

IV.2 Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen i. d. öffentl. Verwaltung

Gliederung

I. Begriffe, Grundsätze und Methoden (Verfahren)

1. Begriffe und Grundsätze
2. Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen als Planungsinstrument
3. Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen als Instrument der Erfolgskontrolle
4. Einzelwirtschaftliche und gesamtwirtschaftliche Methoden (Verfahren)

II. Zu Methoden (Verfahren)

1. Kostenvergleichsrechnung
2. Kapitalwertmethode
3. Nutzwertanalyse
4. Kosten-Nutzen-Analyse
5. Kosten-Wirksamkeits-Analyse

IV.2 Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen i. d. öffentl. Verwaltung

I. Begriffe, Grundsätze und Methoden (Verfahren)

1. Begriffe und Grundsätze

a.) „**Wirtschaftlichkeit**“ (siehe auch Bundeshaushaltsordnung BHO § 7 und zugeordnete Verwaltungsvorschriften):

- bestmögliche Nutzung der Ressourcen
- Ressourcen: alles, was an Gütern („Input“, „Einsatzgütern“, „Produktionsfaktoren“) erforderlich ist, um einen aus der Zielfunktion abgeleiteten Output („Leistung“) zu erstellen; Input in der öffentlichen Verwaltung vorrangig in monetären Größen ausgedrückt
- als Minimalprinzip (Minimierung Input an Ressourcen bei gegebenem Output) oder als Maximalprinzip (Maximiere Output bei gegebenem Input an Ressourcen)
- häufig auch als Extremumprinzip (günstiges Verhältnis zwischen Output und Input; vgl. „Stückkosten“)

IV.2 Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen i. d. öffentl. Verwaltung

b.) „**Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen**“: Instrumente zur Umsetzung des Grundsatzes der Wirtschaftlichkeit

c.) **Fachbegriffe**

- „Kosten“: in Geld ausgedrückter Wert der verbrauchten Güter und in Anspruch genommenen Dienstleistungen zur Erstellung von Leistungen
- „Ausgaben/Einnahmen“: alle Veränderungen im Zahlungsmittelbestand und im Bestand der Verbindlichkeiten und Forderungen; entsprechen in der öffentlichen Verwaltung den Ansätzen im Haushaltsplan; identisch mit Auszahlungen/Einzahlungen
- „Kostenarten“: Gliederung und Zusammenfassung gleicher Kosten (Leitfrage: „Welche?“); wichtige Kostenarten in der öffentlichen Verwaltung: Personalkosten – Sachkosten – kalkulatorische Kosten

IV.2 Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen i. d. öffentl. Verwaltung

zu c.) **Fachbegriffe**

- zu den kalkulatorischen Kosten: verrechnen Kosten, denen in der Bezugsperiode keine oder andere Ausgaben gegenüberstehen; z. B. Nutzung eines bereits gekauften und bezahlten Flugzeugs, kauf eines langfristig nutzbaren Flugzeugs in der Periode; erfasst durch kalkulatorische Abschreibungen und kalkulatorische Zinsen
- „Kostenstellen“: Organisationseinheiten, in denen die Kosten entstehen bzw. verursacht werden (Leitfrage: „Wo?“)
- „Kostenträger“: können alle Leistungen sein, die eine Organisationseinheit erbringt (Leitfrage: „Wofür?“)
- „Einzelkosten“: Kosten, die einer verursachten Leistung unmittelbar und direkt zugerechnet werden können
- „Gemeinkosten“: lassen sich einzelnen Leistungen nicht unmittelbar zurechnen; i. A. berücksichtigt durch Pauschalbeträge oder Zuschlagsprozentsätze

IV.2 Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen i. d. öffentl. Verwaltung

zu c.) **Fachbegriffe**

- „Fixe Kosten“: Kosten, die von der betrachteten Kosteneinflussgröße unabhängig sind, meistens bezogen auf den Beschäftigungsgrad
- „Variable Kosten“: verändern sich in Abhängigkeit vom Beschäftigungsgrad
- „entscheidungsrelevante Kosten“: Kosten/Ausgaben, die durch eine Entscheidung verursacht werden (vgl. Einsatzbedingte Mehrkosten)
- „Verursachungsprinzip“: Kosten sind denjenigen Leistungen zuzurechnen, die diese Kosten verursachen! Vorrangiges Prinzip jeder Kosten-Leistungsrechnung; siehe dazu die Verfahren der Kostenarten-, Kostenstellen- und Kostenträgerrechnung

