

Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO
an die Bundesregierung

Umfang und Methodik von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen in der Planungsphase bei Förderprogrammen des Bundes



20. Mai 2025

Geschäftszeichen: V 5 - 0001613

Dieser Bericht enthält das vom Bundesrechnungshof abschließend im Sinne des § 96 Absatz 4 BHO festgestellte Prüfungsergebnis. Er ist auf www.bundesrechnungshof.de veröffentlicht.

Dieser Bericht des Bundesrechnungshofes ist urheberrechtlich geschützt.

Inhaltsverzeichnis

0	Zusammenfassung.....	5
1	Vorbemerkungen	7
1.1	Rechtliche Regelungen	8
1.2	Prüfungsvorgehen	9
2	Keine Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei einem erheblichen Teil der Förderprogramme.....	10
3	Darstellung der Ziele	11
4	Vergleich von Lösungsmöglichkeiten.....	14
4.1	Identifizierung und Ausschluss von Lösungsmöglichkeiten	16
4.2	Wirkmodell	20
4.3	Wirtschaftlichkeitsberechnung	22
5	Fazit	28

Abkürzungsverzeichnis

B

BHO *Bundeshaushaltsordnung*

V

VV *Verwaltungsvorschriften*

0 Zusammenfassung

Der Bund finanziert Förderprogramme in den verschiedensten Politikfeldern. Die erwarteten Ausgaben hierfür bewegten sich allein im Jahr 2024 im mittleren zweistelligen Milliardenbereich. Gemäß § 7 Absatz 2 Bundeshaushaltsordnung (BHO) sind für alle finanzwirksamen Maßnahmen angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen. Diese Forderung bezieht sich ausdrücklich auch auf die Planungsphase. In ihr werden alle zentralen Entscheidungen getroffen, insbesondere im Hinblick auf die Ausgestaltung der finanzwirksamen Maßnahme. Diese beeinflusst sowohl deren Wirksamkeit als auch den für ihre Umsetzung erforderlichen Mittelbedarf. Vor diesem Hintergrund hat der Bundesrechnungshof bei sieben Ressorts untersucht, ob sie für die von ihnen zu verantwortenden Förderprogramme Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen in der Planungsphase durchführten und ob sie darin nachvollziehbar herleiteten, wie die Ziele des Bundes am besten erreicht werden können. Den Berichtsentwurf hat der Bundesrechnungshof der Bundesregierung zur Stellungnahme übersandt. Diese teilte mit, dass sie auf eine Stellungnahme verzichtet. Im Einzelnen:

0.1

Die Ressorts führten für 43 % der von ihnen gemeldeten Förderprogramme keine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung in der Planungsphase durch. Sie verstießen damit nicht nur gegen das Haushaltsrecht. Ihnen fehlte dadurch auch eine wesentliche Grundlage, um entscheiden zu können, wie die Ziele des Bundes bestmöglich erreicht werden können. Im Ergebnis ist nicht gewährleistet, dass die Haushaltsmittel wirksam und wirtschaftlich eingesetzt werden. (Tz. 2)

0.2

Obwohl die haushaltsrechtlichen Vorgaben fordern, Förderprogramme erst zu veranschlagen, wenn hinreichend konkretisierte Ziele vorliegen, mangelte es regelmäßig hieran. Hinreichend konkretisierte Ziele sind jedoch eine wesentliche Voraussetzung für aussagekräftige Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen. Ohne diese existiert kein eindeutiger Maßstab für den Vergleich verschiedener Förderinstrumente und deren Ausgestaltungsmöglichkeiten. (Tz. 3.1)

0.3

Von zentraler Bedeutung ist es darüber hinaus, im Rahmen der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung alle denkbaren Lösungsmöglichkeiten zu berücksichtigen. Ein Ausschluss einzelner Möglichkeiten von weiteren Untersuchungsschritten ist nur in engen Grenzen erlaubt, z. B.

wenn die Lösungsmöglichkeiten rechtlich unzulässig sind. Die Ressorts versäumten es in der überwiegenden Anzahl der geprüften Fälle, alle denkbaren Lösungsmöglichkeiten zu ermitteln und zu dokumentieren. Wenn sie mehrere Möglichkeiten identifizierten, schlossen sie regelmäßig alle bis auf eine aus, ohne dies nachvollziehbar zu begründen. Durch dieses Vorgehen erwecken sie den Eindruck, einen ergebnisoffenen Vergleich verschiedener Lösungsmöglichkeiten vermeiden zu wollen. (Tz. 4.1)

0.4

Eine aussagekräftige Wirtschaftlichkeitsuntersuchung in der Planungsphase erfordert es zudem, sich systematisch mit den erwarteten Ursache-Wirkungs-Zusammenhängen der in Frage kommenden Lösungsmöglichkeiten auseinanderzusetzen. In den geprüften Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen waren solche Überlegungen für Dritte – wenn überhaupt – nur abstrakt und unvollständig dokumentiert. (Tz. 4.2)

