



# Anforderungen an Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen finanzwirksamer Maßnahmen nach § 7 Bundeshaushaltsordnung

Schriftenreihe  
des Bundesbeauftragten für  
Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung

Band 18

# Anforderungen an Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen finanzwirksamer Maßnahmen nach § 7 Bundeshaushaltsordnung

Empfehlungen des Präsidenten  
des Bundesrechnungshofes als Bundesbeauftragter  
für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung

**Kohlhammer**

Anforderungen an  
Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen  
finanzwirksamer  
Maßnahmen nach  
§ 7 Bundeshaushaltsordnung

Verlag W. Kohlhammer

Alle Rechte vorbehalten

Herausgeber:  
Der Präsident des Bundesrechnungshofes  
als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit  
in der Verwaltung, Postfach 12 06 03, 53048 Bonn

Gesamtherstellung:  
W. Kohlhammer  
Druckerei GmbH + Co. KG, Stuttgart

Printed in Germany 2013

ISBN: 978-3-17-023679-0

## Vorwort

Der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit ist eines der zentralen Prinzipien für staatliches Handeln. Das Grundgesetz räumt ihm Verfassungsrang ein. Er ist bei allen Maßnahmen zu beachten, die sich auf die Einnahmen oder Ausgaben öffentlicher Haushalte unmittelbar oder mittelbar auswirken können. Wirtschaftlichkeit besteht bei einem möglichst günstigen Verhältnis zwischen dem verfolgten Zweck einer Maßnahme und den eingesetzten Mitteln.

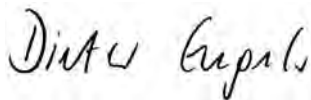
Die staatlichen Verwaltungen sind demnach verpflichtet, im Vorhinein zu klären, ob eine vorgesehene Maßnahme ein politisches oder gesellschaftliches Ziel wirksam erreicht und ob die eingesetzten Ressourcen und Ergebnisse in einem möglichst vorteilhaften Verhältnis stehen. Dazu haben sie Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen.

Der Bundesrechnungshof hat in den vergangenen Jahren festgestellt, dass dieser Verpflichtung in der Bundesverwaltung nur unzureichend nachgekommen wird. Für nahezu 85 % der von Bundesministerien und nachgeordneten Behörden gemeldeten finanzwirksamen Maßnahmen lagen keine Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen vor. Soweit solche durchgeführt wurden, herrschten vielfältige methodische und organisatorische Defizite vor.

Der vorliegende Band soll als Handreichung für die Angehörigen der Bundesverwaltung dienen, sowohl auf Entscheidungs- als auch auf Anwendungsebene. Er zeigt auf, welche Anforderungen an Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen zu stellen und welche Phasen zu durchlaufen sind und stellt unterschiedliche Vorgehensweisen und Modelle vor. Damit möchte er zur Durchführung und qualitativen Verbesserung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen beitragen.

Mein Dank gilt allen, die an diesem Band mitgewirkt haben, vor allem Herrn Direktor beim Bundesrechnungshof Horst Erb, Herrn Ministerialrat als Mitglied des Bundesrechnungshofes Heinz Pfof und Herrn Regierungsdirektor Ralf Olheide.

Bonn, im April 2013



Prof. Dr. Dieter Engels  
*Präsident des Bundesrechnungshofes als  
Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit  
in der Verwaltung*

# Inhaltsverzeichnis

	Seite
<b>Abkürzungsverzeichnis</b> . . . . .	11
<b>1 Anlass für den BWV-Band</b> . . . . .	13
1.1 Wirtschaftlichkeit . . . . .	13
1.2 Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen . . . . .	13
1.3 Finanzwirksame Maßnahmen . . . . .	14
1.4 Mindestanforderungen . . . . .	15
1.5 Zielrichtung . . . . .	15
1.6 Inhalt und Aufbau . . . . .	16
1.7 Erkenntnisse des Bundesrechnungshofes und Folgerungen . . . . .	16
<b>2 Rechtliche Grundlagen</b> . . . . .	17
2.1 Grundgesetz . . . . .	17
2.2 Bundeshaushaltsordnung . . . . .	17
2.3 Verwaltungsvorschriften . . . . .	17
2.4 Arbeitsanleitung des Bundesministeriums der Finanzen . . . . .	18
<b>3 Grundsatzfragen bei Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen</b> . . . . .	19
3.1 Erforderlichkeit . . . . .	21
3.1.1 Rechtsvorschriften/Empfehlungen des BMF . . . . .	21
3.1.2 Spannungsfeld . . . . .	21
3.1.3 Prüfungsfeststellungen und sonstige Erkenntnisse des BWV/BRH . . . . .	22
3.1.4 Anforderungen des BWV/BRH . . . . .	22
3.2 Angemessenheit . . . . .	23
3.2.1 Rechtsvorschriften/Empfehlungen des BMF . . . . .	23
3.2.2 Spannungsfeld . . . . .	23
3.2.3 Prüfungsfeststellungen und sonstige Erkenntnisse des BWV/BRH . . . . .	24
3.2.4 Anforderungen des BWV/BRH . . . . .	24
3.3 Zuständigkeit . . . . .	24
3.3.1 Rechtsvorschriften/Empfehlungen des BMF . . . . .	24
3.3.2 Spannungsfeld . . . . .	25
3.3.3 Prüfungsfeststellungen und sonstige Erkenntnisse des BWV/BRH . . . . .	25
3.3.4 Anforderungen des BWV/BRH . . . . .	25
3.4 Beauftragter für den Haushalt . . . . .	26
3.4.1 Rechtsvorschriften/Empfehlungen des BMF . . . . .	26
3.4.2 Spannungsfeld . . . . .	26

3.4.3	Prüfungsfeststellungen und sonstige Erkenntnisse des BWV/BRH. . . . .	26
3.4.4	Anforderungen des BWV/BRH . . . . .	26
3.5	Betrachtungsperspektive . . . . .	27
3.5.1	Rechtsvorschriften/Empfehlungen des BMF. . . . .	27
3.5.2	Spannungsfeld . . . . .	27
3.5.3	Prüfungsfeststellungen und sonstige Erkenntnisse des BWV/BRH. . . . .	28
3.5.4	Anforderungen des BWV/BRH . . . . .	28
3.6	Untersuchungszeitpunkte. . . . .	28
3.6.1	Rechtsvorschriften/Empfehlungen des BMF. . . . .	28
3.6.2	Spannungsfeld . . . . .	29
3.6.3	Prüfungsfeststellungen und sonstige Erkenntnisse des BWV/BRH. . . . .	29
3.6.4	Anforderungen des BWV/BRH . . . . .	30
3.7	Restwerte . . . . .	31
3.7.1	Rechtsvorschriften/Empfehlungen des BMF. . . . .	31
3.7.2	Spannungsfeld . . . . .	31
3.7.3	Prüfungsfeststellungen und sonstige Erkenntnisse des BWV/BRH. . . . .	31
3.7.4	Anforderungen des BWV/BRH . . . . .	32
3.8	Betrachtungszeitraum . . . . .	32
3.8.1	Rechtsvorschriften/Empfehlungen des BMF. . . . .	32
3.8.2	Spannungsfeld . . . . .	32
3.8.3	Prüfungsfeststellungen und sonstige Erkenntnisse des BWV/BRH. . . . .	33
3.8.4	Anforderungen des BWV/BRH . . . . .	33
3.9	Diskontierungszinssatz . . . . .	34
3.9.1	Rechtsvorschriften/Empfehlungen des BMF. . . . .	34
3.9.2	Spannungsfeld . . . . .	35
3.9.3	Prüfungsfeststellungen und sonstige Erkenntnisse des BWV/BRH. . . . .	35
3.9.4	Anforderungen des BWV/BRH . . . . .	36
3.10	Dokumentation/Vorgehensweise . . . . .	37
3.10.1	Rechtsvorschriften/Empfehlungen des BMF. . . . .	37
3.10.2	Spannungsfeld . . . . .	38
3.10.3	Prüfungsfeststellungen und sonstige Erkenntnisse des BWV/BRH. . . . .	38
3.10.4	Anforderungen des BWV/BRH . . . . .	39
<b>4</b>	<b>Planungsphase. . . . .</b>	<b>40</b>
4.1	Notwendigkeit/Bedarfsprüfung . . . . .	40
4.1.1	Rechtsvorschriften/Empfehlungen des BMF. . . . .	40
4.1.2	Spannungsfeld . . . . .	40
4.1.3	Prüfungsfeststellungen und sonstige Erkenntnisse des BWV/BRH. . . . .	41
4.1.4	Anforderungen des BWV/BRH . . . . .	41

## Inhaltsverzeichnis

4.2	Analyse der Ausgangslage	41
4.2.1	Rechtsvorschriften/Empfehlungen des BMF	41
4.2.2	Spannungsfeld	42
4.2.3	Prüfungsfeststellungen und sonstige Erkenntnisse des BWV/BRH	42
4.2.4	Anforderungen des BWV/BRH	43
4.3	Ziele und Zielkonflikte	43
4.3.1	Rechtsvorschriften/Empfehlungen des BMF	43
4.3.2	Spannungsfeld	44
4.3.3	Prüfungsfeststellungen und sonstige Erkenntnisse des BWV/BRH	44
4.3.4	Anforderungen des BWV/BRH	45
4.4	Handlungsalternativen	45
4.4.1	Rechtsvorschriften/Empfehlungen des BMF	45
4.4.2	Spannungsfeld	46
4.4.3	Prüfungsfeststellungen und sonstige Erkenntnisse des BWV/BRH	46
4.4.4	Anforderungen des BWV/BRH	47
4.5	Untersuchungsverfahren und Wirtschaftlichkeitsberechnung	47
4.5.1	Rechtsvorschriften/Empfehlungen des BMF	47
4.5.2	Spannungsfeld	48
4.5.3	Prüfungsfeststellungen und sonstige Erkenntnisse des BWV/BRH	49
4.5.4	Anforderungen des BWV/BRH	50
4.6	Risiken und deren Verteilung	51
4.6.1	Rechtsvorschriften/Empfehlungen des BMF	51
4.6.2	Spannungsfeld	52
4.6.3	Prüfungsfeststellungen und sonstige Erkenntnisse des BWV/BRH	53
4.6.4	Anforderungen des BWV/BRH	53
4.7	Sensitivitätsanalyse und Szenarioanalyse	54
4.7.1	Rechtsvorschriften/Empfehlungen des BMF	54
4.7.2	Spannungsfeld	55
4.7.3	Prüfungsfeststellungen und sonstige Erkenntnisse des BWV/BRH	55
4.7.4	Anforderungen des BWV/BRH	56
4.8	Ergebnis mit Entscheidungsvorschlag	56
4.8.1	Rechtsvorschriften/Empfehlungen des BMF	56
4.8.2	Spannungsfeld	57
4.8.3	Prüfungsfeststellungen und sonstige Erkenntnisse des BWV/BRH	57
4.8.4	Anforderungen des BWV/BRH	57
4.9	Kriterien zur Erfolgskontrolle	58
4.9.1	Rechtsvorschriften/Empfehlungen des BMF	58
4.9.2	Spannungsfeld	58
4.9.3	Prüfungsfeststellungen und sonstige Erkenntnisse des BWV/BRH	59
4.9.4	Anforderungen des BWV/BRH	59



<b>5</b>	<b>Begleitende und abschließende Erfolgskontrollen</b> .....	<b>60</b>
5.1	Grundsätzliches .....	60
5.1.1	Rechtsvorschriften/Empfehlungen des BMF .....	60
5.1.2	Spannungsfeld .....	61
5.1.3	Prüfungsfeststellungen und sonstige Erkenntnisse des BWV/BRH. ....	61
5.1.4	Anforderungen des BWV/BRH .....	62
5.2	Zielerreichungskontrolle .....	62
5.2.1	Rechtsvorschriften/Empfehlungen des BMF .....	62
5.2.2	Spannungsfeld .....	63
5.2.3	Prüfungsfeststellungen und sonstige Erkenntnisse des BWV/BRH. ....	63
5.2.4	Anforderungen des BWV/BRH .....	64
5.3	Wirkungskontrolle .....	64
5.3.1	Rechtsvorschriften/Empfehlungen des BMF .....	64
5.3.2	Spannungsfeld .....	65
5.3.3	Prüfungsfeststellungen und sonstige Erkenntnisse des BWV/BRH. ....	65
5.3.4	Anforderungen des BWV/BRH .....	66
5.4	Wirtschaftlichkeitskontrolle .....	66
5.4.1	Rechtsvorschriften/Empfehlungen des BMF .....	66
5.4.2	Spannungsfeld .....	67
5.4.3	Prüfungsfeststellungen und sonstige Erkenntnisse des BWV/BRH. ....	67
5.4.4	Anforderungen des BWV/BRH .....	68

**Anlagen**

1	Bemerkungen des Bundesrechnungshofes 2007 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes, Bundestagsdrucksache 16/7100 vom 21. November 2007, Teil I, Nr. 3 .....	71
2	Beschlussempfehlung und Bericht des Haushaltsausschusses (8. Ausschuss) zu der Unterrichtung durch den Bundesrech- nungshof – Drucksache 16/7100 – Bemerkungen des Bundes- rechnungshofes 2007, Bundestagsdrucksache 16/9640 vom 18. Juni 2008, Teil I, Nr. 3 .....	91
3	Allgemeine Verwaltungsvorschriften zu § 7 Bundeshaushalts- ordnung in der Fassung vom 24. September 2012 (veröffentlicht im Gemeinsamen Ministerialblatt vom 22. November 2012, S. 1170 ff.) .....	97
4	Arbeitsanleitung Einführung in Wirtschaftlichkeits- untersuchungen, Anlage zum Schreiben des Bundesministeriums der Finanzen vom 12. Januar 2011 – II A 3-H 1012-10/08/10004 (veröffentlicht im Gemeinsamen Ministerialblatt vom 11. Februar 2011, S. 76 ff.) .....	105

# Abkürzungsverzeichnis

Arbeitsanleitung des BMF	Arbeitsanleitung Einführung in Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen, Anlage zum Rundschreiben des Bundesministeriums der Finanzen vom 12. Januar 2011 (veröffentlicht im Gemeinsamen Ministerialblatt vom 11. Februar 2011, S. 76 ff.)
BHO	Bundshaushaltsordnung
BMF	Bundesministerium der Finanzen
BRH	Bundesrechnungshof
BWV	Der Präsident des Bundesrechnungshofes als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung
Rechnungsprüfungsausschuss	Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages
Tz./Tzn.	Textziffer/Textziffern
VV-BHO	Allgemeine Verwaltungsvorschriften zur Bundshaushaltsordnung in der Fassung vom 24. September 2012 (veröffentlicht im Gemeinsamen Ministerialblatt vom 22. November 2012, S. 1170 ff.)

# 1 Anlass für den BWV-Band

## 1.1 Wirtschaftlichkeit

Wirtschaftlichkeit ist das günstigste Verhältnis zwischen dem verfolgten Zweck einer Maßnahme und den eingesetzten Mitteln. Dabei wird zwischen dem Maximalprinzip (mit einem bestimmten Mitteleinsatz ist das bestmögliche Ergebnis zu erzielen) und dem Minimalprinzip (ein bestimmtes Ergebnis ist mit möglichst geringem Mitteleinsatz zu erzielen – Sparsamkeitsprinzip) unterschieden. Der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit ist bei allen Maßnahmen zu beachten, welche die Einnahmen und Ausgaben des Haushalts unmittelbar oder mittelbar beeinflussen. Eine zentrale Voraussetzung, um Haushaltsmittel wirtschaftlich einsetzen zu können, ist die Durchführung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen. Sie dienen der systematischen Klärung, ob eine vorgesehene Maßnahme ein politisches oder gesellschaftliches Ziel wirksam erreicht, ob eingesetzte Ressourcen und Ergebnisse in einem möglichst vorteilhaften Verhältnis stehen und ob der Mitteleinsatz möglichst gering ist. Die Behörden müssen sich in vielfältiger Weise mit Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen befassen. Für die Finanzkontrolle ist Wirtschaftlichkeit ein zentraler Prüfungsmaßstab.

## 1.2 Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen

Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen sind systematisch durchgeführte Untersuchungen zur Ermittlung der wirtschaftlichen Vorteilhaftigkeit des Einsatzes von öffentlichen Mitteln für eine finanzwirksame Maßnahme. Sie nutzen alle für die Beschreibung sowohl der Entscheidungssituation als auch der Handlungsoptionen relevanten Informationen (insbes. Kostendaten, Ein-/Auszahlungen), und bewerten sie, um einen Entscheidungsvorschlag zu ermöglichen. Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen müssen alle für eine objektive und transparente Entscheidungsfindung notwendigen Untersuchungsschritte – von der Bedarfsanalyse über die Wirtschaftlichkeitsrechnung bis hin zur abschließenden Würdigung der Untersuchungsergebnisse – enthalten. Der gesamte Erkenntnis- und Entscheidungsprozess ist nachvollziehbar zu dokumentieren.

Die **Wirtschaftlichkeitsrechnung** ist ein wichtiger Bestandteil der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung. Sie basiert auf mathematischen, an der betriebswirtschaftlichen Praxis orientierten Verfahren. Mit ihrer Hilfe werden finanzwirksame Maßnahmen anhand ihrer Kosten und Nutzen bzw. der zugehörigen Zahlungsreihen beurteilt. Die Bundesverwaltung ist bei der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben

nicht auf Gewinnerzielung ausgerichtet. Anders als bei Investitionsrechnungen im unternehmerischen Bereich geht es bei staatlichen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen nicht um die Auswahl des Projektes mit der höchsten Rendite. Vielmehr werden die Auszahlungen für staatliche Maßnahmen häufig die auf sie entfallenden Einzahlungen überschreiten. Ziel der Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen in der Bundesverwaltung muss es sein, staatliche Aufgaben so wirtschaftlich wie möglich wahrzunehmen. Häufig geht es daher darum, die relative Vorteilhaftigkeit einer Variante zu ermitteln. Neben monetären sind dabei auch nicht monetäre Faktoren zu berücksichtigen. Getrennt von dem Ergebnis der Wirtschaftlichkeitsrechnung sind die Auswirkungen auf den Haushalt zu ermitteln und zu dokumentieren.

### 1.3 Finanzwirksame Maßnahmen

Der Begriff „finanzwirksame Maßnahme“ entspricht dem Begriff „Maßnahme von finanzieller Bedeutung“<sup>1</sup> in § 9 Abs. 2 S. 2 Bundeshaushaltsordnung (BHO). Nach den Allgemeinen Verwaltungsvorschriften zur BHO (VV-BHO) Nr. 4 zu § 9 BHO gehören dazu alle Vorhaben, die sich unmittelbar oder mittelbar auf Einnahmen oder Ausgaben auswirken können. In der Praxis hat sich diese Definition als zu unbestimmt und wenig praktikabel erwiesen. Insbesondere lässt sie offen, inwieweit laufende Ausgaben oder rechtlich gebundene Zahlungen als finanzwirksame Maßnahmen zu interpretieren sind. Der Begriff lässt sich aus Sicht des Präsidenten des Bundesrechnungshofes als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung (BWV) wie folgt konkretisieren:

Eine **finanzwirksame Maßnahme** ist ein auf der Grundlage eines verantwortlichen Entscheidungsprozesses beruhendes Handeln der Verwaltung, mit dem innerhalb einer begrenzten Zeitspanne ein vorab definiertes Ziel erreicht werden soll und die sich in der Regel dadurch auszeichnet, dass ihre Umsetzung einen bestimmten, abgrenzbaren Mitteleinsatz erfordert. Die über die ursprüngliche Planung hinausgehende Fortsetzung oder die erhebliche Abänderung einer Maßnahme, die selbst wiederum einen eigenständigen Entscheidungsprozess erfordern und sich wesentlich auf die Höhe der einzusetzenden Mittel auswirken, sind wiederum als finanzwirksame Maßnahmen anzusehen. Der Begriff der finanzwirksamen Maßnahme ist weit zu fassen. Hierzu gehören z. B. Maßnahmen, die Ausgaben erhöhen, neue Ausgaben begründen oder Einnahmeminderungen sowie zukünftige Einnahmen für die Verwaltung mit sich bringen. Sie können auch Auswirkungen bei Privaten umfassen.

---

1 Mit dem Ersten Gesetz zur Umsetzung des Spar-, Konsolidierungs- und Wachstumsprogramms vom 21. Dezember 1993 (Bundesgesetzblatt I, S. 2353 ff.) wurde die bis dahin aus § 7 Abs. 2 S. 1 BHO resultierende Verpflichtung zur Durchführung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei Maßnahmen von erheblicher finanzieller Bedeutung auf alle finanzwirksamen Maßnahmen ausgeweitet.

### 1.4 Mindestanforderungen

Die Mindestanforderungen an Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen in der Bundesverwaltung sind in der VV Nr. 2 zu § 7 BHO festgelegt. Sie dienen als Richtschnur und als Grundlage für ein möglichst einheitliches, zu vergleichbaren Ergebnissen kommendes Vorgehen der Verwaltung. Nach VV Nr. 2.1 zu § 7 BHO muss bei der Planung neuer oder bei der Änderung bereits laufender Maßnahmen zunächst dargelegt werden, ob und inwieweit staatliches Handeln überhaupt noch erforderlich ist, und aus welchen wesentlichen Gründen sich der Handlungsbedarf ableitet. Im Rahmen der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung sind alle in Frage kommenden Lösungsmöglichkeiten darzustellen und ihre Eignung zur Erreichung der zugrunde gelegten fachlichen oder aufgabenspezifischen (Planungs-)Ziele zu beurteilen. Sodann sind die Lösungsmöglichkeiten mittels einer Wirtschaftlichkeitsrechnung anhand ihrer Kosten und Nutzen zu bewerten.

### 1.5 Zielrichtung

Der vorliegende BWV-Band hat das Ziel, Anforderungen an Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen aus Sicht der Finanzkontrolle zu erläutern. Zielgruppe sind die Angehörigen der Bundesverwaltung. Ihnen sollen zusätzliche Hilfestellung gegeben und die Prüfungsmaßstäbe der Finanzkontrolle erläutert werden. Die Ausarbeitung befasst sich mit dem Umfang und der Methodik der von den Bundesbehörden gemäß § 7 Abs. 2 BHO durchzuführenden Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen. Im Mittelpunkt der Ausarbeitung stehen mehrere Fragestellungen. Zum einen ist dies die Frage danach, in welchem Umfang finanzwirksame Maßnahmen durch angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen unterlegt sind und welche Gründe den Anteil an finanzwirksamen Maßnahmen erklären, bei dem auf diese Entscheidungsgrundlage verzichtet wurde (quantitative Sichtweise). Zum anderen geht der BWV der Frage nach, in welchem Umfang die tatsächlich durchgeführten Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen und ihre Verwendung den rechtlichen Vorgaben und qualitativen Standards entsprechen (qualitative Sichtweise).

Es bedarf nach Auffassung des BWV eines wachsenden Bewusstseins, dass jedem Mitteleinsatz eine systematische und sorgfältige Auseinandersetzung mit den wirtschaftlichen Auswirkungen und eine nachvollziehbare Auswahl der vorteilhaften Lösung vorausgehen müssen. Die Ausarbeitung soll als Handreichung für Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen finanzwirksamer Maßnahmen dienen. Sie kann damit letztlich zur Durchführung und qualitativen Verbesserung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen in den Verwaltungen beitragen. Vornehmlich ist sie für einzelwirtschaftliche Maßnahmen bestimmt. Gesamtwirtschaftliche Untersuchungen werden ergänzend kurz dargestellt.

### 1.6 Inhalt und Aufbau

Dieser BWV-Band umfasst alle Phasen von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen: Er beschränkt sich dabei nicht nur auf Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen, die als Grundlage für die Entscheidung über eine Maßnahme in der Planungsphase erstellt wurden. Die Untersuchung erstreckt sich auch auf Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen, die für die begleitende und abschließende Erfolgskontrolle vorzunehmen sind. Die Abläufe werden im Einzelnen behandelt: Textziffer (Tz.) 3 enthält die Grundsatzzfragen, Tz. 4 behandelt die Planungsphase und Tz. 5 die Erfolgskontrollen. Diese Textziffern (Tzn.) sind einheitlich aufgebaut: Einleitend werden die einschlägigen Rechtsvorschriften sowie die Empfehlungen der Arbeitsanleitung Einführung in Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen (Arbeitsanleitung des BMF) zum jeweiligen Themenbereich genannt und dabei die wichtigsten Passagen zitiert, regelmäßig die nach der Normenpyramide vorrangige Fundstelle. Hierbei werden insbesondere die wichtigsten Aussagen der Arbeitsanleitung zum jeweiligen Themenbereich, ggf. auszugsweise, wiedergegeben. Danach werden die bedeutenden Spannungsfelder kurz dargelegt und anschließend die bisherigen wesentlichen Prüfungsfeststellungen und sonstigen Erkenntnisse des BWV/Bundesrechnungshofes (BRH) dargestellt. Hierauf aufbauend werden mögliche Problemfelder aufgezeigt. Letztendlich werden – auf der Grundlage der Prüfungsfeststellungen und sonstigen Erkenntnisse – Anforderungen des BWV/BRH an Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen dargestellt.

### 1.7 Erkenntnisse des Bundesrechnungshofes und Folgerungen

Der BRH hatte das Thema „Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen in der Bundesverwaltung“ übergreifend geprüft. Gegenstand waren die Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen, die in der Planungs- und Entscheidungsphase von finanzwirksamen Maßnahmen zu erstellen sind. Er hat dabei festgestellt, dass der Verpflichtung zu Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen nur unzureichend nachgekommen wurde. Für nahezu 85 % der von Bundesministerien und nachgeordneten Behörden gemeldeten finanzwirksamen Maßnahmen lagen keine Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen vor. Soweit Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchgeführt wurden, herrschten vielfältige methodische Defizite vor. Schwachstellen wiesen auch die Organisation und die Wahrnehmung von Verantwortlichkeiten auf. Mängel zeigten sich ferner bei der Verwendung ihrer Ergebnisse im Entscheidungsprozess. In seinen Bemerkungen (Anlage 1) zeigte der BRH auf, wie den Defiziten entgegengewirkt werden kann. Eine wesentliche Forderung war, dass das Bundesministerium der Finanzen (BMF) den Ressorts praxisnahe Hinweise zu sachgerechten Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen – über die vorhandene unverbindliche Arbeitsanleitung hinaus – geben soll. Der Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages (Rechnungsprüfungsausschuss) hat die Bemerkung zustimmend zur Kenntnis genommen (Anlage 2). Er hat die Bundesministerien aufgefordert, den von ihnen und in ihren Geschäftsbereichen durchgeführten finanzwirksamen Maßnahmen stets sachgerechte und nachvollziehbare Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen zugrunde zu legen. Außerdem hat er das BMF u. a. aufgefordert, den Regelungs- und Ordnungsrahmen für Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen weiterzuentwickeln.

## **2 Rechtliche Grundlagen**

### **2.1 Grundgesetz**

Das Handeln der öffentlichen Verwaltung hat sich stets am Grundsatz der Wirtschaftlichkeit zu orientieren. Das Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland räumt in Artikel 114 Abs. 2 dem Gebot der Wirtschaftlichkeit – neben dem Gebot der Ordnungsmäßigkeit – Verfassungsrang ein. Es erhebt den Wirtschaftlichkeitsgrundsatz zugleich zu einem zentralen Maßstab der Prüfungstätigkeit des Bundesrechnungshofes.

### **2.2 Bundshaushaltsordnung**

Die Bundshaushaltsordnung konkretisiert das im Grundgesetz verankerte Wirtschaftlichkeitsprinzip für die Bundesverwaltung. Die Verpflichtung zur Durchführung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei der Aufstellung und Ausführung des Bundshaushalts ergibt sich aus § 7 BHO. Danach sind für alle finanzwirksamen Maßnahmen angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen vorzunehmen. In ihrer seit September 2005 geltenden Fassung verweist die Regelung ausdrücklich auf die Notwendigkeit, den Risikoaspekt bei Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen zu beachten.

### **2.3 Verwaltungsvorschriften**

Die allgemeinen Vorgaben der BHO werden durch Verwaltungsvorschriften ergänzt. Die VV zu § 7 BHO (Anlage 3) sind für die Bundesverwaltung verbindlich. Für die mittelbare Bundesverwaltung gilt dies nur, soweit sie für anwendbar erklärt wurden. Die Verwaltungsvorschriften konkretisieren den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und treffen Festlegungen zu den Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen.

## **2.4 Arbeitsanleitung des Bundesministeriums der Finanzen**

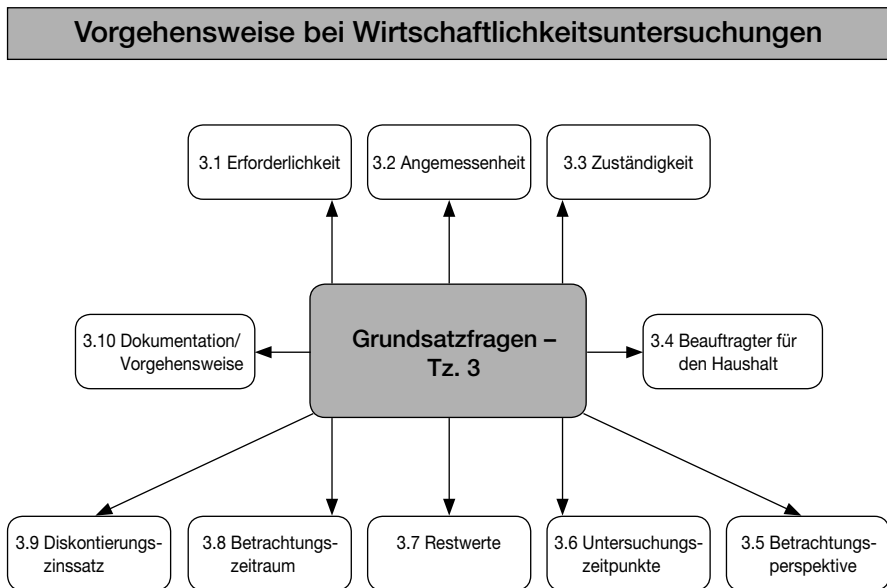
Das BMF hat auf der Grundlage des Beschlusses des Rechnungsprüfungsausschusses seine bestehende Arbeitsanleitung Einführung in Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen grundlegend überarbeitet und mit Rundschreiben vom 12. Januar 2011 veröffentlicht (veröffentlicht im Gemeinsames Ministerialblatt vom 11. Februar 2011, S. 76 ff. – Anlage 4). Der BRH hat in einer hierfür gegründeten Arbeitsgruppe aktiv mitgewirkt. In die Überarbeitung sind seine Erfahrungen aus der Praxis und seine Prüfungserkenntnisse eingeflossen. Sie wird nicht als Teil der VV zu § 7 BHO herausgegeben, sondern stellt nur eine Empfehlung dar. Auf Besonderheiten geht die Arbeitsanleitung des BMF nicht näher ein. Hierfür sind ergänzende Vorschriften erlassen worden, die zusätzlich heranzuziehen sind. Weitere Regelungen sind in Abschnitt E der Arbeitsanleitung des BMF aufgeführt. Ein Beispiel sind Öffentlich Private Partnerschaften. Darüber hinaus zu erwähnen ist insbesondere der Leitfaden des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung zu Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei der Vorbereitung von Hochbaumaßnahmen des Bundes vom 2. Mai 2012.

Die Arbeitsanleitung des BMF ist für Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen zu allen Arten finanzwirksamer Maßnahmen vorgesehen. Die Arbeitsanleitung ist vornehmlich für die Durchführung von einzelwirtschaftlichen Untersuchungen bestimmt. Es werden die Schritte einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung im Einzelnen erläutert und Hinweise zur Durchführung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen gegeben. Gesamtwirtschaftliche Untersuchungen werden kurz dargestellt. Deshalb sind ihre Hinweise häufig allgemeiner Natur. Darüber hinaus setzt sie ökonomische Grundkenntnisse voraus. Ohne diese kann sie nur eingeschränkt angewendet werden.



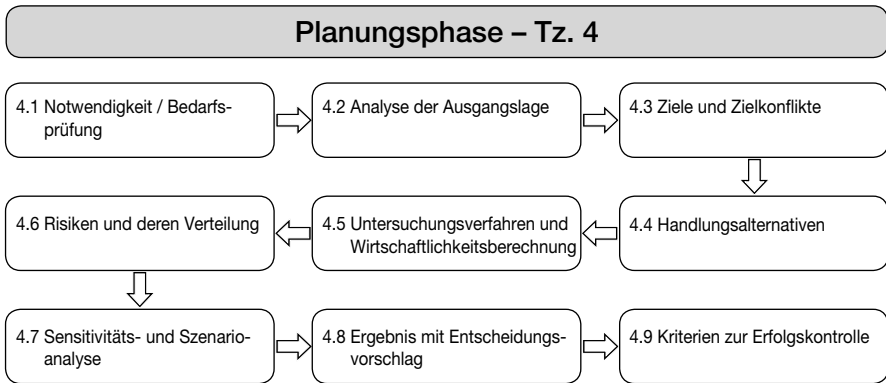
### 3 Grundsatzfragen bei Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen

Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen sollten systematisch durchgeführt werden. Die nachfolgenden Schaubilder veranschaulichen die Vorgehensweise bei Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen. Bei den einzelnen Schritten wird auf die jeweils einschlägigen nachfolgenden Tzn. dieser Ausarbeitung verwiesen. Eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung ist meist nur in einzelnen Aspekten problembehaftet. Deshalb sind zahlreiche Schritte des Schemas regelmäßig in kurzer Zeit erledigt. Die jeweiligen Schwerpunkte sind abhängig vom Einzelfall zu bestimmen:



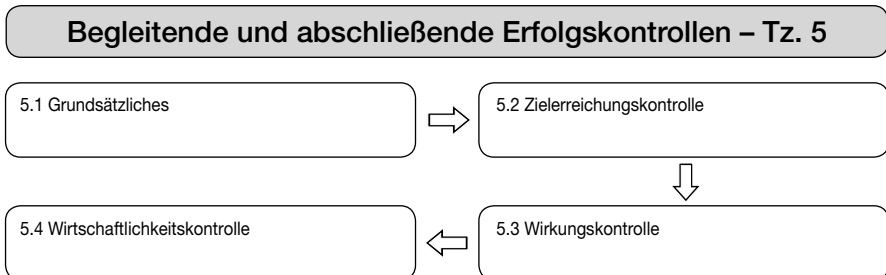
**Schaubild 1: Grundsatzfragen**

Bei Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen fallen regelmäßig gleichartige Grundsatzfragen an.



**Schaubild 2: Planungsphase**

Schaubild 2 verdeutlicht die verschiedenen Schritte und Meilensteine, die Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen in der Planungsphase betreffen. Sie sind jeweils in der dargestellten Reihenfolge zu durchlaufen.



**Schaubild 3: Begleitende und abschließende Erfolgskontrollen**

Die Erfolgskontrolle ist ein systematisches Prüfverfahren, das in der dargestellten Reihenfolge zu durchlaufen ist. Methodisch besteht zwischen begleitender und abschließender Erfolgskontrolle kein Unterschied.

Die nachfolgenden **Grundsatzfragen** der Tzn. 3.1 bis 3.10 sollten vor der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung beantwortet werden:

### 3.1 Erforderlichkeit

#### 3.1.1 Rechtsvorschriften/Empfehlungen des BMF

§ 7 Abs. 2 S. 1 BHO

„Für alle finanzwirksamen Maßnahmen sind ... Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen **durchzuführen.**“

VV Nr. 1 zu § 7 BHO

„Der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit ist bei allen Maßnahmen des Bundes, die die Einnahmen und Ausgaben des Bundeshaushaltes unmittelbar oder mittelbar beeinflussen, zu beachten.“

Arbeitsanleitung des BMF Abschnitt B I.

„Sie [*Anm.: Eine finanzwirtschaftliche Maßnahme*] ist ein auf der Grundlage eines verantwortlichen Entscheidungsprozesses beruhendes Handeln der Verwaltung, mit dem innerhalb einer begrenzten Zeitspanne ein vorab definiertes Ziel erreicht werden soll. Dazu gehört auch die Beibehaltung des Status quo. Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bilden die Grundlage für die Entscheidung über das „Ob“ ... und das „Wie“ einer Maßnahme ...“

Arbeitsanleitung des BMF Abschnitt C I.

„Vergabeverfahren/Rahmenvereinbarungen ersetzen nicht eine vorherige Wirtschaftlichkeitsuntersuchung.“

#### 3.1.2 Spannungsfeld

- Nach dem Sparsamkeitsprinzip (Minimalprinzip) als Teil des Grundsatzes der Wirtschaftlichkeit sind die staatlichen Aufgaben mit dem geringstmöglichen Einsatz an Mitteln zu erfüllen. Hierfür sind Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen grundsätzlich zwingend erforderlich.
- Die Ausschreibung einer Leistung im Vergabeverfahren setzt im Regelfall voraus, dass die Verwaltung sich bereits *zuvor* für eine von mehreren Handlungsmöglichkeiten entschieden hat. Vor einer solchen Entscheidung ist aber eine nachvollziehbare Bewertung der Wirtschaftlichkeit aller zur Verfügung stehenden Alternativen erforderlich.

### 3.1.3 Prüfungsfeststellungen und sonstige Erkenntnisse des BWV/BRH

- Behörden führten häufig gar keine Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durch. So blieben nach den Feststellungen bei der Querschnittsprüfung fast 85 % der von den Bundesministerien und den nachgeordneten Behörden gemeldeten finanzwirksamen Maßnahmen ohne Wirtschaftlichkeitsuntersuchung im Sinne von § 7 BHO.
- Bei rund zwei Drittel aller finanzwirksamen Maßnahmen gingen die verantwortlichen Behörden davon aus, den Anforderungen des § 7 BHO durch die Wahl des wirtschaftlichen Angebots im Vergabeverfahren Genüge getan zu haben.
- In anderen Fällen führten sie zur Rechtfertigung für nicht durchgeführte Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen „bestehende Sachzwänge“ sowie „politische Vorgaben“ an.

### 3.1.4 Anforderungen des BWV/BRH

#### **Erforderlichkeit**

- Auf Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen kann nicht verzichtet werden, da sie Instrumente zur Umsetzung des in § 7 BHO geregelten Grundsatzes der Wirtschaftlichkeit sind. Gleiches gilt, falls lediglich ein Vergabeverfahren durchgeführt worden ist (zu den Untersuchungszeitpunkten s. Tz. 3.6). Ausnahmen sind lediglich in den engen Grenzen alternativloser Handlungszwänge zulässig. In diesen Fällen sollten die Gründe nachvollziehbar dargelegt und die Verantwortlichkeiten für abweichende Entscheidungen benannt werden.
- Auf vergleichbare Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen in der Vergangenheit sollte nur bei einer im Wesentlichen unveränderten Sach- und Rechtslage zurückgegriffen werden.
- Bei politischen Vorgaben ist es Aufgabe der Verwaltung, den Entscheidungsträgern alle Handlungsoptionen (s. auch Tz. 4.4) und ihre wirtschaftlichen Folgen aufzuzeigen. Dies ist zu belegen.
- Die Aufsichtsbehörden sollten auf die Einhaltung der Vorgaben der BHO und der Verwaltungsvorschriften achten und ggf. aktive Maßnahmen der Dienst- und Fachaufsicht ergreifen.

## 3.2 Angemessenheit

### 3.2.1 Rechtsvorschriften/Empfehlungen des BMF

#### § 7 Abs. 2 S. 1 BHO

„Für alle finanzwirksamen Maßnahmen sind **angemessene** Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen.“

#### VV Nr. 2.3.1 zu § 7 BHO

„Bei der Durchführung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen ist die nach den Erfordernissen des Einzelfalls einfachste und wirtschaftlichste Methode anzuwenden.“

#### Arbeitsanleitung des BMF Abschnitt B II.

„Die gewählte Form der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung soll in Methodik und Aufwand im Verhältnis zur finanzwirksamen Maßnahme angemessen sein („Wirtschaftlichkeit der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung“).

... Der Aufwand wird im Wesentlichen durch die Komplexität der Aufgabe und die Kenntnisse über die Auswirkungen und Abhängigkeiten der Aufgabenwahrnehmung bestimmt. Es ist darauf zu achten, dass der Aufwand ... und die durch die anstehende Entscheidung erzielbaren Effekte in einem angemessenen Verhältnis stehen.“

### 3.2.2 Spannungsfeld

- Die Verpflichtung zum wirtschaftlichen Handeln gilt nicht nur für die zu beurteilende Maßnahme, sondern *auch für die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung selbst*. Sie wirkt gleichzeitig in zwei Richtungen.
- Für finanziell bedeutsame Maßnahmen bzw. solche mit erheblichen (z. B. volkswirtschaftlichen) Effekten können Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen mit einem erheblichen Aufwand verbunden und dennoch der Maßnahme angemessen sein.
- Für Maßnahmen mit nur geringer finanzieller Bedeutung und ohne nennenswerte Effekte werden regelmäßig ressourcenarme Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen mit Hilfsverfahren wie Angebotsvergleiche angemessen sein.

### 3.2.3 Prüfungsfeststellungen und sonstige Erkenntnisse des BWV/BRH

- Der Aufwand für Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen stand in manchen Fällen in einem Missverhältnis zur (finanziellen bzw. sonstigen) Bedeutung der untersuchten Maßnahmen.
- Es wurde zum Teil ohne sachliche Gründe darauf verzichtet, auf vorhandene Erfahrungswerte und/oder die Personalkostensätze und Sachkostenpauschale des BMF<sup>2</sup> zurückzugreifen.

### 3.2.4 Anforderungen des BWV/BRH

#### Angemessenheit

- Der Aufwand für eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung sollte in einem angemessenen Verhältnis zum angestrebten Nutzen (Erkenntniswert) stehen. Er sollte der Bedeutung der zu untersuchenden Maßnahme entsprechen (zu Verfahren und Methoden der Wirtschaftlichkeitsberechnung s. a. Tz. 4.5).
- Die Bedeutung der Maßnahme sollte nach ihrem Investitionsvolumen, der Haushaltsbelastung (Input) und der Gesamtdauer des Projekts beurteilt werden. Hierbei ist zu berücksichtigen, dass auch Projekte mit geringem Input erhebliche volkswirtschaftliche Konsequenzen haben können. Ein Beispiel hierfür können gesetzgeberische Maßnahmen sein.
- War der Aufwand für die Datenerhebung erheblich und durch die Einzelmaßnahme nicht gerechtfertigt, sollte darauf hingewirkt werden, künftig in vergleichbaren Fällen verstärkt auf eigene Erfahrungswerte, vorhandene Übersichten (z. B. die Personalkostensätze und Sachkostenpauschale des BMF) oder weitere statistische Werte zurückzugreifen.

## 3.3 Zuständigkeit

### 3.3.1 Rechtsvorschriften/Empfehlungen des BMF

#### VV Nr. 2.4.1 zu § 7 BHO

„Die Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen sind grundsätzlich von der **Organisationseinheit** durchzuführen, die mit der **Maßnahme** befasst ist.“

---

<sup>2</sup> Zuletzt veröffentlicht mit Rundschreiben vom 2. Juli 2012 - II A 3 - H 1012-10/07/0001 :006.

## 3 Grundsatzfragen bei Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen

### 3.3.2 Spannungsfeld

- Die für die Maßnahme zuständige Organisationseinheit *muss über den notwendigen Sachverstand verfügen*, wenn sie die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung selbst durchführt.
- Es gibt *keine Regelung für Ausnahmefälle*, in denen eine zentrale Organisationseinheit oder ein Externer Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchführen oder daran mitwirken soll.

