



Schriften zur Allgemeinen Inneren Verwaltung

26

Kerstin Salvatori

Planung als wesentliche Grundlage für Erfolgskontrollen bei Zuwendungen zur Projektförderung

Schriften zur Allgemeinen Inneren Verwaltung, Band 26

Kerstin Salvatori

**Planung als wesentliche Grundlage
für Erfolgskontrollen bei Zuwendungen
zur Projektförderung**

Brühl/Rheinland 2016

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Zugl.: Brühl; Fachhochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung, Diplomarbeit, 2014.

ISBN 978-3-938407-79-0

ISSN 000948-0617

Druck: Statistisches Bundesamt
Zweigstelle Bonn

Impressum:

Hochschule des Bundes
für öffentliche Verwaltung
Willy-Brandt-Str. 1
50321 Brühl

www.hsbund.de

Inhaltsverzeichnis

Abbildungsverzeichnis	4
Abkürzungsverzeichnis	5
1. Einleitung und Problemstellung	9
2. Grundlagen von. Erfolgskontrollen im Zuwendungsrecht.....	12
2.1 Entstehung und rechtliche Einordnung	12
2.1.1 Historische Entwicklung und Hintergründe.....	12
2.1.2 Definition und Einordnung in die zentralen rechtlichen Vorschriften	16
2.2 Abgrenzungen und Begriffe	17
2.2.1 Zuwendungszweck und -ziel	17
2.2.2 Evaluation und verwandte Begriffe.....	21
2.2.3 Projektförderung und institutionelle Förderung.....	22
2.2.4 Haushaltsrecht von Bund und Ländern	23
3. Bedeutung und Zusammenhänge von Zielen, Elementen und Systematik	24
3.1 Zielhierarchie und beteiligte Akteure.....	24
3.1.1 Verantwortlichkeiten auf politischer Ebene.....	24
3.1.2 Förderprogramme und -richtlinien	26
3.1.3 Zielbestimmung bei Förderrichtlinien.....	30
3.1.4 Zielbestimmung der einzelnen Maßnahmen	32
3.2 Systematik und einzelne Elemente.....	33

3.2.1	Wirtschaftlichkeit und Erfolgskontrollen.....	34
3.2.2	Elemente von Erfolgskontrollen.....	37
3.2.2.1	Zielerreichungskontrolle.....	37
3.2.2.2	Wirkungskontrolle	40
3.2.2.3	Wirtschaftlichkeitskontrolle	43
3.2.3	Zeithorizont und Funktionen	45
3.2.4	Bedeutung der Systematik und Besonderheiten des Zuwendungsrechts	48
4.	Planung und Konzeption	54
4.1	Analyse der Ausgangslage	55
4.2	Zielbestimmung als zentrale Herausforderung	57
4.2.1	Anforderungen an die Zielbestimmung.....	58
4.2.1.1	Indikatoren und verwandte Begriffe	58
4.2.1.2	Zielbestimmung nach den SMART-Kriterien.....	60
4.2.2	Aufbau einer Zielstruktur	63
4.3	Analyse der Handlungsalternativen	65
4.3.1	Wirkungsanalysen	67
4.3.2	Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen	72
4.4	Inhaltliche und zeitliche Ablaufplanung	74
4.4.1	Datenerfassung	75
4.4.2	Zeitplanung und Verantwortlichkeiten.....	75
4.4.3	Auflagen im Zuwendungsbescheid	77
4.4.4	Maßnahmenbeschreibung.....	78

5.	Probleme, Grenzen und Lösungsmöglichkeiten.....	80
5.1	Ursachen mangelhafter Zielbestimmungen.....	80
5.2	Angemessenheit und Akzeptanz	82
5.3	Organisatorische Gestaltung, Kompetenzen, Hilfsmittel.	87
5.3.1	Durchführende Stelle und Kompetenzen	87
5.3.2	Unterstützung und Beratung.....	89
5.3.3	Leitfäden und Arbeitshilfen.....	92
6.	Zusammenfassung und Fazit.....	96
	Literaturverzeichnis	100

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Wirtschaftlichkeitsuntersuchung.....	36
Abbildung 2: Beispiel einer Zielstruktur.....	64
Abbildung 3: Ausschnitt einer Wirkungsanalyse.....	68
Abbildung 4: Erweiterte Wirkungsanalyse	70

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
ANBest-P	Allgemeine Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur Projektförderung
Art.	Artikel
BAG	Bundesamt für Gesundheit, Bern
BAköV	Bundesakademie für öffentliche Verwaltung
BFUB	Bundesverband für Umweltberatung
BGBI	Bundesgesetzblatt
BHO	Bundeshaushaltsordnung
BKM	Der Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien
BMBF	Bundesministerium für Bildung und Forschung
BMF	Bundesministerium der Finanzen
BMFSFJ	Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend
BMWA	ehemaliges Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit
BMWi	Bundesministerium für Wirtschaft und Energie
BRH	Bundesrechnungshof
Bsp.	Beispiel
BT	Bundestag
BVA	Bundesverwaltungsamt
BW	Baden-Württemberg
BWV	Bundesbeauftragte(r) für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung
bzw.	beziehungsweise
CEval	Centrum für Evaluation, Universität des Saarlandes

d.h.	das heißt
DeGEval	Deutsche Gesellschaft für Evaluation e.V.
Destatis	Statistisches Bundesamt
Drucks.	Drucksache
et al.	und andere (Autoren)
e.V.	eingetragener Verein
Erl.	Erläuterung
EU	Europäische Union
f./ff.	und folgende Seite(n)
GG	Grundgesetz
ggf.	gegebenenfalls
GIB	Gesellschaft für Innovationsforschung und Beratung mbH
grds.	grundsätzlich
HGrG	Haushaltsgrundsätzegegesetz
HH	Hansestadt Hamburg
h.M.	herrschende Meinung
Hrsg.	Herausgeber
IfS	Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik GmbH
i.V.m.	in Verbindung mit
km/h	Kilometer pro Stunde
MV	Mecklenburg-Vorpommern
Nr./Nrn.	Nummer(n)
o.ä.	oder ähnliche(s)
PKW	Personenkraftwagen
S.	Seite
StWG	Stabilitäts- und Wachstumsgesetz
u.a.	unter anderem

VV Verwaltungsvorschrift
VwVfG Verwaltungsverfahrensgesetz
z.B. zum Beispiel

1. Einleitung und Problemstellung

Mit Blick auf die Knappheit öffentlicher Mittel und die Diskussion um eine sparsame und sinnvolle Verwendung von Steuergeldern steigt auch die Relevanz der Frage, wie die bestmögliche Verwendung von Mitteln für staatliche Fördermaßnahmen sichergestellt werden kann.¹ Verfassungsrechtlich ist der Staat zu einem wirtschaftlichen Umgang mit Steuergeldern verpflichtet.² Um wirtschaftliches Handeln jedoch gewährleisten zu können, bedarf es geeigneter Kontrollmechanismen und -instrumente. Hierzu zählen Erfolgskontrollen, die im Rahmen von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen für alle finanzwirksamen Maßnahmen Pflichtprogramm sind.³ Dies gilt auch für den Bereich des Zuwendungsrechts, wo für Projektförderungen auf Bundesebene jedes Jahr mehrere Milliarden Euro fließen.⁴

Durch Zuwendungen ist die Politik in der Lage, auf die Entwicklungen in unserer Gesellschaft Einfluss zu nehmen, gestalterisch zu wirken und gesellschaftspolitische Ziele zu verfolgen.⁵ Hierbei darf sich die Politik nicht darauf beschränken, derartige Maßnahmen anzustoßen. Sie muss überprüfen, ob die gewünschten Wirkungen tatsächlich eingetreten sind, ob Korrekturen nötig sind und ob die gewählten Maßnahmen überhaupt geeignet sind, die angestrebten Ziele zu erreichen. Andernfalls ist eine effektive und effiziente förderpolitische Ge-

¹ BMWi (2014), S. 20; BT-Drucks. 17/1542 - Kleine Anfrage (2010), S.1.

² Dies ergibt sich aus Art. 114 Abs. 2 Satz 1 GG. Hier wird das Gebot der Wirtschaftlichkeit als Prüfungsmaßstab für den Bundesrechnungshof festgelegt, wodurch es für die gesamte Haushaltsführung verbindlicher Maßstab wird. Schmidt (2006), S. 25.

³ § 7 Abs. 2 Satz 1 BHO i.V.m. VV Nr. 2 zu § 7 BHO.

⁴ Hugo/Sandfort in Engels/Eibelshäuser (2013), § 23, Rn. 2.

⁵ BMWi (2014), S. 24; Dittrich (2013), § 23, Nr. 2.1; Mayer in Engels/Eibelshäuser (2013), § 44, Rn. 1 f.

staltung nicht gewährleistet. Für diese Überprüfungen sind Erfolgskontrollen das zentrale Instrument.

Soll die Zielerreichung nach Abschluss einer Maßnahme geprüft werden, oder soll schon während der Durchführung einer Maßnahme sichergestellt werden, dass sich das Projekt in die richtige Richtung bewegt und die gewünschten Wirkungen zeigt, so müssen bereits im Vorfeld Ziele definiert werden, anhand denen der Erfolg gemessen werden kann. Auch die angestrebten Wirkungen müssen schon bei der Planung festgelegt werden, um die Effektivität einer Maßnahme hinreichend beurteilen zu können.⁶

Zudem dient ein Vergleich der geplanten und der tatsächlich eingetretenen Ergebnisse im Rahmen von Erfolgskontrollen dazu, aus Fehlern in der Planungsphase zu lernen und diese in der Zukunft zu vermeiden. Ohne eine gründliche und gut dokumentierte Planung ist ein solcher Lerneffekt nicht möglich.⁷

Die wesentlichen Grundlagen für Erfolgskontrollen werden somit bereits in der Planungsphase gelegt. Die vorliegende Arbeit hat es sich daher zur Aufgabe gemacht, die Relevanz der Planung für Erfolgskontrollen herauszuarbeiten und in diesem Zusammenhang bestehenden Änderungsbedarf aufzuzeigen. Hierbei wird der Bereich der Zuwendungen zur Projektförderung als Untersuchungsgegenstand gewählt.

Im Folgenden legt Kapitel 2 die Grundlagen für die weiteren Ausführungen. In Kapitel 3 wird dargestellt, wie die Zielbestimmung über mehrere Ebenen hinweg hierarchisch entwickelt wird und welche Akteure hierauf Einfluss nehmen. Zudem werden die einzelnen Elemente von Erfolgskontrollen erläutert und die Systematik der BHO in Bezug

⁶ BMWi (2014), S. 22; BWV (1998), S. 20.

⁷ BMF (2011), S. 30; BWV (2013), Nr. 5.4.4; BWV (1998), S. 20; Freie HH (2001), S. 8.; Krämer/Schmidt (2013), E V, Nr. 2.1.

auf die Einordnung von Erfolgskontrollen diskutiert. Im Anschluss stellt Kapitel 4 eine mögliche Vorgehensweise bei der Planung und Konzeption von Erfolgskontrollen vor, wobei verschiedene Methoden und Verfahren exemplarisch beschrieben werden. Probleme, Grenzen und Lösungsmöglichkeiten werden in Kapitel 5 besprochen. Hierbei werden insbesondere Probleme bei der Zielbestimmung, die Angemessenheit von Erfolgskontrollen sowie organisatorische Voraussetzungen diskutiert. Kapitel 6 fasst die wesentlichen Punkte zusammen und zieht ein abschließendes Fazit.

2. Grundlagen von Erfolgskontrollen im Zuwendungsrecht

2.1 Entstehung und rechtliche Einordnung

2.1.1 Historische Entwicklung und Hintergründe

Die Wurzeln des Grundsatzes der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit reichen im deutschen Haushaltsrecht bis ins 18. Jahrhundert zum preußischen Staat zurück.⁸ Auch in der Reichshaushaltsordnung wurde eine wirtschaftliche und sparsame Verwendung der Haushaltsmittel gefordert.⁹ Mit der Haushaltsrechtsreform wurde dieser Grundsatz in der Bundesrepublik Deutschland 1969 gefestigt.¹⁰ Die kontinuierliche Ausweitung staatlicher Ausgaben stellte jedoch immer weitergehende Anforderungen an das Haushaltsrecht, denen mit modernen Instrumenten Rechnung getragen werden sollte. Erfolgskontrollen stellen eines dieser Instrumente dar.¹¹

Schließlich wurde die Durchführung von Erfolgskontrollen in den 1973 entwickelten, vorläufigen Verwaltungsvorschriften zu § 7 BHO ausdrücklich vorgeschrieben.¹² Diese Vorschriften wurden neben mehrfachen Ergänzungen und Änderungen 1995 vom Bundesministerium der Finanzen (BMF) und Bundesrechnungshof (BRH) grundlegend überarbeitet, wobei u.a. die Vorgaben zu Erfolgskontrollen er-

⁸ Dittrich (2013), § 7, Nr. 2.4; Eibelshäuser/Nowack in Engels/Eibelshäuser (2013), § 7, Teil 1, Rn. 1; Gröpl (2011), § 7, Rn. 2; Schmidt (2006), S. 21.

⁹ Dittrich (2013), § 7, Nr. 2.4; Eibelshäuser/Nowack in Engels/Eibelshäuser (2013), § 7, Teil 1, Rn. 2; Schmidt (2006), S. 21 f.

¹⁰ Eibelshäuser/Nowack in Engels/Eibelshäuser (2013), § 7, Teil 1, Rn. 3; Schmidt (2006), S. 22 f.

¹¹ BWV (1998), S. 9; Helm in Piduch (2013), § 7, Rn. 1.

¹² BWV (1998), S. 9.

weitert wurden.¹³ 1997 erfolgte ein Durchbruch, als das Gesetz zur Fortentwicklung des Haushaltsrechts in Bund und Ländern¹⁴ erstmals explizit forderte, dass für alle finanzwirksamen Maßnahmen angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen sind.¹⁵ In dieser Tragweite ergab sich dies bislang nur implizit aus dem Gebot der Wirtschaftlichkeit.¹⁶

Dem Thema Erfolgskontrollen widmete sich 1998 die damalige Bundesbeauftragte für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung (BWV). Unter ihrer Führung wurde der Band „Erfolgskontrolle finanzwirksamer Maßnahmen in der öffentlichen Verwaltung“ der BWV Schriftenreihe überarbeitet.¹⁷ Beweggrund waren Untersuchungen des BRH, bei denen festgestellt wurde, dass Erfolgskontrollen trotz der gesetzlichen Vorgaben nur äußerst selten oder mangelhaft durchgeführt wurden. Auch in den Bemerkungen der Rechnungshöfe häuften sich entsprechende Fälle.¹⁸ Durch die Neuauflage wurde angestrebt, *„auf die Verpflichtung zur Erfolgskontrolle hin[zurück]weisen und damit das Bewusstsein für die Notwendigkeit dieser Kontrolle [zu] schärfen.“*¹⁹

Bei weiteren Untersuchungen im Laufe der folgenden Jahre stellte sich jedoch heraus, dass insbesondere auf dem Gebiet der Zuwendungen kaum eine Besserung der Situation eingetreten war.²⁰ *„Die zuständigen Stellen nahmen in keinem der überprüften Fälle eine voll-*

¹³ BWV (1998), S. 9; Dittrich (2013), § 7, Nr. 1; Helm in Piduch (2013), § 7, Rn. 1.

¹⁴ BGBl. I, S. 3251 ff. vom 22. Dezember 1997.

¹⁵ Dittrich (2013), § 7, Nr. 1; Eibelshäuser/Nowack in Engels/Eibelshäuser (2013), § 7, Teil 1, Rn. 5; Helm in Piduch (2013), § 7, Rn. 1.

¹⁶ Schmidt (2006), S. 24.

¹⁷ BWV (1998), Neuauflage von BWV (1989).

¹⁸ Krämer/Schmidt (2013), K III, S. 23 ff.

¹⁹ BWV (1998), S. 12.

²⁰ Dittrich (2013), § 44, Nr. 57.1; IfS (2009), S. 4; Krämer/Schmidt (2013), K III, S. 23 ff.

ständige Erfolgskontrolle vor.“²¹ Teilweise wurden die bloße Durchführung einer Maßnahme oder ein vollständiger Mittelabfluss und die Vorlage aller Verwendungsnachweise als Erfolg angesehen. Die Planungsphase wurde insbesondere hinsichtlich der Analyse der Ausgangslage und der Zielbestimmung oft in einem solchen Ausmaß vernachlässigt, dass Erfolgskontrollen auf den vorhandenen Grundlagen nicht durchführbar waren.²²

Über diese Sachlage wurde 2003 der Deutsche Bundestag informiert,²³ woraufhin die Forderung laut wurde, die rechtlichen Vorschriften nachzubessern.²⁴ 2006 folgte daraufhin eine umfassende Änderung der Verwaltungsvorschriften. Unter anderem wurden Erfolgskontrolle und Verwendungsnachweis entkoppelt, ein neues Verfahren für Erfolgskontrollen eingeführt und die Vorschriften für die Festlegung förderpolitischer Ziele verschärft.²⁵

In den darauffolgenden Jahren wurden darüber hinaus vereinzelt weitere Bemühungen unternommen, um eine Verbesserung der Situation voranzutreiben. So vergab das BMF 2009 einen Bericht an das Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik (IfS), in dem geeignete Indikatoren für Erfolgskontrollen von Förderprogrammen auf finanzpolitisch bedeutsamen Politikfeldern dargestellt werden sollten.²⁶ Dies rüttelte den Bundestag wach, woraufhin 2010 unter Bezugnahme auf den Bericht vom IfS eine Kleine Anfrage an die Bundesregierung gestellt wurde, in der u.a. eine Auflistung sämtlicher Förderprogramme inklu-

²¹ BT-Drucks. 15/2020, Nr. 3.7.3 - Bemerkungen des BRH (2003):

²² BT-Drucks. 15/2020, Nrn. 3.7.2 f. - Bemerkungen des BRH (2003); Dommach (2008), S. 282.

²³ BT-Drucks. 15/2020, Nr. 3 - Bemerkungen des BRH (2003).

²⁴ Dittrich (2013), § 44, Nr. 57.1.

²⁵ Dittrich (2013), § 44, Nr. 57.1 ff.; Dommach (2007), S. 55; Dommach (2008), S. 282 ff.; Krämer/Schmidt (2013), E V, Nr. 3.1.1.

²⁶ IfS (2009), S. 1.

sive Details der zugehörigen Evaluationen bzw. Erfolgskontrollen gefordert wurde.²⁷ Die Antwort der Bundesregierung zeigte, dass Erfolgskontrollen nach wie vor stiefmütterlich behandelt wurden.²⁸ 2011 überarbeitete das BMF seine „Arbeitsanleitung Einführung in Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen“²⁹, und 2013 brachte der BWV im Rahmen seiner Schriftenreihe einen Band „Anforderungen an Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen finanzwirksamer Maßnahmen nach § 7 Bundeshaushaltsordnung“³⁰ heraus. Beide Werke beziehen sich allerdings allgemein auf Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen und widmen Erfolgskontrollen - insbesondere auf dem Gebiet des Zuwendungsrechts - nur wenige konkrete Ausführungen.

Es zeigt sich, dass die aktuell bestehenden Vorschriften und Arbeitshilfen zu Erfolgskontrollen bereits eine längere Entwicklung durchlaufen haben. Einige Probleme wurden erkannt und entsprechende Änderungen vorgenommen. Jedoch konnte bislang von keiner signifikanten Besserung der Situation berichtet werden - die Kritik, dass Erfolgskontrollen zu selten, lückenhaft oder völlig untauglich durchgeführt werden, besteht nach wie vor.³¹ Kritiker führen die unveränderte Problemlage auf überzogene Ansprüche der Vorschriften der BHO zurück. Die dort gestellten Forderungen an Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen und Erfolgskontrollen seien ungeeignet und in der Praxis nicht erfüllbar:

„Bei keiner anderen Forderung im Haushaltsrecht gehen Anspruch und Wirklichkeit so weit auseinander.“³²

²⁷ BT-Drucks. 17/1542 - Kleine Anfrage (2010).

²⁸ BT-Drucks. 17/1906 - Bundesregierung (2010).

²⁹ BMF (2011), Neufassung von BMF (1995).

³⁰ BWV (2013).

³¹ BWV (2013), Nr. 1.7; Krämer/Schmidt (2013), E V, Nr. 3.3.

³² Dittrich (2013), § 44, Nr. 57.8.

2.1.2 Definition und Einordnung in die zentralen rechtlichen Vorschriften

Die zentralen Vorschriften für Erfolgskontrollen auf Bundesebene finden sich in § 7 BHO; Details insbesondere in VV Nr. 2 zu § 7 BHO. Da § 7 BHO zu den „Allgemeinen Vorschriften zum Haushaltsplan“ zählt, sind auch Erfolgskontrollen diesem allgemeingültigen Teil zuzuordnen, wenngleich ihnen an späterer Stelle im Zuwendungsrecht weiterreichende Aufmerksamkeit zukommt. An dieser Stelle erfolgt auch eine allgemeine Definition des Begriffs:

„Die Erfolgskontrolle ist ein systematisches Prüfverfahren. Sie dient dazu, während der Durchführung [...] und nach Abschluss [...] 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.“³³

Diese allgemeine Definition wird durch die speziellen Vorschriften für den Bereich des Zuwendungsrechts in den §§ 23, 44 BHO weiter konkretisiert. § 23 BHO ist Teil der „Aufstellung des Haushaltsplans“ und definiert insbesondere den Begriff der Zuwendung³⁴ sowie die Voraussetzungen für deren Veranschlagung. Erfolgskontrollen werden hier in VV Nr. 3.5 zu § 23 BHO erwähnt, wobei Anforderungen an die Zielbestimmung bei der Veranschlagung von Zuwendungen gestellt werden. § 44 BHO ist hingegen Bestandteil der „Ausführung des

³³ VV Nr. 2.2. zu § 7 BHO.

³⁴ „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 Vergabentscheidung einen dem Grunde und der Höhe nach bestimmten Rechtsanspruch hat und ohne dass ein unmittelbarer Leistungsaustausch stattfindet.“
BMF (2008), S. 27.

Haushaltsplans“ und bestimmt die Voraussetzungen bei der Bewilligung von Zuwendungen. Aufgrund des Verweises in Absatz 1 gelten auch hier die Voraussetzungen des § 23 BHO. VV Nr. 11a zu § 44 legt Details zur Durchführung von Erfolgskontrollen fest. Weiterhin werden Erfolgskontrollen in VV Nrn. 4.2.3 und 4.2.9 zu § 44 BHO im Rahmen der Vorschriften zur Bewilligung erwähnt. VV Nrn. 1.5 und 3.3.6 zu § 44 BHO behandeln zwar nicht ausdrücklich Erfolgskontrollen, sind aber für deren Durchführung von teils großer Relevanz, da sie ebenfalls Voraussetzungen für die Zielbestimmungen enthalten.³⁵

Die Durchführung von zuwendungsrechtlichen Erfolgskontrollen obliegt nach VV Nr. 11a zu § 44 BHO der zuständigen obersten Bundesbehörde, alternativ einer von ihr bestimmten Stelle, wobei die Verantwortlichkeit bei der obersten Bundesbehörde verbleibt. Somit sind die zuwendungsgewährenden Stellen nicht zwangsläufig auch für die Durchführung von Erfolgskontrollen zuständig.³⁶

2.2 Abgrenzungen und Begriffe

2.2.1 Zuwendungszweck und -ziel

In den Verwaltungsvorschriften zur BHO, die sich explizit mit Erfolgskontrollen befassen, wird regelmäßig der Begriff der „Ziele“ verwendet, die durch die Durchführung einer Maßnahme erreicht werden sollen. Dies gilt sowohl für VV Nr. 2 zu § 7 BHO als allgemeine Vorschrift für Erfolgskontrollen, als auch für VV Nr. 11a zu § 44 BHO für den speziellen Anwendungsbereich des Zuwendungsrechts. Ein Ziel kann z.B. als *„erstrebenswert angesehene[r], zukünftige[r]“*

³⁵ Dittrich (2013), § 23, Nr. 1; Mayer in Engels/Eibelshäuser (2013), § 44, Rn. 18 sowie S. 32 f.; Nebel in Piduch (2013), § 44, Rn. 1.

³⁶ Nebel in Piduch (2013), § 44, Rn. 11.

Zustand mit definierten Eigenschaften“³⁷ definiert werden, oder als „zukünftiger Zustand, der durch Handeln verwirklicht werden soll“³⁸. In den genannten Vorschriften wird hingegen nicht der Begriff des „Zwecks“ einer Maßnahme aufgeführt. Insbesondere im Zuwendungsrecht kommt diesem Begriff jedoch eine zentrale Bedeutung zu, wobei er vom Begriff der Ziele abzugrenzen ist.

Zunächst wird der Begriff des Zwecks in § 23 BHO im Rahmen der Veranschlagung von Zuwendungen genannt und durch VV Nr. 1.1 zu § 23 BHO konkretisiert. Hiernach dienen Zuwendungen der Erfüllung bestimmter Zwecke. § 44 Abs. 1 BHO greift den Begriff bei der Haushaltsausführung unter Verweis auf § 23 BHO wieder auf und fordert eine zweckentsprechende Verwendung von Zuwendungen. Der Begriff des Zwecks wird somit durch § 44 Abs. 1 i.V.m. § 23 BHO für den Bereich des Zuwendungsrechts allgemein definiert. In Verbindung mit Erfolgskontrollen wird der Zuwendungszweck in VV Nr. 4.2.3 zu § 44 BHO aufgegriffen. Hier werden Anforderungen an die Bezeichnung des Zuwendungszwecks im Zuwendungsbescheid gestellt. Um späteren Erfolgskontrollen dienen zu können, muss der Zweck hiernach im Bescheid eindeutig und detailliert beschrieben und ggf. erläutert werden.³⁹

Die angeführten Vorschriften verdeutlichen die Natur des Zuwendungszwecks; es handelt sich um die vom Zuwendungsempfänger zu erfüllende Aufgabe bzw. um das direkte operative Ergebnis der Maßnahmen.⁴⁰ Die Frage der Zweckerreichung ist im Zuwendungsrecht somit eine maßnahmenimmanente Bewertung.⁴¹ Zuwendungen gehen

³⁷ Janßen (1998), S. 45.

³⁸ Schmidt (2006), S. 54.

³⁹ Rossi in Gröpl (2011), § 23, Rn. 16.

⁴⁰ Hugo/Sandfort in Engels/Eibelshäuser (2013), § 23, Rn. 7.

⁴¹ Dittrich (2013), § 44, Nr. 57.3.

mit einem „vom Zuwendungsempfänger zu erfüllenden Zweck einher [...], der seinerseits [...] in übergeordneten Zielen eingebettet ist.“⁴² Die Zweckerfüllung kann im Zuwendungsrecht daher als Vorstufe oder Zwischenschritt zur Erreichung eines Ziels angesehen werden.

Wenngleich diese Differenzierung teilweise kritisiert wird,⁴³ ist sie doch für Erfolgskontrollen unabdingbar. Denn es besteht die Möglichkeit, dass zwar der Zweck einer Maßnahme erreicht wurde, nicht jedoch das mit der Durchführung verfolgte Ziel. Als Beispiel kann der Ausbau einer S-Bahn-Strecke dienen, mit dem mehr Personen dazu bewegt werden sollen, die Bahn zu nutzen.⁴⁴ Zweck ist hierbei der Streckenausbau, Ziel die Erhöhung der Anzahl Personen, die statt ihres PKW die Bahn benutzt. Es ist offensichtlich, dass die Erfüllung des Zwecks nicht automatisch auch die Erreichung des Ziels zur Folge hat.

Hinzu kommt, dass die Zielerreichung oft nicht unmittelbar nach Abschluss einer Maßnahme oder eines Projekts, sondern teilweise erst mit deutlichem zeitlichem Abstand messbar ist. Im Bereich der Entwicklungshilfe wäre ein Ziel, dass sich erst nach Jahren untersuchen ließe, z.B. die Verbesserung der Situation der Bevölkerung (Ziel) durch den Bau eines Staudamms (Zweck).⁴⁵ Zwar ist denkbar, dass in manchen Fällen Ziel und Zweck übereinstimmen - etwa bei einer Zuwendung zur Beseitigung eines Unwetterschadens - dies ist aber die Ausnahme.⁴⁶

⁴² Nebel in Piduch (2013), § 23, Rn. 1.

⁴³ Dittrich (2013), § 44, Nr. 57.8.

⁴⁴ Beispiel zum Zuwendungsrecht von Krämer/Schmidt (2013), E V, Nr. 3.1.1. Der Bund gewährt regelmäßig auch Zuwendungen für Baumaßnahmen, BWV (2005).