0.5

Sofern mehrere Lösungsmöglichkeiten z. B. in Bezug auf das Förderinstrument und dessen Ausgestaltung existieren, sind die mit der jeweiligen Möglichkeit verbundenen Ausgaben und Einnahmen bzw. Kosten und Nutzen, auch soweit sie nicht in Geld auszudrücken sind, in einer Wirtschaftlichkeitsberechnung zu vergleichen. In den wenigen Fällen, in denen die Ressorts verschiedene Lösungsmöglichkeiten in einer Wirtschaftlichkeitsberechnung miteinander verglichen, wiesen diese regelmäßig methodische Schwächen auf. (Tz. 4.3)

1 Vorbemerkungen

Der Bund finanziert eine Vielzahl von Förderprogrammen in den unterschiedlichsten Politikfeldern. Die Förderdatenbank des Bundes listete Ende des Jahres 2023 mehr als 400 Förderprogramme des Bundes auf. Eine Übersicht der für diese Förderprogramme bereits verausgabten und noch erforderlichen Haushaltsmittel existiert nicht.

Einen Anhaltspunkt für die finanzielle Bedeutung der Förderprogramme des Bundes kann hilfsweise das Finanzvolumen von Finanzhilfen¹ liefern. Nach dem 29. Subventionsbericht gab der Bund im Jahr 2021 18,4 Mrd. Euro für Finanzhilfen aus. Für das Jahr 2024 plante er für diese 48,7 Mrd. Euro ein.

In der Wissenschaft werden Subventionen jeglicher Art und somit auch Förderprogramme durchaus kritisch gesehen. Es wird angeführt, dass Subventionen u. a. Mitnahmeeffekte erzeugen, die Leistungsbereitschaft der Begünstigten und damit ihre Wettbewerbsfähigkeit reduzieren und die notwendige technologische und wirtschaftliche Transformation der Wirtschaft bremsen können.²

Auch diese Aspekte müssen die Ressorts berücksichtigen, wenn sie untersuchen, wie staatliche Ziele mit begrenzten Mitteln bestmöglich erreicht werden können. Gerade wenn Haushaltsmittel knapp und Wirtschaft und Gesellschaft gleichwohl nachhaltig zu modernisieren sind, ist eine umfassende Untersuchung unverzichtbar.

Hier zeigt sich der zentrale Mehrwert einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung in der Planungsphase. Sie bietet einen systematischen Ansatz, verschiedene Lösungsmöglichkeiten und die mit diesen verbundenen Risiken im Vorfeld zu identifizieren und zu bewerten. Sie dienen somit dem Ziel, die beste Lösungsmöglichkeit zu ermitteln.

Insbesondere mit Blick auf das hohe Finanzvolumen, welches durch die Umsetzung von Förderprogrammen gebunden wird, hat der Bundesrechnungshof querschnittlich untersucht, ob die Ressorts Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen in der Planungsphase durchführten und ob diese geeignet waren, den besten Weg zum Erreichen der Ziele des Bundes aufzuzeigen.

¹ Unter Finanzhilfen im Sinne des § 12 des Gesetzes zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft (StabG) werden Geldleistungen des Bundes an Stellen außerhalb der Bundesverwaltung verstanden, die privaten Unternehmen und Wirtschaftszweigen zugutekommen. Sie werden regelmäßig über Förderprogramme und damit über Zuwendungen ausgereicht. Nicht zu den Finanzhilfen zählen u. a. bestimmte Bereiche der Forschungsförderung und Hilfen an private Haushalte, wenn Sie nicht mittelbar dem Wirtschaftsgeschehen zugerechnet werden können. Siehe hierzu 29. Subventionsbericht des Bundes 2021 - 2024, Anlage 6 – Rechtliche und methodische Grundlagen der Subventionsberichterstattung, S. 135 ff.

² Vgl. Walter Kortmann, Subventionen: Die verkannten Nebenwirkungen in Wirtschaftsdienst 84. Jahrgang Juli 2004 Heft 7; siehe auch Statement des DIW vom 23. Oktober 2024 „Deutschlandfonds verfolgt richtige Ziele, ist aber falsches Instrument“.

1.1 Rechtliche Regelungen

Gemäß § 7 Absatz 2 BHO sind für alle finanzwirksamen Maßnahmen angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen. Diese Forderung wird in den Verwaltungsvorschriften (VV) zu § 7 BHO konkretisiert.

Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen in der Planungsphase müssen nach der VV Nummer 2.1 zu § 7 BHO mindestens Aussagen zu folgenden Teilaspekten enthalten:

- Analyse der Ausgangslage und des Handlungsbedarfs,
- Ziele³, 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 finanzwirksamen Maßnahme,
- Kriterien⁴ und Verfahren für Erfolgskontrollen.

