

Freie und Hansestadt Hamburg
Finanzbehörde

LEITFADEN
FÜR
ERFOLGSKONTROLLEN

**Hinweise für die Verwaltung
der Freien und Hansestadt Hamburg**

Leitfaden für Erfolgskontrollen

Hinweise für die Verwaltung der Freien und Hansestadt Hamburg

Die vorliegende 2. Auflage des Leitfadens für Erfolgskontrollen wurde gegenüber der 1. Auflage aus dem Jahr 1992 geringfügig überarbeitet. Dabei wurden insbesondere die Neuregelungen der Landeshaushaltsordnung berücksichtigt sowie die neueren Erkenntnisse in den beispielhaft dargestellten Bereichen Erfolgskontrollen bei Zuwendungen und bei IuK-Vorhaben.

2. Auflage
Herausgegeben von der Finanzbehörde
- Amt für Organisation und zentrale Dienste –
Hamburg 2001

Leitfaden für Erfolgskontrollen

Hinweise für die Verwaltung der Freien und Hansestadt Hamburg

Zielsetzung des Leitfadens	2
I. Teil: Der Begriff der Erfolgskontrolle	3
1. Inhalte und Zeitpunkt der Erfolgskontrolle	3
2. Methoden der Erfolgskontrolle	4
2.1 Methoden zur Effektivitätskontrolle	4
2.2 Methoden zur Effizienz-(Wirtschaftlichkeits)kontrolle	4
3. Voraussetzungen für die Durchführung von Erfolgskontrollen	5
3.1 Der Planungsprozess	5
3.2 Ziele	6
3.3 Messbarkeit von Zielen/Erfolg	7
4. Wirkung von Erfolgskontrollen	7
II. Teil: Das Vorgehen zur Einführung und Durchführung von Erfolgskontrollen	9
1. Planung von Erfolgskontrollen	9
2. Zuständigkeit für Erfolgskontrollen	10
3. Auswahl der Aufgabenbereiche	10
3.1 Eignung der Bereiche	11
3.2 Kostengesichtspunkte	12
4. Durchführung von Erfolgskontrollen	12
4.1 Erfolgskontrolle bei Zuwendungen	12
4.2 Erfolgskontrolle bei IuK-Vorhaben	16
5. Empfänger der Informationen	18
Anlage 1: Begriff der Erfolgskontrolle in der Landeshaushaltsordnung	19
Anlage 2: Begriffsbestimmungen	21
Anlage 3: Elemente der Erfolgskontrolle	26
Anlage 4: Leitfaden "operable Ziele" für die Planung von IuK-Vorhaben	27

Zielsetzung des Leitfadens

Die erfolgreiche und damit auch wirtschaftliche Wahrnehmung von Führungs- und Fachaufgaben in so komplexen Zusammenhängen wie jenen, in welchen die Hamburger Verwaltung agiert, kann nur durch ein strukturiertes Vorgehen bei der Aufgabenerledigung und Maßnahmendurchführung gesichert werden.

Der Grundstein dafür muss in der Planungsphase gelegt werden. Die Planung von Maßnahmen oder Aufgaben soll zunächst Entscheidungsgrundlagen liefern. Gleichzeitig muss die Planung aber auch die Informationen und Maßstäbe liefern, mit deren Hilfe die Durchführung gesteuert und der Erfolg kontrolliert werden kann. Ein strukturiertes Vorgehen orientiert sich also an den Phasen Planung, Realisierung, Kontrolle der Ergebnisse und Umsetzung der Erkenntnisse in Planungsänderungen (Regelkreis).

Letztendlich sichern Erfolgskontrollen die Aufgabenwahrnehmung, indem sie Erkenntnisse über die Eignung von Maßnahmen und über die Qualität der Aufgabendurchführung liefern. Hieraus ergibt sich, dass die Durchführung von Erfolgskontrollen ein integraler Bestandteil der Führungs- und Fachaufgabe sein muss.

Die rechtliche Notwendigkeit, Erfolgskontrollen durchzuführen, ergibt sich aus § 7 der Landeshaushaltsordnung (LHO) sowie den dazugehörigen Verwaltungsvorschriften (VV), in denen die Voraussetzungen und Rahmenbedingungen für die Durchführung von Erfolgskontrollen festgeschrieben sind:

§ 7 Abs. 3 LHO: „Vor der Durchführung von Maßnahmen mit finanzieller Bedeutung ist grundsätzlich deren Zielsetzung zu bestimmen. Während und nach ihrer Durchführung sind diese Maßnahmen auf Zielerreichung, Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit zu überprüfen (Erfolgskontrolle)“.

Zum Begriff der Erfolgskontrolle in der Landeshaushaltsordnung und den dazu gehörenden Verwaltungsvorschriften wird auf die **Anlage 1** verwiesen.

Die Instrumente, mit denen Erfolgskontrolle ausgeübt werden kann, zählen größtenteils zu den Methoden der betriebswirtschaftlichen Analyse.

Im Zusammenhang mit dem Begriff Erfolgskontrolle ergeben sich zwei Probleme:

1. Eine exakte, verbindliche Definition des Begriffs Erfolgskontrolle liegt im Bereich der Wirtschaftswissenschaften bisher nicht vor. Auch werden die Begriffe Erfolgskontrolle, Controlling und Innenrevision in der Verwaltungspraxis gelegentlich irrtümlicherweise synonym verwendet und nicht klar voneinander abgegrenzt.
2. Aus der Vielfalt an Führungs- und Fachaufgaben ergibt sich, dass der Ansatz der Erfolgskontrolle individuell auf die Aufgabe zugeschnitten werden muss. Eine generelle Anleitung zur Erfolgskontrolle mit einem Konzept, nach dem in allen Bereichen einheitlich der Erfolg bewertet werden kann, ist weder zweckmäßig noch leistbar.

Aus diesem Grund ist dieser Leitfaden ein Versuch,

1. den Begriff Erfolgskontrolle zu definieren und abzugrenzen, um eine einheitliche Grundlage für die Hamburger Verwaltung herzustellen (I. Teil), und
2. die Vorgehensweise zu skizzieren, nach der jeder Bereich seine „individuelle“ Erfolgskontrolle durchführen kann (II. Teil).

I. Teil

DER BEGRIFF DER ERFOLGSKONTROLLE

Erfolgskontrollen sind nachträgliche Kontrollen, die Informationen über

- den Grad der Zielerreichung,
- den Beitrag der Maßnahmen zur Zielerreichung (Kausalität)
- und die Wirtschaftlichkeit der Maßnahmen geben.

Ziel der Durchführung von Erfolgskontrollen ist es, Erkenntnisse darüber zu gewinnen, ob steuernde Eingriffe in den Handlungsablauf erforderlich sind, um einen effizienten Einsatz der Haushaltsmittel sicherzustellen. Weiterhin soll die Erfolgskontrolle nicht nur Fehlentwicklungen aufdecken, sondern auch helfen, zukünftig derartige Fehler zu vermeiden (vgl. Mitteilung des Senats an die Bürgerschaft Nr. 13/6509 vom 13. April 1991, Seite 2).

Damit ähneln sich Inhalte und Ziele von Innenrevision, Controlling und Erfolgskontrolle. Dies führt dazu, dass die Begriffe nicht klar genug voneinander abgegrenzt werden, was die Institutionalisierung der Instrumente erschwert. Eine Abgrenzung der Erfolgskontrolle zur Innenrevision und zum Controlling ist deshalb als Anlage 2 beigefügt.

Zum vertieften Verständnis werden im Folgenden Inhalte, Methoden, Voraussetzungen und Wirkungen von Erfolgskontrollen beschrieben.

1. Inhalte und Zeitpunkt der Erfolgskontrolle

Die Maßstäbe für Erfolgskontrolle sind Effektivität und Effizienz. Erfolgskontrolle ersetzt nicht die förmliche, rechtliche und rechnerische Prüfung der Mittelverwendung. Diese wird z. B. im Rahmen von Prüfungen der Innenrevision und bei der Verwendungsprüfung von Zuwendungen vorgenommen.

Eine umfassende Erfolgskontrolle besteht aus folgenden Prüfschritten:¹

- Effektivitäts-/Wirksamkeitskontrolle:
 - Im Rahmen der **Zielerreichungskontrolle** wird ermittelt, ob und in welchem Ausmaß die ursprünglich geplanten Ziele der Maßnahme erreicht worden sind. Der Zielerreichungsgrad wird ermittelt durch den Vergleich der Ausgangssituation (Ist) oder der geplanten Ziele (Soll) mit der nach der Durchführung der Maßnahme tatsächlich erreichten Zielrealisierung (Ist).
 - Im Rahmen der **Wirkungskontrolle** wird festgestellt, inwieweit die Maßnahme geeignet und ursächlich für die Zielerreichung war. Neben den direkten und indirekten Wirkungen der Maßnahme wird der Einfluss anderer, von der Maßnahme unabhängiger Faktoren auf die Zielerreichung ermittelt.
- Effizienz-/Wirtschaftlichkeitskontrolle:
 - Im Rahmen der Kontrolle der **Vollzugswirtschaftlichkeit** wird geprüft, ob die Durchführung der Maßnahme mit dem ursprünglich geplanten Ressourcenverbrauch realisiert wurde.
 - Bei der Kontrolle der **Maßnahmewirtschaftlichkeit** wird der Frage nachgegangen, ob die Durchführung der Maßnahme im Hinblick auf die Zielsetzung insgesamt wirtschaftlich war, oder ob man die verwendeten Ressourcen nicht mit einem besseren Ergebnis für

¹ Eine kurze stichwortartige Übersicht ist als Anlage 3 beigefügt.

eine andere Maßnahme hätte verwenden sollen (Bewertung des Ressourceneinsatzes in Relation zum Grad der Zielerreichung).

Erfolgskontrolle erfolgt stets ex-post, d.h. im Anschluss an die Durchführung einer Maßnahme. Bei längerfristigen Maßnahmen und Daueraufgaben bietet es sich jedoch an, in Abweichung davon bereits nach Ablauf eines Zeitraumes von 2 Jahren eine Erfolgskontrolle durchzuführen, um das Erreichen bestimmter, vorher festgelegter Zwischenziele zu überprüfen. Weiterhin kann es sinnvoll sein, Erfolgskontrollen an die Veränderung bestimmter, für eine Maßnahme wesentlicher Rahmenbedingungen zu knüpfen.

2. Methoden der Erfolgskontrolle

Für die Analyse des Erfolgs einer Maßnahme stehen bezogen auf die unterschiedlichen Bestandteile der Erfolgskontrolle und je nachdem, ob die Maßnahme überwiegend nach innen (Maßnahmen, die die internen Abläufe der Verwaltung betreffen) oder nach außen (Maßnahmen, die von gesellschaftlicher Bedeutung sind) wirken soll, unterschiedliche Methoden zur Verfügung.

2.1 Methoden zur Effektivitätskontrolle (Wirksamkeitskontrolle)

Zur Durchführung der Effektivitätskontrolle stehen folgende Methoden zur Verfügung:

- Für die **Zielerreichungskontrolle** kann auf einfache Ist-Ist- (Vergleich des Ist in der Ausgangssituation mit dem Ist zum Zeitpunkt der Erfolgskontrolle) und Soll-Ist-Vergleiche (Vergleich des geplanten Ergebnisses (Soll) mit dem Ist zum Zeitpunkt der Erfolgskontrolle) zurückgegriffen werden.
- Die **Wirkungskontrolle** kann streng genommen nur mit Hilfe wissenschaftlich-methodischer Verfahren (z. B. der empirischen Wirtschafts- und Sozialforschung) durchgeführt werden, weil nur dadurch der Zusammenhang zwischen Maßnahme, Zielerreichung und sonstigen das Ziel beeinflussenden Faktoren hinreichend nachgewiesen werden kann.

Jedoch ist der Einsatz entsprechender Modelle kritisch zu betrachten, weil in der Regel umfangreiche Vorarbeiten notwendig sind. Deren Aufwand lässt die Wirtschaftlichkeit von Erfolgskontrollen insbesondere deshalb fraglich erscheinen, weil die Ergebnisse solcher Modelle oft nur mit erheblichen Zeitverzögerungen vorgelegt werden können. Allenfalls bei Großvorhaben sollte eine Wirkungskontrolle auf diese Art und Weise durchgeführt werden.