⁴⁵ Dommach (2008), S. 285.

⁴⁶ BT-Drucks. 15/2020, Nr. 3.7.3 - Bemerkungen des BRH (2003); Krämer/Schmidt (2013), E V, Nr. 3.3.1; Nebel in Piduch (2013), § 44, Rn. 11.

Ein ausdrücklicher Hinweis auf die Unterscheidung der Begriffe Zuwendungsziel und -zweck wird in der BHO indessen nicht gegeben.⁴⁷ Zwar wird in den Vorschriften zu Erfolgskontrollen zumeist von der Zielbestimmung oder von der Überprüfung der Zielerreichung gesprochen, jedoch wird in VV Nr. 4.2.3 zu § 44 BHO als Grundlage für Erfolgskontrollen ausschließlich der Zweck benannt, was zu kurz greift. Für das Eintreten des Erfolgs muss nicht nur der Zweck erfüllt, sondern auch das mit der Förderung verfolgte Ziel erreicht werden.⁴⁸ Daher ist die vorliegende Darstellung der BHO dazu geeignet, Unsicherheiten zu schaffen.

Diese Problematik mag darin begründet sein, dass VV Nr. 4.2.3 zu § 44 BHO bei den Änderungen der Verwaltungsvorschriften im Jahr 2006 außen vor blieb.⁴⁹ Bereits die alte VV Nr. 11 zu § 44 grenzte Zweck- und Zielerreichung nicht genügend voneinander ab.⁵⁰ Dieser Mangel zeigt sich auch in der Praxis: Bei den Untersuchungen, die 2006 zur Änderung der Verwaltungsvorschriften führten, stellte der BRH fest, dass die meisten zugewandungsgewährenden Stellen zwischen Ziel- und Zweckerreichung keinen Unterschied sahen.⁵¹ Gerade vor diesem Hintergrund wäre eine Überarbeitung der Vorschriften mit einer ausdrücklichen Unterscheidung und Definition der beiden Begriffe angezeigt.

Eine weitere Gefahr birgt in dieser Hinsicht die in VV Nr. 11a zu § 44 BHO genannte Möglichkeit, Erfolgskontrollen mit der Verwendungsnachweisprüfung zu verbinden, soweit sachgerecht. Dies wäre nur in solchen Fällen angemessen, in denen Zweck und -ziel

⁴⁷ Mayer in Engels/Eibelshäuser (2013), § 44, Rn. 29.

⁴⁸ Dittrich (2013), § 44, Nr. 57.3.

⁴⁹ Dommach (2007), S. 55.

⁵⁰ Krämer/Schmidt (2013), E V, Nr. 3.1.1.

⁵¹ BT-Drucks. 15/2020, Nr. 3.7.2 - Bemerkungen des BRH (2003).

identisch sind, oder in denen die Zielerreichung ohne zeitliche Verzögerung eintritt und somit bereits zum Zeitpunkt der Verwendungsnachweisprüfung feststellbar ist. Einen Hinweis auf diese Sachlage versäumt die Vorschrift jedoch.⁵²

2.2.2 Evaluation und verwandte Begriffe

Neben dem Begriff der Erfolgskontrolle existieren verschiedene weitere Begriffe, die mit dem der Erfolgskontrolle teilweise gleichgesetzt werden. Hierbei findet der Begriff „Evaluation“ oder „Evaluierung“ die häufigste Verwendung.⁵³ Schon VV Nr. 11a zu § 44 BHO spricht von Evaluierungsverfahren als Beispiel für die Ausgestaltung des Verfahrens von Erfolgskontrollen, wenn ressortspezifische Besonderheiten berücksichtigt werden sollen.

Der Begriff der Evaluation ist dem der Erfolgskontrolle im verwaltungstechnischen Sinne inhaltlich gleichzusetzen.⁵⁴ Beide Begriffe beinhalten die „*Analyse sowie sach- und fachgerechte Bewertung eines Sachverhalts.*“⁵⁵ Auch im internationalen Raum ist der Begriff der Evaluation als Äquivalent der Erfolgskontrolle anzusehen, wobei die internationale Definition sehr viel weiter gefasst ist.⁵⁶ Weitere Begriffe sind beispielsweise „Ergebniskontrolle“, „Ergebnisbewertung“, „Nachschaurechnung“, „Verwertung“ und „Monitoring“, teilweise wird sogar von „Controlling“ gesprochen,⁵⁷ wobei der Begriff des Controllings inhaltlich von der aktuellen Definition von Erfolgskon-

⁵² Rossi in Gröpl (2011), § 44, Rn. 89.

⁵³ Siehe z.B. BAG (1997); BFUB (2000), S. 23; BMFSFJ (2000); BMWA (2004); BMWi (2013); BMWi (2014), S. 20; EU Kommission (2001).

⁵⁴ BMWA (2004), S. 5.

⁵⁵ Brockhaus-Enzyklopädie, 21. Auflage, Mannheim 2006, Stichwort Evaluation. Zitiert bei Krämer/Schmidt (2013), E V, Nr. 2.1.

⁵⁶ BWV (1998), S. 41.

⁵⁷ Siehe z.B. BMWi (2014), S. 20; Thomas (2007), Titel.

trollen abzugrenzen ist.⁵⁸ Da in der deutschen Gesetzgebung der Begriff der Erfolgskontrolle gewählt wurde, wird dieser Begriff in der vorliegenden Arbeit vorrangig verwendet.⁵⁹

Es ist allerdings eine Überlegung wert, welche Gründe zu der Verbreitung des Begriffs Evaluation geführt haben. Neben dem internationalen Einfluss könnten auch die mit den Begriffen einhergehenden, subjektiv-emotionalen Assoziationen eine Rolle spielen. So klingt der Begriff „Evaluation“ positiver und offener und lässt mehr Raum dafür, aus Ergebnissen Lerneffekte abzuleiten, als eine reine Messung oder „Kontrolle“ des Erfolgs, die ggf. sogar Misstrauen suggerieren kann. Eine Änderung des Begriffs der Erfolgskontrolle in Evaluation könnte ein Ansatzpunkt für eine gesteigerte Akzeptanz des Verfahrens in der Praxis sein.⁶⁰

2.2.3 Projektförderung und institutionelle Förderung

Gemäß VV Nr. 2 zu § 23 BHO wird zwischen den Zuwendungsarten Projektförderung und institutionelle Förderung unterschieden. Die vorliegende Arbeit befasst sich ausschließlich mit Zuwendungen zur Projektförderung entsprechend VV Nr. 2.1 zu § 23 BHO, d.h. mit Zuwendungen zur Deckung von Ausgaben für einzelne und abgegrenzte Vorhaben, sowohl in zeitlicher als auch inhaltlicher Sicht. Institutionelle Förderungen, bei denen nach VV Nr. 2.2 zu § 23 BHO die gesamten Ausgaben eines Zuwendungsempfängers oder ein nicht abge-

⁵⁸ Zur Definition von Controlling siehe z.B. BWV (1998), S.40; Schmidt (2006), S. 77.

⁵⁹ BWV (1998), S.14.

⁶⁰ Derlien (1976), S. 96; Meyer zu Drewer (1979), S. 215, Fußnote 2.

grenzter Teil der Ausgaben gedeckt werden, bleiben bei der Betrachtung außen vor.⁶¹

Es kann jedoch festgehalten werden, dass bei institutioneller Förderung hohe Anforderungen an Erfolgskontrollen gestellt werden. So sind gemäß VV Nr. 11a.3 zu § 44 BHO umfassende Erfolgskontrollen entsprechend VV Nr. 11a.2 zu § 44 BHO durchzuführen (siehe im Detail hierzu Abschnitt 3.2.2).

2.2.4 Haushaltsrecht von Bund und Ländern

Sowohl die BHO als auch die Landeshaushaltsordnungen basieren auf dem Haushaltsgrundsätzegesetz (HGrG). In dessen Teil I werden gemäß § 1 HGrG die verpflichtenden Grundsätze für die Gesetzgebung des Haushaltsrechts des Bundes und der Länder formuliert, die durch die BHO und die Landeshaushaltsordnungen umgesetzt wurden. Daher finden sich in der BHO und in den Landeshaushaltsordnungen im Wesentlichen einheitliche haushaltsrechtliche Vorgaben.⁶² Insbesondere in Bezug auf Erfolgskontrollen weichen die Vorschriften der Länder nur in wenigen Punkten vom Bundesrecht ab.⁶³ Die vorliegende Arbeit orientiert sich daher und aus Gründen der Übersichtlichkeit an Bundesrecht.

⁶¹ Dittrich (2013), § 23, Nr. 6; Hugo/Sandfort in Engels/Eibelshäuser (2013), § 23, Rn. 36 ff.; Rossi in Gröpl (2011), § 23, Rn. 23 ff.

⁶² Gröpl (2011), S. 11.

⁶³ Krämer/Schmidt (2013), E V, Nr. 2.2.

3. Bedeutung und Zusammenhänge von Zielen, Elementen und Systematik

3.1 Zielhierarchie und beteiligte Akteure

Die Definition von Zielen stellt wie einleitend dargestellt einen zentralen Aspekt im Rahmen von Erfolgskontrollen und der Planungsphase dar. VV Nr. 3.5 zu § 23 BHO schreibt in diesem Zusammenhang vor, dass Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen für Zuwendungen zur Projektförderung im Rahmen übergeordneter Ziele nur dann veranschlagt werden sollen, wenn die Ziele für spätere Erfolgskontrollen hinreichend bestimmt sind, und verdeutlicht somit die Relevanz der Thematik für das Zuwendungsrecht. Liegt hiermit im Rahmen der Haushaltsaufstellung noch eine „Soll-Vorschrift“ vor, von der unter bestimmten Umständen Ausnahmen möglich sind, so wird das Vorliegen der erforderlichen Zielbestimmung durch eine entsprechende Formulierung in VV Nr. 1.5 zu § 44 BHO in der Ausführungsphase des Haushalts zur Pflicht. Trotz der Bedeutung der Zieldefinition wird an dieser Stelle allerdings nicht ausgeführt, wer diese vornimmt. Ein erster Hinweis auf die Grundlagen der Zielbestimmung findet sich in VV Nr. 1 zu § 7 BHO. Hier wird dargelegt, dass der Haushaltsplan in aller Regel die staatlichen Aufgaben und Ziele formuliert. Folglich findet die Bestimmung der Ziele bereits an dieser Stelle seinen Anfang und zieht sich von dort aus über mehrere Ebenen.

3.1.1 Verantwortlichkeiten auf politischer Ebene

Wie einleitend dargestellt dienen Zuwendungen dazu, politische Schwerpunkte zu setzen und gestalterischen Einfluss zu nehmen, wobei gesellschaftspolitische Ziele verfolgt werden.⁶⁴ Die Bereitstellung

⁶⁴ Dittrich (2013), § 23, Nr. 2.1; Mayer in Engels/Eibelshäuser (2013), § 44, Rn. 1 f.

von öffentlichen Mitteln zur Erreichung dieser Ziele ist ausschließlich dem Gesetzgeber vorbehalten.⁶⁵ Durch die Veranschlagung von Haushaltsmitteln im Haushaltsplan legitimiert der Haushaltsgesetzgeber die Gewährung von Zuwendungen für die Verfolgung der gesteckten Ziele. Diese Ziele finden sich daher im Haushaltsplan wieder.

Gemäß § 13 Abs. 2 Satz 2 BHO ist der Haushaltsplan in Titel einzuteilen und die Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen sind nach § 17 Abs. 1 Satz 1 BHO nach Zwecken getrennt zu veranschlagen. Entsprechend dieser Systematik ist die inhaltliche Beschreibung der verfolgten Ziele in der Zweckbestimmung der Haushaltstitel bzw. Förderansätze wiederzufinden.⁶⁶ Um den Willen des Gesetzgebers möglichst genau abzubilden, sollte die Zweckbestimmung der Titel konkret und aussagekräftig gefasst werden. Dies gilt sowohl für den Fördergegenstand als auch für die globalen Förderziele. Die Beschreibung kann nach Bedarf in den Erläuterungen weitergeführt werden, die gemäß § 17 Abs. 1 Satz 2 BHO ggf. für verbindlich erklärt werden können.⁶⁷ Alle Ziele der einzelnen Zuwendungen, die später auf Ebene der zuwendungsgewährenden Stellen festgelegt werden, müssen von den globalen Förderzielen abgeleitet werden, die in den Zweckbestimmungen der Haushaltstitel festgesetzt wurden. Folglich werden die Grundlagen für Erfolgskontrollen bereits auf politischer Ebene ge-

⁶⁵ Dies ergibt sich aus dem Rechtsstaatsprinzip, Art. 20 Abs. 3 GG i.V.m. Art. 28 Abs. 1 GG, dem daraus abgeleiteten Grundsatz des Vorbehalts des Gesetzes, und der wiederum daraus abgeleiteten Wesentlichkeitstheorie. Der Eingriff in die Eigentumsgarantie des Art. 14 Abs. 1 GG durch Steuererhebungen ist als wesentlich anzusehen. Daraus ergibt sich u.a. die Etathoheit des Parlaments. Epping (2012), Rn. 404 ff; Mayer in Engels/Eibelshäuser (2013), § 44, Rn. 83 ff.

⁶⁶ Dommach (2008), S. 285.

⁶⁷ Dittrich (2013), § 44, Nr. 2.1; Krämer/Schmidt (2013), B III, Rn. 60 und C I, Rn. 33; Mayer in Engels/Eibelshäuser (2013), § 44, Rn. 93 ff.

legt. Durch die Definition geeigneter Ziele kann schon an dieser Stelle die Qualität und Aussagekraft späterer Kontrollen beeinflusst werden.

In der Praxis ist die Zweckbestimmung der Titel jedoch oft sehr allgemein gehalten oder fällt äußerst kurz aus, so dass sich der Wille des Gesetzgebers teils kaum hinreichend feststellen lässt.⁶⁸ Da die weitere Bewirtschaftung der Fördertitel im Rahmen der parlamentarischen Ermächtigung und gemäß Art. 65 Satz 2 GG dem jeweils zuständigen Fachressort obliegt,⁶⁹ wird eine aussagekräftige Zielbestimmung oftmals erst dort formuliert. In Hinsicht darauf, dass die Legitimation zur Bestimmung gesellschaftspolitischer Ziele beim Gesetzgeber liegt, ist dies als kritisch zu werten.⁷⁰ Die Gestaltungsmöglichkeiten des Gesetzgebers beinhalten in dieser Hinsicht nicht nur Rechte, sondern auch Pflichten, denn Ziele *„sind von den dafür legitimierten und verantwortlichen Entscheidungsträgern im Rahmen des politischen Entscheidungsprozesses vorzugeben.“*⁷¹

3.1.2 Förderprogramme und -richtlinien

Der Haushaltsplan kann entsprechend dem Grundsatz der Jährlichkeit nur für ein oder maximal zwei Haushaltsjahre verabschiedet werden, wobei nach Jahren zu trennen ist.⁷² Die globalen politischen Förderziele sind hingegen oft langfristiger Natur und werden deshalb nicht nur im jährlichen Haushaltsplan, sondern in Form langfristiger Förderprogramme dargestellt. Förderprogramme sind *„finanzielle Zuwendungen [...], die zweckgebunden in Form einer Projektförderung*

⁶⁸ Mayer in Engels/Eibelshäuser (2013), § 44, Rn. 96.

⁶⁹ Dittrich (2013), § 44, Nr. 6.7.1.

⁷⁰ Mayer in Engels/Eibelshäuser (2013), § 44, Rn. 96 f.

⁷¹ BWV (1998), S. 17.

⁷² Der Grundsatz der Jährlichkeit ergibt sich aus Art. 110 Abs. 2 GG, §§ 1, 11, 12 BHO. Siehe z.B. Wiesner et al. (2008), S. 124 ff.

*zur Erreichung politischer Zielsetzungen [...] ausgereicht werden*⁷³. Sie finden unter anderem in der fünfjährigen Finanzplanung des Bundes nach § 9 StWG Berücksichtigung.⁷⁴ Förderprogramme dienen zudem der Anmeldung der entsprechenden Haushaltsmittel bei der Haushaltsaufstellung.⁷⁵

Programme können nach der obersten Ebene der globalen Zieldefinition als nächste Ebene der Zielhierarchie angesehen werden, wobei allerdings nicht jede Zuwendung einem Programm untergeordnet sein muss. In weiten Teilen der Verwaltungsvorschriften zur BHO werden keine Unterscheidungen zwischen verschiedenen Ebenen im Zuwendungsrecht gemacht, insbesondere findet keine ausdrückliche Hierarchisierung statt. An einigen Stellen finden sich jedoch Hinweise auf die Unterteilung in Einzelmaßnahmen und Förderprogramme. So besagt VV Nr. 4.2.3 zu § 44 BHO, dass die Grundlagen für Erfolgskontrollen sowohl für einzelne Vorhaben als auch für Förderprogramme gelegt werden müssen. VV Nr. 4.2.9 zu § 44 BHO spricht ebenfalls vom Erfolg eines Vorhabens oder eines Förderprogramms. VV Nr. 3.5 zu § 23 BHO sowie VV Nrn. 1.5 und 11a.2 zu § 44 BHO benennen Förderprogramme konkret als Anwendungsbeispiel für die Verfolgung übergeordneter Ziele.

Die übergeordneten Ziele, die für Förderprogramme charakteristisch sind, müssen sich, wie im vorangegangenen Abschnitt dargestellt, aus den globalen Förderzielen ableiten. Da die Zweckbestimmungen der Fördertitel wie beschrieben oftmals sehr allgemein gehalten sind,

⁷³ IfS (2009), S. 13.

⁷⁴ Krämer/Schmidt (2013), C I, Rn. 31.

⁷⁵ Dittrich (2013), § 44, Nr. 6.4.

werden die globalen Förderziele durch die Beschreibung der Programmziele in der Regel weiter konkretisiert und operationalisiert.⁷⁶

Aufgrund ihres Einflusses auf die Bewirtschaftung der Haushaltsmittel fallen Förderprogramme unter die Regelung des § 102 Abs. 1 Nr. 1 BHO, wonach der Bundesrechnungshof über die Einrichtung von Programmen unverzüglich zu unterrichten ist.⁷⁷

In den Verwaltungsvorschriften zur BHO findet sich weiterhin der Begriff der Förderrichtlinien. Diese werden zum einen in VV Nr. 12.4 zu § 44 BHO im Zusammenhang mit Weiterleitungen genannt, vor allem jedoch in VV Nr. 15.2 zu § 44 BHO. Diese Vorschrift ermöglicht dem jeweils zuständigen Bundesministerium (im Einvernehmen mit dem BMF und nach Anhörung des BRH) den Erlass von Verwaltungsvorschriften, die Abweichungen von den VV Nrn. 1 bis 13a zu § 44 BHO zulassen oder diese ergänzen. Der Begriff der Förderrichtlinien wird als Beispiel für derartige Verwaltungsvorschriften angeführt. Das BMF hat Grundsätze für Förderrichtlinien erlassen,⁷⁸ die bei der Gestaltung solcher Richtlinien zu beachten sind. Bereits in den einleitenden Erläuterungen dieser Grundsätze wird allerdings darauf hingewiesen, dass Abweichungen von den Vorschriften der BHO nur dann vorzunehmen sind, wenn dies aufgrund förderspezifischer Besonderheiten unumgänglich ist.⁷⁹ Aufgrund der ohnehin großen Anzahl Regelungen im Zuwendungsrecht ist dies zu begrüßen.⁸⁰

Förderrichtlinien dienen durch ihre Funktion als Verwaltungsvorschriften der Konkretisierung des zuwendungsrechtlichen Verfahrens der Maßnahmen, die im Rahmen des jeweiligen Programms durchge-

⁷⁶ Dittrich (2013), § 44, Nr. 6.4; Krämer/Schmidt (2013), B III, Rn. 60.

⁷⁷ Dittrich (2013), § 44, Nr. 6.4.

⁷⁸ BMF (1983).

⁷⁹ BMF (1983), Abschnitt II.

⁸⁰ Mayer in Engels/Eibelshäuser (2013), § 44, Rn. 37.

führt werden. Sie spezifizieren etwa förderfähige Maßnahmen bzw. den Gegenstand der Zuwendung, mögliche Zuwendungsempfänger, Voraussetzungen der Förderung, Zuwendungs- und Finanzierungsart und -form, sowie diverse weitere Details des Verfahrens. Hierdurch werden unter anderem⁸¹ die innerbehördlichen Prozesse bei der Administration von Zuwendungen erleichtert und vereinfacht.⁸²

Während entsprechend der Systematik der BHO der funktionelle Schwerpunkt von Programmen auf der inhaltlichen Gestaltung der Förderung und der Bestimmung der übergeordneten Ziele gesetzt wird, liegt er bei Richtlinien folglich grundsätzlich beim Verfahren. Inhaltliche Überschneidungen der beiden Instrumente sind jedoch zu erwarten. Soll ein Programm in sachlicher und zeitlicher Hinsicht klar eingegrenzt werden, müssen regelmäßig etwa auch der Kreis der potentiellen Zuwendungsempfänger, förderfähige Maßnahmen, Volumen und Laufzeit benannt werden. Feinere Details des Verfahrens sollten indessen gemäß der rechtlichen Systematik den Förderrichtlinien vorbehalten sein. In der Praxis ist eine Abgrenzung der Begriffe Programm und Richtlinie allerdings nicht immer anzutreffen. Während in einigen Ressorts zwischen beiden Instrumenten meist klar unterschieden wird (z.B. im BMBF und BMWi), wird eine Trennung in anderen Ressorts entweder gar nicht vorgenommen, die Trennung ist unscharf, oder es werden andere Begriffe verwendet.⁸³

⁸¹ Auf die Darstellung der weiteren Merkmale und Funktionen von Förderrichtlinien als besondere Verwaltungsvorschriften (Außenwirkung, Informationsinstrument für Zuwendungsempfänger, Details des Verfahrens, Veröffentlichung etc.) wird aus Gründen der Übersichtlichkeit und aufgrund der geringen Relevanz für das vorliegende Thema verzichtet.

⁸² BMF (1983); Mayer in Engels/Eibelshäuser (2013), § 44, Rn. 34 ff.; Dittrich (2013), § 44, Nr. 6.9.1.

⁸³ Dittrich (2013), § 44, Nr. 6.4.

Des Weiteren bedeutet die Existenz der beiden Instrumente nicht, dass sie zwingend gemeinsam eingesetzt werden. So werden Förderprogramme zwar regelmäßig mit Hilfe von Förderrichtlinien umgesetzt,⁸⁴ andererseits existieren auch Förderrichtlinien ohne dahinterstehendes Programm.⁸⁵

3.1.3 Zielbestimmung bei Förderrichtlinien

Sowohl Programme als auch Richtlinien müssen Erfolgskontrollen unterzogen werden. Liegt nun kein übergeordnetes Förderprogramm vor, das durch eine Richtlinie umgesetzt wird und auf dessen Zielsetzung die Richtlinie verweisen kann, so müssen die verfolgten Förderziele an anderer Stelle beschrieben werden. Damit Erfolgskontrollen direkt bei den Förderrichtlinien ansetzen können liegt es nahe, die übergeordneten Ziele dort darzustellen.⁸⁶ Diese Vorgehensweise bewirkt zudem, dass aufgrund VV Nr. 15.2 zu § 44 BHO das BMF bei der Konkretisierung der Zweckbestimmung des zugrundeliegenden Haushaltstitels beteiligt wird.⁸⁷

An dieser Stelle tritt wiederum die Problematik der zu allgemein oder zu kurz gefassten Zielformulierungen im Haushaltsplan zutage. In den Grundsätzen für Förderrichtlinien des BMF wird versucht, dieser Problemlage Rechnung zu tragen. Zunächst wird dort explizit bestätigt, dass *„die im Haushaltsplan ausgewiesene Zweckbestimmung [...]*

⁸⁴ Mayer in Engels/Eibelshäuser (2013), § 44, Rn. 34 ff.

⁸⁵ Z.B. die „Richtlinie zur Förderung von Maßnahmen zum Informationstransfer neuer Erkenntnisse aus Forschungs- und Entwicklungsvorhaben in die landwirtschaftliche Praxis im Kontext der Modell- und Demonstrationsvorhaben Tierschutz“ vom 4. Juni 2013.

⁸⁶ Dittrich (2013), § 44, Nrn. 6.3, 6.12.1, 6.13; Freie HH (2001), S. 13.

⁸⁷ Dittrich (2013), § 44, Nr. 6.4; Krämer/Schmidt (2013), B III, Rn. 60; Mayer in Engels/Eibelshäuser (2013), § 44, Rn. 38.

die Zielsetzung [...] nicht selten unvollständig umschreibt“⁸⁸. Im Folgenden wird jedoch keine Konkretisierung der Zielsetzung, sondern lediglich eine Erläuterung des Zuwendungszwecks gefordert.⁸⁹ Wie bei den Begriffsbestimmungen in Abschnitt 2.2.1 erläutert, muss der Zuwendungszweck aber von den Zuwendungs- oder Förderzielen abgegrenzt werden. Eine detaillierte Beschreibung des Zwecks ist hinsichtlich der Schaffung einer Grundlage für Erfolgskontrollen nicht ausreichend. Im Gegenteil sollten gerade Förderrichtlinien ohne dahinterstehendes Programm möglichst genaue und detaillierte Zielbestimmungen enthalten.

Des Weiteren wird in den Grundsätzen dargelegt, dass „Förderungsgegenstand und Förderungsziel nicht selten übereinstimmen“⁹⁰. Der Gegenstand der Förderung umfasst jedoch die einzelnen, konkreten Fördermaßnahmen,⁹¹ und ist somit allenfalls mit dem Zweck der Förderung auf eine Ebene zu setzen, keinesfalls mit dem Förderziel. Eine dahingehende Klarstellung der Begriffe könnte in der Praxis bei der Erstellung von Förderrichtlinien hilfreich sein. Auch eine Unterscheidung zwischen Richtlinien im Rahmen eines Förderprogramms und alleine stehenden Richtlinien könnte aufgegriffen werden, um die unterschiedlichen Anforderungen an die Darstellung der Förderziele deutlich zu machen. In jedem Fall sollte an dieser Stelle ausdrücklich auf die Notwendigkeit hinreichend bestimmter Ziele gemäß VV Nr. 3.5 zu § 23 BHO und VV Nr. 1.5 zu § 44 BHO hingewiesen werden.

⁸⁸ BMF (1983), Abschnitt II, Nr. 1.

⁸⁹ Ebenda.

⁹⁰ BMF (1983), Abschnitt II, Nr. 2.

⁹¹ Dittrich (2013), § 44, Nr. 6.12.3.

3.1.4 Zielbestimmung der einzelnen Maßnahmen

Auf der letzten Ebene steht die Zielbestimmung der einzelnen Maßnahmen. Diese können entweder im Rahmen eines Programms und/oder einer Richtlinie durchgeführt werden, oder als Einzelförderung ohne übergeordnete Regelungen stehen. Je nach Ausgangslage werden an die zuwendungsgewährende Stelle unterschiedliche Anforderungen gestellt.

Liegt ein Förderprogramm vor, so müssen aus den übergeordneten Programmzielen die Ziele der einzelnen Zuwendungen abgeleitet werden. Die Zieldefinition der Programme dient zudem der Konkretisierung des erheblichen Bundesinteresses an der Förderung gemäß § 23 BHO.⁹² Der Bezug der Ziele der Einzelmaßnahmen zu den Programmzielen ist in beiderlei Hinsicht so konkret wie möglich darzustellen und zu begründen. Dies wird auch in VV Nr. 3.3.6 zu § 44 BHO bei den Anforderungen an den Vermerk zur Antragsprüfung aufgegriffen. Existiert zwar kein Förderprogramm, wohl aber eine Förderrichtlinie, so ist dort nach der übergeordneten Zielbestimmung zu suchen, wobei die zuwendungsgewährende Stelle in der Regel bei der Erstellung der Förderrichtlinie mitgewirkt hat und somit mit den verfolgten Zielen vertraut sein sollte.⁹³ Das weitere Vorgehen entspricht dem bei Programmen.

Handelt es sich um eine Einzelförderung, die weder in ein Programm noch in eine Richtlinie eingebettet ist, so muss die Zielbestimmung aus der Zweckbestimmung des Haushaltstitels und ggf. aus den Erläuterungen abgeleitet werden. Sollte die Zweckbestimmung des Förderstitels nicht ausreichend konkret formuliert sein, muss an anderer Stelle nach Zielvorgaben gesucht werden. Dies können beispielsweise För-

⁹² Dittrich (2013), § 44, Nrn. 6.4. und 6.9.1.