Sofern mehr als eine relevante Lösungsmöglichkeit besteht, das mit der Maßnahme verfolgte Ziel zu erreichen, sind die mit deren Umsetzung verbundenen Einnahmen und Ausgaben bzw. deren Nutzen und Kosten (einschl. Folgekosten), auch soweit sie nicht in Geld auszudrücken sind, mittels der in der VV Nummer 2.3 zu § 7 BHO genannten Verfahren zu vergleichen. Zur Verfügung stehen einzelwirtschaftlich und gesamtwirtschaftlich orientierte Verfahren. Welches Verfahren anzuwenden ist, bestimmt sich nach der Art der Maßnahme, dem mit ihr verfolgten Ziel und den mit der Maßnahme verbundenen Auswirkungen.

Für Maßnahmen, die sich in erster Linie auf den betrachteten Verwaltungsbereich beziehen und von denen nur geringe bzw. zu vernachlässigende gesamtwirtschaftliche Auswirkungen ausgehen, sind grundsätzlich Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen aus einzelwirtschaftlicher Perspektive zu erstellen. Die VV Nummer 2.3.2 zu § 7 BHO verweist in diesem Zusammenhang auf die Kapitalwertmethode als zu nutzendes einzelwirtschaftliches Verfahren. Nicht monetär fassbare Einflussfaktoren können durch eine ergänzende Nutzwertanalyse berücksichtigt werden.⁵

³ Gemäß VV Nummer 3.5 zu § 23 BHO sollen bei Förderprogrammen Mittel nur veranschlagt werden, wenn die Ziele hinreichend konkretisiert sind, um eine spätere Erfolgskontrolle zu ermöglichen.

⁴ Der Bundesrechnungshof vertritt die Auffassung, dass unter Kriterien hier die entsprechend dem SMART-Konzept konkretisierten Ziele zu verstehen sind.

⁵ Für Maßnahmen mit nur geringer finanzieller Bedeutung ohne langfristige Auswirkungen können statt der Kapitalwertmethode (ggf. ergänzt um eine Nutzwertanalyse) Hilfsverfahren verwendet werden. Da Förderprogramme des Bundes diese Voraussetzung regelmäßig nicht erfüllen, wird hierauf nicht weiter eingegangen.

Für Maßnahmen, die nicht zu vernachlässigende gesamtwirtschaftliche Auswirkungen haben, sind Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen aus gesamtwirtschaftlicher Perspektive zu erstellen. In diesem Zusammenhang verweist die VV Nummer 2.3.3 zu § 7 BHO beispielhaft auf die Kosten-Nutzen-Analyse als ein mögliches gesamtwirtschaftliches Verfahren.

Alle Arbeitsschritte einschließlich Annahmen, Datenherkunft und Ergebnis der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung sind gemäß der VV Nummer 2.4.2 zu § 7 BHO nachvollziehbar zu dokumentieren und zu den Akten zu nehmen.

1.2 Prüfungsvorgehen

Der Bundesrechnungshof hat bei sieben ausgewählten Ressorts die Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen in der Planungsphase für Förderprogramme des Bundes querschnittlich geprüft.⁶ Dabei hat er insbesondere das jeweilige methodische Vorgehen betrachtet.

Ein „Förderprogramm“ definierte der Bundesrechnungshof in diesem Zusammenhang wie folgt:

Förderprogramme bilden den mehrjährigen Orientierungsrahmen für zu fördernde Einzelmaßnahmen. Sie enthalten regelmäßig die übergeordneten Ziele der Förderung in einem definierten Bereich für eine definierte Laufzeit. Der Schwerpunkt von Förderprogrammen liegt auf dem Inhalt bzw. Gegenstand der Förderung. Verfahrenstechnische Regelungen bzw. die konkreten Fördermodalitäten werden i. d. R. in Förderrichtlinien veröffentlicht.⁷

Als verlängerte Förderprogramme gelten in diesem Bericht solche Programme, die mit zusätzlichen Mitteln um eine weitere Förderperiode verlängert wurden.

Die sieben Ressorts bat er zunächst um eine Übersicht aller zwischen dem 1. Januar 2019 und dem 31. Dezember 2023 neu begonnenen bzw. verlängerten

⁶ Um ein aussagekräftiges Gesamtbild zu erhalten, hat der Bundesrechnungshof in dieser Prüfung auch ihm bereits vorliegende Erkenntnisse zu Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen in der Planungsphase von Förderprogrammen anderer Ressorts berücksichtigt.

⁷ In der Bundesverwaltung wird nicht immer zwischen Förderprogrammen und Förderrichtlinien unterschieden. Dies kann z. B. der Fall sein, wenn die förderspezifischen Inhalte und die Verfahrensregelungen in einer Unterlage zusammengefasst und diese als Förderrichtlinie veröffentlicht werden. Teilweise bezogen die Ressorts ihre Angaben daher gemäß hausinterner Praxis auch auf „Förderrichtlinien“ oder „Förderbekanntmachungen“. In diesem Bericht fassen wir dies im Folgenden einheitlich unter dem Begriff „Förderprogramm“ zusammen.