Ausgewichen werden kann aber auf Grundsatzüberlegungen darüber, in welcher Weise die Maßnahme mit der Zielsetzung zusammenhängt. Solche Überlegungen können systematisch auf der Basis einer Analyse der Rahmenbedingungen und der logischen Zusammenhänge, unter denen die Maßnahme geplant und durchgeführt wurde, angestellt werden.

2.2 Methoden zur Effizienz-/Wirtschaftlichkeitskontrolle²

Für die Beurteilung der Wirtschaftlichkeit sind, je nach Hauptzielsetzung und finanzieller Bedeutung der Maßnahme, folgende Methoden einzusetzen:

- Die Wirtschaftlichkeit nach innen gerichteter Maßnahmen ist grundsätzlich mit Hilfe finanzmathematischer Verfahren der Investitionsrechnung (Kapitalwertmethode, Annuitätenmethode und Interne-Zinssatz-Methode) zu beurteilen. Bei Maßnahmen von geringer finanzieller Bedeutung kann auf weniger komplexe Methoden, wie Kostenvergleichsrechnungen, Rentabilitäts- und Amortisationsrechnungen sowie einfache Nutzen-Kosten-Vergleiche zurückgegriffen werden.
- Die Wirtschaftlichkeit nach außen gerichteter Maßnahmen kann nur mit Methoden beurteilt werden, die auch die volkswirtschaftlichen Nutzen und Kosten der Maßnahme bewerten. In

² Nähere Beschreibung der Methoden siehe: Leitfaden für Kostenermittlung und Wirtschaftlichkeitsbeurteilung, hrsg. von der Finanzbehörde – Amt für Organisation und zentrale Dienste -, 2. Aufl., 1996

Betrachtet kommen die Methoden „Nutzen-Kosten-Untersuchung“ oder „Nutzwertanalyse“ mit allen in Zusammenhang mit ihrer Anwendung verbundenen Problemen der monetären Bewertung der Ergebnis- und Einsatzgrößen.

Grundsätzlich ist zu beachten, dass in dem Fall, in dem die Maßnahme schon in der Entscheidungsphase einer Wirtschaftlichkeitsbetrachtung unterzogen wurde (z. B. im Rahmen der luK-Planung)³, bei der Durchführung der Erfolgskontrolle die gleiche Methode zu wählen ist, wie in der Planungsphase.

3. Voraussetzungen für die Durchführung von Erfolgskontrollen

Aus den Ausführungen zum Inhalt und zu den Methoden der Erfolgskontrolle ergibt sich, dass für die Durchführung von Erfolgskontrollen folgende Grundvoraussetzungen erfüllt sein müssen:

1. Es muss die nach § 7 LHO bestehende Verpflichtung zur Durchführung von Erfolgskontrollen hinsichtlich Umfang, Zeitpunkt und eventuell Methode bezogen auf die Einzelmaßnahme oder Aufgabe präzisiert werden.
2. Es muss bezogen auf die Maßnahme oder Aufgabe ein Einzelziel oder ein Zielsystem als Maßstab für den Erfolg verabredet werden.
3. Die verabredeten Ziele müssen operationalisiert werden, damit die Zielerreichung gemessen werden kann (siehe auch Anlage 4).
4. Es müssen Informationen über die Zielerreichung und über den Ressourcenverbrauch vorliegen.

3.1 Der Planungsprozess

Aus den oben genannten Punkten ergibt sich, dass die Durchführung von Erfolgskontrollen bereits während des maßnahme- oder aufgabenbezogenen Planungsprozesses verankert werden muss.

Er muss, neben der konkret auf die Maßnahme bezogenen Detailplanung, auch eine Aussage beinhalten über

- Zeitpunkt und Methoden späterer Erfolgskontrollen sowie
- Indikatoren, bei deren Vorliegen Erfolgskontrollen zusätzlich durchzuführen sind.

Durch diese Festlegungen werden konkrete Angaben über die für spätere Erfolgskontrollen benötigten Informationen und die Form ihrer Aufbereitung erst möglich.

Eine frühzeitige Konkretisierung der Informationsbedarfe ist von besonderer Bedeutung, da in der Regel nachträglich keine Möglichkeit mehr besteht, die benötigten Informationen zu ermitteln. Je sorgfältiger die Planung vorgenommen wird, desto einfacher und mit umso weniger Aufwand lässt sich die spätere Erfolgskontrolle durchführen.

Im Einzelnen werden für die Erfolgskontrolle folgende Informationen aus dem Planungsprozess der Maßnahme benötigt:

1. Beschreibung der Ausgangslage (Ist-Zustand), die mit der Maßnahme verändert werden soll, in nachprüfbarer, also operationaler Form.

Die Beschreibung des Ist-Zustands zum Zeitpunkt der Planung bildet die Grundlage für die Effektivitätskontrolle in Form des Ist-Ist-Vergleiches.

³ Für die luK-Planung werden Methoden durch das automatisierte Verfahren IUKCON (luK-Controlling) verbindlich vorgegeben.

2. Beschreibung der Ziele/Ergebnisse (Soll-Zustand), die mit der Maßnahme erreicht werden sollen, in operationaler Form.

Die Beschreibung des Soll-Zustands zum Zeitpunkt der Planung bildet die Grundlage für die Effektivitätskontrolle in Form des Soll-Ist-Vergleiches nach Abschluss der Maßnahme.

3. Ergebnisse von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen.

Ein Vergleich der Wirtschaftlichkeit der Maßnahmen laut Planung mit der tatsächlichen Wirtschaftlichkeit ermöglicht Aussagen für die Verbesserung späterer Planungsprozesse. Außerdem beinhaltet eine Wirtschaftlichkeitsrechnung als Inputgrößen Teilziele, wie z. B. die geplante Kostenentwicklung oder den Personalbestand (siehe Punkt 6), die für die Analyse des Zielerreichungsgrades Bedeutung haben.

4. Darstellung, auf welche Art und Weise die Maßnahme den Ausgangszustand verändern soll.

Die geplanten/prognostizierten Wirkungen bilden die Basis für Soll-Ist-Vergleiche bezüglich der Wirkung der Maßnahme.

5. Zeitplan für die Umsetzung der Maßnahme einschließlich einer Aussage darüber, wann und in welchem Ausmaß die Ziele erreicht werden sollen.

Eine detaillierte Zeitplanung ist die Voraussetzung für die Festlegung des für die Durchführung einer Erfolgskontrolle frühestens sinnvollen Zeitpunktes.

6. Angaben über die geplante Organisation und den vorgesehenen Einsatz von Personal-, Sach- und Investitionsmitteln.

Außerdem ist dafür zu sorgen, dass die für die Beurteilung des Zielerreichungsgrades und der Wirtschaftlichkeit der Maßnahme benötigten Daten bereits in der Durchführungsphase gesammelt und ggf. ausgewertet werden.

Sind diese Daten unmittelbar nur Dritten zugänglich (z. B. bei der Vergabe von Subventionen oder Zuwendungen), so sind Auflagen hinsichtlich der zu liefernden Informationen und der Form der Aufbereitung zu machen und in den Subventions- oder Zuwendungsbescheid aufzunehmen (siehe II. Teil, Nr. 4.1 Erfolgskontrolle bei Zuwendungen).

3.2 Ziele

Es gehört zur Fachverantwortung der Verwaltung, Handlungsziele festzulegen und zu veranlassen, dass entsprechend gehandelt wird.

Für die Festlegung von Zielen gibt es verschiedene Möglichkeiten:

- Ableitung aus dem rechtlichen Regelwerk (z. B. „Sicherung der Lebensgrundlagen des Menschen“ gemäß § 1 Bundesnaturschutzgesetz), insbesondere bei Daueraufgaben,
- Konkretisierung politischer Ziele und Vorgaben, z.B. aus den Produktinformationen zum Haushaltsplan,
- Ableitung von Zielen aus bestehenden Ziel- oder Leistungsvereinbarungen⁴,
- Vereinbarung von Zielen, insbesondere bei besonderen Einzelmaßnahmen (z. B. Vereinbarungen über Termine und Kosten) und
- Ableitung von Zielen aus Städte- und Ländervergleichen, Vergleichen mit der Privatwirtschaft und Analysen der bisherigen Entwicklung.

⁴ Siehe auch Leitfaden „Leistungsvereinbarungen in der Hamburger Verwaltung“, hrsg. von der Finanzbehörde – Amt für Organisation und soziale Dienste, Projekt Verwaltungsinnovation -

Im Verwaltungsalltag ergibt sich aber bei der Formulierung von Zielen eine Vielzahl von Problemen:

- Ziele, die von der Verwaltung zu erreichen sind, konkurrieren nicht selten miteinander, so dass das Erreichen eines Zieles das Verfehlen eines oder mehrerer anderer Ziele bedeuten kann.
- Politische Ziele und Vorgaben sind nicht immer hinreichend konkret, häufig werden statt konkreter Zielvorgaben Maßnahmen/Aufgaben beschlossen, die von der Verwaltung durchzuführen/wahrzunehmen sind.

Aufgabe der Verwaltung ist aber nicht nur die Umsetzung politischer Vorgaben, sondern auch die Beratung der Politik. Dazu gehört, dass die Verwaltung in Zusammenarbeit mit der politischen Führung

- fehlende Zielsetzungen,
- Zielsetzungen, deren Bedeutung sich verändert hat,
- Nichteignung von Maßnahmen zur Erreichung von Zielen (Zielkonformität) und
- Entwicklungen, die auf die Bedeutung von Zielen und Aufgaben Einfluss haben,

klärt.

Dies kann bezogen auf die eigene Behörde im normalen Arbeitsgang, bezogen auf Senat und Bürgerschaft mit Hilfe von Senats- und Bürgerschaftsdrucksachen geschehen. Darin muss ebenso selbstverständlich wie für Kosten eine Aussage zu den Zielen getroffen werden.

3.3 Messbarkeit von Zielen/Erfolg

Die von der Verwaltung verfolgten Ziele lassen sich zum Teil nur mit erheblichem Aufwand operationalisieren, d.h. messbar machen.

Die politischen Zielvorgaben haben in der Regel ein relativ hohes Abstraktionsniveau in Bezug auf die einzelne in der Verwaltung wahrgenommene Aufgabe (z. B. Erhöhung des Sicherheitsgefühls der Hamburger Bevölkerung durch die Intensivierung von Fußstreifen). Damit der Erfolg der Maßnahme kontrolliert werden kann, müssen erst Maßstäbe festgelegt und vereinbart werden (z. B.: Entwicklung der Kriminalität, Umfrageergebnisse über das subjektive Sicherheitsgefühl der Bürger).

Für die Operationalisierung der Ziele gilt genau wie für die Vorgabe von Zielen, dass die Verwaltung auf der Basis von Vergleichswerten und allgemein zugänglichen Daten versuchen muss, messbare Ziele oder wenigstens Indikatoren für die Zielerreichung abzuleiten und diese billigen zu lassen.

4. Wirkung von Erfolgskontrollen

Bei der Durchführung von Erfolgskontrollen ist, wie bei der Wahrnehmung jeder anderen Aufgabe, zu beachten, dass der Aufwand in einem vernünftigen Verhältnis zum Ertrag stehen muss, d.h., auch Umfang und Ausgestaltung von Erfolgskontrollen sind dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit unterworfen.

Der Aufwand für die Durchführung der Erfolgskontrollen ist auf einen angemessenen Umfang zu begrenzen. Dafür ist die Wahl der Methoden von besonderer Bedeutung.

Der Aufwand für Erfolgskontrollen ist nur dann zu rechtfertigen, wenn die Ergebnisse der Erfolgskontrollen in einen am Prinzip des Regelkreises orientierten Prozess der Aufgaben-/Maßnahmenkritik, Zielrevision, Neuplanung einmünden.

Mit einer systematischen Nutzung des Instrumentes Erfolgskontrollen im o.g. Sinne ist eine Reihe von Vorteilen für die Verwaltung zu erzielen:

- Die Transparenz des Verwaltungshandelns wird erhöht.
- Es entstehen Informationen, auf deren Basis fundierte fachliche und finanzwirtschaftliche Entscheidungen über Fortführung, Korrektur oder Einstellung einer Maßnahme gefällt werden können.
- Der Einsatz der knapper werdenden Ressourcen kann unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten auf aussichtsreichere Maßnahmen verlagert werden.
- Die Planung und Entscheidung bei künftigen (ähnlichen) Maßnahmen kann durch die mit Erfolgskontrollen verbundene Suche nach Ursachen für das Scheitern von Maßnahmen verbessert werden.

