

Handbuch Nachhaltigkeit im Vergaberecht

Lausen / Müller

2024
ISBN 978-3-406-80435-9
C.H.BECK

schnell und portofrei erhältlich bei
beck-shop.de

Die Online-Fachbuchhandlung beck-shop.de steht für Kompetenz aus Tradition. Sie gründet auf über 250 Jahre juristische Fachbuch-Erfahrung durch die Verlage C.H.BECK und Franz Vahlen.

beck-shop.de hält Fachinformationen in allen gängigen Medienformaten bereit: über 12 Millionen Bücher, eBooks, Loseblattwerke, Zeitschriften, DVDs, Online-Datenbanken und Seminare. Besonders geschätzt wird beck-shop.de für sein

umfassendes Spezialsortiment im Bereich Recht, Steuern und Wirtschaft mit rund 700.000 lieferbaren Fachbuchtiteln.

Hier kann eine Parallele zum Haushaltsrecht gezogen werden. Unstreitig dürfte sein, dass 72
 der im Haushaltsrecht normierte **Grundsatz der Notwendigkeit** eine Ausrichtung des
 Mitteleinsatzes an der staatlichen Aufgabe und am vorgegebenen Ziel fordert. Das Gebot
 der Notwendigkeit ist damit das haushaltsrechtsspezifische Pendant zum allgemeineren
Erforderlichkeitsmaßstab. Statt des „mildesten Mittels“ (Erforderlichkeit) verlangt es
 den „schonendsten Mitteleinsatz“. Das bedeutet indes nicht, dass eine staatliche Aufgabe
 stets auf dem „untersten Niveau“ wahrgenommen werden muss.⁹¹

Im Gegenteil: Ausgangspunkt für die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung ist stets der Bedarf. 73
 Dieser hat sich primär zwar an den Aufgaben der Verwaltung und den mit der jeweiligen
 finanzwirksamen Maßnahme verfolgten Zielen auszurichten. Allerdings können bei der
 Beschreibung des Bedarfs – dem **Leitprinzip Nachhaltigkeit**⁹² folgend – auch soziale,
 ökologische und ökonomische Aspekte der Nachhaltigkeit eingebracht werden, soweit sie
 mit den Aufgaben der staatlichen Stelle und den Zielen der Maßnahme im Einklang stehen.
 Das Leitprinzip fordert dies sogar. Diese Nachhaltigkeitsaspekte sind sodann in der Wirt-
 schaftlichkeitsuntersuchung zu berücksichtigen. Das heißt, die Berücksichtigung von sozia-
 len und ökologischen Aspekten ist auch mit dem Haushaltsrecht vereinbar.

Kurzum: Das Haushaltsrecht und das Vergaberecht lassen die Einbeziehung von sozialen 74
 und ökologischen Aspekten der Nachhaltigkeit zu. Sie geben aber zugleich **Leitplanken**
 vor, um die Berücksichtigung dieser Aspekte auf ein von der Legislative und/oder der
 Exekutive gewünschtes Maß einzuhegen.

3. Das Haushaltsrecht als Klammer um das Vergaberecht

Ausgehend von der **Beschaffungsautonomie**⁹³ des öffentlichen Auftraggebers wird mit- 75
 unter eine Trennlinie zwischen der haushaltsrechtlichen und der vergaberechtlichen Wirt-
 schaftlichkeit gezogen und die Auffassung vertreten, der Auftraggeber könne im Vergabe-
 verfahren sogar Anforderungen an zB Ästhetik oder Umwelteigenschaften stellen, die „mit
 dem haushaltsrechtlichen Wirtschaftlichkeitsgebot unvereinbar“ seien.⁹⁴ Dadurch könnte zumindest
 der Eindruck entstehen, dass ein solches Handeln für die öffentliche Verwaltung kein
 Problem sei. Dies bedarf der Einordnung:

Richtig ist, dass aus einem Verstoß gegen das Haushaltsrecht nicht zwingend ein Verstoß
 gegen das Vergaberecht folgt. Soweit ein öffentlicher Auftraggeber im Vergabeverfahren
 Anforderungen an die Leistung stellt, die nicht durch das Ergebnis der Wirtschaftlichkeits-
 untersuchung gedeckt sind, handelt er nicht vergaberechtswidrig. Das Vergabeverfahren
 wäre allein deshalb also nicht zu beanstanden. Der öffentliche Auftraggeber verstößt aber
 gegen das Haushaltsrecht. Denn er ist an den dort verankerten **Grundsatz der Wirtschaft-**
lichkeit gebunden. Dementsprechend muss er das Ergebnis der Wirtschaftlichkeitsunter-
 suchung im Vergabeverfahren berücksichtigen.⁹⁵ **Und auch ein rechtlich einwandfreies**
Vergabeverfahren vermag einen Verstoß gegen das Haushaltsrecht nicht zu heilen.