Förderprogramme.⁸ Die Ressorts sollten auch mitteilen, ob sie für diese eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung in der Planungsphase durchgeführt hatten.

Insgesamt meldeten die Ressorts für den o. a. Betrachtungszeitraum 188 neu begonnene bzw. verlängerte Förderprogramme. Bei 107 Förderprogrammen gaben sie an, eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung erstellt zu haben. Der Bundesrechnungshof hat für 36 dieser Förderprogramme alle für die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung relevanten Unterlagen angefordert.⁹

Auf dieser Grundlage hat der Bundesrechnungshof geprüft, ob die Ressorts

- die Förderziele hinreichend konkretisierten,
- verschiedene Möglichkeiten ermittelten, um diese zu erreichen,
- zur Herleitung der relevanten Lösungsmöglichkeiten die jeweiligen Ursache-Wirkungs-Zusammenhänge (Wirkmodell) betrachteten und
- die erwarteten Auswirkungen der relevanten Lösungsmöglichkeiten in einer Wirtschaftlichkeitsberechnung verglichen.

Den Berichtsentwurf hat der Bundesrechnungshof an die Bundesregierung zur Stellungnahme übersandt. Diese teilte mit, dass sie auf eine Stellungnahme verzichtet.

Über das Ergebnis der Prüfung berichtet er im Folgenden.

2 Keine Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei einem erheblichen Teil der Förderprogramme

(1) Grundsätzlich sind die Haushaltsmittel des Bundes begrenzt. Daher ist ein wirtschaftlicher Umgang mit ihnen zwingend erforderlich, um die größtmögliche Wirkung im Hinblick auf die verfolgten Ziele zu erreichen. Eben dies fordern die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit (§ 7 Absatz 1 BHO). Um ihnen gerecht zu werden, sind für alle finanzwirksamen Maßnahmen angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen erforderlich (§ 7 Absatz 2 BHO). Hierzu zählen auch Förderprogramme.

⁸ Bei einem Ressort haben wir lediglich eine Übersicht der in den Jahren 2022 und 2023 neu begonnenen bzw. verlängerten Förderprogramme erbeten. Die in den Jahren 2019 bis 2021 neu begonnenen bzw. verlängerten Förderprogramme sind bereits Teil eines anderen Prüfungsverfahrens des Bundesrechnungshofes.

⁹ Soweit die Ressorts einzelne in der VV Nummer 2.1 zu § 7 BHO aufgeführten Punkte in gesonderten Dokumenten erfasst hatten, hat der Bundesrechnungshof neben der Übersendung der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung(en) auch um die Übersendung dieser Dokumente gebeten.

Die Ressorts teilten mit, dass sie bei 81 der 188 im Betrachtungszeitraum neu begonnenen bzw. verlängerten Förderprogramme keine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung in der Planungsphase durchführten.

(2) Die Verwaltungspraxis bleibt weit hinter den Vorgaben zu § 7 Absatz 2 BHO zurück, für alle finanzwirksamen Maßnahmen schon in der Planungsphase angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen. Dies stellt einen schwerwiegenden Verstoß gegen das Haushaltsrecht dar.

Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen in der Planungsphase dienen dazu, finanzwirksame Entscheidungen strukturiert vorzubereiten. Ungeachtet des Verstoßes gegen das Haushaltsrecht fehlt der Verwaltung durch den Verzicht auf eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung in der Planungsphase eine zentrale Entscheidungsgrundlage, in der die verschiedenen Lösungsmöglichkeiten und die mit diesen verbundenen Risiken im Vorfeld systematisch identifiziert und mit dem Ziel bewertet werden, die beste Lösungsmöglichkeit zu finden. Dies erhöht das Risiko erheblich, dass die knappen Haushaltsmittel in nicht unerheblichem Umfang für Förderprogramme verwendet werden, die weder wirksam noch wirtschaftlich sind.

3 Darstellung der Ziele

(1) Eine wesentliche Grundlage für die Durchführung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen sind hinreichend konkretisierte Ziele. Ein Ziel ist dann hinreichend konkretisiert, wenn aus der Zielbeschreibung hervorgeht, was genau in welchem Umfang bis wann erreicht werden soll. Für die hinreichende Konkretisierung von Zielen wurden verschiedene Konzepte entwickelt, die sowohl in der Privatwirtschaft als auch der öffentlichen Verwaltung angewandt werden. Das gängigste ist das sogenannte SMART-Konzept. Danach sollen die Ziele spezifisch, messbar, akzeptiert/ambitioniert, realistisch und terminiert sein.¹⁰

Soweit die Zielerreichung nicht direkt messbar ist, sind die Ziele in einem ersten Schritt mit geeigneten Indikatoren zu unterlegen. Unter einem Indikator versteht man ein empirisch erfassbares Merkmal, das ein definiertes, nicht direkt beobachtbares Ziel überprüfbar macht. Dabei ist darauf zu achten, dass die gewählten Indikatoren das Ziel umfassend abbilden. In einem zweiten Schritt sind die Indikatoren weiter zu konkretisieren. Es muss festgelegt werden, wie sie sich bis wann entwickeln sollen.

