

Kleine Anfrage

des Abgeordneten Meyer (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN)

und

Antwort

des Thüringer Finanzministeriums

Erfolgskontrolle bei Finanzhilfen des Landes

Die **Kleine Anfrage 3470** vom 16. Oktober 2013 hat folgenden Wortlaut:

Im "Vierten Subventionsbericht - Finanzhilfen in den Jahren 2008, 2009 und 2010" (Drucksache 5/4635) wird zur Frage der Erfolgskontrolle beim Einsatz von Finanzhilfen des Landes ausgeführt, dass einheitliche Regelungen zur Durchführung eines dezentralen Controllings von Förderprogrammen entwickelt wurden, die in die Verwaltungsvorschriften (VV) zur Landeshaushaltsordnung aufgenommen wurden. Zweck dieses Controllings ist es demnach, die Möglichkeit zu schaffen, eine Bewertung vorzunehmen, ob ein Förderprogramm so effektiv ist, dass es die gestellten Ziele erreicht.

Ich frage die Landesregierung:

1. Wann sind die einheitlichen Regelungen zur Durchführung des dezentralen Controllings von Förderprogrammen in Kraft getreten?
2. Wie wurde die Effektivität von Förderprogrammen vor Inkrafttreten dieser einheitlichen Regelungen in den einzelnen Ressorts kontrolliert?
3. Liegen bereits Erfahrungen mit den neuen einheitlichen Regelungen für das Controlling vor? Wenn ja, welche sind das? Wenn nein, wann ist damit zurechnen?
4. Wie ist das Controlling gemäß Nummer 4 der VV zu § 23 Thüringer Landeshaushaltsordnung (ThürLHO) in den einzelnen Ressorts organisiert?
5. Gibt es für die Gewährung von "Zuschüssen an Sonstige" aus Kapitel 07 02 Titel 68 477 und "Zuschüssen zur Leistungssteigerung im Handwerk" aus Kapitel 07 02 Titel 68 677 den Vorgaben der VV zu §§ 23 und 44 ThürLHO entsprechende Richtlinien? Wo sind diese veröffentlicht? Wenn nein, auf welcher Grundlage werden die Zuschüsse konkret gewährt?
6. Worauf gründet sich die Einschätzung des Thüringer Ministeriums für Wirtschaft, Arbeit und Technologie im Subventionsbericht der Landesregierung, dass die hier durchgeführten Maßnahmen grundsätzlich angemessen waren, um die Leistungsfähigkeit der geförderten Unternehmen und Künstler anzuheben?

Das **Thüringer Finanzministerium** hat die Kleine Anfrage namens der Landesregierung mit Schreiben vom 26. November 2013 wie folgt beantwortet:

Zu 1.:

Die einheitlichen Regelungen zur Durchführung eines dezentralen Controllings von Förderprogrammen aus Nummer 4 der Verwaltungsvorschriften (VV) zu § 23 der Thüringer Landeshaushaltsordnung (ThürLHO) traten am Tag nach ihrer Veröffentlichung im ThürStAnz Nr. 33/2008 - mithin am 19. August 2008 - in Kraft.

Zu 2.:

Es bestand ein differenziertes Verständnis hinsichtlich des Umfangs und der Intensität einer Zielerreichungskontrolle vor Inkrafttreten der einheitlichen Regelungen in den VV zu § 23 ThürLHO.

Zentraler Bestandteil der Zielerreichungskontrolle war überwiegend die gemäß VV zu § 44 ThürLHO vorgesehene Verwendungsnachweisprüfung. Gemäß Nummer 11 der VV zu § 44 ThürLHO hat die Bewilligungsbehörde, die nach Nummer 1.4 zuständige oder sonst beauftragte Stelle unverzüglich nach Eingang des Zwischen- oder Verwendungsnachweises zu prüfen, ob einerseits nach Nr. 11.1.2 die Zuwendung nach den Angaben im Zwischen- oder Verwendungsnachweis und gegebenenfalls den beigefügten Belegen und Verträgen über die Vergabe von Aufträgen zweckentsprechend verwendet worden ist und andererseits nach Nummer 11.1.3 der mit der Zuwendung beabsichtigte Zweck erreicht worden ist. Dabei ist - soweit in Betracht kommend - eine begleitende und abschließende Erfolgskontrolle durchzuführen. Mit diesen Regelungen war auch bereits vor Inkrafttreten von Nummer 4 der VV zu § 23 ThürLHO zumindest die Prüfung der zweckentsprechenden Verwendung, aber auch eine gewisse Kontrolle der Wirksamkeit der Förderung sichergestellt.