Ein Vergabeverfahren, das eine Alternative umsetzt, die in der vorgeschalteten Wirt- 76
 schaftlichkeitsuntersuchung nicht betrachtet oder nicht als wirtschaftlich identifiziert wurde,
 ist also („nur“) aus haushaltsrechtlicher Sicht zu beanstanden. Dies lässt sich anhand des
 folgenden, vereinfachten Beispiels verdeutlichen:

Eine Behörde benötigt ein Bürogebäude. Sie kann entweder neu bauen oder ein vorhande-
 nes Gebäude langfristig mieten. Beide Alternativen sind weitgehend identisch. Es gibt nur
 einen Unterschied: Die Behörde plant – wie nach dem **Maßnahmenprogramm Nachhaltig-**
keit⁹⁶ vorgesehen – den Neubau auf der Grundlage des Bewertungssystems Nachhaltiges

⁹¹ Vgl. Gröpl, BHO/LHO, 2. Aufl. 2019, § 6 BHO, Rn. 22 f. mwN.

⁹² → Rn. 19 f. und 35 ff.

⁹³ → Rn. 71.

⁹⁴ Vgl. Goede/Stoye/Stolz/Jung, Handbuch des Vergaberechts, Teil 2, Kapitel 14 E, 2. Aufl. 2021, Rn. 32.

⁹⁵ Siehe hierzu zB auch: § 4 Abs. 1 Satz 1 iVm § 2 Abs. 1 AVV Klima.

⁹⁶ → Rn. 24 ff.

Bauen (BNB) mit dem Qualitätsstandard ‚BNB-Silber‘.⁹⁷ Das Mietobjekt erfüllt aber ‚BNB-Gold‘ und damit einen höheren Standard. Die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung kommt zu dem Ergebnis, dass ein Neubau in ‚BNB-Silber‘ die wirtschaftliche Alternative ist.⁹⁸ Wenn der öffentliche Auftraggeber in dieser Konstellation einen Neubau in ‚BNB-Gold‘ realisieren würde, wäre dies aus vergaberechtlicher Sicht zwar nicht zu beanstanden. Ein solches Vorgehen wäre jedoch durch das Ergebnis der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung nicht gedeckt und als Verstoß gegen das Haushaltsrecht zu kritisieren, weil unwirtschaftlich.⁹⁹

- 77 Das Beschaffungsverfahren ist folglich als ein **zusammenhängender Prozess** zu begreifen. Planung und Umsetzung einer finanzwirksamen Maßnahme vollziehen sich in mehreren Phasen. Dabei legt sich das Haushaltsrecht wie eine Klammer um das Vergaberecht.



Abbildung 1: Planung und Umsetzung einer finanzwirksamen Maßnahme

- 78 Zu Beginn ist der Bedarf festzustellen und zu beschreiben. Damit öffnet sich die haushaltsrechtliche Klammer. Aus der Bedarfsanalyse sind die Anforderungen an die finanzwirksame Maßnahme abzuleiten. In der anschließenden Wirtschaftlichkeitsuntersuchung ist die wirtschaftliche Alternative zu ermitteln. Mitunter wird in der Verwaltungspraxis die Auffassung vertreten, dem haushaltsrechtlichen **Wirtschaftlichkeitsgebot** könne im Wege des Vergabeverfahrens Rechnung getragen werden. Das allerdings wäre nicht sachgerecht. Denn das Vergabeverfahren kann die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung nicht ersetzen und die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung ist dem Vergabeverfahren zwingend¹⁰⁰ vorgeschaltet.
- 79 Das Ergebnis der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung ist im Vergabeverfahren zu berücksichtigen. Damit wirkt das haushaltsrechtliche **Wirtschaftlichkeitsgebot** in das Vergabeverfahren hinein. Im Vergabeverfahren selbst kommt ihm eine weitere Bedeutung zu: Sollten zB die eingegangenen Angebote nicht die Erwartungen des öffentlichen Auftraggebers hinsichtlich des geschätzten Auftragswertes erfüllen, so besteht grundsätzlich die Möglichkeit, ein Vergabeverfahren ohne Zuschlag zu beenden und es mit der Begründung aufzuheben, dass kein wirtschaftliches Ergebnis erzielt wurde (§ 63 Abs. 1 S. 1 Nr. 3 VgV).¹⁰¹
- 80 Aber: Nicht jede Überschreitung eines geschätzten Auftragswertes rechtfertigt die Aufhebung eines Vergabeverfahrens. Ein öffentlicher Auftraggeber übt sein Ermessen jedenfalls nicht ordnungsgemäß aus, wenn er in der Begründung für die Aufhebung eines Vergabe-

⁹⁷ BMI, Leitfaden Nachhaltiges Bauen – Zukunftsfähiges Planen, Bauen und Betreiben von Gebäuden, 3. Aufl. 2019, abrufbar unter: <https://www.bmwsb.bund.de/SharedDocs/downloads/Webs/BMWSB/DE/publikationen/bauen/leitfaden-nachhaltiges-bauen.html>, aufgerufen am 1.9.2023.