¹⁰ Zum Teil werden die Buchstaben S, M, A, R und T in der einschlägigen Fachliteratur aber auch anderen, jedoch ähnlich gelagerten Attributen zugeordnet.

Die Prüfung der 36 ausgewählten Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen¹¹ führte im Hinblick auf die Darstellung der Ziele zu folgenden Erkenntnissen:

Keine der geprüften Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen enthielt hinreichend konkretisierte Ziele. Bei annähernd jeder dritten Wirtschaftlichkeitsuntersuchung waren zumindest Ansätze einer systematischen Zielbestimmung erkennbar; diese genügte aber in keinem Fall vollständig den Anforderungen des SMART-Konzepts. In einem Fall erfüllte die Darstellung der Ziele die an sie gestellten Anforderungen annähernd.¹²

Bei den übrigen Fällen stellte der Bundesrechnungshof Folgendes fest:

- Vielfach beschränkten sich die Ressorts auf eine abstrakte Darstellung der Förderziele.
- Häufig formulierten die Ressorts eine allgemeine Förderabsicht oder nannten die Durchführung des Förderprogramms als Ziel.
- In mehreren Fällen nannten die Ressorts für verschiedene Ziele „mögliche“ Indikatoren, ohne diese weiter zu konkretisieren. Beispielsweise fehlten bei Maßnahmen, die zum Klimaschutz beitragen sollten, Angaben zur Höhe der angestrebten Treibhausgas einsparung. Die Ressorts legten in diesen Fällen auch nicht fest, welche der möglichen Indikatoren relevant waren und der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zugrunde gelegt wurden.
- In einem Fall berief sich ein Ressort auf Ziele im Koalitionsvertrag.
- In einem anderen Fall gab das Ressort an, konkrete Zielvorgaben ließen sich aufgrund von „Technologie- und Marktunsicherheiten [...] nicht feststellen“.

(2) Hinreichend konkretisierte Ziele bilden die unabdingbare Grundlage jeder Wirtschaftlichkeitsuntersuchung. Eine ergebnisoffen durchgeführte Wirtschaftlichkeitsuntersuchung in der Planungsphase ist nur möglich, wenn hinreichend konkretisierte Ziele den Ausgangspunkt der Untersuchung bilden. Ohne diese fehlt es regelmäßig schon an einem einheitlichen Verständnis, was mit dem Förderprogramm im Einzelnen erreicht werden soll.

So kann beispielsweise aus dem Ziel „Verbesserung des Forschungsstandortes“¹³ nicht unmittelbar geschlossen werden, ob mit der Förderung beispielsweise die (Grundlagen)Forschung in Forschungseinrichtungen gestärkt, die Forschungsleistung in den Unternehmen erhöht oder aber die Vernetzung der Unternehmen und Forschungseinrichtungen verbessert werden soll. Je nachdem was die Ressorts anstreben, wären dann geeignete Indikatoren zu wählen und zu konkretisieren.¹⁴ Dabei ist sicherzustellen, dass die Ziele vollständig konkretisiert werden.

¹¹ Dies schließt alle von den Ressorts übersandten, für die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung relevanten Unterlagen ein.

¹² In diesem Fall wurden u. a. nur Mindestvorgaben für die Zielerreichung definiert.

¹³ Um die Bedeutung konkretisierter Ziele deutlich zu machen, hat der Bundesrechnungshof hier dieses stark vereinfachte Beispiel „konstruiert“.

¹⁴ Mögliche Indikatoren für diesen Förderbereich enthalten u. a. folgende Gutachten: Expertenkommission Forschung und Innovation: Gutachten zu Forschung, Innovation und technologischer Leistungsfähigkeit Deutschlands 2024 und IfS Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik GmbH: „Entwicklung von Performanzindikatoren als Grundlage für die Evaluierung von Förderprogrammen in den finanzpolitisch relevanten Politikfeldern“, Berlin 2009.

Nur wenn dies gewährleistet ist, kann davon ausgegangen werden, dass bei allen Beteiligten ein einheitliches Verständnis über das mit dem jeweiligen Programm verfolgte Ziel besteht. Dies ist eine wesentliche Voraussetzung, um die zum Erreichen der Ziele grundsätzlich geeigneten Lösungsmöglichkeiten zu ermitteln.