IV.2 Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen i. d. öffentl. Verwaltung

2. Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen als Planungsinstrument

Zur **Planung** der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung gehören **Aussagen zu:**

- Analyse der Ausgangslage und des Handlungsbedarfs
- Ziele, Prioritäten und mögliche Zielkonflikte
- relevante Lösungsmöglichkeiten und deren Kosten und Nutzen (einschließlich Folgekosten), auch soweit sie nicht in Geld auszudrücken sind
- finanzielle Auswirkungen auf den Haushalt
- Eignung der Lösungsmöglichkeiten unter Einbeziehung der rechtlichen, personellen und organisatorischen Rahmenbedingungen
- Zeitplan für die Durchführung der Maßnahmen
- Kriterien und Verfahren der Erfolgskontrolle (siehe I. 3)

Vgl. Phase „Planung“ im Führungs-/Managementprozess

IV.2 Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen i. d. öffentl. Verwaltung

3. Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen als Instrument der Erfolgskontrolle

- zu unterscheiden: „Laufende Beobachtung“ und „Erfolgskontrolle“
- **Erfolgskontrolle**: Untersuchung/Prüfung als begleitende Erfolgskontrolle und abschließende Erfolgskontrolle
- die Erfolgskontrolle umfasst grundsätzlich
 - (1.) die **Zielerreichungskontrolle**:
SOLL-IST-Vergleich in der Zielerreichung? („Effektivität?“)
 - (2.) die **Wirkungskontrolle**:
War die Maßnahme geeignet und ursächlich? Unbeabsichtigte Auswirkungen?
 - (3.) die **Wirtschaftlichkeitskontrolle**:
War die vollzogene Maßnahme bzw. das Maßnahmenbündel im Hinblick auf den Ressourcenverbrauch und auf die übergeordneten Zielsetzungen insgesamt wirtschaftlich? („Effizient ?“, „Maßnahmenwirtschaftlichkeit ?“)

IV.2 Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen i. d. öffentl. Verwaltung

4. Einzelwirtschaftliche und gesamtwirtschaftliche Methoden (Verfahren)

a) Einzelwirtschaftliche Methoden (Verfahren)

- anzuwenden, wenn gesamtwirtschaftliche Kosten und Nutzen vernachlässigbar (typisch für Dienststellen und Prozesse in der öffentlichen Verwaltung und in Militärorganisationen)
- **Methoden (Verfahren):**
 - (1.) Kostenvergleichsrechnung (einschließlich Vergleich von Angebotspreisen)
 - (2.) Kapitalwertmethode
 - (3.) Nutzwertanalyse
 - (4.) Kosten-Nutzen-Analyse
 - (5.) Kosten-Wirksamkeits-Analyse

b) Gesamtwirtschaftliche Methoden (Verfahren)

- anzuwenden bei Maßnahmen mit gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen
- **Methoden (Verfahren):**

vorrangig: Kosten-Nutzen-Analyse

IV.2 Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen i. d. öffentl. Verwaltung

II. Zu Methoden (Verfahren)

1. Kostenvergleichsrechnung (einschließlich Vergleich von Angebotspreisen)

- vergleicht unter der Voraussetzung gleicher Leistungen die Kosten der Alternativen (Vergleich der Kosten je Periode und je Stück)
- grundsätzlich einzubeziehende Kostenarten:
 - (1.) Personalkosten
 - (2.) Sachkosten
 - (3.) Kalkulatorische Kosten
 - (a.) Kalkulatorische Abschreibungen
 - (b.) Kalkulatorische Zinsen
 - (4.) Gemeinkosten
- wesentlicher Vorteil: relativ einfaches und robustes Verfahren
- Problem/Nachteil: vernachlässigt Finanzströme (Ausgaben und Einnahmen) nach Höhe und Zeitpunkt sowie Auswirkung auf den Haushalt (u. a.)