⁹⁸ Das bedeutet hier, dass der Barwert der Ausgaben für Bau und Betrieb des Neubaus (betragsmäßig) niedriger ist als der Barwert der Ausgaben für Miete und Betrieb des Mietobjekts. Erläuterung: Der Barwert ist der Gegenwartswert aller künftigen Ein- und Auszahlungen einer finanzwirksamen Maßnahme. Zur Ermittlung des Barwerts werden die Zahlungen auf einen einheitlichen Zeitpunkt abgezinst. (→ Rn. 107)

⁹⁹ Die haushaltsrechtlich geforderte Wirtschaftlichkeit der Maßnahme wäre in diesem Fall nicht nachgewiesen. Sollte der öffentliche Auftraggeber in diesem Beispiel nach Abschluss der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung, aber noch vor dem Vergabeverfahren zu der Einschätzung gelangen, dass die Behörde zB aus übergeordneten politischen Gründen (besondere Vorbildfunktion etc.), in einem Gebäude mit dem Qualitätsstandard ‚BNB-Gold‘ untergebracht werden soll, wäre die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zu wiederholen, dann aber mit den beiden Alternativen Neubau und Mietobjekt einheitlich in ‚BNB-Gold‘.

¹⁰⁰ Ausnahme: Eine Notsituation erfordert ein unabweisbares sofortiges Handeln. In diesen Fällen kann – im Interesse des höherrangigen Ziels der Abwehr der Notsituation – auf eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung verzichtet werden. Die Gründe für diese Entscheidung müssen jedoch nachvollziehbar dargelegt und die Entscheidungsträger – und damit die Verantwortlichen – benannt werden.

¹⁰¹ Vgl. Goede/Stoye/Stolz/Jung, Handbuch des Vergaberechts, Teil 2, Kapitel 14 E, 2. Aufl. 2021, R.n. 35.

verfahrens davon ausgeht, dass er nur ein im Rahmen seiner Kostenschätzung liegendes Angebot annehmen dürfe und zudem weder die Interessen der Bieter noch weniger einschneidende Alternativen zur Aufhebung erwägt.¹⁰² Der Vollständigkeit halber sei an dieser Stelle noch darauf hingewiesen, dass grundsätzlich kein Kontrahierungszwang besteht (§ 63 Abs. 1 S. 2 VgV, § 48 Abs. 2 UVgO).¹⁰³

Bei der Umsetzung der Maßnahme kann ein erneutes Vergabeverfahren erforderlich 81 werden, um eine neue bzw. zusätzliche Leistung zu vergeben (§ 132 GWB, § 47 UVgO). Hierfür wäre dann grundsätzlich eine (neue) Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zu erstellen.¹⁰⁴ Ggf. kann die ursprüngliche Wirtschaftlichkeitsuntersuchung auch fortgeschrieben werden.

Das Ergebnis der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung bildet schließlich auch die Grundlage 82 für die begleitende oder abschließende Erfolgskontrolle.¹⁰⁵ Und mit der abschließenden Erfolgskontrolle schließt sich die haushaltsrechtliche Klammer.

Kurzum: Das Beschaffungsverfahren ist als ein zusammenhängender Prozess zu begreifen. 83 Das Haushaltsrecht legt sich dabei wie eine **Klammer um das Vergaberecht**. Eine ‚allzu freie‘ Bearbeitung einzelner Phasen dieses Prozesses kompromittiert das Gesamtergebnis des Beschaffungsverfahrens.

C. Wirtschaftlichkeitsuntersuchung: Grundlagen

I. Finanzwirksame Maßnahme

Die „**finanzwirksame Maßnahme**“ nach § 7 Abs. 2 S. 1 BHO entspricht der „Maß- 84 nahme von finanzieller Bedeutung“ in § 9 Abs. 2 S. 2 BHO. Nach der VV Nr. 4 zu § 9 BHO sind darunter alle Vorhaben zu verstehen, die sich unmittelbar oder mittelbar auf die Einnahmen oder die Ausgaben auswirken können, insbesondere auch Vorhaben organisatorischer und verwaltungstechnischer Art. Dies schließt auch die Abgabe von Erklärungen gegenüber Dritten ein, aus denen sich finanzielle Verpflichtungen ergeben können.