II. Teil

DAS VORGEHEN ZUR EINFÜHRUNG UND DURCHFÜHRUNG VON ERFOLGSKONTROLLEN

Der nachfolgende Teil beschreibt die Schritte zur Einführung und Durchführung von Erfolgskontrollen, soweit dies im Rahmen einer generellen, verallgemeinernden Betrachtung zweckmäßig ist. Die Darstellung der Vorgehensweise orientiert sich an den folgenden Themenblöcken:

1. Planung von Erfolgskontrollen
2. Bestimmung der Zuständigkeit für die Durchführung von Erfolgskontrollen
3. Auswahl der Aufgabenbereiche, in denen Erfolgskontrollen zunächst angewandt werden sollen
4. Beschreibung der Durchführung von Erfolgskontrollen und der Dokumentation der Ergebnisse
5. Berichterstattung (Empfänger der Informationen)

1. Planung von Erfolgskontrollen

Die Erfolgskontrolle kann nur dann vollständig, aussagefähig und vom Aufwand her angemessen sein, wenn die im I. Teil unter 3. genannten Bedingungen erfüllt sind. Hierzu muss die Erfolgskontrolle frühzeitig geplant werden. Die nachträgliche Konzipierung führt in der Regel zu einer Reihe von Problemen, die die Durchführung unnötigerweise erschweren. Insbesondere sind in diesem Zusammenhang zu nennen:

- Dringend benötigte Informationen zur Feststellung der Zielerreichung und Bewertung sind nicht zugänglich, da weder externe Quellen vorhanden sind, noch die Grundlagen für eigene Informationserhebungen rechtzeitig geschaffen wurden.
- Die Erfolgskontrolle findet zu spät statt. Die Ergebnisse der Erfolgskontrolle können nicht mehr verwertet werden oder die benötigten Informationen sind nicht mehr verfügbar.
- Die gegebenenfalls erforderliche Technikunterstützung fehlt, was die Durchführung bei großem zu erhebenden und zu verarbeitenden Datenvolumen kompliziert und verlängert.

Diese Probleme lassen sich von vornherein vermeiden, wenn die Konzeption der Erfolgskontrolle gleichzeitig mit der Planung des jeweiligen Programms oder der Einzelmaßnahme festgelegt wird.

Der Zeitpunkt der Erfolgskontrolle darf nicht allgemeingültig vorgegeben werden, da er auf die Wirkungszusammenhänge des jeweiligen Einzelfalls abgestimmt sein muss. Zu bedenken ist insbesondere, dass der Erfolg von Maßnahmen nicht immer unmittelbar im Anschluss an die Umsetzung feststellbar ist. Maßnahmen können auch verspätet Wirkung zeigen.

Diese Zeitverzögerung muss bei der Bestimmung des Durchführungszeitpunktes berücksichtigt werden. Wird die Erfolgskontrolle zu früh durchgeführt, hat dies zur Folge, dass die Effektivität und damit auch die Effizienz als zu gering eingeschätzt werden, da die betrachtete Maßnahme noch nicht in vollem Umfang wirken konnte.

Grundsätzlich sollte jede Maßnahme nach ihrer Beendigung der Erfolgskontrolle unterzogen werden. Bei Vorhaben mit mittel- und langfristiger Laufzeit oder Vorhaben, die ständig wiederholt werden, wäre sie regelmäßig - im Sinne einer begleitenden Erfolgskontrolle - alle 2 Jahre vorzunehmen.

Ferner ist es zweckmäßig, die Ergebnisse der Erfolgskontrollen zu den jeweiligen Haushaltsplanberatungen vorzulegen, um die Budgetverhandlungen mit ihrer Hilfe stärker auf die Basis objektiv festgestellter Nutzen-Kosten-Relationen stellen zu können.

2. Zuständigkeit für Erfolgskontrollen

Im Rahmen der Einführung von Erfolgskontrollen ist festzulegen, wer in der jeweiligen Behörde Erfolgskontrollen durchzuführen hat. Für die Wahrnehmung dieser Teilaufgabe kommt allein die fachlich zuständige Organisationseinheit in Betracht.

Weder der Innenrevision noch externen Sachverständigen kann die Verantwortung für die Kontrolle des Erfolgs einer Maßnahme als Daueraufgabe übertragen werden.

Für diese Aufgabenzuordnung sprechen die folgenden Gründe:

- Die fachlich zuständige Organisationseinheit ist für die Planung und Umsetzung der Maßnahme(n) zuständig. Deshalb hat sie im Rahmen ihrer Planungstätigkeit auch die Verantwortung dafür, dass eine Erfolgskontrolle in diesem Stadium verankert wird.
- Darüber hinaus sind dort aus Tätigkeiten in der Planungs- und in der Realisierungsphase die Kenntnisse vorhanden, die notwendig sind, um eine sachgerechte Maßnahmebeurteilung/-bewertung abzugeben. Dieses Fachwissen aus der Praxis ist unumgänglich, wenn
 - die Erfolgskontrolle nicht nur zu einer aussagegelassenen Datensammlung führen soll;
 - die Konsequenzen aus der Erfolgskontrolle zügig und sachgerecht umgesetzt sowie
 - die Erkenntnisse künftig im Rahmen der Planung und Realisation berücksichtigt werden sollen.

Stabsstellen, insbesondere die Innenrevision, sind nicht für die dauerhafte Durchführung von Erfolgskontrollen vorzusehen, weil sie als Querschnittseinheiten nicht die mit der Fachaufgabe verbundene Erfolgskontrolle wahrzunehmen haben.

Die Innenrevision hat die Aufgabe zu prüfen, ob die Verwaltung bestehende Vorschriften eingehalten hat und über etwaige Unzulänglichkeiten zu berichten. Zu den gesetzlich verankerten Kontrollen und Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen, die die Verwaltung durchzuführen hat, gehören auch Erfolgskontrollen während und/oder nach Beendigung der Maßnahmen. Die Innenrevision hat im Rahmen ihrer Prüfungen zu überwachen, ob Erfolgskontrollen durchgeführt werden. Es gehört aber grundsätzlich nicht zu den Aufgaben der Innenrevision, diese selbst durchzuführen.

Der Einsatz von Sachverständigen kommt nur dann in Betracht, wenn

- die eigene Kapazität der Verwaltung nicht ausreicht und eine vorübergehende quantitative und/oder qualitative Verstärkung erforderlich ist,
- besonderer Sachverstand benötigt wird,
- das Urteil eines unabhängigen Dritten eingeholt werden soll.

Externer Sachverstand kann immer nur unterstützenden Charakter haben. Die Verantwortung verbleibt bei der fachlich zuständigen Organisationseinheit.

3. Auswahl der Aufgabenbereiche

Grundsätzlich sind Erfolgskontrollen für alle Bereiche der Verwaltung ein geeignetes Instrument, um das Verwaltungshandeln auf Effizienz und Effektivität zu überprüfen.

Hierbei ist aber zu berücksichtigen:

- Für die Auswahl der Verwaltungsbereiche sind Kriterien festzulegen.

- Die Durchführung von Erfolgskontrollen unterliegt dem Gebot der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit. Unangemessener Aufwand für Erfolgskontrollen muss vermieden werden. Ihr Nutzen muss in einem angemessenen Verhältnis zu den Kosten stehen.

3.1 Eignung der Bereiche

Erfolgskontrollen sollten zunächst in Bereichen intensiviert werden, in denen ein hoher Nutzen zu erwarten ist. Dies ist nur dann der Fall, wenn alternative Möglichkeiten der Aufgabenerfüllung bestehen und ohne große Zeitverzögerung ergriffen werden können.

Ferner ist der mögliche Nutzen der Erfolgskontrollen vom Umfang der durch die betrachteten Maßnahmen und Programme gebundenen Haushaltsmittel abhängig; je größer die finanzielle Bedeutung des Bereichs ist, desto größer ist auch der potenzielle Nutzen von Erfolgskontrollen (z. B. Aufzeigen von Einsparungsmöglichkeiten).

Für die Auswahl der Bereiche sind folgende Kriterien relevant:

- Vorhandene Handlungsfreiräume für die hamburgische Verwaltung zur
 - Gestaltung der Aufgaben inklusive der Art und Weise ihrer Erledigung,
 - Formulierung eigener Zielsetzungen.
- Politische Bedeutung und / oder finanzielles Volumen des Bereichs.

Diese Maßstäbe sind nicht unbedingt konkurrenzfrei. Es wird Bereiche geben, die den Katalog nicht in allen Einzelpunkten erfüllen. In solchen Fällen ist von den Verantwortlichen abzuwägen, ob der Bereich den Kriterienkatalog als Ganzes gesehen hinreichend erfüllt (Kriterien-Mix).

Unter Berücksichtigung der genannten Kriterien eignen sich insbesondere Bereiche, in denen die Verwaltung durch Maßnahmen und Programme sozial-, wirtschafts- und kulturpolitische Zielsetzungen verfolgt. In diesen Bereichen werden häufig Zuwendungen als Instrument der Zielerreichung und Aufgabenerfüllung eingesetzt.

Sie zählen zu den sogenannten „Maßnahmen mit Außenwirkung“ oder „nach außen gerichteten Maßnahmen“ (vgl. I. Teil, Punkt 2). Mit ihnen ist beabsichtigt, als unzulänglich erkannte Situationen im gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Umfeld der Verwaltung zu verbessern. Zielgruppen sind bestimmte Teile der Bevölkerung, Stiftungen, Vereine, Kammern und Verbände sowie private Unternehmen.

Konkrete Beispiele für Einsatzfelder von Erfolgskontrollen, die besonders durch die Vergabe von Zuwendungen geprägt werden, sind folgende Aufgabenkomplexe:

- Regionale Wirtschaftsförderung,
- Maßnahmen zur Förderung einer schonenden Inanspruchnahme von Ressourcen im Rahmen des Umweltschutzes,
- Beschäftigungsförderungsmaßnahmen,
- Kultur
- Soziale Stadtteilentwicklung.

Weitere geeignete Bereiche für Erfolgskontrollen sind aber auch „interne Maßnahmen“ oder „nach innen gerichtete Maßnahmen“. Es handelt sich dabei um Aktivitäten der Verwaltung, mit denen hauptsächlich innerbetriebliche Zielsetzungen verfolgt werden (vgl. I. Teil, Punkt 2). Hierzu zählen insbesondere IuK-Maßnahmen und Reorganisationsmaßnahmen.

Sie weisen die erforderlichen Handlungs- und Gestaltungsfreiräume auf, um die Resultate von Erfolgskontrollen auch umsetzen zu können und sind finanziell bedeutsam. Hinzu kommt, dass

die Maßnahmen in beiden Aufgabenfeldern mit erklärten und operationalisierten Zielen (z. B. Einsparungen bei den Personal- und bei den Sachausgaben, Straffung der Leitungsspanne zur Beschleunigung von Informationsflüssen, Erhöhung der Arbeitsproduktivität) begonnen werden. Deshalb lassen sich Effektivität und Effizienz relativ leicht ermitteln, was den Aufwand für Erfolgskontrollen von der Tendenz her gering hält.

3.2 Kostengesichtspunkte

Die Durchführung einer Erfolgskontrolle ist mit Personal- und Sachaufwendungen verbunden. Dies ist bei der Entscheidung, ob und - vor allem - wie intensiv das Instrument eingesetzt werden soll, zu berücksichtigen. Vor der Durchführung von Erfolgskontrollen sollte deshalb für das jeweilige Programm oder die Einzelmaßnahme abgewogen werden, ob die Kontrollkosten in Anbetracht der möglichen Erkenntnisse - d.h. des vermutlichen Nutzens - überhaupt gerechtfertigt sind oder zumindest sein könnten. Nach der entsprechenden Gegenüberstellung von Nutzen und Kosten lässt sich dann bestimmen, welche Programme und Einzelmaßnahmen überhaupt und in welchem Umfang einer Erfolgskontrolle unterzogen werden sollen.