⁹³ Dittrich (2013), § 44, Nr. 6.7.1.

dergesetze, Rahmenpläne, politische Konzepte oder parlamentarische Beschlüsse sein.⁹⁴ Lassen sich weiterhin keine konkreten Anhaltspunkte finden, fällt die Zielbestimmung in Bezug auf die einzelnen Maßnahmen letztlich der zuwendungsgewährenden Stelle zu. Der ohnehin weite Ermessensspielraum auf dem Gebiet des Zuwendungsrechts⁹⁵ wird somit noch ausgeweitet. Hiermit wird die unterste Ebene der Zielhierarchie erreicht.⁹⁶

Im Bereich der Projektförderung werden die Zuwendungsempfänger darüber hinaus durch Nr. 6.2.1 der ANBest-P zu einer Gegenüberstellung der erzielten Ergebnisse und der vorgegebenen Ziele verpflichtet, wobei allerdings keine neuen Ziele definiert oder abgeleitet werden. Inwiefern hier tatsächlich eine Zielerreichung und nicht eine Zweckerreichung gemeint ist, bleibt offen.

3.2 Systematik und einzelne Elemente

Neben der Entstehung der Zielhierarchie spielen die in VV Nr. 2.2 zu § 7 BHO geforderten Elemente von Erfolgskontrollen eine zentrale Rolle, um die Relevanz der Planungsphase aufzuzeigen. Zunächst jedoch lassen sich aus der rechtlichen Systematik sowohl die Stellung von Erfolgskontrollen in Bezug auf den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit ableiten, als auch die dadurch resultierenden Aufgaben von Erfolgskontrollen.

⁹⁴ Krämer/Schmidt (2013), E V, Nr. 3.2.

⁹⁵ Dittrich (2013), § 44, Nr. 3; Mayer in Engels/Eibelshäuser (2013), § 44, Rn. 75 ff.

⁹⁶ Freie HH (2001), S. 6 f.

3.2.1 Wirtschaftlichkeit und Erfolgskontrollen

Erfolgskontrollen stehen in enger Verbindung mit dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit, dem die öffentliche Haushaltsführung genügen muss. Dieser ist wie einleitend dargestellt durch Art. 114 Abs. 2 Satz 1 GG in der Verfassung verankert. Der Begriff der Sparsamkeit wird an dieser Stelle noch nicht genannt, sondern wird erst durch § 7 Abs. 1 Satz 1 BHO eingeführt⁹⁷ und ist folglich als Unterfall des Grundsatzes der Wirtschaftlichkeit anzusehen.⁹⁸ VV Nr. 1 zu § 7 BHO betont zusätzlich, dass jegliches Verwaltungshandeln nach dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit auszurichten ist. Nach dieser Vorschrift ist sowohl zu untersuchen, *ob* eine Aufgabe durchgeführt werden muss, als auch *wie*, wobei hinsichtlich der Maßnahmenwahl die günstigste Relation von Mitteleinsatz und Zweck (bzw. Nutzen⁹⁹) anzustreben ist.

§ 7 Abs. 2 Satz 1 BHO schreibt vor, dass für alle finanzwirksamen Maßnahmen angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen sind. VV Nr. 2 zu § 7 BHO konkretisiert, dass Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen als Instrumente für die Umsetzung des Grundsatzes der Wirtschaftlichkeit dienen. Die hierfür verwendeten Methoden werden gemäß VV Nr. 2.3 zu § 7 BHO in einzel- und gesamtwirtschaftliche Verfahren unterteilt. Für Zuwendungen kommen letztere zum Einsatz, da es sich um Maßnahmen mit Außenwirkung handelt, bzw. da bei Zuwendungen die Außenwirkung überwiegt.¹⁰⁰

In VV Nr. 2 zu § 7 BHO werden auch Erfolgskontrollen erstmals erwähnt, wo sie als Teil von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen ange-

⁹⁷ Bzw. erstmals durch § 6 Abs. 1 HGrG. Schmidt (2006), S. 26.

⁹⁸ BMF (2011), S. 2; BWV (1998), S. 11; Dittrich (2013), § 7, Nr. 2.2; Gröpl (2011), § 7, Rn. 1; Wiesner et al. (2008), S. 106.

⁹⁹ Janßen (1998), S. 72; Zavelberg (1986), S. 103.

¹⁰⁰ Helm in Piduch (2013), § 7, Rn. 9; Freie HH (2001), S. 11; Schmidt (2006), S. 76.

führt werden. Zu beachten ist hierbei in Bezug auf die Systematik, dass Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen in drei Aspekte unterteilt werden: Planung, Durchführung und Abschluss. Erfolgskontrollen sind wiederum nur Bestandteil der Durchführung und des Abschlusses, nicht hingegen der Planung. Eine engere Verbindung zur Planung wird in VV Nr. 2.1 zu § 7 BHO hergestellt. In dieser Vorschrift wird dargelegt, dass die in der Planungsphase durchgeführten Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen die Grundlage für Erfolgskontrollen bilden. Der explizite Begriff einer „Planungsphase von Erfolgskontrollen“ o.ä. existiert an dieser Stelle jedoch nicht. Zwar wird in der Literatur teilweise von der „*Planung und Durchführung von Erfolgskontrollen*“¹⁰¹ gesprochen, in der Systematik der BHO findet sich dies allerdings nicht wieder. Die Durchführung von Erfolgskontrollen hängt somit davon ab, ob im Rahmen der vorangegangenen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen detaillierte Planungen durchgeführt und dadurch geeignete Grundlagen geschaffen wurden.

In VV Nr. 2.2 zu § 7 BHO werden drei Untersuchungen als mögliche Bestandteile von Erfolgskontrollen genannt: Zielerreichungskontrolle, Wirkungskontrolle und Wirtschaftlichkeitskontrolle. Es zeigt sich, dass Wirtschaftlichkeit hier als Unterpunkt von Erfolgskontrollen genannt wird, während es in der vorangegangenen Vorschrift umgekehrt war. Somit scheint die Systematik zunächst unklar. Aufschlüsse gibt eine Abbildung vom BMF,¹⁰² die auf dem in VV Nr. 2.1 zu § 7 BHO skizzierten Ablauf der Planungsphase basiert und diesen erweitert:

¹⁰¹ BWV (1998), S. 13.

¹⁰² BMF (2011), S. 11.



Abbildung 1: Wirtschaftlichkeitsuntersuchung¹⁰³

Die beiden Punkte Planung und Erfolgskontrolle sind hiernach eindeutig die Unterpunkte von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen, wobei die Festlegung der Kriterien für Erfolgskontrollen der Planung als letzter Punkt zugeordnet wird. Die Wirtschaftlichkeitskontrolle im Rahmen einer Erfolgskontrolle ist somit nur ein Teil der gesamten, übergeordneten Wirtschaftlichkeitsuntersuchung, die alle anderen Teile umfasst. „Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen dienen deshalb einerseits als Planungsinstrument, andererseits als Instrument der Erfolgskontrolle.“¹⁰⁴

¹⁰³ BMF (2011), S. 11. Auch in VV-BHO Anhang V-1 zu § 7. Vorliegende Abbildung: Eigene Nachbildung der originalen Abbildung.

¹⁰⁴ Krämer/Schmidt (2013), E V, Nr. 2.2.

Im Ergebnis lässt sich festhalten, dass Erfolgskontrollen selbst erst nach der Planungsphase ansetzen und auf die in der Planung gelegten Voraussetzungen angewiesen sind. Die Festlegung der Kriterien für Erfolgskontrollen steht hierbei in der Planung an letzter Stelle.

3.2.2 Elemente von Erfolgskontrollen

Erfolgskontrollen können wie im letzten Abschnitt erläutert nach VV Nr. 2.2 zu § 7 BHO aus bis zu drei verschiedenen Untersuchungen bestehen: Zielerreichungs-, Wirkungs- und Wirtschaftlichkeitskontrolle. Wird nur eine Zielerreichungskontrolle durchgeführt, handelt es sich um eine *einfache* Erfolgskontrolle. Werden alle drei Untersuchungen durchgeführt, wird von einer *umfassenden* Erfolgskontrolle gesprochen. Dieses Vorgehen wird als abgestuftes Verfahren bezeichnet. Da die einzelnen Elemente in der Regel aufeinander aufbauen, sollten sie nach Möglichkeit in der vorgesehenen Reihenfolge behandelt werden.¹⁰⁵

3.2.2.1 Zielerreichungskontrolle

Das erste und wichtigste Element von Erfolgskontrollen ist die Zielerreichungskontrolle. Mit diesem Baustein wird überprüft, zu welchem Grad die gesteckten Ziele erreicht werden konnten. Dies wird als Zielerreichungsgrad bezeichnet und bezieht sich auf die Effektivität einer Maßnahme. Zur Durchführung von Zielerreichungskontrollen dient gemäß VV Nr. 2.2 zu § 7 BHO ein *Soll-Ist-Vergleich*. Bei diesem wird der Ist-Zustand nach der Beendigung einer Maßnahme (realisiertes Ergebnis) mit einer im Vorfeld definierten Soll-Größe verglichen

¹⁰⁵ Dittrich (2013), § 44, Nr. 57.3; Dommach (2008), S. 284; BT-Drucks. 15/2020, Nr. 3.7.4.2 - Bemerkungen des BRH (2003); Freie HH (2001), S. 13.

(geplantes Ziel). Das Verhältnis der beiden Größen ergibt den Zielerreichungsgrad. Wurde etwa angestrebt, 500 zusätzliche Ausbildungsplätze zu schaffen, es konnten aber nur 400 zur Verfügung gestellt werden, so entspricht dies einem Zielerreichungsgrad von 80 Prozent. In der Literatur werden zwei weitere Verfahren für Zielerreichungskontrollen vorgeschlagen: Der *Ist-Ist-Vergleich* vergleicht den Ausgangszustand „Ist vorher“ mit dem Endzustand „Ist nachher“, während der schwer zu handhabende *Ist-Status-Quo-Vergleich* das eingetretene mit dem hypothetischen Ergebnis vergleicht, das ohne Durchführung der Maßnahme eingetreten wäre.¹⁰⁶ Da VV Nr. 2.2 zu § 7 BHO den Soll-Ist-Vergleich vorschreibt, ist dieser vorrangig zu verwenden.¹⁰⁷

Im Bereich des Zuwendungsrechts wird in VV Nr. 3.5 zu § 23 BHO gefordert, dass die Ziele „hinreichend“ bestimmt sind, um Erfolgskontrollen zu ermöglichen. Dieser unbestimmte Rechtsbegriff kann im Rahmen der Zielerreichungskontrolle dergestalt ausgelegt werden, dass die formulierten Ziele mindestens für einen Soll-Ist-Vergleich sowie für die geforderte Ermittlung des Zielerreichungsgrads geeignet sein müssen. Für beide Aspekte ist es notwendig, dass die definierten Ziele messbar und quantifizierbar sind. Weiterhin ist es für die Formulierung der Ziele erforderlich, vor Beginn der Maßnahmen den Ausgangszustand festzustellen. Andernfalls existiert kein Bezugspunkt für die Festlegung einer Soll-Größe, so dass diese willkürlich und inhaltlich bedeutungslos wäre. Auch die Definition der Soll-Größe muss bereits vor Maßnahmenbeginn erfolgen. Soll beispielsweise im Bereich

¹⁰⁶ Siehe z.B. BWV (1998), S. 14; Dommach (2008), S. 285; Freie HH (2001), S. 4; Schwarz (1983), S. 65 ff. Letzterer beschreibt zusätzlich weitere Verfahren, bei denen z.B. Kontrollgruppen eingesetzt werden. Diese Verfahren werden hier aus Gründen der Übersichtlichkeit außer Acht gelassen.

¹⁰⁷ BWV (1998), S.17; BWV (2004), Nr. 7.2.3; Dittrich (2013), § 44, Nr. 57.4; BMF (2011), S. 31 f.; Schmidt (2006), S. 75; Schwarz (1983), S. 67 f.

der Sprachförderung von Ausländern eine Zielerreichungskontrolle der Schulungsmaßnahmen durchgeführt werden, so muss vor Beginn der Schulungen das Kompetenzniveau der Teilnehmer festgestellt werden. Hier bietet sich als Messgröße z.B. der gemeinsame europäische Referenzrahmen für Sprachen an. Davon ausgehend ist die Soll-Größe festzulegen, wobei eine Quantifizierung der Kompetenzniveaus durchzuführen ist (angestrebter Level entspricht 100 Prozent, etc.). Im Anschluss an die Schulungen muss eine erneute Messung des Kompetenzniveaus erfolgen (Ist-Größe), um im Vergleich mit der gesetzten Soll-Größe den Zielerreichungsgrad zu ermitteln.¹⁰⁸

Die Relevanz der Planungsphase wird gleich mehrfach deutlich. Wurde einerseits im Vorfeld der Ausgangszustand nicht ermittelt, so können die fehlenden Größen nachträglich nicht mehr beschafft werden.¹⁰⁹ Wurde außerdem im Vorfeld keine Soll-Größe definiert, kann kein Zielerreichungsgrad festgestellt werden. In diesem Fall besteht die Gefahr, dass das erreichte Ergebnis nachträglich als Zielgröße gesetzt wird, so dass automatisch ein Zielerreichungsgrad von 100 Prozent erreicht wird. Das Versäumnis der Definition von Soll-Größen kann folglich in der Praxis dazu führen, dass die durchgeführten Maßnahmen ausnahmslos von Erfolg gekrönt zu sein scheinen.¹¹⁰

VV Nr. 2.2 zu § 7 BHO weist des Weiteren darauf hin, dass die gesetzten Ziele ggf. in Frage gestellt und überarbeitet werden müssen, etwa wenn sich äußere Umstände verändert haben.

¹⁰⁸ Dommach (2008), S. 284.

¹⁰⁹ BWV (2013), Nr. 4.9.2.

¹¹⁰ BWV (2013), Nr. 4.3.2; Freie HH (2001), S. 6; Nebel in Piduch (2013), § 44, Rn. 11.

Zielerreichungskontrollen sind nach VV Nr. 11a.1 zu § 44 BHO für alle Zuwendungen durchzuführen.¹¹¹ Lediglich bei Maßnahmen, bei denen ein Stichprobenverfahren gemäß VV Nr. 11.1.3 zu § 44 BHO zugelassen ist, kann die Prüfung auf die ausgewählten Fälle der Stichprobe beschränkt werden. Diese Ausnahmeregelung ist kritisch zu betrachten. Wie dargelegt müssen die grundlegenden Voraussetzungen für den Soll-Ist-Vergleich bereits in der Planungsphase geschaffen werden. Zu diesem Zeitpunkt ist jedoch noch nicht bekannt, ob die jeweilige Maßnahme bei der Stichprobenziehung ausgewählt wird. Somit müssen die vorbereitenden Aspekte der Planungsphase ohnehin durchgeführt werden und dürfen bei keiner der Förderungen entfallen. Hinzu kommt, dass Erfolgskontrollen für die fachliche Beurteilung einer Maßnahme grundsätzlich von hoher Relevanz sind. Das BMBF hat diese Problematik erkannt und daher für seinen Geschäftsbereich bestimmt, dass diese Ausnahmeregelung nicht angewendet werden darf.¹¹²

3.2.2.2 Wirkungskontrolle

Als zweiter Untersuchungsgegenstand folgt die Wirkungskontrolle. Durch dieses Verfahren wird geprüft, ob eine durchgeführte Maßnahme für die Zielerreichung geeignet und ursächlich war, und ist ebenfalls der Effektivitätskontrolle zuzuordnen.¹¹³ Hierbei ist zwischen den Begriffen der Geeignetheit und Ursächlichkeit zu differenzieren. Bei der Frage, ob eine Maßnahme ursächlich für die Zielerreichung war wird geprüft, ob es Einflussgrößen außerhalb der Maßnahme gab, die

¹¹¹ Die dort implizierte Unterscheidung zwischen begleitenden und abschließenden Erfolgskontrollen durch die Formulierung einer „voraussichtlichen“ Zielerreichung wird in Abschnitt 3.2.3 behandelt.

¹¹² Dittrich (2013), § 44, Nr. 57.4.

¹¹³ BWV (2004), Nr. 7.2.3; Schmidt (2006), S. 75.

auf das Ergebnis eingewirkt haben. Hierbei kann es sich sowohl um positive als auch negative äußere Einflüsse handeln. Einflussgrößen im Bereich der Wirtschaftsförderung können z.B. Inflation oder Wirtschaftskrisen sein, wobei nicht nur negative Auswirkungen auftreten können, sondern etwa hinsichtlich einer möglichen Exportsteigerung auch positive Effekte.¹¹⁴ Zudem muss analysiert werden, ob die Maßnahme zur Zielerreichung geeignet war. Hier fordert VV Nr. 2.2 zu § 7 BHO die Untersuchung, welche beabsichtigten und unbeabsichtigten Wirkungen der Maßnahme aufgetreten sind, wobei wiederum sowohl die positiven als auch negativen (Neben-) Wirkungen einzubeziehen sind. Eine positive Wirkung wäre beispielsweise die Wertsteigerung von Grundstücken als Folge einer Altstadtanierung, eine negative die Vernichtung der Existenzgrundlage kleiner Läden als Folge einer Ortsumgehungsstraße.¹¹⁵ Es wird also die Gesamtwirkung einer Maßnahme betrachtet, wobei sowohl direkte als auch indirekte Wirkungen einbezogen werden müssen.¹¹⁶ Das Vorliegen von Plangrößen ist auch hier unerlässlich, da ansonsten nicht wie in der VV gefordert beurteilt werden kann, ob eine Wirkung beabsichtigt war oder zumindest antizipiert wurde. Außerdem besteht andernfalls auch bei dieser Untersuchung die Gefahr, dass benötigte Daten im Nachhinein ggf. nicht mehr beschafft werden können. Für die Durchführung von Wirkungskontrollen ist es folglich erforderlich, dass bereits in der Planungsphase Wirkungsanalysen durchgeführt und dokumentiert werden.¹¹⁷

¹¹⁴ Eigenes Beispiel.

¹¹⁵ Dommach (2008), S. 286.

¹¹⁶ Die hier besprochene Analyse der Gesamtwirkungen einer Maßnahme wird auch als „summativ“ bezeichnet, die Analyse der Projektgestaltung und der eigentlichen Durchführung hingegen als „formativ“. Hellstern/Wollmann (1977), S. 159 f.

¹¹⁷ BWV (1998), S. 17; BMF (2011), S. 32; Derlien (1976), S. 107 f.; Schmidt (2006), S. 75.

Wirkungskontrollen sind aufgrund der oft vielfältigen Wirkungszusammenhänge deutlich aufwendiger als Zielerreichungskontrollen.¹¹⁸ Aus diesem Grund können sie im Rahmen der Projektförderung gemäß VV Nr. 11a.2 zu § 44 BHO auf solche Maßnahmen beschränkt werden, die übergeordneten Zielen dienen. Diese Regelung gilt somit insbesondere für Förderprogramme, Förderrichtlinien und weitere geeignete Förderschwerpunkte mit übergeordneten Zielen.¹¹⁹ Weiterhin sollen Wirkungskontrollen gemäß denjenigen Bemerkungen des BRH, die 2006 zur Einführung der abgestuften Erfolgskontrolle geführt haben, auch bei Einzelmaßnahmen durchgeführt werden, sofern diese von erheblicher Bedeutung sind.¹²⁰ Als Beispiele für derartige Einzelmaßnahmen werden Projekte mit bedeutsamem Finanzvolumen oder erheblichen gesellschaftlichen Auswirkungen genannt. Die Begriffe der Erheblichkeit und Bedeutsamkeit lassen als unbestimmte Rechtsbegriffe jedoch weiten Ermessensspielraum. Eine Konkretisierung des Finanzvolumens oder eine beispielhafte Beschreibung relevanter gesellschaftlicher Bereiche erfolgt nicht.

Kriterien, die zur Entscheidungsfindung herangezogen werden könnten, finden sich in einer Abbildung des BWV Bandes zu Erfolgskontrollen.¹²¹ In Anlehnung an die Unterscheidung der VV Nr. 2.3 zu § 7 BHO zwischen einzel- und gesamtwirtschaftlichen Verfahren¹²² ist es nach den dort angeführten Voraussetzungen entscheidend, ob eine Maßnahme *überwiegend* gesamtgesellschaftliche Auswirkungen aufweist. Nur bei Maßnahmen *ohne* nennenswerte Auswirkungen kann

¹¹⁸ BWV (1998), S. 17; Dittrich (2013), § 44, Nr. 57.5; BT-Drucks. 15/2020, Nr. 3.7.4.2 - Bemerkungen des BRH (2003).

¹¹⁹ BWV (1998), S. 17; BT-Drucks. 15/2020, Nr. 3.7.4.2 - Bemerkungen des BRH (2003).

¹²⁰ BT-Drucks. 15/2020, Nr. 3.7.4.2 - Bemerkungen des BRH (2003).

¹²¹ BWV(1998), S. 19.

¹²² Siehe z.B. Helm in Piduch (2013), § 7, Rn. 9; Schmidt (2006), S. 79 ff.

auf eine solche verzichtet werden. Dies unterscheidet sich von der Forderung, dass *erhebliche* gesellschaftliche Auswirkungen vorliegen müssen. Zusätzlich werden die Maßnahmen danach unterteilt, ob sie eine behördeninterne oder -externe Hauptzielrichtung aufweisen. Im Bereich des Zuwendungsrechts ist eine externe Hauptzielrichtung mit Wirkungen außerhalb der Behörde immer gegeben, so dass hiernach eine umfassende Erfolgskontrolle für ausnahmslos jede Zuwendung durchzuführen wäre. Das weiterhin auch an dieser Stelle angeführte Finanzvolumen als Entscheidungskriterium wird jedoch wiederum nicht genauer konkretisiert.

Darüber hinaus mangelt es in der Literatur an Orientierungspunkten für die Auslegung von VV Nr. 11a.2 zu § 44 BHO. Somit besteht die Gefahr einer uneinheitlichen Umsetzung der Regelung in den verschiedenen Ressorts, und insbesondere der Vernachlässigung von Wirkungskontrollen bei Projekten, für die eine solche sachgerecht und geboten wäre.

3.2.2.3 Wirtschaftlichkeitskontrolle

Bei der Wirtschaftlichkeitskontrolle wird gemäß VV Nr. 2.2 zu § 7 BHO erstmals der Mitteleinsatz einer Maßnahme berücksichtigt, während er bei den vorangegangenen Verfahren außer Acht gelassen wurde. Diese Kontrolle misst daher die Effizienz einer Maßnahme.¹²³ Wirtschaftlichkeit ist ebenfalls in zweierlei Hinsicht zu betrachten. Einerseits fordert die VV eine Untersuchung hinsichtlich des Ressourcenverbrauchs, d.h. die Kontrolle der *Vollzugswirtschaftlichkeit*. Hier wird zunächst geprüft, ob das Ziel mit den in der Planung festgelegten Ressourcen erreicht werden konnte. Nach Möglichkeit sollte der Ressourcenverbrauch monetarisiert werden. Auch hier wird die Bedeu-

¹²³ BWV (2004), Nr. 7.2.3.; Gröpl (2011), § 7, Rn. 13; Schmidt (2006), S. 75.

tung der Planungsphase deutlich; wurde im Vorfeld der Ressourcenverbrauch nicht geplant, so kann im Nachhinein nicht festgestellt werden, ob unerwartete Mehrkosten entstanden sind, etwa aufgrund von Nachsteuerungsbedarf oder aus anderen Gründen.¹²⁴

Des Weiteren ist die *Maßnahmenwirtschaftlichkeit* zu prüfen. Hierbei wird ermittelt, ob der Mitteleinsatz einer Maßnahme in einem angemessenen Verhältnis zu den erreichten Zielen bzw. dem Ergebnis/Nutzen steht. Anhand dieser Analyse muss somit die Frage beantwortet werden, ob das Verhältnis zwischen Aufwand und Ertrag insgesamt zu rechtfertigen ist.¹²⁵ Auch negative Auswirkungen, die durch die Maßnahme verursacht wurden, müssen als zusätzliche Kosten in die Betrachtung des Ergebnisses einbezogen werden.¹²⁶ Hierbei kommt es zwischen Wirkungs- und Wirtschaftlichkeitskontrollen teilweise zu Überlappungen, wenn sich negative Wirkungen einer Maßnahme auf die Wirtschaftlichkeit auswirken. Ein anschauliches Beispiel kommt aus dem Bereich der Familienförderung. Hier wurde bei der Wirkung verschiedener Förderinstrumente wie dem Kindergeld versäumt, indirekte Kosten einzubeziehen. Dadurch, dass die Mütter weniger arbeiten, entgehen dem Staat z.B. Steuereinnahmen sowie Einnahmen der Sozialversicherung, so dass neben den direkten Kosten für das Kindergeld indirekte Kosten in Form von Mindereinnahmen anfallen. Es zeigt sich, dass die multikausalen Zusammenhänge familienpolitischer Maßnahmen bei der Planung und Gestaltung des Förderinstruments nicht ausreichend analysiert wurden. Diese Feststellung ist ein Ergebnis der Wirkungskontrolle, dass sich auf-

¹²⁴ BWV (1998), S. 18; BMF (2011), S. 32 f.

¹²⁵ Dommach (2008), S. 286.

¹²⁶ BWV (1998), S. 18; BMF (2011), S. 34.

grund der gestiegenen Gesamtkosten der Maßnahme wiederum auf die Ergebnisse der Wirtschaftlichkeitskontrolle auswirkt.¹²⁷

VV Nr. 11a zu § 44 BHO fordert die Durchführung von Wirtschaftlichkeitskontrollen für dieselben Fälle wie bei Wirkungskontrollen, d.h. für Maßnahmen mit übergeordneten Zielen. Daher bestehen hier in dieser Hinsicht dieselben mit dieser Vorschrift einhergehenden Probleme wie bei Wirkungskontrollen.¹²⁸

3.2.3 Zeithorizont und Funktionen

VV Nr. 2.2 zu § 7 BHO unterscheidet zwischen *begleitenden* Erfolgskontrollen während der Durchführung einer Maßnahme und *abschließenden* Erfolgskontrollen nach Abschluss einer Maßnahme. Diese Unterscheidung wird für den Bereich der Zuwendungen zusätzlich durch VV Nr. 11a.1 zu § 44 BHO impliziert, in der die Formulierung einer „voraussichtlichen“ Zielerreichung auf die Durchführung begleitender Erfolgskontrollen schließen lässt. Die VV weist darauf hin, dass zwischen den beiden Kontrollvarianten methodisch kein Unterschied besteht, jedoch begleitende Erfolgskontrollen von laufenden Beobachtungen abzugrenzen sind. Letztere stellen kein systematisches Prüfverfahren dar, sondern beinhalten primär eine bloße Sammlung von Daten während der Laufzeit einer Maßnahme.¹²⁹ Unterschiede ergeben sich indessen hinsichtlich des Erfordernisses der Durchführung und der Funktionen der beiden Kontrollarten. Abschließende Erfolgskon-

¹²⁷ Kaufmann (2007); Tagesschau Online, Familienpolitik, online verfügbar unter: www.tagesschau.de/inland/familienpolitik106.html.

¹²⁸ Zusätzlich kann auch bei der Kontrolle der Maßnahmenwirtschaftlichkeit zwischen einer betriebswirtschaftlichen (einzelwirtschaftlichen) und volkswirtschaftlichen (gesamtwirtschaftlichen) Betrachtungsweise differenziert werden, wobei für Zuwendungen wiederum letztere von Interesse ist. Siehe z.B. BWV(1998), Abbildung S. 19; Helm in Piduch (2013), § 7, Rn. 9.

¹²⁹ Dommach (2008), S. 286.

trollen sind für alle Maßnahmen durchzuführen, begleitende Kontrollen hingegen nur bei Maßnahmen mit einer Dauer von mehr als zwei Jahren sowie in sonstigen geeigneten Fällen. Dies kann z.B. geboten sein, wenn in der Planungsphase mit unsicheren Daten und Risikogrößen gearbeitet wurde, die einer regelmäßigen Überprüfung bedürfen.¹³⁰

Der mögliche Verzicht auf begleitende Erfolgskontrollen liegt darin begründet, dass diese im Sinne der VV Informationen für Nachsteuerungsbedarf liefern sollen. Diese Informationen können sich auf Veränderungen im Umfeld beziehen oder auf Wirkungen der Maßnahme selbst, die nicht der Planung bzw. den Erwartungen entsprechen. Derartige Veränderungen können aber nur festgestellt werden, wenn die Erwartungen in der Planungsphase definiert wurden. In diesem Fall können unerwünschte Entwicklungen frühzeitig erkannt und Anpassungen vorgenommen werden. Eventuell muss sogar entschieden werden, ob eine Maßnahme überhaupt weitergeführt werden soll, oder ob die Mittel auf aussichtsreichere Projekte verlagert werden sollten. Bei kürzeren Maßnahmen sind derartige Umsteuerungsprozesse in der Regel nicht durchführbar, so dass eine begleitende Erfolgskontrolle entbehrlich sein kann. Bei Förderprogrammen liegt hingegen regelmäßig eine ausreichend lange Laufzeit für begleitende Kontrollen vor.¹³¹

Die Funktionen abschließender Erfolgskontrollen beziehen sich naturgemäß nicht mehr auf Steuerung der betrachteten Maßnahme. Zunächst dienen sie dem Fachbereich zur objektiven Einschätzung des Erfolgs einer Maßnahme und helfen, den Sachverhalt vollständig zu durchdringen. Falls die gesetzten Ziele nicht erreicht wurden, kann

¹³⁰ Helm in Piduch (2013), § 7, Rn. 8.