In der Praxis hat sich diese Definition jedoch als zu unbestimmt und wenig praktikabel 85 erwiesen. So lässt sie etwa offen, ob und inwieweit wesentliche Änderungen mit finanziellen Auswirkungen bei bereits begonnenen Maßnahmen als ‚eigene‘ **finanzwirksame Maßnahmen** zu bewerten sind. In Anlehnung an die Berichterstattung des Bundesrechnungshofes lässt sich der Begriff der finanzwirksamen Maßnahme wie folgt konkretisieren:

Eine finanzwirksame Maßnahme ist ein auf der Grundlage eines verantwortlichen Entscheidungsprozesses beruhendes Verwaltungshandeln, mit dem innerhalb einer begrenzten Zeitspanne ein vorab definiertes Ziel erreicht werden soll. Sie zeichnet sich regelmäßig dadurch aus, dass ihre Umsetzung einen bestimmten, abgrenzbaren Mitteleinsatz erfordert. Soll eine finanzwirksame Maßnahme über die ursprüngliche Planung hinaus fortgesetzt oder erheblich geändert werden und ist in diesem Zusammenhang mit wesentlichen finanziellen Auswirkungen zu rechnen, so ist diese Fortsetzung oder Änderung wiederum als (eigene) finanzwirksame Maßnahmen anzusehen. **Eine Maßnahme ist finanzwirksam**, wenn sie sich unmittelbar oder mittelbar auf die Einnahmen oder die Ausgaben des Bundes auswirken kann. Der Begriff ‚finanzwirksam‘ ist weit zu fassen. Er schließt auch Auswirkungen bei Privaten ein.

¹⁰² Vgl. OLG Karlsruhe, 27.9.2013 – 15 Verg 3/13, Rn. 32, 47, IBRRS 2013, 4084 = BeckRS 2013, 19159 sowie Röwekamp/Kus/Marx/Portz/Prieß/Portz, VgV, 2. Aufl. 2022, § 63 VgV, Rn. 49.

¹⁰³ Vgl. Burgi, Vergaberecht, 3. Aufl. 2021, § 13, Rn. 8 ff. mwN. Hinweis: Ein öffentlicher Auftraggeber muss aber mit Schadensersatzforderungen der Bieter rechnen, wenn er eine Ausschreibung aufhebt, ohne dass die im Vergaberecht genannten Aufhebungsgründe vorliegen. Wenn solche Gründe nicht vorliegen, der Auftraggeber den Zuschlag aber dennoch nicht erteilen möchte, so handelt es sich bei der Entscheidung über die Aufhebung des Vergabeverfahrens um eine finanzwirksame Maßnahme, für die grundsätzlich eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zu erstellen ist (→ Rn. 85).

¹⁰⁴ → Rn. 85.

¹⁰⁵ → Rn. 120 ff.

- 86 Beispiele für **finanzwirksame Maßnahmen** sind:¹⁰⁶
- Erwerb oder Veräußerung sowie Anmietung (Leasing) von unbeweglichen Gegenständen, zB Kauf, Neubau oder Anmietung einer Immobilie,
 - Erwerb oder Veräußerung sowie Anmietung (Leasing) von beweglichen Gegenständen, zB Erst- oder Ersatzbeschaffung von Ausrüstungsgegenständen, Verbrauchsmaterialien, Geräten, Kraftfahrzeugen oder Mobiliar,
 - Investitionen,
 - Änderung der Form der Aufgabenerledigung, zB Ausgliederung, Privatisierung, Öffentlich-private Partnerschaft (ÖPP),
 - Änderung des Finanzierungsmodells, zB Änderung des Eigen- und Fremdkapitalanteils, Änderung von Laufzeiten oder Fälligkeiten bei Darlehen,
 - Förderprogramme und Einzelförderungen,
 - organisatorische Maßnahmen, zB Änderungen der Aufbau- oder Ablauforganisation,
 - verwaltungsinterne Regelungen mit finanziellen Auswirkungen,
 - Instrumente der Öffentlichkeitsarbeit sowie
 - Gesetze oder Verordnungen mit finanziellen Auswirkungen.

II. Wirtschaftlichkeitsuntersuchung in der Planungsphase¹⁰⁷

1. Vorbemerkungen

- 87 Bund und Länder sind nach der BHO bzw. der jeweiligen LHO verpflichtet, Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen. Die Vorgaben ähneln sich dabei formal wie inhaltlich überwiegend.¹⁰⁸ Sie gelten prinzipiell nicht für die Kommunen. Das heißt auch, dass es für die Kommunen keine unmittelbare Pflicht zur Durchführung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen gibt, die mit denen der Bundes- oder Landesverwaltung vergleichbar wären. Die Länder haben allerdings durchweg kommunale Haushaltsvorschriften erlassen.¹⁰⁹
- 88 Gemäß § 7 Abs. 2 S. 1 BHO sind für alle **finanzwirksamen Maßnahmen** angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen. Die VV Nr. 2.1 und 2.2 zu § 7 BHO beschreiben die Anforderungen an Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen. Die Pflicht zur Erstellung einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung gilt dabei für alle Phasen einer finanzwirksamen Maßnahme, von der Planung (Wirtschaftlichkeitsuntersuchung), über die Durchführung (begleitende Erfolgskontrolle) bis hin zu ihrer Beendigung (abschließende Erfolgskontrolle).