Die Kontrollkosten sind verhältnismäßig einfach zu ermitteln. Sie setzen sich in der Regel aus zeitanteiligen Personalkosten, Verwaltungsgemeinkosten, Arbeitsplatzkosten und gegebenenfalls Aufwendungen für die Inanspruchnahme externen Sachverständigen zusammen.

4. Durchführung von Erfolgskontrollen

Das Vorgehen bei der Durchführung von Erfolgskontrollen wird im Folgenden exemplarisch für die Bereiche „Zuwendungen“ (Maßnahmen mit Außenwirkung) und „IuK-Vorhaben“ (interne Maßnahmen) beschrieben.

4.1 Erfolgskontrolle bei Zuwendungen

Die Finanzbehörde hat für den Zuwendungsbereich Hinweise für Erfolgskontrollen herausgegeben, mit denen sie sich an die Bewilligungsbehörden richtet⁵. Die Hinweise sollen vor allem auf Besonderheiten des Zuwendungsbereichs aufmerksam machen.

Wichtig ist vor allem, zu unterscheiden zwischen Erfolgskontrollen, die sich auf einzelne Zuwendungen beziehen und solchen, die auf den Erfolg von Zuwendungs-/Förderprogramme ausgerichtet sind.

Im Zuwendungsbescheid/-vertrag ist zu regeln, welche Daten für welchen Zweck zu erheben sind und ggf. welche Konsequenzen sich für die Zuwendungshöhe ergeben können.

4.1.1 Notwendigkeit von Erfolgskontrollen

Erfolgskontrollen werden durchgeführt, um Informationen darüber zu gewinnen,

- ob und inwieweit die vereinbarten Ziele erreicht werden (Effektivitätskontrolle) und
- ob Maßnahmen oder Programme wirtschaftlich durchgeführt werden (Effizienzkontrolle).

Die Erfolgskontrolle soll damit Informationen liefern, auf deren Basis Entscheidungen über Fortführung, Korrektur oder Einstellung einer bestimmten Fördermaßnahme oder eines Programms getroffen werden können. Die Ergebnisse der Erfolgskontrolle können ferner bei der Planung ähnlicher Maßnahmen verwertet werden.

⁵ „Hinweise für die Planung und Durchführung von Erfolgskontrollen im Zuwendungsbereich“, hrsg. von der Finanzbehörde, Amt für Haushalt und Aufgabenplanung, April 1997

Für Zuwendungsprogramme werden die Ergebnisse von Erfolgskontrollen entsprechend verschiedener bürgerschaftlicher Ersuchen in aufbereiteter und sinnvoll aggregierter Form auch der Bürgerschaft vorzulegen sein.

Der Aspekt der Erfolgskontrolle wurde bei der Neugestaltung des Zuwendungsrechts berücksichtigt (vgl. VV zu §§ 23 und 44 LHO). Dabei wird das Ziel verfolgt, entsprechend dem Budgetierungsgedanken bei der Bewilligung und Verwendung von Zuwendungen verstärkt die angestrebten Ergebnisse zu beschreiben und zu überprüfen. Durch konkrete Beschreibung des Zuwendungszwecks nach Umfang, Qualität und Zielsetzung soll die Grundlage für eine begleitende und abschließende Erfolgskontrolle geschaffen werden (VV Nr. 4.2.3 zu §§ 23 und 44 LHO). Im Rahmen der Prüfung des Verwendungsnachweises ist - soweit in Betracht kommend - eine begleitende und abschließende Erfolgskontrolle durchzuführen (VV Nr. 11.3 zu §§ 23 und 44 LHO).

4.1.2 Gegenstand der Erfolgskontrolle im Zuwendungsbereich

Die Prüfung des Verwendungsnachweises für die einzelne Zuwendung wird nach VV Nr. 11 zu §§ 23/44 LHO in zwei Stufen durchgeführt. In der ersten Stufe wird vor allem geprüft, ob die Zuwendung zweckentsprechend und nach den Regelungen des Zuwendungsbescheids/-vertrags verwendet wurde. In der zweiten Stufe wird im Rahmen der sog. weitergehenden Prüfung festgestellt, ob der Zuwendungszweck erreicht wurde. Dabei können auch bereits Methoden der Erfolgskontrolle eingesetzt werden. Die Erfüllung des Zuwendungszwecks unterliegt dabei z.B. einer Zielerreichungskontrolle. Voraussetzung ist, dass der Zuwendungszweck so konkret beschrieben wird, dass Erfolg oder Misserfolg eindeutig gemessen werden kann.

Eine umfassende Erfolgskontrolle geht aber über eine reine Zielerreichungskontrolle hinaus, indem sie auch die Wirkungen und die Wirtschaftlichkeit der Zuwendungen untersucht.

Die Entwicklung und Durchführung von Konzepten zur Erfolgskontrolle ist primär Aufgabe der Bewilligungsbehörde. Das bedeutet für die Zuwendungsempfängerinnen/Zuwendungsempfänger zunächst, dass sie die notwendigen Informationen und Daten zur Verfügung stellen müssen. Darüber hinaus kann die Bewilligungsbehörde in geeigneten Fällen von den Zuwendungsempfängerinnen/Zuwendungsempfängern verlangen, auf Einzelmaßnahmen bezogene Erfolgskontrollen selbst durchzuführen und die Bewilligungsbehörde über das Ergebnis zu unterrichten.

Die Erfolgskontrolle richtet sich außerdem auf das von der Bewilligungsbehörde durchgeführte **Förderprogramm** insgesamt; die Ziele des Programms werden in der Regel von mehreren Zuwendungsempfängerinnen/ Zuwendungsempfängern durch z.T. unterschiedliche Einzelmaßnahmen verfolgt. Der Zusammenhang zwischen einzelnen Förderungen und übergeordneten (politischen) Zielen und Programmen kann vor allem in Förderrichtlinien deutlich gemacht werden. Zielbeschreibung, Methoden der Erfolgskontrolle und die Mitwirkung der Zuwendungsempfängerinnen/ Zuwendungsempfänger hieran können ebenfalls in Förderrichtlinien festgelegt werden.

4.1.3 Elemente der Erfolgskontrolle

Im Rahmen der **Effektivitätskontrolle** (Wirksamkeitskontrolle) wird geprüft, ob die vereinbarten Ziele erreicht wurden (**Zielerreichungskontrolle**), und ob die Wirkung auf die Maßnahme oder das Programm zurückzuführen ist (**Wirkungskontrolle**).

Mit der **Effizienzkontrolle** (Wirtschaftlichkeitskontrolle) wird festgestellt, ob die Maßnahme/das Programm das wirtschaftlichste Mittel zur Zielerreichung ist (**Maßnahmewirtschaftlichkeit**) und ob die Maßnahme/das Programm wirtschaftlich durchgeführt wird (**Vollzugswirtschaftlichkeit**).

Grundsätzlich soll die Erfolgskontrolle für alle Maßnahmen und Programme durchgeführt werden. Allerdings muß der Aufwand für die Planung und Durchführung (u.a. von der Wahl der Methoden abhängig) in einem vernünftigen Verhältnis zum angestrebten Nutzen (u.a. von der Höhe der Zuwendung abhängig) stehen.

Unter dem Aspekt des wirtschaftlichen Einsatzes des Instruments Erfolgskontrolle ist es daher nicht zwingend, in jedem Fall alle Elemente der Erfolgskontrolle einzusetzen. Dieser Aspekt ist bei der Planung der Erfolgskontrolle besonders zu berücksichtigen; die Anforderungen an die

Zuwendungsempfängerinnen/Zuwendungsempfänger hinsichtlich der Erhebung von Daten sind nicht nur an der Verwertbarkeit im Rahmen der Erfolgskontrolle, sondern auch am Erhebungsaufwand zu orientieren.

4.1.4 Vorbereitung und Durchführung von Erfolgskontrollen

Die Erfolgskontrolle ist sowohl für das Programm als auch bezogen auf die einzelne Zuwendung möglichst frühzeitig zu planen. Dabei sind vor allem der Zeitpunkt der Durchführung und die Art der Dokumentation festzulegen sowie die geeignete Methode zur Durchführung der Erfolgskontrolle auszuwählen.

Die Erfolgskontrolle wird in der Regel nach Abschluss einer Maßnahme oder eines Programms durchgeführt. Bei längerfristigen oder umfangreicheren Maßnahmen bietet es sich jedoch an, Zwischenergebnisse der Erfolgskontrolle auszuwerten, um den Grad der Zielerreichung möglichst frühzeitig abschätzen und ggf. Maßnahmen zur Nachsteuerung ergreifen zu können.

Die Ergebnisse der Erfolgskontrolle sind zu dokumentieren. Die Art der Dokumentation ist vorab festzulegen. Neben der Darstellung der quantitativen Informationen ist auch einzugehen auf

- Problemfelder während der Abwicklung/Umsetzung (Hemmnisse und Verzögerungen),
- ergänzende qualitative Aspekte,
- eine Gesamtbeurteilung des Vorhabens (Analyse und Bewertung des Ergebnisses) mit Vorschlägen (Empfehlungen) zum weiteren Vorgehen.

Bereits bei der Planung der Erfolgskontrolle sollte möglichst berücksichtigt werden, welche Konsequenzen aus den Ergebnissen gezogen werden können und sollen.

Bei der Vorbereitung kommt der Definition der Ziele besondere Bedeutung zu. Die Definition von Zielen und die Festlegung der Daten, die Auskunft über den Grad der Zielerreichung geben, sind die schwierigsten Teile der Erfolgskontrolle. Bei dieser Aufgabe sollte immer der Umfang der Maßnahme/des Programms, aber auch der einzelnen Zuwendung berücksichtigt werden, bei kleineren Maßnahmen ist der Aufwand für die Ermittlung von Daten gering zu halten.

Bei der Zieldefinition werden Oberziele (z.B. politische Zielsetzungen) und die daraus abgeleiteten Unter- oder Teilziele in einem Zielsystem oder einer Zielhierarchie festgelegt.

Folgende Möglichkeiten bieten sich für die Festlegung von Zielen:

- Ableitung aus den Rechtsgrundlagen,
- Entwicklung aus politisch/programmatischen Konzepten,
- Ableitung von Zielen aus Vergleichen mit der Privatwirtschaft oder Analysen der bisherigen Entwicklung.

Die von der Verwaltung allgemein zu verfolgenden Ziele (insbesondere politische Ziele) können oft nur mit großem Aufwand messbar gemacht werden (z.B. Verbesserung der Standortqualität, Qualität des kulturellen Angebots). Auf der Basis von Vergleichswerten, allgemein zugänglichen Daten oder durch Plausibilitätsüberlegungen ist zu versuchen, Messgrößen oder wenigstens Indikatoren zu finden, mit deren Hilfe gemessen werden kann, ob und in welchem Umfang die Ziele erreicht wurden (z.B. Fallzahlen, Teilnehmer- bzw. Besucherzahlen, Zahl der Veranstaltungen, Auslastungsgrad, Qualifizierungserfolg etc.). Es ist gleichzeitig festzulegen, welche zusätzlichen, nicht in Zahlen messbaren Informationen erforderlich sind, um eine umfassende Erfolgswertung zu ermöglichen.

Beispiel Wirtschaftsförderung

Ziele bestimmen:

Oberziel: Sicherung der Beschäftigung in Hamburg.

Unterziel: Erhöhung der Wettbewerbsfähigkeit des Betriebes x.

Teilziel: Erweiterung der Produktpalette oder Reduzierung der Produktkosten des Betriebes durch Technologieeinsatz

Zielerreichung messen:

- Anzahl der Arbeitsplätze, die durch die Förderung nicht verlorengegangen bzw. neu entstanden sind.
- Entwicklung von Umsatz, Gewinn, Marktanteil des Betriebes x.

Beispiel Kulturbereich

Ziele bestimmen:

Oberziel: Versorgung der (breiten Schichten der) Bevölkerung mit vielfältigen kulturellen Angeboten.

Unterziel: Erhaltung des Angebots im Kleinkunstabereich.

Teilziel: Sicherung vorhandener Spielstätten oder Erhöhung der Zahl der Produktionen oder Ausbildung von Kleinkünstlern

Zielerreichung messen:

- Anzahl der Theater und Kleinkunstabühnen in Hamburg.
- Entwicklung der Anzahl der Vorstellungen, Anzahl der Besucher, Entwicklung der Einnahmen.