¹³¹ BWV (1998), S. 30; BMF (2011), S. 30 ff.; Freie HH (2001), S. 8 und S. 12; Rechnungshof BW (2013), S. 65; Schmidt (2006), S. 75 f.

zudem Bedarf an weiteren Maßnahmen abgeleitet werden. Darüber hinaus ist der Erfahrungs- bzw. Erkenntnisgewinn zentrale Funktion abschließender Erfolgskontrollen. Durch sie können Ursachen für das Scheitern einer Maßnahme aufgedeckt werden, um ähnliche Fehler in der Zukunft zu vermeiden. Umgekehrt kann festgestellt werden, welche Vorgehensweisen zum gewünschten Erfolg geführt haben und weiterentwickelt werden sollten. Hierzu zählen auch sämtliche Vorbereitungen und Aktivitäten, die in der Planungsphase durchgeführt wurden. Um durch Erfolgskontrollen Erkenntnisse für die Planung und Gestaltung zukünftiger Maßnahmen ableiten zu können, ist eine detaillierte Dokumentation der Planung daher von hoher Relevanz.¹³²

Außerhalb des Fachbereichs erhöhen abschließende Erfolgskontrollen sowohl die Kontrollmöglichkeiten durch die oberste Bundesbehörde (sofern diese die Maßnahme nicht selbst durchgeführt hat) als auch durch das Parlament, und verbessern insgesamt die Transparenz staatlichen Handelns.¹³³ Sie dienen des Weiteren dazu, den Erfolg oder Misserfolg einer Förderung in Bezug auf das im Vorfeld definierte globale Ziel an die politische Ebene zurück zu spiegeln. Sollten sich bestimmte Fördermaßnahmen als wenig geeignet herausgestellt haben, ein angestrebtes Ziel zu erreichen, können Konsequenzen aus den Erkenntnissen gezogen und weitere Schritte eingeleitet werden. Umgekehrt legitimieren positive Ergebnisse die Weiterführung erfolgreicher Maßnahmen und belegen den verantwortungsvollen Einsatz von Steuergeldern.¹³⁴ Diese Aspekte sind jedoch nur umsetzbar, wenn geeignete Plangrößen zur Untersuchung der Zielerreichung existieren. Es soll-

¹³² BMF (2011), S. 30 und S. 33; BWV (2013), Nr. 5.4.4; BWV (1998), S. 19f.; EU Kommission (2001), S. 21; Freie HH (2001), S. 8.; Krämer/Schmidt (2013), E V, Nr. 2.1; Schwarz (1983), S. 151 ff.

¹³³ BWV (1998), S. 19 f.; Damkowski (1984), S. 116 ff.; Freie HH (2001), S. 8; Schwarz (1983), S. 152.

¹³⁴ Derlien (1976), S. 99.

te daher im Interesse desjenigen liegen, der eine gestalterische Maßnahme initiiert hat, Ziele zu setzen, deren Erreichung zu überprüfen, aus den Ergebnissen zu lernen und im Bedarfsfall Konsequenzen zu ziehen:

„Wer Fördermittel vergibt, muss nicht nur Rechenschaft darüber ablegen, ob die Förderung Früchte getragen hat, sondern auch gleichzeitig Fehlentwicklungen erkennen und Lehren für künftige Förderentscheidungen ziehen.“¹³⁵

In dieser Hinsicht sind gewonnene Erkenntnisse ggf. auch geeignet, einen höheren Mittelbedarf oder stärkeren Bedarf an flexiblen Budgetierungsinstrumenten im Bereich des Zuwendungsrechts zu begründen (z.B. Verpflichtungsermächtigungen, Deckungsfähigkeit etc.).¹³⁶ Somit besitzen Erfolgskontrollen insbesondere eine Erkenntnis-, Kontroll-, Dialog- und Legitimitätsfunktion.¹³⁷

3.2.4 Bedeutung der Systematik und Besonderheiten des Zuwendungsrechts

Im Rahmen der Systematik von Wirtschaftlichkeit und Erfolgskontrollen wurde dargelegt, dass die Planungsphase keinen eigenständigen Bestandteil von Erfolgskontrollen darstellt, und dass die Festlegung der Kriterien für ihre Durchführung an letzter Stelle der Planung steht. Im Hinblick auf die inzwischen dargestellten Elemente von Erfolgskontrollen und die Relevanz der Planung für deren Durchführung ergeben sich verschiedene Probleme, speziell im Bereich des Zuwendungsrechts.

¹³⁵ Dommach (2008), S. 282.

¹³⁶ BMWA (2004), S. 9; BWV (1998), S. 19 f.; Freie HH (2001), S. 9.

¹³⁷ BFUB (2000), S. 23; Stockmann (2006), S. 20 f.; Schwarz (1983), S. 151 ff.

Grundsätzlich ist es problematisch, wenn wie entsprechend VV Nr. 2.1 zu § 7 BHO und Abbildung 1 zuerst die Ziele festgelegt und die Entscheidung für eine Maßnahme getroffen werden, während die Festlegung der Kriterien für die Erfolgskontrolle erst zu einem späteren Zeitpunkt erfolgt. Denn es muss sichergestellt werden, dass diese Kriterien für eine Erfolgskontrolle verwendbar sind. Nun ist es jedoch möglich, dass im Vorfeld ein sehr „schwammiges“ Ziel definiert wurde, dessen Erfolg in der vorliegenden Form nicht messbar ist. Einerseits könnte dies darin begründet sein, dass in der Planungsphase zu wenig Arbeit in die Zielformulierung investiert wurde. In diesem Fall könnte eine Konkretisierung der Zielbestimmung eventuell nachgeholt werden. Andererseits könnte es sich um eine Maßnahme handeln, deren Zielerreichung per se nur sehr schwer oder gar nicht feststellbar ist. Eine solche Maßnahme sollte in Hinblick auf ihre grundsätzliche Förderwürdigkeit überprüft werden:

„Gelingt es nicht, geeignete Kennzahlen zu definieren und zu bewerten, kann dies ein Indikator dafür sein, dass die Förderung entbehrlich ist.“¹³⁸

Ist es nicht möglich, den Erfolg einer Maßnahme festzustellen, so kann aufgrund des nicht feststellbaren Nutzens ferner auch die Einhaltung des verfassungsrechtlich verankerten Wirtschaftlichkeitsgebots, und somit auch die Rechtmäßigkeit der Maßnahme nicht sichergestellt werden.¹³⁹ Wurde die Entscheidung für eine Maßnahme jedoch bereits getroffen oder ist sie gar abgeschlossen, ist jedwede Korrektur ausgeschlossen. Bei der Entscheidung in der Planungsphase, ob und wie ein Projekt durchgeführt und welche Ziele erreicht werden sollen, muss

¹³⁸ Rechnungshof BW (2013), S. 11.

¹³⁹ Mayer (2000), S. 148.

daher *gleichzeitig* überlegt und festgelegt werden, wie der Erfolg der Maßnahmen anhand geeigneter Kriterien gemessen werden soll.

Hinzu kommen Besonderheiten auf dem Gebiet des Zuwendungsrechts. VV Nr. 11a zu § 44 BHO verlangt die Durchführung von Erfolgskontrollen bei allen Zuwendungen. Dies ist insofern unproblematisch, als dass Erfolgskontrollen als Teil von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen gemäß § 7 Abs. 2 Satz 1 BHO ohnehin für alle finanzwirksamen Maßnahmen und somit auch für alle Zuwendungen durchzuführen sind. Entsprechend dieser Vorschrift sollte allerdings auch eine vollständige und systematische Wirtschaftlichkeitsrechnung mit (mathematischen) Bewertungen der Handlungsalternativen erfolgen. Grundsätzlich wäre ein solches Vorgehen auch im Zuwendungsrecht wünschenswert, insbesondere in Hinblick auf die Frage, ob der geplante Mitteleinsatz in einem angemessenen Verhältnis zu den angestrebten Zielen und Wirkungen steht, d.h. in Bezug auf die Maßnahmenwirtschaftlichkeit. Hierzu könnten Kosten-Nutzen-Analysen nach VV Nr. 2.3.3 zu § 7 BHO, Nutzwertanalysen oder Kosten-Wirksamkeits-Analysen verwendet werden, da für Zuwendungen gesamtwirtschaftliche Verfahren zur Anwendung kommen sollten, die auch nicht-monetäre Aspekte abbilden.¹⁴⁰ Gerade bei der Planung größerer Förderprogramme könnte diese Betrachtungsweise oder die Anwendung der weiteren üblichen Verfahren der Wirtschaftlichkeitsrechnung in Erwägung gezogen werden.¹⁴¹

Ob Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen und Erfolgskontrollen in der Praxis als zusammenhängende Methoden angesehen werden, ist aller-

¹⁴⁰ Siehe hierzu z.B. BMF (2011), S. 19 ff.; Eibelshäuser/Nowack in Engels/Eibelshäuser (2013), § 7, Teil 4, Rn. 46 ff.; Helm in Piduch (2013), § 7, Rn. 13 f.; Janßen (1998), S. 128 ff.; Schmidt (2006, S. 166; Wiesner et al. (2008), S. 108.

¹⁴¹ Krämer/Schmidt (2013), B III, Rn. 55 f.

dings fraglich. Denn „die Forderung des § 7 Abs. 2 Satz 1 [BHO] nach einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung für alle finanzwirksamen Maßnahmen läuft in allen Bereichen weitgehend leer.“¹⁴² So hat der BRH 2007 bei einer Querschnittsuntersuchung von mehr als 40.000 finanzwirksamen Maßnahmen festgestellt, dass Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen in den meisten Fällen gar nicht oder nicht vollständig durchgeführt wurden. Kosten-Nutzen-Analysen oder Nutzwertanalysen, wie sie gerade im Bereich des Zuwendungsrechts Anwendung finden könnten, wurden nur bei 1,5 Prozent der Maßnahmen durchgeführt. Zwar bezog sich die Untersuchung nicht ausschließlich auf Zuwendungen, die Ergebnisse lassen jedoch keinesfalls den Schluss zu, dass bei Fördermaßnahmen regelmäßig Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchgeführt werden.¹⁴³

Vielmehr besteht die Vermutung, dass Erfolgskontrollen und Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen in der Praxis als zwei separate Methoden angesehen werden, die unabhängig voneinander eingesetzt werden. Auch in der Literatur finden sich im Zusammenhang mit zuwendungsrechtlichen Vorschriften fast nie Hinweise auf die Durchführung von Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen.¹⁴⁴ Ein in der Praxis verbreitetes Hilfsmittel ist beispielsweise die „Arbeitshilfe Zuwendungsrecht“ der BAKöV.¹⁴⁵ Hier stehen Erfolgskontrollen im Verfahrensablauf von Zuwendungen an letzter Stelle, auf Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen wird überhaupt nicht eingegangen. Zudem wird der Nutzen einer zuwendungsrechtlichen Maßnahme oftmals im Rahmen der Begründung

¹⁴² Dittrich (2013), § 44, Nr. 57.8.

¹⁴³ BT-Drucks. 16/7100, Nr. 3.3.1 - Bemerkungen des BRH (2007).

¹⁴⁴ Eine kurze Erwähnung findet sich z.B. bei Krämer/Schmidt (2013), B III, Rn. 55 f.

¹⁴⁵ BAKöV, Arbeitshilfe Zuwendungsrecht, online verfügbar unter: www.lernplattform-bakoev.bund.de/data/BAKOEV/lm_data/lm_15682/Zuwendung/start.html.

des erheblichen Bundesinteresses gemäß § 23 BHO abgehandelt.¹⁴⁶ Auch in Bezug auf die Auswahl von Förderanträgen oder Skizzen mangelt es in der Literatur an Hinweisen für die Anwendung der genannten Verfahren.

Somit erhärtet sich der Verdacht, dass Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen und Erfolgskontrollen de facto als getrennte Methoden angesehen werden, wobei erstere für Zuwendungen weitgehend unbeachtet bleiben. Wird nun im Bereich von Zuwendungen erst beim Punkt der Erfolgskontrolle angesetzt, so besteht die Gefahr, dass durch die fehlende vorausgehende Wirtschaftlichkeitsuntersuchung auch die Planungsphase vernachlässigt wird oder sogar ganz entfällt, und somit auch die Grundlage für Erfolgskontrollen, wie sie in VV Nr. 2.1 zu § 7 BHO gefordert wird. „*Ohne eine detaillierte Planung [wird] eine Erfolgskontrolle sehr erschwert oder sogar unmöglich.*“¹⁴⁷ Insbesondere die speziellen zuwendungsrechtlichen Vorschriften der VV Nr. 3.5 zu § 23 BHO und VV Nr. 1.5. zu § 44 BHO, die eine hinreichende Zielformulierung vor Veranschlagung bzw. Bewilligung der Förderung fordern, sind hiervon betroffen. Zudem werden teilweise Daten benötigt, die sich im Nachhinein nicht mehr beschaffen lassen. Dies wird wie in Abschnitt 3.2.2.1 erläutert grundsätzlich die Ermittlung des Ausgangszustands betreffen, doch auch darüber hinaus kann es nötig sein, frühzeitig die Grundlage für weitere Informationserhebungen zu schaffen. Werden beispielsweise Daten vom Zuwendungsempfänger benötigt, so können nur vor Beginn einer Förderung diesbezügliche Pflichten bzw. Auflagen im Zuwendungsbescheid verankert werden.¹⁴⁸

¹⁴⁶ Siehe hierzu z.B. Hugo/Sandfort in Engels/Eibelshäuser (2013), § 23, Rn. 24; Rossi in Gröpl (2011), § 23, Rn. 27 ff.

¹⁴⁷ BWV (1998), S. 12.

¹⁴⁸ Freie HH (2001), S. 9 und S. 14.

Die Problematik der mangelhaften Planungsphase hat sich in der Praxis mehrfach bewahrheitet.¹⁴⁹ Darüber hinaus weist die Forderung am Ende von VV Nr. 2.2 zu § 7 BHO, dass Erfolgskontrollen auch bei unzureichender Dokumentation in der Planungsphase durchzuführen sind, darauf hin, dass die Problematik unzulänglicher Planungsdaten für Erfolgskontrollen durchaus bekannt ist.

Die Formulierung einer eigenständigen Planungsphase für Erfolgskontrollen - insbesondere im Zuwendungsrecht - in der Systematik der BHO könnte hier Abhilfe schaffen. In einer eigenständigen Planungsphase könnte zudem auf die Besonderheiten von Erfolgskontrollen eingegangen werden, etwa auf die Relevanz der Formulierung messbarer Ziele. *„Probleme lassen sich von vornherein vermeiden, wenn die Konzeption der Erfolgskontrolle gleichzeitig mit der Planung [...] festgelegt wird.“*¹⁵⁰ Dies bedeutet allerdings nicht, dass auf Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei Zuwendungen verzichtet werden sollte. Im Gegenteil sollten auch bei der Planung von Zuwendungen wirtschaftliche Überlegungen von Beginn an integriert werden. Daher ist auch die Forderung, Erfolgskontrollen und Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen grundsätzlich zu trennen, wenig zielführend.¹⁵¹ In der Literatur existiert der Begriff der „Ex-ante Evaluationen“, der in der Regel wie Erfolgskontrollen auch ziel-, wirkungs- und wirtschaftlichkeitsorientierte Analysen beinhaltet, sich aber auf die Planungsphase von Fördermaßnahmen bezieht.¹⁵² Diese Art der Betrachtungsweise wäre auch für Erfolgskontrollen wünschenswert. Denn dadurch würde nicht nur der tatsächliche, sondern bereits der voraussichtliche Erfolg

¹⁴⁹ BWV (1998), S. 12 f.

¹⁵⁰ Freie HH (2001), S. 9.

¹⁵¹ Mayer (2000), S. 8 f.

¹⁵² Siehe z.B. BMWA (2004), S. 4; EU Kommission (2001); Fraunhofer Institut (1996), S. 20; Schwarz (1983), S. 154 f.; Silvestrini (2011), S. 121 ff.; Stockmann (2006), S. 17 ff.

ebenso wie die Wirtschaftlichkeit einer Maßnahme im Vorfeld intensiv analysiert. Hierdurch würden wiederum von Beginn an geeignete Messgrößen entwickelt und die sonstigen Voraussetzungen für alle Elemente von Erfolgskontrollen geschaffen. Dies würde sowohl eine optimale Grundlage für effektives und effizientes Handeln, als auch für die späteren Kontrollen sicherstellen.¹⁵³

4. Planung und Konzeption

In der Planungsphase müssen wie in Abschnitt 3 beschrieben die wesentlichen Grundlagen für Erfolgskontrollen gelegt werden: *„Zwischen Planung und Erfolgskontrolle besteht weitgehende Parallelität, die Erfolgskontrolle lässt sich fast als Spiegelbild der Planung bezeichnen; wenn in der Planung gut und sauber gearbeitet wurde, erleichtert dies die Erfolgskontrolle; fehlte die Planung ganz oder einzelne wichtige Schritte, muss oft auch die Erfolgskontrolle scheitern.“*¹⁵⁴ Um der Gefahr vorzubeugen, dass für Erfolgskontrollen relevante Aspekte bei der Planung übersehen oder aus sonstigen Gründen vernachlässigt werden, wird die Konzeption von Erfolgskontrollen im Folgenden als eigenständiger Abschnitt der Planungsphase dargestellt. Zusätzlich werden Aspekte aus der allgemeinen Planungsphase integriert, die sich mittelbar auf die Qualität von Erfolgskontrollen auswirken. Hierzu zählt auch die ex-ante Analyse des Erfolgs.

Bei der Konzeption wird nach Möglichkeit der in VV Nr. 2.1 zu § 7 BHO dargestellte Ablaufplan der Planungsphase berücksichtigt, wobei die einzelnen Punkte dahingehend modifiziert werden, dass sie den Erfordernissen zuwendungsrechtlicher Erfolgskontrollen gerecht wer-

¹⁵³ Eine ausführliche Darstellung von Ex-Ante Evaluationen findet sich bei Silvestrini (2011).

¹⁵⁴ Wintrich (1988), S. 276.

den. Auch die Festlegung der Kriterien für Erfolgskontrollen erfolgt dementsprechend bereits an früherer Stelle als in der VV vorgesehen.

4.1 Analyse der Ausgangslage

Gemäß VV Nr. 2.1 zu § 7 BHO ist in der Planungsphase zunächst die Ausgangslage sowie der Handlungsbedarf zu analysieren. Dieser Punkt ist auch eine Voraussetzung für Erfolgskontrollen, da ohne Kenntnis der Ausgangslage schwerlich der Erfolg einer Maßnahme beurteilt werden kann.¹⁵⁵ Zudem wird die Analyse der Ausgangslage für die Zielbestimmung benötigt. In der Literatur, die sich mit der allgemeinen Planungsphase von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen befasst, wird bei dieser Analyse regelmäßig der Schwerpunkt auf eine finanzielle Betrachtung gelegt, die für Erfolgskontrollen im Zuwendungsrecht jedoch nicht an erster Stelle steht. Weitergehende Hinweise zur Gestaltung finden sich u.a. in der Literatur zu Evaluationen. Zwar weichen die Darstellungen dort zum Teil stark voneinander ab, gemeinsam mit der vorhandenen Literatur zu Erfolgskontrollen lassen sich aber verschiedene Aspekte identifizieren, die als Richtschnur für die Analyse und Beschreibung der Ausgangslage verwendet werden können:¹⁵⁶

- Welche Problemstellung liegt vor? Welche Schwerpunkte wurden identifiziert?
- Welche Entwicklungen zeichnen sich ab?

¹⁵⁵ BWV (1998), S. 25.

¹⁵⁶ BMF (2011), S. 12; BMWA (2004), S. 11 ff.; BWV (1998), S. 20; EU Kommission (2001), S. 7; Fraunhofer Institut (1996), S. 11 ff.; Freie HH (2001), S. 5 f.; Schelle (2014), S. 110 ff.; Schmidt (2006), S. 198.

- Was sind die Ursachen hierfür? (Bsp.: Entwicklung neuer Technologien.¹⁵⁷)
- Welche Zusammenhänge bestehen?
- Welche Akteure sind direkt beteiligt, welche sonstigen Gruppen/Stakeholder involviert oder (indirekt) betroffen?
- Welche Faktoren wirken auf die Situation ein?
- Wie kann die Situation beeinflusst werden?
- Was sind Fakten, und was für Annahmen werden getroffen? (Bsp.: Netzwerkbildung führt zu Innovationsgewinnen.¹⁵⁸ Hier auch: Annahme der Notwendigkeit staatlichen Handelns.)
- Sonstige relevante Aspekte? Gibt es z.B. Erfahrungen aus vergleichbaren Bereichen, die sich übertragen lassen?

Die EU Kommission rät zusätzlich zu den obigen Punkten zur Erstellung eines „Problem-Baums“, durch den Probleme, Zusammenhänge und Einflussfaktoren visualisiert werden.¹⁵⁹ Im Bereich des Zuwendungsrechts ist insbesondere auf eine detaillierte Darstellung der gesellschaftlichen Situation Wert zu legen, die durch die Förderung beeinflusst werden soll. Die Analyse der Ausgangslage und die Problembeschreibung werden sich regelmäßig mit der Begründung des erheblichen Bundesinteresses überschneiden, gehen jedoch in vielen Punkten darüber hinaus. Das empfohlene Vorgehen bildet die Grundlage für alle folgenden Schritte und kann daher an späterer Stelle die Planung und Konzeption erheblich erleichtern.

¹⁵⁷ Beispiel von Fraunhofer Institut (1996), S. 11.

¹⁵⁸ Beispiel von Hupfer (2007), S. 39.

¹⁵⁹ EU Kommission (2001), S. 8.

4.2 Zielbestimmung als zentrale Herausforderung

„*Rationales Handeln setzt Ziele voraus.*“¹⁶⁰ Zweiter Schritt nach der Analyse der Ausgangslage ist entsprechend VV Nr. 2.1 zu § 7 BHO die Bestimmung von Zielen, Prioritätsvorstellungen und möglichen Zielkonflikten. Dieser Punkt wird dahingehend erweitert, dass an die Zielbestimmung bestimmte Anforderungen gestellt werden, um sachgerechte Erfolgskontrollen zu ermöglichen. Die Definition von Zielen - insbesondere messbarer Ziele - ist nicht nur eine wesentliche Grundlage, sondern kann auch als schwierigste Herausforderung von Erfolgskontrollen angesehen werden.¹⁶¹ Neben ihrer Funktion als Voraussetzung für Erfolgskontrollen dienen Ziele einem mit dem Erfolg verwandten Zweck: Je genauer ein Ziel formuliert wurde, umso einfacher können hiervon Maßnahmen abgeleitet werden. Ohne die Formulierung konkreter Ziele ist es hingegen kaum möglich, darauf ausgerichtete Maßnahmen zu entwickeln. Wie schon Christian Morgenstern treffend formulierte: „*Wer vom Ziel nicht weiß, kann den Weg nicht haben.*“¹⁶² Oder im neueren Sprachgebrauch: Wer das Ziel nicht kennt, wird den Weg nicht finden. Eine wohldurchdachte Zieldefinition ist somit sowohl eine Richtschnur für die Maßnahmengestaltung auf dem Weg zum Erfolg, als auch die Grundlage für die Kontrolle desselbigen.

¹⁶⁰ Janßen (1998), S. 22.

¹⁶¹ Dittrich (2013), § 44, Nrn. 6.13 und 57.5; Freie HH (2001), S. 14.; Krämer/Schmidt (2013), E V, Nr. 3.2.

¹⁶² Christian Morgenstern (1939), Titel des Werks.

4.2.1 Anforderungen an die Zielbestimmung

4.2.1.1 Indikatoren und verwandte Begriffe

Bei der Definition messbarer Ziele macht teilweise die Vielfalt der verwendeten Begriffe Schwierigkeiten. So ist etwa die Rede von Indikatoren, Kennzahlen, Kriterien, Parametern, Messgrößen und der Operationalisierung von Zielen.¹⁶³ Operationalisierung bedeutet umgangssprachlich, dass ein Ziel „messbar gemacht“ wird. Beispielsweise ist das Ziel „Herstellung eines reibungslosen Verkehrsablaufs“ nicht messbar, wohl aber das operationalisierte Ziel „Erhöhung der durchschnittlichen Geschwindigkeit“.¹⁶⁴ Ein operables Ziel ist folglich ein messbares Ziel.¹⁶⁵

Indikatoren sind allgemein „*Kenngrößen, die definiert werden, um Informationen zu nicht unmittelbar messbaren Tatbeständen zu erfassen*“¹⁶⁶. Im Bereich der Zieldefinition dienen Indikatoren daher als Ersatzgrößen zur Bewertung von Zielen, die selbst nicht unmittelbar messbar sind. Es zeigt sich, dass die Begriffe „operable Ziele“ und „Indikatoren“ eng verwandt sind. Denn eine Erhöhung der durchschnittlichen Geschwindigkeit kann auch als Indikator dafür angesehen werden, dass ein reibungsloser Verkehrsablauf hergestellt wurde. In der Regel wird jedoch lediglich die „durchschnittliche Geschwindigkeit“ als Indikator bezeichnet (ohne Tendenz einer Erhöhung oder Verringerung). Ein Indikator kann somit als Größe angesehen werden, anhand der die Erreichung eines (operationalisierten) Ziels gemessen wird. Auch Kennzahlen, Parameter etc. sind solche Messgrößen.

¹⁶³ Siehe z.B. BWV (1998), S. 20; BMWi (2013), S. 9 ff.; Derlien (1976), S. 104; Dittrich (2013), § 44, Nr. 6.13; Dommach (2008), S. 285; Freie HH (2001), S. 5 ff.; Schmidt (2006), S. 199; Schwarz (1983), S. 59.

¹⁶⁴ Schmidt (2006), S. 199.

¹⁶⁵ Freie HH (2001), S. 27.

¹⁶⁶ IfS (2009), S. 21.

Teilweise wird allerdings zwischen Kennzahlen im weiteren und engeren Sinne unterschieden, wobei nur erstere auch Indikatoren umfassen.¹⁶⁷ Der Begriff der Indikatoren wird dann für Fälle verwendet, in denen eine Operationalisierung besonders schwierig ist, und bei denen durch eine Anzahl von Hilfsgrößen bzw. Indikatoren zumindest Anhaltspunkte für die Zielerreichung gegeben werden sollen.¹⁶⁸ So wird die Anzahl der Teilnehmer einer Veranstaltung nicht deren Erfolg widerspiegeln, kann aber ggf. als erster Indikator oder Anhaltspunkt dafür angesehen werden.¹⁶⁹

In jedem Fall stehen sowohl Kennzahlen als auch Indikatoren mit dem zu untersuchenden Sachverhalt in einem kausalen Zusammenhang und korrespondieren mit diesem,¹⁷⁰ wobei die Stärke des Zusammenhangs möglichst groß sein sollte. Eine explizite Unterscheidung der Begriffe scheint daher insbesondere auf dem Gebiet der Erfolgskontrollen wenig zielführend. Auch in der Praxis werden die Begriffe Indikatoren, Kennzahlen, Messgrößen etc. oft synonym verwendet,¹⁷¹ wobei das BMF den Begriff der Indikatoren vorzuziehen scheint.¹⁷²

Indikatoren finden indessen nicht nur bei der Messung der Zielerreichung Anwendung (als Zielindikatoren¹⁷³), sondern auch auf anderen Gebieten, insbesondere im Bereich der Wirkungskontrolle für komplexe Maßnahmen und Programme. Die EU Kommission definiert In-

¹⁶⁷ Gladen (2011), S. 11.

¹⁶⁸ Baum et al. (2013), S. 414; Nullmeier (2005), S. 437.

¹⁶⁹ Beispiel von Freie HH (2001), S. 14.

¹⁷⁰ Silvestrini (2011), S. 62.

¹⁷¹ Siehe z.B. Baum et al. (2013), S. 416 ff.; BWV (1998), S. 20; Dittrich (2013), § 44, Nr. 6.13; Dommach (2008), S. 285; Freie HH (2001), S. 5 ff.; Klages (1993), S. 43; Wintrich (1988), S. 277.