Die hinreichend konkretisierten Ziele bilden auch den Maßstab für den Vergleich und die Bewertung der verschiedenen Lösungsmöglichkeiten.¹⁵ Ohne einen eindeutig definierten Maßstab kann nicht festgestellt werden, mit welcher Lösungsmöglichkeit die Ziele bestmöglich erreicht werden können.

Die Prüfungsergebnisse zeigen, dass die Verwaltungspraxis weit hinter den vorstehend dargelegten Anforderungen an die Formulierung der Ziele zurückbleibt. Dies zeugt von einem mangelnden Problembewusstsein im Hinblick auf die essentielle Bedeutung dieser für Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen. So reicht es nicht aus, wenn die Ressorts

- das Förderziel abstrakt beschreiben.
- als Ziel lediglich eine allgemeine Förderabsicht aufzuführen oder die Durchführung des konkreten Förderprogramms benennen. Eine allgemeine Förderabsicht stellt kein hinreichend konkretisiertes Ziel dar. Dies gilt gleichermaßen für den Verweis auf die Durchführung eines Förderprogramms. Letzteres birgt zudem die Gefahr, dass die Ressorts auf die Prüfung anderer Fördermöglichkeiten verzichten.
- auf im Koalitionsvertrag genannte Ziele zu verweisen. Vielmehr wäre es ihre Aufgabe gewesen, den erwarteten Beitrag des Förderprogramms zu diesen Zielen hinreichend konkret zu bestimmen und der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zugrunde zu legen.
- sich darauf zurückziehen, dass „Technologie- und Marktunsicherheiten“ konkrete Zielvorgaben unmöglich machen. Das Erreichen von Zielen, die in der Zukunft liegen, ist immer mit Unsicherheiten verbunden. Dennoch müssen die Ressorts auf Basis der heutigen Erkenntnisse und plausibler Annahmen hinreichend konkretisierte Ziele formulieren.
- lediglich „mögliche“ Indikatoren zu benennen. Die Ressorts müssen vielmehr festlegen, welche Indikatoren die Ziele der finanzwirksamen Maßnahme abbilden sollen. Überdies sind die Indikatoren entsprechend dem SMART-Konzept weiter zu konkretisieren (in welchen Umfang soll sich der Indikator bis wann verändern). Nur auf dieser Basis sind sachgerechte Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen in der Planungsphase möglich.

Der Bundesrechnungshof fordert die Bundesregierung auf, die haushaltsrechtlichen Vorgaben einzuhalten und Förderprogramme erst zu veranschlagen, wenn hinreichend konkretisierte Ziele vorliegen. Nur dann ist gewährleistet, dass die Ressorts eine aussagekräftige Wirtschaftlichkeitsuntersuchung in der Planungsphase durchführen können.

Dem Bundesrechnungshof ist bewusst, dass die Konkretisierung der Ziele, insbesondere das Identifizieren geeigneter Indikatoren, häufig nicht einfach ist. Deshalb sollten

¹⁵ Dem Bundesrechnungshof ist bewusst, dass die unmittelbaren Resultate der Förderung regelmäßig erst in Abhängigkeit der betrachteten Lösungsmöglichkeiten konkretisiert werden können.

zumindest für Förderprogramme, die gemeinsame übergeordnete Ziele verfolgen, soweit möglich, dieselben Indikatoren verwendet werden. Grundsätzlich könnte die Bundesregierung hierfür die Grundlagen schaffen, indem sie von zentraler Stelle aus Musterindikatorenkataloge für bestimmte Fachbereiche bzw. strategische Ziele der Bundesregierung entwickelt und den Ressorts zur Verfügung stellt.¹⁶ Die Verwendung einheitlicher Indikatoren bei demselben Ziel ist auch Voraussetzung für aggregierte Aussagen zu erzielten Wirkungen auf der Ebene des Bundeshaushalts. Diese sind eine unabdingbare Grundlage der von der Bundesregierung angestrebten ziel- und wirkungsorientierten Haushaltsführung.

4 Vergleich von Lösungsmöglichkeiten

Ziel einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung in der Planungsphase ist es, diejenige Lösungsmöglichkeit zu ermitteln, welche bei Berücksichtigung aller mit der jeweiligen Maßnahme verfolgten Ziele die wirtschaftliche ist. Ausgehend von den Zielen sind dafür zunächst alle grundsätzlich möglichen Lösungsmöglichkeiten zu identifizieren. In einem nächsten Schritt sind für die relevanten Lösungsmöglichkeiten (i. S. v. rechtlich zulässig und zur Zielerreichung grundsätzlich geeignet) auf Grundlage des jeweiligen Wirkmodells methodenabhängig die damit verbundenen Einnahmen und Ausgaben bzw. deren Nutzen und Kosten (einschl. Folgekosten), auch soweit sie nicht in Geld auszudrücken sind, zusammenzustellen. Sofern mehrere relevante Lösungsmöglichkeiten existieren, sind die mit diesen verbundenen Ausgaben und Einnahmen bzw. Nutzen und Kosten (einschl. Folgekosten), auch soweit sie nicht in Geld auszudrücken sind, mittels der in der VV Nummer 2.3 zu § 7 BHO genannten Methoden zu vergleichen und die wirtschaftliche Lösungsmöglichkeit zu ermitteln (Wirtschaftlichkeitsberechnung).