### 3.3.3 Prüfungsfeststellungen und sonstige Erkenntnisse des BWV/BRH

- Die Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen wurden tatsächlich nur zu einem Drittel von den fachlich zuständigen Organisationseinheiten selbst durchgeführt, zu je einem weiteren Drittel mit Hilfe von zentralen Organisationseinheiten sowie von Externen (Berater/-innen).
- Auch wenn die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung nicht selbst von der für die Maßnahme fachlich zuständigen Organisationseinheiten erstellt wurde, waren deren Beschäftigte in einigen Fällen daran beteiligt. Hierdurch konnte auf notwendige Fachkenntnisse und Daten zurückgegriffen werden.

### 3.3.4 Anforderungen des BWV/BRH

#### Zuständigkeit

- Die mit der Maßnahme befasste Organisationseinheit sollte Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen im Regelfall selbst durchführen. Ggf. sollten bei den damit befassten Beschäftigten die fachlichen und methodischen Qualifikationen gezielt gestärkt werden.
- Bei finanziell bedeutsamen sowie komplexen Maßnahmen sollte eine zentrale Organisationseinheit (Kompetenzzentrum) eingebunden werden. Ein solches Kompetenzzentrum kann beratende oder auch operative Aufgaben bei der Durchführung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen erfüllen. Die mit der Maßnahme befasste Organisationseinheit sollte – unter Berücksichtigung der haushaltsrechtlichen Regelungen – die Letztentscheidungsbefugnis behalten.
- Externe sollten nur dann beauftragt werden, wenn die Verwaltung nicht über ausreichenden eigenen Sachverstand verfügt, d. h. bei fehlenden fachlichen Qualifikationen und/oder personellen Ressourcen und wenn dadurch eine wesentliche Qualitätsverbesserung erreicht werden kann.
- Der Einsatz von Externen sollte auch dazu verwendet werden, verwaltungseigenen Sachverstand auszubauen und/oder aufzubauen und damit einer Abhängigkeit von Externen entgegenzuwirken.

## 3.4 Beauftragter für den Haushalt

### 3.4.1 Rechtsvorschriften/Empfehlungen des BMF

#### § 9 Abs. 2 S. 2 BHO

„ ... ist der Beauftragte bei allen Maßnahmen von finanzieller Bedeutung zu beteiligen.“

#### VV Nr. 2.4.4 zu § 7 BHO

„Die oder der Beauftragte für den Haushalt entscheidet, über welche Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen sie oder er zu unterrichten ist. Sie oder er kann sich an den Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen beteiligen ...“

#### VV Nr. 3.3.1 zu § 9 BHO

„Sie oder er [Anm.: Die oder der Beauftragte für den Haushalt] hat insbesondere darauf hinzuwirken, dass ... der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit beachtet wird.“

### 3.4.2 Spannungsfeld

Die oder der Beauftragte für den Haushalt muss *frühzeitig* unterrichtet bzw. beteiligt werden. Sonst verringert sich die Möglichkeit, dass sie oder er auf die geplante Maßnahme noch *Einfluss nehmen* kann.

### 3.4.3 Prüfungsfeststellungen und sonstige Erkenntnisse des BWV/BRH

Die oder der Beauftragte für den Haushalt wirkten an rund einem Drittel der Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen nicht mit. Fehlende Mitwirkung bedeutete, dass die oder der Beauftragte für den Haushalt weder unterrichtet noch beteiligt wurde.

### 3.4.4 Anforderungen des BWV/BRH

#### **Beauftragter für den Haushalt**

Die oder der Beauftragte für den Haushalt sollte durch eindeutige Vorgaben festlegen, in welchen Fällen und zu welchem Zeitpunkt sie oder er unterrichtet werden bzw. sich selbst an Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen beteiligen will. Sie oder er sollte dafür Sorge tragen, dass diese Vorgaben eingehalten werden.



## 3.5 Betrachtungsperspektive

### 3.5.1 Rechtsvorschriften/Empfehlungen des BMF

#### Arbeitsanleitung des BMF Abschnitt B IV.

„Bei Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen ist **grundsätzlich die Interessenlage des Bundes als handelnde Gebietskörperschaft** zugrunde zu legen. In den meisten Fällen wird es gleichwohl ausreichend sein, wenn sich eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung auf die finanziellen Auswirkungen für einzelne Organisationseinheiten (z. B. ein Ressort) beschränkt. Ist jedoch erkennbar, dass diese Beschränkung im Hinblick auf den Bundeshaushalt finanzielle Auswirkungen unberücksichtigt lässt und somit ggf. zu insgesamt unwirtschaftlichen Maßnahmen führt, ist die angemessene Berücksichtigung aller Effekte erforderlich und die Betrachtungsperspektive zu erweitern. Die Ermittlung der Effekte, die bei anderen Organisationseinheiten (z. B. Ressorts) eintreten könnten, sollte im Einvernehmen zwischen den Betroffenen erfolgen.

Bei erheblichen Auswirkungen auf mehrere Gebietskörperschaften ist eine gesamtstaatliche Sicht zugrunde zu legen.“

### 3.5.2 Spannungsfeld

- Die Betrachtungsperspektive kann einen *erheblichen Einfluss auf die Beurteilung* der Wirtschaftlichkeit von finanzwirksamen Maßnahmen haben.
- *Eine enge Betrachtungsperspektive* (behörden- oder ressortspezifische Sicht) *kann* bei Beteiligung von mehreren Bundesbehörden und/oder -ressorts *zu fehlerhaften Ergebnissen führen*. Würden z. B. Leistungen anderer Behörden und Ressorts des Bundes ohne Kostenerstattungen erbracht, vermindert dies zwar die Kosten der empfangenen Organisationseinheit. Aus Bundessicht sind sie aber dennoch zu berücksichtigen.
- Bei finanzwirksamen Maßnahmen des Bundes *mit bedeutenden gesamtwirtschaftlichen Wirkungen ist die Sichtweise des Bundes nicht ausreichend*. Dann sind regelmäßig gesamtwirtschaftliche Betrachtungen anzustellen. Die in der Arbeitsanleitung des BMF – als Schwerpunkt – genannten einzelwirtschaftlich orientierten Verfahren sind in diesen Fällen nicht geeignet.

### 3.5.3 Prüfungsfeststellungen und sonstige Erkenntnisse des BWV/BRH

- Die *einzelnen* Organisationseinheiten beurteilten die Wirtschaftlichkeit von finanzwirksamen Maßnahmen fast ausschließlich aus ihrer Sicht und nur in wenigen Fällen aus Bundessicht.
- Die *Bundessicht* wurde meist auch dann nicht herangezogen, wenn die Auswirkungen sich auf andere Organisationseinheiten des Bundes erstreckten. So wurden z. B. Restwerte von Investitionen in „behördenfremden“, aber bundeseigenen Liegenschaften in Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen nicht berücksichtigt.
- *Erbrachten* Organisationseinheiten des Bundes untereinander Leistungen ohne Kostenerstattung, wurden diese von der empfangenden Organisationseinheit regelmäßig nicht als Kosten in den Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen berücksichtigt.

### 3.5.4 Anforderungen des BWV/BRH

#### Betrachtungsperspektive

- Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen finanzwirksamer Maßnahmen mit Wechselwirkungen zwischen verschiedenen Organisationseinheiten des Bundes sollten grundsätzlich aus der erweiterten Betrachtungsperspektive des Bundeshaushalts als Ganzes durchgeführt werden.
- Die Organisationseinheiten sollten die möglichen Effekte durch die Beteiligung anderer Bundesbehörden/-ressorts einvernehmlich ermitteln.
- Bei erheblichen gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen sollte die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung aus gesamtstaatlicher Sicht und in Abstimmung mit allen Beteiligten (insbesondere den weiteren Gebietskörperschaften) vorgenommen werden.

## 3.6 Untersuchungszeitpunkte

### 3.6.1 Rechtsvorschriften/Empfehlungen des BMF

#### VV Nr. 2 zu § 7 BHO (Allgemein)

Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen sind „ ... **bei der Planung** neuer Maßnahmen einschließlich der Änderung bereits laufender Maßnahmen (Planungsphase) sowie **während der Durchführung** (im Rahmen einer begleitenden Erfolgskontrolle) **und nach Abschluss** von Maßnahmen (im Rahmen einer abschließenden Erfolgskontrolle) vorzunehmen.“

### 3 Grundsatzfragen bei Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen

#### VV Nr. 2.2 zu § 7 BHO (Einschränkung für begleitende Erfolgskontrollen)

„Bei Maßnahmen, die sich über mehr als zwei Jahre erstrecken, und in sonstigen geeigneten Fällen sind ... begleitende Erfolgskontrollen durchzuführen.“

#### Arbeitsanleitung des BMF Abschnitt C I. (Vergabeverfahren u. a.)

„Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen sind durchzuführen, bevor Entscheidungen getroffen werden, die finanzielle Auswirkungen haben. Sie sind daher auch vor der Einleitung von Vergabeverfahren durchzuführen. Vergabeverfahren/Rahmenvereinbarungen ersetzen nicht eine vorherige Wirtschaftlichkeitsuntersuchung.“

#### **3.6.2 Spannungsfeld**

- *Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen* sind *grundsätzlich während aller drei Phasen erforderlich*, um die Maßnahme erfolgreich zum Abschluss bringen zu können. In den Behörden werden sie besonders während und nach Abschluss von Maßnahmen als nachrangig betrachtet. Doch gerade hierdurch kann Fehlentwicklungen entgegengesteuert und können Fehler bei künftigen finanzwirksamen Maßnahmen verhindert werden.
- Bei *Maßnahmen* von bis zu zwei Jahren Laufzeit sind begleitende Erfolgskontrollen nur „in *sonstigen geeigneten Fällen*“ erforderlich. Dieser Begriff ist in der Arbeitsanleitung jedoch *nicht näher beschrieben*.

#### **3.6.3 Prüfungsfeststellungen und sonstige Erkenntnisse des BWV/BRH**

- *Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen*, die alle Phasen umfassen (Planung sowie begleitende und abschließende Erfolgskontrolle), sind die Ausnahme.
- *Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen* wurden in vielen Fällen ohne sachlichen Grund nicht vor der Entscheidung über Maßnahmen mit finanziellen Auswirkungen durchgeführt. Wenn überhaupt, wurden sie häufig erst im Vergabeverfahren vorgenommen.

### 3.6.4 Anforderungen des BWV/BRH

#### **Untersuchungszeitpunkte**

##### Planungsphase

- Die Behörden sollten vor Entscheidungen über Maßnahmen mit finanziellen Auswirkungen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen vornehmen.
- In der Regel ist vor Durchführung eines Vergabeverfahrens – auf der Grundlage einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung – über Eigenlösungen zu entscheiden bzw. die Beschaffungsart (z. B. Miete, Kauf, Leasing) festzulegen.
- Die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung kann dann ausnahmsweise mit dem Vergabeverfahren verbunden werden, wenn eine Eigenlösung nicht in Betracht kommt und alle anderen möglichen Lösungswege alternativ ausgeschrieben werden.
- Soweit im Einzelfall die Wirtschaftlichkeit einer Eigenlösung erst durch einen Wettbewerb ermittelt werden kann, sollte eine vorläufige Wirtschaftlichkeitsuntersuchung mit dem Ergebnis einer Ausschreibung verglichen werden, um eine endgültige Entscheidung zu treffen.

##### Während der Durchführung der Maßnahme

- Bei Maßnahmen von bis zu zwei Jahren sind begleitende Erfolgskontrollen lediglich in „sonstigen geeigneten Fällen“ durchzuführen.  
Diese Fälle sind jedenfalls dann anzunehmen, wenn
  - sich Rahmenbedingungen wesentlich ändern,
  - das Controlling signifikante Änderungen von den ursprünglichen Zielen zeigt oder
  - bei Durchführung der Maßnahme Schwierigkeiten auftreten.
- Bei Maßnahmen von mehr als zwei Jahren sind begleitende Erfolgskontrollen durchzuführen.

##### Nach Abschluss der Maßnahme

Der Zeitpunkt abschließender Erfolgskontrollen sollte im Besonderen nach der Wirkung der Maßnahme und der Verfügbarkeit der Daten ausgerichtet werden. Um beispielsweise beabsichtigte langfristige Wirkungen von Maßnahmen beurteilen zu können, kann es notwendig sein, Erfolgskontrollen erheblich zeitversetzt vorzunehmen.

S. hierzu auch Tz. 5.2 – Zielerreichungskontrolle.

## 3.7 Restwerte

### 3.7.1 Rechtsvorschriften/Empfehlungen des BMF

#### Arbeitsanleitung des BMF Abschnitt B V.

„Da bei der ... Kapitalwertmethode Einzahlungen und Auszahlungen miteinander verglichen werden, sind ggf. vorhandene **Restwerte zu berücksichtigen, wenn sie sich zwischen den zu untersuchenden Handlungsalternativen erkennbar unterscheiden**. Dies gilt auch dann, wenn z. B. Wirtschaftsgüter tatsächlich über den Betrachtungszeitraum ... hinaus genutzt werden sollen und daher eine Veräußerung nicht geplant ist. Die Berechnung des Restwertes kann in diesem Fall beispielsweise auf der Basis des Marktwertes (am Ende des Betrachtungszeitraums) oder auf der Basis des Nutzens (z. B. vermiedene Investition), den die Verwaltung aus den verwendeten Wirtschaftsgütern ziehen kann, (für den Zeitraum, der über den Betrachtungszeitraum hinaus reicht) erfolgen.“

### 3.7.2 Spannungsfeld

- Verschiedene Handlungsvarianten können unterschiedliche wirtschaftliche Nutzungsdauern aufweisen. *Mit der Wahl des Betrachtungszeitraums werden die zu berücksichtigenden Restwerte maßgeblich beeinflusst*. Die erforderliche Vergleichbarkeit der Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen muss über vorhandene Restwerte am Ende des Betrachtungszeitraums hergestellt werden.
- *Kurze Betrachtungszeiträume* führen zu hohen Restwerten am Ende des Betrachtungszeitraums. Das Potential von nutzerspezifischen Investitionen wird dadurch *in der Regel* nur *unzureichend* abgebildet.

### 3.7.3 Prüfungsfeststellungen und sonstige Erkenntnisse des BWV/BRH

- *Wenn* der Betrachtungszeitraum kürzer als die Nutzungsdauer der maßgeblichen Investition war, berücksichtigten die Behörden oftmals nicht die erwarteten Einzahlungen (Erlöse) aus der Verwertung von Vermögensgegenständen am Ende des Betrachtungszeitraums.
- Die *Restwerte* von Vermögensgegenständen wurden oftmals nicht auf der Grundlage von verlässlichen Prognose- bzw. Erfahrungswerten berechnet.
- Behörden *berücksichtigten* Restwerte während des Betrachtungszeitraums, obwohl die Vermögensgegenstände weiter genutzt und die wirtschaftlichen Vorteile hieraus über ersparte Betriebskosten in der Wirtschaftlichkeitsberechnung enthalten waren.
- Bei weiterer Nutzung der Vermögensgegenstände für Bundeszwecke nach dem Ende des *Betrachtungszeitraums* wurde in aller Regel kein diskontierter wirtschaftlicher (Rest-)Nutzen als Restwert angesetzt.

### 3.7.4 Anforderungen des BWV/BRH

#### Restwerte

- Am Ende des einheitlichen Betrachtungszeitraums muss ein ggf. bestehender Restwert berücksichtigt werden, um verschiedene Handlungsalternativen vergleichbar zu machen.
- Der Restwert sollte die Wertverhältnisse am Ende des Betrachtungszeitraums widerspiegeln, und zwar unter Berücksichtigung von Preissteigerungen. Bei einer weiteren Nutzung des Vermögensgegenstandes ist ein wirtschaftlicher (Rest-)Nutzen anzusetzen.
- Der um eine „Abschreibung“ reduzierte Ausgangswert des Vermögensgegenstandes/der Investition sollte regelmäßig nicht zugrunde gelegt werden, weil er nur ausnahmsweise den real zu erwartenden Restwert widerspiegelt.

### 3.8 Betrachtungszeitraum

#### 3.8.1 Rechtsvorschriften/Empfehlungen des BMF

Arbeitsanleitung des BMF Abschnitt B V.

„Je länger der Betrachtungszeitraum ist, desto mehr Informationen können in der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung mit **berücksichtigt werden**. Eine Investition ... wird sich regelmäßig erst innerhalb eines ausreichend langen Zeitraums amortisieren können. Die Festlegung auf einen zu kurzen Betrachtungszeitraum könnte daher eine im Vergleich zur Miete wirtschaftliche Investition unwirtschaftlich erscheinen lassen.

Auf der anderen Seite wird die Datengrundlage regelmäßig umso weniger belastbar sein, je weiter der Betrachtungszeitraum reicht.

- Es ist mindestens ein Betrachtungszeitraum zu wählen, in dem die gesetzten Ziele erreichbar sind.
- Bei Daueraufgaben ist ein angemessen repräsentativer und ökonomisch sinnvoller Zeitraum zu wählen (z. B. Innovationszyklen).
- Der gewählte Betrachtungszeitraum ist für alle Handlungsalternativen gleichermaßen zugrunde zu legen.“

#### 3.8.2 Spannungsfeld

- Die wirtschaftlichen Nutzungsdauern sind bei den Handlungsvarianten meist unterschiedlich lang. Aus Gründen der Vergleichbarkeit ist es aber *erforderlich, einen einheitlichen Betrachtungszeitraum zu wählen*.

### 3 Grundsatzfragen bei Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen

- Der Betrachtungszeitraum
  - muss so lang bemessen sein, dass in ihm möglichst *alle relevanten Zahlungen* der unterschiedlichen Handlungsalternativen *abgebildet* und die *gesetzten Ziele erreicht* werden können,
  - darf nur so lang bemessen sein, dass die *Datengrundlagen noch aussagekräftig* sind.

#### 3.8.3 Prüfungsfeststellungen und sonstige Erkenntnisse des BWV/BRH

- Der Bedarf war häufig unbefristet oder nicht mit Sicherheit bestimmbar. Die Organisationseinheiten hatten in diesen Fällen besonders große Schwierigkeiten, einen sachgerechten Betrachtungszeitraum festzulegen.
- Der Zeitraum wurde in einigen Fällen ohne sachlichen Grund derart kurz gewählt, dass investive Lösungen nicht wirtschaftlich erschienen, obwohl länger bemessene Betrachtungszeiträume (wie z. B. die technische Nutzungsdauer) die Wirtschaftlichkeit der Investitionslösungen nachgewiesen hätten. So wurde die Dauer von Mietverhältnissen fehlerhaft als Kriterium für die Befristung des Betrachtungszeitraums angeführt.

#### 3.8.4 Anforderungen des BWV/BRH

##### **Betrachtungszeitraum**

- Ein einheitlicher Betrachtungszeitraum sollte festgelegt werden, um eine Vergleichbarkeit verschiedener Handlungsvarianten zu ermöglichen. In ihm sollten alle relevanten Zahlungen der Handlungsalternativen abgebildet und die gesetzten Ziele erreicht werden können.
- Behörden sollten die Dauer der Nutzung bzw. der Aufgabe als ein entscheidendes Kriterium für den Betrachtungszeitraum erkennen. Die Vertragslaufzeiten einzelner Handlungsalternativen sind nachrangig.
- Ausnahmefälle, in denen Betrachtungszeiträume die wirtschaftliche Nutzungsdauer unterschreiten, sollten nachvollziehbar begründet werden. Dies kommt insbesondere bei einer zeitlich befristeten Aufgabe und nicht belastbaren Datengrundlagen in Frage.
- Bei der Entscheidung über die Handlungsalternativen Mietlösung oder investive Lösung sollte in aller Regel eine Lebenszyklusbetrachtung vorgenommen werden. Die überproportional hohen laufenden Kosten von Mietlösungen können sonst nicht ausreichend berücksichtigt werden.

## 3.9 Diskontierungszinssatz

### 3.9.1 Rechtsvorschriften/Empfehlungen des BMF

Rundschreiben des BMF an die obersten Bundesbehörden<sup>3</sup>

#### **Einzelwirtschaftliche Maßnahmen**

Durchschnittszinssätze

Der nominale Kalkulationszinssatz (Durchschnittszinssatz) wird mit dem Rundschreiben bekannt gegeben.

Zinssätze nach der Zinsstrukturkurve<sup>4</sup>

„Für Wirtschaftlichkeitsvergleiche bei finanziell bedeutsamen und längerfristigen Maßnahmen, für die Handlungsalternativen mit einem wesentlichen privaten Finanzierungsanteil infrage kommen, sollen die Zinssätze für gleiche Laufzeiten und Stichtage zugrunde gelegt werden.“<sup>5</sup>

Zur Berücksichtigung von Risiken s. Tz. 4.6.

Arbeitsanleitung des BMF Abschnitt B VII.<sup>6</sup>

#### **Gesamtwirtschaftliche Maßnahmen**

„Bei monetärer Auswirkung von Maßnahmen mit nicht zu vernachlässigenden gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen sind gesonderte Zinssätze zugrunde zu legen, die von den Ressorts aus gesamtwirtschaftlichen Kriterien abzuleiten und mit dem BMF abzustimmen sind.“

---

3 Rundschreiben zu den Personalkostensätzen und zur Sachkostenpauschale für Kostenberechnungen/Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen sowie den Kalkulationszinssätzen für Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen. Das jährliche Rundschreiben wird auf der Internetseite des BMF veröffentlicht und ist über die Suchbegriffe „Personalkostensätze, Sachkostenpauschale oder Kalkulationszinssätze“ zu finden.

4 Tagesaktuelle Zinssätze der Deutschen Bundesbank in Form von Schätzwerten in Abhängigkeit von der Restlaufzeit auf Basis der Entwicklung des Rentenmarktes. Den Schätzungen liegen die Kurse von Bundesanleihen, Bundesobligationen und Bundeschatzanweisungen zugrunde.

5 Diese Zinssätze können dem Internet-Angebot der Deutschen Bundesbank entnommen werden (www.bundesbank.de → Statistik → Aktuelle Zahlen → Zinsen und Renditen → Zinsstruktur am Rentenmarkt [Schätzwerte/Börsennotierte Bundeswertpapiere]).

6 Die Arbeitsanleitung des BMF verweist auf das vorgenannte Rundschreiben des BMF.



### 3 Grundsatzfragen bei Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen

#### **Aktualisierung des Zinssatzes**

„Eine Aktualisierung des in der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung verwendeten Zinssatzes ist zeitnah vor der Entscheidung erforderlich.“

#### **3.9.2 Spannungsfeld**

##### Bedeutung des Kalkulationszinssatzes

Der Kalkulationszinssatz *spiegelt* stets die *Finanzierungskosten des Bundes wider*, denn jede Maßnahme wirkt sich unmittelbar auf die Höhe der Verschuldung aus. Eine starke *Abweichung* des Kalkulationszinssatzes *von den aktuellen Finanzierungsbedingungen* des Bundes *beeinträchtigt* die *Aussagekraft* der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung *erheblich*. Bei Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen spielt die Wahl der dem Rechenverfahren zugrunde liegenden Parameter somit eine entscheidende Rolle. Dies gilt insbesondere für die *Kapitalwertmethode*, deren *Ergebnis* sehr *stark von* dem für die Abzinsung der zukünftigen Werte *verwendeten Kalkulationszinssatz abhängt*.

##### Zinsstrukturkurve – Anwendungsbereich und Aktualisierung

- Die *Zinsstrukturkurve* ist anzuwenden, wenn die drei vorgenannten Voraussetzungen kumulativ vorliegen. Die Arbeitsanleitung gibt jedoch keine Konkretisierungen zu den einzelnen Merkmalen.
- Bei der *Zinsstrukturkurve* sind die darin abgebildeten Zinssätze in der Regel täglichen Änderungen unterworfen. Der *Zeitpunkt* der Zugrundelegung der *Zinssätze* der Zinsstrukturkurve *kann* einen entscheidenden *Einfluss auf das Ergebnis* der Wirtschaftlichkeitsrechnung *haben*.
- Die *Deutsche Bundesbank stellt die Nominal-Zinssätze* der Zinsstrukturkurve für börsennotierte Bundeswertpapiere auf seiner Internetseite für Restlaufzeiten von bis zu 30 Jahren zur Verfügung.

#### **3.9.3 Prüfungsfeststellungen und sonstige Erkenntnisse des BWV/BRH**

- Die Zinssätze der Zinsstrukturkurve gemäß Rundschreiben des BMF werden im vorgesehenen Anwendungsbereich regelmäßig nicht verwendet.
- Vor der abschließenden Entscheidung wurden die zugrunde gelegten Zinssätze meist nicht überprüft und die Berechnungen demgemäß auch nicht mehr aktualisiert. Dies galt auch für den vom BMF veröffentlichten Durchschnittszinssatz.

### 3.9.4 Anforderungen des BWV/BRH

#### Diskontierungszinssatz

##### Nominale Zinssätze als Grundsatz

*Grundsätzlich* sollten *nominale Zinssätze* verwendet werden. Reale Zinssätze würden die allgemeine Inflationsrate berücksichtigen. Bei der Verschiedenheit der finanzwirksamen Maßnahmen bzw. der Zahlungsgründe wäre es nicht angemessen, Preisentwicklungen bei Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen aus einem Preisindex abzuleiten. Vielmehr *muss* bei Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen *die Preisentwicklung der einzelnen Leistungskomponenten* einer Maßnahme *individuell abgeschätzt werden*. Dies ist *in den Zahlungsströmen* abzubilden.

##### Finanzierungsvarianten

Bei gleichlaufenden Zahlungsströmen der Varianten, wie es bei ausschließlicher Finanzierung aus dem öffentlichen Haushalt typisch ist, bringt die Anwendung der Zinsstrukturkurve keinen Vorteil. Die Reihung der Varianten nach wirtschaftlichen Kriterien wird in diesen Fällen kaum vom Zinssatz abhängen. Deshalb ist die Verwendung des Durchschnittszinssatzes ausreichend.

Die Zahlungsverläufe von privat finanzierten Handlungsoptionen (z. B. Miete, Mietkauf, Leasing, Öffentlich Private Partnerschaften) unterscheiden sich stark von eigenfinanzierten Lösungsvarianten. Dem Kalkulationszinssatz ist in diesen Fällen somit für die wirtschaftliche Reihung eine große Bedeutung beizumessen. Deshalb sollte bei Wirtschaftlichkeitsvergleichen für Maßnahmen mit privater Vorfinanzierung grundsätzlich die Zinsstrukturkurve empfohlen werden.

##### Verwendung von Zinssätzen der Zinsstrukturkurve

- Wesentlicher privater Finanzierungsanteil  
Die Bedeutsamkeit des privaten Finanzierungsanteils sollte grundsätzlich angenommen werden, soweit es sich nicht um offensichtlich der Eigenlösung untergeordnete Leistungen von Privaten (z. B. die Inanspruchnahme von Beraterleistungen) handelt. Häufig werden sogar hundertprozentige private Lösungen (z. B. Miete) als alternative Realisierungsvarianten in Betracht kommen (z. B. bei Unterbringungsentscheidungen). Im Einzelfall sollte verpflichtend begründet werden, warum der private Finanzierungsanteil als unbedeutend anzusehen ist.
- Längerfristige Maßnahme  
Die mittelfristige Finanzplanung des Bundes umfasst einen Zeitraum von fünf Jahren. Längerfristige Maßnahmen sollten daher erst dann angenommen werden, wenn ein Zeitraum von mehr als fünf Jahren zu betrachten ist. Da das BMF den Begriff „langfristig“ vermieden hat, sollte bereits bei einem Zeitraum von sechs Jahren davon ausgegangen werden, dass das Kriterium „längerfristig“ erfüllt ist.

### 3 Grundsatzfragen bei Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen

- Finanziell bedeutsame Maßnahme  
Vermögensgegenstände bis 25 000 Euro werden in den Verwaltungsvorschriften zu § 63 BHO als geringwertig eingestuft.<sup>7</sup> Werte von über 25 000 Euro sind zwar nicht mehr geringwertig, aber noch nicht finanziell bedeutsam. Nach meiner Auffassung sollte grundsätzlich bei einer Wertgrenze von 100 000 Euro das Kriterium „finanziell bedeutsam“ als erfüllt angesehen werden. Bei der Entscheidung sind sämtliche maßgeblichen Zahlungen zu berücksichtigen. So sind z. B. neben den Ausgaben für Investitionen auch Bewirtschaftungs- und Personalausgaben zu erfassen.

#### Aktualisierung

Die Kapitalwertberechnung sollte zeitnah an der Zinsentwicklung am Kapitalmarkt ausgerichtet werden. Bei den Berechnungen sollte deshalb von den jeweils aktuellen Zinssätzen ausgegangen werden, unabhängig davon, ob ein Durchschnittszinssatz oder Zinsen der Zinsstrukturkurve zugrunde gelegt werden. Der Entscheidungsvorschlag sollte auf der Grundlage der aktualisierten Zinsberechnungen nochmals überprüft werden.

## 3.10 Dokumentation/Vorgehensweise

### 3.10.1 Rechtsvorschriften/Empfehlungen des BMF

#### VV Nr. 2.4.2 zu § 7 BHO

„**Alle Arbeitsschritte** einschließlich Annahmen, Datenherkunft und Ergebnis der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung sind nachvollziehbar **zu dokumentieren und zu den Akten zu nehmen**. Bei Maßnahmen mit nur geringer finanzieller Bedeutung kann von diesem Dokumentationsumfang abgesehen werden.“

Zur Dokumentation der Analyse der Ausgangslage s. Tz. 4.2, der verschiedenen Handlungsalternativen Tz. 4.4, des Ergebnisses Tz. 4.8 und der Erfolgskontrollen Tzn. 5.1 und 5.3.

#### § 24 BHO i. V. m. VV Nr. 2.4.3 zu § 7 BHO

- Bei Baumaßnahmen, größeren Beschaffungen und größeren Entwicklungsvorhaben sind bestimmte Unterlagen bereits vor der Veranschlagung von Haushaltsmitteln vorzulegen.
- „Zu den Unterlagen nach § 24 gehören auch Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen.“

---

<sup>7</sup> Darüber hinaus enthalten die Haushaltstechnischen Richtlinien des Bundes mehrere Regelungen nach denen in den Erläuterungen von Titeln Ausgaben von mehr als 25 000 Euro nicht mehr unter der Sammelposition „Sonstiges“, sondern gesondert auszuweisen sind.

### Arbeitsanleitung des BMF Abschnitt B IX.

„Durch die Dokumentation soll der sich aus der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung ergebende Entscheidungsvorschlag nachvollziehbar und verständlich erläutert werden. Es empfiehlt sich gemäß der im Folgenden ... [Anm.: Abschnitt C der Arbeitsanleitung des BMF] beschriebenen Schritte bei der Durchführung einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung vorzugehen und dies entsprechend darzustellen.“

#### **3.10.2 Spannungsfeld**

- Trotz der Verpflichtung zur Dokumentation der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung nach den VV zu § 7 BHO und der Arbeitsanleitung des BMF betrachten viele Behörden dies als lästige Pflicht und *dokumentierten lediglich das Ergebnis* von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen.
- Die Ausnahmeregelung in den VV, wonach bei Maßnahmen mit nur geringer finanzieller Bedeutung der Dokumentationsumfang verringert werden kann, ist nicht näher konkretisiert.

#### **3.10.3 Prüfungsfeststellungen und sonstige Erkenntnisse des BWV/BRH**

- Fehlende oder unzureichende Dokumentationen von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen zählten bei Querschnittsprüfungen zu den wesentlichen Mängeln.
- Häufig war es den geprüften Stellen nicht mehr möglich, die eigenen Berechnungen nachzuvollziehen, z. B. wegen zwischenzeitlicher Personalwechsel bei gleichzeitig unzureichender Dokumentation.
- Bei von Dritten erstellten Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen war dies noch gravierender. Die geprüften Stellen hatten meist keinen Überblick und konnten vorliegende Zahlenwerke nicht mehr herleiten:

**Beispiel:**

Bei einer Maßnahme von erheblicher finanzieller Bedeutung lagen als Dokumentation lediglich über 100 Seiten lange Zahlenkolonnen vor, die von einer privatrechtlichen Gesellschaft für ein Ressort erstellt worden waren.

- Der Begriff der geringen finanziellen Bedeutung wurde in der Praxis sehr weit ausgelegt, um den Dokumentationsumfang möglichst gering zu halten.

### 3.10.4 Anforderungen des BWV/BRH

#### **Dokumentation/Vorgehensweise**

- Die Dokumentation von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen ist für die anstehende Entscheidung sowie deren notwendige Begründung grundsätzlich unverzichtbar. Der gesamte Erkenntnis- und Entscheidungsprozess sollte deshalb dauerhaft nachvollziehbar sein.
- Für eine nachvollziehbare und verständliche Entscheidung sollten grundsätzlich zumindest die Arbeitsschritte nach der Arbeitsanleitung des BMF einschließlich Annahmen, Datenherkunft und Ergebnis der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung aufgezeichnet werden.
- Lediglich in (Bagatell-)Fällen mit geringer finanzieller Bedeutung (z. B. den Einkauf von Verbrauchsgütern in kleinen Mengen) darf vom Regeldokumentationsumfang abgewichen werden. Auch in diesen Fällen muss aus der Dokumentation die Entscheidung mit Begründung nachvollziehbar hervorgehen.

## 4 Planungsphase

### 4.1 Notwendigkeit/Bedarfsprüfung

#### 4.1.1 Rechtsvorschriften/Empfehlungen des BMF

##### § 6 BHO

„Bei Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplans sind nur die Ausgaben und die Ermächtigungen zum Eingehen von Verpflichtungen zur Leistung von Ausgaben in künftigen Jahren (**Verpflichtungsermächtigungen**) zu berücksichtigen, die zur Erfüllung der Aufgaben des Bundes notwendig sind.“

##### Arbeitsanleitung des BMF Abschnitt C III.

„Alle finanzwirksamen Maßnahmen müssen zur Erfüllung der Aufgaben des Bundes notwendig sein.

Es ist zu beschreiben, was mit einer finanzwirksamen Maßnahme erreicht werden soll und warum dies unter Einbeziehung des Ressourcenverbrauchs notwendig und nicht auch ein ‚Weniger‘ ausreichend ist.“

#### 4.1.2 Spannungsfeld

- Das Gebot der Notwendigkeit setzt *zwingend* eine *Bedarfsprüfung* voraus. Dies kann letztlich nur *durch* ein *Auseinandersetzen mit* den bestehenden *Aufgaben und* den daraus abgeleiteten *Zielen* festgestellt werden.
- Soweit ein Bedarf grundsätzlich festgestellt wird, bedarf es der Entscheidung, in welcher Ausprägung dieser besteht. Hierbei ist im Einzelfall zu entscheiden, *was wirklich erforderlich ist*. Dies *führt häufig zu Abgrenzungsproblemen* im Detail.

##### **Beispiel:**

Unterbringungsbedarf einer Behörde

Neben der benötigten Fläche sind z. B. auch die erforderliche Lage und die Ausstattungsstandards sowie die Qualität der Einrichtung fraglich.

## 4 Planungsphase

### 4.1.3 Prüfungsfeststellungen und sonstige Erkenntnisse des BWV/BRH

- Die *Notwendigkeit* von geforderten Qualitätsanforderungen bzw. Ausstattungsmerkmalen wurde von den Behörden oftmals nicht schlüssig dargelegt. Behörden gaben zum Bedarf häufig nur allgemeine Begründungen. Dies galt insbesondere für die Frage, ob auch ein „Weniger“ ausreichend ist.
- Bei *Nutzwertanalysen* wurde als Kriterium der qualitative Übererfüllungsgrad von Mindestanforderungen genannt. Die hieraus erwachsenden Vorteile und die ggf. daraus abzuleitende Wirtschaftlichkeit wurden jedoch nicht nachgewiesen.

### 4.1.4 Anforderungen des BWV/BRH

#### **Notwendigkeit/Bedarfsprüfung**

- Behörden sollten den Bedarf einer Maßnahme stets nachvollziehbar aus den bestehenden Zielen und Aufgaben ableiten.
- Bei einem grundsätzlich festgestellten Bedarf sollten sämtliche Anforderungen hinsichtlich ihrer Notwendigkeit begründet werden.
- Der Variante mit den wenigsten „Extras“ sollte grundsätzlich der Vorzug gegeben werden.

## 4.2 Analyse der Ausgangslage

### 4.2.1 Rechtsvorschriften/Empfehlungen des BMF

VV Nr. 2.1 zu § 7 BHO

(Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen als Planungsinstrument)

**Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen müssen u. a. mindestens eine Analyse der Ausgangslage und des Handlungsbedarfs enthalten.**

VV Nr. 2.2 zu § 7 BHO

(Rekonstruktion der Ausgangslage und des Handlungsbedarfs)

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

Zur Dokumentation s. auch Tz. 3.10.

### Arbeitsanleitung des BMF Abschnitt C II.

#### (Analyse des Ist-Zustandes und der sich bereits abzeichnenden Entwicklungen)

„Der Ist-Zustand ist zu erfassen sowie verständlich und vollständig darzustellen. Dabei sind ... alle Aspekte zu ermitteln ... , die im Zusammenhang mit den Zielen der finanzwirksamen Maßnahme die Höhe der derzeitigen Einnahmen und Ausgaben direkt oder indirekt beeinflussen ...

Es muss ... möglich sein, alle finanziellen Auswirkungen der ... betrachteten Handlungsalternativen von der Ausgangslage abzuleiten.

Bei der Analyse der Ausgangslage wird es häufig sinnvoll und notwendig sein, ... auch frühzeitig eine sich abzeichnende Entwicklung zu analysieren.“

#### **4.2.2 Spannungsfeld**

- Die *Handlungsalternativen* mit ihren jeweiligen finanziellen Auswirkungen können *nur mit einer* ausreichenden *Analyse des Ist-Zustandes* ermittelt werden. Bei einer unzureichenden Untersuchung des Ausgangszustandes wird eine *nachträgliche Beschaffung* fehlender Informationen *häufig nur eingeschränkt möglich* sein.
- Manche Behörden haben bereits deshalb *kein* Interesse an einer solchen Analyse, *weil* mit der Erfolgskontrolle – bezogen auf den Ausgangszustand – *aufgezeigt werden kann, ob und in welchem Umfang* beabsichtigte *Veränderungen eingetreten sind*.
- Sind der Ausgangszustand und die beabsichtigten Veränderungen nicht hinreichend beschrieben, besteht die *Gefahr*, dass geprüfte Einrichtungen *rückschauend* „*ergebnisorientierte*“ *Rekonstruktionen* des Ausgangszustandes vornehmen.
- Die Arbeitsanleitung des BMF stellt bei der Ausgangslage vorrangig auf die Beschreibung monetärer Gesichtspunkte ab. Soweit *nicht monetäre Ziele* verfolgt werden, ist hierfür *ebenfalls die Ausgangslage festzustellen*.

#### **4.2.3 Prüfungsfeststellungen und sonstige Erkenntnisse des BWV/BRH**

- Die Maßnahmeverantwortlichen führten häufig keine Analyse der Ausgangslage und sich bereits abzeichnender Entwicklungen durch. Dies betraf nicht monetäre noch mehr als monetäre Gesichtspunkte. Bei der Erfolgskontrolle war somit regelmäßig nicht mehr festzustellen, welcher Ausgangszustand den Maßnahmen zugrunde lag und welche konkreten Veränderungen seitdem eingetreten sind.
- Behörden gaben an, die Ausgangslage analysiert, aber nicht dokumentiert zu haben. In der Folge war in manchen Fällen die Tendenz festzustellen, den Ausgangszustand rückschauend „*ergebnisorientiert*“ zu rekonstruieren.



### 4.2.4 Anforderungen des BWV/BRH

#### Analyse der Ausgangslage

- Behörden sollten den Ausgangszustand eingehend analysieren und sich hierbei eng an die Empfehlungen der Arbeitsanleitung des BMF orientieren. Dazu gehört, auf alle relevanten monetären sowie nicht monetären Gesichtspunkte einzugehen und sich abzeichnende Entwicklungen einzu-beziehen.
- Alle einzelnen Faktoren einschließlich der Defizite, deren Veränderung durch die Maßnahme vorgesehen ist, sollten möglichst umfassend beschrieben werden.
- Behörden sollten erkennen, dass die nachträgliche Beschaffung von Daten wegen des höheren Aufwands als bei einer anfänglichen Ermittlung nicht wirtschaftlich und manchmal auch nicht mehr möglich ist.

### 4.3 Ziele und Zielkonflikte

#### 4.3.1 Rechtsvorschriften/Empfehlungen des BMF

##### VV Nr. 2.1 zu § 7 BHO

Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen müssen u. a. **mindestens Aussagen zu Zielen und möglichen Zielkonflikten** enthalten.

##### Arbeitsanleitung des BMF Abschnitt C III.

„Es empfiehlt sich zunächst, die maßgeblichen Ziele der finanzwirksamen Maßnahme zu **sammeln und zu strukturieren**. ... Die Herleitung der Ziele einer finanzwirksamen Maßnahme sollte nachvollziehbar und schlüssig begründet sein.

Konflikte durch sich ausschließende Ziele sollten bereinigt werden, da sie später ein sinnvolles Lösungskonzept verhindern.

Nur wenn die Ziele inhaltlich und mengenmäßig ausreichend **konkretisiert und vollständig** sind, kann hierauf aufbauend geprüft werden, welche der relevanten Handlungsalternativen die Ziele erreichen und welche Handlungsalternative die wirtschaftlichste darstellt.

Es ist sinnvoll, sich bei der Konkretisierung von Zielen an folgenden **Grundelementen** zu orientieren. Die Ziele sollten

- lösungsneutral sein und möglichst funktional formuliert werden ... ,
- vollständig sein ... ,
- maßnahmenbezogen sein ... ,
- umsetzbar sein,

- möglichst präzise und verständlich sein, ggf. Aussagen zu Mengen, Volumina und Zeitrahmen enthalten ...
- sich dabei am zu erreichenden Mindestanforderungsniveau orientieren.

Nicht monetäre Ziele stellen häufig Mindestanforderungen dar, die nicht unterschritten werden dürfen.

**Im Idealfall** ist es möglich, **einen Mindestzielerreichungsgrad** für alle Ziele zu **definieren**. Soweit gleichzeitig die übrigen ... Aspekte monetär erfassbar und ... darstellbar sind, ist allein der Kapitalwert der Handlungsalternativen, die alle Ziele erfüllen, miteinander zu vergleichen und als Entscheidungsvorschlag ... vorzulegen. In diesem Fall wäre dann keine Nutzwertanalyse erforderlich.

Teilweise **lassen sich jedoch aus übergeordneten (politischen) Zielen nur schwer konkrete Mindestwerte ableiten**. In diesem Fall kann die Gegenüberstellung der jeweiligen Zielerreichungsgrade der relevanten Handlungsalternativen anhand einer Nutzwertanalyse zweckdienlich sein ... “

### 4.3.2 Spannungsfeld

- Die *Bestimmung von Zielen* ist von großer Bedeutung *für* die Beurteilung der *Eignung* von zu untersuchenden Varianten *und* des *Grades der Zielerreichung* bei der Erfolgskontrolle (s. nachfolgende Tzn. 4.9 und 5).
- Unterlassene Ausgangsmessungen können häufig nur schwer rekonstruiert werden. Die *nachträgliche Bestimmung* von Zielen und Zielwerten *birgt* außerdem die *Gefahr von Manipulationen*.
- Allgemein formulierte *Ziele müssen zunächst operationalisiert werden*. Ein Hauptziel muss dabei in der Regel auf mehrere Unterziele aufgeteilt werden. Allgemein gehaltene („*politische*“) *Ziele* sind für eine Kontrolle der Zielerreichung *grundsätzlich nicht geeignet*.

### 4.3.3 Prüfungsfeststellungen und sonstige Erkenntnisse des BWV/BRH

- Die Ziele der Maßnahmen wurden vielfach nur allgemein beschrieben oder beschränkten sich auf die Darstellung einer Unterstützungsabsicht, z. B. die Förderung bestimmter Wirtschaftszweige.
- Die Behörden versäumten es mehrfach, Ziele lösungsneutral bzw. funktional zu formulieren und nahmen stattdessen Lösungswege vorweg.