Ergänzend soll in geeigneten Fällen versucht werden, die Ursächlichkeit zwischen Förderung und gemessenem Erfolg zu untersuchen (Wirkungskontrolle), z.B. durch Zeitreihenvergleiche.

Die **Wirkungskontrolle** ist eines der aufwendigsten Elemente der Erfolgskontrolle und kann häufig nur mit umfangreichen (wissenschaftlichen) Untersuchungen verlässlich durchgeführt werden. Dieser Aufwand rechtfertigt sich für einzelne Maßnahmen der Zuwendungsempfängerin/des Zuwendungsempfängers in der Regel nicht.

Es sollte allerdings versucht werden zu ermitteln, ob andere Einflußgrößen die Zielerreichung beeinflusst haben.

Im Rahmen der Überprüfung der **Vollzugswirtschaftlichkeit** ist zu untersuchen,

- ob Personal- und Sachaufwendungen der Zuwendungsempfängerin/des Zuwendungsempfängers reduziert werden können,
- ob sich z.B. durch IuK-Einsatz der Organisations- und Verwaltungsaufwand reduzieren lassen,
- ob bestehende Verfahren und Vorschriften zweckmäßig sind.

Die Prüfung der Vollzugswirtschaftlichkeit kann bereits im Rahmen der Verwendungsnachweisprüfung dadurch stattfinden, dass festgestellt wird, ob Nebenbestimmungen, die speziell auf die wirtschaftliche Mittelverwendung abzielen, eingehalten wurden (z.B. Stellenplan/-schlüssel, Besserstellungsverbot, Vergaberegelungen). Weitere Überprüfungsmöglichkeiten ergeben sich durch den Vergleich mit anderen Zuwendungsempfängerinnen/Zuwendungsempfängern oder mit vergleichbaren Einrichtungen der Verwaltung.

Die Überprüfung der **Maßnahmewirtschaftlichkeit** hat bezogen auf die einzelne Zuwendungsempfängerin/ den einzelnen Zuwendungsempfänger im laufenden Zuwendungsverfahren nur geringe Relevanz, weil mindestens durch Plausibilitätsüberlegungen bereits vor der Bewilligung festgestellt werden sollte, ob die Zuwendung der wirtschaftlichste Weg zur Zielerreichung ist. Auf der Programmebene kann es angezeigt sein, z.B. durch eine Kosten-Nutzen-Analyse die Maßnahmewirtschaftlichkeit zu überprüfen.

4.1.5 Regelung im Zuwendungsbescheid/-vertrag

Die vorstehenden Hinweise benennen an verschiedenen Stellen Punkte, die im Zuwendungsbescheid/-vertrag zu regeln sind. Deshalb hier noch einmal eine kurze zusammenfassende Darstellung der möglichen Inhalte; bei der konkreten Umsetzung ist auf den jeweiligen Einzelfall abzustellen.

Um Erfolgskontrollen im Zuwendungsbereich durchführen zu können, werden Informationen von den Zuwendungsempfängerinnen/Zuwendungsempfängern benötigt. Die Vorlage der Informationen muss mit dem Zuwendungsbescheid/-vertrag verlangt werden. Bei der Formulierung des Bescheids/Vertrags kommt es darauf an zu unterscheiden, für welche Zwecke die Daten übermittelt werden sollen.

Die wesentlichen Inhalte des Zuwendungsbescheids/-vertrags sind in VV Nr. 4.2 zu §§ 23 und 44 LHO benannt. Hinsichtlich der Erfolgskontrolle ist insbesondere auf die genaue Bezeichnung des Zuwendungszwecks nach Umfang, Qualität und Zielsetzung hinzuweisen.

Wie bei der Zieldefinition zur Vorbereitung der Erfolgskontrolle kommt es darauf an, den Zuwendungszweck so zu formulieren, dass die Zweckerfüllung gemessen werden kann. Dazu kann es erforderlich sein, im Rahmen globaler Zielsetzungen detaillierte Leistungen nach Art, Umfang und Qualität oder auch Termine und Kosten mit den Zuwendungsempfängerinnen/Zuwendungsempfängern zu vereinbaren.

Es ist außerdem möglich, einzelne Maßnahmen oder Leistungen, die der Erfüllung des Zuwendungszwecks dienen sollen, als spezielle Nebenbestimmungen (Auflagen oder Bedingungen) in den Bescheid/Vertrag aufzunehmen.

In diesem Zusammenhang ist auch zu regeln, in welchem Umfang die Zuwendung zu erstatten ist, wenn der Zuwendungszweck oder die Auflagen/Bedingungen nur teilweise erfüllt werden.

Bezogen auf die einzelne Zuwendung kann von der Zuwendungsempfängerin/ dem Zuwendungsempfänger eine Erfolgskontrolle verlangt werden, wenn die Maßnahmen zur Ziel-/Zweckerreichung eigenverantwortlich von ihr/ihm bestimmt und gestaltet werden können. Im Zuwendungsbescheid/-vertrag ist in diesen Fällen zu regeln, für welche Maßnahmen der Zuwendungsempfängerin/des Zuwendungsempfängers und mit welchen Methoden eine Erfolgskontrolle durchzuführen ist und in welcher Form die Ergebnisse der Bewilligungsbehörde vorzulegen sind.

Nicht nur bezogen auf die einzelne Zuwendung sondern auch auf Zuwendungs- oder Förderprogramme sind Erfolgskontrollen grundsätzlich notwendig. Hierfür sind u.U. weitere Informationen von den Zuwendungsempfängerinnen/Zuwendungsempfängern zu verlangen, z.B. durch entsprechende Anforderungen an die Darstellungen im Sachbericht.

Die Anforderung dieser Daten und Informationen ist zu unterscheiden von jenen Daten, die der Überprüfung der Zweckerfüllung der einzelnen Zuwendung dienen. Es ist festzulegen,

- welche Daten
- zu welchem Zeitpunkt
- wie aufbereitet

der Bewilligungsbehörde vorzulegen sind.

Dabei kann die Zuwendungsempfängerin/ der Zuwendungsempfänger durch eine Auflage verpflichtet werden, Informationen auch für einen Zeitraum nach Beendigung des Bewilligungszeitraums zu liefern, die für die Kontrolle des Programmerfolgs herangezogen werden (Umsatz- und Erlösentwicklung, neu geschaffene Arbeitsplätze o.ä.).

4.2 Erfolgskontrolle bei IuK-Vorhaben

Erfolgskontrollen bei internen Maßnahmen, wie der Durchführung von IuK-Vorhaben, werden gegenüber Erfolgskontrollen bei Maßnahmen mit Außenwirkung insofern erleichtert, als die Verwal-

tung selbst über die benötigten Daten und Informationen verfügt oder sie zumindest selbst erheben kann.

4.2.1 Effektivitäts- / Wirksamkeitskontrolle

Bei der **Zielerreichungskontrolle** wird ermittelt, ob und in welchem Ausmaß die ursprünglich geplanten Ziele mit dem luK-Vorhaben erreicht worden sind. Unverzichtbare Grundlage für eine solche Kontrolle sind somit eindeutige, klare und nachvollziehbare Zielbeschreibungen. Die Ziele müssen so formuliert sein, dass später der Zielerreichungsgrad genau feststellbar ist; z.B.: „Nach Einführung der luK-Technik wird die Beantwortung von Auskunftersuchen innerhalb eines Werk-tages möglich sein - anstatt vorher innerhalb einer Woche“. Solche Ziele, deren Zielerreichungsgrad messbar ist, werden als „operable Ziele“ bezeichnet.

Im Rahmen der luK-Planung wird der Beschreibung operabler Ziele eine hohe Bedeutung beige-messen. Die Zielerreichungskontrolle nach der Realisierung eines luK-Vorhabens wird grundsätz-lich durch die Formulierung operabler Ziele erst möglich gemacht. Details und Empfehlungen zur Bildung operabler Ziele ergeben sich aus dem „Leitfaden operable Ziele für die Planung von luK-Vorhaben“ in Anlage 4.

Auf die Problematik bei der Durchführung von **Wirkungskontrollen** ist bereits unter 2.1 hinge-wiesen worden. Aus Gründen der Wirtschaftlichkeit und der Machbarkeit wird der Einsatz wis-senschaftlicher Verfahren der empirischen Wirtschafts- und Sozialforschung nicht der Regelfall sein. Unbeschadet dessen sind aber Plausibilitätsüberlegungen auf der Basis der bekannten Rahmenbedingungen und logischen Zusammenhänge möglich und sinnvoll. So kann z.B. über-legt werden, ob die Verkürzung der Auskunftszeit nach Einführung von luK-Technik tatsächlich und vollständig auf die luK-Technik zurückzuführen ist oder ob dies ggf. durch andere Entwick-lungen - wie etwa eine Vereinfachung der Auskunftersuchen - beeinflusst wurde. Die Ergebnisse solcher Überlegungen können bei zukünftigen luK-Planungen herangezogen werden, um zu rea-listischen Annahmen hinsichtlich der prognostizierten Wirkungen des luK-Einsatzes zu gelangen.

4.2.2 Effizienz- / Wirtschaftlichkeitskontrolle

Die **Kontrolle der Vollzugswirtschaftlichkeit** soll ermitteln, ob die Durchführung eines luK-Vorhabens mit dem ursprünglich geplanten Ressourcenverbrauch realisiert wurde. Im Rahmen der luK-Planung wird hierfür das luK-Verfahren IUKCON (luK-Controlling) genutzt. Hier werden alle mit der Realisierung und dem Betrieb eines luK-Vorhabens verbundenen geplanten Auszah-lungen (Investitionen, Betriebsausgaben, Personalkosten) erfasst.

Wenn im Zuge der Umsetzung des luK-Vorhabens dann tatsächliche Auszahlungen erfolgen, so werden diese (mit Ausnahme der Personalkosten, die nicht nach ihrer exakten Höhe erfasst wer-den) über die Buchhaltung nach IUKCON übertragen, so dass hier ein Soll-Ist-Vergleich zwi-schen den Planwerten und dem tatsächlichen Ressourcenverbrauch hinsichtlich Zeitpunkt und Höhe der Auszahlungen möglich wird.

Die im Zuge der Kontrolle der Vollzugswirtschaftlichkeit in IUKCON erfassten Auszahlungen stel-len zugleich die Basis für die **Kontrolle der Maßnahmewirtschaftlichkeit** dar. Über die Kontrolle der Maßnahmewirtschaftlichkeit soll ermittelt werden, ob die Durchführung eines luK-Vorhabens im Hinblick auf die Zielsetzung insgesamt wirtschaftlich ist. Bei luK-Vorhaben, für die Einnahmen oder Einsparungen erwartet werden, ist hierfür im Rahmen der luK-Planung die Kapitalwertme-thode und ggf. auch die Kostenvergleichsrechnung vorgesehen. Diese Berechnungen werden au-tomatisch aus den Plandaten in IUKCON generiert.

Im Rahmen der Kontrolle der Maßnahmewirtschaftlichkeit besteht nun einerseits die Möglich-keit, zu untersuchen, ob ein bestimmtes luK-Vorhaben überhaupt den Anforderungen an eine wirt-schaftliche Mittelverwendung entspricht. Hier wird z.B. geprüft, ob und zu welchem Zeitpunkt eine Refinanzierung der Investition erwirtschaftet wird.

Da die Berechnung der Maßnahmewirtschaftlichkeit von luK-Vorhaben bereits bei der luK-Planung erstmalig als Prognose durchgeführt wird, bietet sich andererseits die Möglichkeit, diese

geplante Maßnahmewirtschaftlichkeit der späteren tatsächlichen Maßnahmewirtschaftlichkeit als Soll-Ist-Vergleich gegenüberzustellen.

Die Ergebnisse aus der Kontrolle der Vollzugswirtschaftlichkeit und der Maßnahmewirtschaftlichkeit dienen dazu, die ökonomische Dimension bei der Realisierung von IuK-Vorhaben transparent und nachvollziehbar zu machen. Zum einen rücken sie vor dem Hintergrund knapper Haushaltsmittel den mit der Umsetzung von IuK-Vorhaben verbundenen Ressourcenverbrauch in das Blickfeld und unterstützen insofern das Gebot sparsamer und wirtschaftlicher Mittelverwendung. Zum anderen liefern sie Informationen, die als Anhaltspunkt für eine Abweichungsanalyse und damit als Ausgangspunkt für die Verbesserung der ökonomischen Prognosesicherheit bei zukünftigen IuK-Vorhaben dienen können.