¹⁰⁶ Siehe hierzu auch: BMF, Arbeitsanleitung Einführung in Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen, 2011 (geändert durch Rundschreiben vom 7.5.2021, GMBI 2021, Nr. 38, 830), abrufbar unter: https://www.verwaltungsvorschriften-im-internet.de/bsvwwvbund_20122013_IIA3H1012100810004.htm, aufgerufen am 1.9.2023. Das BMF hat die Arbeitsanleitung als Anlage zur VV Nr. 2.3 zu § 7 BHO mit Rundschreiben vom 12.1.2011 an die obersten Bundesbehörden verteilt. Die Arbeitsanleitung ist nicht Teil der VV-BHO und auch nicht bindend. Es handelt sich vielmehr um eine Empfehlung, die zu einer qualitativen Verbesserung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen beitragen soll. Einige Ressorts haben die Arbeitsanleitung für ihren Geschäftsbereich als verbindlich erklärt.

¹⁰⁷ Die Ausführungen zur Wirtschaftlichkeitsuntersuchung in diesem Abschnitt basieren im Wesentlichen auf den Vorgaben des § 7 BHO, der VV zu § 7 BHO sowie der Arbeitsanleitung des BMF. Die Vorgaben werden punktuell kritisch gewürdigt, soweit dies mit Blick auf das Leitthema dieses Handbuchs erforderlich erscheint. Sie werden aber nicht grundsätzlich in Frage gestellt oder hinsichtlich ihrer Schwächen umfassend diskutiert.

¹⁰⁸ Einige Länder verweisen sogar auf die Arbeitsanleitung des BMF, um der eigenen Landesverwaltung eine praktische Hilfestellung bei der Umsetzung der rechtlichen Vorgaben an die Hand zu geben.

¹⁰⁹ Vgl. Mayer, Zur Methodik entscheidungsllogisch korrekter Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen der öffentlichen Hand, 2023, 14 ff.

2. Zuständigkeiten

Im Regelfall soll die für die jeweilige finanzwirksame Maßnahme verantwortliche Stelle die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung selbst durchführen (VV Nr. 2.4.1 zu § 7 BHO). In Ausnahmefällen kann sie aber auch durch eine andere Stelle als Dienstleistung erbracht werden, zB bei finanziell bedeutsamen oder komplexen Maßnahmen. Die für die Maßnahme verantwortliche Stelle sollte jedoch – unter Berücksichtigung der haushaltsrechtlichen Regelungen – stets die Letztentscheidungsbefugnis behalten. Schließlich muss sie sicherstellen, dass die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung sachgerecht und die Maßnahme wirtschaftlich ist.¹¹⁰

Die Beauftragten für den Haushalt (BfH) sind bei allen finanzwirksamen Maßnahmen frühzeitig zu beteiligen (§ 9 Abs. 2 S. 2 BHO). Dies soll sicherstellen, dass sie bereits auf geplante Maßnahmen Einfluss nehmen und ggf. von ihrem Widerspruchsrecht Gebrauch machen können (VV Nr. 5.4 zu § 9 BHO). Die BfH können finanzwirksamen Maßnahmen sowohl bei der Aufstellung als auch bei der Ausführung des Haushaltsplans widersprechen.

3. Denken in Alternativen

Vor allem in der Planungsphase erfordert die Durchführung einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung das ‚Denken in Alternativen‘. So sind in einem ersten Schritt alle rechtlich zulässigen und praktisch umsetzbaren Handlungsmöglichkeiten zu identifizieren, die grundsätzlich den beabsichtigten Zweck erfüllen und geeignet sind, das angestrebte Ziel zu erreichen. Handelt es sich um eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung im Rahmen des Haushaltsaufstellungsverfahrens, so ist auch die Alternative ‚Nichtdurchführung der Maßnahme‘ zu betrachten.

Werden Alternativen ausgeschlossen, so ist dies zu begründen und zu dokumentieren. Fehlende Haushaltsmittel sind aber kein Grund, um die Alternative ‚Kauf‘ bei der Entscheidung über die Form der Beschaffung auszuschließen und stattdessen nur die Alternativen ‚Miete‘, ‚Leasing‘ oder ‚Mietkauf‘ zu betrachten. Kann die Verwaltung also zB eine Ausrüstung grundsätzlich durch Kauf, Miete, Leasing oder Mietkauf beschaffen, so sind all diese Alternativen in die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung einzubeziehen und ergebnisoffen zu prüfen.

4. Vorgehensweise

Im Vorfeld einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung sind zunächst die Ausgangslage sowie der Handlungsbedarf zu bestimmen. Der Bedarf ist dabei aus den Aufgaben der Behörde abzuleiten. Für die Anforderungen an die Maßnahme sind die Ziele der Behörde maßgeblich. Auf dieser Grundlage ist sodann die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung durchzuführen.

Die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung kann aus einem monetären und/oder einem nicht-monetären Teil bestehen. Der monetäre Teil wird häufig auch als Wirtschaftlichkeitsrechnung bezeichnet. Die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung selbst sollte zumindest die folgenden Elemente umfassen bzw. Schritte abarbeiten:

- (1) Die Ziele und Prioritäten sind festzulegen, mögliche Interessenkonflikte – auch mit Blick auf Nachhaltigkeitsziele¹¹¹ – sind zu identifizieren.