#### **Beispiel:**

Um den Bedarf an Transportkapazitäten zu beschreiben, wurde die Beschaffung von Dienstkraftfahrzeugen als Ziel benannt.

### 4.3.4 Anforderungen des BWV/BRH

#### Ziele und Zielkonflikte

- Behörden sollten die mit dem Verwaltungshandeln angestrebten Ziele konkretisieren und sich hierbei an den Grundelementen der Arbeitsanleitung des BMF orientieren.
- Alle für die Maßnahme zuständigen Entscheidungsträger sollten eingebunden sein, wenn die Ziele operationalisiert werden. Ohne die damit verbundene Diskussion über mögliche Indikatoren/Kennzahlen besteht die Gefahr, unzureichende Mess- und Steuerungsgrößen für den Erfüllungsgrad der strategischen als auch der kurzfristigen Ziele zu bestimmen.
- Konkurrierende Ziele sollten kritisch hinterfragt, Zielkonflikte müssen frühzeitig aufgelöst werden.

## 4.4 Handlungsalternativen

### 4.4.1 Rechtsvorschriften/Empfehlungen des BMF

#### VV Nr. 2.1 zu § 7 BHO

„Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen müssen **mindestens Aussagen** zu folgenden Teilaspekten enthalten: ...

- relevante **Lösungsmöglichkeiten** und ... deren Nutzen und Kosten (einschl. Folgekosten), auch soweit sie nicht in Geld auszudrücken sind,
- Eignung **der einzelnen Lösungsmöglichkeiten** zur Erreichung der Ziele unter Einbeziehung der rechtlichen, organisatorischen und personellen Rahmenbedingungen ...

Besteht für den Erwerb oder die Nutzung von Vermögensgegenständen eine Wahlmöglichkeit zwischen Kauf-, Miet-, Leasing-, Mietkauf- und ähnlichen Verträgen, so ist vor dem Vertragsabschluss zu prüfen, welche Vertragsart für die Verwaltung am wirtschaftlichsten ist. Ein Mangel an Haushaltsmitteln darf nicht dazu führen, dass nicht die wirtschaftlichste Beschaffung (ggf. auch durch die Verwaltung selbst), sondern eine alternative Beschaffung vorgenommen wird (z. B. Begründung eines Dauerschuldverhältnisses statt Kauf).“

#### Arbeitsanleitung des BMF Abschnitt C IV.

1. Ermittlung der relevanten Handlungsalternativen  
„... ist es von zentraler Bedeutung, dass zunächst sämtliche zur Zielerreichung grundsätzlich möglichen Handlungsalternativen ermittelt werden. Die Aussonderung von Handlungsalternativen ist ... zu begründen und zu dokumentieren.“  
Zur Dokumentation s. auch Tz. 3.10.

2. Darstellung der relevanten Handlungsalternativen  
„Die verbleibenden Handlungsalternativen sind ausführlich darzustellen. Dabei sind alle entscheidungserheblichen Gesichtspunkte aufzuführen ... Zu den zu betrachtenden Ausgaben gehören auch die ... für vorhandene Ressourcen, die auf der Basis der einzelnen Alternativen nicht mehr benötigt werden und die nicht sofort oder nur sukzessive abgebaut werden können (sog. „Remanenzausgaben“). Es sind für alle Handlungsalternativen einheitliche und vergleichbare Annahmen zu wählen.“

### 4.4.2 Spannungsfeld

- Um durch Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen die wirtschaftliche Lösung zu ermitteln, ist es *erforderlich, alle in Betracht kommenden Varianten zu untersuchen*.
- *Soweit* Maßnahmen wegen fehlender Eignung *nicht weiter untersucht werden, ist dies zu begründen*. Ansonsten besteht die Gefahr, dass die wirtschaftliche Variante nicht ermittelt wird, weil sie nicht in den entscheidenden Wirtschaftlichkeitsvergleich einbezogen wurde.

### 4.4.3 Prüfungsfeststellungen und sonstige Erkenntnisse des BWV/BRH

- Bei der Prüfung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen in der Planungsphase wurde in der Bundesverwaltung häufig die Auffassung vertreten, gesetzliche Vorgaben, Haushaltsrestriktionen oder andere (Sach-)Zwänge ließen keinen Spielraum für die Auswahl wirtschaftlicher Alternativen. Gleiches galt für Entscheidungen bzw. Auffassungen von Leitungspersonal.
- Die angeführten Gründe der Verwaltung waren nicht geeignet, den Ausschluss von Handlungsvarianten ausreichend zu begründen. Zumindest kamen in den untersuchten Fällen Varianten der realisierten Lösung in Betracht.
- Einige Behörden vertraten die Auffassung, dass bei manchen finanzwirksamen Maßnahmen die Wirtschaftlichkeit der gewählten Alternative offenkundig sei. Der BRH stellte fest, dass andere Behörden mit gleich gelagerten Maßnahmen abweichende Lösungen „als offenkundig wirtschaftlich“ ansahen (z. B. Bedarfsdeckung durch Kauf, Miete oder Leasing).
- Soweit Eigenlösungen in die Überlegungen einbezogen wurden, beschränkten sich Behörden häufig auf die Betrachtung des gegenwärtigen Zustandes. Häufig wurde versäumt, optimierte Eigenmodelle in die Überlegungen mit einzu beziehen.

### 4.4.4 Anforderungen des BWV/BRH

#### Handlungsalternativen

- Die Verwaltung sollte grundsätzlich alle in Betracht kommenden Handlungsvarianten prüfen. Auch bei konkreten, begründeten, nachvollziehbaren, dokumentierten und verbindlichen Vorgaben im Einzelfall verbleibt meist ein Spielraum für wirtschaftlichkeitsorientierte Entscheidungen der Verwaltung. Die Behörden sollten diesen nutzen, differenzierte Lösungsvarianten zu erarbeiten und diese hinsichtlich ihrer Wirtschaftlichkeit zu vergleichen.
- Lediglich in besonders gelagerten Ausnahmesituationen kann die Verwaltung das Untersuchen von Handlungsvarianten bei Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen beschränken. Dies ist z. B. bei einer unabwendbaren Dringlichkeit zur Abwendung von Gefahren bei einer zu erfüllenden Verkehrssicherungspflicht der Fall. Keine solche Ausnahmesituation sind z. B. fehlende Haushaltsmittel.
- Festlegungen führender Entscheidungsträger der Exekutive können keine Ausnahmen rechtfertigen. Auch bei einer derartigen Vorfestlegung bleibt die Verwaltung verpflichtet, sachgerechte Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen. Die verantwortlichen Entscheidungsträger sind in diesen Fällen über die finanziellen Auswirkungen ihrer Vorgaben zu unterrichten, damit Entscheidungen in deren Kenntnis getroffen werden können.

## 4.5 Untersuchungsverfahren und Wirtschaftlichkeitsberechnung

### 4.5.1 Rechtsvorschriften/Empfehlungen des BMF

VV Nr. 2.3.2 zu § 7 BHO

#### Einzelwirtschaftliche Verfahren<sup>8</sup> – Regelfall

„Für Maßnahmen mit nur geringen und damit zu vernachlässigenden gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen sind grundsätzlich die finanzmathematischen Methoden der Investitionsrechnung (Kapitalwertmethode) zu verwenden. Nicht monetär fassbare Einflussfaktoren können durch eine Nutzwertanalyse berücksichtigt werden.

Für Maßnahmen mit nur geringer finanzieller Bedeutung ohne langfristige Auswirkungen können auch Hilfsverfahren (z. B. Kostenvergleichsrechnungen, Angebotsvergleiche) durchgeführt werden.“

---

<sup>8</sup> Z. B. Beschaffungen für den eigenen Verwaltungsbereich und Organisationsänderungen in der eigenen Verwaltung.

### VV Nr. 2.3.3 zu § 7 BHO

#### **Gesamtwirtschaftliche Verfahren<sup>9</sup> – Ausnahmefall**

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

#### Arbeitsanleitung des BMF Abschnitt B VI.

#### **Anzuwendendes Verfahren**

„Welches Verfahren anzuwenden ist, bestimmt sich

- nach der Art der Maßnahme,
- dem mit der Maßnahme verfolgten Ziel und
- den mit der Maßnahme verbundenen Auswirkungen.

Verfahren	einzelwirtschaftliche Betrachtung	gesamtwirtschaftliche Betrachtung
monetäre Bewertung	Kapitalwertmethode	Kosten-Nutzen-Analyse
nicht monetäre Bewertung	Nutzwertanalyse	Nutzwertanalyse im Rahmen der Kosten-Nutzen-Analyse

... Die monetären Verfahren rechnen in Geldeinheiten, die nicht monetären Verfahren vergleichen anhand von Bewertungspunkten.

Monetäre Verfahren können mit der Nutzwertanalyse kombiniert eingesetzt werden. Eine Nutzwertanalyse ohne die Verbindung mit einer monetären Bewertung ist im Regelfall nicht ausreichend.“

Zu den Verfahren und Methoden der Wirtschaftlichkeitsberechnung s. auch Anlage 4, Abschnitt C V.

#### **4.5.2 Spannungsfeld**

- Die Auswahl der Untersuchungsmethode bestimmt die Aussagefähigkeit der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung und damit ihre Eignung als Entscheidungsgrundlage. Nur *mit einer sachgerechten Wahl* können alle für eine *objektive und transparente Entscheidung* relevanten Informationen berücksichtigt werden.

---

<sup>9</sup> Z. B. Investitionsvorhaben im Verkehrsbereich, Subventionen und Maßnahmen der Sozial- und Steuerpolitik.

## 4 Planungsphase

- Bei einzelwirtschaftlichen *Verfahren ist grundsätzlich* die finanzmathematische Methode der *Kapitalwertrechnung* zu verwenden.<sup>10</sup> Hilfsverfahren, wie Kostenvergleichsrechnungen, werden jedoch – ihrer geringen fachlichen und methodischen Anforderungen wegen – in den Behörden bevorzugt angewendet.
- Nutzenbewertungen haben einen erheblichen subjektiven Charakter. Sie sind grundsätzlich missbrauchsanfälliger als monetäre Größen. Fehlende Zieldefinitionen/-beschreibungen sind ein häufiger Mangel. Die *Nutzwertanalysen sind mit besonderer Sorgfalt zu untersuchen*, besonders wenn das Ergebnis nach Nutzwerten konträr zum Ergebnis bei der monetären Bewertung ausfällt und den Entscheidungsvorschlag beeinflusst hat.

### 4.5.3 Prüfungsfeststellungen und sonstige Erkenntnisse des BWV/BRH

- Die Entscheidungen über das anzuwendende Untersuchungsverfahren waren in den untersuchten Fällen ohne Beanstandungen. Über die anzuwendende Untersuchungsmethode entschieden die Behörden hingegen regelmäßig ohne ausreichende fachliche Orientierung und in sehr uneinheitlicher Weise.
- Bei den einzelwirtschaftlichen Untersuchungen haben methodische Unsicherheiten dazu beigetragen, dass die – als Hilfsverfahren für begrenzte Anwendungsbereiche vorgesehene – Kostenvergleichsrechnung<sup>11</sup> vorrangig angewendet wurde. Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen mittels Kostenvergleichsrechnung wurden mehr als 20-mal so häufig durchgeführt als nach der Kapitalwertmethode.<sup>12</sup>
- Kostenvergleichsrechnungen führten im Vergleich zur Kapitalwertmethode regelmäßig zu einem ähnlich hohen Aufwand, allerdings bei größerer Ungenauigkeit. Dies erhöhte das Risiko von Fehlentscheidungen.
- Bei Kostenvergleichsrechnungen ermittelten die Behörden häufig keine kalkulatorischen Kosten; sie beschränkten sich oft darauf, die investiven Kosten darzustellen.
- Monetäre und nicht monetäre Aspekte wurden oftmals nicht getrennt voneinander betrachtet. In Nutzwertanalysen fanden monetär zu bewertende Größen wiederholt Eingang, insbesondere soweit sie qualitative Kriterien bewerteten.

---

10 Die Kapitalwertmethode stellt sicher, dass alle die Wirtschaftlichkeit beeinflussenden Faktoren unabhängig vom Zeitpunkt ihrer Wirkung angemessen berücksichtigt werden können.

11 Sie ist nur für Maßnahmen mit geringer finanzieller Bedeutung heranzuziehen.

12 Dies gilt nicht bei Investitionen im Informationstechnik (IT)-Bereich, bei denen eine auf der Kapitalwertmethode beruhende Berechnung nach dem WiBe-Verfahren vorausgehen muss. Um den Anforderungen des § 7 BHO gerecht zu werden, hat die Koordinierungs- und Beratungsstelle der Bundesregierung für Informationstechnik in der Bundesverwaltung 1992 ein IT-gestütztes Bewertungsverfahren (WiBe) für den wirtschaftlichen Einsatz der IT entwickelt und dessen Anwendung gemäß Nr. 18 der IT-Richtlinie des Bundes empfohlen. Die Verwaltung hat demnach die Wirtschaftlichkeit von IT-Maßnahmen grundsätzlich mit der WiBe zu prüfen und darf nur im Ausnahmefall davon abweichen.

#### 4.5.4 Anforderungen des BWV/BRH

##### **Untersuchungsverfahren und Wirtschaftlichkeitsberechnung**

- Bei erheblichen gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen sollte die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung in einem gesamtwirtschaftlich orientierten Verfahren mit einer entsprechenden Betrachtung durchgeführt werden (s. auch Tz. 3.5).
- Bei einzelwirtschaftlichen Maßnahmen sollten die Behörden grundsätzlich die Kapitalwertmethode verwenden. Sie berücksichtigt – anders als die Kostenvergleichsrechnung – insbesondere die zeitliche Komponente<sup>13</sup>, liefert bessere Ergebnisse und verursacht dabei regelmäßig keinen höheren Aufwand.
- Sowohl der Ressourcenverbrauch als auch die erzielbaren Vorteile sollten soweit wie möglich monetär dargestellt werden.
- Nutzwertanalysen sollten immer dann durchgeführt werden, wenn die Handlungsalternativen in ihrem Beitrag zur Erreichung der von der Verwaltung definierten Ziele deutlich voneinander abweichen. Es ist dann wichtig darzustellen, welche Ziele für die Bewertung ausschlaggebend sind und wie der Nutzen die Entscheidung beeinflusst hat.
- Bei der Zusammenfassung der monetären Bewertung mit den Ergebnissen der Nutzwertanalyse sollten die Zahlungs- und Nutzendaten getrennt ausgewiesen und dann erst in sachgerechter Weise zueinander in Beziehung gesetzt werden.
- Nutzwertanalysen sollten als ergänzendes Hilfsmittel verwendet werden, soweit nicht monetäre Aspekte und deren Ausprägung entscheidungsrelevant sein können.
- Die Behörden sollten darauf hingewiesen werden, dass oft auch – auf den ersten Blick – nicht monetäre Aspekte monetarisiert werden können.
- Sofern das Ergebnis der Nutzwertanalyse konträr zum Ergebnis der monetären Bewertung ausfällt, ist ein darauf beruhender Entscheidungsvorschlag nachvollziehbar schriftlich zu begründen.

---

13 Um eine Vergleichbarkeit von Maßnahmen, die unterschiedliche Termine für Zahlungen enthalten (z. B. Vergleich zwischen Kauf, Miete oder Leasing), herzustellen, ist es erforderlich, den Wert der Zahlungen zu einem einheitlichen Zeitpunkt (in der Regel der Beginn oder der Zeitpunkt der Fertigstellung der Maßnahme) zu ermitteln. Mit dem dynamischen Verfahren der Kapitalwertmethode werden die mit der Maßnahme verbundenen Ein- und Auszahlungen auf einen einheitlichen Zeitpunkt abgezinst.



## 4.6 Risiken und deren Verteilung

### 4.6.1 Rechtsvorschriften/Empfehlungen des BMF

#### § 7 Abs. 2 S. 2 BHO

Bei Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen „ist auch die mit den Maßnahmen verbundene Risikoverteilung zu berücksichtigen.“

#### VV Nr. 2.1 zu § 7 BHO

„Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen müssen **mindestens Aussagen** zu folgenden Teilaspekten enthalten: ...

Eignung der einzelnen Lösungsmöglichkeiten ... unter Berücksichtigung der **Risiken und der Risikoverteilung**.“

#### Arbeitsanleitung des BMF Abschnitt C VI.

„Eine Bewertung der Risiken oder Risikokategorien und deren Auswirkung ist notwendig, um die erwarteten, in der Kapitalwertmethode zu berücksichtigenden Ein- und Auszahlungen realitätsnah bestimmen zu können.

In der Planungsphase sind die realistischere zu erwartenden Werte für Ein- und Auszahlungen (Erwartungswerte) ... zu ermitteln. Der „Erwartungswert“ soll das im Durchschnitt zu erwartende projektspezifische Risiko beinhalten. Damit soll eine Über- oder Unterschätzung der zu erwartenden Ein- und Auszahlungen vermieden werden.

#### 1. Vorgehensweise bei finanziell bedeutsamen Maßnahmen

Bei finanziell bedeutsamen Maßnahmen (z. B. Infrastruktur, Rüstung) sind die Erwartungswerte für die Ein- und Auszahlungen unter Berücksichtigung der zu erwartenden projektspezifischen Risiken zu bestimmen.

##### a) Unsystematische Risiken

... sollen die Erwartungswerte für Ein- und Auszahlungen so gebildet werden, dass zum Entscheidungszeitpunkt nur noch zufällige positive oder negative Abweichungen von ihnen erwartet werden, das heißt, dass sie nur noch mit unsystematischen Risiken behaftet sind.

*[Anm.: Vorgehensweise]*

##### (1) Auflistung projektspezifischer Risiken

##### (2) Darstellung projektspezifischer Risiken anhand einer Risiko-Matrix

###### a. Festlegung der Bewertungsskalen

... Bewertungsskalen sowohl für die mögliche Eintrittswahrscheinlichkeit als auch für die potenzielle Schadenshöhe der einzelnen Risiken ...

###### b. Kategorisierung der Risiken

Aus der Kombination der Bewertungen von Eintrittswahrscheinlichkeit und Schadenshöhe lässt sich die Zuordnung der Einzelrisiken zu einer der zuvor definierten Risikogruppen ... vornehmen ...

- (3) Quantifizierung der monetär bewertbaren Risiken  
... bei Risiken ... , die in der Risikomatrix als bedeutend ausgewiesen sind.  
Bei der Quantifizierung der Risiken sollte – sofern möglich – auf statistisch gesicherte Daten zurückgegriffen werden.
  - (4) Anpassung der Wirtschaftlichkeitsberechnung  
Sofern und soweit die monetär betrachteten Risiken nicht in dem in (3) ermittelten Umfang bereits in den Erwartungswerten berücksichtigt wurden, sind die Erwartungswerte durch Risikozu- oder Risikoabschläge zu korrigieren. ... bei den jeweiligen Positionen der Wirtschaftlichkeitsberechnung entsprechend ihres zeitlichen Auftretens ... Sodann ist die Wirtschaftlichkeitsberechnung mit den derart angepassten Werten erneut durchzuführen.
  - (5) Abgleich der Erwartungswerte  
Im Ergebnis sollen möglichst nur noch zufällige Abweichungen von den Erwartungswerten für die Ein- und Auszahlungen zu erwarten sein.
- b) Systematische Risiken  
Risiken ... , die von den Projektbeteiligten nicht beeinflusst werden können und von gesamtwirtschaftlicher Relevanz sind. Diese sind allerdings nur in wenigen Ausnahmefällen – zum Beispiel bei großen Infrastrukturprojekten – von Bedeutung und im Einzelfall zu prüfen.
2. Vorgehensweise bei Maßnahmen mit geringerer finanzieller Bedeutung  
*[Anm.: Wie bei 1. a) mit folgender Abweichung:]*  
Für die Ermittlung der Erwartungswerte kann ... auf angemessen begründete Einschätzungen zurückgegriffen werden. Es kann auch ausreichend sein, wenn die monetären Auswirkungen von Risiken oder Risikokategorien dabei (teilweise) zusammengefasst werden und keine durchgehende Trennung nach den monetären Auswirkungen einzelner Risiken oder Risikokategorien erfolgt.  
*[Anm.: Jedoch nicht wie bei 1. b), d. h.:]*  
Eine gesonderte Berücksichtigung systematischer Risiken ist nicht erforderlich.
  3. Berücksichtigung der Risikoverteilung  
Grundsätzlich sollten die Risiken jeweils dem Partner zugeordnet werden, der sie auf Grund seiner Kompetenz am besten einschätzen und steuern kann.“  
Zum Diskontierungszinssatz s. Tz. 3.9.  
Zur Risikobetrachtung bei der Erfolgskontrolle s. Tzn. 5.1 und 5.3.

### 4.6.2 Spannungsfeld

- Die *Arbeitsanleitung* des BMF *greift die Risikobetrachtung erstmals auf*. Die Darstellung ist – im Vergleich zu anderen Themenbereichen – *sehr umfangreich und kann die Anwenderinnen und Anwender überfordern*.
- *Unterbleibt* die Berücksichtigung der Risiken und ihrer Verteilung, kann dies zu fehlerhaften Ergebnissen bei der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung führen.

## 4 Planungsphase

- *Risikobetrachtungen* weisen einen hohen Schwierigkeitsgrad auf. Es besteht deshalb die *Möglichkeit*, dass sie zu *Manipulationen von Untersuchungsergebnissen* genutzt werden.
- *Bei Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen* mittels *Kapitalwertmethode* muss den abweichenden *Verhältnissen in der Bundesverwaltung* im Vergleich zu privaten Investoren *Rechnung getragen werden*.
- *Beim Bund* sind *Risiken bei den jeweiligen Zahlungen zu berücksichtigen*. Ein Zu- oder Abschlag auf den Diskontierungszinssatz ist nicht sachgerecht. Maßnahmen des Bundes *dienen grundsätzlich nicht der Gewinnerzielung*, bei künftigen Zahlungen stehen in der Regel Auszahlungen im Vordergrund. Eine Erhöhung des Diskontierungszinssatzes würde daher künftige Auszahlungen niedriger abbilden, was den Risikogedanken ins Gegenteil verkehren würde.
- *Private Investoren* realisieren Maßnahmen nur, soweit sie einen positiven Kapitalwert haben. Anfangsinvestitionen *stehen in der Regel künftige Erlöse gegenüber*. Eine *Erhöhung des Kalkulationszinssatzes* reduziert den Gegenwartswert künftiger Einnahmen. Dies *trägt dem Risikogedanken* grundsätzlich *Rechnung*.

### 4.6.3 Prüfungsfeststellungen und sonstige Erkenntnisse des BWV/BRH

- Die mit einer Maßnahme verbundenen Risiken wurden bisher nur in wenigen Fällen betrachtet und bei der Entscheidungsfindung berücksichtigt. Lediglich bei Öffentlich-Privaten Partnerschaften haben die Verantwortlichen in der Mehrzahl der Fälle die Risiken und ihre Wirkungen berücksichtigt.
- In den Fällen, in denen Risikoanalysen erstellt wurden, waren diese sehr unterschiedlich hinsichtlich Methodik und Untersuchungstiefe. Eine objektive und transparente Bewertung der Risiken war nicht durchgehend gewährleistet. Es wurden folgende wesentliche Probleme identifiziert:
  - Mangelnde Transparenz der mit einer Maßnahme verbundenen Risiken,
  - Fehlen einer validen Datenbasis,
  - Unzureichende Berücksichtigung der Ergebnisse der Risikoanalyse bei der abschließenden Bewertung der Wirtschaftlichkeit.

### 4.6.4 Anforderungen des BWV/BRH

#### Risiken und deren Verteilung

- Behörden sollten für sämtliche finanzwirksame Maßnahmen Risiken identifizieren, kategorisieren und quantifizieren. Sowohl die Wirtschaftlichkeitsberechnung als auch die Erwartungswerte sind ggf. anzupassen. Hierbei sind die einzelnen Schritte zu dokumentieren.
- Die Risiken sollten grundsätzlich von demjenigen Partner übernommen werden, der sie am besten beeinflussen kann.
- Bei gesamtwirtschaftlicher Relevanz sollten in die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung auch systematische Risiken einbezogen werden.

## 4.7 Sensitivitätsanalyse und Szenarioanalyse

### 4.7.1 Rechtsvorschriften/Empfehlungen des BMF

#### Arbeitsanleitung des BMF Abschnitt C VII.

#### 1. Sensitivitätsanalyse

„**Wenn das Ergebnis** der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung **entscheidend von vergleichsweise unsicheren Annahmen abhängt**, ist im Rahmen einer Sensitivitätsanalyse darzustellen,

- wann,
- wie und

– unter welchen Umständen

sich infolge der Abhängigkeit von getroffenen Annahmen das Ergebnis verändert und die Vorteilhaftigkeit der als wirtschaftlichste ermittelten Handlungsalternative zugunsten einer anderen Handlungsalternative verloren geht.

... soll ermittelt und dargestellt werden, **ob und ggf. wann sich der Entscheidungsvorschlag** zugunsten einer anderen Handlungsalternative **ändern würde**. Sind solche „sensitiven“ Annahmen vorhanden, ist dies im Anschluss an das ermittelte Ergebnis darzustellen. ...

Diese Überprüfung der getroffenen Annahmen setzt eine vollständige Dokumentation aller Annahmen voraus. Im Regelfall wird es angemessen sein, die **jeweiligen Annahmen gesondert voneinander** zu betrachten **und auf deren ggf. vorhandene Abhängigkeit** zueinander kurz **inzugehen**.

#### 2. Szenarioanalyse

Bei **finanziell bedeutsamen Maßnahmen** empfiehlt sich die Durchführung einer Szenarioanalyse, **um die Beziehung der Annahmen zueinander besser darstellen zu können**.

Bei der Szenarioanalyse werden für ausgewählte Szenarien die bei den vergleichsweise unsicheren Annahmen zu berücksichtigenden Auf- und Abschläge festgelegt und im Zahlungsstrom rechnerisch berücksichtigt. Ratsam ist zumindest die Darstellung eines „Best-Case-Szenarios“ zur Beschreibung der unter realistischen Annahmen voraussichtlich günstigsten Projektentwicklung sowie eines „Worst-Case-Szenarios“.

#### 3. Abgrenzung der Sensitivitätsanalyse und Szenarioanalyse von der Berücksichtigung der Risiken und Risikoverteilung

Erst nach Abschluss der Wirtschaftlichkeitsberechnung einschließlich Berücksichtigung der Risikoverteilung steht die wirtschaftlichste Handlungsalternative fest.

Danach wird auf dieser Grundlage im Rahmen der Sensitivitätsanalyse bzw. Szenarioanalyse geprüft, ob und wie Abweichungen von den getroffenen Annahmen den Entscheidungsvorschlag beeinflussen. Die daraus gewonnenen Erkenntnisse müssen im Rahmen einer Gesamtabwägung hinsichtlich der darin betrachteten Annahmen gewürdigt werden.

Die Sensitivitätsanalyse und Szenarioanalyse **ändern den Entscheidungsvorschlag** als solchen **im Regelfall jedoch nicht**.“

### 4.7.2 Spannungsfeld

- Sensitivitäts- und Szenarioanalysen werden in § 7 BHO und den VV-BHO zu § 7 BHO nicht erwähnt. *Mit der erstmaligen Erwähnung in der Arbeitsanleitung des BMF betreten zahlreiche mit Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen betraute Beschäftigte Neuland.* Es ist damit zu rechnen, dass viele Behörden mit diesen Vorgaben überfordert sind.
- Sensitivitäts- und Szenarioanalysen *können* wegen ihres besonderen Schwierigkeitsgrades als Einfallstor *für Manipulationen von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen missbraucht werden.*
- Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen beruhen auf Annahmen. Risikobewertungen sollen erwartete Werte möglichst realistisch abbilden. *Ergeben sich tatsächlich Abweichungen von den erwarteten Annahmen, kann dies dazu führen, dass eine andere als die ermittelte Variante wirtschaftlich ist.* Bei der Entscheidung über die zu realisierende Variante ist es daher – besonders bei unsicheren Faktoren – wichtig zu wissen, ggf. ob und ab welcher Veränderung sich eine andere Variante als wirtschaftlich erweisen würde.
- Die *Aussage* in der Arbeitsanleitung des BMF „Die *Sensitivitätsanalyse und Szenarioanalyse ändern den Entscheidungsvorschlag als solchen im Regelfall jedoch nicht.*“ ist im Rahmen einer Gesamtabwägung der gewonnenen Erkenntnisse kritisch zu würdigen. Dies gilt insbesondere für Fälle, in denen bereits die geringfügige Änderung eines Faktors einen erheblichen Einfluss auf das rechnerische Ergebnis hat.

### 4.7.3 Prüfungsfeststellungen und sonstige Erkenntnisse des BWV/BRH

- In der Bundesverwaltung wurden, abgesehen von wenigen Ausnahmen, keine Sensitivitäts- und Szenarioanalysen durchgeführt. Die Behörden führten dies auf fehlende Hinweise in der bisherigen Fassung der Arbeitsanleitung des BMF zurück.
- Ausnahme ist ein – im Auftrag des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung entwickelter – Leitfaden zum Energiespar-Contracting. Ein excelbasiertes Berechnungs-Tool bietet eine integrierte Sensitivitätsanalyse an.<sup>14</sup>

---

<sup>14</sup> Mittels Berechnung der Auswirkungen von geänderten Daten.

#### 4.7.4 Anforderungen des BWV/BRH

##### **Sensitivitäts- und Szenarioanalyse**

- Behörden sollten bei unsicheren Annahmen Sensitivitätsanalysen vornehmen. Nur hierdurch können sie feststellen, ob, inwieweit und wann sich das Ergebnis der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zugunsten einer anderen Handlungsoption verändert.
- Die Behörden können vereinfachte Sensitivitätsanalysen bei der Kapitalwertmethode mittels Tabellenkalkulationsprogrammen mit einem überschaubaren Aufwand vornehmen. Hierzu werden Daten, z. B. erwartete Preissteigerungen, variiert.
- Die Behörden sollten bei finanziell bedeutsamen Maßnahmen zusätzlich eine Szenarioanalyse vornehmen. Sie können damit die Abhängigkeit der einzelnen Zielgrößen untereinander besser darstellen.
- Dabei sollten die Behörden, ausgehend vom Grundszenario, mögliche Änderungen des Zielwertes durch Variation der kritischen Größen untersuchen – sowohl für den günstigsten Fall („Best-Case-Szenario“) als auch für den ungünstigsten Fall („Worst-Case-Szenario“). Das Risiko einer Fehlentscheidung wird so verringert.
- Behörden und Einrichtungen können sich neben der Sensitivitätsanalyse auf „Best-Case-/Worst-Case-Szenarien“ beschränken.

#### 4.8 Ergebnis mit Entscheidungsvorschlag

##### 4.8.1 Rechtsvorschriften/Empfehlungen des BMF

###### VV Nr. 2.4.2 zu § 7 BHO

„Alle Arbeitsschritte einschl. ... Ergebnis der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung sind nachvollziehbar zu dokumentieren und zu den Akten zu nehmen.“  
Zur Dokumentation s. auch Tz. 3.10.

###### Arbeitsanleitung des BMF Abschnitt C VIII.

**„Jede Wirtschaftlichkeitsuntersuchung muss mit dem Ergebnis auch einen Entscheidungsvorschlag unterbreiten.**

Beim Entscheidungsvorschlag ist die Frage zu beantworten, ob das beabsichtigte Ziel erreicht werden kann und wenn ja, mit welcher (wirtschaftlichsten) Handlungsalternative.

Stellt sich heraus, dass die wirtschaftlichste Handlungsalternative aufgrund von fehlenden Haushaltsmitteln nicht verfolgt werden kann, so ist dem im Rahmen der haushaltsrechtlichen Möglichkeiten durch Umschichtung von Haushaltsmitteln oder durch zeitliche Priorisierung von Maßnahmen zu begegnen.“

## 4 Planungsphase

### 4.8.2 Spannungsfeld

*Der wirtschaftlichen Handlungsoption stehen in einigen Fällen andere Zielsetzungen entgegen, z. B. fehlende Haushaltsmittel oder „der politische Wille“.*

### 4.8.3 Prüfungsfeststellungen und sonstige Erkenntnisse des BWV/BRH

- Wenn Behörden Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchführten, flossen deren Ergebnisse zumeist nachvollziehbar in die Entscheidungsfindung ein. Gleichwohl wurde der Wirtschaftlichkeitsgrundsatz immer wieder durch andere Zielsetzungen überlagert.
- Ergebnisse wurden nicht umgesetzt, wenn im laufenden Jahr nicht genügend Haushaltsmittel für die wirtschaftliche Alternative zur Verfügung standen. Ebenso wurden unter Hinweis auf Obergrenzen für die jährlichen Ausgaben nicht alle infrage kommenden Handlungsalternativen in die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung mit einbezogen (s. auch Tz. 4.4).

**Beispiel:**

Eine jährliche Ausgabenobergrenze kann für die Unterbringung einer Behörde eine Mietlösung wirtschaftlich erscheinen lassen, obwohl sie – im Vergleich zu einer die Ausgabenobergrenze übersteigenden Investition<sup>15</sup> – unwirtschaftlich wäre.

### 4.8.4 Anforderungen des BWV/BRH

#### **Ergebnis mit Entscheidungsvorschlag**

- Das Fehlen von Haushaltsmitteln ist keine hinreichende Rechtfertigung, die Auswahl der möglichen Handlungsalternativen bei Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen von vorneherein zu beschränken.
- Durch eine sachgerechte Prioritätensetzung sollte dafür Sorge getragen werden, dass notwendige Handlungsspielräume für einen wirtschaftlichen Umgang mit öffentlichen Geldern erhalten bleiben.

---

<sup>15</sup> Z. B. der Erwerb eines Gebäudes.

## 4.9 Kriterien zur Erfolgskontrolle

### 4.9.1 Rechtsvorschriften/Empfehlungen des BMF

VV Nr. 2.1 zu § 7 BHO

„Die Planungsphase bildet die Grundlage für die begleitenden und abschließenden Erfolgskontrollen.“

Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen müssen u. a. mindestens Aussagen zu Kriterien für Erfolgskontrollen enthalten.

Arbeitsanleitung des BMF Abschnitt C VIII.

„Um Erfolgskontrollen durchführen zu können, sind, soweit die Ziele nicht selbst bereits messbare Mengen, Volumina oder Zeitrahmen enthalten, von den Zielen Indikatoren (im Sinne von Messgrößen) abzuleiten und festzulegen, anhand derer die spätere Bewertung der Maßnahme erfolgen soll.

**Beispiel:**

Ziel: Kundenzufriedenheit auf einem für die Außenwirkung der Verwaltung akzeptablen Niveau; das heißt, mindestens x % aller Kunden sollen „zufrieden“ sein. Das definierte Ziel „Kundenzufriedenheit“ kann nicht direkt, sondern nur über Indikatoren, wie z. B. die Auswertungsergebnisse von Fragebögen, die Rückschlüsse auf die Kundenzufriedenheit zulassen, erfasst werden.

Bei der Auswahl von geeigneten Indikatoren ist auf deren Validität und Verlässlichkeit zu achten. Die Indikatoren müssen zum einen Aussagen über die Wirkung einer Maßnahme zulassen. Des Weiteren sollte sich die Aussagekraft des Indikators über die Wirkung einer Maßnahme nicht im Laufe der Zeit zu sehr verändern. Es empfiehlt sich, einen auf das oder die zu erreichende(n) Ziel(e) zugeschnittenen Indikatorenkatalog zu erstellen. Dieser sollte hinreichend umfassend sein, um als ausreichende Grundlage für die spätere Erfolgskontrolle zur Verfügung zu stehen.“

Zu Zielen und Zielkonflikten s. Tz. 4.3.

### 4.9.2 Spannungsfeld

- Durch eine fehlende Ausgangsmessung können Veränderungen nur eingeschränkt beurteilt werden.
- Die Festlegung der Kriterien ist der entscheidende Schlüssel für die Beurteilung des Erfolges einer Maßnahme. Hierzu ist es erforderlich, bereits in der Planungsphase die Ziele zu operationalisieren und damit messbar zu machen. Hierdurch können spätere Unsicherheiten oder gar Manipulationen vermieden werden. Zudem können unter Umständen Daten rückwirkend gar nicht mehr erhoben werden.
- Einmal festgelegte Erfolgskriterien dürfen nachträglich (z. B. bei der Erfolgskontrolle) grundsätzlich nicht verändert werden. Dies gilt sowohl für Indika-



## 4 Planungsphase

toren als auch für die festgelegten Zielgrößen. Sollten sich zwischenzeitlich Ziele geändert haben und deshalb eine Änderung notwendig werden, muss dies dokumentiert werden.

### 4.9.3 Prüfungsfeststellungen und sonstige Erkenntnisse des BWV/BRH

- Die Behörden trafen oftmals nur allgemeine oder aber gar keine Aussagen darüber,
  - welche konkreten Ziele bis zu welchem Zeitpunkt erreicht werden sollten und
  - anhand welcher Indikatoren die Zielerreichung abgebildet und überprüft werden sollte.
- In der Mehrheit der Fälle wurden erst bei der Evaluation die zur Messung der Zielerreichung und Wirkung erforderlichen Indikatoren entwickelt. In diesen Fällen führten die Maßnahmeverantwortlichen in der Regel auch keine Ausgangsmessung durch. Damit war zum Zeitpunkt der Erfolgskontrolle nicht mehr feststellbar, welcher Ausgangszustand den Maßnahmen zugrunde lag und welche konkrete Veränderung sich seitdem vollzogen hat (s. auch Tz. 4.2 – Analyse der Ausgangslage).
- Bei EU-kofinanzierten Maßnahmen setzte die Bewilligung von Fördermitteln in den untersuchten Fällen regelmäßig den Nachweis der Festlegungen von Indikatoren voraus.

### 4.9.4 Anforderungen des BWV/BRH

#### Kriterien zur Erfolgskontrolle

- Messbare Ziele mit Mengen, Volumina oder Zeitrahmen bzw. aus Zielen abgeleitete Indikatoren sollten bereits in der Planungsphase von finanzwirksamen Maßnahmen konkret benannt werden.
- Die Maßnahmeverantwortlichen sollten eine Ausgangsmessung durchführen, auch um später konkrete Veränderungen nachvollziehen zu können.
- Die Bereitstellung von Mitteln durch die Beauftragte oder den Beauftragten für den Haushalt sollte ggf. davon abhängig gemacht werden, dass Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen derartige Angaben enthalten.
- Die nachträgliche Änderung von Zielen und Indikatoren muss zeitnah dokumentiert und sollte nur bei einer stichhaltigen Begründung akzeptiert werden.
- Zur *Systematisierung der Anforderungskriterien* wird das sog. SMART-Konzept empfohlen. Dies ist ein Konzept, das in der Privatwirtschaft und zum Teil in der öffentlichen Verwaltung angewendet wird. Danach sollen Ziele spezifisch, messbar, angemessen, relevant und terminiert beschrieben werden.<sup>16</sup>

<sup>16</sup> Die Buchstaben werden zum Teil auch anders belegt, was aber die Gesamtausrichtung des SMART-Ansatzes nicht wesentlich ändert.

## 5 Begleitende und abschließende Erfolgskontrollen

### 5.1 Grundsätzliches

#### 5.1.1 Rechtsvorschriften/Empfehlungen des BMF

##### VV Nr. 2.1 zu § 7 BHO

Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen müssen u. a. **mindestens Aussagen zu Verfahren für Erfolgskontrollen enthalten.**

##### VV Nr. 2.2 zu § 7 BHO (Definition und Inhalt)

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

Bei Maßnahmen, die sich über mehr als zwei Jahre erstrecken und in sonstigen geeigneten Fällen sind ... begleitende Erfolgskontrollen durchzuführen.

*[Anm.: Einschränkungen s. Tz. 3.6 – Untersuchungszeitpunkte]*

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

**Methodisch besteht zwischen begleitender und abschließender Erfolgskontrolle kein Unterschied.“**

Die Erfolgskontrolle umfasst<sup>17</sup> grundsätzlich folgende Untersuchungen:

- Zielerreichungskontrolle *[Anm.: Tz. 5.2]*,
- Wirkungskontrolle *[Anm.: Tz. 5.3]*,
- Wirtschaftlichkeitskontrolle *[Anm.: Tz. 5.4]*.

##### Dokumentation

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

Zur Dokumentation s. auch Tz. 3.10.

---

<sup>17</sup> Die Kontrolle der Zielerreichung, Wirkung und Wirtschaftlichkeit bauen aufeinander auf.

## 5 Begleitende und abschließende Erfolgskontrollen

### Arbeitsanleitung des BMF Abschnitt D II. (Risikobetrachtung)

„Die bei der Umsetzung der Maßnahme eingetretenen Risiken sind zu ermitteln und mit den in der Planungsphase prognostizierten Risiken zu vergleichen. Eine solche Sammlung dient der Verbesserung der Prognosefähigkeit bei zukünftigen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen.“

Zu Risiken und deren Verteilung s. Tz. 4.6.

#### 5.1.2 Spannungsfeld

- *Soweit für die Planung und Durchführung von Maßnahmen zuständige Personen auch für deren Erfolgskontrollen zuständig sind, kann dadurch ein Interessenkonflikt entstehen. Es ist möglich, dass in diesem Fall eine neutrale Erfolgskontrolle nicht gewährleistet ist.*
- *Die Behörden fokussieren oftmals lediglich einen kurzen Betrachtungszeitraum.<sup>18</sup> Abschließende Erfolgskontrollen dienen primär dem Erkenntnisgewinn für künftige Maßnahmen und geraten dabei schnell ins Hintertreffen.*

#### 5.1.3 Prüfungsfeststellungen und sonstige Erkenntnisse des BWV/BRH

- Behörden unterließen es häufig, Erfolgskontrollen durchzuführen. Sie begründeten dies mit einem Aufwand, dem kein praktischer Nutzen gegenüberstünde. Als weiterer Grund für unterbliebene oder unvollständige Erfolgskontrollen wurden zum Teil fehlende personelle und finanzielle Ressourcen genannt.
- Waren im Bundeshaushaltsplan durch gesonderte Titel oder Haushaltsvermerke Haushaltsmittel für Erfolgskontrollen veranschlagt, wurden in den geprüften Fällen auch Erfolgskontrollen vorgenommen. Die Höhe der veranschlagten Mittel variierte zum Teil erheblich.<sup>19</sup>
- Die Evaluationstätigkeit in der Bundesverwaltung nahm in den letzten Jahren insgesamt zu. Erfolgskontrolle wird jedoch weiterhin nicht im erforderlichen Umfang als Daueraufgabe verstanden.

---

<sup>18</sup> Z. B. ein Haushaltsjahr.

<sup>19</sup> Für den Bereich der Entwicklungszusammenarbeit empfahlen die Gutachter der „Systemprüfung der Evaluierung in der Deutschen Entwicklungszusammenarbeit“ mindestens 1 % der jährlichen Ausgaben für Projekte und Programme zu veranschlagen.

## 5.1.4 Anforderungen des BWV/BRH

### Grundsätzliches

- Den Beschäftigten sollte vermittelt werden, dass mit Erfolgskontrollen die Qualität künftiger Planungen verbessert werden kann sowie gleichartige Fehler künftig vermieden und wirksame Problemlösungen auf vergleichbare Maßnahmen übertragen werden können.
- Abschließende Erfolgskontrollen sollten ausnahmslos durchgeführt werden. Gleiches gilt für begleitende Erfolgskontrollen bei Maßnahmen, die sich auf mehr als zwei Jahre erstrecken und in sonstigen geeigneten Fällen (s. hierzu Tz. 3.6).
- Behörden sollten bereits in der Planungsphase von Maßnahmen das Verfahren der Erfolgskontrolle klar regeln. Sie müssen die Neutralität der handelnden Personen sicherstellen (z. B. verpflichtende Vorlage der Erfolgskontrollen gegenüber der oder dem Beauftragten für den Haushalt bzw. ihre Vornahme durch gesonderte und speziell geschulte Organisationseinheiten).
- Bei Maßnahmen mit einer erheblichen finanziellen Bedeutung, die im Bundeshaushalt gesondert ausgewiesen werden, sollten die vorgesehenen Mittel für Erfolgskontrollen in den Haushaltsvoranschlägen gesondert ausgewiesen werden. Dies dokumentiert, dass die Erfolgskontrolle Teil der Maßnahme/des Projekts ist.
- Die für die Maßnahme zuständigen Entscheidungsträger sollten über die Ergebnisse von Erfolgskontrollen zeitnah unterrichtet werden. So können sie über die Fortführung, Umsteuerung oder Einstellung einer Maßnahme entscheiden.