Darüber hinaus wurden in folgenden Ressorts nachstehende weitergehende Prüfungsverfahren angewandt:

Thüringer Staatskanzlei (TSK):

Bei allen Zuwendungen wurde bereits vor Inkrafttreten der einheitlichen Regelungen zur Durchführung eines dezentralen Controllings von Förderprogrammen eine Erfolgskontrolle durchgeführt. Bei der Ausgestaltung der Prüfverfahren wurden von den Mittelbewerbern unter den Gesichtspunkten der erforderlichen Planung, Kontrolle und Steuerung sachgerechte Kriterien festgelegt, die geeignet waren, im Wege einer Analyse den Erfolg der jeweiligen Förderung bzw. einen etwaigen Korrekturbedarf festzustellen. Damit verknüpft war ein strategisches Controlling mit dem Schwerpunkt der Bestimmung und Verbesserung zukünftiger Erfolgspotenziale unter Berücksichtigung vorhandener Risiken.

Thüringer Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur (TMBWK):

Die Kontrolle der Effektivität von Förderprogrammen erfolgte vor Inkrafttreten der Regelungen zum Fördermittelcontrolling durch eine Auswertung der Ergebnisse der Verwendungsnachweisprüfungen und einer fachlichen Bewertung der Wirksamkeit nach unterschiedlichen Kriterien. Diese dienten u. a. im Rahmen der Haushaltsaufstellungsverfahren der Begründung von Haushaltsvoranschlägen oder bei einer Verlängerung von Förderrichtlinien der Begründung der Notwendigkeit dieser Verlängerung. Bereits im Jahre 2007 fanden im TMBWK unter der Regie des Haushaltsreferates mehrere Workshops zum Thema "Erfolgskontrolle finanzwirksamer Maßnahmen" statt. Ziel war es, Mitarbeiter der Fachreferate, die mit der Bewilligung von Zuwendungen im Rahmen von Förderprogrammen betraut waren, über die geltenden haushaltsrechtlichen Vorgaben (insbes. § 7 ThürLHO sowie die dazu erlassenen VV) zu informieren. Inhalt dieser Schulungen war insbesondere auch die Arbeitsanleitung des Bundesfinanzministeriums "Einführung in die Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen" sowie das Gutachten aus der Schriftenreihe der Bundesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung "Erfolgskontrolle finanzwirksamer Maßnahmen in der öffentlichen Verwaltung".

Im Bereich der Forschung soll mit der Förderung wissenschaftlicher Forschungsvorhaben und des Aufbaus von Forschungsinfrastruktur durch die Forschungsförderprogramme des TMBWK (insbesondere "ProExzellenz", sog. Richtlinien-Förderung) der nachhaltige Ausbau von Forschungsschwerpunkten an wissenschaftlichen Forschungseinrichtungen in Thüringen unterstützt werden. Die Effektivität dieser Programme schlägt sich in der steigenden Wettbewerbsfähigkeit der Forschungseinrichtungen nieder, die wiederum ihren Ausdruck in der Veränderung der klassischen Parameter zur Bewertung von Forschungsleistungen (z. B. Einwerbung von Drittmitteln, bibliometrische Daten) findet. Die Entwicklung dieser Daten wurde und wird insbesondere durch die Auswertung der einschlägigen Landesstatistiken (z. B. Einwerbung von Drittmitteln durch die Hochschulen), durch die Mitwirkung der Vertreter des TMBWK in den Aufsichtsgremien der außeruniversitären Forschungseinrichtungen sowie die Auswertung der turnusgemäß erscheinenden, bundesweiten Vergleichsstudien (Förderatlas der Deutschen Forschungsgemeinschaft, "Ländercheck" des Stifterverbandes für die Deutsche Wissenschaft usw.) kontrolliert.