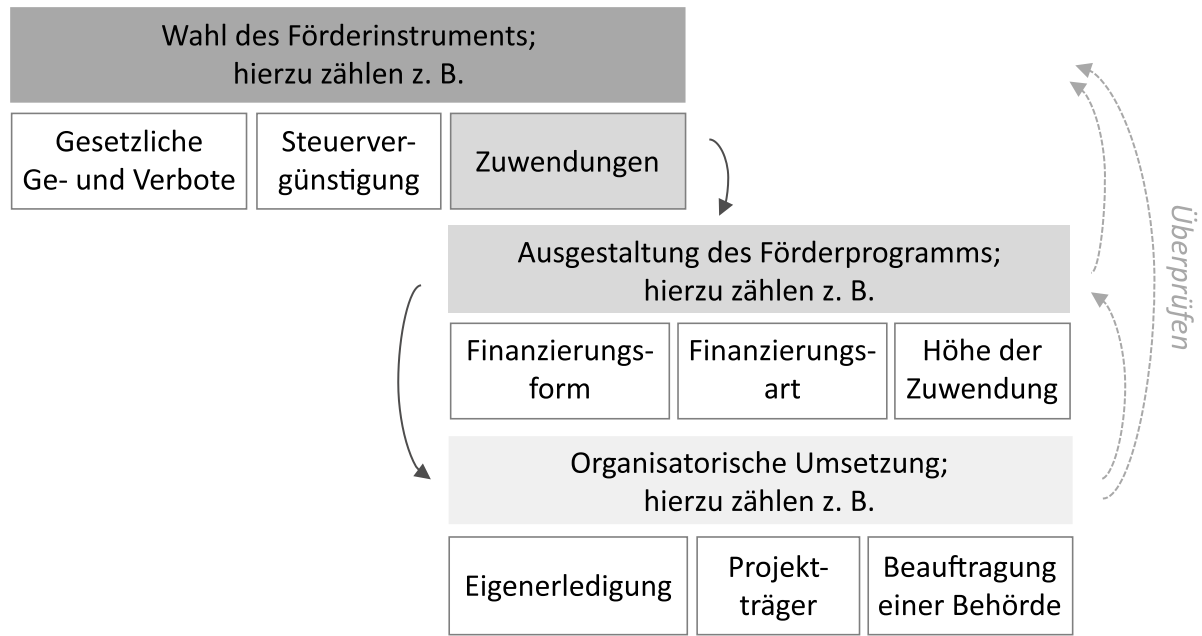
Für die Wahl des Förderinstruments, dessen Ausgestaltung sowie die organisatorische Umsetzung, kommen regelmäßig unterschiedliche Lösungsmöglichkeiten in Betracht. Diese müssen die Ressorts in einer oder mehreren Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen vergleichen. Sofern die unterschiedlichen Entscheidungen jeweils mit einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung unterlegt werden, bauen diese zumindest teilweise aufeinander auf. Die unterschiedlichen Entscheidungsebenen werden in folgender Darstellung verdeutlicht.

¹⁶ Als einen ersten Schritt wertet der Bundesrechnungshof das vom Bundesministerium der Finanzen in Auftrag gegebene Gutachten zur „Entwicklung von Performanzindikatoren als Grundlage für die Evaluierung von Förderprogrammen in den finanzpolitisch relevanten Politikfeldern“.

Abbildung 1

Entscheidungsebenen in der Planungsphase von Fördermaßnahmen

Die Entscheidungen auf allen drei Ebenen müssen mit einer oder mehreren Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen unterlegt werden.



Quelle: Bundesrechnungshof.

Auf der ersten Ebene muss auf Basis einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung dargelegt werden, mit welchem Instrument (i. d. R. gesetzliche Ge- und Verbote, Steuervergünstigungen oder Förderung mittels Zuwendungen) die Ziele wirtschaftlich erreicht werden können.

Sofern die Förderung mittels Zuwendungen wirtschaftlich ist, ist auf den folgenden Ebenen zu untersuchen,

- welche Ausgestaltung des Förderprogramms insbesondere im Hinblick auf die Finanzierungsform¹⁷, Finanzierungsart¹⁸ und die Höhe der Zuwendung wirtschaftlich ist und
- durch wen¹⁹ das Förderprogramm wirtschaftlich umgesetzt werden kann.

¹⁷ Zuwendung als Zuschuss (eventuell bedingt rückzahlbar) oder als Darlehen (unbedingt oder bedingt rückzahlbar).