¹⁷² Dies lässt sich aus dem in Abschnitt 2.1.1 erwähnten Auftrag des BMF an das IfS ableiten, Indikatoren für die Evaluierung von Förderprogrammen zu entwickeln. IfS (2009).

¹⁷³ BFUB (2000), S. 24; BMWi (2013), S. 9, Nr. 3.1.2.

dikatoren allgemein „als Maß für ein zu erreichendes Ziel, eine Resource oder eine erzielte Wirkung, für eine erfasste Qualität oder für eine Kontextvariable“¹⁷⁴. Bei Indikatorensystemen bzw. Wirkungsmodellen wird oftmals entsprechend der logischen Abfolge eines Projekts zwischen Input-, Output-, Ergebnis- (Outcome-), und Wirkungs- (Impact-) Indikatoren unterschieden.¹⁷⁵ In der Literatur werden derartige Modelle und Indikatoren für eine Reihe verschiedener Politikfelder diskutiert.¹⁷⁶

4.2.1.2 Zielbestimmung nach den SMART-Kriterien

Für die Zielbestimmung hat sich über die letzten Jahrzehnte eine bekannte Zielsetzungsformel entwickelt, die für Erfolgskontrollen verwendet werden kann und auch vom BWV empfohlen wird.¹⁷⁷ Es handelt sich hierbei um das Akronym „SMART“, wobei jeder Buchstabe für eine unterschiedliche Anforderung an die Zielformulierung steht. Die Ursprünge des Akronyms sind umstritten, da die einzelnen Elemente bereits seit langer Zeit in der Arbeitspsychologie bekannt sind¹⁷⁸ und von verschiedenen Autoren mehrmals auf unterschiedliche Weise zusammengesetzt wurden, bevor die endgültigen SMART-

¹⁷⁴ EU Kommission (2006), S. 8.

¹⁷⁵ BFUB (2000), S. 25 ff.; EU Kommission (2001), S. 11; EU Kommission (2006), S. 8 ff.; IfS (2009), S. 23 ff. und Tabelle 4.1, S. 60; Silvestrini (2011), S. 63.

¹⁷⁶ Z.B. Integrationsindikatoren, Integrationsbeauftragter Berlin (2007); Indikatoren zur Wirksamkeit von Vorschriftenumsetzungen, Hamacher et al. (2005); Nachhaltigkeitsindikatoren, Destatis (2014) und Heiland et al. (2003); Sozialindikatoren, Beywl et al. (2004).

¹⁷⁷ BWV (2013), Nrn. 4.9.4 und 5.2.3.

¹⁷⁸ Siehe z.B. Schwarz (1983), S. 61 ff.

Kriterien Gestalt annahmen.¹⁷⁹ Daher existiert auch keine „richtige“ Auslegung des jeweiligen Buchstabens, sondern die Auslegung erfolgt entsprechend den Anforderungen des jeweiligen Anwendungsgebiets.

Entsprechend der h.M. sollten gut formulierte Ziele folgende Voraussetzungen bzw. Kriterien erfüllen.¹⁸⁰ Sie sollten:

S - spezifisch,

M - messbar,

A - anspruchsvoll (auch z.B.: angemessen, attraktiv, akzeptiert),

R - realistisch (auch z.B.: relevant) und

T - terminiert sein.

Ziele sollten zunächst *spezifisch* sein. Dies bezieht sich auf eine unmissverständliche, konkrete Formulierung mit eindeutigem kausalem Bezug zur Sache, so dass keine abweichenden Interpretationen möglich sind. *Messbarkeit* ist gegeben, wenn es sich wie dargestellt um operable Ziele handelt, die (anhand von Indikatoren) gemessen werden können. Die Forderung nach *anspruchsvollen* Zielen soll verhindern, dass zu niedrige Ziele gesteckt werden. Hierbei handelt es sich entsprechend VV Nr. 2.2 zu § 7 BHO um die Soll-Größe für den Soll-Ist-Vergleich. In dieser Hinsicht weist die SMART-Formel nicht explizit darauf hin, dass auch der Ausgangszustand zu ermitteln ist, dies ergibt sich lediglich aus dem Zusammenhang - denn die Soll-Größe ist ohne die Erhebung des Ausgangszustands als Referenzgröße wertlos.

¹⁷⁹ Es wird allgemein vermutet, dass die wesentlichen Inhalte auf die Zielsetzungstheorie (Goal-Setting-Theory) von Locke/Latham (1990) und die Theorie des Führens durch Zielvereinbarung (Management by Objectives) von Drucker (1954) zurückgehen. Explizit genannt wird der Begriff der „SMART-Ziele“ jedoch erstmals in einem Artikel von Doran (1981).

¹⁸⁰ BAG (1997), S. 21; BMI (2012), S. 18; BWV (2013), Nr. 4.9.4; EU Kommission (2001), S. 13; Landesvereinigung für Gesundheit Bremen e.V. (2011), S. 11.

Das Kriterium *anspruchsvoller* Ziele ist auch hinsichtlich einer wirtschaftlichen Verwendung von Fördermitteln von Bedeutung. Das zuständige Fachreferat wird hierdurch gezwungen, sich explizit damit auseinanderzusetzen, was mit einer Maßnahme eigentlich erreicht werden soll und welche Größenordnung der Zielerreichung erwartet werden kann. Dies fördert eine fachlich intensive Erarbeitung des jeweiligen Themas. Sofern Schwierigkeiten bestehen, eine geeignete Soll-Größe festzulegen, sollte nach möglichst vergleichbaren Sachzusammenhängen gesucht werden, die etwa mit Hilfe von Benchmarking als Vergleich herangezogen werden können.¹⁸¹

Die gesteckten Ziele sollten außerdem *realistisch* und tatsächlich erreichbar sein. Zuletzt ist ein Zeitrahmen festzulegen, in dem das jeweilige Ziel erreicht werden soll, es muss sich also um ein *terminiertes* Ziel handeln. Hierbei ist darauf hinzuweisen, dass dieser Zeitraum nicht zwingend dem Projektzeitraum entsprechen muss, da die Zielerreichung wie in Abschnitt 2.2.1 dargestellt meist nicht mit der Erfüllung des Zweckes gleichzusetzen ist. Insbesondere im Bereich von Programmen oder Förderrichtlinien haben zudem mehrere Projekte Einfluss auf die Zielerreichung, wobei regelmäßig unterschiedliche Projektzeiträume vorliegen.¹⁸²

Die SMART-Kriterien werden auf Bundesebene z.B. im Bereich der Gesundheitsförderung ausdrücklich empfohlen. So wurde im Rahmen des Nationalen Aktionsplans „IN FORM - Deutschlands Initiative für gesunde Ernährung und mehr Bewegung“ der Leitfaden „Von gefühlt zu gemessen“¹⁸³ herausgegeben, der die Anwendung der SMART-

¹⁸¹ Für Literatur zu Benchmarking siehe z.B. van Bandemer (2005), S. 444 ff.; Duda (2005), S. 40 ff.; Krömmelbein/Sieg (2008), S. 89 ff.

¹⁸² BAG (1997), S. 21; BMI (2012), S. 18; EU Kommission (2001), S. 13; Landesvereinigung für Gesundheit Bremen e.V. (2011), S. 11.

¹⁸³ Landesvereinigung für Gesundheit Bremen e.V. (2011).

Kriterien unter anderem für die Erstellung von Projektanträgen ausführlich erläutert und illustriert. Ein übergeordnetes politisches Ziel, das die SMART-Kriterien erfüllt, könnte im Bereich Gesundheit beispielsweise die Reduzierung des Anteils Jugendlicher im Alter von zwölf bis sechzehn Jahren mit Übergewicht (entsprechend Body Mass Index o.ä.) innerhalb der nächsten zehn Jahre um 30 Prozent sein.¹⁸⁴ Auch die EU Kommission schlägt die Anwendung der SMART-Kriterien bei der Formulierung von Zielen im Rahmen von Förderprogrammen vor.¹⁸⁵

4.2.2 Aufbau einer Zielstruktur

Bei der Zielformulierung ist es grundsätzlich - auch im Hinblick auf die spätere Erarbeitung von Wirkungszusammenhängen - hilfreich, eine Zielstruktur oder ein Zielsystem zu erarbeiten. Eine Gliederung in Teilziele sieht schon VV Nr. 2.1 zu § 7 BHO vor, und auch das BMF spricht von einer Hierarchisierung der Ziele bzw. von Teil- oder Unterzielen.¹⁸⁶ Hierbei ist zwischen verschiedenen Ausgangslagen zu unterscheiden. Einerseits kann es sich um die Aufteilung eines Oberziels in Teil- und Unterziele handeln. In diesem Fall kann die Struktur beispielsweise entsprechend einer Pyramide durch Zielebenen hierarchisiert und geordnet werden, wobei die einzelnen Elemente wiederum durch Zielketten verbunden werden, um die Zielstruktur zu veranschaulichen. Auch Auswirkungen einzelner Ziele untereinander können in einer solchen Struktur erfasst werden. Problematischer wird die Darstellung, wenn Ziele vorliegen, die untereinander priorisiert werden müssen. Dies ist insbesondere dann geboten, wenn es sich um

¹⁸⁴ Modifiziertes Beispiel von Landesvereinigung für Gesundheit Bremen e.V. (2011), S. 15.

¹⁸⁵ EU Kommission (2001), S. 13.

¹⁸⁶ BMF (2011), S. 22.

konkurrierende oder gegenläufige Ziele handelt. In diesem Fall muss eine Zielstruktur erarbeitet werden, aus der die Priorisierung (mit Haupt- und Nebenzielen) hervorgeht.¹⁸⁷ Zu beachten ist, dass die Zielstruktur an dieser Stelle noch keine Aussagen zu den Maßnahmen enthält, durch die die Ziele erreicht werden sollen. Diese Erweiterung erfolgt erst bei der Wirkungsanalyse. Eine Überschneidung operabler Ziele mit übergeordneten Bezeichnungen von Maßnahmenpaketen ist jedoch möglich. Das folgende Beispiel aus der Gesundheitsförderung veranschaulicht eine mögliche Zielstruktur:

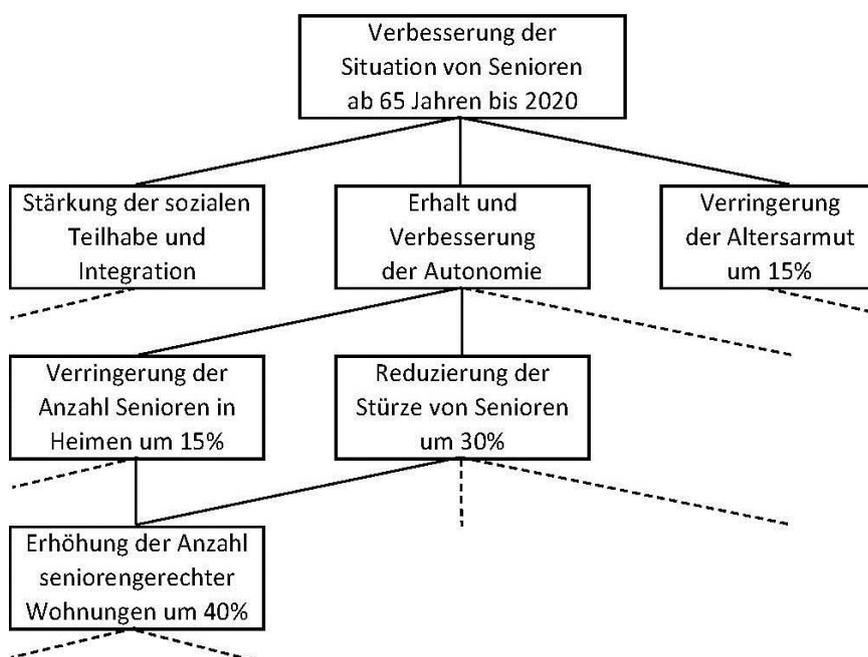


Abbildung 2: Beispiel einer Zielstruktur¹⁸⁸

Bei der Erarbeitung sollten so früh wie möglich Ziele definiert werden, die den SMART-Kriterien genügen, wobei auch die Leitungsebene und die Politik gefragt sind. So wurde etwa das Ziel des Klima-

¹⁸⁷ BMF (2011), S. 12; Dommach (2008), S. 285; Freie HH (2001), S. 14 f.; Krämer/Schmidt (2013), C I, Rn. 11 und E V, Nr. 3.2; Schmidt (2006), S. 198 ff.; Wintrich (1988), S. 277.

¹⁸⁸ Eigene Darstellung in Anlehnung an ein Beispiel von Landesvereinigung Gesundheit Bremen e.V. (2011), S. 25 ff.

schutzes auf europäischer Ebene durch die angestrebte Reduzierung des Kohlendioxid-Ausstoßes um mindestens 40 Prozent bis 2030 (im Vergleich zu 1990) konkretisiert.¹⁸⁹ Hierbei ist es Aufgabe der Verwaltung, zu beraten und bei der Formulierung geeigneter Ziele zu unterstützen.¹⁹⁰ Zwar mag etwa die Forderung nach der regelmäßigen Aufnahme derartiger Ziele in Regierungserklärungen noch zu optimistisch sein, beispielsweise: „*Diese Regierung will bis 1981 eine Steigerung des Pro-Kopf-Einkommens in Höhe von 3 Prozent erreichen.*“¹⁹¹ Nichtsdestotrotz wird sich die Situation nur verbessern, wenn der Bedarf an geeigneten Zielformulierungen kontinuierlich kommuniziert und verdeutlicht wird.

4.3 Analyse der Handlungsalternativen

VV Nr. 2.1 zu § 7 BHO sieht als nächsten Teilaspekt der Planung das Aufzeigen relevanter Lösungsmöglichkeiten vor.¹⁹² In der Praxis folgt daher - auf der Basis der gesetzten Ziele - die Entwicklung von Maßnahmen. Dieser Schritt hängt naturgemäß von der fachlichen Ausrichtung des Projekts und vom jeweiligen Sachverhalt ab, so dass hierzu keine allgemeine Anleitung gegeben werden kann. Einige Hinweise zu diesem Thema finden sich in den Ausführungen des BMF.¹⁹³ Die konkrete Ausgestaltung der Maßnahmen kann jedoch im nun folgen-

¹⁸⁹ Tagesschau Online, EU-Klimapolitik, online verfügbar unter: www.tagesschau.de/ausland/euklimapaket-101.html; Zeit Online, EU-Klimapolitik, online verfügbar unter: www.zeit.de/politik/2014-10/klimaziele-eu-gipfel.

¹⁹⁰ BWV (1998), S. 25; Freie HH (2001), S. 7.

¹⁹¹ Böhret (1979), S. 68.

¹⁹² Die in der VV weiterhin geforderte Darstellung der Nutzen und Kosten der Handlungsalternativen wird auf die spätere Wirtschaftlichkeitsuntersuchung verschoben. Die Betrachtung der finanziellen Auswirkungen auf den Haushalt bleibt außen vor.

¹⁹³ BMF (2011), S. 14 f.

den Schritt durch die Analyse der einzelnen Handlungsalternativen unterstützt und optimiert werden.

Gemäß VV Nr. 2.1 zu § 7 BHO müssen die einzelnen Lösungsmöglichkeiten auf ihre Eignung zur Zielerreichung untersucht werden. In Bezug auf die Planung von Erfolgskontrollen ist an dieser Stelle eine Analyse der Handlungsalternativen sowohl hinsichtlich ihrer erwarteten Wirkung als auch ihrer Wirtschaftlichkeit durchzuführen. Diese Analysen dienen primär als planerische Grundlage für die späteren Wirkungs- und Wirtschaftlichkeitskontrollen, wobei u.a. sichergestellt wird, dass alle benötigten Daten aus der Planungsphase zur Verfügung stehen:¹⁹⁴ *„Eine Wirkungskontrolle [...] sollte in der Regel nicht in Angriff genommen werden, wenn eine Maßnahme bereits läuft oder weitgehend abgeschlossen ist, weil nachträglich kaum eine Chance besteht, die Ausgangssituation [...] festzustellen und hinreichende Daten für die Entwicklung der Erfolgsindikatoren zu erhalten.“*¹⁹⁵

Diese Analysen sollten jedoch auch bei Maßnahmen durchgeführt werden, für die gemäß VV Nr. 11a.2 zu § 7 BHO keine Wirkungs- und Wirtschaftlichkeitskontrollen notwendig sind. Denn die Analysen dienen der ex-ante Betrachtung des Erfolgs und sollten im Gesamtkonzept einer Erfolgskontrolle nicht fehlen.¹⁹⁶ Die eingehende Auseinandersetzung mit den Wirkungen und der Wirtschaftlichkeit einer Maßnahme gebieten zudem sowohl die Sorgfaltspflicht als auch der wirtschaftliche Umgang mit Fördermitteln.

¹⁹⁴ BWV (1998), S. 20.

¹⁹⁵ Eekhoff (1986), S. 69.

¹⁹⁶ BMWi (2013), S. 3, Fußnote 4; EU Kommission (2001); Fraunhofer Institut (1996), S. 20.

4.3.1 Wirkungsanalysen

In der Praxis besteht die Gefahr, dass auf Wirkungsanalysen verzichtet wird. Diese kann z.B. dadurch begründet sein, dass die in der Literatur vorgeschlagenen Verfahren und Wirkungsmodelle oftmals sehr komplex sind oder Kenntnisse wissenschaftlich-methodischer Verfahren voraussetzen, etwa der empirischen Wirtschafts- und Sozialforschung.¹⁹⁷ Je nach Umfang eines Projekts ist die Anwendung derartiger Verfahren möglicherweise nicht immer angemessen. *„Ausgewichen werden kann aber auf Grundsatzüberlegungen darüber, in welcher Weise die Maßnahme mit der Zielsetzung zusammenhängt.“*¹⁹⁸

So kann beispielsweise aus den komplexeren Wirkungsmodellen ein vereinfachtes, praktikables Verfahren abgeleitet werden, um Wirkungszusammenhänge darzustellen und zu veranschaulichen. Als Grundlage kann die graphische Darstellung der bereits erstellten Zielstruktur dienen. Diese wird um die voraussichtlichen Wirkungen erweitert, indem im ersten Schritt die Maßnahmen zu dem jeweiligen Ziel, zu dessen Erreichung sie beitragen sollen, hinzugefügt werden. So kann das Ziel einer Reduzierung der Stürze von Senioren durch verschiedene Maßnahmenpakete erreicht werden. Einerseits können über eine Verbesserung der Muskelkraft und Bewegungskoordination die körperlichen Fähigkeiten der Senioren erhöht und somit Stürze vermieden werden. Hier ist z.B. an eine Erweiterung des Angebots spezieller Fitnesskurse für Senioren, Tanznachmittage oder begleitete Spaziergänge zu denken, wobei die Verbesserung der körperlichen Fähigkeiten etwa über Belastungstests gemessen werden kann. Andererseits könnte die Sturzgefahr durch Veränderungen der wohnlichen Bedingungen reduziert werden. So könnten z.B. Begehungen von

¹⁹⁷ Siehe z.B. BFUB (2000), S. 25 ff.; BMWi (2013), S. 10 ff.; EU Kommission (2006), S. 8 ff.; Freie HH (2001), S. 4; IfS (2009), S. 23 ff.

¹⁹⁸ Freie HH (2001), S. 4.

Wohnkomplexen mit Hausverwaltungen stattfinden, Beratungen zur Reduzierung von Stolperfallen durchgeführt sowie die nötigen Umbaumaßnahmen gefördert werden:¹⁹⁹



Abbildung 3: Ausschnitt einer Wirkungsanalyse²⁰⁰

Im Gesamtbild wird die Wirkungskette von der Einzelmaßnahme über das direkt zu beeinflussende Ziel bis hin zum übergeordneten Oberziel visualisiert. Im zweiten Schritt müssen sowohl positive als auch negative Nebenwirkungen der Maßnahmen eingezeichnet werden, d.h. solche Auswirkungen, die mit der Zielerreichung nicht im direkten Zusammenhang stehen. Der Bau seniorengerechter Wohnungen könnte sich beispielsweise positiv auf die generelle Lage am Wohnungsmarkt auswirken. Im dritten Schritt werden positive und negative Einflussgrößen hinzugefügt, die ihre Ursache außerhalb der Maßnahmen haben, also externe Wirkungen. So wird eine generelle Wohnungsnot die Erhöhung der Anzahl seniorengerechter Wohnungen erschweren. Die Wirkungsketten können beliebig gestaltet werden, wobei eine mög-

¹⁹⁹ Beispiel von Landesvereinigung Bremen e.V. (2011), S. 25 ff.

²⁰⁰ Eigene Darstellung in Anlehnung an Beispiel von Landesvereinigung Gesundheit Bremen e.V. (2011), S. 25 ff.

lichst anschauliche Struktur anzustreben ist. Neben der grafischen Darstellung sollte aus Gründen der Übersichtlichkeit zusätzlich eine separate Beschreibung der einzelnen Elemente erfolgen.²⁰¹

Ähnlich wie bei der Analyse der Ausgangslage sind des Weiteren die zugrunde gelegten Annahmen aufzuzeigen, bzw. es muss erläutert werden, welche Prämissen für das Eintreten einer gewünschten Wirkung vorliegen müssen.²⁰² Annahmen sind zu begründen, z.B. aus welchem Grund die Förderung von Netzwerkbildung zu Innovationsgewinnen führt.²⁰³ Sollten bei der Analyse Faktoren identifiziert werden, die mit Unsicherheit behaftet sind, so ist auch dies kenntlich zu machen. Im Fall größerer Risiken kann es notwendig sein, eine umfassende Risikobewertung durchzuführen, wie es § 7 Abs. 2 BHO fordert. Auch die EU Kommission befürwortet dies: „*Risk management is a fundamental part of programme design.*“²⁰⁴ Hilfestellung für die Durchführung von Risikobewertungen findet sich je nach Sachlage in der Literatur.²⁰⁵

Zuletzt muss untersucht und dokumentiert werden, welche Daten erhoben werden müssen, um die Wirkungen erfassen zu können. Eine

²⁰¹ Die vorgestellte Darstellung leitet sich aus einer Vereinfachung der in Abschnitt 4.2.1.1 vorgestellten Wirkungsmodelle ab, wobei der Input außer Acht gelassen wird. Auch kann für eine vereinfachte Darstellung neben dem Output auf eine Unterscheidung zwischen Ergebnis (Outcome) und Wirkung (Impact) verzichtet werden. Siehe z.B. BFUB (2000), S. 24; Klages (1993), S. 42; Nullmeier (2005), S. 431.

²⁰² BMF (2011), S. 14 f.; IfS (2009), S. 61; Silvestrini (2011), S. 68 ff.

²⁰³ Beispiel von Hupfer (2007), S. 39.

²⁰⁴ EU Kommission (2001), S. 17.

²⁰⁵ Siehe z.B. DeMarco/Lister (2003); Rohrschneider (2006); Schelle (2014), S. 119 ff.; Schnorrenberg/Goebels (1997).

graphische Darstellung könnte etwa wie folgt aussehen:

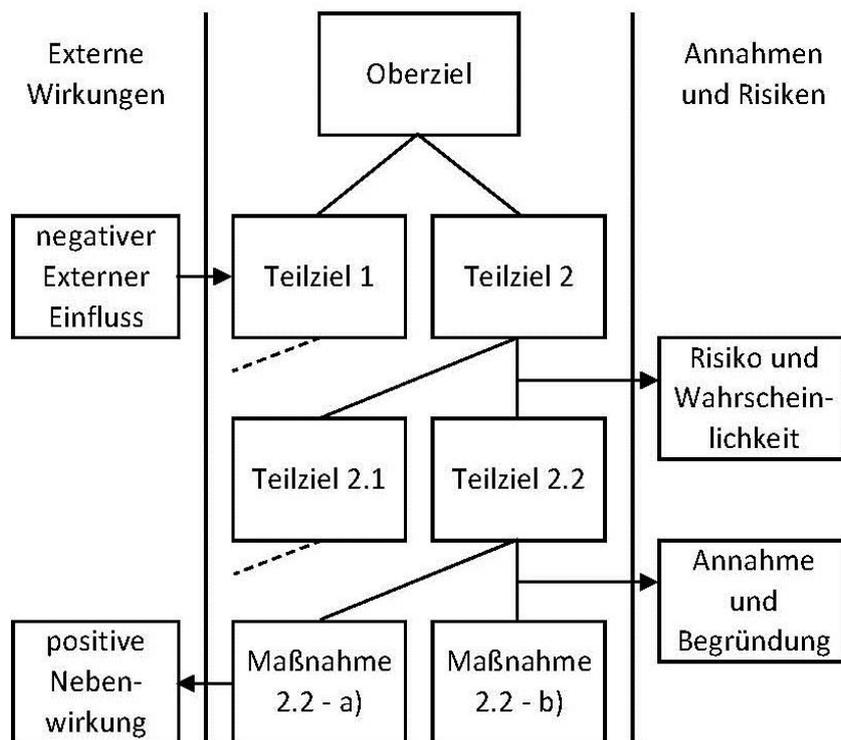


Abbildung 4: Erweiterte Wirkungsanalyse²⁰⁶

Derartige Wirkungsanalysen unterstützen die späteren Kontrollen neben den bereits erläuterten Aspekten dadurch, dass sie die Identifizierung der Ursachen erheblich erleichtern, wenn ein (Teil-) Ziel nicht erreicht werden konnte. Bei begleitenden Erfolgskontrollen kommt eine solche Analyse z.B. zum Einsatz, um die Auswirkungen neu aufgetretener externer Einflüsse, eingetretener Risiken oder unerwarteter Abweichungen vom geplanten Projektverlauf auf die Zielerreichung abschätzen und rechtzeitig Informationen für Nachsteuerungsbedarf liefern zu können. Die Qualität der Kontrollen wird somit wiederum durch die Qualität der in der Planung durchgeführten Analysen beeinflusst.²⁰⁷

²⁰⁶ Eigene Abbildung.

²⁰⁷ BMF (2011), S. 31 f.; BMWi (2013), S. 24; BWV (1998), S. 17; BWV (2013), Nr. 5.3; Silvestrini (2011), S. 169; Wintrich (1988), S. 278.

Zu beachten ist, dass wie in Abschnitt 3.2.2.2 dargestellt, im zweiten Schritt nicht nur positive, sondern auch mögliche negative Auswirkungen der Maßnahmen in Betracht gezogen werden müssen. Wirkungsanalysen bereiten hierdurch nicht nur die Wirkungskontrollen optimal vor, sondern geben zusätzlich Hinweise auf die Maßnahmengestaltung. Denn im Rahmen der Planungsphase ist es oftmals noch möglich, durch geeignete Vorkehrungen oder geringfügige Planänderungen negative Auswirkungen zu vermeiden oder ihnen zumindest vorzubeugen. Eventuell wird an diesem Punkt sogar festgestellt, dass eine Maßnahme mit einem so hohen Risiko negativer Auswirkungen behaftet oder riskanten negativen externen Einflüssen in einem solchen Maß unterworfen ist, dass eine Durchführung nicht zu verantworten wäre. Ähnlich verhält es sich bei „Mitnahme-Effekten“, die vorliegen, wenn ein Zuwendungsempfänger eine Maßnahme auch ohne Förderung durchgeführt hätte.²⁰⁸ Diese können ebenfalls ggf. verhindert werden, wenn die Gefahr ihres Auftretens früh genug erkannt wird.²⁰⁹

Je nach Art und Umfang eines Projekts kann der Aufwand für die Wirkungsanalyse variieren. Bei größeren Maßnahmen oder Förderprogrammen sollte auf komplexere Wirkungsmodelle zurückgegriffen werden, die den Erfordernissen umfangreicher Projekte gerecht werden. Diese arbeiten unter anderem mit den in Abschnitt 4.2.1.1 vorgestellten Wirkungsindikatoren und werden auch von der EU Kommission empfohlen.²¹⁰

²⁰⁸ BWV (1998), S. 24; IfS (2009), S. 20; Krämer/Schmidt (2013), E V, Nr. 3.5; Rechnungshof BW (2013), S. 58.

²⁰⁹ BMF (2011), S. 32; BWV (1998), S. 17; BWV (2013), Nr. 5.3.

²¹⁰ EU Kommission (2006), S. 9.; IfS (2009), S. 18 ff. Für weitere Wirkungsmodelle siehe z.B. Vedung (1999), S. 144 ff. Eine alternative graphische Darstellungsweise komplexer Wirkungszusammenhänge findet sich z.B. bei Hellstern/Wollmann, S. 162.