5. Empfänger der Informationen

Empfänger der Ergebnisse von Erfolgskontrollen sind in erster Linie die für den überprüften Bereich / das Programm zuständigen Entscheidungsträger, die über die Fortführung, Korrektur oder Einstellung einer Maßnahme selbst entscheiden können.

Empfänger der Informationen können insbesondere die Beauftragten für den Haushalt der jeweiligen Behörden sein. Sie haben nach Nr. 5.2 der VV zu § 7 LHO darauf hinzuwirken, dass Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen und Erfolgskontrollen durchgeführt und Kosten- und Leistungsrechnungen in geeigneten Bereichen eingeführt werden sowie Art, Umfang und Zeitpunkt ihrer Beteiligung zu bestimmen.

Es ist erforderlich, dass die Entscheidungsträger in den Prozess der Zielvereinbarung und – operationalisierung eingebunden sind. Ohne die damit verbundene Diskussion über mögliche Indikatoren besteht die Gefahr der Bestimmung und Festschreibung von Mess- und Steuerungsgrößen, die sowohl die kurzfristigen als auch die strategischen Ziele der Verwaltung nicht oder nur unzureichend wiedergeben.

Empfänger der Ergebnisse (ggf. verdichtet) von Erfolgskontrollen kann auch die Bürgerschaft sein; sie hat mit verschiedenen Ersuchen um Berichte zu Methoden und Ergebnissen von Erfolgskontrollen insbesondere im Zuwendungsbereich gebeten.

Begriff der Erfolgskontrolle in der Landeshaushaltsordnung

§ 7 Abs. 3 LHO:

Vor der Durchführung von Maßnahmen mit finanzieller Bedeutung ist grundsätzlich deren Zielsetzung zu bestimmen. Während und nach ihrer Durchführung sind diese Maßnahmen auf Zielerreichung, Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit zu überprüfen (Erfolgskontrolle).

Verwaltungsvorschriften zu § 7 LHO, die präzise Ausführungen zu **Erfolgskontrollen** beinhalten:

1. Abhängig von der finanziellen Bedeutung und den beabsichtigten Wirkungen einer Maßnahme sind vor ihrem Beginn die in Nr. 2. (Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen) beschriebenen Methoden der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung einzusetzen. Im Rahmen der **Erfolgskontrolle** werden die Zielerreichung sowie die Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit einer Maßnahme überprüft (VV Nr.1.4 zu § 7 LHO).
2. Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen sind durchzuführen (VV Nr.2.1 zu § 7 LHO)
 - bei der Planung einer Maßnahme als Entscheidungshilfe
 - beim Vollzug einer Maßnahme (begleitende **Erfolgskontrolle**) zur Überprüfung der Erreichung von Teilzielen und
 - bei der abschließenden **Erfolgskontrolle** im Vergleich zu den Daten der Planung (Soll-Ist-Vergleich).
3. Erfolgskontrolle

Erfolgskontrollen sind grundsätzlich für alle Maßnahmen von finanzieller Bedeutung durchzuführen.

Die **Erfolgskontrolle** dient der Sicherung von Erfahrungswerten und gibt ggf. Entscheidungshilfen für die Revision der Maßnahme selbst.

Erfolgskontrollen sind nachträgliche Kontrollen, die Informationen über

- den Grad der Zielerreichung,
- den Beitrag der Maßnahmen zur Zielerreichung (Kausalität)
- und die Wirtschaftlichkeit der Maßnahmen geben.

Sie werden grundsätzlich nach Abschluss einer Maßnahme durchgeführt. Bei längerfristigen Maßnahmen und Daueraufgaben soll nach Ablauf eines Zeitraums von 2 Jahren das Erreichen vorher festgelegter Zwischenziele überprüft werden.

Voraussetzung für die Durchführung von **Erfolgskontrollen** ist, dass

- für die einzelne Maßnahme messbare Ziele oder ein Zielsystem als Maßstab für den Erfolg verabredet werden und
- sichergestellt ist, dass Informationen über die Zielerreichung und den Ressourcenverbrauch vorliegen.

Eine umfassende **Erfolgskontrolle** besteht aus

- der Effektivitäts-/Wirksamkeitskontrolle mit den Teilelementen Zielerreichungskontrolle und Wirkungskontrolle,
- der Effizienz-/Wirtschaftlichkeitskontrolle zur Überprüfung der Vollzugs- und der Maßnahme-wirtschaftlichkeit.

Die **Erfolgskontrolle** kann im Hinblick auf die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit auf einzelne ihrer Teilelemente beschränkt werden. Der Aufwand für die Erfolgskontrolle und die Erhebung der erforderlichen Daten muss in einem angemessenen Verhältnis zum angestrebten Nutzen (Erkenntniswert) stehen (VV Nr. 3 zu § 7 LHO).

4. Die Verantwortung für die Durchführung der Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen **und Erfolgskontrollen** liegt bei der fachlich zuständigen Organisationseinheit (VV Nr. 5.1 zu § 7 LHO).
5. Die Beauftragten für den Haushalt
 - haben darauf hinzuwirken, dass Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen und **Erfolgskontrollen** entsprechend diesen Verwaltungsvorschriften durchgeführt und Kosten- und Leistungsrechnung in geeigneten Bereichen eingeführt werden;
 - bestimmen Art, Umfang und Zeitpunkt ihrer Beteiligung bei Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen und **Erfolgskontrollen** (VV Nr. 5.2 zu § 7 LHO).
6. Methoden und Ergebnisse von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen und **Erfolgskontrollen** sind zu dokumentieren (VV Nr. 5.4 zu § 7 LHO).
7. In der Arbeitsanleitung zur VV Nr. 2 zu § 7 LHO (Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen) (Anlage 1 zur VV zu § 7 LHO) werden die Kostenvergleichsrechnung (Nr. 2.4), die Kapitalwertberechnung (Nr. 3.4) und die Nutzwertanalyse für Zwecke der **Erfolgskontrolle** (Nr. 4.4) dargestellt.

Begriffsbestimmungen**1. Controlling und Innenrevision**

Das Kontroll- und Steuerungsinstrumentarium in der Hamburger Verwaltung ist in den letzten Jahren durch

- die Einführung von Controlling-Verfahren (insbesondere in den betriebswirtschaftlich geprägten Bereichen) und
- den systematischen Aufbau der Innenrevision in den Hamburger Behörden und Landesbetrieben und
- durch die Einführung des „Neuen Steuerungsmodells“

erweitert und fortentwickelt worden.

In der Hamburger Verwaltung besteht folgendes Verständnis über diese Instrumente:

1.1 Controlling⁶**1.1.1 Begriff**

Controlling ist ein System der Führungsunterstützung, das

- Planung, Steuerung und Information koordiniert,
- Daten über das Verwaltungshandeln und seine Rahmenbedingungen bereitstellt und
- Hilfestellung bei Planung und Umsetzung anbietet.

Controlling (englisch: "to control") bedeutet nicht "kontrollieren", sondern "steuern" oder "regeln". Es geht um Informationen zum Erreichen der vereinbarten Ziele mit dem geringst möglichen Mitteleinsatz.

Controlling schließt auch Kontrolle ein. So wird z.B. nach Abschluss einer Betrachtungsperiode "kontrolliert", ob eine vereinbarte Leistung tatsächlich in der vereinbarten Qualität und zu den vereinbarten Kosten erbracht worden ist. Diese struktur- und nicht einzelfallbezogene Kontrolle dient nicht zuletzt der künftigen Verbesserung der Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit des Handelns der Verwaltung.

Controlling wirkt in die Zukunft und unterscheidet sich dadurch von Kontrollen, die sich in erster Linie auf die Prüfung abgeschlossener und zurückliegender Vorgänge beziehen. Rückwärtsgerichtete Betrachtungen gehen ergänzend in den Controlling-Prozess ein, sind aber nicht bestimmend. Im Vordergrund steht die Analyse der Ursachen von Abweichungen von den geplanten Zielen und die rechtzeitige Formulierung von Gegenmaßnahmen.

Controllerin oder Controller entscheiden nicht selbst, sondern unterstützen mit Fach- und Methodenwissen die Führungsverantwortlichen. Controlling ist Unterstützung der Führung - nicht „Führung der Führung“.

Controlling ersetzt also nicht die Tätigkeit der Führungskraft, sondern beschafft und verdichtet dafür notwendige Informationen.

Die eigentlichen Steuerungsentscheidungen hat jede Führungskraft selber zu treffen, denn sie ist letztlich für die Ergebnisse verantwortlich.

⁶ Leitfaden „Controlling in der Hamburger Verwaltung“, Hrsg.: Freie und Hansestadt Hamburg, Finanzbehörde, Projekt Verwaltungsinnovation, November 1997

Die Führungskraft trägt die Ergebnisverantwortung im eigenen Bereich für:
fachliche Ziele, Finanzen, Personal und Strategie

Der Controller/ die Controllerin trägt die Transparenzverantwortung als „Lotse zum Erfolg“ für:
Planungshilfe, Entscheidungshilfe, Informationshilfe, Moderation

1.1.2 Ziele des Controlling in der Verwaltung

Mit der Einführung von Controlling in der Verwaltung werden mehrere Ziele verfolgt. Der Aufbau von Controlling-Systemen soll dazu beitragen,

- die Instrumente der Verwaltungssteuerung in einem einheitlichen Informationssystem zu integrieren und damit eine ständige Qualitätssicherung zu unterstützen,
- aufbauend auf den vorhandenen produktorientierten Kennzahlen Kriterien weiterzuentwickeln, um - als notwendige Rahmenbedingung der Dezentralisierung von Verantwortung und einer "Steuerung auf Abstand" - Ergebnisse des Verwaltungshandelns messen und verbessern zu können,
- Transparenz über Leistungen und Budgetbewirtschaftung zu sichern, um eine laufende Steuerung der Wirksamkeit, Wirtschaftlichkeit und Qualität und ihre zukünftige kontinuierliche Verbesserung zu ermöglichen.

Controlling ist aber mehr als die Einführung von Instrumenten. Es geht um Methoden und um Verhalten. Die Grundgedanken des Controlling, nämlich die

- gemeinsame Entwicklung von Zielen und Kennzahlen
- eigenverantwortliche Umsetzung
- laufende Information über Ergebnisse
- Steuerungseingriffe (nur) bei Abweichungen

lassen sich ebenso auf die Arbeitsplanung und -gestaltung jedes und jeder einzelnen Beschäftigten wie auf das Verhältnis zwischen Vorgesetzten und Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern aller Ebenen (z.B. bei Vereinbarungen im Rahmen von Mitarbeiter-Vorgesetzten-Gesprächen) anwenden.

Deshalb liegt die Verantwortung für die beschriebenen Ziele nicht allein bei Führungskräften und spezialisiertem Controlling-Personal, sondern bedingt Einbeziehung und Verhaltensänderung aller an der Erstellung von Verwaltungsleistungen Beteiligten in Richtung auf eine verantwortungsbewusste "Selbststeuerung". Bei allem geht es aber nicht um die "Neuerfindung des Rades". Vielmehr kommt es in erster Linie darauf an, bereits vorhandene Informationen (z.B. Ziele und Kennzahlen aus der Produktbildung oder Mittelabflüsse aus der Haushaltsbewirtschaftung) zu strukturieren und zu nutzen.

1.1.3 Aufgaben des Controlling

Controlling unterstützt die Verwaltungseinheiten

- bei der Zielfindung, -bewertung und -festlegung (Planung)

Bei der Planung begleitet das Controlling den Prozess der Zielfindung, -bewertung und -festlegung. Zum einen wirken Controllerin oder Controller mit beim Aufbau eines Planungs- und Zielsystems. Zum anderen stimmen sie im täglichen Betrieb die Aufstellung der Teilpläne sowie deren Zusammenfassung zum Gesamtplan eines Bereichs aufeinander ab.