¹¹⁰ Auf die damit verbundenen Interessenkonflikte bzw. Prinzipal-Agent-Probleme soll hier ebenso wenig eingegangen werden, wie auf die sich daraus womöglich ergebenden Defizite oder Lücken beim Aufbau von Erfahrungswissen.

¹¹¹ → Rn. 21 ff.

- (2) Ein Zeitplan für die Umsetzung der Maßnahme und ein Betrachtungszeitraum für die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung ist festzulegen. Grundlage und mögliche Einflussfaktoren hierfür sind
- der Zeitpunkt der Beschaffung,
 - der Baubeginn sowie der geplante Fertigstellungstermin oder
 - die erwartete Nutzungsdauer eines Gegenstandes.
- (3) Die Handlungsmöglichkeiten sind darzustellen. Dabei sind insbesondere
- die Alternativen Instandsetzung oder Ersatzbeschaffung, Kauf oder Miete bzw. Leasing sowie (optimierte) Eigenerstellung oder Fremdbeschaffung zu berücksichtigen sowie
 - alle finanziellen Auswirkungen auf den Haushalt einzubeziehen, auch Personalausgaben, Betriebs- und Wartungsausgaben sowie Restwerte¹¹².
- (4) Die Wirtschaftlichkeit der in Betracht kommenden Alternativen ist zu ermitteln. Hierzu sind grundsätzlich alle Auswirkungen, die im Lebenszyklus der Maßnahme zu erwarten sind, zu berücksichtigen (Lebenszyklusansatz). Soweit zweckmäßig und sachgerecht sind die bei den jeweiligen Alternativen wirkenden Nachhaltigkeitsaspekte einzubeziehen.
- (5) Die Risiken der Alternativen sind zu identifizieren, zu dokumentieren und zu bewerten (Risikoanalyse).
- (6) Anschließend ist zu prüfen, ob das Ergebnis der Berechnungen von vergleichsweise unsicheren Annahmen abhängig ist. Ist dies der Fall, so sollte das Ergebnis mithilfe einer Sensitivitäts- oder Szenarioanalyse abgesichert werden.
- (7) Auf dieser Grundlage ist ein Entscheidungsvorschlag zu formulieren, der alle in der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung betrachteten Faktoren berücksichtigt.
- (8) Abschließend sind die Kriterien und Verfahren für begleitende oder abschließende Erfolgskontrollen zu definieren. Dabei ist insbesondere festzulegen,
- wie die Erfolgskontrollen methodisch ausgestaltet sein sollen und
 - welche Zielwerte zugrunde gelegt und wie sie gemessen werden sollen.
- 95 Alle Berechnungen und Abwägungen sind in der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung vorzunehmen. Auf Nebenrechnungen oder weitere Analysen außerhalb der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung ist zu verzichten. Der Grundsatz muss lauten: **Ist etwas entscheidungsrelevant bzw. soll etwas bei der Entscheidung über die finanzwirksame Maßnahme berücksichtigt werden, dann gehört es in die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung.**
- 96 Alle Schritte der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung sind umfassend und nachvollziehbar zu dokumentieren. Den Unterlagen sollte zu entnehmen sein, welche Annahmen getroffen und welche Daten zugrunde gelegt wurden. Darüber hinaus sollte in den Unterlagen dargelegt werden, welche Ergebnisse und welche wesentlichen Gründe die Entscheidung letztendlich getragen haben. Die Unterlagen sind zu den Akten nehmen.

5. Ausrichtung der Untersuchung und Betrachtungsperspektiven

- 97 Zu Beginn einer jeden Wirtschaftlichkeitsuntersuchung ist eine wesentliche Frage zu beantworten und darauf aufbauend eine grundsätzliche Entscheidung zu treffen: Ist bei der finanzwirksamen Maßnahme mit erheblichen Auswirkungen auf die Volkswirtschaft zu rechnen?
- 98 Wird dies bejaht, so ist eine gesamtwirtschaftlich orientierte (gesamtwirtschaftliche) Wirtschaftlichkeitsuntersuchung durchzuführen. Das ist in der Verwaltungspraxis zwar die Ausnahme. Es kann aber etwa bei Investitionen im Verkehrs- oder Bildungsbereich, Entscheidungen in der Steuer- und Sozialpolitik oder bei Subventionen der Fall sein.
- 99 In der weit überwiegenden Anzahl der Fälle setzen staatliche Stellen finanzwirksame Maßnahmen um, die keine oder vernachlässigbare gesamtwirtschaftliche Auswirkungen

¹¹² Je nach Nutzungsdauer des Gegenstandes in der jeweiligen Alternative ist hier ein Restwert oder eine Ersatzinvestition vorzusehen. Ziel ist, unterschiedliche Nutzungsdauern bei den verschiedenen Alternativen auf einen einheitlichen Betrachtungszeitraum zu harmonisieren.

haben und daher in einer einzelwirtschaftlichen Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zu betrachten sind. Diese Maßnahmen beschränken sich regelmäßig auf den jeweiligen Verwaltungsbereich – also zB auf das Ressort oder die Behörde.