4.3.2 Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen

Bei Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen ist wie in Abschnitt 3.2.2.3 erläutert zwischen Vollzugs- und Maßnahmenwirtschaftlichkeit zu unterscheiden. Die Planungsphase dient hinsichtlich der Vollzugswirtschaftlichkeit primär dazu, den Ressourcenverbrauch zu antizipieren. Diese Größe wird wiederum für die Durchführung von Erfolgskontrollen als Vergleichswert benötigt. Folglich muss an dieser Stelle eine ausführliche Planung der Ressourcen erfolgen und dokumentiert werden.²¹¹

Die Betrachtung der Maßnahmenwirtschaftlichkeit soll sicherstellen, dass die Handlungsalternative mit der günstigsten Relation von Nutzen und Mitteleinsatz gewählt wird. Der Mitteleinsatz lässt sich bei Fördermaßnahmen in der Regel problemlos bestimmen, zusätzlich können ggf. die üblichen Verfahren der Investitionsrechnung zum Einsatz kommen. Es verbleibt somit die Frage des Nutzens der Maßnahmen. In der Theorie sollten hierfür im Bereich des Zuwendungsrechts primär Kosten-Nutzen-Analysen und Nutzwertanalysen verwendet werden. Wie in Abschnitt 3.2.4 diskutiert besteht allerdings die Vermutung, dass diese Verfahren in der zuwendungsrechtlichen Praxis kaum Anwendung finden. Insbesondere eine Monetarisierung des Nutzens kann in vielen Bereichen schwer durchführbar sein oder auf Widerstand stoßen. Der Nutzen kann jedoch anhand anderer Kriterien eingeschätzt werden, die in engem Zusammenhang mit Erfolgskontrollen stehen.²¹²

Den zentralen Hinweis auf den Nutzen einer Maßnahme gibt die Qualität der Zielformulierung und der Wirkungsanalyse der jeweiligen Maßnahme. Je genauer sich die Kriterien für die Zielerreichung einer

²¹¹ BWV (1998), S. 18; BMF (2011), S. 32 f.

²¹² BMF (2011), S. 21.

Maßnahme im Vorfeld definieren lassen, umso besser kann auch der voraussichtliche Nutzen dieser Maßnahme eingeschätzt werden. Ist es nicht möglich, Ziele z.B. gemäß den SMART-Kriterien zu definieren, und gelingt es insbesondere nicht, messbare Ziele zu finden, so ist es kaum möglich, den Nutzen der betroffenen Maßnahme abzuschätzen. Folglich kann auch die Argumentation, mit der die Kosten einer solchen Maßnahme gerechtfertigt werden sollen, nur ins Leere laufen. Ähnlich verhält es sich mit den Wirkungen einer Maßnahme - sind diese kaum absehbar, nur schwer beschreibbar, oder besteht ein fragwürdiger kausaler Zusammenhang, kann der Nutzen dieser Maßnahme schwerlich begründet werden. Im Zusammenhang mit Förderprogrammen ersetzt das BMF den Begriff „Nutzen“ sogar durch die Wirkung: „[...] Mit einem vorgegebenen Haushaltsansatz soll eine größtmögliche Wirkung im Sinne der Zielsetzung der Förderung erzielt werden.“²¹³ Je mehr eine Maßnahme unter Berücksichtigung aller Wirkungen zu der Erreichung eines gut definierten Ziels beiträgt, umso größer wird folglich auch ihr Nutzen sein. Somit können neben der Durchführung der üblichen Wirtschaftlichkeitsrechnungen auch diese Kriterien für die Analyse des Nutzens einer Maßnahme herangezogen werden.²¹⁴

Werden derartige Kriterien in der Planungsphase nicht berücksichtigt, so wird hierdurch die Analyse des Nutzens bei der späteren Erfolgskontrolle erheblich erschwert oder sogar unmöglich, und somit auch die Überprüfung der wirtschaftlichen Verwendung der Fördermittel.²¹⁵ Der BWV weist zudem darauf hin, dass bei wesentlichen Änderungen, die aufgrund einer begleitenden Erfolgskontrolle erfolgen, auch die

²¹³ Ebenda, S. 22.

²¹⁴ BT-Drucks. 16/7100, Nr. 3.2.2 - Bemerkungen des BRH (2007).

²¹⁵ Zavelberg (1986), S. 117.

Wirtschaftlichkeit erneut überprüft werden sollte.²¹⁶ Ohne eine geeignete vorangegangene Wirtschaftlichkeitsuntersuchung ist auch dies nicht möglich bzw. wird unnötig erschwert. Um die Entscheidungsfindung für die Erfolgskontrolle nachvollziehbar zu machen, sollte der abgeleitete Nutzen der einzelnen Handlungsalternativen daher unter Zuhilfenahme der genannten Kriterien deutlich und transparent erläutert werden. Aus dem gleichen Grund sollte auch begründet werden, weshalb eine Alternative nicht gewählt wurde, und welche Annahmen²¹⁷ getroffen wurden.²¹⁸

4.4 Inhaltliche und zeitliche Ablaufplanung

Im letzten Schritt der Planung von Erfolgskontrollen muss eine Übersicht darüber erstellt werden, welche Daten benötigt werden, wie diese erhoben und ausgewertet werden sollen, wie die Verantwortlichkeiten verteilt sind und welche weiteren Schritte durchzuführen sind. Zudem muss ein Struktur- und Ablaufplan in zeitlicher Hinsicht sowie eine detaillierte Beschreibung der geplanten Maßnahmen angefertigt werden. Je gründlicher diese Punkte in der Planung bearbeitet werden, umso einfacher gestaltet sich die spätere Erfolgskontrolle.

²¹⁶ BWV (2013), Nr. 5.4.4.

²¹⁷ Sofern die Entscheidung für eine Maßnahme von unsicheren Annahmen abhängt, kann an dieser Stelle ggf. eine Sensitivitäts- oder Szenarioanalyse für die Entscheidungsfindung notwendig sein. Eine vorgeschaltete Risikobetrachtung ist an dieser Stelle nicht mehr notwendig, sofern sie bereits bei den vorhergehenden Analysen durchgeführt wurde und die Risiken somit auch an dieser Stelle mit einbezogen werden. Siehe z.B. BMF (2011), S. 27 f.

²¹⁸ BT-Drucks. 16/7100, Nr. 3.3.2.1 - Bemerkungen des BRH (2007); BMF (2011), S. 123.

4.4.1 Datenerfassung

Zunächst muss gemäß VV Nr. 11a.2 zu § 44 BHO entschieden werden, ob für den jeweils vorliegenden Fall, wie in Abschnitt 3.2.2 erläutert, eine einfache Erfolgskontrolle (Zielerreichungskontrolle) genügt, oder ob eine umfassende Erfolgskontrolle (inklusive Wirkungs- und Wirtschaftlichkeitskontrolle) sachgerecht ist. Darauf aufbauend muss anhand der erarbeiteten Ziele und Analyseergebnisse festgelegt werden, welche Daten erhoben werden müssen. Dies können sowohl Daten sein, die unmittelbar aus dem Projekt selbst resultieren, als auch externe und statistische Daten. Auch die technische Erfassung, Aufbereitung und Speicherung der Daten muss geplant werden. Besonderes Augenmerk ist auf die Erfassung des Ausgangszustands und derjenigen Daten zu legen, die während der Projektdurchführung erhoben werden müssen und nachträglich nicht mehr beschaffbar sind. Bei begleitenden Erfolgskontrollen steht die Erfassung der Daten bzw. Indikatoren im Vordergrund, die eventuellen Nachsteuerungsbedarf anzeigen sollen. Auch eine Überprüfung der zugrunde gelegten Annahmen und Risiken ist einzuplanen.²¹⁹

4.4.2 Zeitplanung und Verantwortlichkeiten

Der Zeitplan muss sowohl die Zeitpunkte der Datenerhebungen als auch der eigentlichen Durchführung der begleitenden und abschließenden Erfolgskontrollen enthalten. VV Nr. 2.2 zu § 7 BHO weist darauf hin, dass für die Durchführung begleitender Kontrollen individuelle Zeitpunkte definiert werden müssen, an denen abgrenzbare Ergebnisse oder Teilrealisierungen zu erwarten sind. In vielerlei Hinsicht wird sich der Zeitplan an dem Projektplan orientieren, sich aller-

²¹⁹ BMF (2011), S. 31; BWV (1998), S. 21; EU Kommission (2001), S. 22 f.; IfS (2009), S. 62; Janßen (1998), S. 195 f.

dings nicht in allen Punkten mit diesem überschneiden. So muss die Erhebung des Ausgangszustands regelmäßig vor Maßnahmenbeginn stattfinden und sich somit an dem Projektstart ausrichten. Insbesondere die Zielerreichung wird jedoch, wie in Abschnitt 2.2.1 dargelegt, in den meisten Fällen nicht mit der Erfüllung des Zweckes einhergehen. Gerade bei Förderprogrammen oder Richtlinien wird dies grundsätzlich der Fall sein. Somit ist ein geeigneter Zeithorizont für die Kontrolle der Zielerreichung einzuplanen. Ein Problem stellt sich bei Einzelprojekten, wenn die zugewandene Stelle vorwiegend mit befristeten Projektstellen ausgestattet ist. In diesen Fällen stehen die Mittel für Projektmitarbeiter in der Regel nur bis zum Abschluss des eigentlichen Projekts zur Verfügung, so dass nach Projektabschluss ggf. keine Projektmitarbeiter mehr für die Analyse der späteren Zielerreichung vorhanden sind. Dieses Problem muss über eine geeignete Festlegung der durchführenden Stelle der abschließenden Erfolgskontrolle gelöst werden. Ansonsten kann für die Zeitplanung die allgemeine Literatur zur Projektplanung²²⁰ herangezogen werden, um z.B. eine sinnvolle Gliederung in Abschnitte oder Arbeitspakete vorzunehmen und Meilensteine zu definieren.²²¹

Um sicherzustellen, dass alle Daten wie geplant erhoben und die Erfolgskontrolle insgesamt wie vorgesehen durchgeführt wird, müssen die Zuständigkeiten soweit wie möglich im Vorfeld bestimmt werden. Dies schließt auch Tätigkeiten wie die Aufbereitung und Auswertung der Daten oder das Anfertigen von Berichten ein. Falls die Mitarbeit oder Hilfe von externen Stellen benötigt wird, sind auch hierfür die

²²⁰ Siehe z.B. Pfetzinger/Rohde (2011), S. 233 ff; Schelle (2014), S. 129 ff. und S. 237 ff.

²²¹ BMI (2012), S. 25 f.; BWV (1998), S. 21; BWV (2013), Nrn. 3.8 und 5.1.4; EU Kommission (2001), S. 5 und S. 22; Freie HH (2001), S. 5 f.; Janßen (1998), S. 198 ff.

notwendigen Schritte einzuleiten. Die Verantwortlichkeiten sind besonders sorgfältig für den Fall festzulegen, dass bei einer begleitenden Erfolgskontrolle Nachsteuerungsbedarf festgestellt wird, da gerade in diesen Situationen oftmals erhöhter Arbeitsaufwand unter knappen zeitlichen Ressourcen anfällt.²²²

4.4.3 Auflagen im Zuwendungsbescheid

Nach VV Nr. 4.2.9 zu § 44 ist es möglich, Auflagen gemäß § 36 Abs. 2 Nr. 4 VwVfG in den Zuwendungsbescheid einzubinden, um begleitende und abschließende Kontrollen des Erfolgs zu ermöglichen.²²³

Von diesem Instrument kann ausschließlich in der Planungsphase Gebrauch gemacht werden, da die Zuwendungsempfänger nachträglich nicht mehr zu den gewünschten Auflagen verpflichtet werden können. Durch Auflagen können vom Zuwendungsempfänger benötigte Daten eingefordert werden. Als Beispiel kann die Förderung von Modell- und Demonstrationsvorhaben im Bereich Landwirtschaft dienen.²²⁴

Hier spielt etwa die Durchführung von Hoftagen eine Rolle, um die Anwendbarkeit neuer Verfahren in der Praxis zu demonstrieren. Die Zuwendungsempfänger können durch Auflagen etwa dazu verpflichtet werden, die Anzahl Besucher sowie deren wesentliche Merkmale hinsichtlich ihrer landwirtschaftlichen Ausrichtung zu erheben. So kann z.B. festgestellt werden, welche Breitenwirkung die Hoftage erzielt haben. Zusätzlich kann durch Fragebögen die Qualität und Akzeptanz der Veranstaltungen untersucht werden. Die Einbindung von Auflagen in den Zuwendungsbescheid wird aus Gründen der Planungssicherheit

²²² BMI (2012), S. 28; EU Kommission (2001), S. 23;

²²³ Dommach (2008), S. 284; Freie HH (2001), S. 16.

²²⁴ Eigenes Beispiel.

sogar von einigen Zuwendungsempfängern gefordert:

*„Eine Erfolgskontrolle kann im Prinzip nur ordnungsgemäß und zu wirtschaftlich vertretbaren Bedingungen durchgeführt werden, wenn sie bereits bei der Zielbestimmung bedacht und planerisch mit angelegt worden ist. Erforderliche Messgrößen zur Erfolgskontrolle sind im Interesse der Planungssicherheit bereits im Zuwendungsbescheid festzulegen.“*²²⁵

Zusätzlich müssen Regelungen für den Fall getroffen werden, dass ein Zuwendungsempfänger die Auflagen nicht oder nur teilweise erfüllt. Dies trifft insbesondere auf solche Auflagen zu, die erst nach Erfüllung des eigentlichen Zuwendungszwecks bzw. nach Beendigung des Projekts fällig werden, wenn sämtliche Fördermittel bereits geflossen sind. Hier besteht ein erhöhtes Risiko, dass das Interesse des Zuwendungsempfängers an einer nachträglichen Mitwirkung gering ist.²²⁶

4.4.4 Maßnahmenbeschreibung

Es empfiehlt sich, am Ende der Planungsphase für jede Maßnahme einen kurzen Steckbrief zu entwickeln, der die wichtigsten damit verbundenen Aspekte enthält. Hierbei sollten neben einer genauen Beschreibung der geplanten Aktivitäten auch der Zielbezug, Wirkungen, beteiligte Akteure und Zielgruppen dargestellt werden. Hinzu kommen mögliche Risiken, Annahmen und externe Einflüsse, die die Durchführung beeinflussen könnten und ggf. im Laufe des Projekts durch eine begleitende Erfolgskontrolle überwacht werden müssen. Auch die voraussichtlichen Kosten sollten umrissen werden. Ein Beispiel für diese Art Steckbrief findet sich bei der abschließenden Eva-

²²⁵ Deutscher Verein für öffentliche u. private Fürsorge (2009), S. 15.

²²⁶ Freie HH (2001), S. 16.

luation des Bundesprogramms Ökologischer Landbau,²²⁷ die 2004 im Auftrag der Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung durchgeführt wurde. Hier wurde in den Anhang des Evaluationsberichts für jede Maßnahme eine einseitige Beschreibung aufgenommen, in der Ziele (wenn auch nicht entsprechend den SMART-Kriterien), Zielgruppen, Zeitrahmen, Aktivitäten, Zielgruppenerreichung und Kosten erläutert werden.²²⁸ Diese Darstellung muss zwar für die Planungsphase insbesondere noch um Wirkungen, Annahmen und Risiken erweitert werden, kann jedoch als ein gelungenes Beispiel für eine übersichtliche und anschauliche Darstellungsweise dienen.

²²⁷ GIB (2004a).

²²⁸ GIB (2004b), S. 8 ff.

5. Probleme, Grenzen und Lösungsmöglichkeiten

5.1 Ursachen mangelhafter Zielbestimmungen

Ein häufig genanntes Problem der für Erfolgskontrollen zuständigen Mitarbeiter ist die Definition geeigneter Ziele.²²⁹ Fraglich ist, wo die Ursachen dieser Schwierigkeiten liegen. Einerseits könnten die Probleme dadurch begründet sein, dass die Mitarbeiter nicht das nötige Wissen besitzen, um Erfolgskontrollen durchzuführen. In diesem Fall könnte die Situation durch Fortbildungsmaßnahmen verbessert werden. Die Ursachen der Probleme könnten jedoch auch in der Maßnahme an sich liegen. Dies veranschaulicht ein Beispiel aus dem Bereich der Kulturförderung. Der Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien (BKM) unterstützt unter anderem ein Kinderfilmfestival. Laut Veranstalter soll das Festival die Medienkompetenz und Wahrnehmungsgewohnheiten der Kinder schulen und ihnen fremde Kulturen verständlich machen. Es liegt also eine ausgesprochen vage Zielformulierung vor. Als Nebenziel sollen Lehrkräfte darin unterstützt werden, Film- und Medienpädagogik in den Unterricht einzubauen.²³⁰

Auch hier stellt sich das Problem einer eindeutigen, nachvollziehbaren Zielformulierung, die idealerweise den SMART-Kriterien genügt. Zur Untersuchung der Maßnahme könnte z.B. eine groß angelegte Studie durchgeführt werden, die Befragungen der Kinder, Eltern und Lehrer einschließt. Diese müssten sowohl vor dem Filmfestival durchgeführt werden, um den Ausgangszustand zu erfassen, als auch mit gewissem zeitlichen Abstand nach dem Festival. Bei einer solchen Studie sollten zudem Kontrollgruppen gebildet werden, um die Entwicklung der Kinder ohne Festival festzustellen. Vermutlich wäre die Beauftragung

²²⁹ BWV (1998), S. 25.

²³⁰ Lucas Filmfestival, online verfügbar unter: www.lucas-filmfestival.de.

diverser externer Experten vonnöten, etwa aus dem Bereich der Kinderpsychologie oder Medienforschung. Insgesamt müsste ein enormer Aufwand betrieben werden. Ob durch die Einbindung von Experten eine Formulierung geeigneter Ziele und eine Überprüfung der Zielerreichung tatsächlich ermöglicht würden, wäre jedoch auch durch diese Vorkehrungen nicht hinreichend gesichert, da die betroffene Thematik grundsätzlich sehr schwer fassbar ist. Es liegt folglich eine Maßnahme vor, bei der eine geeignete Zielbestimmung und -messung auch hinsichtlich des damit verbundenen Aufwands kaum durchführbar ist.

Es wurde bereits in Abschnitt 3.2.4 dargestellt, dass ein solches Projekt hinsichtlich seiner grundsätzlichen Förderwürdigkeit in Frage zu stellen ist. Insbesondere sollte in einem solchen Fall geprüft werden, ob Alternativen zur Förderung denkbar sind. Im vorliegenden Beispiel ergibt sich eine Alternative bereits aus den verfolgten Nebenzielen: Lehrkräfte sollen darin unterstützt werden, Film- und Medienpädagogik in den Unterricht einzubauen. Als Alternative zum Filmfestival könnte die Verbesserung der Medienkompetenz der Kinder in den allgemeinen Lehrplan aufgenommen werden. Durch dieses Vorgehen würden zudem weitaus mehr Kinder erreicht als durch ein einziges Festival, so dass die Breitenwirkung deutlich größer wäre. Problematisch wäre allerdings, dass die Kompetenz für schulische Bildung bei den Ländern liegt,²³¹ so dass dies nicht mehr in den Verantwortungsbereich des BKM fällt. Das Problem läge bei dieser Alternative somit nicht nur in der Maßnahme selbst, sondern auch auf politischer Ebene.

Eine weitere mögliche Ursache mangelhafter Zielbestimmungen liegt in einem bewussten Verzicht auf die Formulierung geeigneter Ziele, um keine Ansatzpunkte für Kritik an einer Maßnahme zu bieten. Dies ist insofern nachvollziehbar, als dass insbesondere bei Maßnahmen

²³¹ Dies ergibt sich aus Art. 30 GG i.V.m. Art. 70 ff. GG.

mit fragwürdiger Wirkung das Risiko von Kritik hoch ist: *„Die Befürchtung, [...] dass negative [...] Ergebnisse als persönliches Versagen bei der Programmgestaltung interpretiert [...] werden [...] mag dann besonders groß sein, wenn die Programmverantwortlichen sich selbst über die Wirksamkeit ihrer Programme nicht ganz sicher sind, was etwa dann der Fall sein dürfte, wenn ein Programm im politischen Entscheidungsprozess bewusst über seinem Wert verkauft wird.“*²³² Diese Befürchtung gilt sowohl für die fachlich zuständige Stelle als auch für die Politik, die ebenfalls an den Erfolgen ihrer Maßnahmen gemessen wird.²³³

Es ist nicht auszuschließen, dass ähnliche Probleme und Interessenlagen bei einer Vielzahl von Maßnahmen vorliegen. Derartige Einflüsse auf die Zielbestimmung dürfen jedoch nicht dazu führen, dass Maßnahmen durchgeführt werden, die sich keinerlei Erfolgskontrolle unterziehen und bei denen somit der verfassungsmäßig verankerte Grundsatz der Wirtschaftlichkeit außer Acht gelassen wird. *„Wenn [...] keine nachvollziehbaren Ziele benannt werden können, muss auf die Förderung verzichtet werden.“*²³⁴

5.2 Angemessenheit und Akzeptanz

Eine Grenze für Erfolgskontrollen - und somit auch für ihre Planung - resultiert aus dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit. Ein ausdrücklicher Hinweis hierauf findet sich in § 7 Abs. 2 Satz 1 BHO. Die Forderung nach Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen für alle finanzwirksamen Maßnahmen wird an dieser Stelle dadurch spezifiziert bzw. ein-

²³² Derlien (1976), S. 96.

²³³ BMWi (2013), S. 21, Nr. 4.2; Derlien (1976), S. 95 ff. und S. 157 f.; Dittrich (2013), § 7, Nr. 19.2; Zavelberg (1986), S. 115.

²³⁴ Rechnungshof BW (2013), S. 11.

geschränkt, dass diese Untersuchungen angemessen sein müssen. Wie bei der Wahrnehmung jeder anderen Aufgabe ist daher auch bei Erfolgskontrollen darauf zu achten, dass der Aufwand in einem angemessenen Verhältnis zum Nutzen steht, und die Kontrollen somit selbst wirtschaftlich sind.²³⁵

Als Aufwendungen können etwa die zeitanteiligen Personalkosten, Verwaltungsgemeinkosten, Arbeitsplatzkosten und je nach Anwendungsfall Kosten für externen Sachverstand angesetzt werden.²³⁶ Der Umfang der Aufwendungen wird einerseits durch die Entscheidung determiniert, ob nur eine einfache Erfolgskontrolle durchgeführt werden soll (Zielerreichungskontrolle), oder eine umfassende Erfolgskontrolle (inklusive Wirkungs- und Wirtschaftlichkeitskontrolle). Andererseits hängt die Höhe der Aufwendungen von der Entscheidung für oder gegen eine begleitende Erfolgskontrolle ab, sowie von der damit einhergehenden Entscheidung über die Anzahl Intervalle der begleitenden Kontrolle, d.h. von der Intensität der Durchführung.²³⁷

Ein größeres Problem stellt sich bei der Ermittlung des Nutzens von Erfolgskontrollen. Hierbei muss zunächst die Frage beantwortet werden, welche Aspekte der Erfolgskontrolle zugeschrieben werden. Einerseits sind hier die in Abschnitt 3.2.3 erläuterten Funktionen zu nennen, wobei die Erkenntnisfunktion eine zentrale Rolle spielt. Durch sie dienen abschließende Erfolgskontrollen insbesondere der Vorbeugung zukünftiger Fehler und der optimierten Entwicklung zukünftiger Maßnahmen. Allein der Wert dieser Erkenntnisse ist schwer einzuschätzen, da sie je nach Art der Maßnahme enormes Einsparpo-

²³⁵ BWV (1998), S. 19; BWV (2013), Nr. 3.2.2; Eibelshäuser/Nowack in Engels/Eibelshäuser (2013), § 7, Teil 1, Rn. 8; Freie HH, S. 7; Zavelberg (1986), S. 119.

²³⁶ Freie HH (2001), S. 12.

²³⁷ BMF (2011), S. 31; Dommach (2008), S. 286.

tential aufzeigen und zudem die Gestaltung von Maßnahmen verbessern können, die ggf. von großer gesellschaftlicher Bedeutung sind. Begleitende Erfolgskontrollen sind zusätzlich dazu geeignet, auch die Wirtschaftlichkeit der aktuell laufenden Maßnahme zu verbessern, indem sie Hinweise auf notwendige Korrekturen liefern und somit Fehlentwicklungen verhindern können. Im Vorhinein ist allerdings nicht absehbar, welche Erkenntnisse sich aus den Kontrollen ergeben werden. Daher kann auch der Nutzen im Vorfeld nicht sicher bestimmt werden, sondern erst nach Abschluss der Erfolgskontrollen.

Neben dem Aufwand für die Durchführung von Erfolgskontrollen muss auch überlegt werden, wieviel Aufwand in die Planung investiert werden soll. In der Literatur besteht auch in Bezug auf die Betrachtung der Angemessenheit die Annahme, dass Erfolgskontrollen auf den in der Planung definierten Zielen, Indikatoren etc. basieren und erst nach der Planungsphase ansetzen.²³⁸ Gerade diese Aspekte verursachen jedoch einen großen Teil des Aufwands. Wurde in der Planung die Ausgangslage gründlich analysiert, eine geeignete Zieldefinition vorgenommen, eine Wirkungs- und Wirtschaftlichkeitsanalyse durchgeführt und ein Struktur- und Ablaufplan mit allen Verantwortlichkeiten und zu treffenden Vorkehrungen erstellt, wird die eigentliche Durchführung der Erfolgskontrollen nur noch verhältnismäßig geringen Aufwand erfordern. Die Frage nach der Angemessenheit von Erfolgskontrollen steht somit in engem Zusammenhang mit ihrer Systematisierung hinsichtlich der Planungsphase.

Wird wiederum versucht, den Nutzen der Planungsphase einzuschätzen, so muss beachtet werden, dass die dort angesiedelten Analysen und Vorbereitungen ebenso wie begleitende Erfolgskontrollen auch maßgeblich zu einer effektiveren und effizienteren Durchführung der

²³⁸ BMF (2011), S. 31.

geplanten bzw. aktuell betrachteten Maßnahmen beitragen können. Insbesondere durch die Definition geeigneter Ziele hilft die Planung in nicht zu vernachlässigender Weise bei der Ableitung und Gestaltung der Maßnahmen. Auch die Wirkungs- und Wirtschaftlichkeitsanalysen verdeutlichen Zusammenhänge, unterstützen die Entwicklung und Optimierung von Lösungsmöglichkeiten und beugen Fehlentscheidungen vor. Bei einer umfassenden Betrachtung dienen Erfolgskontrollen somit weit mehr als den oben genannten Funktionen und haben folglich einen deutlich größeren Nutzen. Auch bei dieser Betrachtungsweise ist im Vorfeld nicht absehbar, welche Fehler durch die Arbeitsschritte in der Planungsphase aufgedeckt oder welche Alternativen aufgezeigt werden. Daher kann auch hier der Nutzen erst nachträglich festgestellt werden.

Die Einschätzung eines angemessenen Aufwands für Erfolgskontrollen und ihre Planung ist somit schwer durchführbar. Das Ergebnis wird je nach Art der Maßnahme variieren. Insbesondere bei größeren Förderprogrammen kann davon ausgegangen werden, dass ein größerer Aufwand gerechtfertigt ist. Grundsätzlich wird der Umfang einer Erfolgskontrolle von der Höhe der Zuwendung abhängen. Daher kann als Richtlinie für den Aufwand etwa ein Prozentsatz der Fördermittel dienen.²³⁹ Auch die Gesamtdauer einer Fördermaßnahme oder eines Programms gibt Hinweise auf die Angemessenheit der Erfolgskontrolle.²⁴⁰ Um ein einheitliches Vorgehen sicherzustellen, wären offizielle Vorgaben in dieser Hinsicht hilfreich. Die Empfehlungen könnten sich z.B. an den Kosten für Evaluationen orientieren, die in der Vergangenheit extern vergeben wurden. Zwar beziehen sich derartige Evaluationen in der Regel auf die ex-post Betrachtung, durch eine entsprechende Erhöhung des Satzes könnten die zusätzlichen Aufwendungen

²³⁹ Freie HH (2001), S. 13.

²⁴⁰ BWV (2013), Nr. 3.2.4.

für die Planungsphase jedoch berücksichtigt werden. Somit würde für alle Beteiligten eine Orientierung geschaffen, welcher Aufwand für Erfolgskontrollen angemessen ist und eingeplant werden sollte.