Thüringer Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Technologie (TMWAT):

Bereits in der Vergangenheit war es gängige Praxis, dass der beauftragte Projektträger (z.B. Thüringer Aufbaubank) quantitative und qualitative Indikatoren zur Verfügung gestellt hat, die es ermöglicht haben, die Förderprogramme hinsichtlich ihrer Effektivität zu bewerten. Es handelt sich dabei einerseits um vorwiegend aus der Statistik abgeleitete Kennzahlen (quantitative Indikatoren) respektive um sich an der makroökonomischen Wirksamkeit orientierenden Kenngrößen (qualitative Indikatoren) der jeweiligen Fördermaßnahmen.

Weiterhin ist die Effektivität der jeweils geltenden Förderprogramme im Rahmen der Berichterstattung an die Europäische Kommission zur Durchführung der Operationellen Programme in Form von jährlichen Durchführungsberichten bewertet worden. Darüber hinaus wurden und werden die Effektivität wie auch die Effizienz der jeweiligen Förderprogramme regelmäßig durch externe Gutachter evaluiert.

Thüringer Ministerium für Soziales, Familie und Gesundheit (TMSFG):

Jeder Neukonzeption eines Förderprogramms sowie jeder Erstellung oder Überarbeitung einer Förderrichtlinie geht eine umfassende fachliche Bewertung und Diskussion voran, in der das Förderanliegen, die angestrebten Ziele sowie die zur Zielerreichung beabsichtigten Maßnahmen unter Beteiligung von Fachvertretern, wie der kommunalen Spitzenverbände oder der Liga der Freien Wohlfahrtspflege sowie auch anderer Ressorts erörtert werden. Insbesondere im Bereich der Jugend- und Familienhilfe wird verstärkt mit gesetzlich vorgeschriebenen Planungsprozessen (vgl. bspw. § 79 Abs. 2, § 79a SGB VIII) gearbeitet. Diese Prozesse werden durch eine aufwändige Begleitung und Sichtung des Feldes unterstützt und in der Regel durch Evaluationen und Berichterstattungen flankiert.

Schließlich wurden und werden durch das TMSFG auch Erkenntnisse aus Evaluierungen auf Bundesebene oder aus anderen Ländern genutzt. Beispiele sind das im Auftrag der Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung erstellte "Gutachten zur Lage der Verbraucherinnen und Verbraucher in Deutschland" aus dem Jahr 2012 sowie die Evaluierungen der Verbraucherberatungen in Bayern und Berlin.

Thüringer Ministerium für Landwirtschaft, Forsten, Umwelt und Naturschutz (TMLFUN):

Es wurde aufgrund der zur Berichterstattung von den einzelnen Förderprogrammen vorgegebenen Indikatoren bewertet. Betroffen waren vor allem Programme der Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes sowie EU-Programme mit ihren zusätzlichen unabhängigen Evaluierungen.

Thüringer Ministerium für Bau, Landesentwicklung und Verkehr (TMLBV):

Grundsätzlich wird die Zielstellung von Fördermaßnahmen allgemein durch die Förderrichtlinie bestimmt. Die Zielsetzung von Fördermaßnahmen wurde daher vor Durchführung zunächst auf ihre Vereinbarkeit mit dem Förderprogramm überprüft und sodann mit dem Zuwendungsbescheid festgelegt. Mit der Verwendungsnachweisprüfung wurde nach Abschluss der Fördermaßnahmen geprüft, ob die Zuwendung zweckentsprechend verwendet sowie der mit der Zuwendung beabsichtigte Zweck erreicht wurde. Zum Teil erfolgte die Beauftragung externer Gutachter bzw. ein gezieltes Monitoring, um die wichtigsten Kennziffern zu untersuchen und zu bewerten. Darüber hinaus wurde die Wirksamkeit von EU-Förderprogrammen anhand von Indikatoren im Rahmen der vorgesehenen programmbegleitenden Evaluierung bewertet.

Zu 3.:

Grundsätzlich kann festgestellt werden, dass im Vergleich zum Zustand vor dem Inkrafttreten der Regelungen in Nummer 4 der VV zu § 23 ThürLHO nunmehr ein einheitliches Verständnis sowie eine höhere Qualität der Zielerreichungskontrollen zu verzeichnen ist. Bei der Umsetzung eines flächendeckenden Controllings zeigten sich in der Vergangenheit jedoch Schwierigkeiten. Aufgrund der Besonderheit hoheitlicher Aufgaben war es teilweise sehr schwierig bzw. in einzelnen Fällen unmöglich, messbare Wirkungsziele und passende Indikatoren zu definieren. Eine ausreichende und praxisorientierte Qualifizierung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter im Rahmen von geeigneten Fortbildungen ist daher unabdingbar, wenn ein wirksames Fördermittelcontrolling flächendeckend aufgebaut werden soll.