Für die Wahl zwischen einer gesamtwirtschaftlichen oder einer einzelwirtschaftlichen Wirtschaftlichkeitsuntersuchung sind also die jeweilige finanzwirksame Maßnahme, der damit verfolgte Zweck sowie – daraus abgeleitet – die möglichen Auswirkungen auf die Volkswirtschaft ausschlaggebend (VV Nr. 2.3 zu § 7 BHO). 100

Wichtig ist, dass die zu Beginn getroffene Wahl hinsichtlich der Ausrichtung der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung im Verfahren durchgängig beizubehalten ist. Nicht angezeigt wäre es, zB den Kapitalwert einzelwirtschaftlich zu berechnen und den Nutzwert gesamtwirtschaftlich zu bestimmen, die Ergebnisse dieser beiden Analysen dann gegeneinander abzuwägen und auf dieser Basis eine Entscheidung zu treffen. Eine Vermischung von gesamt- und einzelwirtschaftlichen Elementen innerhalb einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung wird als methodisch unzulänglich und daher nicht sachgerecht erachtet. 101

Bei finanzwirksamen Maßnahmen des Bundes ist in der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zudem grundsätzlich von der Interessenlage des Bundes¹¹³ auszugehen, also die ‚Betrachtungsperspektive Bund‘ einzunehmen. Das bedeutet, dass die jeweilige Maßnahme aus Bundessicht zu bewerten ist. Dabei sind ressortübergreifende Effekte zu berücksichtigen. Was das praktisch bedeutet, lässt sich anhand der beiden folgenden, vereinfachten Beispiele verdeutlichen: 102

Beispiel zur Bundessicht:

Die Bundesregierung plant ein Konjunkturprogramm, das den privaten Konsum anregen soll. Hierzu möchte sie Konsumgutscheine an die Bürgerinnen und Bürger verteilen, die diese im Einzelhandel und in der Gastronomie einlösen können. Sie geht davon aus, dass diese finanzwirksame Maßnahme einen deutlich positiven Effekt auf die Wirtschaftsleistung haben wird. 103

In einer gesamtwirtschaftlichen Wirtschaftlichkeitsuntersuchung betrachtet die Bundesregierung Nutzen und Kosten der Maßnahme. Den Ausgaben für die Konsumgutscheine stellt sie dabei vermiedene Ausgaben des Bundes für zB Arbeitslosengeld und Kurzarbeitergeld sowie zusätzliche Einnahmen aus zB Steuern gegenüber. Da sie mit höheren Umsätzen in Einzelhandel und Gastronomie rechnet, geht sie auch davon aus, dass ein großer Teil der Ausgaben für das Konjunkturprogramm über höhere Umsatzsteuereinnahmen an den Staat zurückfließt.

Aber: Das Umsatzsteueraufkommen wird nach einem gesetzlich festgelegten Schlüssel zwischen Bund, Ländern und Kommunen verteilt. Im Jahr 2022 lag der Anteil des Bundes hieran bei 46,6 %.¹¹⁴ Eine Bewertung des Konjunkturprogramms aus Bundessicht bedeutet, dass – bezogen auf die höheren Umsatzsteuereinnahmen – nur der Bundesanteil an diesen Einnahmen in der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung berücksichtigt werden darf.

Beispiel zu den ressortübergreifenden Effekten:

Mehrere Bundesministerien nutzen dieselbe Software zur Verwaltung von Förderprogrammen. Es steht eine turnusgemäße Softwareaktualisierung an. Das für die Software federführend zuständige Bundesministerium führt eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung durch. Dabei muss es auch die Auswirkungen in den anderen Ressorts berücksichtigen. 104

Ressortübergreifende Effekte können zB Ausgaben des Bundes sein, die nicht im federführend zuständigen Ressort, sondern in einem der anderen Ressorts anfallen. Denkbar wären hier zB Ausgaben für die Schulung der Beschäftigten in den Ressorts. Diese Ausgaben wären

¹¹³ Analog dazu ist bei finanzwirksamen Maßnahmen eines Landes in der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung von der Interessenlage des jeweiligen Landes auszugehen und die entsprechende Betrachtungsperspektive einzunehmen.

¹¹⁴ BMF, Entwicklung der Steuereinnahmen: historische Zeitreihen, abrufbar unter: https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Steuern/Steuern/Steuerschätzungen_und_Steuereinnahmen/Steuereinnahmen/entwicklung-der-steuereinnahmen.html, aufgerufen am 1.9.2023.

dann zwar in den Einzelplänen dieser Ressorts zu veranschlagen, müssten in der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung durch das federführend zuständige Ressort aber gleichermaßen als Ausgaben des Bundes berücksichtigt werden.