Der Aufwand könnte grundsätzlich relativiert werden, wenn eine Verbesserung der Akzeptanz erreicht würde. Dass eine positive Einstellung gegenüber Erfolgskontrollen nicht als gegeben vorausgesetzt werden kann, veranschaulicht die Aussage eines Mitarbeiters bei einer diesbezüglichen Befragung: *„Als ich die Erfolgskontrolle vorgeschlagen hatte, fragten mich die Kollegen, wie ich denn auf die Idee käme, dass etwas nicht richtig sein könnte. Einer hat es so formuliert: Ich bin zwar immer davon ausgegangen, dass wir nicht der Liebe Gott sind, aber doch die Hälfte davon.“*²⁴¹ Werden Erfolgskontrollen als unnötig empfunden, so wird der subjektiv empfundene Aufwand hierfür im Vergleich mit dem Nutzen sehr hoch sein. Dies wird vor allem dann der Fall sein, wenn die Ergebnisse von Erfolgskontrollen nicht verwendet werden und somit auch kein Nutzen daraus gezogen werden kann.²⁴² Somit muss sichergestellt werden, dass die Ergebnisse sinnvoll in die Entwicklung und Verbesserung aktueller und zukünftiger Maßnahmen einfließen, um den Nutzen zu erhöhen.

Ebenso kann sich eine negativ ausgerichtete Organisationskultur auf die Akzeptanz auswirken, wenn schlechte Ergebnisse nicht für Verbesserungen, sondern für Kritik verwendet werden. *„Ziel muss es sein, eine vertrauensvolle Atmosphäre zu schaffen, die es erlaubt, Erfolgskontrollen kritisch durchzuführen.“*²⁴³

Zudem würde sich der empfundene Aufwand durch eine größere Routine bei den mit Erfolgskontrollen befassten Mitarbeitern relativieren.

²⁴¹ Derlien (1976), S. 96.

²⁴² BMWA (2004), S. 5; Freie HH (2001), S. 7 f.

²⁴³ BWV (1998), S. 33.

Jede Tätigkeit, die zum ersten Mal durchgeführt wird, fordert den Mitarbeiter in erhöhtem Maße. Werden Aufgaben hingegen routinemäßig durchgeführt, verringert sich der Aufwand deutlich. Um eine routinemäßige Einbindung von Erfolgskontrollen und einen sicheren Umgang mit den benötigten Verfahren zu ermöglichen, müssen die Kompetenzen der Mitarbeiter in dieser Hinsicht erhöht und geeignete organisatorische Voraussetzungen geschaffen werden.

5.3 Organisatorische Gestaltung, Kompetenzen und Hilfsmittel

5.3.1 Durchführende Stelle und Kompetenzen

Erfolgskontrollen sind nach VV Nr. 11a zu § 44 BHO von der obersten Bundesbehörde oder einer von ihr bestimmten Stelle durchzuführen. In dieser Hinsicht wird überwiegend die Meinung vertreten, dass Erfolgskontrollen grundsätzlich bei der für die Maßnahme fachlich zuständigen Stelle angesiedelt werden sollten.²⁴⁴ Dies ist auch im Sinne von VV Nr. 2.4.1 zu § 7 BHO, nach der Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen grundsätzlich von der Organisationseinheit durchzuführen sind, die mit der Maßnahme befasst ist. Eine gegenläufige Meinung vertritt die Ansicht, dass Erfolgskontrollen an eine zentrale Organisationseinheit ausgelagert werden sollten, um verschönte Darstellungen der Ergebnisse zu vermeiden.²⁴⁵ Dem kann - mindestens in Hinsicht auf die Durchführung der Planung - nicht zugestimmt werden.

Zunächst sind sowohl für die Planung als auch Durchführung von Erfolgskontrollen umfassende Kenntnisse der Sachlage und fundiertes Fachwissen vonnöten. Die bisherigen Ausführungen haben außerdem gezeigt, dass die Planung von Erfolgskontrollen eng mit der Planung

²⁴⁴ BWV (1998), S. 37; Freie HH (2001), S. 10; IfS (2009), S. 6.

²⁴⁵ BT-Drucks. 15/2020, Nr. 3.7.4.3 - Bemerkungen des BRH (2003).

des eigentlichen Projekts verbunden ist, die ebenfalls bei der fachlich zuständigen Stelle angesiedelt ist. Aus der Erarbeitung von Zielen und Wirkungszusammenhängen können sich unterschiedlichste und fachlich komplexe Hinweise für die Maßnahmengestaltung ergeben. Der Aufwand für den Austausch derartigen Wissens wäre unverhältnismäßig, sofern überhaupt realisierbar. Dies trifft gerade auf Fachreferate zu, die eine Vielzahl Förderungen geringer Höhe betreuen. Zudem bleibt zu befürchten, dass die „Kontrolle“ einer anderen Organisationseinheit als Bevormundung empfunden werden könnte, wodurch sich die Akzeptanz von Erfolgskontrollen weiter verschlechtern würde.²⁴⁶ Daher ist der ersten Meinung zuzustimmen, die Erfolgskontrollen in der Verantwortlichkeit der für die Maßnahme fachlich zuständigen Stelle sieht, und somit auch deren Planungsphase.²⁴⁷ Sollte die Gefahr verschönerter Darstellungen als zu hoch empfunden werden, könnte dies durch Kontrollmechanismen eingegrenzt werden. Hier ist etwa an eine Überprüfung der Entscheidungen der Fachreferate durch das Haushaltsreferat oder eine anderen Organisationseinheit zu denken.²⁴⁸

Planung und Durchführung von Erfolgskontrollen erfordern jedoch eine Reihe von Kompetenzen. So sind beispielsweise für die Definition geeigneter Ziele einerseits gründliche Fachkenntnisse notwendig, andererseits auch ein gewisses Maß an Kreativität.²⁴⁹ Hinzu kommen methodische Qualifikationen, die sowohl für die Zielbestimmung als

²⁴⁶ BMWA (2004), S. 5.

²⁴⁷ Eine Trennung der Planung und Durchführung von Erfolgskontrollen wäre zwar möglich, jedoch sehr aufwendig, da sich zwei Stellen in die Thematik einarbeiten müssten. Hinzu kommt, dass ein Fachreferat vermutlich wenig Interesse daran hätte, die Erfolgskontrolle explizit für eine spätere Prüfung durch eine andere Stelle vorzubereiten.

²⁴⁸ BWV (1998), S. 37; Dittrich (2013), § 44, Nr. 57.6; EU Kommission (2001), S. 5; Freie HH (2001), S. 10; Schwarz (1983), S. 156 f.

²⁴⁹ Nullmeier (2005), S. 436.

auch für Wirkungs- und Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen benötigt werden.²⁵⁰ Daher ist es wichtig, geeignete Fortbildungen für die Vermittlung der benötigten Kompetenzen zu entwickeln, wobei insbesondere deren inhaltliche Gestaltung von Relevanz ist. Die Teilnehmer sollten an konkreten Praxisbeispielen die Formulierung von Zielen ebenso üben wie die Erstellung von Wirkungs- und Wirtschaftlichkeitsanalysen. Eine bloße Vorstellung der Methoden und Verfahren ohne praktische Anwendung könnte sich dagegen als wenig effektiv erweisen. Auf Fortbildungen für Erfolgskontrollen sollte auch dann nicht verzichtet werden, wenn die Mitarbeiter bereits eine größere Anzahl Fortbildungen im Bereich des Zuwendungsrechts besuchen müssen. Denn neben der Einhaltung des Wirtschaftlichkeitsgebots ist die Überprüfung des Erfolgs von zentraler Bedeutung für jeden, der gestalterisch tätig werden möchte.

5.3.2 Unterstützung und Beratung

Je nach Anwendungsfall werden teilweise Kenntnisse benötigt, über die ein fachlicher Bearbeiter nicht verfügt und deren Vermittlung zu aufwendig wäre. Viele Sachverhalte können z.B. nur durch Befragungen untersucht werden. Soll beispielsweise die Kundenzufriedenheit auf ein akzeptables Niveau gebracht werden,²⁵¹ so müssen hierfür Fragebögen entwickelt und die Befragungen fachgerecht durchgeführt werden. Hierfür sind etwa Kenntnisse aus den Bereichen Statistik, empirische Sozialforschung und ähnlichen Disziplinen vonnöten.²⁵² Zwar sollte das Fachreferat bei der inhaltlichen Gestaltung solcher Fragebögen mitwirken, es ist indessen kaum zumutbar, diese Aufgabe

²⁵⁰ BT-Drucks. 16/7100, Nr. 3.3.2.1 - Bemerkungen des BRH (2007); BWV (2013), Nr. 3.3.4.

²⁵¹ Beispiel aus BMF (2011), S. 29.

²⁵² Klages (1993), S. 49; Kuckartz et al. (2009).

komplett dort anzusiedeln. Daher besteht Bedarf an der Einrichtung einer zentralen Organisationseinheit, z.B. eines Kompetenzzentrums oder einer sonstigen qualifizierten Stelle, um die Durchführung von Erfolgskontrollen zu unterstützen.²⁵³ Diese beratende Organisationseinheit sollte nach Möglichkeit in der Bewilligungsbehörde selbst angesiedelt sein. Eine ressortübergreifende Einrichtung wäre zwar denkbar (z.B. im BVA als Dienstleistungszentrum), jedoch könnte die Hemmschwelle bei einer Ansiedlung außerhalb der Bewilligungsbehörde sehr hoch sein, so dass die Unterstützung ggf. nicht in Anspruch genommen würde.

Von einer derartigen Organisationseinheit könnten insbesondere Ressorts mit speziellen fachlichen Anforderungen profitieren, etwa auf den Gebieten der Forschung/Innovation und Wirtschaftsförderung.²⁵⁴ Auch in Bereichen, die stark von EU-Recht geprägt sind, ist die Einrichtung einer unterstützenden Stelle besonders empfehlenswert, da die Vorgaben der EU zur Evaluation von Fördermaßnahmen zunehmend steigen.²⁵⁵ Das BMWi geht hier mit gutem Beispiel voran. Dort existiert ein eigenständiger Bereich „Fördercontrolling/Evaluation“, der dem Haushaltsreferat zugeordnet ist.²⁵⁶ Nachdem der Betrachtungsschwerpunkt dort zunächst auf Großprojekten lag, sind nun seit Sommer 2014 sämtliche finanzwirksame Maßnahmen des Ministeriums Gegenstand des Fördercontrollings, um langfristig eine einheitliche Handhabung von Erfolgskontrollen zu gewährleisten und ein geeignetes Steuerungs- und Informationsinstrument aufzubauen.²⁵⁷

²⁵³ BWV (1998), S. 29 ff.; BWV (2013), Nr. 3.3.4; Fraunhofer Institut (1996), S. 22.

²⁵⁴ BWV (1998), S. 18; Kuhlmann (2006), S. 289 ff; Krämer/Schmidt (2013), E V, Nr. 4.

²⁵⁵ BMWi (2014), S. 20.

²⁵⁶ BMWi Organisationsplan, Stand 11/2014.

²⁵⁷ BMWi (2014), S. 24 ff.

Hierbei erfolgt eine Ausrichtung an den Qualitätsstandards der Deutschen Gesellschaft für Evaluation e.V. (DeGEval).²⁵⁸

Neben der organisatorischen Einbettung einer zentralen Beratungseinheit müssen insgesamt die Voraussetzungen für Erfolgskontrollen verbessert werden. Grenzen können beispielsweise aufgrund externer Faktoren wie Datenverfügbarkeit bestehen. Dies trifft z.B. auf das BMWi zu, das bei der Wirkungsanalyse von Fördermaßnahmen mit besonderen Schwierigkeiten konfrontiert wird. *„Die entscheidende Herausforderung besteht darin zu bestimmen, was geschehen wäre, wenn die zu evaluierende Maßnahme nicht durchgeführt worden wäre.“*²⁵⁹ Diese Frage kann im Bereich der Wirtschaftsförderung oftmals nur durch einen Vergleich mit Kontrollgruppen beantwortet werden, die keine Förderung erhalten haben. Für die Durchführung derartiger Wirkungsanalysen werden umfangreiche und verlässliche Datenquellen benötigt. Hierfür können u.a. die Datenbanken der Statistischen Ämter und des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung genutzt werden (ein Institut der Bundesagentur für Arbeit). Es fehlt jedoch an einer Verknüpfung verschiedener Datenbanken - etwa von Beschäftigungsdatenbanken, betrieblichen Datenbanken und Förderdatenbanken -, um valide Wirkungsanalysen durchführen zu können. Auch der Zugang zu diesen Datenbanken ist nicht immer einfach zu erhalten. Situationen wie diese könnten z.B. verbessert werden, wenn die Leitungsebene das Thema Erfolgskontrollen stärker forcieren und auf die Schaffung der notwendigen Voraussetzungen drängen würde. Durch eine stärkere Unterstützung und mehr verfügbare Instrumente

²⁵⁸ BMWi Website, online verfügbar unter: www.bmwi.de/DE/Ministerium/evaluation-von-foerdermassnahmen.html.

²⁵⁹ BMWi (2013), S. 10, Nr. 3.2.1.

würde insgesamt wiederum der Aufwand für Erfolgskontrollen sinken und die Akzeptanz steigen.²⁶⁰

Grundsätzlich besteht zudem die Möglichkeit, externe Berater oder Sachverständige zur Unterstützung heranzuziehen. Vollständige Evaluationen werden allerdings in der Regel erst nach Abschluss eines Projekts vergeben, nicht im Vorfeld für die Planungsphase. Zu diesem frühen Zeitpunkt handelt es sich bei Vergaben an Sachverständige oder Berater meist um einzelne Gutachten oder ähnliche Aufträge. In Hinsicht auf die diskutierte Relevanz der planerischen Analysen für die Ableitung und Gestaltung der Maßnahmen wäre die Vergabe der Planung von Erfolgskontrollen (oder allgemein von ex-ante Analysen) auch wenig zielführend. Eventuell könnte allerdings in Betracht gezogen werden, Evaluationsorganisationen wie die DeGEval²⁶¹ oder eine Einrichtung wie die CEval²⁶² zu engagieren, um sich bei Projekten oder bei der (Weiter-) Entwicklung von Standards für Erfolgskontrollen beraten zu lassen.²⁶³

5.3.3 Leitfäden und Arbeitshilfen

Bislang existieren kaum Leitfäden oder sonstige Arbeitshilfen für Erfolgskontrollen im Zuwendungsrecht. Der 2013 in der Schriftenreihe des BWV erschienene Band „Anforderungen an Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen finanzwirksamer Maßnahmen nach § 7 Bundeshaushaltsordnung“²⁶⁴ enthält nur wenig Hilfestellung für diesen speziellen

²⁶⁰ BMWi (2013), S. 19 ff.; BWV (1998), S. 36; Krämer/Schmidt (2013), E V, Nr. 4; Stockmann (2006), S. 39 f.

²⁶¹ DeGEval Website, online verfügbar unter: www.degeval.de.

²⁶² CEval Website, online verfügbar unter: www.ceval.de.

²⁶³ Brüggemeier (2005), S. 86 ff.; BWV (1998), S. 37; BWV (2013), Nr. 3.3.4; EU Kommission (2001), S. 5; Freie HH (2001), S. 10.

²⁶⁴ BWV (2013).

Bereich. Der ältere BWV Band „Erfolgskontrolle finanzwirksamer Maßnahmen in der öffentlichen Verwaltung“²⁶⁵ von 1998 weist eher auf die bestehenden Defizite hin, als dem Bearbeiter einen Leitfaden an die Hand zu geben. Zudem sind die Neuerungen der Verwaltungsvorschriften zur BHO von 2006 nicht enthalten. Immerhin behandelt ein kurzer Abschnitt die Voraussetzungen für Erfolgskontrollen im Sinne der Planungsphase.²⁶⁶ Die „Arbeitsanleitung Einführung in Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen“²⁶⁷ des BMF von 2011 ist wiederum für diesen speziellen Anwendungsbereich viel zu allgemein gehalten.

Auf Bundesebene finden sich einige weitere Arbeitshilfen zu Erfolgskontrollen in den einzelnen Ressorts. Eine recht ausführliche Darstellung gibt z.B. die Projektgruppe „Evaluation“ des ehemaligen Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit.²⁶⁸ Hier wird ein auf das Ressort zugeschnittener Leitfaden vorgestellt, der sogar zwischen ex-ante, begleitender und ex-post Betrachtung unterscheidet und auch auf Zielformulierungen, Indikatoren und Wirkungen mit konkreten Beispielen eingeht.²⁶⁹ Andere Ressorts haben ähnliche Ratgeber für ihre speziellen Anwendungsbereiche in Auftrag gegeben, etwa das ehemalige Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit.²⁷⁰ Jedoch sind diese Leitfäden aufgrund ihrer Spezifität oft nur begrenzt allgemein anwendbar. Darüber hinaus sind sie teilweise ausschließlich zum internen Gebrauch bestimmt und der Öffentlichkeit nicht zugänglich.²⁷¹

²⁶⁵ BWV (1998).

²⁶⁶ Ebenda, S. 20.

²⁶⁷ BMF (2011).

²⁶⁸ BMWA (2004).

²⁶⁹ Ebenda, S. 11 ff.

²⁷⁰ BFUB (2000).

²⁷¹ Dies ist z.B. bei einem Leitfaden des BMBF von 2004 der Fall.

Allgemeinere Informationen finden sich verteilt über diverse weitere Ebenen, angefangen bei einem Leitfaden zu Erfolgskontrollen aus Hamburg,²⁷² über eine beratende Äußerung des Rechnungshofs Baden-Württemberg mit einzelnen Hinweisen für die Planungsphase,²⁷³ bis hin zu einem Handbuch der EU Kommission über ex-ante Evaluationen²⁷⁴. Die Qualität der Publikationen ist allerdings sehr unterschiedlich. So weist ein Leitfaden des Finanzministeriums des Landes Mecklenburg-Vorpommern etwa auf „*die Zielbestimmung als unerlässliche Voraussetzung für die Erfolgskontrolle*“²⁷⁵ hin, begnügt sich danach aber überwiegend mit unkonkreten Beispielen zur Definition von Zielen, die weder messbar sind noch den SMART-Kriterien entsprechen. Auch die Aktualität variiert enorm; so liegt eine Arbeitshilfe aus dem Jahr 1988 vor, die zwar abschließende Erfolgskontrollen recht anschaulich beschreibt, aber die zwischenzeitlichen Änderungen der rechtlichen Vorschriften naturgemäß nicht berücksichtigt.²⁷⁶ Des Weiteren hat das BMF wie in Abschnitt 2.1.1 erläutert einen Bericht erstellen lassen, der für ausgewählte Politikfelder eine Reihe grundlegender Indikatoren vorstellt, aber wiederum nur spezielle Anwendungsfälle abdeckt und ebenfalls keinen Leitfaden für Erfolgskontrollen an die Hand gibt.²⁷⁷

Ein allgemeiner, offizieller und aktueller Leitfaden oder eine ähnliche Arbeitshilfe zur Planung und Durchführung von Erfolgskontrollen vom BMF oder BWV/BRH, insbesondere für den Bereich des Zuwendungsrechts, existiert hingegen nicht.

²⁷² Freie HH (2001).

²⁷³ Rechnungshof BW (2013), z.B. S. 49 zur Zielbestimmung.

²⁷⁴ EU Kommission (2001).

²⁷⁵ Finanzministerium MV (1998), S. 21.

²⁷⁶ Wintrich (1988).

²⁷⁷ IfS (2009).

Gerade eine solche Orientierungshilfe wäre jedoch erforderlich, um ein einheitliches Vorgehen sicherzustellen und einem Nebeneinander von diversen spezifischen Regelungen vorzubeugen.²⁷⁸ Der Abschnitt zur Konzeption und Planung von Erfolgskontrollen sollte - neben einer übersichtlichen Skizzierung der einzelnen Arbeitsschritte - auch eine modellhafte Darstellung einer Ziel- und Wirkungsstruktur sowie die Vorlage für einen Maßnahmensteckbrief enthalten. Um praxistaugliche Hilfestellungen zu geben, sollte einem solchen Leitfaden zudem eine Anlage mit mehreren konkreten und anschaulichen Beispielen beigefügt werden. Idealerweise wäre jedes Ressort hier mit mindestens einer vollständigen Erfolgskontrolle, diversen kleineren Beispielen sowie geeigneten Indikatoren vertreten. Je nach Verfügbarkeit und Vertraulichkeit der Informationen könnte der BRH zusätzlich Beispiele aus der Praxis vorstellen, die er als gelungen erachtet.

²⁷⁸ BT-Drucks. 16/7100, Nr. 3.3.5 - Bemerkungen des BRH (2007).

6. Zusammenfassung und Fazit

Trotz bestehender gesetzlicher Vorgaben werden Erfolgskontrollen insbesondere bei Zuwendungen zur Projektförderung viel zu selten und oft mangelhaft durchgeführt. Dies ist nicht nur als „bloßer“ Verstoß gegen die Verwaltungsvorschriften der BHO zu werten, sondern über die Verbindung des § 7 Abs. 1 Satz 1 BHO zu Art. 114 Abs. 2 Satz 1 GG als Verstoß gegen das verfassungsrechtlich verankerte Gebot der Wirtschaftlichkeit. Gerade vor dem Hintergrund der stetigen Diskussion um die Verschwendung von Steuergeldern ist diese Situation nicht tragbar.

Die Änderungen der Verwaltungsvorschriften zur BHO in 2006 haben hinsichtlich der bestehenden Problematik kaum Abhilfe schaffen können. Die Vermutung liegt daher nahe, dass nach mehreren Jahren Erprobungsphase nun weitere Anpassungen vonnöten sind. Die teilweise vertretene Ansicht, dass die Gründe für die Probleme in zu anspruchsvollen Rechtsvorschriften liegen und der Hebel für Verbesserungen an dieser Stelle angesetzt werden sollte, ist jedoch abzulehnen. Vielmehr kann die Vernachlässigung der Planungsphase als eine zentrale Ursache für die bestehenden Defizite identifiziert werden.

Bei der Planung werden die wesentlichen Grundlagen für Erfolgskontrollen gelegt; dies bestätigt auch VV Nr. 2.1 zu § 7 BHO. In dieser Phase muss neben einer Wirtschaftlichkeitsbetrachtung der einzelnen Handlungsalternativen genau festgelegt werden, welche Ziele und Wirkungen mit den Maßnahmen verfolgt werden. Insbesondere die Zielbestimmung muss hierbei verschiedenen Mindestanforderungen genügen, um für die späteren Erfolgskontrollen verwendet werden zu können, wobei die Messbarkeit der Zielerreichung im Vordergrund steht. Auch eine gründliche Vorbereitung der Wirkungs- und Wirtschaftlichkeitsanalysen beeinflusst die Qualität von Erfolgskontrollen erheblich.

Obgleich die Relevanz der Planungsphase bekannt ist, wird sie in den Verwaltungsvorschriften nicht als eigenständiger Bestandteil von Erfolgskontrollen ausgewiesen. Die Planung wird ausschließlich den übergeordneten Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen zugerechnet, so dass die Durchführung von Erfolgskontrollen davon abhängt, ob derartige Untersuchungen im Vorfeld durchgeführt wurden. Im Zuwendungsrecht sind Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen indessen kein Instrument, das regelmäßig Anwendung findet. Ohne deren vorangegangene Durchführung besteht jedoch die Gefahr, dass auch die Planung von Erfolgskontrollen vernachlässigt wird oder sogar entfällt, so dass die notwendigen Grundlagen für die Kontrollen fehlen. Dies hat sich in der Praxis bewahrheitet.

Eine dahingehende Neuformulierung der Verwaltungsvorschriften könnte diese Problematik entschärfen. Erfolgskontrollen könnten im Zuwendungsrecht etwa in den Verwaltungsvorschriften der §§ 23, 44 BHO um die Planungsphase erweitert werden. Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen würden als Bestandteil von Erfolgskontrollen in alle Phasen integriert. Die Konzeption könnte z.B. in Anlehnung an ex-ante Evaluationen gestaltet werden, wie sie in der Literatur diskutiert und auch von der EU Kommission empfohlen werden. Hierbei ließen sich auch Mindestvoraussetzungen für die Formulierung der Ziele auf den verschiedenen förderpolitischen Ebenen aufnehmen, angefangen bei globalen politischen Zielsetzungen, über die Konkretisierung durch Förderprogramme und Richtlinien, bis hin zu den Einzelmaßnahmen. Zudem sollte in den Verwaltungsvorschriften eine ausdrückliche Differenzierung von Zuwendungszweck und -ziel vorgenommen werden; eine entsprechende Korrektur steht auch bei den Grundsätzen für Förderrichtlinien des BMF noch aus. Hinzu kommt, dass eine Änderung des Begriffs „Erfolgskontrolle“ in „Evaluation“ in

Erwägung gezogen werden sollte, um negative Assoziationen, die mit Kontrollen einhergehen, zu vermeiden.

Neben den rechtlichen Anpassungen müssen weitere Voraussetzungen für Erfolgskontrollen und ihre Planung geschaffen werden. Dies betrifft insbesondere die Erstellung von Arbeitshilfen und Leitfäden. Die bislang existierenden offiziellen Arbeitshilfen weisen als praktische Hilfestellung durchweg Mängel auf, insbesondere in Hinblick auf die zu integrierende Planungsphase. Die Arbeitsmittel müssen zudem auf die jeweiligen Anwender zugeschnitten werden. Aufgrund des engen Zusammenhangs zwischen der Planung von Erfolgskontrollen und der allgemeinen Projektplanung sollten Erfolgskontrollen von den zuwendungsgewährenden Stellen geplant und durchgeführt werden, wobei in der Regel Fachreferate betroffen sind. Daher sollten Leitfäden zur Verfügung gestellt werden, die praxistauglich sind. Der Ablauf der Planung, Konzeption und Durchführung sollte auf übersichtliche und anschauliche Weise dargestellt sowie mit Beispielen hinterlegt werden, wobei für jede fachliche Ausrichtung auch mindestens eine vollständige Erfolgskontrolle in den Anhang aufgenommen werden sollte. Zudem könnten exemplarische Formulierungen an die Hand gegeben werden, um Auflagen zur Datenerhebung im Zuwendungsbescheid zu verankern.

Des Weiteren muss eine Verbesserung der organisatorischen Voraussetzungen erreicht werden. Dies betrifft sowohl die Erweiterung des Angebots praxisorientierter Fortbildungen, als auch die Schaffung von Organisationseinheiten, die die Fachreferate bei der Planung und Umsetzung von Erfolgskontrollen unterstützen.

Vor allem muss jedoch eine grundsätzliche Änderung der Kontrollkultur erfolgen. Ziel muss es sein, dass Erfolgskontrollen - oder besser: Evaluationen - im eigenen Interesse der mittelbewirtschaftenden Fachreferate liegen. Dies lässt sich am besten erreichen, wenn die Erkennt-

nisfunktion der Analysen in den Vordergrund gerückt wird. Hierzu ist wiederum ein umfassender Betrachtungsansatz notwendig, der alle Phasen einschließt, und für den eine gründliche und konkrete Planung wesentliche Voraussetzung ist. Diese Anschauungsweise sollte idealerweise über alle Ebenen hinweg gelebt und kommuniziert werden, die politische Ebene eingeschlossen. Die Politik muss sich hierbei ihrer Pflichten besinnen, sowohl Ziele setzen als auch Konsequenzen aus den Ergebnissen der von ihnen angestoßenen Maßnahmen ziehen zu müssen, dies auch und insbesondere bei förderpolitischen Misserfolgen.

Literaturverzeichnis

- Bandemer, Stephan von (2005). Benchmarking. In: Blake, Bernhard/Bandemer, Stephan von/Nullmeier, Frank/Wewer, Göttrik (Hrsg.). Handbuch zur Verwaltungsreform, 3. Auflage, S. 444-451. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Baum, Heinz-Georg / Coenenberg, Adolf G ./ Günther, Thomas (2013). Strategisches Controlling, 5. Auflage. Stuttgart: Schäffer-Poeschel.
- Beywl, Wolfgang / Speer, Sandra / Kehr, Jochen (2004). Wirkungsorientierte Evaluation im Rahmen der Armuts- und Reichtumsberichterstattung. Perspektivstudie. Bonn: Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung. Online verfügbar unter: www.bmas.de/DE/Service/Publikationen/Forschungsberichte/Forschungsberichte-Armut-Reichtum/forschungsprojekt-a323_wirkungsorientierte_evaluation_im_rahmen_der_armutsberichterstattung.html.
- Böhret, Carl (1979). Politische Vorgaben für ziel- und ergebnisorientiertes Verwaltungshandeln aus Regierungserklärungen? In: Bundesakademie für öffentliche Verwaltung im Bundesministerium des Innern (Hrsg.). Ziel- und ergebnisorientiertes Verwaltungshandeln. Entwicklung und Perspektiven in Regierung und Verwaltung, S. 61-74. Köln/Bonn: Carl Heymanns.
- Brüggemeier, Martin (2005). Externe Beratung öffentlicher Verwaltungen im Modernisierungsprozess. Empirische Befunde. In: Verwaltung und Management, 11. Jahrgang, Heft 2, S. 86-91.
- Bundesamt für Gesundheit (1997). Leitfaden für die Planung von Projekt- und Programmevaluation. Bern: Bundesamt für Gesundheit, Fachbereich Evaluation. Online verfügbar unter:

www.bag.admin.ch/evaluation/02357/02362/index.html?lang=de. Zitiert als „*BAG (1997)*“.