- bei der rechtzeitigen Formulierung von Gegenmaßnahmen bei Abweichungen von den geplanten Zielen (Steuerung),

Durch Controlling entsteht ein Lernprozess in Form eines Regelkreislaufs: die Erkenntnisse über die Ursachen positiver und negativer Abweichungen der Vergangenheit fließen in die Ziel- und Maßnahmenplanung zukünftiger Perioden ein.

Controlling versucht dabei im Idealfall, einer drohenden Abweichung zu begegnen, bevor sie sich auf die Zielerreichung auswirkt. Mögliche Abweichungen sollen vorweg erkannt und zum Anlass für die Vereinbarung von Gegenmaßnahmen genommen werden. Diese Form der Vorsteuerung lässt sich in einer komplexen Umwelt aber nur begrenzt verwirklichen. Controlling hilft in der Praxis deshalb vor allem, mit Hilfe von Soll-Ist-Vergleichen, Abweichungsanalysen und Vorschlägen für Gegenmaßnahmen Störungen auszugleichen, nachdem sie aufgetreten sind. Wichtig dabei ist allerdings, solche Abweichungen für zukünftige Planungen zu berücksichtigen.

- durch die Bereitstellung der jeweils steuerungsrelevanten Informationen.

Nur wenn die relevanten Informationen zum richtigen Zeitpunkt mit der erforderlichen Genauigkeit und Verdichtung am richtigen Ort zur Verfügung stehen, können rechtzeitig die notwendigen Entscheidungen getroffen werden. Aufgabe des Controlling ist es, den tatsächlich steuerungsrelevanten Informationsbedarf zu ermitteln und anschließend Informationsnachfrage und -angebot zeitnah (Aktualität der Daten!) in Deckung zu bringen.

1.1.4 Arten des Controlling

Das Controlling lässt sich in die Teilfunktionen strategisches und operatives Controlling gliedern. Zusätzlich existieren fachlich spezialisierte Controlling-Ansätze, die - je nach Ausgestaltung - sowohl strategische als auch operative Elemente aufweisen können.

Das strategische Controlling ist vor allem mittel- und langfristig orientiert. Im Vordergrund steht die Verfolgung von Zielen im Sinne von "Tun wir die richtigen Dinge?", also insbesondere die Frage, welche Verwaltungsleistungen auch zukünftig angeboten werden sollen.

Adressaten des strategischen Controlling sind in erster Linie Behördenleitungen und Verwaltungsführungen. Zweck des strategischen Controlling ist es, frühzeitig unter Berücksichtigung von Chancen und Risiken Entwicklungstendenzen von langfristigen Verwaltungsvorhaben abzuschätzen. Zu den Aufgaben des strategischen Controlling zählt die Entwicklung und Gewichtung von Zielen, Problemfindung und Frühwarnung aufgrund von Umfeldentwicklungen, die Um- und Neuorientierung der Organisation, Anpassung von Leitbildern, Strategien, Zielen sowie Maßnahmen an geänderte Rahmenbedingungen.

Ziel ist der Erhalt bzw. die Verbesserung der Leistungsfähigkeit der Verwaltung - orientiert an gesellschaftlichen Entwicklungen und verbunden mit einer konsequenten Aufgabenkritik auf Grundlage der Erkenntnisse über Ziele und Wirkungen von Verwaltungsleistungen.

Zum operativen Controlling gehört all das, was aktuell getan werden muss, um die vorhandenen Potentiale im Sinne der verfolgten Ziele zu nutzen. Es soll Hilfestellung bei der Beantwortung der Frage geben, "ob die Dinge richtig getan werden", also über die Art und Weise der Erbringung von Verwaltungsleistungen. Das operative Controlling ist daher detaillierter und konkreter als das strategische Controlling. Es ist direkt auf das Tagesgeschäft bezogen. Der Verdichtungsgrad der Informationen ist relativ gering und auf die präzise Steuerung für die Fachbereiche ausgelegt. Die grundlegenden Unterschiede zeigt die nachstehende Abbildung.

	Strategisches Controlling	operatives Controlling
Planung	<ul style="list-style-type: none"> • Grundlagen eines Kontraktmanagement • Strategische Zieldefinitionen • Budgetierungsgrundsätze 	<ul style="list-style-type: none"> • Vorbereitung Kontraktverhandlungen • operative Zieldefinition, Planung der im nächsten Jahr von den Kontraktpartnern zu erbringenden Leistungen hinsichtlich Quantität, Qualität und Kosten.
Steuerung	<ul style="list-style-type: none"> • Programmentwicklung • Produktentwicklung und -evaluation 	<ul style="list-style-type: none"> • Produktqualität • Prozeßsteuerung und Kostenmanagement
Information	<ul style="list-style-type: none"> • Entwicklung der Behörde und einzelner Aufgabenträger • Entwicklung einzelner Politikbereiche und Aufgaben 	<ul style="list-style-type: none"> • Abläufe • Strukturen • Kosten

1.2 Innenrevision (Ziel, Funktion und Aufgabe)

Grundlage für den Aufbau der Innenrevisionen in der Hamburger Verwaltung ist ein Beschluss des Senats aus dem Jahre 1989 (Anlage 3 der Drs. 13/3265 - Mitteilung des Senats an die Bürgerschaft), durch den behördeninterne Kontrollinstrumente gezielt verstärkt werden sollten. Diese Richtlinien hat der Senat hinsichtlich Funktion und Aufgabe von Innenrevisionen auf Grundlage vorliegender erster Erfahrungen in einem Teilabschnitt der Drs. 15/6126 im April 1996 nochmals bestärkt:

Grundsätzlich wird für die **Funktion** "Innenrevision" festgehalten, dass

- Innenrevisionen in ihrer Prüfungstätigkeit unabhängig und grundsätzlich (als Stabsstelle) unmittelbar den **jeweiligen** Behördenleitungen/Geschäftsleitungen unterstellt sind. Die Ergebnisse der Prüfungen sind grundsätzlich den Behördenleitungen vorbehalten.
- ein jederzeitiges und unbeschränktes Informationsrecht gegenüber allen Vorgängen im Verantwortungsbereich der von ihr zu prüfenden Einrichtungen haben - sie besitzen aber keinerlei darüber hinausgehende Weisungsbefugnisse.

Zu den **Aufgaben** der Innenrevision werden gezählt:

- Prüfung der Funktionsfähigkeit (Ordnungsmäßigkeit, Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit) des regulären Internen Kontrollsystems (IKS); ausdrücklich sind Prüfungen der Organisationsabläufe und Ordnungsmäßigkeit der Fachaufsicht eingeschlossen.
- Überprüfung der Einhaltung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften
- Erarbeitung von Vorschlägen für die Behördenleitung zur Beseitigung von Mängeln.

Grundlage des Handelns der Innenrevision sind im Einvernehmen mit der Behördenleitung gestaltete Prüfungspläne, die in der Praxis aus einer zunehmend risikoorientierten Bewertung der Aufgaben und Vorgänge der Behörden/Landesbetriebe abgeleitet werden. Eingeschlossen ist die Möglichkeit von Sonderprüfungen und Sonderaufträgen durch die Behördenleitung

2. Abgrenzung von Erfolgskontrolle gegenüber Controlling und Innenrevision

Innenrevision befasst sich mit der förmlichen, rechtlichen und rechnerischen Prüfung von Maßnahmen/Aufgaben. Sie orientiert sich u.a. am Maßstab der Ordnungsmäßigkeit und überprüft die Einhaltung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften. Dieser Bereich wird weder von Erfolgskontrollen noch durch Controlling abgedeckt, deren Maßstäbe Effektivität und Effizienz sind.

Controlling hat einen prozessbegleitenden und zukunftsgerichteten Charakter und befasst sich, im Gegensatz zur Erfolgskontrolle, überwiegend nicht mit rückwärtsgerichteten Betrachtungen über die Zielerreichung. Controlling versucht steuernd einzugreifen um Abweichungen von der Zielsetzung zu vermeiden und stellt nicht nur nachträglich die Zielabweichung fest. Ähnliche Ziele werden auch mit der begleitenden Erfolgskontrolle verfolgt.

Innenrevision ist als flächendeckendes Instrumentarium hauptsächlich zur Wahrung der Recht- und Ordnungsmäßigkeit zu verstehen. Controlling wird mit Ausnahme des Maßnahmen-Controlling gleichfalls als flächendeckendes System verstanden. Erfolgskontrolle setzt grundsätzlich an einzelnen Maßnahmen/Aufgaben an.

Durch die Tatsache, dass Erfolgskontrolle einen umfangreichen Planungsprozess voraussetzt, trägt sie zu einer Systematisierung bei, die über die ex-post-Betrachtung der Erfolgskontrolle im engeren Sinne hinausgeht, und fördert so genau wie das Controlling transparente Entscheidungen.

Voraussetzung dafür, dass mit Hilfe der Instrumente Controlling oder Erfolgskontrolle mehr Effizienz und Effektivität erzielt werden kann, ist, dass die Leitungs- und Fachebene die gewonnenen Erkenntnisse aufgreift (Akzeptanz). Das Gleiche gilt für die aus der Innenrevision gewonnenen Erkenntnisse hinsichtlich der Recht- und Ordnungsmäßigkeit.

Ein funktionierendes Controllingsystem liefert in der Regel die für die Erfolgskontrolle benötigten Daten.

Dort, wo das Controlling über den rein operativen Aspekt hinausgeht, ist Erfolgskontrolle ein Bestandteil der für ein strategisches Controlling notwendigen Analyse.

Erfolgskontrolle ist ein Teil jeder Führungs- und Fachaufgabe. Controlling ist gleichfalls Teil der Führungsaufgabe, bedarf aber in größeren Bereichen aufgrund der größeren Komplexität der Aufgabe der Unterstützung durch einen Controller. Um dem moderierenden und beratenden Status des Controllers Rechnung zu tragen, soll diese Unterstützungsfunktion im Rahmen einer Stabsfunktion (Leitungsassistenten) wahrgenommen werden. Die Aufgaben der Innenrevision werden, genau wie die des Controllers, im Rahmen einer linienunabhängigen Stabsfunktion ohne eigene Entscheidungskompetenz mit uneingeschränktem Informationsrecht wahrgenommen.

Elemente der Erfolgskontrolle

1. Effektivitätskontrolle (Wirksamkeitskontrolle)
 - 1.1. Zielerreichungskontrolle
 - Soll-Ist-Vergleich
 - Ist-Ist-Vergleich
 - 1.2. Wirkungskontrolle (Kausalitätskontrolle)
 - Geeignetheit der Maßnahme
 - Beitrag zur Zielerreichung; Ausgrenzung anderer Einflussfaktoren
2. Effizienz-/ Wirtschaftlichkeitskontrolle
 - 2.1 Maßnahmewirtschaftlichkeit
 - Monetäre Bewertung des Erfolges
 - Qualitative Argumente
 - Erfassung der Kosten
 - Nutzen-Kosten-Verhältnis
 - 2.2 Vollzugswirtschaftlichkeit
 - Einsparungsmöglichkeiten
 - ° Personalkosten
 - ° Sachkosten
 - Organisationsdefizite
 - Zweckmäßigkeit bestehender Verfahren/ bestehender Vorschriften

Leitfaden "operable Ziele" für die Planung von luK-Vorhaben

1. Wozu Ziele?

Ein Projekt ohne Zielsetzung ist sinnlos. Wozu sollte es betrieben werden, wenn nicht feststeht, was damit erreicht werden soll? Ziele dienen der Bündelung der Anstrengungen, sie motivieren und sie geben in Entscheidungssituationen Orientierung. Sie haben Maß- und Vorgabecharakter. Betreibt jemand ein Vorhaben, ohne sich über dessen Ziele im klaren zu sein, so gleicht er einem Schiff ohne Kompass. Für luK-Stellen sind Ziele in erster Linie die Grundlage der Zusammenarbeit mit den Fachbereichen. Nur mit klaren Zielvorgaben können die Fachbereiche optimal durch Einsatz von luK-Technik unterstützt werden. Ziele können außerdem als Basis für die Selbstdarstellung nach außen, etwa in Form von Erfolgsberichten, verwendet werden.

Trotz dieser grundlegenden Bedeutung wird in der hamburgischen Verwaltung der Ausformulierung von Zielsetzungen oft nicht die notwendige Aufmerksamkeit zuteil.