## 5.2 Zielerreichungskontrolle

### 5.2.1 Rechtsvorschriften/Empfehlungen des BMF

#### VV Nr. 2.2 zu § 7 BHO

„Mit der Zielerreichungskontrolle wird durch einen **Vergleich der geplanten Ziele mit der tatsächlich erreichten Zielrealisierung** (Soll-Ist-Vergleich) festgestellt, welcher Zielerreichungsgrad zum Zeitpunkt der Erfolgskontrolle gegeben ist. Sie bildet gleichzeitig den Ausgangspunkt von Überlegungen, ob die vorgegebenen Ziele nach wie vor Bestand haben.“

Die Zielerreichungskontrolle und die Wirkungskontrolle sind die Grundlagen für die Wirtschaftlichkeitskontrolle, lassen aber den **Mitteleinsatz unberücksichtigt**.

## 5 Begleitende und abschließende Erfolgskontrollen

### Arbeitsanleitung des BMF Abschnitt D III. 1.

„Soweit die Nutzwertanalyse in der Planungsphase angewandt wurde, kann die Gegenüberstellung des geplanten und erreichten Nutzwerts erfolgen.“

#### 5.2.2 Spannungsfeld

- Die *Zielerreichungskontrolle setzt Klarheit über die angestrebten Ziele voraus* (s. auch Tz. 4.3). Hierzu müssen Ziele in der Regel operationalisiert, d. h. ein Hauptziel auf mehrere Unterziele aufgeteilt werden.
- Für eine Zielerreichungskontrolle ist es wichtig, *bei den Unterzielen auch deren Beitrag* zur Erreichung des dahinterliegenden Hauptziels und dessen Erfüllungsgrad *zu ermitteln*. Hierbei muss untersucht werden, ob mit der Maßnahme bzw. dem Programm angestrebte Wirkungen tatsächlich erzielt wurden.
- Hauptziele enthalten besonders bei Fördermaßnahmen häufig die Aussage, dass das Ziel nachhaltig erreicht werden soll. Bei der *Prüfung der Nachhaltigkeit* handelt es sich um eine zukunftsorientierte Kontrolle. Zum Teil kann *erst Jahre nach Beendigung* der Maßnahme untersucht werden, ob das Ziel „nachhaltig“ erreicht wurde.

#### 5.2.3 Prüfungsfeststellungen und sonstige Erkenntnisse des BWV/BRH

- Zielerreichungskontrollen waren ganz überwiegend bei Fördermaßnahmen festzustellen. Häufig wurde allerdings versäumt, in der Planungsphase (SMART-)Ziele festzulegen und Ausgangswerte zu ermitteln (s. auch Tz. 4.9).

**Beispiel:**

Bei einem Programm mit Sprachkursen für ausländische Mitbürger reicht es nicht aus festzustellen, ob die Veranstaltungen mit positiver Resonanz stattgefunden haben. Für das beabsichtigte Ziel „Steigerung der deutschen Sprachkenntnisse“ muss das zunächst vorhandene Sprachverständnis ermittelt werden. Und anschließend muss erhoben werden, ob Verbesserungen erreicht wurden.

- Zielerreichungskontrollen beschränkten sich vielfach auf die Frage, ob die in Verträgen aufgeführten Leistungen zu den vereinbarten Zeitpunkten erbracht wurden. Dies betraf im Besonderen Beschaffungsvorhaben. Die in Verträgen beschriebenen Leistungen dienen grundsätzlich nur dazu, ein Ziel zu erreichen. Sie selbst sind nicht das Ziel.

**Beispiel:**

Der Kauf von Kraftfahrzeugen kann dem Ziel dienen, bestimmte Transportkapazitäten zu gewährleisten. Die Kontrolle der Lieferung der Fahrzeuge alleine stellt deshalb keine ausreichende Zielerreichungskontrolle dar.

- Die Nachhaltigkeit als Teil der Erfolgskontrolle wurde in den geprüften Fällen nur ausnahmsweise untersucht. Lediglich im Bereich von Fördermaßnahmen und der Entwicklungszusammenarbeit waren verstärkte Ansätze erkennbar.

### Beispiel:

Im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit wird der Bau von Brunnen gefördert. Es reicht nicht aus festzustellen, dass die vorgesehene Anzahl von Brunnen gebaut wurde und die Bevölkerung momentan ausreichend mit Wasser versorgt wird. Bei der Prüfung der Nachhaltigkeit ist zu untersuchen, ob dieser Zustand auch Jahre später fortbesteht oder ob die Brunnen, z. B. wegen mangelnder Wartung von Pumpen, nicht mehr einsatzfähig sind.

### 5.2.4 Anforderungen des BWV/BRH

#### Zielerreichungskontrolle

- Die Behörden sollten die Zielerreichung in einem Soll-/Ist-Vergleich gegenüberstellen und den jeweiligen Grad der Zielerreichung nachvollziehbar ermitteln. Dies gilt gleichermaßen für Nutzwerte, wenn diese zur Anwendung kommen.
- Bei einer Änderung der Sach- und/oder Rechtslage sollte das Ergebnis einer Zielerreichungskontrolle auch Ausgangspunkt für die Prüfung sein, ob an den ursprünglichen (Teil-)Zielen noch festgehalten werden kann.
- Behörden sollten dem Aspekt der Nachhaltigkeit bei Zielen von finanzwirksamen Maßnahmen besondere Beachtung schenken. Aussagekräftige Daten sind zwingend erforderlich – auch wenn sie oftmals erst nach Jahren gewonnen werden können. Sie werden u. a. benötigt, um Erfahrungswerte für künftige Maßnahmen zu gewinnen.

Zum Untersuchungszeitpunkt s. auch Tz. 3.6.

### 5.3 Wirkungskontrolle

#### 5.3.1 Rechtsvorschriften/Empfehlungen des BMF

##### VV Nr. 2.2 zu § 7 BHO

„Im Wege der Wirkungskontrolle wird ermittelt, **ob die Maßnahme für die Zielerreichung geeignet und ursächlich war**. Hierbei sind alle beabsichtigten und unbeabsichtigten Auswirkungen der durchgeführten Maßnahme zu ermitteln.“

##### Arbeitsanleitung des BMF Abschnitt D III. 1. b) (Risiken)

„Hierbei sind alle ... Auswirkungen **einschließlich** eingetretener, in der Planungsphase nicht berücksichtigter, **Risiken** der durchgeführten Maßnahme ... zu ermitteln.“

Zur Risikobetrachtung s. auch Tz. 4.6.

## 5 Begleitende und abschließende Erfolgskontrollen

### Arbeitsanleitung des BMF Abschnitt D III. 1. b) (Umsteuerung)

„Stellt sich ... heraus, dass die verfolgte Handlungsalternative die vorgegebenen (Teil-)Ziele erfüllt hat ... , aber trotzdem ungeeignet war, das Hauptziel (z. B. eine politisch beabsichtigte Wirkung) zu erreichen, so sind die Gründe hierfür zu dokumentieren. Die daraus ableitbaren Erkenntnisse sind im Rahmen einer begleitenden Erfolgskontrolle für Umsteuerungsprozesse zu nutzen.“

Zur Dokumentation s. auch Tz. 3.10.

### 5.3.2 Spannungsfeld

- Die VV-BHO verpflichten Behörden und Einrichtungen, bei der Wirkungskontrolle zu prüfen, ob die Maßnahme für die Zielerreichung geeignet und ursächlich war. Die *Frage, wie die geforderte Kausalität festgestellt werden kann, bleibt offen.*
- *Bei der Wirkungskontrolle* kommt es nicht nur darauf an, welche Wirkungen von der Maßnahme selbst ausgingen. Eine besondere Schwierigkeit besteht darin, *auch externe Wirkungen*, die den angestrebten Erfolg unterstützen oder stören, mit *einzubeziehen*.
- Der *Aussagewert von Befragungen muss kritisch betrachtet werden.* Die Antworten sind oftmals von sachfremden Erwägungen beeinflusst. So können z. B. bei Fördermaßnahmen positive Antworten der Befragten als moralische Verpflichtung für die empfangenen Leistungen („Dankeschön“) gesehen werden.

### 5.3.3 Prüfungsfeststellungen und sonstige Erkenntnisse des BWV/BRH

- Wirkungskontrollen wurden nur in wenigen Fällen durchgeführt. Dabei handelte es sich in der Regel um externe Untersuchungen von Fördermaßnahmen. Vielen mit Erfolgskontrollen befassten Beschäftigten war nicht bekannt, wie Wirkungskontrollen vorzunehmen sind.
- Vorhandene Wirkungskontrollen beschränkten sich überwiegend darauf, die beabsichtigten Wirkungen der Maßnahmen zu untersuchen. Externe Wirkungen wurden regelmäßig nicht untersucht.
- Durchgeführte Erfolgskontrollen unterschieden meist nicht zwischen Zielerreichungs- und Wirkungskontrolle und verkannten dabei, dass diese Teilschritte aufeinander aufbauen.

### 5.3.4 Anforderungen des BWV/BRH

#### Wirkungskontrolle

- Behörden sollten zwischen Zielerreichungskontrollen und Wirkungskontrollen differenzieren und diese aufeinander aufbauend durchführen.
- Sie sollten bei ihren Untersuchungen sachfremde Erwägungen berücksichtigen und ausschließen (z. B. den subjektiven Gehalt bei Befragungen zu Fördermaßnahmen).
- Um externe Wirkungen in die Betrachtung einzubeziehen, sollten die Behörden in die Untersuchung einbeziehen:
  - Personengruppen oder Bereiche, auf die eine Maßnahme gewirkt hat,
  - Vergleichsgruppen oder -bereiche, die nicht von der Maßnahme erfasst wurden.
- Bei (finanziell) weniger bedeutsamen Maßnahmen sollte auf die Methoden der empirischen Sozialforschung zurückgegriffen werden, um Wirkungszusammenhänge festzustellen. Diese können von den Behörden – zumindest in vereinfachter Form – auch selbst angewendet werden.

## 5.4 Wirtschaftlichkeitskontrolle

### 5.4.1 Rechtsvorschriften/Empfehlungen des BMF

#### VV Nr. 2.2 zu § 7 BHO

„Mit der Wirtschaftlichkeitskontrolle wird untersucht, ob der Vollzug der Maßnahme im Hinblick auf den Ressourcenverbrauch wirtschaftlich war (**Vollzugswirtschaftlichkeit**) und ob die Maßnahme im Hinblick auf übergeordnete Zielsetzungen insgesamt wirtschaftlich war (**Maßnahmenwirtschaftlichkeit**).“

#### Arbeitsanleitung des BMF Abschnitt D III. 2. a)

#### **Vollzugswirtschaftlichkeit**

„Bei der Prüfung der Vollzugswirtschaftlichkeit wird festgestellt, ob die Maßnahme unter Berücksichtigung der Ergebnisse der Zielerreichungskontrolle mit dem in der Planungsphase antizipierten Ressourcenverbrauch durchgeführt wurde.

Dabei ist der Ressourcenverbrauch möglichst zu monetarisieren.

Die Abweichungen sind als Soll-Ist-Vergleich (geplante Werte/zum Zeitpunkt der Erfolgskontrolle erreichte Werte) festzuhalten. Wesentliche Abweichungen sind unter Berücksichtigung der Ergebnisse der Zielerreichungskontrolle zu erläutern. Soll auf Grund der Ergebnisse der begleitenden Erfolgskontrolle die Maßnahme gegenüber der ursprünglichen Planung wesentlich verändert werden, ... ist eine neue Wirtschaftlichkeitsuntersuchung durchzuführen. Darin sind die zum aktuel-



## 5 Begleitende und abschließende Erfolgskontrollen

len Entscheidungszeitpunkt möglichen Handlungsalternativen zu ermitteln und gegenüberzustellen ...

Auf eine Kapitalwertberechnung, das heißt Diskontierung der tatsächlichen Ein- und Auszahlungen [Anm.: Bei der abschließenden Erfolgskontrolle], kann verzichtet werden, soweit keine zeitlichen Verschiebungen der Zahlungen im Vergleich zur ursprünglichen Planung erfolgt sind.“

Arbeitsanleitung des BMF Abschnitt D III. 2. b)

### Maßnahmenwirtschaftlichkeit

„Bei der Prüfung der Maßnahmenwirtschaftlichkeit geht es darum ... festzustellen, ob die Maßnahme im Hinblick auf die Hauptziele insgesamt wirtschaftlich war. ... Hierzu wird das Verhältnis aller positiven und negativen Auswirkungen betrachtet, die mit der Maßnahme verbunden waren. Die Prüfung der Maßnahmenwirtschaftlichkeit empfiehlt sich **bei gesamtwirtschaftlichen Verfahren**.“

#### 5.4.2 Spannungsfeld

- *Jede Veränderung von Zahlungen während des Betrachtungszeitraums beeinflusst den für die Entscheidung – für oder gegen eine Maßnahme – bedeutsamen Kapitalwert. Die bloße Darstellung der absoluten Zahlbeträge lässt grundsätzlich keine Beurteilung zu, ob eine andere Entscheidungsvariante wirtschaftlich gewesen wäre.<sup>20</sup> Der beabsichtigte Erfahrungsgewinn ist ohne diese Information nur begrenzt. Im Übrigen stellt diese vom BMF beschriebene Verfahrensweise auch keine Vereinfachung dar. Bei Verwendung der in der Planungsphase erstellten Berechnungen müssen zur Diskontierung lediglich die Soll- durch die Ist-Zahlungen ersetzt werden.*
- *Wichtig ist, dass bei der Prüfung der Ressourcenverwendung auch Regiekosten<sup>21</sup> der Maßnahme einbezogen werden. Um festzustellen, ob die Steuerung der Maßnahme selbst wirtschaftlich war, ist eine Relation zwischen diesen Regiekosten und den weiteren Kosten für die Maßnahme herzustellen.*

#### 5.4.3 Prüfungsfeststellungen und sonstige Erkenntnisse des BWV/BRH

Bei abschließenden Erfolgskontrollen wurde häufig keine Wirtschaftlichkeitskontrolle vorgenommen, insbesondere bei Beschaffungsmaßnahmen. Begründet wurde dies regelmäßig mit dem damit verbundenen Aufwand, welchem – nach Abschluss der Maßnahme – kein Nutzen mehr gegenüber stehen würde. Ausnahmen gab es bei größeren Fördermaßnahmen, bei denen Externe beauftragt wurden.

---

<sup>20</sup> Z. B. bei eingetretenen Preissteigerungen.

<sup>21</sup> Kosten, die für die Leitung bzw. Steuerung der Maßnahme anfallen.

#### 5.4.4 Anforderungen des BWV/BRH

##### **Wirtschaftlichkeitskontrolle**

- Hat sich bei der begleitenden Erfolgskontrolle ein wesentlicher Änderungsbedarf der Maßnahme gegenüber der Planung gezeigt, sollte eine neue Wirtschaftlichkeitsuntersuchung mit allen relevanten Handlungsalternativen vorgenommen werden.
- Behörden sollten eine abschließende Kontrolle der Vollzugswirtschaftlichkeit vornehmen. Die Kapitalwertberechnungen von Maßnahmen der Planungsphase sollten hierbei auf der Basis von Ist-Zahlen fortgeschrieben und Abweichungen erläutert werden.
- Abschließende Kontrollen dienen dem Erfahrungsgewinn, auch für künftige Maßnahmen. Sie dürfen nicht mit der pauschalen Begründung unterbleiben, dass damit Aufwand verbunden<sup>22</sup> und ein Nachsteuern bei dieser Maßnahme nicht mehr möglich sei.
- Die Prüfung der Maßnahmenwirtschaftlichkeit kann auf Maßnahmen mit gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen beschränkt werden.

---

<sup>22</sup> Ggf. durch die Beauftragung Externer.

# Anlagen

- Anlage 1: Bemerkungen des Bundesrechnungshofes 2007 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes, Bundestagsdrucksache 16/7100 vom 21. November 2007, Teil I, Nr. 3
- Anlage 2: Beschlussempfehlung und Bericht des Haushaltsausschusses (8. Ausschuss) zu der Unterrichtung durch den Bundesrechnungshof – Drucksache 16/7100 – Bemerkungen des Bundesrechnungshofes 2007, Bundestagsdrucksache 16/9640 vom 18. Juni 2008, Teil I, Nr. 3
- Anlage 3: Allgemeine Verwaltungsvorschriften zu § 7 Bundeshaushaltsordnung in der Fassung vom 24. September 2012 (veröffentlicht im Gemeinsamen Ministerialblatt vom 22. November 2012, S. 1170 ff.)
- Anlage 4: Arbeitsanleitung Einführung in Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen, Anlage zum Schreiben des Bundesministeriums der Finanzen vom 12. Januar 2011 – II A 3-H 1012-10/08/10004 (veröffentlicht im Gemeinsamen Ministerialblatt vom 11. Februar 2011, S. 76 ff.)

# **Anlage 1**

## **Bemerkungen 2007**

zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes\*

---

\* Bundestagsdrucksache 16/7100 vom 21. November 2007, Teil I, Nr. 3

### **3 Verantwortungsvoller Umgang mit Haushaltsmitteln erfordert mehr und bessere Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen**

#### **3.0**

*Das Handeln der öffentlichen Verwaltung hat sich stets am Grundsatz der Wirtschaftlichkeit auszurichten. Das Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland räumt dem Gebot der Wirtschaftlichkeit Verfassungsrang ein. Die Bundeshaushaltsordnung verpflichtet die Verwaltung, für alle finanzwirksamen Maßnahmen angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen zu erstellen.*

*Der Bundesrechnungshof hat im Jahre 2006 Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen in der Bundesverwaltung übergreifend geprüft. Er hat festgestellt, dass die geprüften Behörden der Verpflichtung, eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung in der Planungs- und Entscheidungsphase für eine finanzwirksame Maßnahme durchzuführen, größtenteils nicht oder zumindest nicht vollumfänglich nachgekommen sind. So blieben fast 85 % der von den Bundesministerien und den nachgeordneten Behörden gemeldeten finanzwirksamen Maßnahmen ohne Wirtschaftlichkeitsuntersuchung im Sinne der Bundeshaushaltsordnung. Ferner hat der Bundesrechnungshof zahlreiche methodische Defizite bei Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen vorgefunden. Schwachstellen wiesen auch die Organisation und die Wahrnehmung von Verantwortlichkeiten sowie die Verwendung der Ergebnisse von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen im Entscheidungsprozess auf.*

*Es bedarf nach Auffassung des Bundesrechnungshofes dringend eines wachsenden Bewusstseins, dass jedem Mitteleinsatz eine systematische und sorgfältige Auseinandersetzung mit den wirtschaftlichen Auswirkungen und eine nachvollziehbare Auswahl der vorteilhaftesten Lösung vorausgehen müssen. Der Bundesrechnungshof hält es ferner für notwendig, dass die Bundesregierung die Weiterentwicklung des Regelungs- und Orientierungsrahmens für Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen unter der Federführung des Bundesministeriums der Finanzen alsbald einleitet, um die aufgezeigten Defizite zu beseitigen. Dabei sollte sie insbesondere darauf achten, übergreifende und für einzelne Formen finanzwirksamer Maßnahmen geltende Regelungen zu verdeutlichen und miteinander zu verzahnen. Sie sollte zudem alle Möglichkeiten nutzen, der Verwaltung die notwendigen Grundlagen und Instrumente für methodisch sachgerechte und vergleichbare Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen an die Hand zu geben, die Qualifikation in diesem Bereich zu verbessern und die Verantwortlichkeiten klar zu regeln.*

### **3.1 Wirtschaftlichkeit als Grundprinzip staatlichen Handelns**

Das Handeln der öffentlichen Verwaltung hat sich stets am Grundsatz der Wirtschaftlichkeit auszurichten. Das Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland räumt in Artikel 114 Abs. 2 dem Gebot der Wirtschaftlichkeit Verfassungsrang ein; es erhebt den Wirtschaftlichkeitsgrundsatz zugleich zu einem zentralen Maßstab der Prüfungstätigkeit des Bundesrechnungshofes.

Eine grundlegende Voraussetzung, um Haushaltsmittel wirtschaftlich einsetzen zu können, ist die Durchführung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen. Sie dienen der systematischen Klärung, ob eine vorgesehene finanzwirksame Maßnahme ein politisches oder gesellschaftliches Ziel erreicht, ob die dabei eingesetzten Ressourcen und das Ergebnis in einem vorteilhaften Verhältnis zueinander stehen und ob sich der Mitteleinsatz auf ein Minimum beschränkt. Bereits in der Planungs- und Entscheidungsphase sollen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen Aufschluss darüber geben, über welche Handlungsalternativen die Verwaltung verfügt und welche dieser Alternativen unter Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkten vorzuziehen ist. So lässt sich beispielsweise nur über eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung verlässlich bewerten, ob es vorteilhaft ist, Fahrzeuge zu kaufen, zu leasen oder zu mieten. Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen können zudem wesentlich dazu beitragen, Entscheidungen der Verwaltung transparent und für Außenstehende nachvollziehbar zu machen.

Der Bundesrechnungshof hat im Jahre 2006 Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen in der Bundesverwaltung übergreifend geprüft. Insgesamt 15 Bemerkungsbeiträge (s. Tabelle) beruhen auf Prüfungen, bei denen der Bundesrechnungshof sich u. a. auch näher mit der Frage befasst hat, ob, in welchem Umfang und auf welche Weise die Verwaltung Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchgeführt hat. Ähnliche Fragestellungen verfolgt der Bundesrechnungshof auch in vielen weiteren Prüfungsvorhaben.

### 3 Verantwortungsvoller Umgang mit Haushaltsmitteln

#### Bemerkungen mit Bezug zum Thema Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen

Nr. der Bemerkung	Seite	Geprüfte Stelle	Bezug der Bemerkung zum Thema Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen
61	229	BMI, BMWi	Umfassende Wirtschaftlichkeitsuntersuchung für die Einführung der elektronischen Vergabe erst nach Empfehlung des Bundesrechnungshofes durchgeführt.
4	133	AA	Entscheidungen über Liegenschaften im Ausland ohne Prüfung von Handlungsalternativen und ohne Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen getroffen.
9	143	BMI (Bundespolizei)	Möglichkeit privater Leistungserbringung bei Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen für die Beschaffung von Dienstkleidung und persönlicher Ausrüstung vernachlässigt.
30	180	BMVg (Marine)	Aufträge zur Pflege und Änderung der Hard- und Software für Fregatten ohne Wirtschaftlichkeitsuntersuchung vergeben.
84	253	BMVg	Handlungsalternativen zum ÖPP-Projekt HERKULES vor Durchführung der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung ausgeschlossen.
64	232	BMI (Bundespolizei)	Reservebestand von IT-Geräten ohne Risikoanalyse und Wirtschaftlichkeitsuntersuchung festgelegt.
35	189	BMVg	Aufträge für gewerbliche Luftabfertigungsleistungen ohne Wirtschaftlichkeitsuntersuchung vergeben.
37	193	BMVg (Luftwaffe)	Wegen erheblicher Mängel bei der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung für den Betrieb einer Luftwaffenschule Privatisierungslösung bevorzugt.
17	159	Deutsche Rentenversicherung Bund	Bei der Planung von zwei Verwaltungsgebäuden überhöhten Raumbedarf zugrunde gelegt und Wirtschaftlichkeit alternativer Nutzungsformen nicht geprüft.
80	249	BMVBS	Bau von Verkehrsbeeinflussungsanlagen auf überholter Datengrundlage geplant.
27	175	BMVBS	Unzutreffend ermittelte Baunutzungskosten erschweren Beurteilung der Wirtschaftlichkeit von Bauvorhaben.
10	145	Deutsches Patent- und Markenamt	Bei Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen zur Miete von IT zu kurze Nutzungsdauer zugrunde gelegt.
65	233	BMI (Koordinierungs- und Beratungsstelle der Bundesregierung für Informationstechnik)	Notwendigkeit von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei Prüfung des Wechsels von Softwaresystemen auf Empfehlung des Bundesrechnungshofes stärker verdeutlicht.
58	226	BKM (Deutsche Nationalbibliothek)	Trotz klarer Vorgaben auf die Durchführung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen für IT-Vorhaben verzichtet.
69	239	verschiedene Ressorts	Vor der Entscheidung über die Art und Weise der Erledigung von bündelungsfähigen Querschnittsaufgaben sollten Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchgeführt werden.

Gegenstand des übergreifenden Prüfungsthemas sind die Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen, die in der Planungs- und Entscheidungsphase von finanzwirksamen Maßnahmen zu erstellen sind. Ihnen kommt eine herausragende Bedeutung zu, da Fehleinschätzungen in dieser Phase die öffentlichen Haushalte oftmals über einen sehr langen Zeitraum belasten.

## **3.2 Grundlagen für Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen**

### **3.2.1 Rechtliche Grundlagen**

§ 7 der Bundeshaushaltsordnung (BHO) konkretisiert das im Grundgesetz verankerte Wirtschaftlichkeitsprinzip für die Bundesverwaltung. Ähnliche Regelungen finden sich z. B. in den Landeshaushaltsordnungen oder im Sozialgesetzbuch. § 7 Abs. 2 der BHO verpflichtet die Verwaltung, für alle finanzwirksamen Maßnahmen angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen. Die Vorschrift verweist in ihrer seit September 2005 geltenden Fassung ausdrücklich auf die Notwendigkeit, den Risikoaspekt bei Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen zu beachten.

Diese allgemeinen Vorgaben werden durch Verwaltungsvorschriften (VV) und eine vom Bundesministerium der Finanzen (Bundesministerium) im Jahre 1995 herausgegebenen „Arbeitsanleitung Einführung in Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen“ (Arbeitsanleitung) mit spezifischen Handlungsanweisungen, Erläuterungen und Mindestanforderungen ergänzt.

### **3.2.2 Methodische Grundlagen**

Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen müssen alle für eine objektive und transparente Entscheidungsfindung relevanten Informationen berücksichtigen. Dabei ist ein systematisches, vergleichbares und nachvollziehbares Vorgehen sicherzustellen. Die dazu notwendigen Schritte reichen von der Bedarfsanalyse und der Ermittlung geeigneter Handlungsalternativen über die Wirtschaftlichkeitsrechnung bis hin zur abschließenden Bewertung der Untersuchungsergebnisse. Der gesamte Erkenntnis- und Entscheidungsprozess ist nachvollziehbar zu dokumentieren.

Wo immer die hierfür erforderlichen Daten verfügbar sind, steht im Mittelpunkt der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung die Wirtschaftlichkeitsrechnung, die sich an betriebswirtschaftlichen Grundlagen orientiert. Dabei ist stets zu beachten, dass für die Verwaltung – anders als in der Privatwirtschaft – nicht die Investition, die zu dem höchsten Mittelrückfluss führt, im Vordergrund steht, sondern diejenige, durch die man ein politisches oder gesellschaftliches Ziel am besten erreicht. Der Bundesrechnungshof hat in seiner Analyse den Schwerpunkt auf die Wirtschaftlichkeitsrechnung gelegt, ohne dabei die Bedeutung der anderen Aspekte der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung, z. B. der Bedarfsanalyse oder der Zielbeschreibung, zu relativieren. Diese Aspekte können ebenfalls von wesentlicher Bedeutung für die Sicherstellung eines wirtschaftlichen Vorgehens sein. So zeigt Bemerkung



### 3 Verantwortungsvoller Umgang mit Haushaltsmitteln

Nr. 17, wie eine fehlerhafte Bedarfsanalyse zu einer unzureichenden Entscheidungsgrundlage und zur Unwirtschaftlichkeit der Maßnahme führen kann. Der Verwaltung stehen im Wesentlichen die folgenden Methoden für die Wirtschaftlichkeitsrechnung zur Verfügung:

- **Kapitalwertmethode,**
- **Kostenvergleichsrechnung,**
- **Nutzwertanalyse** und
- **Kosten-Nutzen-Analyse.**

Insbesondere die **Kapitalwertmethode** ist für ein breites Spektrum von Anwendungsfällen geeignet. Nach der Arbeitsanleitung des Bundesministeriums soll sie immer dann angewendet werden, wenn sich über längere Zeiträume erstreckende Maßnahmen in ihrer Wirkung auf den Bundeshaushalt zu untersuchen sind. Die Methode bewertet die einzelnen Handlungsalternativen nach ihren finanziellen Auswirkungen, indem sie den Gegenwartswert (Barwert) aller künftigen Ein- und Auszahlungen bestimmt. Dieses Verfahren macht die einzelnen Handlungsalternativen zum Zeitpunkt der Entscheidungsfindung vergleichbar. Mathematisch wird dies dadurch erreicht, dass künftige Zahlungen auf ihren aktuellen Wert abgezinst werden.

Für Maßnahmen mit geringer finanzieller Bedeutung ohne langfristige Auswirkungen kann hilfsweise die **Kostenvergleichsrechnung** angewandt werden. Diese Methode vergleicht die periodisch anfallenden Kosten miteinander. Voraussetzung für ihren Einsatz ist die Verfügbarkeit von Kostendaten, die insbesondere bei kalkulatorischen Größen wie Abschreibungen von Zahlungsdaten abweichen. Kostenbezogene und zahlungsbezogene Betrachtungsweisen dürfen nicht in einer Rechnung vermischt werden.

Eine **Nutzwertanalyse** kann die oben genannten monetären Bewertungen dann ergänzen, wenn auch diejenigen Wirkungen einer Maßnahme berücksichtigt werden müssen, die sich nicht in Zahlungsströmen niederschlagen oder in Geldeinheiten bewerten lassen. Dies ist beispielsweise dann der Fall, wenn Handlungsalternativen zu vergleichen sind, die in unterschiedlichem Maß zur Erreichung der von der Verwaltung zu verfolgenden Ziele beitragen.

Werden monetäre Betrachtungen um Nutzenaspekte ergänzt, kommt es wesentlich darauf an, beide Aspekte zu einer eindeutigen und nachvollziehbaren Entscheidungsgrundlage zusammenzuführen. Einen Ansatzpunkt hierfür bietet das für die Bundesverwaltung entwickelte computergestützte Verfahren WiBe,<sup>1</sup> das sich auf die methodischen Grundlagen der Kapitalwertmethode und der Nutzwertanalyse stützt. Die WiBe wurde ursprünglich für Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen im IT-Bereich konzipiert. Das Verfahren lässt sich aber bei sachgerechter Handhabung auch bei zahlreichen anderen Fragestellungen einsetzen.

Eine wichtige Rolle spielt die gemeinsame Betrachtung von Kosten- und Nutzengrößen dann, wenn gesamtwirtschaftliche Aspekte einzubeziehen sind. **Kosten-Nutzen-Analysen**, die die Wirkung von Investitionen auf gesamtwirtschaftliche Größen wie Beschäftigung und regionale Wirtschaftsentwicklung einbeziehen, liegen beispielsweise den Entscheidungen über große Verkehrsinfrastrukturprojekte

---

<sup>1</sup> Vgl. WiBe 4.0, Empfehlung zur Durchführung von Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen in der Bundesverwaltung, insbesondere beim Einsatz der IT, Version 4.0, Schriftenreihe der KBSt, Band 68, August 2004.

zugrunde. Für diese Fragestellungen wurden besondere Verfahrensformen entwickelt; sie sind in der folgenden Darstellung, die sich auf einzelwirtschaftliche Betrachtungen konzentriert, nicht berücksichtigt.

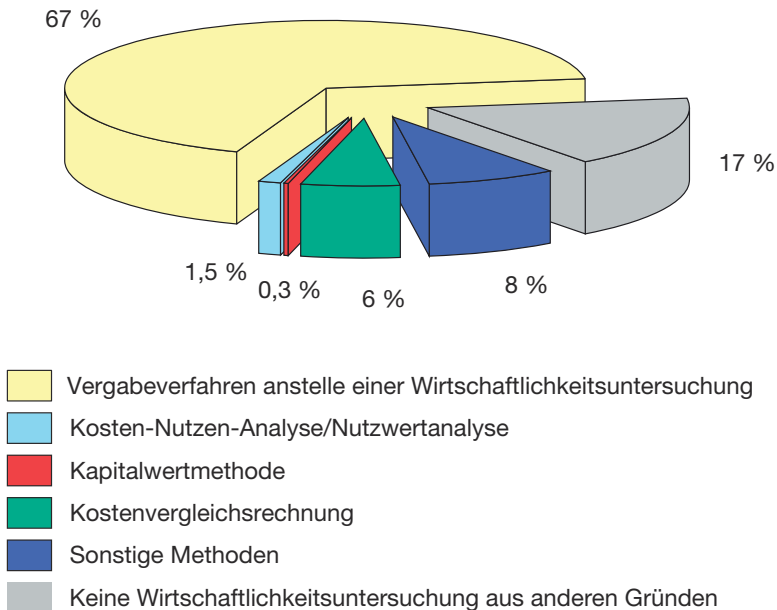
### 3.3 Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen in der Verwaltungspraxis

#### 3.3.1 Sachgerechte Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen sind die Ausnahme

Der Bundesrechnungshof hat in einer querschnittlichen Prüfung bei Bundesministerien und nachgeordneten Behörden abgefragt, wie viele finanzwirksame Maßnahmen mit einem Volumen von über 50 000 Euro sie in den Jahren 2000 bis 2003 veranlasst haben und in welchem Maße sie dabei Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen zugrunde gelegt hatten. Die Abfrage sollte zudem darüber Aufschluss geben, welche Methode die Behörden für ihre Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen angewandt und wie sie Verantwortlichkeiten und organisatorische Abläufe geregelt hatten.

Die Auswertung der Daten von mehr als 40 000 finanzwirksamen Maßnahmen ergab folgende Verteilung (s. Abbildung):

**Häufigkeit von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen und der dabei angewandten Methoden bei finanzwirksamen Maßnahmen des Bundes**



### 3 Verantwortungsvoller Umgang mit Haushaltsmitteln

Die statistische Auswertung der dem Bundesrechnungshof vorliegenden Daten ermöglicht keinen vollständigen und abschließenden Überblick über Art und Häufigkeit von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen in der gesamten Bundesverwaltung. Sie erlaubt jedoch Rückschlüsse auf einige wesentliche Grundtendenzen der gegenwärtigen Praxis in der Bundesverwaltung, die durch vielfältige einzelne Erkenntnisse des Bundesrechnungshofes untermauert sind.

Danach ist die Bundesverwaltung ihrer gesetzlichen Pflicht, in der Planungs- und Entscheidungsphase von finanzwirksamen Maßnahmen eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zu erstellen, in der weit überwiegenden Anzahl der Fälle nicht oder zumindest nicht vollständig nachgekommen. So blieben fast 85 % der dem Bundesrechnungshof gemeldeten finanzwirksamen Maßnahmen ohne Wirtschaftlichkeitsuntersuchung im Sinne von § 7 BHO. Die Bemerkungen der Nr. 4, 9, 30, 64, 35, 80, 58, 69 geben Beispiele fehlender oder fehlerhafter Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen.

Die Behörden, die keine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung vorgenommen hatten, führten zumeist zur Begründung an, sie hätten die Wirtschaftlichkeit der Maßnahme durch die Auswahl des wirtschaftlichen Angebotes in einem Vergabeverfahren sichergestellt. Dabei verkannten sie jedoch, dass die Ausschreibung einer Leistung in aller Regel voraussetzt, dass die Verwaltung sich bereits zuvor für eine unter mehreren Handlungsmöglichkeiten entschieden hat. Gerade eine solche Entscheidung erfordert aber eine nachvollziehbare Bewertung der Wirtschaftlichkeit aller zur Verfügung stehenden Alternativen. So ist zwar eine Ausschreibung der richtige Weg, um bei dem Kauf von Geräten die Auswahl des günstigsten Anbieters zu gewährleisten, sie lässt aber die Frage unbeantwortet, ob beispielsweise eine Anmietung vorteilhafter gewesen wäre.

In zahlreichen Fällen räumten die befragten Behörden ein, Entscheidungen über finanzwirksame Maßnahmen bewusst ohne vorangegangene Wirtschaftlichkeitsuntersuchung getroffen zu haben. Zur Begründung führten sie an, dass wegen politischer Vorgaben, bestehender Sachzwänge oder „offenkundiger Wirtschaftlichkeit“ ohnehin keine sinnvolle Alternative zu dem beabsichtigten Vorgehen erkennbar gewesen sei. Bei näherer Betrachtung der zugrunde liegenden Fälle stellte der Bundesrechnungshof zumeist fest, dass durchaus wirtschaftliche Alternativen bestanden, die die Behörden vor ihrer Entscheidung in Betracht hätten ziehen müssen. Eine Entscheidung wird dem Wirtschaftlichkeitsgrundsatz nicht gerecht, wenn sie nicht alle grundsätzlich infrage kommenden Lösungsmöglichkeiten und deren finanziellen Auswirkungen umfassend berücksichtigt. Dies gilt nach Auffassung des Bundesrechnungshofes auch im Falle politischer Vorgaben. Denn es ist Aufgabe der Verwaltung, den Entscheidungsträgern alle Handlungsoptionen und ihre wirtschaftlichen Folgen aufzuzeigen. Die Bemerkungen Nr. 4, 84, 64 und 65 zeigen, dass die Verantwortlichen Handlungsalternativen oftmals nicht ausreichend geprüft hatten.

### **3.3.2 Methodische Schwachstellen bei Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen beseitigen**

#### **3.3.2.1 Richtige Methode für die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung wählen**

Die Untersuchungen des Bundesrechnungshofes haben gezeigt, dass die Kenntnis der angemessenen Methoden für Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen innerhalb der Bundesverwaltung unterschiedlich ausgeprägt ist. Die derzeit in der Praxis verfolgten Lösungsansätze weichen zudem deutlich von den bestehenden methodischen Vorgaben ab. Die Arbeitsanleitung des Bundesministeriums zeigt zwar die infrage kommenden Methoden für ein breites Spektrum finanzwirksamer Maßnahmen auf. Zur Frage, nach welchen Kriterien das angemessene und sachgerechte Verfahren auszuwählen ist und wie eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung bei den oftmals komplexen Problemstellungen des Verwaltungshandelns ausgestaltet werden sollte, gibt sie den Anwendern jedoch nur wenig konkrete Hilfe an die Hand. Dementsprechend hat der Bundesrechnungshof zahlreiche methodische Fehler in Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen, unterschiedliche Vorgehensweisen bei gleichgelagerten Fällen und eine Vielfalt von in einzelnen Behörden selbst entwickelten, in der Regel IT-gestützten Rechenmodellen vorgefunden.

Die richtige Auswahl der Methode ist weit mehr als nur eine reine Verfahrensfrage: Sie bestimmt die Aussagefähigkeit der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung und damit ihre Eignung als Entscheidungsgrundlage. Die Kapitalwertmethode stellt bei sachgerechter Anwendung sicher, dass alle die Wirtschaftlichkeit beeinflussenden Faktoren unabhängig vom Zeitpunkt ihrer Wirkung angemessen berücksichtigt werden können. Sie hat jedoch nach den Prüfungsergebnissen des Bundesrechnungshofes in der Praxis bisher nur eine geringe zahlenmäßige Bedeutung. Eine Ausnahme stellen Investitionen im IT-Bereich dar, denen eine auf der Kapitalwertmethode beruhende Berechnung nach dem WiBe-Verfahren vorausgehen muss (vgl. Bemerkung Nr. 58). Die bestehenden methodischen Unsicherheiten bei der Anwendung der Kapitalwertmethode haben dazu beigetragen, dass die als Hilfsverfahren für begrenzte Anwendungsbereiche vorgesehene Kostenvergleichsrechnung vorrangig angewendet wird.

Die Verwaltung muss insgesamt stärker als bisher in die Lage versetzt werden, die im Einzelfall angemessene Methode der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung anzuwenden. Häufig ist dies die Kapitalwertmethode. Ein Beitrag hierzu kann die Bereitstellung IT-gestützter Hilfsmittel, z. B. der WiBe, sein. Gleichwohl ist auch diese kein Garant für eine fehlerfreie Vorgehensweise, wie die Bemerkung Nr. 65 zeigt.

Die Nutzwertanalyse zur Bewertung der Wirtschaftlichkeit anhand nicht monetärer Faktoren erfordert nach den Erfahrungen des Bundesrechnungshofes besondere Sorgfalt. Dies liegt daran, dass Nutzenbewertungen subjektiver und grundsätzlich missbrauchsanfälliger sind als monetäre Größen. So hat der Bundesrechnungshof eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung in der Bundesverwaltung vorgefunden, bei der das Nutzenkriterium „Akzeptanz bei den Beteiligten“ von ausschlaggebender Bedeutung war und damit die zuvor gewünschte Lösung als wirtschaftlich auswies. In anderen Fällen gab die Nutzenbewertung den Ausschlag für die Wahl der teuersten Alternative, ohne dass ausreichend transparent wurde, welcher Vorteil die erheblichen Mehrausgaben rechtfertigte.

### 3 Verantwortungsvoller Umgang mit Haushaltsmitteln

Eine Nutzenbewertung ist dann angezeigt, wenn die Handlungsalternativen in ihrem Beitrag zur Erreichung der von der Verwaltung definierten Ziele deutlich voneinander abweichen. Daher ist es in diesen Fällen wichtig, dass die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung transparent darstellt, welche Ziele für die Bewertung ausschlaggebend sind. Die Nutzenbewertung muss sich dann streng an diesen Zielen orientieren und auch für Dritte muss erkennbar sein, wie der Nutzen die Entscheidung beeinflusst hat. Zudem ist von entscheidender Bedeutung, dass Zahlungs- und Nutzendaten gesondert ausgewiesen und dann in sachgerechter Weise zueinander in Beziehung gesetzt werden.

Wo immer möglich, sollten sowohl der Ressourcenverbrauch als auch die erzielbaren Vorteile monetär dargestellt werden. Dies bietet die Gewähr für eine auch für Dritte nachvollziehbare Bewertung der Wirtschaftlichkeit. Deren Bedeutung zeigt auch der in Bemerkung Nr. 61 dargestellte Fall, bei dem erst auf Empfehlung des Bundesrechnungshofes eine umfassende, monetäre Analyse durchgeführt wurde.

#### 3.3.2.2 Auswahl der Parameter sorgfältig festlegen

Eine entscheidende Rolle spielt die Wahl der dem Rechenverfahren zugrunde liegenden Parameter. Dies gilt insbesondere für die Kapitalwertmethode, deren Ergebnis sehr stark von dem für die Abzinsung der zukünftigen Werte verwendeten Kalkulationszinssatz und dem gewählten Betrachtungszeitraum abhängt.

Zur Wahl des Zinssatzes gibt das Bundesministerium in der Regel einmal jährlich für die Bundesverwaltung verbindliche Werte bekannt. Es ermittelt auf der Grundlage der Finanzierungskosten des Bundes der letzten fünf Jahre einen Durchschnittszinssatz als nicht preisbereinigten (nominalen) Kalkulationszinssatz. Zusätzlich errechnet es hieraus einen realen Kalkulationszins, der um durchschnittliche Preissteigerungsraten der Vergangenheit bereinigt ist. Er soll nach Auffassung des Bundesministeriums vorrangig verwendet werden, um die wegen der Unsicherheit der Preisentwicklung schwierige Schätzung künftiger Zahlungen vermeiden zu können. Für die Bewertung der Wirtschaftlichkeit alternativer Finanzierungen verweist das Bundesministerium auf die von der Bundesbank veröffentlichten Marktzinssätze für Bundesanleihen verschiedener Laufzeiten (sog. Zinsstrukturkurve).

Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass die Vorgaben des Bundesministeriums nicht ausreichen, um Fehler und Unsicherheiten bei der Parameterwahl zu vermeiden. Die Behörden verwendeten Real- und Nominalzinssätze häufig im falschen Zusammenhang. Reale Zinssätze wählten sie auch dann, wenn zukünftige Ausgaben bereits der Höhe nach feststanden. Umgekehrt verwendeten sie den Nominalzinssatz für Zahlungsreihen, bei denen der Effekt künftiger Preissteigerungen nicht berücksichtigt war. Die Zinsstrukturkurve, die das Bundesministerium für alternative Finanzierungen vorgesehen hat, fand selbst dann keine Anwendung, wenn andere Finanzierungsquellen als die übliche Kreditaufnahme genutzt wurden.

Erhebliche methodische Unsicherheiten hat der Bundesrechnungshof auch bei der Wahl der Betrachtungszeiträume vorgefunden. Sie waren häufig nicht an einer realistisch geschätzten Nutzungsdauer z. B. von Gebäuden oder anderen Vermögenswerten orientiert. Ein Beispiel hierfür gibt Bemerkung Nr. 10. Einzelne Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen verglichen Handlungsalternativen mit unter-

schiedlicher Laufzeit, ohne auf die Vergleichbarkeit der Ergebnisse zu achten. In vielen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen fehlten Angaben über die nach dem Betrachtungszeitraum verbleibenden Restwerte völlig.

Der Bundesrechnungshof hält es für unverzichtbar, durch die richtige Festlegung der Parameter eine wesentliche Voraussetzung für sachgerechte Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen zu schaffen. Die bestehenden Vorgaben bedürfen dabei der Präzisierung und Weiterentwicklung. So sollten die Anwender einheitlich dazu angehalten werden, den nominalen Zinssatz zu verwenden und – ggf. auf der Grundlage von Orientierungsgrößen für künftige Preiserwartungen – künftige Zahlungen so verlässlich wie möglich zu schätzen. Es sollte zudem stärker bewusst gemacht werden, dass der Kalkulationszinssatz stets die Finanzierungskosten des Bundes widerspiegelt. Denn jede finanzwirksame Maßnahme wirkt sich unmittelbar auf die Höhe der Verschuldung aus. Eine starke Abweichung des Kalkulationszinssatzes von den aktuellen Finanzierungsbedingungen des Bundes, wie sie für den vom Bundesministerium vorgegebenen Durchschnittszinssatz nicht auszuschließen ist, kann die Aussagekraft von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen beeinträchtigen. Dies gilt vor allem dann, wenn Alternativen mit privatwirtschaftlichen Finanzierungskomponenten, beispielsweise Öffentlich Private Partnerschaften (ÖPP), einbezogen werden. Hier kommt es in besonderem Maße darauf an, die Kapitalwertberechnung zeitnah an der Zinsentwicklung am Kapitalmarkt auszurichten. Dabei ist dafür Sorge zu tragen, dass die vom Bundesministerium für diese Fälle empfohlenen laufzeitabhängigen Kalkulationszinssätze, die den unterschiedlichen zeitlichen Finanzierungserfordernissen des Projekts Rechnung tragen (Zinsstrukturkurve), in der Praxis auch verwendet werden.

### **3.3.2.3 Solide Datenbasis schaffen**

Die Ermittlung insbesondere von Ausgaben- und Kostengrößen für Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen empfanden die befragten Behörden oftmals als schwierig, weil ihnen keine belastbaren Daten zur Verfügung standen. Bemerkung Nr. 27 zeigt ein Beispiel, bei dem die Verantwortlichen die Daten unzureichend erfassen. Ein wesentlicher Grund für fehlende Daten ist, dass viele Behörden noch nicht über ein ausreichend entwickeltes System der Kosten- und Leistungsrechnung verfügen. Hilfsweise ermittelte Daten wiesen immer wieder methodische Fehler auf.

Ebenso erwies sich die Schätzung künftiger Ausgaben- und Kostengrößen als problematisch. Auch wurden nicht immer alle relevanten Faktoren berücksichtigt. Vor allem wurden bei Privatisierungsentscheidungen die anfallenden Ausgaben für auch nach Wegfall der Aufgabe zu beschäftigendes Personal (sog. Remanenzkosten) ganz oder teilweise außer Acht gelassen. Ein Beispiel hierfür findet sich in der Bemerkung Nr. 37. Ebenso sahen viele Behörden Ausgaben und Kosten mit dem Argument als nicht relevant an, dass diese unvermeidbar und deshalb bei der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung nicht zu berücksichtigen seien.

Ein weiteres Problem im Zusammenhang mit der Kapitalwertmethode stellte die Vermischung von Kosten- und Zahlungsgrößen dar. So wurden Kosten, wie z. B. Rückstellungen für künftige Risiken, fälschlicherweise als Auszahlungen mit in die Wirtschaftlichkeitsrechnung einbezogen. Ferner stellte der Bundesrechnungshof fest, dass Behörden nur die im eigenen Geschäftsbereich anfallenden Belastungen oder Einsparungen berücksichtigten. Auswirkungen auf den Gesamthaushalt ließen sie hingegen außer Acht.

### 3 Verantwortungsvoller Umgang mit Haushaltsmitteln

In eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung müssen alle Informationen einfließen, die für die Erfassung des Ressourceneinsatzes und des Ergebnisses einer Maßnahme von Bedeutung sind. Alle einer Maßnahme zuzuordnenden finanziellen Wirkungen sind dabei auf der Grundlage nachvollziehbarer Schätzungen einzubeziehen. Ein Grundproblem stellt dabei eine ausschließlich auf das eigene Ressort oder die eigene Behörde bezogene Sichtweise bei der Entscheidungsfindung dar. Eine Handlungsalternative, die aus Einzelsicht wirtschaftlich ist, kann aus Bundessicht unwirtschaftlich sein. So könnte beispielsweise die Beschränkung der Alternativenwahl für die Unterbringung einer Behörde dazu führen, dass eine Mietlösung wirtschaftlich erscheint und realisiert wird, obwohl sie im Vergleich zur Nutzung eines bundeseigenen Grundstücks unwirtschaftlich wäre.

#### 3.3.2.4 Risiken angemessen berücksichtigen

Die vom Bundesrechnungshof vorgefundenen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen beschrieben die mit den finanzwirksamen Maßnahmen verbundenen Risiken oftmals nur in allgemeiner Form oder gar nicht. So wurde im Fall der Bemerkung Nr. 64 gänzlich, in Nr. 84 und 37 auf eine vertiefte Risikoanalyse verzichtet. Eine umfassende Bewertung der Wirtschaftlichkeit von Handlungsalternativen setzt aber auch die vollständige Berücksichtigung von Risiken zwingend voraus. Durch die aktuelle Fassung des § 7 Abs. 2 BHO wird die Notwendigkeit, die Risikoverteilung bei Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen zu berücksichtigen, in eine konkrete Anforderung umgesetzt. Eine Entscheidungsgrundlage, die beispielsweise ein Neubauprojekt mit einer Mietlösung vergleicht, ohne die erheblichen Risiken von Kostenüberschreitungen beim Neubau zu berücksichtigen, kann zur unsachgemäßen Entscheidung für eine unwirtschaftliche Lösung führen. Eine verbale Beschreibung ist nur ein erster Schritt, um Risiken zu identifizieren, da sie erhebliche Interpretationsspielräume belässt. Der Verwaltung stehen verschiedene Verfahren zur Verfügung, um Risiken auch quantitativ zu erfassen und ihre Auswirkung auf das Gesamtergebnis einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung darzustellen. Sie sollten – trotz der unbestreitbar hohen methodischen Anforderungen an solche Untersuchungen – wo immer möglich genutzt werden, um gerade für Projekte mit hohem finanziellem Volumen die Entscheidungsgrundlagen zu verbessern. Von wesentlicher Bedeutung wären auch hier konkrete Hilfestellungen und Orientierungen für die Praxis.

#### 3.3.3 Organisatorische Grundlagen und Verantwortlichkeiten für Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen stärken

Die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung soll gemäß den VV zu § 7 BHO grundsätzlich von der Organisationseinheit erstellt werden, die auch mit der finanzwirksamen Maßnahme befasst ist. Dem steht allerdings nicht entgegen, dass zentrale Organisationseinheiten der betroffenen Behörden, wie z. B. spezielle Servicestellen oder Kompetenzzentren, bei der Erstellung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen beratend tätig sind oder die Durchführung der Untersuchung weitgehend übernehmen.

Die Beauftragten für den Haushalt – als zentrale Verantwortliche für alle Haushaltsfragen bei jeder Bundesbehörde – können sich nach eigenem Ermessen an Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen beteiligen oder sich über ihr Ergebnis unterrichten lassen. Sie haben die Möglichkeit, die Berücksichtigung einer finanzwirtschaftlichen Maßnahme im Haushalt davon abhängig zu machen, dass eine angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchung vorliegt.

Das Bundesministerium trägt die Gesamtverantwortung für den Bundeshaushalt. Es hat gemäß § 28 BHO darauf zu achten, dass bei der Erstellung des jährlichen Bundeshaushaltes der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit eingehalten wird. Auch hierfür ist die Frage, ob angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen vorliegen, von grundsätzlicher Bedeutung.

Nach den vom Bundesrechnungshof ausgewerteten Angaben der Bundesbehörden wurden 36 % der Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen von den fachlich zuständigen Organisationseinheiten und 28 % von zentralen Organisationseinheiten erstellt. Bei 28 % der Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen waren externe Berater beauftragt worden. Die Beauftragten für den Haushalt waren bei 69 % aller Behörden bei Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen beteiligt; in 31 % waren sie nicht einbezogen.

Nach den Erfahrungen des Bundesrechnungshofes kann die Bündelung von im Zusammenhang mit Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen stehenden Aufgaben bei zentralen Organisationseinheiten positive Wirkungen erzielen. Dies gilt insbesondere im Hinblick auf die Bündelung des methodischen Wissens, die Vereinheitlichung und Objektivierung von Maßstäben über den Einzelfall hinaus und die Transparenz und Nachvollziehbarkeit der Untersuchungen. Der Bundesrechnungshof sieht hier auch einen Ansatzpunkt, um das Bewusstsein für die Notwendigkeit von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durch Beratung und Wissensvermittlung zu stärken.

Er hält es auch für angezeigt, dass die Beauftragten für den Haushalt verstärkt von ihrem Recht Gebrauch machen, die Berücksichtigung einer Maßnahme bei der Aufstellung und Ausführung des Haushalts von der Vorlage von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen abhängig zu machen. Eine Behörde, die Ausgaben ohne angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen plant, wird ihrer Verantwortung für einen ordnungsgemäßen Umgang mit Haushaltsmitteln nicht gerecht. Das Bundesministerium sollte bei der jährlichen Aufstellung des Bundeshaushalts verstärkt darauf achten, dass Mittelanforderungen zumindest bei Maßnahmen von größerer finanzieller Tragweite mit einer angemessenen Wirtschaftlichkeitsuntersuchung unterlegt sind. Zusätzlich würde eine intensivere Dienst- und Fachaufsicht, die den Blick auf die Praxis der Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen richtet, sowohl innerhalb der Bundesministerien als auch in deren Geschäftsbereichen zu häufigeren und besseren Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen beitragen.

Zur Beantwortung der Frage, ob Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen angemessen im Sinne von § 7 BHO sind, haben Bundesbehörden in letzter Zeit wiederholt auch private Wirtschaftsprüfer eingeschaltet. Diese wurden im Auftrag der für die Maßnahme verantwortlichen Stelle tätig und sollten die ordnungsgemäße und methodisch korrekte Durchführung der Untersuchung prüfen. In der Regel wurde die Angemessenheit des Vorgehens testiert. Ein solcher Auftrag darf nach Auffassung des Bundesrechnungshofes nicht dazu führen, dass die Verantwortung der Verwaltung für eine sachgerechte Bewertung der Wirtschaftlichkeit ihrer Maßnahmen auf Dritte verlagert wird. Sie kann auch nicht die kritische Kontrolle



### 3 Verantwortungsvoller Umgang mit Haushaltsmitteln

durch andere Beteiligte wie die Beauftragten für den Haushalt oder das Bundesministerium ersetzen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Aussagekraft einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung von Faktoren abhängt, die über eine für Außenstehende mögliche Bewertung des ordnungsgemäßen Vorgehens und der korrekten Darstellung deutlich hinausgehen. Hierzu gehören z. B. die Identifizierung der infrage kommenden Alternativen, die Festlegung von fachlich begründeten Annahmen über die künftige Entwicklung oder die Ermittlung der Datengrundlagen.

#### **3.3.4 Die Ergebnisse von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen im Entscheidungsprozess konsequent nutzen**

Soweit die Verwaltungen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchgeführt hatten, flossen deren Ergebnisse nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes zumeist nachvollziehbar in die Entscheidungsfindung ein. Gleichwohl wird der Wirtschaftlichkeitsgrundsatz des § 7 BHO in der Praxis immer wieder durch andere Zielsetzungen überlagert.

So gab es Fälle, bei denen das Ergebnis der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung nicht umgesetzt wurde, weil im laufenden Jahr nicht genügend Haushaltsmittel für die wirtschaftliche Alternative zur Verfügung standen. Ebenso wurden mit dem Hinweis auf Obergrenzen für jährliche Ausgaben nicht alle infrage kommenden Handlungsalternativen in die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung miteinbezogen. Eine solche Einschränkung der in eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung einzubeziehenden Alternativen kann aber zur Folge haben, dass wirtschaftliche Lösungen nicht berücksichtigt werden. So kann beispielsweise eine jährliche Ausgabenobergrenze zum Ergebnis führen, dass für die Unterbringung einer Behörde eine Mietlösung wirtschaftlich erscheint, obwohl sie im Vergleich zu einer die Ausgabenobergrenze übersteigenden Investition, wie dem Erwerb eines Gebäudes, unwirtschaftlich wäre.

Das Fehlen von Haushaltsmitteln ist keine hinreichende Rechtfertigung, eine andere als die wirtschaftliche Alternative zu wählen. Es darf erst recht nicht dazu führen, dass die Auswahl der möglichen Handlungsalternativen bei Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen von vorneherein eingeschränkt wird. Es besteht ansonsten die Gefahr, dass Wirtschaftlichkeitsüberlegungen bei hohen Staatsdefiziten von haushaltspolitischen Zwängen überlagert und in ihrer Bedeutung relativiert werden.

Dies bedeutet nicht, dass die Mittel für als wirtschaftlich erkannte Handlungsoptionen im Zweifel zusätzlich zu geplanten Budgets bereitgestellt werden müssten. Durch eine sachgerechte Prioritätensetzung muss vielmehr dafür Sorge getragen werden, dass für einen wirtschaftlichen Umgang mit öffentlichen Geldern notwendige Handlungsspielräume erhalten bleiben. Hierfür benötigt die Verwaltung möglichst umfassende Kenntnis der wirtschaftlichen Handlungsnotwendigkeiten. Deswegen sind frühzeitige Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen gerade bei größeren Projekten unverzichtbar.

### 3.3.5 Besonderheiten bei verschiedenen finanzwirksamen Maßnahmen Rechnung tragen

Die Prüfungen des Bundesrechnungshofes haben deutlich werden lassen, dass methodische Ausgestaltung und Umfang von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen vielfach von der Art der finanzwirksamen Maßnahme abhängig sind. Die Mehrzahl der vorgelegten Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen hatte Beschaffungsmaßnahmen beweglicher Gegenstände, wie den Erwerb von Fahrzeugen, zum Gegenstand. Daneben haben gerade in den vergangenen Jahren Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen für ÖPP besondere Bedeutung erlangt.

#### **Exkurs: Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei ÖPP**

Die Rechnungshöfe des Bundes und der Länder haben sich grundsätzlich mit ÖPP-Projekten befasst und unter anderem darauf hingewiesen, dass die Wirtschaftlichkeit eines Projekts in jedem Einzelfall und über die gesamte Laufzeit hinweg (Lebenszyklusansatz) nachgewiesen werden muss.<sup>2</sup> Nur durch eine vollständige und transparente Wirtschaftlichkeitsuntersuchung kann festgestellt werden, ob der ÖPP-Ansatz die wirtschaftliche Lösung darstellt. Die fachlichen Mindeststandards für die Methodik von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei ÖPP sind im letzten Jahr durch den von der Finanzministerkonferenz verabschiedeten Leitfaden konkretisiert worden.<sup>3</sup>

Der Bundesrechnungshof verfügt angesichts der derzeit noch auf wenige Großprojekte begrenzten Erfahrungen mit ÖPP-Vorhaben auf Bundesebene nur über punktuelle Prüfungserkenntnisse zu Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen in diesem Bereich. Hieraus sind jedoch folgende Beobachtungen festzuhalten, die auf künftig zu beachtende Probleme hinweisen. In vom Bundesrechnungshof untersuchten Einzelfällen (vgl. z. B. Nr. 84 und Nr. 37) haben die für die Planung der ÖPP-Vorhaben verantwortlichen Behörden

- Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen erst durchgeführt, nachdem das Vergabeverfahren abgeschlossen und die Entscheidung für die Durchführung des ÖPP-Vorhaben unumkehrbar war,
- Annahmen und Prognosen zugrunde gelegt, die über eine realistische, vorsichtige Schätzung der künftigen Entwicklung hinausgingen,
- Remanenzkosten, insbesondere nicht sofort abbaubare Personalkosten, nur unzureichend oder gar nicht berücksichtigt,
- eine unvollständige Datenbasis herangezogen, insbesondere bei der Bewertung optimierter Eigenlösungen,

2 Vgl. Beschluss der Konferenz der Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder am 3. und 4. Mai 2006 in München, abgedruckt in: Heuer, Kommentar zum Haushaltsrecht, VIII/2.16.

3 Leitfaden „Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei PPP-Projekten“, beschlossen von der Konferenz der Finanzminister des Bundes und der Länder am 7. September 2006.

### 3 Verantwortungsvoller Umgang mit Haushaltsmitteln

- durch die Vorgabe jährlicher Ausgabenobergrenzen die Auswahl der in der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zu berücksichtigenden Alternativen eingeschränkt,
- Nutzenaspekte sehr stark in den Vordergrund gerückt, so dass diese den Ausschlag gegenüber dem monetären Ergebnis der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung gaben,
- Auswirkungen möglicher Risiken bei der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung nur Wesentlichen nur qualitativ beschrieben,
- Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen im Projektablauf nicht an veränderte Rahmenbedingungen angepasst.

Aus seinen Prüfungserfahrungen hat der Bundesrechnungshof allgemeine Empfehlungen abgeleitet, denen das Parlament zugestimmt hat. Danach sollen die Bundesministerien Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei ÖPP-Projekten rechtzeitig erstellen, eine umfassende Bewertung aller Handlungsmöglichkeiten vornehmen, Risiken detailliert berücksichtigen und in Nutzenbetrachtungen – sofern diese erforderlich sind – die verfolgten Ziele vollständig und transparent darstellen. Die vorgenannten Beobachtungen weisen teils auf allgemeine, teils auf für ÖPP-Vorhaben spezifische Problemstellungen und Fehlerquellen bei Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen hin. In ähnlicher Weise gelten auch für andere Formen finanzwirksamer Maßnahmen neben generellen Anforderungen spezifische Besonderheiten oder Schwerpunkte. So wird bei einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung für Ersatzbeschaffungen stets die Frage der Restwerte des vorhandenen Materials eine wesentliche Rolle spielen. Bei Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen zu organisatorischen Maßnahmen sind Schätzungen des künftigen Personalbedarfs von wesentlicher Bedeutung. In manchen Bereichen sind spezifische Anforderungen – ähnlich wie im Fall des Leitfadens für Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei ÖPP-Vorhaben – in besondere Vorgaben umgesetzt worden, so z. B. für Baumaßnahmen in den Richtlinien für die Durchführung von Bauaufgaben des Bundes (RBBau).

Für Fördermaßnahmen, wie z. B. staatliche Finanzhilfen oder Maßnahmen der Forschungsförderung, werden zwar häufig vor Beginn der Maßnahme Einschätzungen zur Wirksamkeit und Effizienz des geplanten Mitteleinsatzes vorgenommen. Die Aussagekraft und Nachvollziehbarkeit dieser Einschätzungen hängt dabei sehr stark davon ab, inwieweit die Verwaltung die mit der Förderung verfolgten Ziele präzisiert hat. Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen im Sinne von § 7 BHO, die verschiedene Handlungsalternativen nachvollziehbar nach erwartetem Ressourceneinsatz und Beitrag zur Erreichung der vorgegebenen Ziele bewerten, spielen in diesem Bereich jedoch bisher kaum eine eigenständige Rolle.

Zu anderen Formen finanzwirksamer Maßnahmen vertraten einige Behörden auch die Auffassung, dass Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen generell nicht möglich seien. Dies gilt insbesondere für den Bereich der Öffentlichkeitsarbeit. Hier bestünden besondere Zwänge zur Umsetzung politischer Entscheidungen, aus denen sich Informationspflichten gegenüber der Öffentlichkeit ableiteten. Diese Verpflichtung dürfe nicht von einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung abhängig gemacht werden.

Die Formen finanzwirksamen staatlichen Handelns sind so vielfältig, dass es nicht für alle sich ergebenden Besonderheiten allgemeingültige Standardlösungen geben kann. Auch sind die Schwierigkeiten, den Ressourceneinsatz und den Ergebnis-

beitrag einer Maßnahme nachvollziehbar in Beziehung zu setzen, in einigen Handlungsfeldern besonders stark ausgeprägt. Dies darf nach Auffassung des Bundesrechnungshofes jedoch keinesfalls dazu führen, dass es Bereiche gibt, in denen die Verpflichtung zur konsequenten Beachtung des § 7 BHO und zur Durchführung sachgerechter Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen Vorbehalten und Einschränkungen unterworfen wird.

Die grundlegenden Anforderungen an Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen sind in allen Bereichen zu beachten. Dazu gehören insbesondere die möglichst konkrete Beschreibung der von der Verwaltung zu verfolgenden Ziele, die Ermittlung aller zur Lösung infrage kommenden Alternativen, die realistische Berücksichtigung von erwartetem Ressourceneinsatz, Ergebnisbeitrag und Risiko sowie ein transparentes Vorgehen. Es erscheint darüber hinaus notwendig, der Verwaltung in der notwendigen Differenzierung Orientierungen an die Hand zu geben, welche konkreten Schritte bei verschiedenen Formen finanzwirksamer Maßnahmen zur Erfüllung der grundlegenden Ziele beitragen. Der für Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei ÖPP-Projekten entwickelte Leitfaden ist ein Beispiel für eine solche Orientierung.

Ziel sollte es sein, übergreifende Regelungen und bereichsspezifische Konkretisierungen so zu verzahnen, dass allen, die in der Bundesverwaltung Entscheidungen über finanzwirksame Maßnahmen vorzubereiten und zu treffen haben, eine wirkungsvolle, transparente und widerspruchsfreie Orientierung geboten werden kann. Es sollte zum einen vermieden werden, dass die Regelungen – wie bisher – für viele komplexe Fragestellungen keine oder nur allgemein gehaltene Vorgaben enthalten. Ebenso ist zu vermeiden, dass es zu einem Nebeneinander von spezifischen Regelungen kommt. Die Aufgabe, den Orientierungsrahmen für Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen in diesem Sinne weiterzuentwickeln, sollte das Bundesministerium bei einer Überarbeitung der VV zu § 7 BHO und der Arbeitsanleitung für Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen aufgreifen.

### 3.4 Wie sollte es weitergehen?

Die Prüfungserkenntnisse des Bundesrechnungshofes zeigen, dass Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen in der Bundesverwaltung noch nicht die Bedeutung zukommt, die die Verantwortung für den sorgsamen Umgang mit öffentlichen Mitteln erfordert. Es ist ein besorgniserregender Befund, dass die meisten finanzwirksamen Maßnahmen ohne sachgerechte Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen in der Planungsphase durchgeführt wurden. In der Bundesverwaltung muss das Bewusstsein wachsen, dass jedem Mitteleinsatz eine systematische und sorgfältige Auseinandersetzung mit dessen wirtschaftlichen Auswirkungen und eine nachvollziehbare Auswahl der vorteilhaftesten Lösung vorausgehen muss.

Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen können nur dann einen wirksamen Beitrag für wirtschaftliches Handeln leisten, wenn sie hohen Qualitätsanforderungen gerecht werden. Von zentraler Bedeutung sind dabei folgende Kriterien

- **Konformität** mit gesetzlichen Vorgaben;
- **Transparenz** des Vorgehens und der für die Ermittlung des Ergebnisses relevanten Faktoren, die auch für Dritte nachvollziehbar sein müssen;

### 3 Verantwortungsvoller Umgang mit Haushaltsmitteln

- **Objektivität** insbesondere im Hinblick auf Annahmen, Prognosen und die Bewertung nicht-monetärer Faktoren;
- **Vergleichbarkeit** der Ergebnisse sowohl im Hinblick auf verschiedene Alternativen als auch auf verschiedene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen;
- **Vollständigkeit** der für die Beurteilung der Wirtschaftlichkeit einer Maßnahme relevanten Alternativen und Faktoren;
- eine sachgerechte, möglichst quantitative Berücksichtigung von **Risiken**;
- **Wirtschaftlichkeit** des Vorgehens im Sinne eines angemessenen Verhältnisses zwischen dem Aufwand für eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung und der Bedeutung der untersuchten Maßnahme.

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes ist es Aufgabe aller Bundesministerien, in ihren jeweiligen Zuständigkeitsbereichen aufgezeigte Defizite zu beheben und Verbesserungen bei Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen einzuleiten. Darüber hinaus ist bei allen Bundesministerien das Bewusstsein dafür zu schärfen, dass Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen zwingende Voraussetzung für den wirtschaftlichen Umgang mit Steuergeldern sind. Dies muss mit verbesserten Fähigkeiten der Verwaltung einhergehen, sachgerechte Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen in der Planungs- und Entscheidungsphase von finanzwirksamen Maßnahmen zu erstellen. In diesem Prozess kommt dem Bundesministerium der Finanzen eine wegweisende und koordinierende Rolle für die gesamte Bundesregierung – insbesondere im Hinblick auf die zu verbessernden haushaltsrechtlichen Rahmenbedingungen – zu.

Das Bundesministerium hat für die Bundesregierung zu den Prüfungsergebnissen des Bundesrechnungshofes Stellung genommen und dabei deutlich gemacht, dass einige Bundesministerien bereits aufgrund dieser Hinweise ihre Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen verbessert haben oder prüfen, wie sie zu verbessern sind. Inwieweit sich darüber hinaus Anpassungsnotwendigkeiten ergeben, solle in einem zweiten Schritt konkret geprüft werden. Das Bundesministerium betrachte es wie der Bundesrechnungshof als Ziel, die Grundlagen für sachgerechte Lösungen zur Umsetzung des Grundsatzes der Wirtschaftlichkeit zu verbessern, ohne aber den Anspruch zu erheben, für jeden Praxisfall innerhalb der Bundesverwaltung eine Handlungsanweisung zur Verfügung stellen zu können. Bei der notwendigen Überarbeitung der Arbeitsanleitung seien insbesondere auch die sachgerechte Wahl des Kalkulationszinssatzes, die Perspektiven für eine weitergehende Verwendung softwaregestützter Verfahren und organisatorische Aspekte zu diskutieren.

Der Bundesrechnungshof hält es für notwendig, dass die Bundesregierung die Weiterentwicklung des Regelungs- und Orientierungsrahmens für Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen alsbald einleitet. Aus seiner Sicht sollten dabei folgende Zielrichtungen im Vordergrund stehen:

- Die allgemeinen Vorgaben für Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen, wie sie in den VV zu § 7 BHO und der Arbeitsanleitung „Einführung in Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen“ niedergelegt sind, sollten mit dem Ziel weiterentwickelt werden, die durchgängige Verpflichtung zur Durchführung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen stärker zu verdeutlichen, grundlegende Qualitätsanforderungen zu benennen und Eckpunkte für wesentliche Verfahrensschritte klarzustellen.

- In diesem Rahmen sollte ferner Klarheit darüber geschaffen werden, bei welchen Formen finanzwirksamer Maßnahmen spezifische Regelungen und Orientierungen zu beachten sind. Dabei sollte darauf geachtet werden, dass eindeutige Verweise auf klar abgegrenzte, für die gesamte Bundesverwaltung verfügbare und anwendbare Regelwerke möglich sind.
- Zugleich sollten verbesserte allgemeine methodische Grundlagen angestrebt werden. Dazu bedarf es insbesondere klarerer Aussagen zu den zu verwendenden Methoden der Wirtschaftlichkeitsrechnung, der eindeutigen Bestimmung der zu verwendenden Kalkulationszinssätze und methodischer Vorgaben für die Berücksichtigung von Risikoaspekten.
- Es sollte geprüft werden, inwieweit mithilfe eines softwaregestützten Verfahrens zur Durchführung von Wirtschaftlichkeitsrechnungen, das auf der Grundlage der WiBe-Methodik entwickelt werden könnte, weitere Fortschritte erreicht werden können.
- Ansätze zur Bündelung des Wissens zu Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen sollten weiterverfolgt werden.
- Die für die Dienst- und Fachaufsicht Verantwortlichen, die Beauftragten für den Haushalt und das Bundesministerium sollten im Rahmen ihrer Verantwortung für die Einhaltung des Wirtschaftlichkeitsgrundsatzes verstärkt darauf achten, dass der geplanten Verwendung öffentlicher Mittel angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen zugrunde gelegt werden.
- Die zur Durchführung sachgerechter Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen in der Verwaltung notwendigen betriebswirtschaftlichen Qualifikationen sollten gezielt gestärkt werden.

Der Bundesrechnungshof misst der Verbesserung der Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen grundlegende Bedeutung für die Qualität des Verwaltungshandelns bei. Er wird die Bundesregierung weiterhin beraten, um in diesem wichtigen Punkt rasch Fortschritte zu erzielen.

## Anlage 2

### **Beschlussempfehlung und Bericht des Haushaltsausschusses (8. Ausschuss)\***

1. zu dem Antrag des Bundesministeriums der Finanzen – Drucksache 16/4995 –  
Entlastung der Bundesregierung für das Haushaltsjahr 2006  
– Vorlage der Haushalts- und Vermögensrechnung des Bundes (Jahresrechnung 2006) –

und

2. zu der Unterrichtung durch den Bundesrechnungshof –  
Drucksache 16/7100 –  
Bemerkungen des Bundesrechnungshofes 2007 zur  
Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes  
(einschließlich der Feststellungen zur Jahresrechnung  
2006)

---

\* Bundestagsdrucksache 16/9640 18. Juni 2008.

## A. Problem

1. Das Bundesministerium der Finanzen hat gemäß Artikel 114 Abs. 1 des Grundgesetzes und § 114 Abs. 1 der Bundeshaushaltsordnung die Haushalts- und Vermögensrechnung des Bundes für das Haushaltsjahr 2006 dem Deutschen Bundestag und dem Bundesrat vorgelegt und gebeten, eine Entscheidung über die Entlastung der Bundesregierung herbeizuführen.  
– Drucksache 16/4995 –
2. Der Bundesrechnungshof hat die vorgelegten Rechnungen sowie die Wirtschaftlichkeit und Ordnungsmäßigkeit der Haushalts- und Wirtschaftsführung der Bundesregierung gemäß Artikel 114 Abs. 2 des Grundgesetzes und § 97 Abs. 1 der Bundeshaushaltsordnung geprüft und seine Bemerkungen 2007 dem Deutschen Bundestag und dem Bundesrat zugeleitet.  
– Drucksache 16/7100 –
3. Der Bundesrat hat der Bundesregierung in seiner 841. Sitzung am 15. Februar 2008 die Entlastung für das Haushaltsjahr 2006 erteilt.



## **B. Lösung**

Der Deutsche Bundestag erteilt der Bundesregierung gemäß Artikel 114 Abs. 1 des Grundgesetzes in Verbindung mit § 114 der Bundeshaushaltsordnung für das Haushaltsjahr 2006 die Entlastung.

Die Bundesregierung wird zugleich aufgefordert, den Feststellungen des Haushaltsausschusses Rechnung zu tragen und unter Berücksichtigung seiner Entscheidungen Maßnahmen zur Steigerung der Wirtschaftlichkeit in die Wege zu leiten oder fortzuführen.

Weiter wird die Erwartung ausgesprochen, dass die Bundesregierung alle Berichtspflichten fristgerecht erfüllt, um eine zeitnahe Verwertung der Ergebnisse bei den Haushaltsberatungen zu ermöglichen.

Bundesregierung und Bundesrechnungshof werden gebeten, den Haushaltsausschuss laufend über solche Prüfungsergebnisse zu unterrichten, die zu gesetzgeberischen Maßnahmen geführt haben oder für anstehende Gesetzesvorhaben von Bedeutung sind.

**Zustimmung zu der Entlastung der Bundesregierung für das Haushaltsjahr 2006 mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD, FDP und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimmen der Fraktion DIE LINKE.**

**Kenntnisnahme der Bemerkungen des Bundesrechnungshofes 2007 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes (einschließlich der Feststellungen zur Jahresrechnung 2006)**

# Beschlussempfehlung

Der Bundestag wolle beschließen:

1. Der Bundesregierung wird gemäß Artikel 114 des Grundgesetzes in Verbindung mit § 114 der Bundeshaushaltsordnung aufgrund
  - a) des Antrags des Bundesministeriums der Finanzen auf Drucksache 16/4995 und
  - b) der Bemerkungen des Bundesrechnungshofes 2007 auf Drucksache 16/7100die Entlastung für das Haushaltsjahr 2006 erteilt.  
Die Entlastung umfasst auch die Rechnung der Sondervermögen des Bundes, für die kein abweichendes Entlastungsverfahren vorgesehen ist.
2. Die Bundesregierung wird aufgefordert,
  - a) bei der Aufstellung und Ausführung der Bundeshaushaltspläne die Feststellungen des Haushaltsausschusses zu den Bemerkungen des Bundesrechnungshofes zu befolgen,
  - b) Maßnahmen zur Steigerung der Wirtschaftlichkeit unter Berücksichtigung der Entscheidungen des Ausschusses einzuleiten oder fortzuführen und
  - c) die Berichtspflichten fristgerecht zu erfüllen, damit eine zeitnahe Verwertung der Ergebnisse bei den Haushaltsberatungen gewährleistet ist.

Berlin, den 18. Juni 2008

## Der Haushaltsausschuss

Otto Fricke  
Vorsitzender

Bernhard Brinkmann (Hildesheim)  
Berichterstatter

## Auszug

### *Bemerkung Nr. 3*

#### **Verantwortungsvoller Umgang mit Haushaltsmitteln erfordert mehr und bessere Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen**

1. In seinen Bemerkungen 2007 hat der Bundesrechnungshof einen besonderen Schwerpunkt auf die Wirtschaftlichkeit des Handelns der öffentlichen Verwaltung gelegt. Zur Sicherung dieses Grundsatzes verpflichtet die Bundeshaushaltsordnung, für alle finanzwirksamen Maßnahmen angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen. Der Bundesrechnungshof hat im Rahmen seiner Prüfungen festgestellt, dass dieser Verpflichtung in der weit überwiegenden Zahl der Fälle nicht oder nicht vollständig entsprochen worden ist. Die durchgeführten Untersuchungen wiesen methodische und organisatorische Defizite auf. Der Bundesrechnungshof hat die Verantwortung aller Bundesministerien herausgestellt, im eigenen Zuständigkeitsbereich Verbesserungen einzuleiten und das Bewusstsein zu schärfen, dass Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen für einen wirtschaftlichen Umgang mit Haushaltsmitteln notwendig sind. Dem Bundesministerium der Finanzen komme darüber hinaus eine zentrale Rolle bei der Weiterentwicklung des ressortübergreifenden Regelungs- und Orientierungsrahmens für Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen zu.
2. Nach Befassung mit den angesprochenen Punkten hat der Ausschuss folgenden Beschluss gefasst:
  - a) Der Ausschuss nimmt die Bemerkung des Bundesrechnungshofes zustimmend zur Kenntnis. Er fordert die Bundesministerien auf, dafür zu sorgen, dass den bei ihnen und in ihren Geschäftsbereichen durchgeführten finanzwirksamen Maßnahmen stets sachgerechte und nachvollziehbare Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen zugrunde gelegt werden.
  - b) Der Ausschuss erwartet zudem von der Bundesregierung, dass sie die Weiterentwicklung des Regelungs- und Orientierungsrahmens für Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen einleitet. Das federführende Bundesministerium sollte alsbald die Initiative für ressortübergreifende Ansätze ergreifen, um
    - die durchgängige Verpflichtung für Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen stärker zu verdeutlichen, grundlegende Qualitätsanforderungen zu benennen und Eckpunkte für wesentliche Verfahrensschritte klarzustellen,
    - Klarheit darüber zu schaffen, bei welchen Formen finanzwirksamer Maßnahmen spezifische Regelungen und Orientierungen zu beachten sind,
    - verbesserte allgemeine methodische Grundlagen zu schaffen,
    - zu prüfen, inwieweit mit Hilfe eines softwaregestützten Verfahrens weitere Fortschritte bei Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen erreicht werden können,
    - Ansätze zur Bündelung des Wissens über Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen weiterzuverfolgen und
    - betriebswirtschaftliche Qualifikationen gezielt zu stärken.
  - c) Das federführende Bundesministerium der Finanzen wird gebeten, bis zum 30. September 2009 einen Sachstandsbericht vorzulegen.

## **Anlage 3**

### **Allgemeine Verwaltungsvorschrift zur Änderung der Allgemeinen Verwaltungsvorschriften zur Bundeshaushaltsordnung (VV-BHO)\***

---

\* Anlage zum BMF-Rundschreiben vom 24. September 2012 II A 3 – H 1005/07/0002.

## Allgemeine Verwaltungsvorschriften zur BHO

Nach § 5 der Bundeshaushaltsordnung vom 19. August 1969 (BGBl. I S. 1284), der durch Artikel 2 des Gesetzes vom 22. Dezember 1997 (BGBl. I S. 3251) neu gefasst worden ist, erlässt das Bundesministerium der Finanzen folgende Allgemeine Verwaltungsvorschrift:

### I.

Die Allgemeinen Verwaltungsvorschriften zur BHO werden wie folgt geändert:

1. Die Verwaltungsvorschrift zu § 4 BHO entfällt.
2. Die Verwaltungsvorschrift zu § 7 BHO wird wie folgt gefasst:

„Zu § 7 (Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit, Kosten- und Leistungsrechnung):

#### 1 Grundsatz der Wirtschaftlichkeit

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

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

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

#### 2 Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen

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

Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen sind bei allen finanzwirksamen Maßnahmen durchzuführen. Sie sind daher bei der Planung neuer Maßnahmen einschließlich der Änderung bereits laufender Maßnahmen (Planungsphase) sowie während der Durchführung (im Rahmen einer begleitenden Erfolgskontrolle) und nach Abschluss von Maßnahmen (im Rahmen einer abschließenden Erfolgskontrolle) vorzunehmen.

### 2.1 Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen als Planungsinstrument

Die Planungsphase bildet die Grundlage für die begleitenden und abschließenden Erfolgskontrollen.

Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen müssen mindestens Aussagen zu folgenden Teilaspekten enthalten:

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

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

Besteht für den Erwerb oder die Nutzung von Vermögensgegenständen eine Wahlmöglichkeit zwischen Kauf-, Miet-, Leasing-, Mietkauf- und ähnlichen Verträgen, so ist vor dem Vertragsabschluss zu prüfen, welche Vertragsart für die Verwaltung am wirtschaftlichsten ist. Ein Mangel an Haushaltsmitteln darf nicht dazu führen, dass nicht die wirtschaftlichste Beschaffung (ggf. auch durch die Verwaltung selbst), sondern eine alternative Beschaffung vorgenommen wird (z.B. Begründung eines Dauerschuldverhältnisses statt Kauf).

### 2.2 Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen als Instrument der Erfolgskontrolle

Die Erfolgskontrolle ist ein systematisches Prüfungsverfahren. Sie dient dazu, während der Durchführung (begleitende Erfolgskontrolle) und nach Abschluss (abschließende Erfolgskontrolle) einer Maßnahme ausgehend von der Planung festzustellen, ob und in welchem Ausmaß die angestrebten Ziele erreicht wurden, ob die Maßnahme ursächlich für die Zielerreichung war und ob die Maßnahme wirtschaftlich war. Erfolgskontrollen sollen auch dazu führen, dass Bedarfe und Möglichkeiten des Um- bzw. Nachsteuerns rechtzeitig erkannt werden.

Bei Maßnahmen, die sich über mehr als zwei Jahre erstrecken, und in sonstigen geeigneten Fällen sind nach individuell festzulegenden Zeiträumen oder zu Zeit-

## Allgemeine Verwaltungsvorschriften zur BHO

punkten, an denen abgrenzbare Ergebnisse oder Teilrealisierungen einer Maßnahme zu erwarten sind, begleitende Erfolgskontrollen durchzuführen. Sie liefern vor dem Hintergrund zwischenzeitlich eingetretener ökonomischer, gesellschaftlicher und technischer Veränderungen die notwendigen Informationen für die Entscheidung, ob und wie die Maßnahme fortgeführt werden soll.

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

Alle Maßnahmen sind nach ihrer Beendigung einer abschließenden Erfolgskontrolle zu unterziehen.

Methodisch besteht zwischen begleitender und abschließender Erfolgskontrolle kein Unterschied.

Die Erfolgskontrolle umfasst grundsätzlich folgende Untersuchungen:

- Zielerreichungskontrolle

Mit der Zielerreichungskontrolle wird durch einen Vergleich der geplanten Ziele mit der tatsächlich erreichten Zielrealisierung (Soll-Ist-Vergleich) festgestellt, welcher Zielerreichungsgrad zum Zeitpunkt der Erfolgskontrolle gegeben ist. Sie bildet gleichzeitig den Ausgangspunkt von Überlegungen, ob die vorgegebenen Ziele nach wie vor Bestand haben.

- Wirkungskontrolle

Im Wege der Wirkungskontrolle wird ermittelt, ob die Maßnahme für die Zielerreichung geeignet und ursächlich war. Hierbei sind alle beabsichtigten und unbeabsichtigten Auswirkungen der durchgeführten Maßnahme zu ermitteln.

- Wirtschaftlichkeitskontrolle

Mit der Wirtschaftlichkeitskontrolle wird untersucht, ob der Vollzug der Maßnahme im Hinblick auf den Ressourcenverbrauch wirtschaftlich war (Vollzugswirtschaftlichkeit) und ob die Maßnahme im Hinblick auf übergeordnete Zielsetzungen insgesamt wirtschaftlich war (Maßnahmenwirtschaftlichkeit).

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

### 2.3 Methoden (Verfahren) der Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen \*)

\*) **Anmerkung:** Vgl. Arbeitsanleitung Einführung in Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen, Anlage zum Rundschreiben des BMF vom 12. Januar 2011 - II A 3 - H 1012-10/08/10004 - (GMBI 2011, S. 76ff).

#### 2.3.1 Allgemeines

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

Gesamtwirtschaftlich orientierte Verfahren sind für alle Maßnahmen mit erheblichen gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen geeignet.

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

### 2.3.2 Einzelwirtschaftliche Verfahren

Für Maßnahmen mit nur geringen und damit zu vernachlässigenden gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen sind grundsätzlich die finanzmathematischen Methoden der Investitionsrechnung (Kapitalwertmethode) zu verwenden. Nicht monetär fassbare Einflussfaktoren können durch eine Nutzwertanalyse berücksichtigt werden.

