im Rahmen der Antragsbearbeitung auf Grund der Antragsunterlagen u.a. vorgenommen und dann nach Bearbeitung des Verwendungsnachweises auf Grund der tatsächlich erreichten Ergebnisse überprüft.

Der maximal erreichbare Wertfaktor liegt bei 48. Anträge, die bei Antragsbearbeitung einen Wertfaktor unter 25 erreichen, müssen als nicht förderfähig angesehen und abgelehnt werden.

Bei der Neubewertung auf Grund der Prüfung der Verwendungsnachweise sind Förderfälle mit einem Wertfaktor unter 25 als fehlgeschlagen anzusehen. Fälle mit einem Wertfaktor zwischen 25 und 35 können nur dann als erfolgreich angesehen werden, wenn zusätzliche stichhaltige Gesichtspunkte hierfür sprechen. Fälle mit einem Wertfaktor über 35 sind als erfolgreich zu qualifizieren.

Lfd. Nr.		Maximaler Wertfaktor	Einschätzung vor Bewiligung nach Durchführung	
1	2	3	4	5
1	Werden Arbeitsplätze geschaffen ? Kriterien u.a.: Dauerarbeitsplätze beim Antragsteller, Qualifikation, kurz-/mittelfristige Schaffung ?	8		
2	Werden Arbeitsplätze gesichert ?	4		
3	In welcher Relation stehen die Entwicklungskosten zu den späteren Erträgen bei einer erfolgreichen Vermarktung ?	4		
4	Wird ein junges technologisch-innovatives Unternehmen in der Gründungsphase unterstützt bzw. wird einem bestehenden Unternehmen die Anpassung an veränderte Markt- bzw. Wettbewerbsbedingungen erleichtert ?	6		
5	Leistet das Projekt einen besonderen Beitrag zum Strukturwandel in der Region, indem es in neuen technologischen Feldern Entwicklungskapazitäten fördert, die auf die Schaffung innovativer, marktnaher Produkte oder Prozesse abzielen ?	8		
6	Ist der Entwicklungsgegenstand schutzrechtsfähig ?	6		
7	Soll der Entwicklungsgegenstand überregional vermarktet werden ?	4		
8	Sind bei erfolgreicher Vermarktung des Entwicklungsgegenstandes Exporte zu erwarten ?	4		
9	Werden durch den Entwicklungsgegenstand in anderen Betrieben der Region wirtschaftliche Effekte ausgelöst (z.B. Zulieferungen) ?	6		
10	Hilft der Entwicklungsgegenstand ■ Steuern effektiver zu verwenden ? ■ Haushaltsmittel einzusparen ? ■ Gebühren zu senken ? ■ die sonstigen Einnahmen zu verbessern ?	4		
11	Löst der Entwicklungsgegenstand volkswirtschaftlich positive Effekte aus, z.B. durch rationelleren Energieeinsatz, Verbesserung des Umweltschutzes ?	4		
12	Ist das Projekt durch Technologietransfer aus dem Bereich der Hochschulen angeregt worden ?	2		

Die Bewertung der Daten des jeweiligen Falles ist nicht leicht, da sie nur selten auf der Basis absoluter Werte vorgenommen werden kann, sondern meistens auf Einschätzungen beruht, die wie alle persönlichen Werturteile individuell geprägt sein werden. Es ist deshalb erforderlich, bereits bei der Entwicklung des Programms einen Bewertungsstandard festzulegen.

Notwendig ist in jedem Fall die Aufschlüsselung des Projektes nach erfolgreichen und fehlgeschlagenen Projekten, wobei beide Kategorien wiederum in sachgerechte Unterkategorien nach dem Ausmaß des Erfolges, der Zielerreichung bzw. des Scheiterns zu unterteilen sind, um dadurch das Gesamturteil besser untermauern zu können. Im Hinblick auf die dem Projekt vorgegebene Zielsetzung ist aber von besonderer Bedeutung die Veränderung bei der Zahl der Arbeitsplätze sowie bei der betrieblichen Wertschöpfung. Hier wird man sich bei der Einzelbetrachtung auf die Zahlengegenüberstellung nach dem „Vorher/Nachher“-Schema beschränken können.

Insgesamt läßt sich aus dem Zahlenmaterial ableiten:

- ◆ Die Wirkung des Programms ist um so größer, je mehr erfolgreiche Projekte zu verzeichnen sind.
- ◆ Für die Zahl der Arbeitsplätze gilt dies ebenfalls. Wegen der Zielsetzung „Sicherung und Erhöhung der Beschäftigung“ müssen jedoch diejenigen Arbeitsplätze gegengerechnet werden, die bei Abnehmern der Produkte oder bisherigen Zulieferern u.U. fortfallen. Es können nur die Nettoeffekte der Beschäftigung in Ansatz gebracht werden.
- ◆ Eine nachhaltige Wirkung des Programms kann nur unterstellt oder anhand von Zeitreihenvergleichen geprüft werden. Beim Zeitreihenvergleich müssen ggf. über den eigentlichen Förderzeitraum hinaus Auswertungen vorgenommen werden. Hierfür muß rechtzeitig Vorsorge durch entsprechende Auflagen im Bewilligungsbescheid oder durch Kooperation mit Wirtschaftskammern und/oder Branchenorganisationen getroffen werden.

Die **Kausalitätsprüfung** kann in diesem Beispiel nur auf Plausibilitätsüberlegungen gestützt werden. Die hierfür benötigten Erkenntnisse können aber bereits aus der Antragsbearbeitung gewonnen werden:

- ◆ Nichtvorliegen eines Mitnahmeeffekts.