Grundanforderungen an eine Zielformulierung im Rahmen von luK-Vorhaben sind, dass

- der fachlich inhaltliche Nutzen des Vorhabens - auch für Dritte - kurz, klar und nachvollziehbar dargestellt wird.
- es möglich sein muss, während und nach Realisierung des Vorhabens eindeutig und schnell festzustellen, ob und ggf. in welchem Umfang die gesetzten Ziele erreicht werden bzw. wurden (Controlling). Zu diesem Zweck müssen die Zielsetzungen **operabel** formuliert sein.

2. Was sind operable Ziele?

Ziele können allgemein oder speziell formuliert sein. Eine sehr allgemeine Zielformulierung ist beispielsweise: **"Verbesserung der Lebensqualität"**. Eine sehr spezielle Formulierung ist: **"Senkung der Inflationsrate auf unter 1,5 %"**. Generelle Zielformulierungen haben i.d.R. gegenüber speziellen Zielformulierungen den Nachteil, dass die Zielerreichung nicht anhand konkreter Werte überprüft werden kann. Ob die Inflationsrate auf unter 1,5 % gesenkt werden konnte, kann im nachhinein eindeutig festgestellt werden. Ob jedoch durch eine bestimmte Maßnahme eine Verbesserung der Lebensqualität eingetreten ist, mag strittig bleiben. Es ist klar, dass das Controlling Ziele verlangt, deren Erreichung konkret überprüft werden kann. Denn nur dann können Planabweichungen bzw. Fehlentwicklungen eindeutig festgestellt werden, was wiederum die Grundlage für steuernde Eingriffe und das Lernen aus der Vergangenheit (Erfolgskontrolle) bildet. Solche Ziele, deren Zielerreichungsgrad genau feststellbar, also **messbar** ist, sind **operabel**.

3. Wie gelangt man zu operablen Zielformulierungen?

Grundsätzlich ist der jeweilige Fachbereich für die Formulierung operabler Zielsetzungen verantwortlich. Denn dort müssen auch Vorstellungen über die fachlich inhaltlichen Ziele eines Vorhabens vorhanden sein. Häufig wird es jedoch sinnvoll sein, dass die zuständige luK-Stelle eine moderierende Funktion einnimmt, um Hilfestellung zu leisten. Dies sollte allerdings nicht die grundsätzliche Verantwortung der Fachbereiche für die Formulierung operabler Ziele aufheben oder gar zu einer Dominanz der luK-Stelle dem Fachbereich gegenüber in dieser Frage führen.

3.1 Verwendung von Kennzahlen

Oftmals ist der Ausgangspunkt eines Vorhabens eine sehr generelle Zielvorstellung, beispielsweise: **"Effizienzsteigerung der Verwaltung"**. Dieses Ziel ist nicht operabel, da eine Kennzahl fehlt, mit deren Hilfe sich die Effizienz der Verwaltung als solche messen ließe. Angenommen, dieses generelle Ziel soll nun durch Einführung einer luK-gestützten Registratur, welche eingehende Schriftstücke und Akten in digitalisierter Form vorrätig hält, verfolgt werden. Man erwarte

die Vermeidung von Doppelerfassungen und eine Verkürzung der Zugriffszeiten auf die Unterlagen, da Recherchen vom Arbeitsplatzrechner aus möglich werden.

Formuliert man nun, dass eine **”Verkürzung der Zugriffszeiten auf Unterlagen in Minuten”** angestrebt werden soll, so ist man einem operablen Ziel schon näher gekommen, da eine messbare Größe genannt wird. Allerdings fehlt hier noch der konkrete Wert, der angestrebt werden soll. Es fehlt sozusagen die Messlatte. Legt man sich diesbezüglich fest, so hat man schließlich ein operables Ziel formuliert:

- Ziel:

”Verkürzung der Zugriffszeit, so dass die Suchvorgänge durchschnittlich nicht mehr als zehn Minuten benötigen”.

Die Überprüfung der Zielerreichung mündet hier ebenfalls in die Angabe einer Kennzahl.

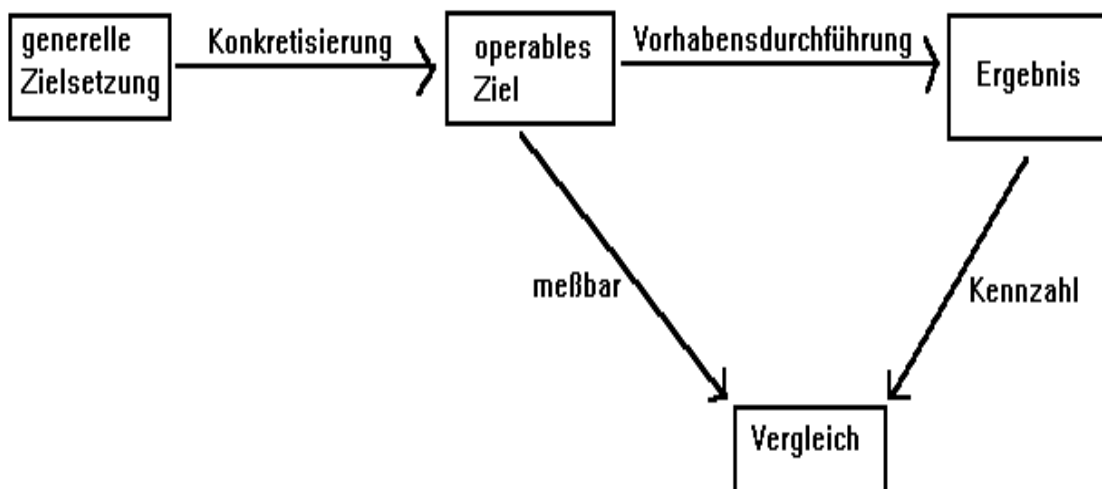
- Frage nach der Zielerreichung:

”Innerhalb von **wie viel Minuten** konnten die Suchvorgänge durchschnittlich erledigt werden?”

- Antwort:

”Die Suchvorgänge konnten im Durchschnitt innerhalb von **zwölf Minuten** erledigt werden”.

Durch **Konkretisierung** konnte also aus einem generellen, nicht operablen Ziel ein operables Ziel abgeleitet werden.



3.2. Keine Verwendung von Kennzahlen im Ausnahmefall

Natürlich gibt es auch Zielsetzungen, die sich nicht unter Verwendung von Kennzahlen wie im obigen Fall messbar machen lassen. Ein Beispiel hierfür ist die Anschaffung eines Rechners, um neue Software erproben zu können. Hier muss sich die Überprüfung der Zielerreichung notgedrungen auf Ja/Nein-Abfragen beschränken.

- Ziel:

”Schaffung der Möglichkeit zur Erprobung der Software XYZ”

- Frage nach der Zielerreichung:

”Kann aufgrund des neu installierten Rechners die Software XYZ erprobt werden?” (j/n)

Es ist natürlich immer leichter, die operablen Ziele so zu formulieren, dass die Frage nach der Zielerreichung mit ”ja” oder ”nein” beantwortbar ist. Bei Formulierungen mit Hilfe von Kennzahlen ist jedoch der **Aussagewert** ungleich **höher**. Nur mit Hilfe von Kennzahlen lässt sich das Rationalisierungspotential genau beziffern. Aus diesem Grunde müssen, wenn möglich, operable Zielformulierungen mit Hilfe von Kennzahlen gebildet werden.

3.3. Fachliche Ziele nicht aus dem Auge lassen

Ist der Ausgangspunkt eines Vorhabens nicht eine generelle Zielsetzung, sondern die Absicht, eine konkrete Maßnahme durchzuführen, besteht die Gefahr, dass nicht klar genug herausgestellt wird, welches fachliche Ziel damit verfolgt werden soll. Es können selbstverständlich nur solche Vorhaben akzeptiert werden, deren Zielsetzung vom fachlichen Standpunkt aus unterstützungswürdig sind. Beispielsweise ist folgendes Ziel zwar mit Hilfe einer Kennzahl formuliert, aber dennoch nicht akzeptabel:

”Ausstattung von 40 zusätzlichen Arbeitsplätzen eines Amtes mit PCs”

Bei dieser Zielformulierung bleibt unklar welcher fachliche Nutzen sich einstellen soll (vgl. Punkt 1: Grundanforderungen). Es wird das fachliche Ziel mit dem Mittel zu dessen Erreichung verwechselt.

3.4. Aufwand zur Formulierung operabler Ziele

Der Aufwand für die Formulierung des operablen Ziel und für die Messung des Zielerreichungsgrades muss natürlich in einem vernünftigen Verhältnis zum erreichten Nutzen stehen. Schätzungen bei der Zielformulierung bzw. Stichproben bei der Erfolgsmessung reichen in den meisten Fällen aus. Zur Formulierung operabler Ziele sind keinesfalls eigens Arbeitsuntersuchungen durchzuführen.

4. Äußere Form

Bei der Anmeldung neuer Vorhaben ist es notwendig, dass der Prägnanz und Übersichtlichkeit wegen bei der Formulierung operabler Ziele folgende Regeln eingehalten werden:

- Die Ziele sollen nummeriert werden.
- Jedes Ziel soll nur mit einem einzigen Satz in Aussageform abgefasst werden.
- Die Frage nach der Zielerreichung soll durch Angabe einer Kennzahl oder mit ja/nein beantwortet werden können.

Der Prägnanz wegen war bislang durch Vorgabe der Finanzbehörde vorgesehen, das operable Ziel selbst in Frageform auszudrücken, was Verwirrung ausgelöst hat. Zukünftig soll deshalb die Zielformulierung unter Beachtung der oben genannten drei Punkte in Aussageform erfolgen.

Bei der Verwendung von Prozentangaben sollte jeweils die Basis, worauf sie sich beziehen, angegeben werden. Beispielsweise sollte bei einer angestrebten Verkürzung einer Bearbeitungszeit um 15 % angegeben werden, wie lange die bisherige Bearbeitungsdauer ist.

5. Technik in IUKCON

Die operablen Ziele sind in IUKCON in der Maske AE03: ”**Detailbeschreibung eines Vorhabens**” einzugeben.

6. Beispiele als Formulierungshilfe

- Eine Behörde beantragte Mittel zur PC-Beschaffung im Rahmen eines Projektes, dessen Ziele wie folgt beschrieben wurden:

- Schnellere Erstellung von Schriftstücken um 30 % im Durchschnitt (14 Min. gegenüber 20 Min.).
 - Reduzierung des Erstellungsaufwands von Statistiken und Auswertungen um 70 % im Durchschnitt (54 Min. gegenüber 3 Std.).
- Der Außendienst der Betriebsprüfungsstellen der Finanzämter soll mit Notebooks ausgestattet werden. Die operablen Ziele sind:
- Es können X Großbetriebe zusätzlich jährlich geprüft werden.
 - Es können zusätzlich die Prüffelder X, Y und Z erschlossen werden.
 - Das Einnahmepotential kann zugunsten des Hamburger Haushalts um ca. Y Mio. DM jährlich erhöht werden.
- Die operablen Ziele eines großen IuK-Projektes lauten:
- Verhinderung eines Personalmehrbedarfs von acht Stellen.
 - Schnellere Zahlbarmachung: von 7-10 Tagen auf 4-5 Tage.
 - Verkürzung der Wartezeit auf nicht mehr als 30 Minuten im Durchschnitt.
 - Erhöhung des Deckungsgrades durch Mehreinnahmen von 10 % auf über 20 %.
- In der XYZ-Behörde wird das Vorhaben "Einspielen eines Katasters auf PC" mit folgenden operablen Zielsetzungen betrieben:
- Die Direktauswertung des Katasters durch die XYZ-Behörde führt dazu, dass Auswerteaufträge an die Baubehörde entfallen.
 - Außerdem entfallen bisher manuell erledigte Tätigkeiten wie:
 - Führen von Listen über Zu- und Abgänge, die von anderen Behörden gemeldet werden und
 - manuelles Heraussuchen großer Mengen analoger Karten.
 - Durch die o.g. Effekte der IuK-Nutzung kommt es zu Stelleneinsparungen in folgendem Umfang: ab folgendem Zeitpunkt:

7. Rat und Tat

Selbstverständlich steht das Team der Finanzbehörde - Abteilung 63 - Ratsuchenden zur Seite. Zögern Sie bitte nicht, Unterstützung in Anspruch zu nehmen.