- 104a** Das BMF eröffnet in seiner Arbeitsanleitung zudem die Möglichkeit, in Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen eine gesamtstaatliche Sicht¹¹⁵ zugrunde zu legen, soweit bei einer finanzwirksamen Maßnahme mit erheblichen Auswirkungen auf mehrere Gebietskörperschaften zu rechnen ist. Es lässt dabei offen, wie dies konkret umgesetzt werden soll.¹¹⁶
- 104b** Ausgangslage, Handlungsbedarfe, Ziele und auch Rahmenbedingungen in den Gebietskörperschaften dürften sich regelmäßig erheblich unterscheiden. Wie all dies in einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung ‚unter einen Hut‘ gebracht werden kann, erscheint fraglich. Bereits die Auswahl eines für alle Gebietskörperschaften einheitlichen Diskontierungszinssatzes¹¹⁷ dürfte eine Herausforderung sein. **Vor diesem Hintergrund ist von der Einnahme der gesamtstaatlichen Sicht in einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung grundsätzlich abzuraten.** Sie ist in der Verwaltungspraxis auch nicht üblich.

6. Methoden (Verfahren)¹¹⁸

- 105** Auch für die Wahl der Methode ist entscheidend, ob es sich um eine finanzwirksame Maßnahme handelt, bei der mit erheblichen Auswirkungen auf die Volkswirtschaft zu rechnen ist. Bei einer gesamtwirtschaftlichen Wirtschaftlichkeitsuntersuchung wird die Nutzen-Kosten-Analyse¹¹⁹ als eine geeignete Methode angesehen, ggf. ergänzt durch eine Nutzwertanalyse. Die Nutzen-Kosten-Analyse basiert auf dem Konzept der Kapitalwertmethode. Daher ähneln sich die beiden Methoden.
- 106** Bei einzelwirtschaftlichen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen kommen grundsätzlich die Kapitalwertmethode sowie die Kostenvergleichsrechnung in Frage. Die Nutzwertanalyse allein wird hingegen als nicht ausreichend erachtet, da sie sich auf qualitative Kriterien stützt und den monetären Bereich vernachlässigt. Sie kann eine auf die Kapitalwertmethode gestützte Analyse jedoch ergänzen.
- 107** Die wichtigsten bzw. gängigsten Methoden im Überblick:
- (1) Die Kapitalwertmethode ist ein dynamisches Verfahren und vorrangig anzuwenden. Sie sieht vor, dass zu unterschiedlichen Zeitpunkten anfallende Zahlungen auf ihren Gegenwartswert diskontiert (abgezinst) und dadurch vergleichbar gemacht werden. Der auf die Gegenwart bezogene Wert einer Zahlung bzw. einer Zahlungsreihe wird als ‚Kapitalwert‘ oder auch als ‚Barwert‘ bezeichnet.
 - (2) Wenn neben den direkt ermittelbaren Zahlungen (idR Ausgaben) weitere, nicht monetär zu bewertende Nutzenaspekte Berücksichtigung finden sollen, kann als Ergänzung zur Kapitalwertmethode eine Nutzwertanalyse durchgeführt werden. Die Nutzwertanalyse erfasst qualitative Kriterien und gewichtet diese nach deren Bedeutung, zB mit

¹¹⁵ Die gesamtstaatliche Perspektive ist dabei nicht mit der gesamtwirtschaftlichen Perspektive gleichzusetzen. Bei der gesamtstaatlichen Perspektive werden die Auswirkungen aus Sicht des Gesamtstaates (Bund, Länder, Kommunen) betrachtet, bei der gesamtwirtschaftlichen Wirtschaftlichkeitsuntersuchung hingegen die Auswirkungen auf die Volkswirtschaft aus Sicht des Bundes.

¹¹⁶ Vgl. BMF, Arbeitsanleitung Einführung in Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen, 2021, 4.

¹¹⁷ → Rn. 113 ff.

¹¹⁸ Ausführliche Erläuterungen zu den Methoden sowie eine Vielzahl von Beispielrechnungen finden sich in: BMF, Arbeitsanleitung Einführung in Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen, 2021; BMUB, Leitfaden WU Hochbau – Leitfaden Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen (WU) bei der Vorbereitung von Hochbaumaßnahmen des Bundes, 3. Aufl. 2014 sowie Schmidt, Wirtschaftlichkeit in der öffentlichen Verwaltung, 7. Aufl. 2006.

¹¹⁹ Die Begriffe Nutzen-Kosten-Analyse und Kosten-Nutzen-Analyse werden in der Fachliteratur häufig synonym verwendet. Sie können dabei sowohl eine Methode als auch eine Methodenklasse bezeichnen. In diesem Abschnitt wird der Begriff Nutzen-Kosten-Analyse als Methode verstanden und in dieser Wortreihenfolge verwendet, da beim Nutzen-Kosten-Verhältnis (NKV) intuitiv der Nutzen im Zähler steht und die Kosten im Nenner stehen. Ein NKV größer als 1 bedeutet, dass die betrachtete finanzwirksame Maßnahme absolut wirtschaftlich ist.