Es muß belegt werden, daß das Vorhaben ohne die öffentliche Förderung nicht begonnen worden wäre. Dabei kann abgestellt werden auf

- das Risiko des Vorhabens,
- die Marktchancen,
- das vorhandene Eigenkapital,
- die tatsächlichen Möglichkeiten zur Aufnahme zusätzlichen Kapitals,

- den Fehlschlag von Versuchen zur Aufnahme von Fremdkapital,
- andere Versuche zur Förderung des Vorhabens.

- ◆ Produktionsprogramm des Betriebes, um ggf. externe Impulse für das Firmenwachstum abschätzen zu können.
- ◆ Entwicklungsdaten für die Beschäftigtenzahlen des jeweils betrachteten Betriebes, vergleichbarer Betriebe, der Branche u.a.

Im Rahmen der **Wirtschaftlichkeitsprüfung** ist der mit der Zuwendungsvergabe verbundene Aufwand

- ◆ eingesetzte Haushaltsmittel für die Förderung,
- ◆ anteilige Personal- und Sachmittel,
- ◆ Verwaltungsgemeinkosten

in ein Verhältnis zu den zusätzlichen Haushaltseinnahmen durch die Förderung zu stellen. Diese zusätzlichen Haushaltseinnahmen sind auf Grund von Durchschnittswerten zu schätzen. Dabei handelt es sich um die Anteile an den gewinnabhängigen Steuern sowie um die durch die zusätzliche Beschäftigung entstandenen Lohn- und Einkommensteuern. Wenn entsprechende Aussagen oder wenigstens verlässliche Faustzahlen vorliegen, können Multiplikatoreffekte aus Wirkungszusammenhängen angeführt werden, z.B. Minderung der Aufwendungen für Arbeitslosenunterstützung, Sozialhilfe, Wohngeld u.ä.

Wertmäßig nicht erfaßbare Auswirkungen der Förderung, z.B.

- ◆ Stärkung der Wirtschaftskraft der Region, weil aus ihr heraus die Vermarktung geschieht,
- ◆ Verbesserung des Technikniveaus am Standort,
- ◆ Verbesserung des „Innovations-Leumunds“ von Standort oder Region,
- ◆ Beispielswirkung für künftige Standortentscheidungen,

sind verbal zu erläutern und plausibel zu begründen.

Empfänger der Erfolgskontrolle

Empfänger der Ergebnisse der Erfolgskontrolle sind primär die in der Amtshierarchie vorgesetzten Stellen, denn es handelt sich um einen umfassenden Rechenschaftsbericht über die Ergebnisse der Tätigkeit einer Verwaltungseinheit. Ob und in welchem Zusammenhang die Ergebnisse dann weiter an die Leitungsebene gegeben werden, ist eine Führungsentscheidung, die nichts mehr mit der eigentlichen Erfolgskontrolle zu tun hat und deshalb pragmatisch zu treffen ist. Es spricht aber alles dafür, die Ergebnisse auch der Behördenleitung zugänglich zu machen, da diese die politische Verantwortung für das Tun und Lassen der nachgeordneten Stellen trägt. Es besteht dann aber die Gefahr, daß die Ergebnisse in die politische Diskussion und den Meinungsstreit geraten. Der Leitung müssen deshalb bei der Vorlage die Vor- und Nachteile einer weitergehenden politischen Verwertung aufgezeigt werden. Aber auch dies ist nicht mehr Bestandteil der Erfolgskontrolle, sondern liegt im Bereich der Führungsverantwortung der übergeordneten Hierarchie.

Es gibt jedoch eine Stelle, die unbedingt von den Ergebnissen der Erfolgskontrolle zu unterrichten ist: der Beauftragte für den Haushalt.

Nach § 9 LHO/M-V obliegen dem Beauftragten für den Haushalt, der bei jeder Behörde zu bestellen ist, die Aufstellung der Haushaltsvoranschläge und der Unterlagen für die Finanzplanung sowie die Ausführung des Haushaltsplans für den Bereich seiner Behörde. Er ist außerdem bei allen Maßnahmen von finanzieller Bedeutung zu beteiligen. Er ist weiter berechtigt, sich Unterlagen vorlegen zu lassen und Auskünfte abzufordern. Bei der Wahrnehmung seiner Aufgaben hat er die Gesamtbelange des Landeshaushalts zur Geltung zu bringen sowie den finanz- und gesamtwirtschaftlichen Erfordernissen Rechnung zu tragen (nähere Einzelheiten siehe die VV zu § 9 LHO/M-V). Von besonderer Wichtigkeit ist die Beteiligung des Beauftragten für den Haushalt bei allen Angelegenheiten von finanzieller Bedeutung, dies sind

*„..... alle Vorhaben, insbesondere auch organisatorischer und verwaltungstechnischer Art, die sich unmittelbar oder mittelbar auf Einnahmen und Ausgaben auswirken können.
... ..“⁶*

Da die Ergebnisse der Erfolgskontrolle sich sowohl auf die Einnahmen als auch auf die Ausgaben auswirken, sind sie als finanziell bedeutsam anzusehen, und dem Beauftragten für den Haushalt ist von ihnen Kenntnis zu geben. Die Beteiligung ist aber auch deshalb notwendig, weil diese Ergebnisse für die Ausführung des Haushalts sowie für die Aufstellung des nächsten Haushaltsvoranschlags und der Finanzplanung von Bedeutung sein können. Der Beauftragte für den Haushalt ist in Anbetracht der im Zuwendungsbereich gebundenen erheblichen Ausgabemittel gut beraten, wenn er besonders auf diesen sein Augenmerk richtet und für die dort laufenden Programme Erfolgskontrollen fordert und ggf. mit den ihm zur Verfügung stehenden Mitteln erzwingt. Für den Beauftragten für den Haushalt gilt aber

auch, daß er sich bereits beim Auflegen eines Förderungsprogramms einzuschalten hat, um auf eine ausreichende Zielbestimmung und ein sachgerechtes Festlegen von Maßgrößen für die Erfolgskontrolle hinzuwirken. Er ist diejenige Stelle in der Behörde, die auf Grund ihrer Aufgabe darauf zu achten hat, daß die Erfolgskontrolle bereits am Anfang einer Maßnahme in die Betrachtung einbezogen wird.