Zudem besteht die Notwendigkeit, stets ein angemessenes Verhältnis zwischen dem Aufwand der Datenerfassung und ihrem Nutzen zu wahren. In der Regel sind die Indikatoren zur Erfolgsmessung daher weitestgehend an Informationen zu koppeln, die bereits zur Verfügung stehen oder aber zuverlässig mit vertretbarem Aufwand geliefert werden können. Ein weiterer zu beachtender Aspekt ist dabei das zur Verfügung stehende Personal.

In einigen Bereichen hat sich das Controlling nunmehr etabliert. In anderen Bereichen wird nach und nach in Zusammenarbeit der Ressorts mit dem Thüringer Finanzministerium (TFM) und Thüringer Rechnungshof eine Umsetzung angegangen. Es ist ersichtlich, dass die Einführung des Förderprogrammcontrollings ein kontinuierlicher und längerfristiger Prozess ist.

Darüber hinaus wurde festgestellt, dass zwischen erzieltm Ergebnis und eintretender Wirkung mitunter erhebliche Zeitabstände liegen, die eine zeitnahe Beurteilung der Effektivität eines Förderprogramms nahezu ausschließen.

Die Änderung von Nummer 1 der Anlage 6 der VV zu § 44 ThürLHO (ThürStAnz Nr. 52/2011 S. 1827) trägt zur Verankerung der Ziele und Indikatoren in den einzelnen Förderrichtlinien und damit zur Transparenz und regelmäßigen Überprüfung der einzelnen Faktoren bei.

Im Rahmen der Arbeitsgruppe zur Erarbeitung von Vorschlägen zur Novellierung der VV zu §§ 23 und 44 ThürLHO wurde jedoch deutlich, dass auch im Bereich der derzeitigen Regelungen zum Controlling von Förderprogrammen noch Überarbeitungsbedarf besteht. Unter Beibehaltung der inhaltlichen Anforderungen ist eine noch praktikablere Ausgestaltung der Regelungen vorgesehen.

Zu 4.:

Das Controlling von Förderprogrammen ist in den einzelnen Bereichen wie folgt organisiert:

TSK	zentral in Abteilung 1, Referat "Haushalt, Controlling"
TIM	bei dem für das jeweilige Förderprogramm zuständigen Fachbereich
TMBWK	bei dem für das jeweilige Förderprogramm zuständigen Fachbereich
TJM	künftig bei dem für das jeweilige Förderprogramm zuständigen Fachbereich
TFM	bei dem für das jeweilige Förderprogramm zuständigen Fachbereich
TMWAT	bei dem für das jeweilige Förderprogramm zuständigen Fachbereich
TMSFG	bei dem für das jeweilige Förderprogramm zuständigen Fachbereich
TMLFUN	Thema Controlling im TMLFUN als Sachgebiet einem Referat zugeordnet; in nachgeordneten Behörden in dem für das jeweilige Förderprogramm zuständigen Fachbereich
TMBLV	Durchführung des Controllings grundsätzlich bei dem für das jeweilige Förderprogramm zuständigen Fachbereich. Seit 1. Februar 2013 wurde im TMBLV eine Stabsstelle Controlling errichtet, die direkt dem Leitungsbereich unterstellt ist. Aufgabe ist u. a. die Koordinierung des Förderprogrammcontrollings einschließlich des Berichtswesens sowie dessen schrittweise Verbesserung.

Zu 5.:

Für die Gewährung von Zuschüssen aus oben genannten Titeln gibt es derzeit keine Richtlinien. Die Zuschüsse werden als Projektförderungen auf Basis der §§ 23 und 44 ThürLHO und der dazugehörigen VV gewährt.

Zu 6.:

Es werden nur Projekte gefördert, an denen ein erhebliches Landesinteresse besteht und die dem Gebot der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit gerecht werden. Projektanträge werden fachlich geprüft und unterliegen zudem gemäß Thüringer Landeshaushaltsordnung der Verwendungsnachweisprüfung, aus welcher sich auch Erkenntnisse über die Eignung der Maßnahmen zur Steigerung der Leistungsfähigkeit gewinnen ließen.

Dr. Voß
Minister