Bundesministerium der Finanzen (1995). Arbeitsanleitung Einführung in Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen. Anlage zum Schreiben des Bundesministeriums der Finanzen vom 31. August 1995 - II A 3 - H 1005 - 23/95 (veröffentlicht im Gemeinsamen Ministerialblatt von 1995, S. 764 ff.). Zitiert als „*BMF (1995)*“.

Bundesministerium der Finanzen (1983). Grundsätze für Förderrichtlinien. Rundschreiben des BMF vom 20. September 1983 - II A 3 - H 1361 - 16/83, geändert durch Rundschreiben des BMF vom 16. September 1996 - II A 3 - H 1361 - 7/96 (GMBI 1996 S. 823). Zitiert als „*BMF (1983)*“.

Bundesministerium der Finanzen (2008). Das System der öffentlichen Haushalte. Online verfügbar unter: www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Oeffentliche_Finzen/Bundeshaushalt/Haushaltsrecht_und_Haushaltssystematik/das-system-der-oeffentlichen-haushalte-anl.pdf?__blob=publicationFile&v=2. Zitiert als „*BMF (2008)*“.

Bundesministerium der Finanzen (2011). Arbeitsanleitung Einführung in Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen. Anlage zum Schreiben des Bundesministeriums der Finanzen vom 12. Januar 2011 - II A 3 - H 1012 - 10/08/10004 (veröffentlicht im Gemeinsamen Ministerialblatt vom 11. Februar 2011, S. 76 ff.). Zitiert als „*BMF (2011)*“.

Bundesministerium des Innern (2012). Praxisleitfaden Projektmanagement für die öffentliche Verwaltung. Online verfügbar unter: www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Broschue-

ren/2013/praxisleitfaden_projektmanagement.html. Zitiert als „*BMI (2012)*“.

Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2000). Zielgeführte Evaluation von Programmen - ein Leitfaden. Online verfügbar unter: www.univation.org/download/QS_29.pdf. Zitiert als „*BMFSFJ (2000)*“.

Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit (2004). Evaluation staatlicher Interventionen aus Auftragsgebersicht. Schlussbericht der Projektgruppe „Evaluation“. Online verfügbar unter: www.fteval.at/upload/Evaluation_staatlicher_Interventionen_aus_Auftragsgebersicht.pdf. Zitiert als „*BMWA (2004)*“.

Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (2013). Evaluierung wirtschaftspolitischer Fördermaßnahmen als Element einer evidenzbasierten Wirtschaftspolitik. Online verfügbar unter: www.bmwi.de/DE/Mediathek/publikationen,did=600674.html. Zitiert als „*BMWi (2013)*“.

Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (2014). Schlaglichter der Wirtschaftspolitik, Monatsbericht August. Online verfügbar unter: www.bmwi.de/DE/Mediathek/monatsbericht.html. Zitiert als „*BMWi (2014)*“.

Bundesverband für Umweltberatung (2000). Umweltberatungsprojekte. Ein Ratgeber. Online verfügbar unter: www.ceval.de/typo3/fileadmin/user_upload/PDFs/Ratgeber_Umweltberatungsprojekte__Endfassung_.pdf. Zitiert als „*BFUB (2000)*“.

Damkowski, Wulf (1984). Evaluierung als Instrument parlamentarischer Kontrolle, Beispiel Hamburg. In: Wollmann, Hellmut / Hellstern, Gerd-Michael (Hrsg.). Evaluierung und Erfolgskon-

trolle in Kommunalpolitik und -verwaltung, S. 116-126. Basel: Birkhäuser.

DeMarco, Tom / Lister, Timothy (2003). Barentango. Mit Risikomanagement Projekte zum Erfolg führen. München: Carl Hanser.

Der Beauftragte des Senats von Berlin für Integration und Migration (2007). Indikatoren zur Messung von Integrationserfolgen. Online verfügbar unter: www.berlin.de/lb/intmig/publikationen/beitraege. Zitiert als: „*Integrationsbeauftragter Berlin (2007)*“.

Der Präsident des Bundesrechnungshofes als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung (1989). Erfolgskontrolle finanzwirksamer Maßnahmen in der öffentlichen Verwaltung. Stuttgart: Kohlhammer. Zitiert als „*BWV (1989)*“.

Der Präsident des Bundesrechnungshofes als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung (2004). Prüfung der Vergabe und Bewirtschaftung von Zuwendungen. Typische Mängel und Fehler im Zuwendungsbereich. Stuttgart: Kohlhammer. Zitiert als „*BWV (2004)*“.

Der Präsident des Bundesrechnungshofes als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung (2005). Zuwendungen des Bundes für Hochbaumaßnahmen. Stuttgart: Kohlhammer. Zitiert als „*BWV (2005)*“.

Der Präsident des Bundesrechnungshofes als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung (2013). Anforderungen an Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen finanzwirksamer Maßnahmen nach § 7 Bundeshaushaltsordnung. Stuttgart: Kohlhammer. Zitiert als „*BWV (2013)*“.

Derlien, Hans-Ulrich (1976). Die Erfolgskontrolle staatlicher Planung. Eine empirische Untersuchung über Organisation, Me-

thode und Politik der Programmevaluation. Baden-Baden: Nomos.

Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge e.V. (2009). Empfehlungen des Deutschen Vereins zur Modernisierung und Entbürokratisierung des Zuwendungsrechts. DV 09/09 AF I vom 30. September 2009. Online verfügbar unter: www.deutscher-verein.de/05-empfehlungen/empfehlungen_archiv/2009/pdf/DV%2009-09.pdf. Zitiert als „*Deutscher Verein für öffentliche u. private Fürsorge (2009)*.“

Die Präsidentin des Bundesrechnungshofes als Bundesbeauftragte für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung (1998). Erfolgskontrolle finanzwirksamer Maßnahmen in der öffentlichen Verwaltung. Stuttgart: Kohlhammer. Zitiert als „*BWV (1998)*“.

Dittrich, Norbert (2013). Bundeshaushaltsordnung (BHO), Kommentar. Stand: Januar 2013. München: Rehm.

Dommach (2007). Die Neuregelung des Verwaltungsverfahrens für Zuwendungen des Bundes. In: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht, Heft 1, S. 53-56.

Dommach (2008). Das Verfahren der Erfolgskontrolle durch die Bundesverwaltung für zuwendungsfinanzierte Projekte und Institutionen. In: Die Öffentliche Verwaltung, Heft 7, S. 282-287.

Doran, George T. (1981). There's a S.M.A.R.T. way to write management's goals and objectives. Management Review (AMA Forum), Volume 70, Issue 11, S. 35-36.

Drucker, Peter F. (1954). The Practice of Management. New York: Harper and Brothers.

- Duda, Alexandra (2005). Benchmarking zur Effizienzsteigerung von Theatern und Opernhäusern. In: Verwaltung und Management, 11. Jahrgang, Heft 1, S. 40-43.
- Eekhoff, Johann (1986). Ansatzpunkte für die Beurteilung öffentlicher Maßnahmen. Erfolgskontrolle von Strukturprogrammen. In: Eichhorn, Peter/Kortzfleisch, Gert (Hrsg.). Erfolgskontrolle bei der Verausgabung öffentlicher Mittel, S. 59-80. Baden-Baden: Nomos.
- Engels, Dieter / Eibelshäuser, Manfred (2013). Kommentar zum Haushaltsrecht des Bundes und der Länder sowie der Vorschriften zur Finanzkontrolle. Stand: Dezember 2013. Köln: Luchterhand.
- Epping, Volker (2012). Grundrechte, 5. Auflage. Heidelberg: Springer.
- Europäische Kommission (2001). Ex Ante Evaluation. A Practical Guide for Preparing Proposals for Expenditure Programmes. Online verfügbar unter: www.ec.europa.eu/smart-regulation/evaluation/docs/ex_ante_guide_2001_en.pdf. Zitiert als „*EU Kommission (2001)*“.
- Europäische Kommission (2006). Indikative Leitlinien zu Bewertungsverfahren: Indikatoren für Begleitung und Bewertung. Online verfügbar unter: www.ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/2007/working/wd2indic_082006_de.pdf. Zitiert als „*EU Kommission (2006)*“.
- Finanzministerium des Landes Mecklenburg-Vorpommern (1998). Erfolgskontrollen in der öffentlichen Verwaltung. Online verfügbar unter: www.regierung-mv.de/cms2/Regierungsportal_prod/Regierungsportal/de/fm/_Service/Publikationen/?publikid=639. Zitiert als „*Finanzministerium MV (1998)*“.

- Fraunhofer Institut (1996). Leitfaden zur Evaluation forschungs- und technologiepolitischer Maßnahmen des BMBF. Karlsruhe: Fraunhofer-Institut für Systemtechnik und Innovationsforschung.
- Freie und Hansestadt Hamburg (2001). Leitfaden für Erfolgskontrollen, 2. Auflage. Hamburg: Finanzbehörde Hamburg, Amt für Organisation und zentrale Dienste. Online verfügbar unter: www.hamburg.de/contentblob/2302560/data/leitfaden-erfolgskontrolle.pdf. Zitiert als „*Freie HH (2001)*“.
- Gesellschaft für Innovationsforschung und Beratung mbH (2004a). Abschlussbericht der Evaluation des Bundesprogramms Ökologischer Landbau. Im Auftrag der Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung. Online verfügbar unter: www.bundesprogramm.de/das-programm/evaluierung. Zitiert als „*GIB (2004a)*“.
- Gesellschaft für Innovationsforschung und Beratung mbH (2004b). Anhang des Abschlussberichts der Evaluation des Bundesprogramms Ökologischer Landbau. Im Auftrag der Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung. Online verfügbar unter: www.bundesprogramm.de/das-programm/evaluierung. Zitiert als „*GIB (2004b)*“.
- Gladen, Werner (2011). Performance Measurement. Controlling mit Kennzahlen, 5. Auflage. Wiesbaden: Gabler/Springer.
- Gröpl, Christoph (2011). Bundeshaushaltsordnung / Landeshaushaltsordnung (BHO/LHO). München: Beck.
- Hamacher, Werner / Wienhold, Lutz / Wittmann, Sonja (2005). Entwicklung von Indikatoren für die Wirksamkeitsbeurteilung und Zusammenstellung von Erhebungsmethoden als Grundlage für einen Leitfaden zur Evaluation von Arbeitsschutzrichtlinien

der EU. Köln: Gesellschaft für Systemforschung und Konzeptentwicklung. Online verfügbar unter: www.systemkonzept.de/index.php?17&pr_id=32.

Heiland, Stefan / Tischer, Martin / Döring, Thomas / Pahl, Thilo / Jessel, Beate (2003). Indikatoren zur Zielkonkretisierung und Erfolgskontrolle im Rahmen der Lokalen Agenda 21. Berlin: Umweltbundesamt. Online verfügbar unter: www.umweltbundesamt.de/publikationen/indikatoren-zur-ziel-konkretisierung.

Hellstern, Gerd-Michael / Wollmann, Hellmut (1977). Wirkungsanalysen: Eine neue Variante wissenschaftlicher Politikberatung. In: Böhret, Carl / Brewer, Garry D. / Brunner, Ronald D. / Ehrenberg, Herbert / Liepelt, Klaus / Spiegel, Erika / Struve, Günter (Hrsg.). Planung in öffentlicher Hand, S. 157-168. Opladen: Westdeutscher Verlag.

Hupfer, Barbara (2007). Wirkungsorientierte Programmevaluation. Eine Synopse von Ansätzen und Verfahren einschlägiger Institutionen in Deutschland. Bonn: Bundesinstitut für Berufsbildung. Online verfügbar unter: www.bibb.de/veroeffentlichungen/de/publication/show/id/2099

IfS Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik GmbH (2009). Entwicklung von Performanzindikatoren als Grundlage für die Evaluierung von Förderprogrammen in den finanzpolitisch relevanten Politikfeldern. Im Auftrag des Bundesministeriums der Finanzen. Online verfügbar unter: www.ifsberlin.de/arbeitsmarkt-und-regionalpolitik/detail/performanzindikatoren-als-grundlage-fuer-die-evaluierung-von-foerderprogrammen-in-den-finanzpolitisc. Zitiert als „*IfS (2009)*“.

Janßen, Wiard (1998). Wirtschaftlichkeitsanalysen in Projekten der öffentlichen Verwaltung. Frankfurt am Main: Peter Lang.

- Kaufmann, Franz-Xaver (2007). Familienpolitik. Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung. Online verfügbar unter: www.berlin-institut.org/online-handbuchdemografie/bevoelkerungspolitik/deutschland/familienpolitik.html.
- Klages, Helmut (1993). Möglichkeiten der Qualitätsmessung und -bewertung in der öffentlichen Verwaltung. In: Hill, Hermann/Klages, Helmut (Hrsg.). Qualitäts- und erfolgsorientiertes Verwaltungsmanagement. Aktuelle Tendenzen und Entwürfe, S. 37-56. Berlin: Duncker und Humblot.
- Krämer, Erwin / Schmidt, Jürgen (2013). Zuwendungsrecht - Zuwendungspraxis. Textsammlung, Kommentar und Rechtsprechungssammlung zum Recht der Zuwendungen und Subventionen der öffentlichen Hand mit Verfahrenshinweisen für die Behörden und Empfänger. Stand: Juli 2013. Heidelberg: R. v. Decker.
- Krömmelbein, Maren / Sieg, Ralf (2008). Benchmarking als Analyseansatz der externen Finanzkontrolle. In: Verwaltung und Management, 14. Jahrgang, Heft 2, S. 89-91.
- Kuckartz, Udo / Ebert, Thomas / Rädicker, Stefan / Stefer, Claus (2009). Evaluation Online. Internetgestützte Befragung in der Praxis. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Kuhlmann, Stefan (2006). Evaluation in der Forschungs- und Innovationspolitik. In: Stockmann, Reinhard (Hrsg.), Evaluationsforschung. Grundlagen für ausgewählte Forschungsfelder, 3. Auflage, S. 289-310. Münster: Waxmann.
- Landesvereinigung für Gesundheit Bremen e.V. (2011). Von gefühlt zu gemessen. Einführung in Grundtechniken des Projektmanagements und der Qualitätsentwicklung in Gesundheitsförderung und Prävention. Quint-Essenz. Online verfügbar unter:

www.inform.de/fileadmin/redaktion/Profi/Toolbox/von_gefuehlt_zu_gemessen.pdf.

Locke, Edwin A./Latham, Gary P. (1990). A theory of goal setting and task performance. Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice-Hall Inc.

Mayer, Peter (2000). Die Erfolgskontrolle von Subventionen durch die Rechnungshöfe. Europäische Hochschulschriften, Dissertation. Frankfurt am Main: Peter Lang.

Meyer zu Drewer, Hans (1979). Erfolgskontrollen. In: Bundesakademie für öffentliche Verwaltung im Bundesministerium des Innern (Hrsg.). Ziel- und ergebnisorientiertes Verwaltungshandeln. Entwicklung und Perspektiven in Regierung und Verwaltung, S. 215-241. Köln/Bonn: Carl Heymanns.

Morgenstern, Christian (1939). Wer vom Ziel nicht weiß, kann den Weg nicht haben. München: Piper.

Nullmeier, Frank (2005). Output-Steuerung und Performance Measurement. In: Blake, Bernhard / von Bandemer, Stephan / Nullmeier, Frank / Wewer, Göttrik (Hrsg.). Handbuch zur Verwaltungsreform, 3. Auflage, S. 431-444. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Pfetzinger, Karl / Rohde, Adolf (2011). Ganzheitliches Projektmanagement, 4. Auflage. Zürich: Versus.

Piduch, Erwin (2013). Bundeshaushaltsrecht. Stand: Januar 2013. Stuttgart: Kohlhammer.

Rechnungshof Baden-Württemberg (2013). Beratende Äußerung. Strategische Prüfung Fördercontrolling - Perspektiven des Förderwesens in Baden-Württemberg. Online verfügbar unter: www.rechnungshof.badenwuerttemberg.de/de/veroeffentlichun

gen/beratende-aeusserungen/302034.html. Zitiert als „*Rechnungshof BW (2013)*“.

Rohrschneider, Uwe (2006). Risikomanagement in Projekten. Die häufigsten Fallen und Gefahren - die besten Sofortmaßnahmen. München: Haufe.

Schelle, Heinz (2014). Projekte zum Erfolg führen. Projektmanagement systematisch und kompakt, 7. Auflage. München: Deutscher Taschenbuch Verlag.

Schmidt, Jürgen (2006). Wirtschaftlichkeit in der öffentlichen Verwaltung, 7. Auflage. Berlin: Erich Schmidt.

Schnorrenberg, Uwe / Goebels, Gabriele (1997). Risikomanagement in Projekten. Methoden und ihre praktische Anwendung. Braunschweig: Vieweg.

Schwarz, Georg P. (1983). Kontrolle von politisch-administrativen Programmen. Eine Anleitung zur praktischen Durchführung von Evaluationen in der öffentlichen Verwaltung. Frankfurt am Main: Peter Lang.

Silvestrini, Stefan (2011). Ex-ante-Evaluation. Ein Planungsansatz für die Entwicklungszusammenarbeit. Münster: Waxmann.

Statistisches Bundesamt (2014). Nachhaltige Entwicklung in Deutschland. Indikatorenbericht 2014. Online verfügbar unter: www.bundesregierung.de/Webs/Breg/DE/Themen/Nachhaltigkeitsstrategie/1-die-nationale-nachhaltigkeitsstrategie/indikatoren/_node.html. Zitiert als „*Destatis (2014)*“.

Stockmann, Reinhard (2006). Evaluation in Deutschland. In: Stockmann, Reinhard (Hrsg.), Evaluationsforschung. Grundlagen für ausgewählte Forschungsfelder, 3. Auflage, S. 15-46. Münster: Waxmann.

- Thomas, Axel (2007). Moderne Instrumente für ein Erfolgscontrolling bei Wirtschaftsförderungsgesellschaften. In: Verwaltung und Management, 13. Jahrgang, Heft 1, S. 4-9.
- Vedung, Evert (1999). Evaluation im öffentlichen Sektor. Wien: Böhlau.
- Wiesner, Herbert / Leibinger, Bodo / Müller, Reinhard (2008). Öffentliche Finanzwirtschaft, 12. Auflage. Heidelberg: R. v. Decker.
- Wintrich, Bernd (1988). Arbeitshilfe für die Durchführung von Erfolgskontrollen. In: Verwaltungsrundschau, 34. Jahrgang, Heft 8, S. 276-279.
- Zavelberg, Heinz Günter (1986). Staatliche Rechnungsprüfung und Erfolgskontrolle, Möglichkeiten und Grenzen. In: Eichhorn, Peter / Kortzfleisch, Gert (Hrsg.). Erfolgskontrolle bei der Ver-
ausgabe öffentlicher Mittel, S. 103-119. Baden-Baden: Nomos.

Online-Quellen (Websites):

BAköV, Arbeitshilfe Zuwendungsrecht (Stand 02.11.2014):

www.lernplattformbakoev.bund.de/data/BAKOEV/lm_data/lm_15682/Zuwendung/start.html.

BMWi Website (Stand 12.11.2014): www.bmwi.de/DE/Ministerium/evaluation-von-foerdermassnahmen.html.

CEval Website (Stand 12.11.2014): www.ceval.de.

DeGEval Website (Stand 12.11.2014): www.degeval.de.

Lucas Filmfestival (Stand 12.11.2014): www.lucas-filmfestival.de.

Tagesschau Online, EU Klimaziele (Stand 26.10.2014):

www.tagesschau.de/ausland/euklimapaket-101.html.

Tagesschau Online, Familienpolitik (Stand 02.11.2014):

www.tagesschau.de/inland/familienpolitik106.html.

Zeit Online, EU Klimaziele (Stand 26.10.2014):

www.zeit.de/politik/2014-10/klimaziele-eu-gipfel.

Veröffentlichungen der Hochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung

Schriften zur Allgemeinen Inneren Verwaltung

(Bis Band 13: Arbeiten zu Verwaltungsstudium und –praxis)

ISSN 00948-0617.

1. 1987. Jürgen Schüler: Das Verhältnis der SR 2 y BAT zum Beschäftigungsförderungsgesetz. Peter Zajonz: Das Beamtentum - eine Elite. Lydia Orth: Der preußische Verfassungskonflikt von 1862. Matina Danowski: Vergleichen Sie die Ablegeleistung verschiedener Registraturverfahren anhand von modellhaften Aufgabenstellungen. Vergriffen.
2. 1988. Lothar Krebs: Trunkenheit im Straßenverkehr als Erstdelikt - Entlassungsgrund für Beamte auf Widerruf. Thomas Wauerters: Die hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums - dargestellt an sechs frei ausgewählten Beispielen. Sabine Keesse: § 29 Abs. 2 BBG und das EG-Niederlassungsrecht - ein unlösbarer Konflikt? Vergriffen.
3. 1988. Eckhard Marx: Personale Aspekte der Entbürokratisierung, dargestellt anhand der aktuellen Diskussion in den Zeitschriften "Die Personalvertretung, Die Verwaltung, VOP, VR" (1980-1987). Edgar Borchers: Wahlrecht für Ausländer. Vergriffen.
4. 1989. Ulrike Baumgartner: Karrierechancen von Frauen im öffentlichen Dienst untersucht im Bundesverwaltungsamt. Anett Onischke: Die Bedeutung bürokratischer Herrschaft unter besonderer Beachtung der Theorien Max Webers. Gabriele Saueremann: Die Förderung von Frauen in der öffentlichen Verwaltung. Vergriffen.
5. 1990. Henning Ohrendorf: Das Assessment-Center als Instrument der qualitativen Personalarbeit. Kirsten Schippmann: Zusage und Zusicherung im Verwaltungsrecht. Carl-Peter Blumenthal: Verzicht auf Grundrechte? Vergriffen.

6. 1992. Karl Aust: Ist der sog. "Berlin-Beschluß" des Deutschen Bundestages vom 20. 6. 1991 rechtswidrig? Gabriele Bruker-Malinowski: Frauenbeauftragte in der Bundesverwaltung. Karsten Hettling: Der Gesamthaushaltsplan der Europäischen Gemeinschaften - Aufstellung, Feststellung, Aufbau. Vergriffen.
7. 1994. Barbara Smaka: Trends im Einsatz der Informations- und Kommunikationstechnik. Anja-Doreen Seyfarth: Das Selbstverwaltungsrecht der Gemeinden (Art. 28 II GG). Renate Abelen-Auer: Die verwaltungsprozessualen Klagearten. Vergriffen.
8. 1995. Peter Glinder: Fürstenenteignung (Gesetzentwurf von 1926). Axel Schad: Beamtenrecht in den Bundesländern, rahmenrechtliche Vorgaben und bundesrechtliches Vorbild, dargestellt am Beispiel des Sächsischen Beamtengesetzes. Silke Ollenburg: Politische Entwicklung im Winter 1932/33. War die Ernennung Adolf Hitlers zum Reichskanzler unvermeidlich? Tamara Langen: Psychosoziale und psychosomatische Folgen moderner Bürotechnologie am Beispiel von PC-Arbeitsplätzen, derzeitiger Forschungs- und Entwicklungsstand, praktische Konsequenzen. Vergriffen.
9. 1997. Harald Heitmeir: Die Kündigung des Arbeitsverhältnisses. Bettina Linke: Psycho-soziale Folgen der Dauerarbeitslosigkeit in den neuen Bundesländern - ein bisher „nicht“ bekanntes Phänomen. Jens Stecher: Die Grenzen der Mitbestimmung im öffentlichen Dienst. Christian Würker: Die Abmahnung des Arbeitnehmers durch den Arbeitgeber. Vergriffen.
10. 1997. Nicole Gehrke: Staat und Minderheiten - Diskriminierung am Beispiel der Hexenprozesse. Wolfgang Kampa: Der Beitritt der Deutschen Demokratischen Republik zum Geltungsbereich der Bundesrepublik Deutschland nach Art. 23 GG - Pro und Contra. Ute Kellner: Der/Die Wehrbeauftragte des Deutschen Bundestages. Peter Wächter: Die Beziehung des Menschen zum Wald am Beispiel der Großstadt Frankfurt am Main im Ballungsgebiet Rhein-Main. Vergriffen.
11. 1999. Thorsten Blanke: Ein kleiner Einblick in das Betreuungsrecht. Nadine Yvette Blüm: Mobbing: Übergriffe am Arbeits-

- platz. Nadine Böhmert: Das Behindertentestament. Sabine Najib: Zur Standortbestimmung der Bundesrepublik Deutschland unter Berücksichtigung des soziologischen Staatsbegriffs nach Max Weber. Sabine Weigelt-Russo: Ausgewählte Maßnahmen zur Fehlzeitenreduzierung.
12. **Heinrich**, Juliane: Gleicher Lohn für gleiche Arbeit. Entgeltgleichheit als Kriterium in der öffentlichen Auftragsvergabe des Bundes. 2009. 93 S. ISBN 978-3-938407-34-9.
 13. **Schmitt**, Markus: Erfolgsfaktoren für Shared Services in der Bundesverwaltung am Beispiel IT-gestützter Personalarbeit. 2010. 134 S. ISBN 978-3-938407-37-0.
 14. **Heidemann**, Stefan: Bürgerschaftliches Engagement in Deutschland und seine Förderung durch Politik und Verwaltung. Ein Blick auf die Bundesebene. 2010. 95 S. ISBN 978-3-938407-40-0.
 15. **Porscha**, Sonja: Auswirkungen von Patenten auf die Nutztierproduktion in Europa unter besonderer Berücksichtigung der Art. 52 ff. des Europäischen Patentübereinkommens. 2011. 92 S. ISBN 978-3-938407-46-2.
 16. **Mutschke**, Daniel: Ist Deutschland bereit für eine Flat-Tax? 2012. 118 S. ISBN 978-3-938407-51-6.
 17. **Schmidt**, Dorothea: Die Berücksichtigung der Schwerbehinderung nach dem Recht des öffentlichen Dienstes und im Personalmanagement. 2012. 112 S. ISBN 978-3-938407-55-4.
 18. **Steinfurth**, Mario: Die Bundesverwaltung als Spiegelbild der Gesellschaft? Relevanz, Rechtmäßigkeit und Perspektiven einer Quote zur Erhöhung des Anteils von Menschen mit Migrationshintergrund in der Bundesverwaltung. 2012. 105 S. ISBN 978-3-938407-56-1.
 19. **Neuhaus**, Judith D.: Gesundheitserhaltende Führung von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern als ein Element des Betrieblichen Gesundheitsmanagements im öffentlichen Dienst der Bundesrepublik Deutschland. 2014. 87 S. ISBN 978-3-938407-63-9.

20. **Hottenrott**, Sarah: Werkverträge als Instrument zum Lohn-dumping. 2014. 105 S. ISBN 978-3-938407-64-6.
21. **Meier**, Barbara Christiane: Europäische Rechtsprechung und deutsches Glücksspielrecht. Die Auswirkungen der EuGH-Rechtsprechung auf Rechtsetzung und Rechtsanwendung in Deutschland am Beispiel des Glücksspielrechts. 2014. 117 S. ISBN 978-3-938407-65-3.
22. **Sawkowicz**, Karin Johanna: Betriebliches Gesundheitsmanagement – Gesundheitsförderung durch Bewegung. Eine Untersuchung zur Wahrnehmung und Akzeptanz in der Bundesverwaltung am Beispiel ausgewählter Bundesbehörden. 2015. 104 S. ISBN 978-3-938407-70-7.
23. **Laufs**, David Alexander: Mediation – Ein wirksames Mittel zur organisationsinternen Konfliktbewältigung in der Bundesverwaltung? Eine vergleichende Analyse am Beispiel der Max Weber Stiftung und der Bundesakademie für öffentliche Verwaltung. 2015. 118 S. ISBN 978-3-938407-73-8.
24. **Lachmann**, Franziska Marie: Uni (in) Form. Wirkung der Dienstbekleidung der Bundespolizei an der Hochschule des Bundes im Grundstudium am Beispiel einer qualitativen Befragung der uniformierten Studierenden der Bundespolizei. 2015. 129 S. ISBN 978-3-938407-74-5.
25. **Schmidt**, Daniel: Europäische Friedenssicherung. Der Prozess einer erfolgreichen diplomatischen Konfliktlösung am Beispiel des Berliner Kongresses 1878. 2015. 123 S. ISBN 978-3-938407-76-9.