Die Ergebnisse der Erfolgskontrolle sind geeignet, den Einsatz weiterer Haushaltsmittel für diesen Zweck zu rechtfertigen oder von einer weiteren Verwendung abzuraten. Im Spannungsverhältnis zu den Ergebnissen anderer Erfolgskontrollen können sie zudem im Wettbewerb um die geringen Haushaltsmittel zu einer veränderten Prioritätseinschätzung beitragen und damit zu einer höheren Rationalität von Haushaltsentscheidungen allgemein und insbesondere in Zeiten finanzieller Engpaßsituationen.

⁶ VV Nr.4 zu § 9 LHO/M-V

THESEN ZUR ERFOLGSKONTROLLE

1. Die Erfolgskontrolle ist selbstverständlicher und unverzichtbarer Bestandteil jeder Handlungskompetenz und Führungsverantwortung im Sinne einer Rechenschaftspflicht über eigenes und zuzurechnendes Handeln. Insofern bedarf die Verpflichtung zur Erfolgskontrolle keiner ausdrücklichen gesetzlichen Regelung; mit dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit des § 7 BHO/LHO ist eine solche indirekt auch bereits vorhanden.
2. Die Erfolgskontrolle ist kein Mittel personaler Kontrolle, sondern zielt auf die systematische Untersuchung der tatsächlichen Wirkungen einer Maßnahme im Vergleich zu den vorher daran geknüpften Erwartungen.
3. Die Erfolgskontrolle soll Planungsergebnisse bestätigen oder Abweichungen und/oder unerwartete Folgen aufzeigen und erklären.
4. Die Verpflichtung zur Durchführung der Erfolgskontrolle obliegt der fachlich für die Durchführung des Vorhabens verantwortlichen Instanz als Folge der Rechenschaftspflicht für die ihr übertragene fachliche Handlungsvollmacht.
5. Die Erfolgskontrolle ist grundsätzlich nach Abschluß der Maßnahme durchzuführen. Bei mehrjährigen Maßnahmen ist eine begleitende Erfolgskontrolle zu installieren, die anhand von Zwischenergebnissen den erwartungsgemäßen Ablauf bestätigen bzw. Störungen im Ablauf aufzeigen soll. Damit wird eine zusätzliche Möglichkeit zur Abhilfe geschaffen und die Wahrscheinlichkeit einer erwartungsgemäßen Zielerreichung gefördert.
6. Voraussetzung für eine sachgerechte Erfolgskontrolle ist eine hinreichende Zielbestimmung, aus der auch die Maßgrößen für die Erfolgskontrolle zu entnehmen sind. Wird das Ziel vom Initiator des Vorhabens nicht ausreichend konkretisiert, ist es Aufgabe der verantwortlichen Fachdienststelle, eine derartige Zielbestimmung sachgerecht auf Grund der vorliegenden Unterlagen vorzunehmen und ihrem Handeln zugrunde zulegen. Eine solche Differenzierung einer unbestimmten Zielbestimmung ist kein unzulässiger Eingriff in die Rechte des Programminitiators, sondern selbstverständliche Pflicht der mit der Programmdurchführung beauftragten fachkundigen Instanz.

7. Eine Erfolgskontrolle kann im Prinzip nur ordnungsgemäß und zu wirtschaftlich vertretbaren Bedingungen durchgeführt werden, wenn sie bereits bei der Zielbestimmung bedacht und planerisch angelegt worden ist.
8. Eine Erfolgskontrolle ist bei allen staatlichen Maßnahmen unerlässlich. Im besonderen Maße geboten sind Erfolgskontrollen jedoch bei Maßnahmen von finanzieller Bedeutung. Wegen seines erheblichen Volumens im Handlungsbereich der öffentlichen Verwaltung muß deshalb der Zuwendungsbereich einer besonders intensiven Erfolgskontrolle unterworfen werden.
9. Die Erfolgskontrolle im Zuwendungsbereich ist aber nicht gleichzusetzen mit der Prüfung der Verwendungsnachweise. Die Prüfung des Verwendungsnachweises erstreckt sich auf einen einzelnen Zuwendungsfall innerhalb eines Programms. Mit der Prüfung des Verwendungsnachweises soll die ordnungsgemäße Verwendung der in einem speziellen Zuwendungsfall bewilligten Mittel und die Beachtung der daran geknüpften Bedingungen nachgewiesen werden. Demgegenüber bezieht sich die Erfolgskontrolle auf die Gesamtwirkung eines Vorhabens mit u.U. einer Vielzahl einzelner Zuwendungsfälle.
10. Unerlässlicher Bestandteil der Erfolgskontrolle bei Zuwendungsprogrammen ist auch der Nachweis, daß das erhebliche Interesse nach § 23 BHO/LHO beachtet worden ist und das Subsidiaritätsprinzip in der Bemessung der einzelnen Förderung einen ausreichenden Niederschlag gefunden hat.
11. Die Ausschöpfung bewilligter Haushaltsmittel ist weder Ziel noch Erfolg staatlichen Handelns.
12. Als Rechenschaftsbericht über die Wirkung eines öffentlichen Vorhabens soll die Erfolgskontrolle eine für jeden Interessierten schlüssige Darstellung des Ablaufs und der Wirkungen des Vorhabens geben und damit Grundlagen liefern für Entscheidungen über das künftige Schicksal des Vorhabens und dessen Einordnung in das System staatlicher Prioritäten. Damit wird gleichzeitig die Rationalität öffentlicher Aufgaben- und Ausgabengestaltung verbessert.
13. Ein allgemein verwendbares Muster für eine Erfolgskontrolle kann es nicht geben, weil Aufbau und Inhalt der Erfolgskontrolle abhängig sind von den Gegebenheiten des jeweiligen Vorhabens. Feststehend sind lediglich die einzelnen Komponenten der Erfolgskontrolle:
 - ◆ Effektivitätskontrolle als Vergleich der erreichten mit den in der Planung vorgegebenen Zielen (Zielerreichungskontrolle) sowie