Für Maßnahmen mit nur geringer finanzieller Bedeutung ohne langfristige Auswirkungen können auch Hilfsverfahren (z.B. Kostenvergleichsrechnungen, Angebotsvergleiche) durchgeführt werden.

Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung selbst, d.h. der Umfang sowie der Erstellungsaufwand, in einem angemessenen Verhältnis zur finanzwirksamen Maßnahme steht.

### 2.3.3 Gesamtwirtschaftliche Verfahren

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

## 2.4 Verfahrensvorschriften

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

2.4.2 Alle Arbeitsschritte einschl. Annahmen, Datenherkunft und Ergebnis der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung sind nachvollziehbar zu dokumentieren und zu den Akten zu nehmen. Bei Maßnahmen mit nur geringer finanzieller Bedeutung kann von diesem Dokumentationsumfang abgesehen werden.

2.4.3 Zu den Unterlagen nach § 24 gehören auch Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen.

2.4.4 Die oder der Beauftragte für den Haushalt entscheidet, über welche Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen sie oder er zu unterrichten ist. Sie oder er kann sich an den Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen beteiligen und die Berücksichtigung einer Maßnahme bei der Aufstellung der Voranschläge und bei der Ausführung des Haushaltsplans von der Vorlage von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen abhängig machen.



### 3 Interessenbekundungsverfahren \*)

\*) **Anmerkung:** Zur Durchführung des Interessenbekundungsverfahrens vgl. Rundschreiben des BMF vom ... September 2012 - II A 3 - H 1005/07/10002 - (GMBl 2012, S. ...).

In geeigneten Fällen ist privaten Anbietern die Möglichkeit zu geben darzulegen, ob und inwieweit sie staatliche Aufgaben oder öffentlichen Zwecken dienende wirtschaftliche Tätigkeiten nicht ebenso gut oder besser erbringen können (Interessenbekundungsverfahren).

Ein Interessenbekundungsverfahren kommt bei der Planung neuer und der Überprüfung bestehender Maßnahmen oder Einrichtungen in Betracht. Es ermöglicht eine Erkundung des Marktes nach wettbewerblichen Grundsätzen (d.h.: Beachtung von Transparenz, Nichtdiskriminierung, Gleichbehandlung).

Das Ergebnis des Interessenbekundungsverfahrens ist im Rahmen einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung mit den sich bietenden staatlichen Lösungsmöglichkeiten zu vergleichen, um eine wirtschaftliche Bewertung zu gewährleisten.

Wenn sich danach ergibt, dass eine private Lösung voraussichtlich wirtschaftlich ist, ist ein Verfahren zur Vergabe öffentlicher Aufträge unter Berücksichtigung der Erkenntnisse des Interessenbekundungsverfahrens vorzusehen. Das Vergabeverfahren – im Gegensatz zum unverbindlichen Interessenbekundungsverfahren – endet grundsätzlich mit einer Entscheidung über Zuschlagserteilung oder Aufhebung. Das Interessenbekundungsverfahren ersetzt nicht das Verfahren zur Vergabe öffentlicher Aufträge, insbesondere nicht die im Vergaberecht vorgesehenen Teilnahmewettbewerbe.

Ein Absehen von der Öffentlichen Ausschreibung bzw. dem Offenen Verfahren ist auch nach Durchführung eines Interessenbekundungsverfahrens nur nach den in den Vergaberegeln vorgesehenen Ausnahmen zulässig.

### 4 Kosten- und Leistungsrechnung

Dauerhafte Aufgabe der öffentlichen Verwaltung ist es, das Verhältnis von Kosten und Leistungen bei der Aufgabenwahrnehmung zu verbessern. Grundlage dafür ist die Einführung einer Kosten- und Leistungsrechnung gemäß der Standard-KLR \*).

\*) **Anmerkung:** VSF H 90 01

Die mit der Kosten- und Leistungsrechnung erzielten Ergebnisse machen entstandene Kosten und erbrachte Leistungen transparent. Ebenso wird eine wirksame Planung, Steuerung und Kontrolle ermöglicht. Auch die Haushaltsplanung und -ausführung kann durch die Kosten- und Leistungsrechnung unterstützt werden. Ebenso ist durch Informationen der Kosten- und Leistungsrechnung eine Ermittlung von kostendeckenden Gebühren und Entgelten realisierbar.“

# **Anlage 4**

## **Arbeitsanleitung Einführung in Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen\***

---

\* Anlage zum Schreiben des Bundesministeriums der Finanzen vom 12. Januar 2011 – II A 3  
- H 1012 – 10/08/10004 (veröffentlicht im Gemeinsamen Ministerialblatt vom 11. Februar  
2011, S. 76 ff.).

# Inhaltsverzeichnis

	Seite
A. Einleitung .....	109
B. Grundsätzliches zu Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen .....	111
I. Erforderlichkeit .....	111
II. Angemessenheit .....	112
III. Zuständigkeiten .....	112
IV. Betrachtungsperspektive .....	112
V. Betrachtungszeitraum und Restwerte .....	113
VI. Überblick über Methoden .....	114
VII. Diskontierungszinssatz .....	115
VIII. Abgrenzung der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zur Kosten- und Leistungsrechnung .....	116
IX. Vorgehensweise/Dokumentation .....	116
C. Die wesentlichen Arbeitsschritte einer Wirtschaftlichkeits- untersuchung in der Planungsphase einer finanzwirksamen Maßnahme .....	118
I. Zeitpunkte, Anforderungen im Überblick .....	118
II. Analyse der Ausgangslage .....	120
1. Analyse des Ist-Zustands .....	120
2. Analyse sich bereits abzeichnender Entwicklungen .....	120
III. Ziele, mögliche Zielkonflikte und notwendige Ausgaben .....	120
IV. Relevante Handlungsalternativen .....	122
1. Ermittlung der relevanten Handlungsalternativen .....	122
2. Darstellung der relevanten Handlungsalternativen .....	122
V. Wirtschaftlichkeitsberechnung bzw. -bewertung .....	123
1. Einzelwirtschaftliche Verfahren .....	123
2. Kosten-Nutzen-Analyse als gesamtwirtschaftliches Verfahren ..	129
3. Vorgehensweise bei Förderprogrammen .....	130
VI. Berücksichtigung von Risiken und Risikoverteilung .....	131
1. Vorgehensweise bei finanziell bedeutsamen Maßnahmen .....	131
2. Vorgehensweise bei Maßnahmen mit geringerer finanzieller Bedeutung .....	134
3. Berücksichtigung der Risikoverteilung .....	135
VII. Sensitivitätsanalyse und Szenarioanalyse .....	135
1. Sensitivitätsanalyse .....	135
2. Szenarioanalyse .....	136
3. Abgrenzung der Sensitivitätsanalyse und der Szenarioanalyse von der Berücksichtigung der Risiken und Risikoverteilung ...	136

VIII.	Ergebnis, Entscheidungsvorschlag und Festlegung von Kriterien zur Erfolgskontrolle. ....	136
D.	<b>Erfolgskontrolle.</b> ....	138
I.	Gegenstand und Zeitpunkt .....	138
II.	Angemessenheit .....	139
III.	Arbeitsschritte .....	139
	1. Zielerreichungskontrolle und Wirkungskontrolle .....	139
	2. Wirtschaftlichkeitskontrolle .....	140
E.	<b>Spezielle Empfehlungen und Regelungen für Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen</b> .....	144
F.	<b>Anlagen</b> .....	145
	Ab-/Aufzinsungsfaktoren .....	145
	Barwert/Endwertfaktoren .....	147

## A Einleitung

Der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit ist eine Grundregel öffentlicher Haushaltswirtschaft. Danach ist die günstigste Relation zwischen dem verfolgten Zweck und den einzusetzenden Mitteln (Ressourcen) anzustreben.

Der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit umfasst das Sparsamkeits- und das Ergiebigkeitsprinzip:

- Das Sparsamkeitsprinzip (Minimalprinzip) verlangt, ein bestimmtes Ergebnis mit möglichst geringem Mitteleinsatz zu erzielen.
- Das Ergiebigkeitsprinzip (Maximalprinzip) verlangt, mit einem bestimmten Mitteleinsatz das bestmögliche Ergebnis zu erzielen.

Bei der Ausführung des Haushaltsplans steht der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit in seiner Ausprägung als Sparsamkeitsprinzip im Vordergrund. Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen dienen dabei als Instrumente zur Umsetzung des Grundsatzes der Wirtschaftlichkeit.

§ 7 BHO schreibt für alle finanzwirksamen Maßnahmen angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen vor. Sachgerechte Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen ermöglichen es den Entscheidungsträgern, wirtschaftlich zu handeln. Soweit Entscheidungen Einnahmen oder Ausgaben für den Bund verursachen, geht es um die Verwendung von Steuermitteln, Beiträgen und Gebühren. Im Umgang mit diesen Finanzmitteln bestehen besondere Sorgfaltspflichten sowie eine Dokumentationspflicht hinsichtlich der Beachtung des Wirtschaftlichkeitsgebots.

Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bilden die aus der gesetzlichen Verpflichtung zur wirtschaftlichen Aufgabenwahrnehmung folgenden erforderlichen Überlegungen zur Durchführung einer finanzwirksamen Maßnahme ab.

Sie unterstützen Entscheidungen, indem sie Transparenz schaffen über

- alle vorhandenen Entscheidungsmöglichkeiten
- den Entscheidungsumfang
- die finanziellen Auswirkungen der Entscheidung und
- die Abhängigkeiten des Entscheidungsvorschlages von Annahmen und Rahmenbedingungen.

Bei den nicht auf Gewinnerzielung ausgerichteten öffentlichen Aufgaben werden die Ausgaben in der Regel die Einnahmen übersteigen. Der Bund hat jedoch in jedem Fall die ihm obliegenden Aufgaben so wirtschaftlich wie möglich wahrzunehmen.

In Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen in der Planungsphase werden erwartete künftige Ein- und Auszahlungen abgebildet. Haushaltsmäßig spiegeln sich Ein- und Auszahlungen in den Ist-Ergebnissen der Titel wider. Dies gilt auch für realisierte Risiken, unabhängig davon, dass die für den Fall des Risikoeintritts zu erwartenden Ein- bzw. Auszahlungen im Haushaltsplan nicht in vollem Umfang

als Einnahmen bzw. Ausgaben veranschlagt werden dürfen. Wenn im Folgenden die Begriffe Einnahmen/Ausgaben und Einzahlungen/Auszahlungen aus Vereinfachungsgründen synonym verwendet werden, ist stets zu beachten, dass die erwarteten Risiken hier grundsätzlich mit umfasst sind.

## **B Grundsätzliches zu Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen**

### **I. Erforderlichkeit**

Gemäß § 7 Abs. 2 Satz 1 BHO sind für alle finanzwirksamen Maßnahmen angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen.

Finanzwirksam ist eine Maßnahme, wenn sie die Einnahmen oder die Ausgaben des Bundeshaushaltes unmittelbar oder mittelbar beeinflusst. Sie ist ein auf der Grundlage eines verantwortlichen Entscheidungsprozesses beruhendes Handeln der Verwaltung, mit dem innerhalb einer begrenzten Zeitspanne ein vorab definiertes Ziel erreicht werden soll. Dazu gehört auch die Beibehaltung des Status quo. Finanzwirksame Maßnahmen sind unter anderem:

- organisatorische Maßnahmen (z. B. Reorganisation der Arbeitsabläufe)
- alternative Formen der Aufgabenerledigung [z. B. Ausgliederung, Privatisierung, Öffentlich-Private Partnerschaften (ÖPP)]
- Finanzierungsalternativen
- Rationalisierungsinvestitionen
- neue Investitionsvorhaben
- Beschaffung und Erwerb von beweglichen Gegenständen (z. B. Erst- und Ersatzbeschaffungen von Ausrüstungsgegenständen, Verbrauchsmaterialien, Geräten, Kfz, Mobiliar) einschließlich alternativer Beschaffungsformen (z. B. Kauf, Leasing, Miete)
- Nutzung von Immobilien (z. B. Standortentscheidungen, Entscheidungen über die Form der Unterbringung, Baumaßnahmen)
- Öffentlichkeitsarbeit/Fachinformationen
- Gesetze und verwaltungsinterne Regelungen mit finanziellen Auswirkungen
- Förderprogramme und Einzelförderungen

Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bilden die Grundlage für die Entscheidung über das „Ob“ (z. B. Ersatzbeschaffung ja/nein; Erforderlichkeit von neuen Investitionsvorhaben) und das „Wie“ einer Maßnahme (z. B. Kauf, Leasing, eigene Aufgabenwahrnehmung, Ausgliederung, ÖPP).

Zum Teil lassen sich finanzwirksame Maßnahmen direkt aus den zu erbringenden Aufgaben des Bundes ableiten, zum Teil sind sie unterstützend erforderlich, um die Aufgabenwahrnehmung des Bundes sicherzustellen (z. B. Unterbringung des zur Aufgabenwahrnehmung notwendigen eigenen Personals oder Materials).

## II. Angemessenheit

Die gewählte Form der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung soll in Methodik und Aufwand im Verhältnis zur finanzwirksamen Maßnahme angemessen sein („Wirtschaftlichkeit der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung“).

Erfahrungsgemäß entstehen oft Schwierigkeiten hinsichtlich des Betrachtungsumfangs, das heißt, des inhaltlichen Betrachtungsgegenstandes der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung. Dabei kommt es darauf an, sich an den Zielen der finanzwirksamen Maßnahme zu orientieren. Diese bilden die Grundlage für die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung. Steht z. B. eine Entscheidung darüber an, wie eine bislang von einer Behörde wahrgenommene Aufgabe zukünftig erfüllt werden soll – weiterhin von der Behörde oder durch einen privaten Anbieter –, ist damit gleichzeitig auch die Entscheidung über alle damit zusammenhängenden personellen, infrastrukturellen und organisatorischen Fragestellungen verbunden. Eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung hat sich dementsprechend auch mit diesen Aspekten zu beschäftigen.

Je nach Zielbildung kann die Zusammenfassung einer Vielzahl von finanzwirksamen Maßnahmen in einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung angemessen sein.

Der Aufwand wird im Wesentlichen durch die Komplexität der Aufgabe und die Kenntnisse über die Auswirkungen und Abhängigkeiten der Aufgabenwahrnehmung bestimmt. Es ist darauf zu achten, dass der Aufwand für Datenermittlung, Dokumentation, etc. und die durch die anstehende Entscheidung erzielbaren Effekte in einem angemessenen Verhältnis stehen.

## III. Zuständigkeiten

Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen sind grundsätzlich von der Organisationseinheit durchzuführen, die mit der Maßnahme befasst ist. Die Beauftragten für den Haushalt (§ 9 BHO) entscheiden, über welche Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen sie zu unterrichten sind. Sie können sich an den Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen beteiligen.

## IV. Betrachtungsperspektive

Bei Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen ist grundsätzlich die Interessenlage des Bundes als handelnde Gebietskörperschaft zugrunde zu legen. In den meisten Fällen wird es gleichwohl ausreichend sein, wenn sich eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung auf die finanziellen Auswirkungen für einzelne Organisationseinheiten (z. B. ein Ressort) beschränkt. Ist jedoch erkennbar, dass diese Beschränkung im Hinblick auf den Bundeshaushalt finanzielle Auswirkungen unberücksichtigt lässt und somit ggf. zu insgesamt unwirtschaftlichen Maßnahmen führt, ist die angemessene Berücksichtigung aller Effekte erforderlich und die Betrachtungsperspektive zu erweitern. Die Ermittlung der Effekte, die bei anderen Organisationsein-



## B Grundsätzliches zu Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen

heiten (z. B. Ressorts) eintreten könnten, sollte im Einvernehmen zwischen den Betroffenen erfolgen.

Bei erheblichen Auswirkungen auf mehrere Gebietskörperschaften ist eine gesamtstaatliche Sicht zugrunde zu legen.

Zur Möglichkeit der Berücksichtigung von Steuerrückflüssen bei ÖPP-Projekten wird auf das BMF-Rundschreiben zur Bekanntgabe des „Leitfaden Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei PPP-Projekten“ vom 20. August 2007 – II A 3 - H 1000/06/0003 – verwiesen (vgl. Abschnitt E).

## V. Betrachtungszeitraum und Restwerte

Bei der Festlegung des Betrachtungszeitraums, auf den sich die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung beziehen soll, sind folgende Gesichtspunkte zu berücksichtigen:

- Es ist mindestens ein Betrachtungszeitraum zu wählen, in dem die gesetzten Ziele erreichbar sind.
- Bei Daueraufgaben ist ein angemessen repräsentativer und ökonomisch sinnvoller Zeitraum zu wählen (z. B. Innovationszyklen).
- Eine gewisse Planungssicherheit muss gegeben sein. Ist unklar, ob beispielsweise Mengenziele auch zukünftig weiter bestehen, kann dies im Rahmen der Prognose berücksichtigt werden. Das heißt nicht, dass absolute Sicherheit bestehen muss. Erforderlich ist eine ausreichend lange realistische Prognose als Basis für die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung.
- Es soll eine Transparenz über alle finanziellen Auswirkungen der anstehenden Entscheidung geschaffen werden.
- Der gewählte Betrachtungszeitraum ist für alle Handlungsalternativen gleichermaßen zugrunde zu legen.

Je länger der Betrachtungszeitraum ist, desto mehr Informationen können in der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung mit berücksichtigt werden. Eine Investition (z. B. der Kauf oder Neubau eines Gebäudes) wird sich regelmäßig erst innerhalb eines ausreichend langen Zeitraums amortisieren können. Die Festlegung auf einen zu kurzen Betrachtungszeitraum könnte daher eine im Vergleich zur Miete wirtschaftliche Investition unwirtschaftlich erscheinen lassen.

Auf der anderen Seite wird die Datengrundlage regelmäßig umso weniger belastbar sein, je weiter der Betrachtungszeitraum reicht.

Da bei der nachfolgend erläuterten Kapitalwertmethode Einzahlungen und Auszahlungen miteinander verglichen werden, sind ggf. vorhandene Restwerte zu berücksichtigen, wenn sie sich zwischen den zu untersuchenden Handlungsalternativen erkennbar unterscheiden. Dies gilt auch dann, wenn z. B. Wirtschaftsgüter tatsächlich über den Betrachtungszeitraum (repräsentativer Betrachtungszeitraum bei Daueraufgaben) hinaus genutzt werden sollen und daher eine Veräußerung nicht geplant ist. Die Berechnung des Restwertes kann in diesem Fall beispielsweise auf der Basis des Marktwertes (am Ende des Betrachtungszeitraums) oder auf der Basis des Nutzens (z.B. vermiedene Investition), den die Verwaltung aus den verwendeten Wirtschaftsgütern ziehen kann, (für den Zeitraum, der über den Betrachtungszeitraum hinaus reicht) erfolgen.

## VI. Überblick über Methoden

Bei der Durchführung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen ist die nach den Erfordernissen des Einzelfalls einfachste und wirtschaftlichste Methode anzuwenden (vgl. VV Nr. 2.3.1 zu § 7 BHO).

Je nach Umfang der Maßnahmewirkungen lassen sich die Verfahren grundsätzlich einteilen in:

- einzelwirtschaftliche Verfahren für Maßnahmen mit nur geringen und damit zu vernachlässigenden gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen (z. B. Bedarfsdeckung für die eigene Verwaltung) und
- gesamtwirtschaftliche Verfahren für Maßnahmen mit nicht zu vernachlässigenden gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen (z. B. Bundesverkehrswegeplanung<sup>1</sup> oder Förderprogramme<sup>2</sup>).

Welches Verfahren anzuwenden ist, bestimmt sich

- nach der Art der Maßnahme,
- dem mit der Maßnahme verfolgten Ziel und
- den mit der Maßnahme verbundenen Auswirkungen.

Verfahren	einzelwirtschaftliche Betrachtung	gesamtwirtschaftliche Betrachtung
monetäre Bewertung	Kapitalwertmethode	Kosten-Nutzen-Analyse
nicht monetäre Bewertung	Nutzwertanalyse	Nutzwertanalyse im Rahmen der Kosten-Nutzen-Analyse

Zusätzlich unterscheiden sich die Verfahren hinsichtlich der Bewertung der Maßnahmewirkungen. Die monetären Verfahren rechnen in Geldeinheiten, die nicht-monetären Verfahren vergleichen anhand von Bewertungspunkten.

Monetäre Verfahren können mit der Nutzwertanalyse kombiniert eingesetzt werden. Eine Nutzwertanalyse ohne die Verbindung mit einer monetären Bewertung ist im Regelfall nicht ausreichend.

Bei der Kosten-Nutzen-Analyse handelt es sich um ein Verfahren, bei dem im Allgemeinen die Auswirkungen auf die Gesamtwirtschaft dargestellt werden. Ihr kann als Rechenverfahren die Kapitalwertmethode zugrunde gelegt werden. Ein Beispiel sind Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen für die Bundesverkehrswegeplanung.

Diese Arbeitsanleitung behandelt im Wesentlichen die einzelwirtschaftlichen Verfahren. Die Kosten-Nutzen-Analyse sowie eine mögliche Vorgehensweise bei Förderprogrammen werden nur knapp skizziert.

Auf Verfahren zur Ermittlung von Einnahmen und Ausgaben und ggf. zur Kostenermittlung wird ebenfalls nicht weiter eingegangen. Bei der Durchführung der Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen kann in geeigneten Fällen auf standardisierte Werte zurückgegriffen werden, wenn dies sachgerecht und angemessen ist (z. B.

<sup>1</sup> Vgl. Abschnitt C. V. 2.

<sup>2</sup> Vgl. Abschnitt C. V. 3.

## B Grundsätzliches zu Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen

durch Verwendung von Personalkostensätzen, die mit jährlichem Rundschreiben des BMF<sup>3</sup> bekannt gemacht werden). Ebenso können begründete eigene Schätzwerte zugrunde gelegt werden. Für die Durchführung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen können des Weiteren grundsätzlich alle belegbaren und mit angemessenem Aufwand nutzbaren Quellen herangezogen werden, sofern die daraus gewonnenen Daten für den Zweck sachgerecht und angemessen sind.

## VII. Diskontierungszinssatz

Der anzuwendende Kalkulationszinssatz für die Diskontierung bei einzelwirtschaftlichen Maßnahmen wird vom BMF mittels Rundschreiben herausgegeben<sup>3</sup>. Entsprechend dieses Rundschreibens sollen die Zinssätze für gleiche Laufzeiten und Stichtage immer dann zugrunde gelegt werden, wenn es sich um finanziell bedeutsame und längerfristige Maßnahmen handelt, für die Handlungsalternativen mit einem wesentlichen privaten Finanzierungsanteil infrage kommen. Andernfalls kann der im Rundschreiben aufgeführte Durchschnittszinssatz verwendet werden.

Die im Internetangebot der Deutschen Bundesbank verfügbaren Zinssätze der Zinsstrukturkurve werden täglich aktualisiert. Der Durchschnittszinssatz wird regelmäßig mit dem BMF-Rundschreiben angepasst. Eine Aktualisierung des in der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung verwendeten Zinssatzes ist zeitnah vor der Entscheidung erforderlich.

Bei monetärer Betrachtung von Maßnahmen mit nicht zu vernachlässigenden gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen sind gesonderte Zinssätze zugrunde zu legen, die von den Ressorts aus gesamtwirtschaftlichen Kriterien abzuleiten und mit dem BMF abzustimmen sind.

Die Verwendung von gesonderten Zinssätzen bei Maßnahmen mit nicht zu vernachlässigenden gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen ist in der Regel nur (im Rahmen der in Abschnitt C., V. 2. beschriebenen Kosten-Nutzen-Analyse) bei bestimmten gesamtwirtschaftlichen Projekten, bei denen Nutzen monetarisierbar sind (z. B. Bundesverkehrswege), erforderlich. Die Verwendung einer Kosten-Nutzen-Analyse wird nur in seltenen Fällen für den Einsatz bei Förderprogrammen angemessen sein (vgl. Abschnitt C., V. 3.).

---

3 Seit 1999 werden die Personalkostensätze des Bundes für Kostenberechnungen/Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen, die Sachkostenpauschale eines Arbeitsplatzes in der Bundesverwaltung für Kostenberechnungen/Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen und die Kalkulationszinssätze für Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen vom Bundesministerium der Finanzen (BMF) unter Mitwirkung des Bundesministeriums des Innern (BMI) herausgegeben. Sie können dem Internetangebot des BMF entnommen werden. Zinssätze für Kapitalmarkttransaktionen sind von diesem Rundschreiben nicht umfasst.

## **VIII. Abgrenzung der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zur Kosten- und Leistungsrechnung**

Sowohl Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen als auch Kosten- und Leistungsrechnungen dienen dem Ziel der Verbesserung der Wirtschaftlichkeit der Aufgabewahrnehmung des Bundes.

Aufgabe der Kosten- und Leistungsrechnung ist die Erfassung, Verteilung und Zurechnung der Kosten, die bei der Erstellung bzw. Verwertung der Verwaltungsleistungen anfallen.

Unter Kosten versteht man den Wert verbrauchter Güter und in Anspruch genomener Dienstleistungen zur Erstellung von Leistungen. Ob dabei »Geld« ausgegeben wird oder nicht, ist für den Kostenbegriff unwesentlich.

Leistung ist Ausdruck für die Menge und den Wert der erzeugten Güter und Dienstleistungen. Dazu zählen Leistungen für Dritte (andere Verwaltungseinheiten, Bürger), aber auch solche, die intern selbst benötigt werden (z. B. Produkte der Hausdruckerei, des Archivs usw.).

Der Erfolg einer Periode kann durch die Gegenüberstellung von Kosten und Leistungen ermittelt werden.

Während die Kapitalwertrechnung im engeren Sinne im Rahmen der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung unmittelbar entscheidungsorientiert ist, bildet die Kosten- und Leistungsrechnung den periodischen Ressourcenverbrauch ab und dient somit der permanenten Kostenkontrolle und der Kalkulation bestimmter Leistungen. Ein definierter „Betrachtungszeitraum“ ist ihr deshalb fremd.

Werden Entscheidungen über finanzwirksame Maßnahmen getroffen, geht es um Entscheidungen über zukünftige Einnahmen und Ausgaben. Daten aus der Kosten- und Leistungsrechnung sollen daher für Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen in der Regel nicht eingesetzt werden.

Die Kosten- und Leistungsrechnung kann dazu herangezogen werden, möglicherweise vorhandenen Optimierungsbedarf frühzeitig zu erkennen, welcher dann mithilfe einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung geprüft werden kann.

## **IX. Vorgehensweise/Dokumentation**

Durch die Dokumentation soll der sich aus der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung ergebende Entscheidungsvorschlag nachvollziehbar und verständlich erläutert werden. Es empfiehlt sich gemäß der im Folgenden (vgl. Abschnitt C) beschriebenen Schritte bei der Durchführung einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung vorzugehen und dies entsprechend darzustellen. Die Dokumentation soll die erforderliche Transparenz für die Entscheidung schaffen. Es muss nachvollziehbar sein, wovon der Entscheidungsvorschlag abhängt. Insbesondere muss deutlich werden, wie sich aus den Zielen die relevanten Handlungsalternativen ableiten. Die Dokumentation der Arbeitsschritte, der Annahmen, der Datenherkunft und des Ergebnisses der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung ist Voraussetzung für die anstehende Entscheidung sowie deren ggf. notwendiger Begründung, z. B. im Haushaltsaufstellungsverfahren gegenüber dem BMF oder dem Haushaltsgesetzgeber.

## B Grundsätzliches zu Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen

Es empfiehlt sich, insbesondere bei größeren Vorhaben, bereits zu einem frühen Zeitpunkt alle von der finanzwirksamen Maßnahme mittelbar oder unmittelbar betroffenen Bereiche zu beteiligen. Ressourcenengpässen, Fehleinschätzungen und ungenügender Berücksichtigung von Handlungsalternativen kann so frühzeitig entgegengewirkt werden.


## C Die wesentlichen Arbeitsschritte einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung in der Planungsphase einer finanzwirksamen Maßnahme

### I. Zeitpunkte, Anforderungen im Überblick

§ 7 Abs. 2 BHO verlangt für alle finanzwirksamen Maßnahmen die Durchführung angemessener Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen. Je komplexer und langfristiger eine vorgesehene Maßnahme ist, umso komplexer wird auch die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung sein.

Ihr Einsatz ist des Weiteren zu unterschiedlichen Zeitpunkten erforderlich.

#### Zeitpunkt für Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen



Bei der Planung
Ggf. bei der Durchführung (begleitende Erfolgskontrolle)
Nach Abschluss der Maßnahme (abschließende Erfolgskontrolle)

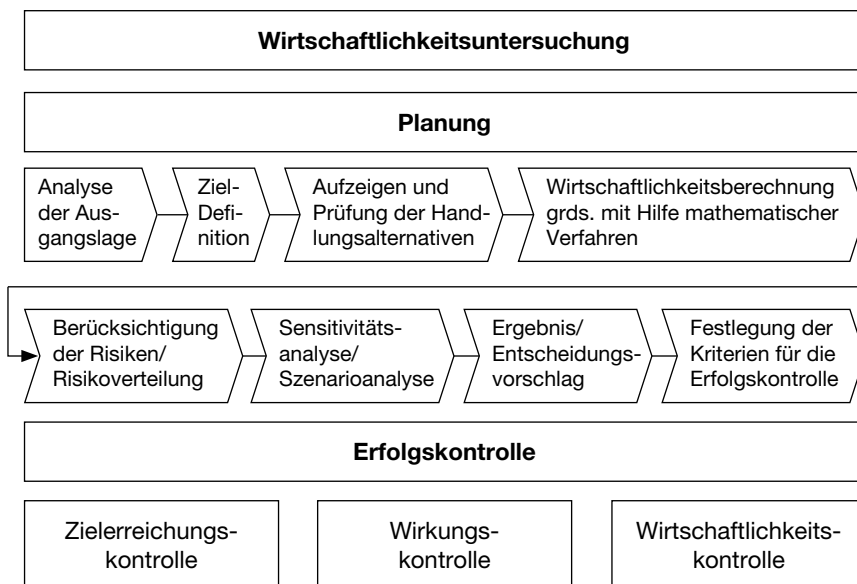
Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen sind durchzuführen, bevor Entscheidungen getroffen werden, die finanzielle Auswirkungen haben. Sie sind daher auch vor der Einleitung von Vergabeverfahren durchzuführen. Vergabeverfahren/Rahmenvereinbarungen ersetzen nicht eine vorherige Wirtschaftlichkeitsuntersuchung. Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen sollen Entscheidungen vorbereiten, können sie aber nicht ersetzen.

Eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung in der Planungsphase enthält in der Regel Aussagen zu folgenden Teilaspekten:

- Analyse der Ausgangslage,
- aus der Erfüllung notwendiger Aufgaben des Bundes abgeleitete Ziele (ggf. daraus abgeleitete Teilziele) und mögliche Zielkonflikte (auch bedingt durch die Ziele anderer finanzwirksamer Maßnahmen),
- Betrachtungszeitraum unter Berücksichtigung des Zeitplanes für die Durchführung der Maßnahme,

## C Die wesentlichen Arbeitsschritte einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung

- Aufzeigen relevanter Handlungsalternativen (einschließlich dem »Fortführungsfall«, das heißt, wenn keine besondere Maßnahme erfolgt),
- Prüfung der Eignung der einzelnen Handlungsalternativen zur Erreichung der Ziele unter Einbeziehung der rechtlichen, organisatorischen und personellen Rahmenbedingungen,
- ausführliche Darstellung der weiter zu verfolgenden Handlungsalternativen und ihrer Rahmenbedingungen, Nutzen, monetären und ggf. nicht-monetären Aspekte,
- Berücksichtigung der Risiken und der Risikoverteilung bei den einzelnen Handlungsalternativen,
- Sensitivitätsanalyse zur Darstellung wie sich die der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zugrunde liegenden Annahmen verändern müssten um eine andere Handlungsalternative vorteilhafter werden zu lassen, bzw. Szenarioanalyse zu den einzelnen Handlungsalternativen,
- vollständige finanzielle Auswirkungen auf den Haushalt,
- Ergebnis und Entscheidungsempfehlung,
- Kriterien und Verfahren für Erfolgskontrollen.



Bei einfachen Maßnahmen (z. B. kleinen Beschaffungsvorgängen) können einzelne Punkte entfallen, sofern die Nachvollziehbarkeit nach wie vor gewahrt wird. Bei Maßnahmen, die sich über mehr als zwei Jahre erstrecken, und in sonstigen geeigneten Fällen (wenn eine Einflussnahme auf den weiteren Fortgang angezeigt erscheint) sind nach individuell festzulegenden Laufzeiten oder zu Zeitpunkten, an denen abgrenzbare Ergebnisse oder Teilrealisierungen einer Maßnahme zu erwarten sind, begleitende Erfolgskontrollen durchzuführen (vgl. VV Nr. 2.2 zu § 7 BHO). Wie oft diese durchzuführen sind, ist von den Erfordernissen des Einzelfalls abhängig, insbesondere auch im Hinblick auf die gesamten Projektkosten.

Hinzu kommt die fortlaufende gezielte Sammlung und Auswertung von Hinweisen und Daten zur ergänzenden Beurteilung der Entwicklung einer Maßnahme (laufende Beobachtungen vgl. VV Nr. 2.2 zu § 7 BHO). Diese ist jedoch im Gegensatz zur begleitenden Erfolgskontrolle kein umfassendes und systematisch angelegtes Prüfverfahren.

Alle Maßnahmen sind nach ihrer Beendigung einer Erfolgskontrolle zur Überprüfung des erreichten Ergebnisses zu unterziehen (abschließende Erfolgskontrolle - vgl. VV Nr. 2.2 zu § 7 BHO).

## **II. Analyse der Ausgangslage**

### **1. Analyse des Ist-Zustands**

Der Ist-Zustand ist zu erfassen sowie verständlich und vollständig darzustellen. Dabei sind mit angemessenem Aufwand alle Aspekte zu ermitteln und zu dokumentieren, die im Zusammenhang mit den Zielen der finanzwirksamen Maßnahme die Höhe der derzeitigen Einnahmen und Ausgaben direkt oder indirekt beeinflussen (z. B. Personal, Material, Infrastruktur, Betrieb, Arbeitsabläufe).

Die Darstellung des Ist-Zustandes ist – aus Gründen der Angemessenheit und Nachvollziehbarkeit – nicht mit unnötigen Details oder Erläuterungen zu überfrachten. Es muss jedoch möglich sein, alle finanziellen Auswirkungen der in der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung betrachteten Handlungsalternativen von der Ausgangslage abzuleiten.

### **2. Analyse sich bereits abzeichnender Entwicklungen**

Bei der Analyse der Ausgangslage wird es häufig sinnvoll und notwendig sein, nicht nur den gegenwärtigen Ist-Zustand, sondern auch frühzeitig eine sich abzeichnende Entwicklung zu analysieren.

## **III. Ziele, mögliche Zielkonflikte und notwendige Ausgaben**

Die Darstellung der Ziele ist die Grundlage jeder Wirtschaftlichkeitsuntersuchung. Dabei sollten, insbesondere bei längerfristigen Maßnahmen, ggf. mögliche Änderungen mit berücksichtigt werden.

Es empfiehlt sich zunächst, die maßgeblichen Ziele der finanzwirksamen Maßnahme zu sammeln und zu strukturieren. Häufig werden die Ziele so allgemein formuliert sein, dass aus ihnen möglichst konkrete Teilziele als Unterziele abgeleitet werden müssen. Die Herleitung der Ziele einer finanzwirksamen Maßnahme sollte nachvollziehbar und schlüssig begründet sein. Der damit verbundene Auf-



## C Die wesentlichen Arbeitsschritte einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung

wand sollte in jedem Fall im Verhältnis zur finanzwirksamen Maßnahme angemessen sein.

Gemäß § 6 BHO dürfen bei der Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplans nur die Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen berücksichtigt werden, die zur Erfüllung der Aufgaben des Bundes notwendig sind. Alle finanzwirksamen Maßnahmen müssen zur Erfüllung der Aufgaben des Bundes notwendig sein. Das bedeutet, dass Ziele von finanzwirksamen Maßnahmen aus diesen Aufgaben abgeleitet werden müssen. Es ist zu beschreiben, was mit einer finanzwirksamen Maßnahme erreicht werden soll und warum dies unter Einbeziehung des Ressourcenverbrauchs notwendig und nicht auch ein „Weniger“ ausreichend ist.

Konflikte durch sich ausschließende Ziele sollten bereinigt werden, da sie später ein sinnvolles Lösungskonzept verhindern.

Das Festhalten an konkurrierenden Zielen (überwiegend bei gesamtwirtschaftlichen Maßnahmen relevant) ist zwar grundsätzlich möglich, erschwert allerdings den Projekterfolg, da durch die infrage kommenden Handlungsalternativen nicht alle Zielvorgaben erreicht werden können. Die sich hieraus ergebenden Auswirkungen sind transparent zu machen.

Nur wenn die Ziele inhaltlich und mengenmäßig ausreichend konkretisiert und vollständig sind, kann hierauf aufbauend geprüft werden, welche der relevanten Handlungsalternativen die Ziele erreichen und welche Handlungsalternative die wirtschaftlichste darstellt. In die Prüfung sind die rechtlichen, organisatorischen und personellen Rahmenbedingungen einzubeziehen.

Es ist sinnvoll, sich bei der Konkretisierung von Zielen an folgenden Grundelementen zu orientieren. Die Ziele sollten:

- lösungsneutral sein und möglichst funktional formuliert werden, das heißt, die Wege zur Erreichung der Ziele dürfen nicht vorweg genommen werden,
- vollständig sein, das heißt, sie sollten alle wichtigen Anforderungen enthalten,
- maßnahmenbezogen sein, das heißt, die Erfüllung muss durch die Maßnahme bewirkt und nicht nur als Nebenwirkung angestrebt werden,
- umsetzbar sein,
- möglichst präzise und verständlich sein, ggf. Aussagen zu Mengen, Volumina und Zeitrahmen enthalten. So können beispielsweise folgende Fragestellungen zur Konkretisierung von Zielen beitragen:
  - Wie viel Personal muss über die Jahre voraussichtlich ausgebildet werden?
  - Was soll das ausgebildete Personal hinterher können?
  - Bis wann soll was erledigt sein?
- sich dabei am zu erreichenden Mindestanforderungsniveau orientieren.

Bei der Erarbeitung der Ziele sollten – zumindest bei komplexen finanzwirksamen Maßnahmen – die Fachabteilungen die Entscheidungsträger beraten. Dabei sollten auch die aus Erfolgskontrollen vergleichbarer finanzwirksamer Maßnahmen gewonnenen Erkenntnisse mit berücksichtigt werden.

Nicht monetäre Ziele stellen häufig Mindestanforderungen dar, die nicht unterschritten werden dürfen.

Im Idealfall ist es möglich, einen Mindestzielerreichungsgrad für alle Ziele zu definieren. Soweit gleichzeitig die übrigen mit der finanzwirksamen Maßnahme verbundenen Aspekte monetär erfassbar und anhand von Kapitalwerten darstellbar sind, ist allein der Kapitalwert der Handlungsalternativen, die alle Ziele erfüllen, miteinander zu vergleichen und als Entscheidungsvorschlag (vgl. Ab-

schnitt C, VIII.) vorzulegen. In diesem Fall wäre dann keine Nutzwertanalyse erforderlich.

Teilweise lassen sich jedoch aus übergeordneten (politischen) Zielen nur schwer konkrete Mindestwerte ableiten. In diesem Fall kann die Gegenüberstellung der jeweiligen Zielerreichungsgrade der relevanten Handlungsalternativen anhand einer Nutzwertanalyse zweckdienlich sein [vgl. Abschnitt C, V. 1. b)].

Bei der Festlegung der Ziele sind möglicherweise infrage kommende realistische Handlungsalternativen mit zu berücksichtigen.

## **IV. Relevante Handlungsalternativen**

### **1. Ermittlung der relevanten Handlungsalternativen**

Um eine wirtschaftliche Lösung zu erzielen, ist es von zentraler Bedeutung, dass zunächst sämtliche zur Zielerreichung grundsätzlich möglichen Handlungsalternativen ermittelt werden. Dabei sind alle denkbaren Möglichkeiten in Betracht zu ziehen und die gesamte Art und Weise der derzeitigen Bedarfsdeckung kritisch zu hinterfragen.

Anschließend sind diejenigen Handlungsalternativen als ungeeignet auszusondern, die offensichtlich die Erreichung sämtlicher Ziele (soweit keine konkurrierenden Ziele vorliegen)

- nicht gewährleisten,
- rechtlich unzulässig oder
- nicht realisierbar sind.

Vorabfestlegungen jährlicher Ausgabenobergrenzen oder fehlende Haushaltsmittel sind kein Aussonderungsgrund.

Eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung muss als Ergebnis die wirtschaftlichste Handlungsalternative als Entscheidungsvorschlag unterbreiten.

Die Aussonderung von Handlungsalternativen ist entsprechend der vorstehenden Ausführungen zu begründen und zu dokumentieren.

### **2. Darstellung der relevanten Handlungsalternativen**

Die verbleibenden Handlungsalternativen sind ausführlich darzustellen.

Dabei sind alle entscheidungserheblichen Gesichtspunkte aufzuführen, z. B. auch möglicherweise entstehende Abhängigkeiten von industriellen Partnern. Die voraussichtlichen Einnahmen und Ausgaben dieser Handlungsalternativen sind vollständig zu ermitteln. Ausgangspunkt einer solchen Ermittlung ist im Regelfall die Ausgangslage. Auf dieser Grundlage ist sodann zu klären, wovon die zukünftigen Einnahmen und Ausgaben der Handlungsalternativen abhängen.

In geeigneten Fällen ist privaten Anbietern die Möglichkeit zu geben darzulegen, ob und inwieweit sie staatliche Aufgaben oder öffentlichen Zwecken dienende

## C Die wesentlichen Arbeitsschritte einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung

wirtschaftliche Tätigkeiten nicht ebenso gut oder besser erbringen können (Interessenbekundungsverfahren gem. § 7 Abs. 2 Satz 3 BHO).<sup>4</sup>

Zu den zu betrachtenden Ausgaben gehören auch die Ausgaben für vorhandene Ressourcen, die auf der Basis der einzelnen Alternativen nicht mehr benötigt werden und die nicht sofort oder nur sukzessive abgebaut werden können (sog. „Remanenzausgaben“). Diese sind in der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zu berücksichtigen, solange sie anfallen (z.B. Ausgaben für vorhandenes Personal, Infrastruktur oder Sonstiges). Sie fallen nicht mehr an, wenn die nicht mehr benötigten Ressourcen haushaltswirksam abgebaut oder für eine andere finanzwirksame Maßnahme benötigt werden, für die andernfalls Neueinstellungen oder Neubeschaffungen vorgenommen werden müssten<sup>5</sup>.

Alle Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen enthalten in der Planungsphase zwingend Annahmen. Alle Annahmen sind als solche ausdrücklich zu nennen. Es ist zu erläutern, warum die getroffenen Annahmen in der gewählten Ausprägung sachgerecht sind. Es sind für alle Handlungsalternativen einheitliche und vergleichbare Annahmen zu wählen. Ggf. ist darzustellen, warum eine Annahme in einer Handlungsalternative nicht oder nur in abgewandelter Form zugrunde gelegt werden kann.

## V. Wirtschaftlichkeitsberechnung bzw. -bewertung

Zur Verfügung stehen grundsätzlich einzelwirtschaftliche und gesamtwirtschaftlich orientierte Verfahren.

### 1. Einzelwirtschaftliche Verfahren

In dieser Arbeitsanleitung wird auf die Kapitalwertmethode (ggf. in Verbindung mit einer Nutzwertanalyse) als die im Regelfall zweckmäßigste Methode näher eingegangen. Dies schließt die Verwendung von anderen Methoden nicht generell aus.