IV.2 Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen i. d. öffentl. Verwaltung

- geeignet (Kostenvergleichsrechnung): für Maßnahmen mit geringerer finanzieller Bedeutung und ohne größere langfristige Auswirkungen
- Beispiele: a.) Transport bestimmter Güter von A nach B, wenn unterschiedliche Transportmittel im eigenen Bestand verfügbar (Lkw, Schiffe, Flugzeuge), Vergleich mit Angebotspreisen von Spediteuren; grundsätzlich erforderlich: Kostenvergleich (mit kalkulatorischen Kosten) und Ausgabenvergleich (ohne kalkulatorische Kosten, Rechnen nur mit verursachten Ausgaben)
- b.) Auswahl und Kauf einer Druckmaschine für die Druckerei der Dienststelle als Ersatz- bzw. Rationalisierungsinvestition
- c.) Ermittlung und Vergleich von Lehrgangskosten

IV.2 Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen i. d. öffentl. Verwaltung

2. Kapitalwertmethode

- rechnet mit allen zukünftigen Einnahmen (Einzahlungen) und Ausgaben (Auszahlungen), die durch die Maßnahme bzw. durch das Maßnahmenbündel bezogen auf die Alternativen verursacht werden („Life Cycle Costs LCC“, „Lebenszykluskosten“)
- bildet den Kapitalwert als Differenz zwischen den – mit einem Kalkulationszinssatz – abgezinsten Einnahmen und den abgezinsten Ausgaben (Kapitalwert = Barwert der Einnahmen – Barwert der Ausgaben)
- vergleicht bei gleicher Nutzungsdauer die Kapitalwerte der Alternativen; Auswahl der Alternative nach dem höchsten positiven Kapitalwert bzw. nach dem geringsten negativen Kapitalwert
- bei unterschiedlicher Nutzungsdauer: Vergleich der Annuitäten (Umrechnung der Kapitalwerte in gleich hohe Jahresbeträge)
- wesentlicher Vorteil: erfasst ganzheitlich die finanziellen Auswirkungen
- Problem/Nachteil: Nutzen nur monetär erfasst (u. a.)

IV.2 Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen i. d. öffentl. Verwaltung

- geeignet und gefordert (Kapitalwertmethode): für alle Maßnahmen mit größeren und langfristigen finanziellen Auswirkungen
- Beispiele: a.) Auswahl und Beschaffung aller größeren und langfristig nutzbaren investiven Vorhaben (Ausrüstung, Infrastruktur)
b.) Vergleich zwischen Kauf oder Leasing von Investitionsgütern
c.) Vergleich zwischen Optimierten Eigenmodell OEM oder Public Private Partnership PPP

IV.2 Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen i. d. öffentl. Verwaltung

3. Nutzwertanalyse

- Erfassen aller angestrebten Ziele (Bewertungskriterien)
- Festlegen der Gewichtung der Ziele mit Gewichtungsfaktoren
- Ermittlung / Prognose der mit den Alternativen realisierbaren Zielerreichungsgrade (erwartete Ergebnisse)
- Bewerten der Zielerreichungsgrade (erwartete Ergebnisse) mit Bewertungspunkten („Scores“) unter Nutzung einer einheitlichen Bewertungsskala und mit Wertefunktionen, die den Ergebnissen die Punktwerte zuordnet
- Ermittlung des Nutzwertes jeder Alternative durch Multiplikation der Gewichtungsfaktoren mit den Punktwerten und Addition
- wesentlicher Vorteil: erfasst nicht nur monetäre Ziele; Transparenz bei der Gewichtung der Ziele und der Bewertung der Zielerreichungsgrade (Ergebnisse)

IV.2 Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen i. d. öffentl. Verwaltung

- Problem/Nachteil: setzt voraus, dass die Bewertung eines Zielerreichungsgrades nicht von dem Erreichungsgrad der anderen Ziele abhängt (Annahme der Nutzenunabhängigkeit hinsichtlich der einzelnen angestrebten Ziele); Kosten im ermittelten Nutzwert nicht mehr erkennbar (u .a.)
- geeignet: für Maßnahmen, bei denen insbesondere nicht monetäre Ziele einzubeziehen sind und längerfristige finanzielle Auswirkungen von geringerer Bedeutung sind
- Beispiele: a.) Beschaffung und Kauf einer kleineren Menge von PC
b.) Anmieten zusätzlicher Räume mit unterschiedlicher Ausstattung
c.) Neugestaltung eines Lehrgangs oder Ausbildungsabschnitts
d.) als Hilfsmittel bei der Auswahl von Waffen und Gerät