- ◆ Wirkungs- oder Kausalitätskontrolle als Urteil über die Frage, ob das Vorhaben für das Erreichen des Ziels ursächlich war oder ob dieses auf andere Einflußgrößen zurückzuführen ist;
 - ◆ Wirtschaftlichkeits- oder Effizienzkontrolle als Prüfung der Vollzugs- und der Maßnahmenwirtschaftlichkeit.
 - ◆ In die Erfolgskontrolle sind auch unbeabsichtigte Wirkungen einzubeziehen, insbesondere gilt dies für negative Folgen. Desgleichen ist zu prüfen, ob die erzielten Wirkungen nicht auch ohne die Förderung eingetreten wären, d.h. ob Mitnahmeeffekte zu verzeichnen sind.
1. Die Erfolgskontrolle unterliegt wie alles staatliche Handeln dem Gebot der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit, d.h. auch hinsichtlich der Erfolgskontrolle muß mit dem geringsten Aufwand der größtmögliche Erfolg erzielt werden. Um dies zu erreichen, ist die Durchführung der Erfolgskontrolle bereits bei der Zielbestimmung zu bedenken. Im Zuwendungsbereich ist beispielsweise die Bereitstellung der für die Erfolgskontrolle notwendigen Grunddaten den Zuwendungsempfängern als Nebenbedingung mit dem Zuwendungsbescheid aufzuerlegen.
 2. Empfänger der Ergebnisse der Erfolgskontrolle ist die Leitung der zuständigen Fachinstanz. Bei ihr liegt auch die Entscheidung über die Verwertung der Ergebnisse der Erfolgskontrolle. Als Zentralinstanz für alle finanziell bedeutsamen Fragen des Ressorts ist der Beauftragte für den Haushalt zu unterrichten. Eine weitere Verwendung der Ergebnisse als Rechenschaft gegenüber vorgesetzten Stellen und politischen Instanzen ist nicht zwingend geboten, aber im Hinblick auf die wünschenswerte Transparenz staatlichen Handelns anzuraten.

Verwaltungsvorschriften

zu

§ 7 LHO / M-V

Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit ⁷

§ 7 Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit, Nutzen-Kosten-Untersuchung

- (1) Bei Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplans sind die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu beachten. Diese Grundsätze verpflichten zur Prüfung, inwieweit staatliche Aufgaben oder öffentlichen Zwecken dienende wirtschaftliche Tätigkeiten durch Ausgliederung und Entstaatlichung oder Privatisierung erfüllt werden können.
- (2) Für geeignete Maßnahmen von erheblicher finanzieller Bedeutung sind Nutzen-Kosten-Untersuchungen anzustellen. Das Nähere bestimmt der Finanzminister im Benehmen mit dem jeweils zuständigen Minister.

VV zu § 7

1. Grundsatz der Wirtschaftlichkeit ⁸

Die Ausrichtung jeglichen Verwaltungshandelns nach dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit soll die bestmögliche Nutzung von Ressourcen bewirken. Damit gehört zur Beachtung des Grundsatzes der Wirtschaftlichkeit auch die Prüfung, ob eine Aufgabe durchgeführt werden muß und ob sie durch die staatliche Stelle durchgeführt werden muß.

Nach dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit ist die günstigste Relation zwischen dem verfolgten Zweck und den einzusetzenden Mitteln (Ressourcen) anzustreben. Der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit umfaßt das Sparsamkeits- und das Ergiebigkeitsprinzip. Das Sparsamkeitsprinzip (Minimalprinzip) verlangt, ein bestimmtes Ergebnis mit möglichst geringem Mitteleinsatz zu erzielen. Das Ergiebigkeitsprinzip (Maximalprinzip) verlangt, mit einem bestimmten Mitteleinsatz das bestmögliche Ergebnis zu erzielen. Bei der Ausführung des Haushaltsplans, der in aller Regel die Aufgaben (Ergebnis, Ziele) bereits formuliert, steht der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit in seiner Ausprägung als Sparsamkeitsprinzip im Vordergrund.

Der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit ist bei allen Maßnahmen des Landes, die die Einnahmen und Ausgaben des Landeshaushalts unmittelbar oder mittelbar beeinflussen, zu beachten. Dies betrifft sowohl Maßnahmen, die nach einzelwirtschaftlichen Kriterien (z.B. Beschaffungen für den eigenen Verwaltungsbereich und Organisationsänderungen in der eigenen Verwaltung) als auch Maßnahmen, die nach gesamtwirtschaftlichen Kriterien (z.B. Investitionsvorhaben in die Verkehrsinfrastruktur, Subventionen und Maßnahmen der Sozialpolitik) zu beurteilen sind. Unter die Maßnahmen fallen auch Gesetzgebungsvorhaben.