#### a) Kapitalwertmethode als monetäre Berechnungsmethode

Die Kapitalwertmethode ist immer dann anzuwenden, wenn

- die Einnahmen und Ausgaben zu mehreren unterschiedlichen Zeitpunkten erfolgen,
- die Zahlungsströme bei den betrachteten Alternativen unterschiedlich hoch und
- mehrjährige Betrachtungen vorzunehmen sind.

---

<sup>4</sup> Vgl. zum Interessenbekundungsverfahren VV Nr. 3 zu § 7 BHO.

<sup>5</sup> Dies ist dann Gegenstand einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung für die andere finanzwirksame Maßnahme.

In der Regel wird bei unterjährigen Maßnahmen ohne Bezug zum Kapitalmarkt mit geringem finanziellem Volumen eine Diskontierung der verschiedenen Zahlungen nicht entscheidungsrelevant sein. In diesen Fällen ist ein reiner Einnahmen- und Ausgabenvergleich ausreichend.

Bei der Kapitalwertmethode werden alle künftigen Ein- und Auszahlungen auf den gleichen Zeitpunkt (i. d. R. der Bezugszeitpunkt im aktuellen Jahr) hin abgezinst und damit als Kapitalwert vergleichbar gemacht. Dabei sollte als Bezugszeitpunkt der Entscheidungszeitpunkt gewählt werden.

Für die Berechnung des Kapitalwertes sind alle voraussichtlichen Ein- und Auszahlungen im gesamten Betrachtungszeitraum der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zu ermitteln. Annahmen zu Preisentwicklungen, die zum Beispiel über die Ableitung von Indizes des Statistischen Bundesamts ermittelt werden, sind in der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung explizit auszuweisen (zu der Behandlung von Restwerten vgl. Abschnitt B, V.).

Die Einzahlungen sollten positiv und die Auszahlungen negativ dargestellt werden.

Der Abzinsungsfaktor (vgl. Abschnitt F, Tabelle 1.1) ergibt sich aus der Formel:

$$\text{Abzinsungsfaktor} = \frac{1}{\left(1 + \frac{p}{100}\right)^n}$$

mit p = Kalkulationszinssatz  
 n = Anzahl der Jahre zwischen Bezugszeitpunkt und Zahlung  
 Barwert = Zeitwert × Abzinsungsfaktor

Zahlungen, die vor dem Bezugszeitpunkt fällig sind, müssen entsprechend aufgezinst werden (vgl. Abschnitt F, Tabelle 1.2).<sup>6</sup> Bereits getätigte Zahlungen, die nicht entscheidungsrelevant sind, werden nicht einbezogen.

Sofern die laufenden Zahlungen nicht zum Ende des Jahres fällig sind, kann dies durch Multiplikation des Barwertes mit einem Korrekturfaktor berücksichtigt werden (vgl. Abschnitt F, Tabelle 2.2).

Wenn es absehbar entscheidungsrelevant ist, sollten die Abzinsungen genauer (z. B. monatsgenau oder noch präziser) vorgenommen werden.

### aa) Diskontierungszinssatz

Der für die jeweilige Fallgruppe anzuwendende nominale Kalkulationszinssatz für die Diskontierung wird vom BMF herausgegeben (vgl. Abschnitt B, VII.).

---

<sup>6</sup> Dies ist nicht erforderlich, wenn der Bezugszeitpunkt auf den Entscheidungszeitpunkt fällt.

**ab) Die Berechnung des Kapitalwertes im Einzelnen**

(1) Erfassung der einmaligen Ein- und Auszahlungen

Einmalige Ausgaben sind mit dem vollen Betrag im Jahr der Auszahlung anzusetzen. Einzahlungen, z. B. aus dem Verkauf von Gegenständen, sind entsprechend einzutragen. Für jede der Ein- und Auszahlungen ist der Barwert mittels des Abzinsungsfaktors zu ermitteln. Dieser kann aus Tabelle 1.1 (Abschnitt F) entnommen oder anhand der oben genannten Formel berechnet werden.

*Beispiel:*

*Eine Zahlung über 100 000 €, fällig in zwei Jahren, hat bei 7 % Kalkulationszinssatz einen Barwert von 87 000 € ( $100\,000\text{ €} \times \text{Abzinsungsfaktor } 0,87$ ).*

(2) Erfassung der laufenden Ein- und Auszahlungen

Bei jährlich unterschiedlichen Beträgen sind die Jahresbeträge der Einzahlungen und Auszahlungen für jedes Jahr des betrachteten Zeitraumes mit dem für das Jahr geltenden Abzinsungsfaktor aus Tabelle 1.1 (Abschnitt F) zu multiplizieren und ergeben jeweils wiederum den Barwert des betreffenden Jahres. Die Summe aller Barwerte der einzelnen Jahre ergibt den Barwert der betreffenden Position. Bei jährlich gleich bleibenden Beträgen vereinfacht sich die Berechnung durch Benutzung des (Renten-)Barwertfaktors (vgl. Abschnitt F, Tabelle 2.1), der die Zwischenberechnung der Barwerte pro Jahr überflüssig macht.

*Beispiel:*

*Eine Gehaltszahlung von 70 000 € jährlich über zehn Jahre hat bei 4 % Abzinsung einen Barwert von 567 700 € ( $70\,000\text{ €} \times \text{Barwertfaktor } 8,11$ ).*

(3) Ergebnisermittlung<sup>7</sup>

Der Kapitalwert der Maßnahme ergibt sich als Summe der Barwerte aller Positionen. Ist der Kapitalwert positiv, so ist die Maßnahme absolut wirtschaftlich. Absolute Wirtschaftlichkeit ist bei Maßnahmen der Bedarfsdeckung der Verwaltung in der Regel nicht erreichbar.

Sind zwei oder mehrere Alternativen zu vergleichen, so ist diejenige mit dem höchsten Kapitalwert vorteilhafter (relative Wirtschaftlichkeit). Entscheidend ist die relative Wirtschaftlichkeit zwischen mehreren Alternativen.

Werden nur Auszahlungen oder negative Kapitalwerte (Auszahlungen sind höher als Einzahlungen) betrachtet, so ist die Alternative mit dem betragsmäßig niedrigsten negativen Kapitalwert wirtschaftlicher (z. B. ist  $-10 > -100$ ). Auch eine Alternative mit negativem Kapitalwert kann somit die wirtschaftlichste aller relevanten Handlungsalternativen sein. Die relative Wirtschaftlichkeit der Variante mit dem am wenigsten negativen Kapitalwert stellt den Regelfall in der Verwaltung dar.

---

<sup>7</sup> Bei der Ermittlung der Wirtschaftlichkeit muss auch die jeweilige Zielerreichung mit berücksichtigt werden (vgl. Tz. V. 1. c)). Wenn an dieser Stelle der Begriff „wirtschaftlich“ verwendet wird, so wird hier aus Vereinfachungsgründen von gleicher Zielerreichung der Handlungsalternativen ausgegangen.

Beispiel:

Nr.	Ein-/ Auszahlungen	Jahr 0 <sup>8</sup>	Jahr 1	Jahr 2
1	Investitionsausgaben	-100.000		
2	laufende Personalausgaben 1		-15.000	-15.000
3	laufende Personalausgaben 2		-5.000	-4.000
4	laufende Sachausgaben 1		-10.000	-9.000
5	Einnahmen aus Verkäufen (Restwert)			1.000

Kapitalwertberechnung anhand der oben beschriebenen Vorgehensweise (Schritte (1) bis (3) bei  $p = 4\%$  aus BMF- Rundschreiben):

	Jahr 0
Barwert Zahlung Nr. 1 [vgl. Schritt (1)]	-100.000
Barwert Zahlung Nr. 2 (laufende Personalausgaben 1) mittels Rentenbarwertfaktor [vgl. Schritt (2)]	- 28.292 [-15.000 • 1,8861]

Barwerte aus Zahlungen Nr. 3 bis 5:

	Jahr 0	Jahr 1	Jahr 2
Summe Zahlungen Nr. 3 bis 5	0	-15.000	-12.000
Barwert je Jahr	0	-14.423 [-15.000 • 0,9615]	-11.095 [-12.000 • 0,9246]
Summe Barwerte Nr. 3 bis 5	- 25.518		
<b>Kapitalwert [vgl. Schritt (3)]</b>	-153.810		

## C Die wesentlichen Arbeitsschritte einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung

*Beispiel:*

*Ein komplexes Beispiel mithilfe eines Tabellenkalkulationsprogramms unter Anwendung der Zinssätze der Zinsstrukturkurve.*

Nr.	Ein-/Auszahlungen	Jahr 0	Jahr 1	Jahr 2	Jahr 3	Jahr 4	Jahr 5	Jahr 6	Jahr 7
1	Investitionsausgaben	-100.000							
2	laufende Personalausgaben 1		-15.000	-15.000	-15.000	-15.000	-15.000	-15.000	-15.000
3	laufende Personalausgaben 2		-5.000	-4.000	-4.000	-5.000	-4.000	-3.000	-5.000
4	laufende Sachausgaben 1		-10.000	-9.000	-7.500	-10.000	-9.000	-7.000	-10.000
5	Einnahmen aus Verkäufen (Restwert)								
Zinssatz lt. Zinsstrukturkurve		0,00	0,65	1,12	1,55	1,94	2,29	2,59	2,87
Formel zur Berechnung des Barwerts je Jahr		$\frac{\text{Summe der Zahlungen je Jahr}}{\left(1 + \frac{\text{Zinssatz lt. Zinsstrukturkurve}}{100}\right)^{\text{Jahr}}}$							
Barwert je Jahr		-100.000	-29.806	-27.383	-25.305	-27.781	-25.003	-21.444	-24.609

Nr.	Ein-/Auszahlungen	Jahr 8	Jahr 9	Jahr 10	Jahr 11	Jahr 12	Jahr 13	Jahr 14	Jahr 15
1	Investitionsausgaben								
2	laufende Personalausgaben 1	-15.000	-15.000	-15.000	-15.000	-15.000	-15.000	-15.000	-15.000
3	laufende Personalausgaben 2	-4.000	-4.000	-5.000	-4.000	-2.500	-5.000	-4.000	-4.000
4	laufende Sachausgaben 1	-9.000	-4.000	-10.000	-9.000	-10.000	-10.000	-9.000	-9.000
5	Einnahmen aus Verkäufen (Restwert)							35.000	50.000
Zinssatz lt. Zinsstrukturkurve		3,11	3,31	3,49	3,65	3,78	3,89	3,98	4,05
Formel zur Berechnung des Barwerts je Jahr		$\frac{\text{Summe der Zahlungen je Jahr}}{\left(1 + \frac{\text{Zinssatz lt. Zinsstrukturkurve}}{100}\right)^{\text{Jahr}}}$							
Barwert je Jahr		-21.916	-17.157	-21.288	-18.875	-17.618	-18.267	4.053	12.128

<b>Kapitalwert</b>	<b>-380.272</b>
--------------------	-----------------

## **b) Nutzwertanalyse als nicht monetäre Methode**

Anstelle der ausschließlich rechnerischen Ermittlung werden bei nicht monetären Methoden Vergleiche auf Basis von Bewertungspunkten zur Beurteilung eingesetzt. Bevor diese Überlegungen weiterverfolgt werden, sollte geprüft werden, ob eine Monetarisierung vollständig möglich ist.

Auf den ersten Blick nicht monetäre Aspekte haben vielfach einen monetär erfassbaren Einfluss auf das Ergebnis einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung. Beispielsweise kann sich die Qualität eines Wirtschaftsgutes auf dessen Langlebigkeit auswirken. Diese Langlebigkeit sollte dazu führen, dass weniger Ersatzbeschaffungen notwendig werden, was sich auch auf die monetäre Betrachtungsweise auswirken sollte.

Teilweise lassen sich jedoch aus übergeordneten (politischen) Zielen nur schwer konkrete Mindestwerte ableiten. In diesem Fall kann die Gegenüberstellung der jeweiligen Zielerreichungsgrade der relevanten Handlungsalternativen anhand einer Nutzwertanalyse zweckdienlich sein.

Es kann für den Entscheidungsträger daneben hilfreich sein, wenn zusätzlich zu deren prognostizierten monetären Auswirkungen die Darstellung von einzelnen Aspekten anhand einer Nutzwertanalyse erfolgt (z. B. Entfernung einer Dienststelle von einer anderen, vorgegebene Wartungsintervalle, etc.).

Der Einfluss nicht monetärer Aspekte auf das monetäre Ergebnis sollte in jedem Fall mit angemessenem Aufwand prognostiziert werden.

Die Durchführung einer Nutzwertanalyse umfasst folgende Schritte:

### **(1) Festlegung und Gewichtung der Bewertungskriterien**

Die Kriterien, die zur Beurteilung der Maßnahme dienen, sind fachbereichsspezifisch festzulegen und entsprechend ihrer Bedeutung zu gewichten (Summe der Gewichte = 100) und zu dokumentieren. Die einzelnen Bewertungskriterien sollen sich nach Möglichkeit nicht überschneiden, da ansonsten eine unbeabsichtigte Mehrfachanrechnung erfolgen könnte. Die einzelnen Kriterien sollten sich zudem nicht widersprechen. Der je Kriterium benutzte Maßstab zur Beurteilung ist so genau wie möglich festzuhalten.

### **(2) Beurteilung der Handlungsalternative**

Für jede Handlungsalternative wird beurteilt, ob ein Kriterium zutrifft, teilweise zutrifft oder nicht zutrifft. Entsprechend sind zwischen 0 und 10 Punkte zu vergeben. Es ist empfehlenswert, die Beurteilung von mindestens zwei Personen(-gruppen) unabhängig voneinander durchführen zu lassen und die Ursachen von ggf. auftretenden Abweichungen zu ermitteln und zu dokumentieren.

### **(3) Berechnung des Ergebnisses**

Der Teilnutzen einer Handlungsalternative hinsichtlich eines Kriteriums ergibt sich durch Multiplikation der Punkte und deren Gewichtung. Der Nutzwert einer Handlungsalternative errechnet sich aus der Addition aller zugehörigen Teilnutzen und dient als Vergleichsmaßstab zur Bewertung der Alternativen untereinander.



## C Die wesentlichen Arbeitsschritte einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung

Beispiel:

Nutzwertanalyse ( $\text{Teilnutzen} = \text{Gewicht} \times \text{Punkte}$ )

Kriterium	Gewicht	Alternative 1		Alternative 2	
		Punkte	Teilnutzen	Punkte	Teilnutzen
A	25	5	125	7	175
B	25	7	175	4	100
C	50	6	300	8	400
Nutzwert		600		675	

### c) Zusammenfassung der monetären und der nicht monetären Bewertung

Im Anschluss ist die monetäre Bewertung mit den Ergebnissen der Nutzwertanalyse zusammenzufassen.

Um dem Entscheidungsträger eine ausreichende Grundlage für seine Entscheidung zu unterbreiten, ist das Ergebnis der monetären Betrachtung und der Nutzwertanalyse darzustellen und eine beschreibende Begründung für den Entscheidungsvorschlag damit zu verbinden. Dabei ist darauf zu achten, dass die Gewichtung der monetären Bewertung in einem angemessenen Verhältnis zu der Gewichtung der qualitativen Bewertung steht. Sofern das Ergebnis nach Nutzwerten konträr zum Ergebnis bei der monetären Bewertung ausfällt, ist ein darauf beruhender Entscheidungsvorschlag vertieft zu begründen.

Eine Verrechnung der monetären Werte mit den Ergebnissen der Nutzwertanalyse der einzelnen Alternativen ist nicht zulässig.

## 2. Kosten-Nutzen-Analyse als gesamtwirtschaftliches Verfahren

Die Kosten-Nutzen-Analyse ist das umfassendste Verfahren zur Wirtschaftlichkeitsuntersuchung. Anders als bei den einzelwirtschaftlichen Verfahren findet im allgemeinen eine gesamtwirtschaftliche Betrachtung statt, das heißt, alle positiven wie negativen Wirkungen der Maßnahme sind in Ansatz zu bringen, unabhängig davon, wo und bei wem sie anfallen. Je nach dem Grad der Erfassbarkeit und der Möglichkeit zur Monetarisierung lassen sich die aufzunehmenden Positionen gliedern in:

- direkte Kosten/Nutzen, die aufgrund verfügbarer Marktpreise direkt ermittelbar sind (z. B. die Investitionskosten beim Autobahnbau),
- indirekte Kosten/Nutzen, die erst über Vergleichsabschätzungen monetär zu ermitteln sind (z. B. die Lärmbelästigung durch eine Autobahn) und
- nicht monetarisierbare Kosten/Nutzen, die über eine Vorteils-/Nachteilsdarstellung oder eine Nutzwertanalyse zu bewerten sind (z. B. Veränderung des Landschaftsbildes).

Voraussetzung für den Einsatz der Kosten-Nutzen-Analyse ist eine für den Fachbereich spezifizierte Vorgabe, welche die Ziele, die zu erfassenden Maßnahmewirkungen, Bewertungsmaßstäbe etc. enthält, um die Erstellung einer Kosten-Nutzen-Analyse zu vereinfachen und eine übergreifende Vergleichbarkeit im Fachbereich sicherzustellen. Die Entwicklung dieser spezifischen gesamtwirtschaftlichen Vorgaben ist Aufgabe der jeweiligen Fachbereiche.

Zeitlich unterschiedlich anfallende Kosten und Nutzen sind durch eine Rechnung mit Kapitalwerten [vgl. entsprechend Abschnitt C, V. Nr. 1 a)] zu berücksichtigen. Dabei gilt auch hier – wie bei dem einzelwirtschaftlichen Verfahren – [vgl. Abschnitt C, V. Nr. 1 b)], dass geprüft werden sollte, ob eine Monetarisierung nicht vollständig möglich ist (zum Diskontierungszinssatz vgl. Abschnitt B, VII.).

### **3. Vorgehensweise bei Förderprogrammen**

Förderprogramme (z. B. sozialpolitische, familienpolitische, umweltpolitische Programme) haben oft primär Ziele, die sich einer monetären Bewertung entziehen. Die Programmziele sind i. d. R. allgemein verbal beschrieben (in Gesetzen, Regierungsbeschlüssen usw.) und müssen für ihre (wirtschaftliche) Umsetzung erst operationalisiert werden. Hierzu sind die Ziele in messbaren Größen, sog. Indikatoren bzw. Kennzahlen, abzubilden (z. B. über Umweltindikatoren, soziale Indikatoren, volkswirtschaftliche und demographische Indikatoren/Kennzahlen. Zur Bildung von Indikatoren vgl. Abschnitt C, VIII.). Die Zielerreichung bzw. der Zielerreichungsgrad wird, die Eignung der gewählten Indikatoren vorausgesetzt, so messbar.

Bei komplexen Maßnahmen kann eine Hierarchisierung der Ziele erforderlich sein (Teil- bzw. Unterziele). Bei der Operationalisierung sind auch mögliche Zielkonflikte (konkurrierende Ziele, gegenläufige bzw. sich ausschließende Ziele) zu identifizieren.

Förderprogramme, die nicht auf einer gesetzlichen Leistungspflicht beruhen, folgen wirtschaftlich häufig dem Maximalprinzip, das heißt, mit einem vorgegebenen Haushaltsansatz soll eine größtmögliche Wirkung im Sinne der Zielsetzung der Förderung erzielt werden. Es sollte in diesen Fällen stets geprüft werden, ob die Ziele hinreichend auch mit weniger Mitteln erreicht werden können. So wird der Nutzenzuwachs (Grenznutzen) bei steigendem Mitteleinsatz oft geringer, das heißt, der Nutzenzuwachs verläuft nicht linear zu den aufgewendeten Mitteln. Programme sollten deshalb stets in geeigneten Zeitabständen evaluiert werden (vgl. hierzu Abschnitt D, Erfolgskontrollen).

## VI. Berücksichtigung von Risiken und Risikoverteilung

Eine Bewertung der Risiken oder Risikokategorien<sup>9</sup> und deren Auswirkung ist notwendig, um die erwarteten, in der Kapitalwertmethode zu berücksichtigenden Ein- und Auszahlungen realitätsnah bestimmen zu können.

In der Planungsphase sind die realistischere zu erwartenden Werte für Ein- und Auszahlungen (Erwartungswerte)<sup>10</sup> mit angemessenem Aufwand zu ermitteln. Der „Erwartungswert“ soll das im Durchschnitt zu erwartende projektspezifische Risiko beinhalten. Damit soll eine Über- oder Unterschätzung der zu erwartenden Ein- und Auszahlungen vermieden werden. Im Falle empirisch hergeleiteter Daten ist die Verwendung von Werten, die vom historischen (statistischen) Durchschnitt abweichen, zu begründen und zu dokumentieren.

Im Hinblick auf die Angemessenheit der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung („Wirtschaftlichkeit der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung“) ist zwischen der Vorgehensweise bei finanziell bedeutsamen Maßnahmen und Maßnahmen mit geringerer finanzieller Bedeutung zu unterscheiden.

### 1. Vorgehensweise bei finanziell bedeutsamen Maßnahmen

Bei finanziell bedeutsamen Maßnahmen (z. B. Infrastruktur, Rüstung) sind die Erwartungswerte für die Ein- und Auszahlungen unter Berücksichtigung der zu erwartenden projektspezifischen Risiken zu bestimmen.

Bei finanziell bedeutsamen Maßnahmen mit langem Betrachtungszeitraum kann es im Einzelfall erforderlich sein, neben den sogenannten unsystematischen auch sogenannte systematische Risiken zu berücksichtigen.

#### a) Unsystematische Risiken

Anhand der im Folgenden beschriebenen Vorgehensweise sollen die Erwartungswerte für Ein- und Auszahlungen so gebildet werden, dass zum Entscheidungszeitpunkt nur noch zufällige positive oder negative Abweichungen von ihnen erwartet werden, das heißt, dass sie nur noch mit **unsystematischen Risiken** behaftet sind.

---

9 Für einige bedeutende Einzelrisiken oder Risikokategorien siehe beispielsweise „Leitfaden Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei PPP-Projekten“ (BMF-Rds. II A 3 H 1000/06/0003 vom 20. August 2007).

10 Der **Erwartungswert** ist ein statistischer Fachbegriff (Stochastik). Er ergibt sich aus dem Mittelwert der empirisch gewonnenen Häufigkeitsverteilung bei gleichartigen Maßnahmen. Abweichungen vom Erwartungswert (positiv oder negativ) sind „zufällig“. Der Begriff wird hier in einem erweiterten Sinne verwendet, so dass er im Falle nicht oder nur mit unverhältnismäßig hohem Aufwand empirisch herleitbarer Werte auch fundierte (Experten-) Einschätzungen zur Höhe der erwarteten Ein- bzw. Auszahlungen mit umfasst.

(1) Auflistung projektspezifischer Risiken<sup>11</sup>

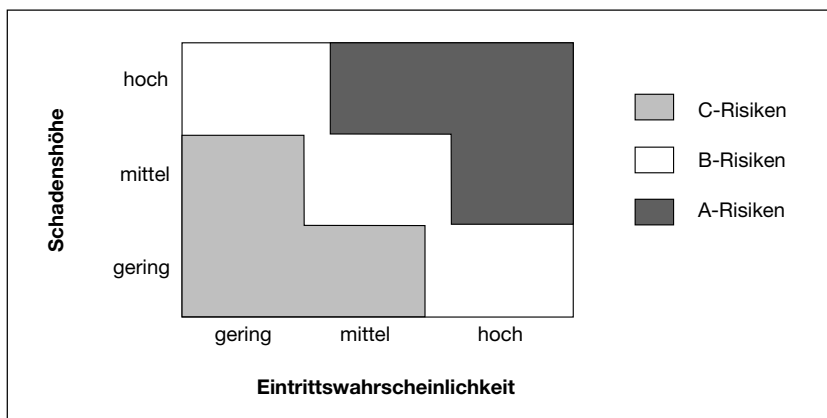
Zu Beginn der Risikoanalyse sollten die mit den Handlungsalternativen verbundenen relevanten Risiken identifiziert und dokumentiert werden.

(2) Darstellung projektspezifischer Risiken anhand einer Risiko-Matrix

a. Festlegung der Bewertungsskalen

Zunächst sind Bewertungsskalen sowohl für die mögliche Eintrittswahrscheinlichkeit als auch für die potenzielle Schadenshöhe der einzelnen Risiken zu definieren, um auf einen einheitlichen Maßstab beruhende und nachvollziehbare Bewertungen sicherzustellen.

*Beispiel einer Risiko-Matrix mit dreiteiliger Bewertungsskala (gering, mittel, hoch)*



b. Kategorisierung der Risiken

In einem nächsten Schritt sind sowohl Eintrittswahrscheinlichkeiten als auch Schadenshöhe auf Basis der zuvor festgelegten Bewertungsskalen einzuschätzen. Aus der Kombination der Bewertungen von Eintrittswahrscheinlichkeit und Schadenshöhe lässt sich die Zuordnung der Einzelrisiken zu einer der zuvor definierten Risikogruppen (z. B. C-Risiken) vornehmen; die projektspezifischen Risiken können demzufolge in bedeutende (A-Risiken) und weniger bedeutende Risiken (C-Risiken) eingeteilt werden.

(3) Quantifizierung der monetär bewertbaren Risiken

In einem weiteren Schritt ist zu entscheiden, welche Risiken im weiteren Verlauf quantitativ zu analysieren sind. Dies ist insbesondere bei Risiken der Fall, die in der Risikomatrix als bedeutend ausgewiesen sind.

Bei der Quantifizierung der Risiken sollte – sofern möglich – auf statistisch gesicherte Daten zurückgegriffen werden. Die Datenbasis, die der Quantifi-

<sup>11</sup> Beispiele sind etwa die Risikokategorien Planungsrisiken, Finanzierungsrisiken, Baurisiken, Betriebsrisiken, Verwertungsrisiken oder sonstige Leistungsstörungen

## C Die wesentlichen Arbeitsschritte einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung

zierung zugrunde liegt, ist in der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung nachvollziehbar darzustellen.

Zur Quantifizierung von Risiken können folgende Orientierungsgrößen herangezogen werden:

- möglicher Schaden bei Eintritt des Risikos, multipliziert mit der – ggf. abgeschätzten – Eintrittswahrscheinlichkeit
- Versicherungsprämien, soweit das Risiko durch Versicherungen versicherbar ist (unabhängig vom geltenden Grundsatz der Selbstdeckung, vgl. VV Nr. 11 zu § 34 BHO)

### (4) Anpassung der Wirtschaftlichkeitsberechnung

Sofern und soweit die monetär betrachteten Risiken nicht in dem in (3) ermittelten Umfang bereits in den Erwartungswerten berücksichtigt wurden, sind die Erwartungswerte durch Risikozu- oder Risikoabschläge zu korrigieren. Die Risikozu- bzw. -abschläge sind bei den jeweiligen Positionen der Wirtschaftlichkeitsberechnung entsprechend ihres zeitlichen Auftretens zu berücksichtigen. Sodann ist die Wirtschaftlichkeitsberechnung mit den derart angepassten Werten erneut durchzuführen.

Bei Risiken, die in einer Handlungsalternative selbst getragen werden, im Regelfall allerdings zu versichern sind (z.B. im Bereich der Infrastruktur: Gebäudeschäden/Untergang wegen Feuer, etc.), könnte eine monetäre Berücksichtigung durch den Ansatz entsprechender Versicherungsprämien (ggf. abzüglich von Verwaltungspauschalen) erfolgen. Die Herleitung der projektspezifischen Risikozu- und -abschläge ist in der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung nachvollziehbar darzustellen.

*Beispiel [zu (1)–(4)]:*

*In einer relevanten Handlungsalternative werden die projektspezifischen Risiken zunächst identifiziert und dokumentiert. Anhand einer Risikomatrix wird aufgrund der Eintrittswahrscheinlichkeit und der damit verbundenen Schadenshöhe unter anderem das Risiko der „Überschreitung der Bauzeit“ als bedeutendes Risiko eingeschätzt und nachfolgend quantitativ analysiert.*

*Aus der Analyse ergibt sich:*

<b>Risiko: „Überschreitung der Bauzeit“</b>		
<b>Über-/Unterschreitung um:</b>	<b>Schadenshöhe/Vorteilswert €</b>	<b>Wahrscheinlichkeit</b>
– 6 Monate	– 1.000.000	10 %
0	0	80 %
+ 6 Monate	+ 2.000.000	10 %

*Sofern und soweit diese monetären Auswirkungen durch die Über-/Unterschreitung der Bauzeit nicht in dem ermittelten Umfang bereits in den in die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung eingestellten Werten berücksichtigt wurden, sind diese Werte durch Risikozu- oder Risikoabschläge zu korrigieren. Die Risikozu- bzw. -abschläge sind bei den jeweiligen Positionen der Wirtschaftlichkeitsberechnung entsprechend ihres zeitlichen Auftretens zu berücksichtigen. Durch dieses Vorgehen werden Erwartungswerte gebildet, von denen zum Entscheidungszeitpunkt nur noch zufällige positive oder negative Abweichungen erwartet werden.*

*Die Wahrscheinlichkeit der Bauzeitüberschreitung und die Schadenshöhe sind vorab ungewiss und müssen daher – beispielsweise auf der Grundlage von vorhandenen Datenbeständen – geschätzt werden.*

(5) Abgleich der Erwartungswerte

Abschließend ist nochmals kritisch zu hinterfragen, ob die so ermittelten „neuen“ Erwartungswerte unter Berücksichtigung aller Umstände, das heißt, nicht nur der hier im Einzelnen anhand der monetären Risikobetrachtung [vgl. oben (3) und (4)] betrachteten Risiken, realistisch sind.

Im Ergebnis sollen möglichst nur noch zufällige Abweichungen von den Erwartungswerten für die Ein- und Auszahlungen zu erwarten sein.

Andernfalls sind die „neuen“ Erwartungswerte erneut entsprechend zu korrigieren, und die Wirtschaftlichkeitsberechnung ist mit den korrigierten Werten nochmals durchzuführen.

**b) Systematische Risiken**

Neben den direkt mit der Realisierung des Projekts in Zusammenhang stehenden Risiken können auch solche Risiken eine Rolle spielen, die von den Projektbeteiligten nicht beeinflusst werden können und von gesamtwirtschaftlicher Relevanz sind. Diese sind allerdings nur in wenigen Ausnahmefällen – zum Beispiel bei großen Infrastrukturprojekten – von Bedeutung und im Einzelfall zu prüfen.

Systematische Risiken können über sogenannte „Sicherheitsäquivalente“ (durch pauschale Zu- und Abschläge) berücksichtigt werden. Diese sind zu begründen. Wie die unsystematischen Risiken sind auch die systematischen Risiken über die Zahlungsströme zu berücksichtigen. Dabei sollten die systematischen Risiken aus Transparenzgründen separat ausgewiesen werden.

Zu- oder Abschläge zum Diskontierungszinssatz sind keine methodisch akzeptable Alternative.

**2. Vorgehensweise bei Maßnahmen mit geringerer finanzieller Bedeutung**

Auch bei Maßnahmen mit geringerer finanzieller Bedeutung (z. B. Beschaffungsmaßnahmen aus dem Bereich Materialverwaltung) sind die Erwartungswerte für die Ein- und Auszahlungen unter Berücksichtigung der zu erwartenden projektspezifischen Risiken zu ermitteln (vgl. Tz. VI. 1. a) oben).

Für die Ermittlung der Erwartungswerte kann in diesen Fällen auf angemessen begründete Einschätzungen zurückgegriffen werden. Es kann auch ausreichend sein, wenn die monetären Auswirkungen von Risiken oder Risikokategorien dabei (teilweise) zusammengefasst werden und keine durchgehende Trennung nach den monetären Auswirkungen einzelner Risiken oder Risikokategorien erfolgt.

Eine kurze Darstellung der mit den Handlungsalternativen verbundenen Risiken im Einzelnen [ggf. anhand einer Risiko-Matrix, vgl. Tz. VI. 2.a) (2)] ist jedoch in jedem Fall erforderlich.

Eine gesonderte Berücksichtigung systematischer Risiken ist nicht erforderlich.

### 3. Berücksichtigung der Risikoverteilung

Gemäß § 7 Abs. 2 Satz 2 BHO ist die mit den Maßnahmen verbundene Risikoverteilung in einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zu berücksichtigen. Diese Vorschrift wurde mit Art. 4 Abs. 1 Nr. 1 des ÖPP - Beschleunigungsgesetzes vom 1. September 2005 eingeführt. Eine faire und angemessene Risikoverteilung zwischen der öffentlichen Hand und privaten Vertragsparteien im Sinne des § 7 Abs. 2 Satz 2 BHO ist Teil des Projektmanagements.

Grundsätzlich sollten die Risiken jeweils dem Partner zugeordnet werden, der sie auf Grund seiner Kompetenz am besten einschätzen und steuern kann.

Die Verteilung von Risiken zwischen der öffentlichen Hand und privaten Vertragsparteien setzt eine Analyse der Risiken selbst voraus (vgl. Tz. VI. 1. oben).

## VII. Sensitivitätsanalyse und Szenarioanalyse

### 1. Sensitivitätsanalyse

Wenn das Ergebnis der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung entscheidend von vergleichsweise unsicheren Annahmen abhängt, ist im Rahmen einer Sensitivitätsanalyse darzustellen,

- wann,
- wie und
- unter welchen Umständen

sich infolge der Abhängigkeit von getroffenen Annahmen das Ergebnis verändert und die Vorteilhaftigkeit der als wirtschaftlichste ermittelten Handlungsalternative zu Gunsten einer anderen Handlungsalternative verloren geht.

Im Rahmen der Sensitivitätsanalyse geht es nicht darum, die eigenen Annahmen wieder in Frage zu stellen. Es erfolgt daher auch keine Veränderung oder Anpassung der Wirtschaftlichkeitsberechnung; diese bleibt unverändert bestehen. Vielmehr soll ermittelt und dargestellt werden, ob und ggf. wann sich der Entscheidungsvorschlag zu Gunsten einer anderen Handlungsalternative ändern würde. Sind solche „sensitiven“ Annahmen vorhanden, ist dies im Anschluss an das ermittelte Ergebnis darzustellen. Auf diese Weise schafft die Sensitivitätsanalyse Transparenz darüber, wie weit der Entscheidungsvorschlag von den in der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung getroffenen Annahmen abhängt, bzw. wie weit die Werte von den angenommenen Werten abweichen dürfen, ohne dass sich das Ergebnis ändert.

Die Untersuchung der Empfindlichkeiten des Ergebnisses auf die Veränderung der wenig gesicherten Parameter der Rechnung über eine Skalierung (Abweichung um 5 %, 10 %, usw.) kann hilfreich sein.

Diese Überprüfung der getroffenen Annahmen setzt eine vollständige Dokumentation aller Annahmen voraus. Im Regelfall wird es angemessen sein, die jeweiligen Annahmen gesondert voneinander zu betrachten und auf deren ggf. vorhandene Abhängigkeit zueinander kurz einzugehen.

## 2. Szenarioanalyse

Bei finanziell bedeutsamen Maßnahmen empfiehlt sich die Durchführung einer Szenarioanalyse, um die Beziehung der Annahmen zueinander besser darstellen zu können.

Bei der Szenarioanalyse werden für ausgewählte Szenarien die bei den vergleichsweise unsicheren Annahmen zu berücksichtigenden Auf- und Abschläge festgelegt und im Zahlungsstrom rechnerisch berücksichtigt. Ratsam ist zumindest die Darstellung eines „Best-Case-Szenarios“ zur Beschreibung der unter realistischen Annahmen voraussichtlich günstigsten Projektentwicklung sowie eines „Worst-Case-Szenarios“.

## 3. Abgrenzung der Sensitivitätsanalyse und der Szenarioanalyse von der Berücksichtigung der Risiken und Risikoverteilung

Die monetäre Berücksichtigung der Risiken und Risikoverteilung wird regelmäßig eine erhebliche Anzahl von Annahmen enthalten, z. B. Eintrittswahrscheinlichkeit eines Risikos oder voraussichtliche Höhe eines Schadensereignisses. Erst nach Abschluss der Wirtschaftlichkeitsberechnung einschließlich Berücksichtigung der Risikoverteilung steht die wirtschaftlichste Handlungsalternative fest.

Danach wird auf dieser Grundlage im Rahmen der Sensitivitätsanalyse bzw. Szenarioanalyse geprüft, ob und wie Abweichungen von den getroffenen Annahmen den Entscheidungsvorschlag beeinflussen. Die daraus gewonnenen Erkenntnisse müssen im Rahmen einer Gesamtabwägung hinsichtlich der darin betrachteten Annahmen gewürdigt werden.

Die Sensitivitätsanalyse und Szenarioanalyse ändern den Entscheidungsvorschlag als solchen im Regelfall jedoch nicht.

## VIII. Ergebnis, Entscheidungsvorschlag und Festlegung von Kriterien zur Erfolgskontrolle

Jede Wirtschaftlichkeitsuntersuchung muss mit dem Ergebnis auch einen Entscheidungsvorschlag unterbreiten.

Beim Entscheidungsvorschlag ist die Frage zu beantworten, ob das beabsichtigte Ziel erreicht werden kann und wenn ja, mit welcher (wirtschaftlichsten) Handlungsalternative.

Stellt sich heraus, dass die wirtschaftlichste Handlungsalternative aufgrund von fehlenden Haushaltsmitteln nicht verfolgt werden kann, so ist dem im Rahmen der haushaltsrechtlichen Möglichkeiten durch Umschichtung von Haushaltsmitteln oder durch zeitliche Priorisierung von Maßnahmen zu begegnen.

Das Ergebnis muss auch die finanziellen Auswirkungen auf den Haushalt darstellen und einen Zeitplan für die Durchführung der Maßnahme sowie Kriterien und Verfahren für Erfolgskontrollen enthalten.



## C Die wesentlichen Arbeitsschritte einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung

Auf die Aktualität der

- Ziele
- Datenbasis (einschließlich der Diskontierungszinssätze) und
- Annahmen

zum Entscheidungszeitpunkt ist zu achten, um eine belastbare Entscheidungsgrundlage zu erhalten.

Um Erfolgskontrollen durchführen zu können, sind, soweit die Ziele nicht selbst bereits messbare Mengen, Volumina oder Zeitrahmen enthalten, von den Zielen Indikatoren (im Sinne von Messgrößen) abzuleiten und festzulegen, anhand derer die spätere Bewertung der Maßnahme erfolgen soll.

*Beispiel:*

*Ziel: Kundenzufriedenheit auf einem für die Außenwirkung der Verwaltung akzeptablen Niveau; das heißt, mindestens x % aller Kunden sollen „zufrieden“ sein.*

*Das definierte Ziel „Kundenzufriedenheit“ kann nicht direkt, sondern nur über Indikatoren, wie z. B. die Auswertungsergebnisse von Fragebögen, die Rückschlüsse auf die Kundenzufriedenheit zulassen, erfasst werden.*

Bei der Auswahl von geeigneten Indikatoren ist auf deren Validität und Verlässlichkeit zu achten. Die Indikatoren müssen zum einen Aussagen über die Wirkung einer Maßnahme zulassen. Des Weiteren sollte sich die Aussagekraft des Indikators über die Wirkung einer Maßnahme nicht im Laufe der Zeit zu sehr verändern. Es empfiehlt sich, einen auf das oder die zu erreichende(n) Ziel(e) zugeschnittenen Indikatorenkatalog zu erstellen. Dieser sollte hinreichend umfassend sein, um als ausreichende Grundlage für die spätere Erfolgskontrolle zur Verfügung zu stehen.

## D Erfolgskontrolle

Die Erfolgskontrolle ist ein systematisches Prüfungsverfahren. Sie dient dazu, ggf. während der Durchführung (begleitende Erfolgskontrolle) und nach Abschluss (abschließende Erfolgskontrolle) einer Maßnahme ausgehend von der Planung, festzustellen,

- ob und in welchem Ausmaß (Zielerreichungsgrad) die angestrebten Ziele erreicht wurden (Zielerreichungskontrolle),
- ob die Maßnahme geeignet und ursächlich für die Zielerreichung war (Wirkungskontrolle) und
- ob die Maßnahme wirtschaftlich war (Wirtschaftlichkeitskontrolle).

Von der begleitenden Erfolgskontrolle ist die laufende Beobachtung zu unterscheiden. Im Gegensatz zum systematisch angelegten umfassenden Prüfungsverfahren der Erfolgskontrolle ist sie eine fortlaufende gezielte Sammlung und Auswertung von Hinweisen und Daten zur ergänzenden Beurteilung der Entwicklung einer Maßnahme (vgl. VV Nr. 2.2 zu § 7 BHO).

### I. Gegenstand und Zeitpunkt

Wie alle Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen müssen auch Erfolgskontrollen der Verbesserung der Wirtschaftlichkeit der Aufgabenwahrnehmung des Bundes dienen.

Es soll Folgendes erreicht werden:

- Rechtzeitiges Erkennen von Um- und Nachsteuerungsbedarf (u. a. aufgrund von Veränderungen oder Fehleinschätzungen) sowie von Um- und Nachsteuermöglichkeiten
  - im betrachteten Aufgabenbereich oder
  - in anderen, insbesondere vergleichbaren Aufgabenbereichen
- Erkenntnisgewinn für zukünftige Entscheidungen, insbesondere zur Verbesserung der Datentransparenz und Prognosefähigkeit
  - im betrachteten Aufgabenbereich oder
  - in anderen, insbesondere vergleichbaren Aufgabenbereichen
- Nachweis der Eignung und der Wirtschaftlichkeit getroffener Entscheidungen.

Erfolgskontrollen sind auch durchzuführen, wenn die Dokumentation in der Planungsphase unzureichend war. In diesem Fall sind die benötigten Informationen nachträglich zu beschaffen (vgl. VV Nr. 2.2 zu § 7 BHO).

## D Erfolgskontrolle

Bei Maßnahmen, die sich über mehr als zwei Jahre erstrecken, und in sonstigen geeigneten Fällen sind nach individuell festzulegenden Laufzeiten oder zu Zeitpunkten, an denen abgrenzbare Ergebnisse oder Teilrealisierungen einer Maßnahme zu erwarten sind, begleitende Erfolgskontrollen durchzuführen (vgl. VV Nr. 2.2 zu § 7 BHO). Sie liefern vor dem Hintergrund zwischenzeitlich eingetretener ökonomischer, gesellschaftlicher und technischer Veränderungen die notwendigen Informationen für die Entscheidung, ob und wie die Maßnahme fortgeführt werden soll.

Methodisch gesehen besteht zwischen begleitender und abschließender Erfolgskontrolle kein Unterschied.

## II. Angemessenheit

Bei der Angemessenheit von Erfolgskontrollen und der Entscheidung über den zeitlichen Abstand von begleitenden Erfolgskontrollen zueinander ist zu beachten, dass eine Verbesserung der Wirtschaftlichkeit immer nur für die Zukunft erreicht werden kann.

Im Rahmen einer Erfolgskontrolle werden die bereits in der Planungsphase ermittelten Ziele bzw. die aus diesen abgeleiteten Indikatoren bewertet. Hierfür ist jeweils, möglichst schon in der Planungsphase, konkret zu klären und festzulegen, ob dies auch begleitend geschehen soll, ab wann Nachsteuerungsbedarf besteht und wie die Erkenntnisse zeitnah zu Steuerungsmaßnahmen führen sollten.

Die bei der Umsetzung der Maßnahme eingetretenen Risiken sind zu ermitteln und mit den in der Planungsphase prognostizierten Risiken zu vergleichen. Eine solche Sammlung dient der Verbesserung der Prognosefähigkeit bei zukünftigen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen.

## III. Arbeitsschritte

### 1. Zielerreichungskontrolle und Wirkungskontrolle

Ausgangspunkt für die Zielerreichungskontrolle und die Wirkungskontrolle sind die in der Planung festgelegten (Teil-) Ziele der Maßnahme, die, soweit erforderlich, auch anhand von Indikatoren beschrieben wurden. Diese Vorgaben sind mit den tatsächlich erreichten Werten zu vergleichen. Soweit die Nutzwertanalyse in der Planungsphase angewandt wurde, kann die Gegenüberstellung des geplanten und des erreichten Nutzwerts erfolgen.