IV.2 Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen i. d. öffentl. Verwaltung

4. Kosten-Nutzen-Analyse

- erfasst sämtliche mit der Maßnahme bzw. den Alternativen verbundenen Kosten und stellt diese dem Nutzen gegenüber
- Messung des Nutzens z. B. wie bei der Nutzwertanalyse
- Auswahl i. a. nach dem günstigsten Verhältnis von Nutzen zu Kosten
- wenn bei „Kosten“ Fokussierung auf monetäre Dimension: Ansatz mit Kapitalwerten
- wesentlicher Vorteil: bezieht ganzheitlich und umfassend Kosten bzw. monetäre Ziele und nicht-monetäre Ziele ein; Verhältnis von Kosten zu Nutzen bleibt erkennbar
- Problem / Nachteil: aufwendig, zur Nutzenmessung s. bei Nutzwertanalyse
- geeignet und erforderlich: für alle Vorhaben mit erheblichen Auswirkungen sowohl auf Kosten bzw. auf monetäre Ziele als auch auf nicht-monetäre Ziele; nutzbar jedoch auch für kleinere Vorhaben

IV.2 Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen i. d. öffentl. Verwaltung

- Beispiele: a.) Outsourcing des Betriebes der Liegenschaften der Bundeswehr im Rahmen einer Private Public Partnership
 - b.) Beschaffung moderner Hubschrauber
 - c.) Ausbildung zum Personalstabsoffizier in Präsenzlehrgängen oder überwiegend als Fernstudium
 - d.) Optimierung der Ausbildung zum Flugzeugführer durch Analyse der Kosten und des Nutzens der einzelnen Ausbildungsphasen

5. Kosten-Wirksamkeits-Analyse

- Nutzen wird durch eine Messgröße der Wirksamkeit erfasst; sonst wie Kosten-Nutzen-Analyse
- Beispiel: Ein bestimmter Brücktyp soll mit einer Wahrscheinlichkeit von 90 % zerstört werden. Welche Einsatzmittel / Waffen sind am kostengünstigsten?

IV.2 Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen i. d. öffentl. Verwaltung

Hinweise:

- 1.) Zu den dargestellten Methoden (Verfahren) gibt es unterschiedliche Varianten und Verfeinerungen.
Zur Nutzenmessung bei mehrfacher Zielsetzung siehe insbesondere die Fachliteratur zur Entscheidungstheorie.
- 2.) Formal ist die Planung der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung als Studie anzulegen. Anhalt für Gliederung siehe II.2 und / oder Grundgliederung der Stabsstudie (Folie 18)
- 3.) In der Praxis vorherrschend: Vorteil-Nachteil-Analyse und Abwägen der jeweiligen Vor- und Nachteile bei der abschließenden Entscheidungsfindung
- 4.) Lit.: Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der öffentlichen Verwaltung (BWV): Erfolgskontrolle finanzwirksamer Maßnahmen in der öffentlicher Verwaltung, Stuttgart 1998.

IV.2 Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen i. d. öffentl. Verwaltung

Typische Grundgliederung einer Stabsstudie:

1. Auftrag (mit Darstellung der Vorgaben)
2. Problembeschreibung
3. Definitionen
4. Ziele und Bewertungskriterien
5. Faktorenanalyse: Analyse der für die Entscheidung relevanten Einflussgrößen mit Folgerungen
 - a) Eingrenzen und Beschreibung der realisierbaren Alternativen
 - b) Vertiefende Analyse der realisierbaren Alternativen mit abschließender Heraushebung der wesentlichen Vorteile und Nachteile
6. Vergleich der Alternativen: Abwägen der jeweiligen Vorteile und Nachteile
7. Zusammenfassende Schlussfolgerung
8. Entscheidungsvorschlag

Teil der Stabsstudie: Zusammenfassung vorweg („Summary“) und Anlagenteil (Literatur, Dokumente, Berechnungen, Arbeits- und Zeitplan für weiteres Vorgehen usw.)