Der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit ist auch bei der Veranschlagung und der Bewilligung von Zuwendungen an Dritte (§§ 23 und 44) anzuwenden.

⁷ Die die Erfolgskontrolle betreffenden Passagen sind zur Verdeutlichung im nachstehenden Text drucktechnisch herausgehoben

⁸ Mit dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit sind - in Übereinstimmung mit der herrschenden Meinung in den Verwaltungswissenschaften - die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit i.S. des § 7 gemeint.

2. Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen

Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen sind Instrumente zur Umsetzung des Grundsatzes der Wirtschaftlichkeit. Es ist zwischen einzel- und gesamtwirtschaftlichen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen zu unterscheiden.

Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen sind bei allen Maßnahmen durchzuführen. Das Ergebnis der Untersuchung ist in einem Vermerk darzulegen. Sie sind daher bei der Planung neuer Maßnahmen einschließlich der Änderung bereits laufender Maßnahmen (Planungsphase) sowie während der Durchführung (im Rahmen einer **begleitenden Erfolgskontrolle**) und nach Abschluß von Maßnahmen (im Rahmen einer **abschließenden Erfolgskontrolle**) vorzunehmen. Bezüglich des Umfangs und Aufwands der Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen sind die Erfordernisse des Einzelfalls zu berücksichtigen.

2.1 Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen als Planungsinstrument

Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen in der Planungsphase bilden die Grundlage für die begleitenden und abschließenden Erfolgskontrollen. Soweit für bestimmte Aufgabenbereiche nichts anderes bestimmt ist, müssen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei Maßnahmen, die einen einmaligen Mittelbedarf von mehr als 1.000.000 DM oder einen mehrjährigen Mittelbedarf von im Durchschnitt mehr als 500.000 DM pro Jahr erfordern, mindestens Aussagen zu folgenden Teilaspekten enthalten:

- Analyse der Ausgangslage und des Handlungsbedarfs,
- Ziele, Prioritätsvorstellungen und mögliche Zielkonflikte,
- relevante Lösungsmöglichkeiten und deren Nutzen und Kosten (einschl. Folgekosten), auch soweit sie nicht in Geld auszudrücken sind,
- finanzielle Auswirkungen auf den Haushalt,
- Eignung der einzelnen Lösungsmöglichkeiten zur Erreichung der Ziele unter Einbeziehung der rechtlichen, organisatorischen und personellen Rahmenbedingungen,
- Zeitplan für die Durchführung der Maßnahme,
- **Kriterien und Verfahren für Erfolgskontrollen (vgl. Nr. 2.2).**

Ist das angestrebte Ziel nach dem Ergebnis der Ermittlungen oder aus finanziellen Gründen nicht in vollem Umfang zu verwirklichen, so ist zu prüfen, ob das erreichbare Teilziel den Einsatz von Mitteln überhaupt rechtfertigt und ob die geplante Maßnahme besser zu einem späteren Zeitpunkt durchgeführt werden sollte.

Besteht für den Erwerb oder die Nutzung von Vermögensgegenständen eine Wahlmöglichkeit zwischen Kauf-, Miet-, Leasing-, Mietkauf- und ähnlichen Verträgen, so ist vor dem Vertragsabschluß zu prüfen, welche Vertragsart für die Verwaltung am wirtschaftlichsten ist; ein Mangel an Haushaltsmitteln für den Erwerb durch Kauf reicht als Rechtfertigungsgrund für die Begründung von Dauerschuldverhältnissen nicht aus. Bei der Ausübung der Wahlmöglichkeit ist zu berücksichtigen, daß Leasingverträge hinsichtlich ihrer Wirtschaftlichkeit im Einzelfall einer besonders eingehenden Prüfung bedürfen.

2.2 Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen als Instrument der Erfolgskontrolle

Die Erfolgskontrolle ist ein systematisches Prüfungsverfahren. Sie dient dazu, während der Durchführung (begleitende Erfolgskontrolle) und nach Abschluß (abschließende Erfolgskontrolle) einer Maßnahme ausgehend von der Planung festzustellen, ob und in welchem Ausmaß die angestrebten Ziele erreicht wurden, ob die Maßnahme ursächlich für die Zielerreichung war und ob die Maßnahme wirtschaftlich war.

Bei Maßnahmen, die sich über mehr als zwei Jahre erstrecken, und in sonstigen geeigneten Fällen sind nach individuell festzulegenden Laufzeiten oder zu Zeitpunkten, an denen abgrenzbare Ergebnisse oder Teilrealisierungen einer Maßnahme zu erwarten sind, begleitende Erfolgskontrollen durchzuführen. Sie liefern vor dem Hintergrund zwischenzeitlich eingetretener ökonomischer, gesellschaftlicher und technischer Veränderungen die notwendigen Informationen für die Entscheidung, ob und wie die Maßnahme fortgeführt werden soll.

Von der begleitenden Erfolgskontrolle ist die laufende Beobachtung zu unterscheiden. Im Gegensatz zum systematisch angelegten umfassenden Prüfungsverfahren der Erfolgskontrolle ist sie eine fortlaufende gezielte Sammlung und Auswertung von Hinweisen und Daten zur ergänzenden Beurteilung der Entwicklung einer Maßnahme.

Alle Maßnahmen sind nach ihrer Beendigung einer abschließenden Erfolgskontrolle zur Überprüfung des erreichten Ergebnisses zu unterziehen.