Die Zielerreichungskontrolle und die Wirkungskontrolle sind die Grundlagen für die Wirtschaftlichkeitskontrolle. Im Gegensatz zur Wirtschaftlichkeitskontrolle lassen diese aber den Mitteleinsatz unberücksichtigt (vgl. nachfolgend 2.).

### a) Zielerreichungskontrolle

Mit der Zielerreichungskontrolle wird durch einen Vergleich der ursprünglich geplanten (Teil-) Ziele mit der tatsächlich erreichten Zielrealisierung (Soll-Ist-Vergleich) festgestellt, welcher Zielerreichungsgrad zum Zeitpunkt der Erfolgskontrolle gegeben ist.

Dazu ist zunächst der Ist-Zustand der umgesetzten Maßnahme zu ermitteln, das heißt, eine aktuelle Darstellung der konkreten Mengen, Zeiten, Fristen, Rahmenbedingungen etc. In einem weiteren Schritt wird der Ist-Zustand dann mit dem Soll-Zustand verglichen.

Die Zielerreichungskontrolle bildet gleichzeitig den Ausgangspunkt von Überlegungen, ob die vorgegebenen Ziele nach wie vor Bestand haben. Haben sich die in der Planungsphase der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung gesetzten Ziele verändert (z. B. Abbau des Personals, für das ein Bürogebäude erstellt werden soll, wodurch sich das Ziel „eine bestimmte Anzahl von Personen an einem bestimmten Standort unterzubringen“ verändert), muss dies bei allen zukünftigen Entscheidungen, für die die Erfolgskontrolle die Basis bilden soll, sowie in ähnlich gelagerten Fällen berücksichtigt werden.

### b) Wirkungskontrolle

Im Wege der Wirkungskontrolle wird ermittelt, ob die Maßnahme für die Zielerreichung geeignet und ursächlich war.

Hierbei sind alle beabsichtigten und unbeabsichtigten Auswirkungen einschließlich eingetretener, in der Planungsphase nicht berücksichtigter, Risiken der durchgeführten Maßnahme in angemessenem Umfang zu ermitteln.

Stellt sich im Rahmen der Wirkungskontrolle heraus, dass die verfolgte Handlungsalternative die vorgegebenen (Teil-) Ziele erfüllt hat (z. B. konkrete Mengen produziert, bestimmte Fristen eingehalten, etc.), aber trotzdem ungeeignet war, das Hauptziel (z. B. eine politisch beabsichtigte Wirkung) zu erreichen, so sind die Gründe hierfür zu dokumentieren. Die daraus ableitbaren Erkenntnisse sind im Rahmen einer begleitenden Erfolgskontrolle für Umsteuerungsprozesse zu nutzen.

## 2. Wirtschaftlichkeitskontrolle

Mit der Wirtschaftlichkeitskontrolle wird untersucht, ob

- der Vollzug der Maßnahme im Hinblick auf den Ressourcenverbrauch wirtschaftlich war (Vollzugswirtschaftlichkeit) und
- die Maßnahme im Hinblick auf die Hauptziele insgesamt wirtschaftlich war (Maßnahmenwirtschaftlichkeit).

### a) Vollzugswirtschaftlichkeit

Bei der Prüfung der Vollzugswirtschaftlichkeit wird festgestellt, ob die Maßnahme unter Berücksichtigung der Ergebnisse der Zielerreichungskontrolle mit dem in

## D Erfolgskontrolle

der Planungsphase antizipierten Ressourcenverbrauch durchgeführt wurde. Dabei ist der Ressourcenverbrauch möglichst zu monetarisieren.

Ausgangspunkt sind die in der Kapitalwertberechnung der Planungsphase (vgl. Abschnitt C, V.) prognostizierten Ein- und Auszahlungen. Hierdurch entstehen die Vergleichsmöglichkeiten zwischen

- den ursprünglichen Planungswerten der Maßnahme und den aktuellen Werten (Plan alt – Ist neu) und ggf.
- den alten Ist-Werten und den aktuellen Werten (Ist alt – Ist neu).

Es sind die tatsächlichen Ein- und Auszahlungen im Jahr der Zahlung anzusetzen. Abweichungen zwischen geplanten und tatsächlichen Ein- und Auszahlungen können resultieren aus

- Mehr-/Minderausgaben in den einzelnen Positionen,
- der zeitlichen Verschiebung von Zahlungen (z. B. bei verzögerter Inbetriebnahme) und
- über- oder unterdurchschnittlichen Preisveränderungen.

Die Abweichungen sind als Soll-Ist-Vergleich (geplante Werte/zum Zeitpunkt der Erfolgskontrolle erreichte Werte) festzuhalten. Wesentliche Abweichungen sind unter Berücksichtigung der Ergebnisse der Zielerreichungskontrolle zu erläutern.

*Beispiel:*

*Planung (vor Durchführung der finanzwirksamen Maßnahme)*

Nr.	Ein-/ Auszahlungen	Jahr 0	Jahr 1	Jahr 2
1	Investitionsausgaben	-100.000		
2	laufende Personalausgaben 1		-15.000	-15.000
3	laufende Personalausgaben 2		-5.000	-4.000
4	laufende Sachausgaben 1		-10.000	-9.000
5	Einnahmen aus Verkäufen (Restwert)			1.000

*Ist (nach Jahr 2):*

Nr.	Ein-/ Auszahlungen	Jahr 0	Jahr 1	Jahr 2
1	Investitionsausgaben	-100.000		
2	laufende Personalausgaben 1		-12.550	-12.000
3	laufende Personalausgaben 2		-5.200	-4.000
4	laufende Sachausgaben 1		-11.500	-10.200
5	Einnahmen aus Verkäufen (Restwert)			2.000

Im Rahmen der begleitenden Kontrolle der Vollzugswirtschaftlichkeit ist in der Regel die oben dargestellte Analyse der Ist-Werte ausreichend, um die notwendigen Erkenntnisse für einen ggf. vorhandenen Nachsteuerungsbedarf zu gewinnen. Soll auf Grund der Ergebnisse der begleitenden Erfolgskontrolle die Maßnahme

gegenüber der ursprünglichen Planung wesentlich verändert werden, z. B. durch Verzicht auf einzelne Leistungskomponenten, ist eine neue Wirtschaftlichkeitsuntersuchung durchzuführen. Darin sind die zum aktuellen Entscheidungszeitpunkt möglichen Handlungsalternativen zu ermitteln und gegenüberzustellen (vgl. ab Abschnitt C, IV.).

Die abschließende Erfolgskontrolle dient primär dem Erfahrungsgewinn. Ein Nachsteuern ist nicht mehr möglich. Auf eine Kapitalwertberechnung, das heißt Diskontierung der tatsächlichen Ein- und Auszahlungen, kann verzichtet werden, soweit keine zeitlichen Verschiebungen der Zahlungen im Vergleich zur ursprünglichen Planung erfolgt sind.

Um die Auswirkungen zeitlicher Verschiebungen feststellen zu können, sind die Zahlungsströme mit dem in der Planung angesetzten Kalkulationszinssatz zu diskontieren. Zeitlich verzögerte Auszahlungen würden bei dynamischer Betrachtung zunächst einen günstigeren Kapitalwert bewirken. Doch fallen bei verspätetem Beginn der Nutzungsphase in der Regel zusätzliche Ausgaben, z. B. bei Hochbaumaßnahmen Anmietungen oder späterer Wegfall von Mietausgaben, an, oder es werden gesetzte Ziele nicht erreicht [vgl. 1. a) Zielerreichungskontrolle].

*Beispiel:*

*Kapitalwertberechnung auf der Grundlage der Ist-Daten nach Tabelle 1.1 mit dem in der Planungsphase angesetzten Zinssatz von  $p=4\%$  entsprechend den Schritten (1) – (3) (vgl. Abschnitt C, V.).*

Nr.	Ein-/ Auszahlungen	Jahr 0	Jahr 1	Jahr 2
1	Investitionsausgaben	-100.000		
2	laufende Personal- ausgaben 1		-12.550	-12.000
3	laufende Personal- ausgaben 2		-5.200	-4.000
4	laufende Sachausgaben 1		-11.500	-10.200
5	Einnahmen aus Ver- käufen (Restwert)			2.000
	Summe Zahlung Nr. 1 bis 5	-100.000	-29.250	-24.200
	Barwert je Jahr	-100.000	-28.364 [-29.250 • 0,9615]	-22.375 [-24.200 • 0,9246]

	<b>Kapitalwert</b>	-150.739		
--	--------------------	----------	--	--

*Der auf der Grundlage der Ist-Daten errechnete Kapitalwert von -150.739 weicht von dem in der Planungsphase antizipierten Kapitalwert von -153.810 um 3.071 ab.*

**b) Maßnahmenwirtschaftlichkeit**

Bei der Prüfung der Maßnahmenwirtschaftlichkeit geht es darum, mit angemessenem Aufwand festzustellen, ob die Maßnahme im Hinblick auf die Hauptziele insgesamt wirtschaftlich war (z. B. Verbesserung der Einkommensverhältnisse einer bestimmten Region durch den Bau von 200 Autobahnkilometern). Hierzu wird das Verhältnis aller positiven und negativen Auswirkungen betrachtet, die mit der Maßnahme verbunden waren. Die Prüfung der Maßnahmewirtschaftlichkeit empfiehlt sich bei gesamtwirtschaftlichen Verfahren.

## **E Spezielle Empfehlungen und Regelungen für Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen**

Soweit besondere Empfehlungen und Regelungen für spezielle Fachthemen mit ressortübergreifender Bedeutung herausgegeben werden, sind diese zusätzlich zu den in Abschnitt A bis D enthaltenen grundsätzlichen Empfehlungen heranzuziehen. Hierzu gehören derzeit:

- BMF-Rundschreiben vom 20. August 2007 – II A 3 – H 1000/06/0003 – mit Leitfaden Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei PPP-Projekten
- BMI-Rundschreiben vom 23. November 2004 – IT 2(KBSt)–195 058/14#14 – zum Fachkonzept WiBe 4.0 – Empfehlung zur Durchführung von Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen in der Bundesverwaltung, insbesondere beim Einsatz der IT in der neuesten Fassung WiBe 4.1 – 2007
- BMI-Rundschreiben vom 31. Juli 2007 – Az.: O 1 – 131 024–1/2 – zur Veröffentlichung des Handbuchs für Organisationsuntersuchungen und Personalbedarfsermittlung
- BMVBS-Schreiben vom 4. März 2005 – B 12–B 1406–00 – zur Bekanntgabe des Leitfadens „Energiespar-Contracting“



# F Anlagen

## Ab-/Aufzinsungsfaktoren

Tabelle 1.1: Abzinsungsfaktoren

Jahre	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15
Kalkulationszinsatz															
2,0 %	0,9804	0,9612	0,9423	0,9238	0,9057	0,8880	0,8706	0,8535	0,8368	0,8203	0,8043	0,7885	0,7730	0,7579	0,7430
2,1 %	0,9794	0,9593	0,9396	0,9202	0,9013	0,8828	0,8646	0,8468	0,8294	0,8123	0,7956	0,7793	0,7632	0,7475	0,7322
2,2 %	0,9785	0,9574	0,9368	0,9166	0,8969	0,8776	0,8587	0,8402	0,8221	0,8044	0,7871	0,7702	0,7536	0,7374	0,7215
2,3 %	0,9775	0,9555	0,9341	0,9131	0,8925	0,8725	0,8528	0,8337	0,8149	0,7966	0,7787	0,7612	0,7441	0,7273	0,7110
2,4 %	0,9766	0,9537	0,9313	0,9095	0,8882	0,8674	0,8470	0,8272	0,8078	0,7889	0,7704	0,7523	0,7347	0,7175	0,7006
2,5 %	0,9756	0,9518	0,9286	0,9060	0,8839	0,8623	0,8413	0,8207	0,8007	0,7812	0,7621	0,7436	0,7254	0,7077	0,6905
2,6 %	0,9747	0,9500	0,9259	0,9024	0,8796	0,8573	0,8355	0,8144	0,7937	0,7736	0,7540	0,7349	0,7163	0,6981	0,6804
2,7 %	0,9737	0,9481	0,9232	0,8989	0,8753	0,8523	0,8299	0,8080	0,7868	0,7661	0,7460	0,7264	0,7073	0,6887	0,6706
2,8 %	0,9728	0,9463	0,9205	0,8954	0,8710	0,8473	0,8242	0,8018	0,7799	0,7587	0,7380	0,7179	0,6984	0,6794	0,6609
2,9 %	0,9718	0,9444	0,9178	0,8919	0,8668	0,8424	0,8186	0,7956	0,7731	0,7514	0,7302	0,7096	0,6896	0,6702	0,6513
3,0 %	0,9709	0,9426	0,9151	0,8885	0,8626	0,8375	0,8131	0,7894	0,7664	0,7441	0,7224	0,7014	0,6810	0,6611	0,6419
3,1 %	0,9699	0,9408	0,9125	0,8850	0,8584	0,8326	0,8076	0,7833	0,7598	0,7369	0,7148	0,6933	0,6724	0,6522	0,6326
3,2 %	0,9690	0,9389	0,9098	0,8816	0,8543	0,8278	0,8021	0,7773	0,7532	0,7298	0,7072	0,6852	0,6640	0,6434	0,6235
3,3 %	0,9681	0,9371	0,9072	0,8782	0,8502	0,8230	0,7967	0,7713	0,7466	0,7228	0,6997	0,6773	0,6557	0,6347	0,6145
3,4 %	0,9671	0,9353	0,9046	0,8748	0,8461	0,8182	0,7913	0,7653	0,7401	0,7158	0,6923	0,6695	0,6475	0,6262	0,6056
3,5 %	0,9662	0,9335	0,9019	0,8714	0,8420	0,8135	0,7860	0,7594	0,7337	0,7089	0,6849	0,6618	0,6394	0,6178	0,5969
3,6 %	0,9653	0,9317	0,8993	0,8681	0,8379	0,8088	0,7807	0,7536	0,7274	0,7021	0,6777	0,6542	0,6314	0,6095	0,5883
3,7 %	0,9643	0,9299	0,8967	0,8647	0,8339	0,8041	0,7754	0,7478	0,7211	0,6954	0,6706	0,6466	0,6236	0,6013	0,5799
3,8 %	0,9634	0,9281	0,8941	0,8614	0,8299	0,7995	0,7702	0,7420	0,7149	0,6887	0,6635	0,6392	0,6158	0,5932	0,5715
3,9 %	0,9625	0,9263	0,8916	0,8581	0,8259	0,7949	0,7651	0,7363	0,7087	0,6821	0,6565	0,6318	0,6081	0,5853	0,5633
4,0 %	0,9615	0,9246	0,8890	0,8548	0,8219	0,7903	0,7599	0,7307	0,7026	0,6756	0,6496	0,6246	0,6006	0,5775	0,5553
4,1 %	0,9606	0,9228	0,8864	0,8515	0,8180	0,7858	0,7548	0,7251	0,6965	0,6691	0,6427	0,6174	0,5931	0,5698	0,5473
4,2 %	0,9597	0,9210	0,8839	0,8483	0,8141	0,7813	0,7498	0,7195	0,6905	0,6627	0,6360	0,6104	0,5858	0,5621	0,5395
4,3 %	0,9588	0,9192	0,8813	0,8450	0,8102	0,7768	0,7447	0,7140	0,6846	0,6564	0,6293	0,6034	0,5785	0,5547	0,5318
4,4 %	0,9579	0,9175	0,8788	0,8418	0,8063	0,7723	0,7398	0,7086	0,6787	0,6501	0,6227	0,5965	0,5713	0,5473	0,5242
4,5 %	0,9569	0,9157	0,8763	0,8386	0,8025	0,7679	0,7348	0,7032	0,6729	0,6439	0,6162	0,5897	0,5643	0,5400	0,5167
4,6 %	0,9560	0,9140	0,8738	0,8354	0,7986	0,7635	0,7299	0,6978	0,6671	0,6378	0,6097	0,5829	0,5573	0,5328	0,5094
4,7 %	0,9551	0,9122	0,8713	0,8322	0,7948	0,7591	0,7251	0,6925	0,6614	0,6317	0,6034	0,5763	0,5504	0,5257	0,5021
4,8 %	0,9542	0,9105	0,8688	0,8290	0,7910	0,7548	0,7202	0,6872	0,6558	0,6257	0,5971	0,5697	0,5436	0,5187	0,4950
4,9 %	0,9533	0,9088	0,8663	0,8258	0,7873	0,7505	0,7154	0,6820	0,6502	0,6198	0,5908	0,5632	0,5369	0,5119	0,4879
5,0 %	0,9524	0,9070	0,8638	0,8227	0,7835	0,7462	0,7107	0,6768	0,6446	0,6139	0,5847	0,5568	0,5303	0,5051	0,4810
5,1 %	0,9515	0,9053	0,8614	0,8196	0,7798	0,7420	0,7060	0,6717	0,6391	0,6081	0,5786	0,5505	0,5238	0,4984	0,4742
5,2 %	0,9506	0,9036	0,8589	0,8165	0,7761	0,7377	0,7013	0,6666	0,6337	0,6023	0,5726	0,5443	0,5174	0,4918	0,4675
5,3 %	0,9497	0,9019	0,8565	0,8134	0,7724	0,7336	0,6966	0,6616	0,6283	0,5966	0,5666	0,5381	0,5110	0,4853	0,4609
5,4 %	0,9488	0,9002	0,8540	0,8103	0,7688	0,7294	0,6920	0,6566	0,6229	0,5910	0,5607	0,5320	0,5047	0,4789	0,4544
5,5 %	0,9479	0,8985	0,8516	0,8072	0,7651	0,7252	0,6874	0,6516	0,6176	0,5854	0,5549	0,5260	0,4986	0,4726	0,4479
5,6 %	0,9470	0,8968	0,8492	0,8042	0,7615	0,7211	0,6829	0,6467	0,6124	0,5799	0,5492	0,5200	0,4925	0,4663	0,4416
5,7 %	0,9461	0,8951	0,8468	0,8011	0,7579	0,7171	0,6784	0,6418	0,6072	0,5744	0,5435	0,5142	0,4864	0,4602	0,4354
5,8 %	0,9452	0,8934	0,8444	0,7981	0,7543	0,7130	0,6739	0,6370	0,6020	0,5690	0,5378	0,5084	0,4805	0,4542	0,4293
5,9 %	0,9443	0,8917	0,8420	0,7951	0,7508	0,7090	0,6695	0,6322	0,5969	0,5637	0,5323	0,5026	0,4746	0,4482	0,4232
6,0 %	0,9434	0,8900	0,8396	0,7921	0,7473	0,7050	0,6651	0,6274	0,5919	0,5584	0,5268	0,4970	0,4688	0,4423	0,4173

Tabelle 1.2: Aufzinsungsfaktoren

Jahre	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15
Kalkulationszinsatz															
2,0%	1,0200	1,0404	1,0612	1,0824	1,1041	1,1262	1,1487	1,1717	1,1951	1,2190	1,2434	1,2682	1,2936	1,3195	1,3459
2,1%	1,0210	1,0424	1,0643	1,0867	1,1095	1,1328	1,1566	1,1809	1,2057	1,2310	1,2568	1,2832	1,3102	1,3377	1,3658
2,2%	1,0220	1,0445	1,0675	1,0909	1,1149	1,1395	1,1645	1,1902	1,2163	1,2431	1,2705	1,2984	1,3270	1,3562	1,3860
2,3%	1,0230	1,0465	1,0706	1,0952	1,1204	1,1462	1,1725	1,1995	1,2271	1,2553	1,2842	1,3137	1,3440	1,3749	1,4065
2,4%	1,0240	1,0486	1,0737	1,0995	1,1259	1,1529	1,1806	1,2089	1,2379	1,2677	1,2981	1,3291	1,3611	1,3938	1,4272
2,5%	1,0250	1,0506	1,0769	1,1038	1,1314	1,1597	1,1887	1,2184	1,2489	1,2801	1,3121	1,3449	1,3785	1,4130	1,4483
2,6%	1,0260	1,0527	1,0800	1,1081	1,1369	1,1665	1,1968	1,2279	1,2599	1,2926	1,3262	1,3607	1,3961	1,4324	1,4696
2,7%	1,0270	1,0547	1,0832	1,1125	1,1425	1,1733	1,2050	1,2376	1,2710	1,3053	1,3405	1,3767	1,4139	1,4521	1,4913
2,8%	1,0280	1,0568	1,0864	1,1168	1,1481	1,1802	1,2133	1,2472	1,2821	1,3180	1,3550	1,3929	1,4319	1,4720	1,5132
2,9%	1,0290	1,0588	1,0895	1,1211	1,1537	1,1871	1,2215	1,2570	1,2934	1,3309	1,3695	1,4092	1,4501	1,4922	1,5354
3,0%	1,0300	1,0609	1,0927	1,1255	1,1593	1,1941	1,2299	1,2668	1,3048	1,3439	1,3842	1,4258	1,4685	1,5126	1,5580
3,1%	1,0310	1,0630	1,0959	1,1299	1,1649	1,2010	1,2383	1,2766	1,3162	1,3570	1,3991	1,4425	1,4872	1,5333	1,5808
3,2%	1,0320	1,0650	1,0991	1,1343	1,1706	1,2080	1,2467	1,2866	1,3278	1,3702	1,4141	1,4593	1,5060	1,5542	1,6040
3,3%	1,0330	1,0671	1,1023	1,1387	1,1763	1,2151	1,2552	1,2966	1,3394	1,3836	1,4292	1,4764	1,5251	1,5754	1,6274
3,4%	1,0340	1,0692	1,1055	1,1431	1,1820	1,2221	1,2637	1,3067	1,3511	1,3970	1,4445	1,4936	1,5444	1,5969	1,6512
3,5%	1,0350	1,0712	1,1087	1,1475	1,1877	1,2293	1,2723	1,3168	1,3629	1,4106	1,4600	1,5111	1,5640	1,6187	1,6753
3,6%	1,0360	1,0733	1,1119	1,1520	1,1934	1,2364	1,2809	1,3270	1,3748	1,4243	1,4756	1,5287	1,5837	1,6407	1,6998
3,7%	1,0370	1,0754	1,1152	1,1564	1,1992	1,2436	1,2896	1,3373	1,3868	1,4381	1,4913	1,5465	1,6037	1,6630	1,7246
3,8%	1,0380	1,0774	1,1184	1,1609	1,2050	1,2508	1,2983	1,3477	1,3989	1,4520	1,5072	1,5645	1,6239	1,6856	1,7497
3,9%	1,0390	1,0795	1,1216	1,1654	1,2108	1,2580	1,3071	1,3581	1,4110	1,4661	1,5232	1,5827	1,6444	1,7085	1,7751
4,0%	1,0400	1,0816	1,1249	1,1699	1,2167	1,2653	1,3159	1,3686	1,4233	1,4802	1,5395	1,6010	1,6651	1,7317	1,8009
4,1%	1,0410	1,0837	1,1281	1,1744	1,2225	1,2726	1,3248	1,3791	1,4357	1,4945	1,5558	1,6196	1,6860	1,7551	1,8271
4,2%	1,0420	1,0858	1,1314	1,1789	1,2284	1,2800	1,3337	1,3898	1,4481	1,5090	1,5723	1,6384	1,7072	1,7789	1,8536
4,3%	1,0430	1,0878	1,1346	1,1834	1,2343	1,2874	1,3427	1,4005	1,4607	1,5235	1,5890	1,6573	1,7286	1,8029	1,8805
4,4%	1,0440	1,0899	1,1379	1,1880	1,2402	1,2948	1,3518	1,4113	1,4733	1,5382	1,6059	1,6765	1,7503	1,8273	1,9077
4,5%	1,0450	1,0920	1,1412	1,1925	1,2462	1,3023	1,3609	1,4221	1,4861	1,5530	1,6229	1,6959	1,7722	1,8519	1,9353
4,6%	1,0460	1,0941	1,1444	1,1971	1,2522	1,3098	1,3700	1,4330	1,4989	1,5679	1,6400	1,7155	1,7944	1,8769	1,9632
4,7%	1,0470	1,0962	1,1477	1,2017	1,2582	1,3173	1,3792	1,4440	1,5119	1,5829	1,6573	1,7352	1,8168	1,9022	1,9916
4,8%	1,0480	1,0983	1,1510	1,2063	1,2642	1,3249	1,3884	1,4551	1,5249	1,5981	1,6748	1,7552	1,8395	1,9278	2,0203
4,9%	1,0490	1,1004	1,1543	1,2109	1,2702	1,3325	1,3977	1,4662	1,5381	1,6134	1,6925	1,7754	1,8624	1,9537	2,0494
5,0%	1,0500	1,1025	1,1576	1,2155	1,2763	1,3401	1,4071	1,4775	1,5513	1,6289	1,7103	1,7959	1,8856	1,9799	2,0789
5,1%	1,0510	1,1046	1,1609	1,2201	1,2824	1,3478	1,4165	1,4887	1,5647	1,6445	1,7283	1,8165	1,9091	2,0065	2,1088
5,2%	1,0520	1,1067	1,1643	1,2248	1,2885	1,3555	1,4260	1,5001	1,5781	1,6602	1,7465	1,8373	1,9329	2,0334	2,1391
5,3%	1,0530	1,1088	1,1676	1,2295	1,2946	1,3632	1,4355	1,5116	1,5917	1,6760	1,7649	1,8584	1,9569	2,0606	2,1698
5,4%	1,0540	1,1109	1,1709	1,2341	1,3008	1,3710	1,4451	1,5231	1,6053	1,6920	1,7834	1,8797	1,9812	2,0882	2,2009
5,5%	1,0550	1,1130	1,1742	1,2388	1,3070	1,3788	1,4547	1,5347	1,6191	1,7081	1,8021	1,9012	2,0058	2,1161	2,2325
5,6%	1,0560	1,1151	1,1776	1,2435	1,3132	1,3867	1,4644	1,5464	1,6330	1,7244	1,8210	1,9229	2,0306	2,1443	2,2644
5,7%	1,0570	1,1172	1,1809	1,2482	1,3194	1,3946	1,4741	1,5581	1,6469	1,7408	1,8400	1,9449	2,0558	2,1730	2,2968
5,8%	1,0580	1,1194	1,1843	1,2530	1,3256	1,4025	1,4839	1,5699	1,6610	1,7573	1,8593	1,9671	2,0812	2,2019	2,3296
5,9%	1,0590	1,1215	1,1876	1,2577	1,3319	1,4105	1,4937	1,5819	1,6752	1,7740	1,8787	1,9895	2,1069	2,2312	2,3629
6,0%	1,0600	1,1236	1,1910	1,2625	1,3382	1,4185	1,5036	1,5938	1,6895	1,7908	1,8983	2,0122	2,1329	2,2609	2,3966

**Barwert/Endwertfaktoren**

Tabelle 2.1: Barwertfaktoren

Jahre	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15
Kalkulationszinsatz															
2,0%	0,9804	1,9416	2,8839	3,8077	4,7135	5,6014	6,4720	7,3255	8,1622	8,9826	9,7868	10,5753	11,3484	12,1062	12,8493
2,1%	0,9794	1,9387	2,8783	3,7985	4,6998	5,5826	6,4472	7,2940	8,1234	8,9358	9,7314	10,5107	11,2739	12,0215	12,7537
2,2%	0,9785	1,9359	2,8727	3,7893	4,6862	5,5638	6,4225	7,2627	8,0849	8,8893	9,6764	10,4466	11,2002	11,9376	12,6591
2,3%	0,9775	1,9331	2,8671	3,7802	4,6727	5,5452	6,3980	7,2317	8,0466	8,8432	9,6219	10,3831	11,1272	11,8545	12,5655
2,4%	0,9766	1,9302	2,8616	3,7711	4,6592	5,5266	6,3736	7,2008	8,0086	8,7975	9,5678	10,3202	11,0548	11,7723	12,4729
2,5%	0,9756	1,9274	2,8560	3,7620	4,6458	5,5081	6,3494	7,1701	7,9709	8,7521	9,5142	10,2578	10,9832	11,6909	12,3814
2,6%	0,9747	1,9246	2,8505	3,7529	4,6325	5,4898	6,3253	7,1397	7,9334	8,7070	9,4610	10,1959	10,9122	11,6103	12,2908
2,7%	0,9737	1,9218	2,8450	3,7439	4,6192	5,4715	6,3013	7,1094	7,8962	8,6623	9,4083	10,1346	10,8419	11,5306	12,2012
2,8%	0,9728	1,9190	2,8395	3,7349	4,6060	5,4533	6,2775	7,0793	7,8592	8,6179	9,3560	10,0739	10,7723	11,4516	12,1125
2,9%	0,9718	1,9162	2,8341	3,7260	4,5928	5,4352	6,2538	7,0494	7,8225	8,5739	9,3041	10,0137	10,7033	11,3735	12,0247
3,0%	0,9709	1,9135	2,8286	3,7171	4,5797	5,4172	6,2303	7,0197	7,7861	8,5302	9,2526	9,9540	10,6350	11,2961	11,9379
3,1%	0,9699	1,9107	2,8232	3,7082	4,5667	5,3993	6,2069	6,9902	7,7499	8,4868	9,2016	9,8948	10,5673	11,2195	11,8520
3,2%	0,9690	1,9079	2,8178	3,6994	4,5537	5,3815	6,1836	6,9608	7,7140	8,4438	9,1510	9,8362	10,5002	11,1436	11,7671
3,3%	0,9681	1,9052	2,8124	3,6906	4,5407	5,3637	6,1604	6,9317	7,6783	8,4011	9,1008	9,7781	10,4338	11,0685	11,6830
3,4%	0,9671	1,9024	2,8070	3,6818	4,5279	5,3461	6,1374	6,9027	7,6429	8,3587	9,0509	9,7205	10,3679	10,9941	11,5998
3,5%	0,9662	1,8997	2,8016	3,6731	4,5151	5,3286	6,1145	6,8740	7,6077	8,3166	9,0016	9,6633	10,3027	10,9205	11,5174
3,6%	0,9653	1,8970	2,7963	3,6644	4,5023	5,3111	6,0918	6,8454	7,5727	8,2748	8,9526	9,6067	10,2381	10,8476	11,4359
3,7%	0,9643	1,8942	2,7910	3,6557	4,4896	5,2937	6,0692	6,8169	7,5380	8,2334	8,9039	9,5506	10,1741	10,7754	11,3553
3,8%	0,9634	1,8915	2,7857	3,6471	4,4769	5,2764	6,0467	6,7887	7,5036	8,1923	8,8557	9,4949	10,1107	10,7040	11,2755
3,9%	0,9625	1,8888	2,7804	3,6385	4,4644	5,2592	6,0243	6,7606	7,4693	8,1514	8,8079	9,4398	10,0479	10,6332	11,1965
4,0%	0,9615	1,8861	2,7751	3,6299	4,4518	5,2421	6,0021	6,7327	7,4353	8,1109	8,7605	9,3851	9,9856	10,5631	11,1184
4,1%	0,9606	1,8834	2,7698	3,6214	4,4393	5,2251	5,9799	6,7050	7,4016	8,0707	8,7134	9,3309	9,9240	10,4937	11,0410
4,2%	0,9597	1,8807	2,7646	3,6129	4,4269	5,2082	5,9579	6,6775	7,3680	8,0307	8,6667	9,2771	9,8629	10,4250	10,9645
4,3%	0,9588	1,8780	2,7594	3,6044	4,4146	5,1913	5,9361	6,6501	7,3347	7,9911	8,6204	9,2238	9,8023	10,3570	10,8887
4,4%	0,9579	1,8753	2,7542	3,5959	4,4022	5,1746	5,9143	6,6229	7,3016	7,9518	8,5745	9,1710	9,7423	10,2896	10,8138
4,5%	0,9569	1,8727	2,7490	3,5875	4,3900	5,1579	5,8927	6,5959	7,2688	7,9127	8,5289	9,1186	9,6829	10,2228	10,7395
4,6%	0,9560	1,8700	2,7438	3,5791	4,3778	5,1413	5,8712	6,5690	7,2362	7,8740	8,4837	9,0666	9,6239	10,1567	10,6661
4,7%	0,9551	1,8673	2,7386	3,5708	4,3656	5,1248	5,8498	6,5423	7,2037	7,8355	8,4389	9,0151	9,5656	10,0913	10,5934
4,8%	0,9542	1,8647	2,7335	3,5625	4,3535	5,1083	5,8285	6,5158	7,1716	7,7973	8,3944	8,9641	9,5077	10,0264	10,5214
4,9%	0,9533	1,8620	2,7284	3,5542	4,3415	5,0920	5,8074	6,4894	7,1396	7,7594	8,3502	8,9135	9,4504	9,9622	10,4502
5,0%	0,9524	1,8594	2,7232	3,5460	4,3295	5,0757	5,7864	6,4632	7,1078	7,7217	8,3064	8,8633	9,3936	9,8986	10,3797
5,1%	0,9515	1,8568	2,7182	3,5377	4,3175	5,0595	5,7655	6,4372	7,0763	7,6844	8,2630	8,8135	9,3373	9,8357	10,3099
5,2%	0,9506	1,8542	2,7131	3,5295	4,3056	5,0434	5,7447	6,4113	7,0449	7,6473	8,2199	8,7641	9,2815	9,7733	10,2408
5,3%	0,9497	1,8515	2,7080	3,5214	4,2938	5,0274	5,7240	6,3856	7,0138	7,6105	8,1771	8,7152	9,2262	9,7115	10,1723
5,4%	0,9488	1,8489	2,7030	3,5132	4,2820	5,0114	5,7034	6,3600	6,9829	7,5739	8,1346	8,6666	9,1714	9,6503	10,1046
5,5%	0,9479	1,8463	2,6979	3,5052	4,2703	4,9955	5,6830	6,3346	6,9522	7,5376	8,0925	8,6185	9,1171	9,5896	10,0376
5,6%	0,9470	1,8437	2,6929	3,4971	4,2586	4,9797	5,6626	6,3093	6,9217	7,5016	8,0508	8,5708	9,0633	9,5296	9,9712
5,7%	0,9461	1,8411	2,6879	3,4890	4,2470	4,9640	5,6424	6,2842	6,8914	7,4658	8,0093	8,5235	9,0099	9,4701	9,9055
5,8%	0,9452	1,8385	2,6829	3,4810	4,2354	4,9484	5,6223	6,2592	6,8613	7,4303	7,9682	8,4765	8,9570	9,4112	9,8404
5,9%	0,9443	1,8360	2,6780	3,4731	4,2238	4,9328	5,6023	6,2344	6,8314	7,3951	7,9274	8,4300	8,9046	9,3528	9,7760
6,0%	0,9434	1,8334	2,6730	3,4651	4,2124	4,9173	5,5824	6,2098	6,8017	7,3601	7,8869	8,3838	8,8527	9,2950	9,7122

Tabelle 2.2: Korrekturfaktoren für Barwerte ( $i = \text{Zinssatz } p/100$ )

Sofern die laufenden Zahlungen nicht zum Ende des Jahres fällig sind, kann dies durch Multiplikation des Barwertes mit einem Korrekturfaktor berücksichtigt werden:

Fälligkeit	Korrekturfaktor	z. B. 6 %
zu Beginn eines Jahres	$1 + i$	1,06
zu Beginn eines Vierteljahres	$1 + 5/8i$	1,0375
Mitte jedes Vierteljahres	$1 + 1/2i$	1,03
Ende jedes Vierteljahres	$1 + 3/8i$	1,0225
Beginn jeden Monats	$1 + 13/24i$	1,0325
Ende jeden Monats	$1 + 11/24i$	1,0275

## F Anlagen

Tabelle 2.3: Endwertfaktoren  
Mit dem Endwertfaktor wird eine betragsgleiche laufende jährliche Zahlung auf ein zukünftiges Jahr hin aufgezinst

Jahre	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15
2,0%	1,0000	2,0200	3,0604	4,1216	5,2040	6,3081	7,4343	8,5830	9,7546	10,9497	12,1687	13,4121	14,6803	15,9739	17,2934
2,1%	1,0000	2,0210	3,0634	4,1278	5,2145	6,3240	7,4568	8,6134	9,7942	10,9999	12,2309	13,4878	14,7710	16,0812	17,4189
2,2%	1,0000	2,0220	3,0665	4,1339	5,2249	6,3398	7,4793	8,6439	9,8340	11,0504	12,2935	13,5639	14,8623	16,1893	17,5455
2,3%	1,0000	2,0230	3,0695	4,1401	5,2354	6,3558	7,5019	8,6745	9,8740	11,1011	12,3564	13,6406	14,9544	16,2983	17,6732
2,4%	1,0000	2,0240	3,0726	4,1463	5,2458	6,3717	7,5247	8,7052	9,9142	11,1521	12,4198	13,7178	15,0471	16,4082	17,8020
2,5%	1,0000	2,0250	3,0756	4,1525	5,2563	6,3877	7,5474	8,7361	9,9545	11,2034	12,4835	13,7956	15,1404	16,5190	17,9319
2,6%	1,0000	2,0260	3,0787	4,1587	5,2668	6,4038	7,5703	8,7671	9,9951	11,2549	12,5476	13,8738	15,2345	16,6306	18,0630
2,7%	1,0000	2,0270	3,0817	4,1649	5,2774	6,4199	7,5932	8,7982	10,0358	11,3068	12,6120	13,9526	15,3293	16,7432	18,1952
2,8%	1,0000	2,0280	3,0848	4,1712	5,2880	6,4360	7,6162	8,8295	10,0767	11,3588	12,6769	14,0318	15,4247	16,8566	18,3286
2,9%	1,0000	2,0290	3,0878	4,1774	5,2985	6,4522	7,6393	8,8608	10,1178	11,4112	12,7421	14,1117	15,5209	16,9710	18,4632
3,0%	1,0000	2,0300	3,0909	4,1836	5,3091	6,4684	7,6625	8,8923	10,1591	11,4639	12,8078	14,1920	15,6178	17,0863	18,5989
3,1%	1,0000	2,0310	3,0940	4,1899	5,3198	6,4847	7,6857	8,9240	10,2006	11,5168	12,8738	14,2729	15,7154	17,2026	18,7358
3,2%	1,0000	2,0320	3,0970	4,1961	5,3304	6,5010	7,7090	8,9557	10,2423	11,5700	12,9403	14,3544	15,8137	17,3197	18,8740
3,3%	1,0000	2,0330	3,1001	4,2024	5,3411	6,5173	7,7324	8,9876	10,2842	11,6235	13,0071	14,4363	15,9127	17,4379	19,0133
3,4%	1,0000	2,0340	3,1032	4,2087	5,3518	6,5337	7,7559	9,0196	10,3262	11,6773	13,0743	14,5189	16,0125	17,5569	19,1539
3,5%	1,0000	2,0350	3,1062	4,2149	5,3625	6,5502	7,7794	9,0517	10,3685	11,7314	13,1420	14,6020	16,1130	17,6770	19,2957
3,6%	1,0000	2,0360	3,1093	4,2212	5,3732	6,5666	7,8030	9,0839	10,4110	11,7858	13,2100	14,6856	16,2143	17,7980	19,4387
3,7%	1,0000	2,0370	3,1124	4,2275	5,3839	6,5832	7,8267	9,1163	10,4536	11,8404	13,2785	14,7698	16,3163	17,9200	19,5830
3,8%	1,0000	2,0380	3,1154	4,2338	5,3947	6,5997	7,8505	9,1488	10,4965	11,8953	13,3474	14,8546	16,4190	18,0430	19,7286
3,9%	1,0000	2,0390	3,1185	4,2401	5,4055	6,6163	7,8744	9,1815	10,5395	11,9506	13,4167	14,9399	16,5226	18,1669	19,8754
4,0%	1,0000	2,0400	3,1216	4,2465	5,4163	6,6330	7,8983	9,2142	10,5828	12,0061	13,4864	15,0258	16,6268	18,2919	20,0236
4,1%	1,0000	2,0410	3,1247	4,2528	5,4272	6,6497	7,9223	9,2471	10,6263	12,0619	13,5565	15,1123	16,7319	18,4179	20,1730
4,2%	1,0000	2,0420	3,1278	4,2591	5,4380	6,6664	7,9464	9,2801	10,6699	12,1181	13,6270	15,1993	16,8377	18,5449	20,3238
4,3%	1,0000	2,0430	3,1308	4,2655	5,4489	6,6832	7,9706	9,3133	10,7138	12,1745	13,6980	15,2870	16,9443	18,6729	20,4759
4,4%	1,0000	2,0440	3,1339	4,2718	5,4598	6,7000	7,9948	9,3466	10,7578	12,2312	13,7694	15,3752	17,0517	18,8020	20,6293
4,5%	1,0000	2,0450	3,1370	4,2782	5,4707	6,7169	8,0192	9,3800	10,8021	12,2882	13,8412	15,4640	17,1599	18,9321	20,7841
4,6%	1,0000	2,0460	3,1401	4,2846	5,4817	6,7338	8,0436	9,4136	10,8466	12,3455	13,9134	15,5534	17,2689	19,0633	20,9402
4,7%	1,0000	2,0470	3,1432	4,2909	5,4926	6,7508	8,0681	9,4473	10,8913	12,4032	13,9861	15,6435	17,3787	19,1955	21,0977
4,8%	1,0000	2,0480	3,1463	4,2973	5,5036	6,7678	8,0926	9,4811	10,9362	12,4611	14,0592	15,7341	17,4893	19,3288	21,2566
4,9%	1,0000	2,0490	3,1494	4,3037	5,5146	6,7848	8,1173	9,5150	10,9813	12,5193	14,1328	15,8253	17,6007	19,4632	21,4169
5,0%	1,0000	2,0500	3,1525	4,3101	5,5256	6,8019	8,1420	9,5491	11,0266	12,5779	14,2068	15,9171	17,7130	19,5986	21,5786
5,1%	1,0000	2,0510	3,1556	4,3165	5,5367	6,8191	8,1668	9,5833	11,0721	12,6368	14,2812	16,0096	17,8261	19,7352	21,7417
5,2%	1,0000	2,0520	3,1587	4,3230	5,5478	6,8362	8,1917	9,6177	11,1178	12,6959	14,3561	16,1026	17,9400	19,8729	21,9062
5,3%	1,0000	2,0530	3,1618	4,3294	5,5588	6,8535	8,2167	9,6522	11,1637	12,7554	14,4315	16,1963	18,0547	20,0116	22,0723
5,4%	1,0000	2,0540	3,1649	4,3358	5,5700	6,8707	8,2418	9,6868	11,2099	12,8152	14,5073	16,2906	18,1703	20,1515	22,2397
5,5%	1,0000	2,0550	3,1680	4,3423	5,5811	6,8881	8,2669	9,7216	11,2563	12,8754	14,5835	16,3856	18,2868	20,2926	22,4087
5,6%	1,0000	2,0560	3,1711	4,3487	5,5922	6,9054	8,2921	9,7565	11,3028	12,9358	14,6602	16,4812	18,4041	20,4347	22,5791
5,7%	1,0000	2,0570	3,1742	4,3552	5,6034	6,9228	8,3174	9,7915	11,3496	12,9966	14,7374	16,5774	18,5223	20,5781	22,7510
5,8%	1,0000	2,0580	3,1774	4,3617	5,6146	6,9403	8,3428	9,8267	11,3966	13,0576	14,8150	16,6743	18,6414	20,7226	22,9245
5,9%	1,0000	2,0590	3,1805	4,3681	5,6258	6,9578	8,3683	9,8620	11,4439	13,1191	14,8931	16,7718	18,7613	20,8682	23,0995
6,0%	1,0000	2,0600	3,1836	4,3746	5,6371	6,9753	8,3938	9,8975	11,4913	13,1808	14,9716	16,8699	18,8821	21,0151	23,2760