

01/03 Finanzen / Haushalt / Bewirtschaftung

Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen - Grundsatz

Leitsätze

(1) Für alle finanzwirksamen Maßnahmen sind nach § 7 Abs. 2 Satz 1 BHO angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen. Ausnahmen sind nur in engen Grenzen zulässig und sollten ausführlich begründet werden. Dabei ist auch zu dokumentieren, wer über den Ausnahmefall entschieden hat.

(2) Ausschreibungen von Leistungen können Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen nicht ersetzen. Vielmehr hat die Verwaltung bereits vor der Ausschreibung in aller Regel alle Handlungsmöglichkeiten nach ihrer Wirtschaftlichkeit zu bewerten (z. B. Kauf oder Miete).

(3) Auch bei politischen Vorgaben, bestehenden Sachzwängen und angenommener „offenkundiger Wirtschaftlichkeit“ sollte die Verwaltung alle grundsätzlich in Frage kommenden Handlungsoptionen mit ihren finanziellen Auswirkungen in die Betrachtung einbeziehen.

Hintergründe

Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen sind eine zentrale Voraussetzung, um Haushaltsmittel wirtschaftlich einsetzen zu können. 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.

Nach § 7 Abs. 2 Satz 1 BHO sind für alle finanzwirksamen Maßnahmen angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen. Der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit ist nach den VV Nr. 1 zu § 7 BHO bei allen Maßnahmen des Bundes, die die Einnahmen und Ausgaben des Bundeshaushalts unmittelbar oder mittelbar betreffen, zu beachten.

Der Bundesrechnungshof hat im Jahre 2006 bei verschiedenen Bundesministerien und nachgeordneten Behörden untersucht, ob sie diesen Vorgaben entsprachen. Hierzu wertete er Daten von mehr als 40 000 finanzwirksamen Maßnahmen aus.

(1) Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass die Behörden bei fast 85% der untersuchten Maßnahmen keine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung im Sinne von § 7 BHO durchgeführt hatten. Er hat dies beanstandet und darauf hingewiesen, dass ein Verzicht auf Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen lediglich in den engen Grenzen alternativloser Handlungszwänge zulässig ist. In diesen Ausnahmefällen sollten die Gründe nachvollziehbar dargelegt und die Verantwortlichkeiten für abweichende Entscheidungen benannt werden.

(2) Bei rund zwei Dritteln aller finanzwirksamen Maßnahmen gingen die verantwortlichen Behörden davon aus, den Anforderungen des § 7 BHO Genüge getan zu haben, indem sie das wirtschaftliche Angebot in einem Vergabeverfahren auswählten.

Die Ausschreibung einer Leistung setzt jedoch in aller Regel voraus, dass die Verwaltung sich zuvor für eine unter mehreren Handlungsmöglichkeiten entschieden hat (z.B. Miete oder Kauf, Erledigung von Aufgaben durch eigenes Personal oder Dritte). Eine solche Entscheidung erfordert aber, dass sie zunächst alle zur Verfügung stehenden Alternativen nachvollziehbar bewertet.

(3) In anderen Fällen führten die verantwortlichen Behörden zur Rechtfertigung fehlender Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bestehende Sachzwänge, politische Vorgaben oder eine angeblich „offenkundige Wirtschaftlichkeit“ an.

Auch bei politischen Vorgaben, bestehenden Sachzwängen bzw. „offenkundiger Wirtschaftlichkeit“ wird eine Entscheidung der Verwaltung dem Wirtschaftlichkeitsgrundsatz nur dann gerecht, wenn sie alle grundsätzlich in Frage kommenden Handlungsoptionen mit ihren finanziellen Auswirkungen berücksichtigt und dies dokumentiert.

Anmerkungen

Der Bundesrechnungshof hat im Jahre 2007 in eine zusammenfassende Bemerkung zum Thema „Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen“ veröffentlicht. Der Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages hat die Bemerkung im Jahre 2008 zustimmend zur Kenntnis genommen. 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 Bundesfinanzministerium aufgefordert, den Regelungs- und Ordnungsrahmen für Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen weiter zu entwickeln.

Das Bundesfinanzministerium hat daraufhin die bestehende Arbeitsanleitung „Einführung in Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen“ grundlegend überarbeitet. Der Bundesrechnungshof hat in einer hierfür gegründeten Arbeitsgruppe aktiv mitgewirkt. In die Überarbeitung sind Erfahrungen aus der Praxis und Prüfungserkenntnisse des Bundesrechnungshofes eingeflossen. Das Bundesfinanzministerium hat die überarbeitete Arbeitsanleitung mit Rundschreiben vom 12. Januar 2011 – II A 3 – H 1012–10/08/10004 veröffentlicht.¹

Für bestimmte Bereiche (z. B. Öffentlich Private Partnerschaften oder Hochbaumaßnahmen) sind ergänzende Vorschriften erlassen worden, die die Vorgaben der Arbeitsanleitung konkretisieren.

Der Bundesbeauftragte für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung hat im Juni 2013 ein Gutachten zum Thema „Anforderungen an Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen finanzwirksamer Maßnahmen nach § 7 BHO“ veröffentlicht. Es erläutert die erforderlichen Arbeitsschritte und gibt einen systematischen Überblick, welche Anforderungen bei welchem Arbeitsschritt im Einzelnen zu beachten sind.

¹ GMBL (2011) S. 76 ff.