Methodisch besteht zwischen begleitender und abschließender Erfolgskontrolle kein Unterschied.

Die Erfolgskontrolle umfaßt grundsätzlich folgende Untersuchungen:

- **Zielerreichungskontrolle**
Mit der Zielerreichungskontrolle wird durch einen Vergleich der geplanten Ziele mit der tatsächlich erreichten Zielrealisierung (Soll-Ist-Vergleich) festgestellt, welcher Zielerreichungsgrad zum Zeitpunkt der Erfolgskontrolle gegeben ist. Sie bildet gleichzeitig den Ausgangspunkt von Überlegungen, ob die vorgegebenen Ziele nach wie vor Bestand haben.
- **Wirkungskontrolle**
Im Wege der Wirkungskontrolle wird ermittelt, ob die Maßnahme für die Zielerreichung geeignet und ursächlich war. Hierbei sind alle beabsichtigten und unbeabsichtigten Auswirkungen der durchgeführten Maßnahme zu ermitteln.
- **Wirtschaftlichkeitskontrolle**
Mit der Wirtschaftlichkeitskontrolle wird untersucht, ob der Vollzug der Maßnahme im Hinblick auf den Ressourcenverbrauch wirtschaftlich war (Vollzugswirtschaftlichkeit) und ob die Maßnahme im Hinblick auf übergeordnete Zielsetzungen insgesamt wirtschaftlich war (Maßnahmenwirtschaftlichkeit).

Erfolgskontrollen sind auch durchzuführen, wenn die Dokumentation in der Planungsphase unzureichend war. In diesem Fall sind die benötigten Informationen nachträglich zu beschaffen.

Die Zielerreichungskontrolle und die Wirkungskontrolle sind die Grundlagen für die Wirtschaftlichkeitskontrolle. Im Gegensatz zur Wirtschaftlichkeitskontrolle lassen sie aber den Mitteleinsatz unberücksichtigt.

2.3 Methoden (Verfahren) der Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen

2.3.1 Allgemeines

Bei der Durchführung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen ist die nach den Erfordernissen des Einzelfalls einfachste und wirtschaftlichste Methode anzuwenden. Zur Verfügung stehen einzelwirtschaftlich und gesamtwirtschaftlich orientierte Verfahren. Welches Verfahren anzuwenden ist, bestimmt sich nach der Art der Maßnahme, dem mit ihr verfolgten Zweck und den mit der Maßnahme verbundenen Auswirkungen.

Gesamtwirtschaftlich orientierte Verfahren sind für alle Maßnahmen mit erheblichen gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen geeignet. Einzelwirtschaftlich orientierte Verfahren sind geeignet für Maßnahmen, die sich in erster Linie auf den betrachteten Verwaltungsbereich (z.B. Ministerium, Behörde) beziehen.

2.3.2 Einzelwirtschaftliche Verfahren

Für Maßnahmen mit nur geringen und damit zu vernachlässigenden gesamtwirtschaftlichen Nutzen und Kosten sind grundsätzlich die finanzmathematischen Methoden der Investitionsrechnung (z.B. Kapitalwertmethode) zu verwenden. Für Maßnahmen mit nur geringer finanzieller Bedeutung können auch Hilfsverfahren der Praxis (z.B. Kostenvergleichsrechnungen, Angebotsvergleiche) durchgeführt werden.

2.3.3 Gesamtwirtschaftliche Verfahren

Für Maßnahmen, die nicht zu vernachlässigende gesamtwirtschaftliche Auswirkungen haben, sind gesamtwirtschaftliche Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen (z.B. Kosten-Nutzen-Analyse) durchzuführen.

2.4 Verfahrensvorschriften

2.4.1 Die Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen sind grundsätzlich von der Organisationseinheit durchzuführen, die mit der Maßnahme befaßt ist.

2.4.2 Das Ergebnis der Untersuchung ist zu vermerken und zu den Akten zu nehmen.

2.4.3 Zu den Unterlagen nach § 24 gehören auch Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen.

2.4.4 Die Beauftragten für den Haushalt entscheiden, über welche Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen sie zu unterrichten sind. Sie können sich an den Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen beteiligen und die Berücksichtigung einer Maßnahme bei der Aufstellung der Voranschläge und bei der Ausführung des Haushaltsplans von der Vorlage von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen abhängig machen.

3. Anwendung von Vorschriften des Bundes

Bei der Durchführung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen ist die als Anlage ⁹ beigefügte „Arbeitsanleitung Einführung in Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen“ des BMF (Rundschreiben vom 31.8.1995, Gemeinsames Ministerialblatt Nr. 37 vom 3.11.1995, S. 764) entsprechend anzuwenden.

⁹ Diese Anlage ist aus Platzgründen nicht beigefügt - siehe die Haushaltsrechts-Sammlung des Finanzministeriums M-V Band 1 VV zu § 7 - Anlage -)

Begriff und Bestandteile der Erfolgskontrolle

Der Begriff der Erfolgskontrolle

Es gibt für den Begriff der Erfolgskontrolle keine Legaldefinition.

Man versteht unter der Erfolgskontrolle die systematische Untersuchung der tatsächlichen Wirkungen einer Maßnahme im Vergleich zu den erwarteten Wirkungen, wobei alle erreichten positiven und negativen Wirkungen eines Vorhabens zu berücksichtigen sind.

Erfolgskontrollen sollen Planungsergebnisse bestätigen oder Abweichungen von den Planungen aufzeigen und erklären.

Zeitpunkt der Erfolgskontrolle

Es wird zwischen begleitender und abschließender Erfolgskontrolle unterschieden. Methodisch besteht zwischen beiden Formen kein Unterschied.

Die **begleitende Erfolgskontrolle** wird bei Maßnahmen durchgeführt, die sich über mehr als zwei Jahre erstrecken oder die sich in sonstiger Weise hierfür eignen, weil zu bestimmten Zeiten abgrenzbare Teilergebnisse zu erwarten sind und auf Grund der dann erzielten Ergebnisse und ggf. veränderter Rahmenbedingungen Entscheidungen getroffen werden können, ob und wie die Maßnahme fortgeführt werden kann und soll. Hierzu werden im Rahmen der begleitenden Erfolgskontrolle fortlaufend Daten und Hinweise aus dem laufenden Verfahren gesammelt, die Kriterien für die Beurteilung der Wirkung der Maßnahme liefern.

Alle Maßnahmen, Vorhaben, Programme sind nach ihrer Beendigung einer **abschließenden Erfolgskontrolle** zur Überprüfung des erreichten Ergebnisses zu unterziehen (VV Nr. 2.2 Absatz 4 zu § 7 LHO/M-V).

Auch in Fällen, die einer begleitenden Erfolgskontrolle unterlagen, ist eine zusammenfassende abschließende Erfolgskontrolle unverzichtbar.

Exkurs: Abgrenzung zum Controlling

Zwischen der begleitenden Erfolgskontrolle und dem Controlling scheint eine Überschneidung vorzuliegen. Dies ist aber nicht der Fall:

"Das aus dem angelsächsischen Raum stammende Verb 'to control' ist mit Begriffen wie 'steuern', 'regeln', 'beeinflussen' oder mit 'unter Kontrolle halten' zu übersetzen und bedeutet im umgangssprachlichen Gebrauch 'eine Sache im Griff haben'. Es bedeutet, über Ereignisse und Zustände informiert zu sein, um durch Beratung, Koordination und Eingriffe die gesetzten Ziele zu verwirklichen. Damit hat das Controlling die Aufgabe, Methoden und Informationen funktions- und bereichsübergreifend zur Verfügung zu stellen; es geht damit weit über eine reine Kontrolle hinaus."¹⁰

Die scheinbare Übereinstimmung von Controlling und begleitender Erfolgskontrolle beschränkt sich also darauf, daß beide sich für eine Maßnahme u.U. der gleichen Daten und Methoden bedienen:

- ◆ geordnetes Sammeln und Aufschreiben erreichter Ist-Zustände zu vorgegebenen Zeitpunkten,
- ◆ Vergleich dieser Ist-Werte mit dem für diesen Zeitpunkt vorgegebenen Soll-Werten,
- ◆ Messen der Abweichung,
- ◆ Bewerten der Abweichung und
- ◆ Ableiten der hieraus für die Zukunft zu ziehenden Folgerungen.

Die begleitende Erfolgskontrolle wird von der verantwortlichen Fachinstanz durchgeführt, um ihre Fachaufgabe begleitend zu überwachen. Das Controlling ist dagegen ein auf Leitungsebene angesiedeltes übergreifendes Führungsunterstützungsinstrument, mit dem zentral Daten gesammelt und ausgewertet werden, um zukunftsorientierte Führungsentscheidungen vorzubereiten und zu begründen, ggf. auch Konflikte zwischen verschiedenen Fachaufgaben und -zielen deutlich zu machen und zur Entscheidung zu bringen. Einfach und griffig gefaßt:

- ◆ Begleitende Erfolgskontrolle ist im Fachbereich wahrgenommene Führungsverantwortung für eine Fachaufgabe mit dem Ziel, festzustellen, ob und in welchem Umfange die angestrebten Wirkungen eingetreten sind.
- ◆ Controlling ist Datensammlung und Entscheidungsvorbereitung zur bereichsübergreifenden Wahrnehmung von Leitungsfunktionen für alle Bereiche und Ebenen der jeweiligen Organisationseinheit.

Das bei der Fachinstanz angesiedelte Projekt-Controlling ist mit **der laufenden Beobachtung** im Sinne der VV Nr. 2.2. Absatz 3 zu § 7 LHO/M-V gleichzusetzen.

Voraussetzung und Grundlage der Erfolgskontrolle

¹⁰ Aus: Hessisches Ministerium für Umwelt, Energie, Jugend, Familie und Gesundheit "Konzeption: Einführung von

Voraussetzung und Grundlage jeder Erfolgskontrolle ist eine ausreichende **vorherige** Zielbestimmung sowie die Festlegung der für den Nachweis der Zielerreichung maßgebenden Daten und Methoden. Hierzu wird auf die Seiten 00 ff. verwiesen.

Methoden der Erfolgskontrolle

Nach der VV Nr. 2.2 zu § 7 LHO/M-V (siehe **Anlage 1**) bedient sich die Erfolgskontrolle folgender methodischer Ansätze:

◆ Zielerreichungskontrolle

Im Rahmen der Effektivitätskontrolle stellt die Zielerreichungskontrolle durch einen Vergleich der geplanten Ziele mit der tatsächlich erreichten Wirkung fest, in welchem Umfang das angestrebte Ziel zum Zeitpunkt der Erfolgskontrolle tatsächlich erreicht worden ist. Dies geschieht in Form einer vergleichenden Gegenüberstellung. Das Ergebnis bildet bei der begleitenden Erfolgskontrolle gleichzeitig den Ausgangspunkt für Überlegungen, ob die vorgegebenen Ziele weiterhin Bestand haben oder ob ggf. eine Zielkorrektur erfolgen muß oder soll sowie - im schlimmsten Fall - ob die Maßnahme vorzeitig beendet werden soll oder muß.

◆ Wirkungskontrolle

Mit der Wirkungs- oder Kausalitätskontrolle wird festgestellt, ob die durchgeführten Maßnahmen für die Zielerreichung geeignet und ursächlich (= kausal) waren. Hierbei sind alle beabsichtigten, aber auch die unbeabsichtigten Auswirkungen der durchgeführten Maßnahme zu ermitteln.

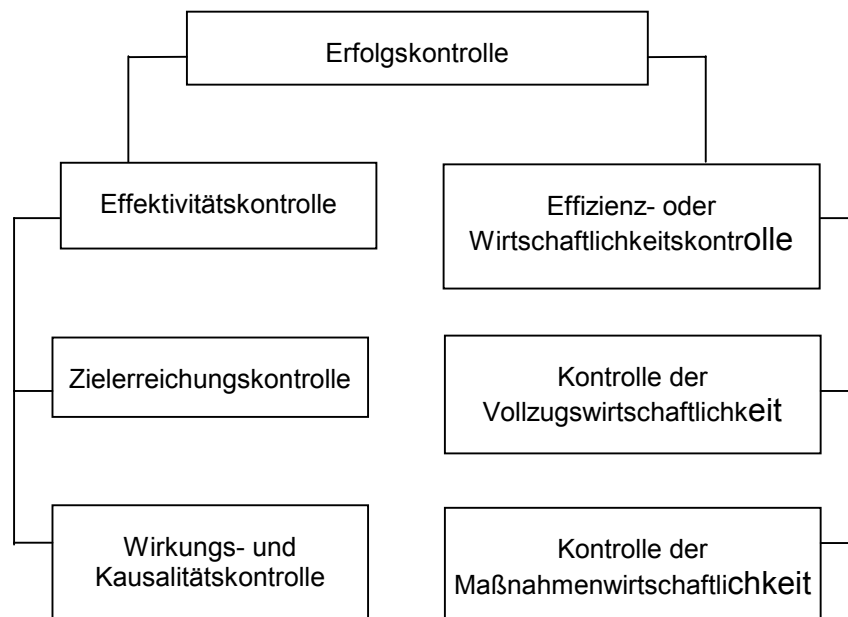
Von besonderer Bedeutung ist die Kausalitätsprüfung, weil sie Mitnahmeeffekte offenlegt, d.h. Maßnahmen, die mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit auch ohne eine öffentliche Förderung durchgeführt worden wären, weil sie einfach wirtschaftlich notwendig, sinnvoll und rentabel sind und zudem eine Fremdfinanzierung zu akzeptablen Bedingungen unschwer auch anderweitig zu erreichen gewesen wäre.

◆ **Wirtschaftlichkeitskontrolle** (= Effizienzkontrolle)

Mit der Wirtschaftlichkeitskontrolle wird untersucht, ob der Nutzen der Maßnahme im Hinblick auf den Ressourcenverbrauch wirtschaftlich war (**Vollzugswirtschaftlichkeit**) und ob die Maßnahme im Hinblick auf übergeordnete Zielsetzungen insgesamt wirtschaftlich war (**Maßnahmenwirtschaftlichkeit**). Die Effizienzkontrolle prüft also, ob der erreichte Nutzen den Aufwand rechtfertigt und ob die Möglichkeit besteht, den Aufwand für die Umsetzung der Maßnahme zu verringern und dadurch die Wirtschaftlichkeit zu verbessern.

Zielerreichungskontrolle und Wirkungskontrolle liefern die Grundlagen für die Wirtschaftlichkeitskontrolle. Nur bei der Wirtschaftlichkeitskontrolle wird der verwaltungsinterne Mitteleinsatz berücksichtigt.

Die Erfolgskontrolle ist auch durchzuführen, wenn die Dokumentation in der Planungsphase unzureichend war, wenn also z.B. für die Zielerreichungskontrolle keine ausreichenden Zieldaten vorliegen. Die fehlenden Daten sind dann nachträglich zu rekonstruieren, ein in den meisten Fällen sehr mühsamer und keine Seite letztlich befriedigender Arbeitsvorgang. Es ist deshalb in jedem Fall sinnvoller, die spätere Erfolgskontrolle bereits bei der Konzeption der Maßnahme zu planen (siehe VV Nr. 2.1 zu § 7 LHO/M-V).



Verfahren

Die Erfolgskontrolle bedient sich bei der Messung der Zielerreichung des

- ◆ **Soll-Ist-Vergleichs,**
des Vergleichs des erreichten Ergebnisses nach Durchführung der Maßnahme mit dem vor Beginn angestrebten Ergebnis,

- ◆ **Ist-Ist-Vergleichs,**
des Vergleichs des Ergebnisses vor Beginn der Maßnahme mit dem jetzt erreichten Ergebnis,

- ◆ **Ist-Status-quo-Vergleichs,**
d.h. des Vergleichs des nach Durchführung der Maßnahme tatsächlich erreichten Ists mit dem Ergebnis, das sich ohne Durchführung der Maßnahme ergeben hätte.

Ausschlaggebend für die Wahl des Verfahrens sind die zur Messung heranzuziehenden Vergleichsdaten; diese müssen jedoch zu den vorliegenden Ergebnisdaten passen (kein Vergleich von Äpfeln mit Birnen). Auch deshalb ist es unerlässlich, die Erfolgskontrolle bereits bei der Planung einer Maßnahme wenigstens in ihren Grundzügen vorzubereiten.

**Eine Planung,
die nicht bereits die Durchführung der Erfolgskontrolle berücksichtigt,
ist unzureichend.**