¹⁸ Teilfinanzierung (Anteilfinanzierung, Fehlbedarfsfinanzierung, Festbetragsfinanzierung) oder Vollfinanzierung.

¹⁹ Z. B. Eigenerledigung, Eigenerledigung mit Unterstützung durch einen Projektträger, Beleihung eines Projektträgers oder Beauftragung einer anderen Behörde, wie z. B. das Bundesverwaltungsamt.

4.1 Identifizierung und Ausschluss von Lösungsmöglichkeiten

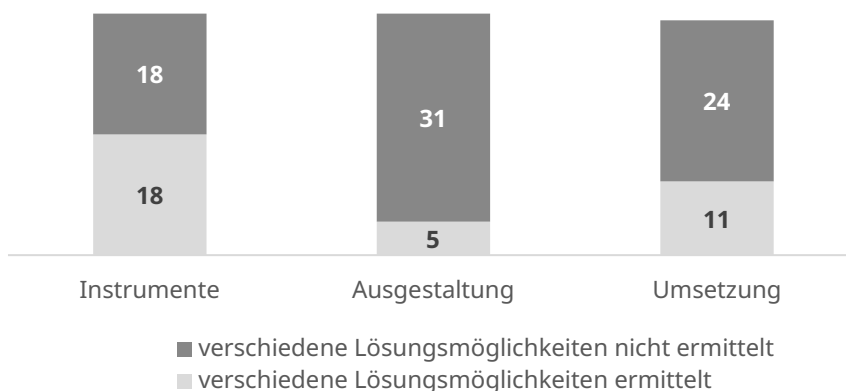
(1) Um die wirtschaftliche Lösung für eine gegebene Aufgabe bestimmen zu können, ist es von zentraler Bedeutung, ausgehend von den Zielen zunächst sämtliche grundsätzlich möglichen Lösungsmöglichkeiten zu ermitteln. Lösungsmöglichkeiten können ausgesondert werden, wenn sie z. B. rechtlich unzulässig sind. Dies ist nachvollziehbar zu begründen und zu dokumentieren. Vorabfestlegungen jährlicher Ausgabenobergrenzen oder fehlende Haushaltsmittel sind kein hinreichender Aussonderungsgrund.²⁰

Bei den 36 geprüften Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen hat der Bundesrechnungshof untersucht, ob die Ressorts auf der jeweiligen Entscheidungsebene die grundsätzlich möglichen Lösungsmöglichkeiten identifizierten (Abbildung 2) und mit welcher Begründung sie ggf. einzelne Lösungsmöglichkeiten wieder verwarfen.

Abbildung 2

Ermittlung von Lösungsmöglichkeiten unzureichend

Die Ressorts identifizierten auf den einzelnen Entscheidungsebenen in mindestens 50 % der Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen nicht mehr als eine Lösungsmöglichkeit.



Erläuterung: In einem Fall gewährte das Ressort die Förderung als Finanzhilfe des Bundes an die Länder gemäß § 104 b Grundgesetz. Für die organisatorische Umsetzung waren somit die Länder verantwortlich. Die hinsichtlich der Umsetzung betrachteten Stichprobenfälle reduzierten sich damit auf 35.

Quelle: Bundesrechnungshof.

²⁰ Vgl. VV Nummer 2.1 zu § 7 BHO.

Instrumente

In den 36 geprüften Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen für neue bzw. verlängerte Förderprogramme ermittelten die Ressorts in der Hälfte der Fälle nicht, welche Förderinstrumente grundsätzlich in Frage gekommen wären. Gründe für ihr Vorgehen dokumentierten sie nicht. In den Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen für verlängerte Förderprogramme verwiesen die Ressorts auch nicht bzw. nur pauschal auf die Ergebnisse vorangegangener Erfolgskontrollen.

In den übrigen 18 Fällen identifizierten die Ressorts verschiedene Lösungsmöglichkeiten, wobei sie in fünf Fällen als mögliche Lösungen lediglich die Varianten „Fördern“ und „keine Förderung“ nannten. Im Ergebnis hielten die Ressorts in 16 Fällen die Förderung mittels Zuwendungen für die einzig relevante Lösung. Alle anderen Lösungsmöglichkeiten schlossen sie aus. Als Gründe für den Ausschluss nannten sie wiederholt politische Erwägungen oder mangelnde Eignung, ohne dies weiter auszuführen. So gaben die Ressorts beispielsweise an, dass

- andere Lösungsmöglichkeiten als Zuwendungen in diesem Bereich nicht in Betracht kämen, da hierfür umfangreiche gesetzliche Änderung notwendig sei. „Ein politischer Wille zu dieser grundlegenden Reform bestand nicht [...].“
- eine gesetzliche Regelung als Lösungsmöglichkeit ausscheide, da „die Einhaltung derart detaillierter Vorschriften [...] sich in der Fläche durch staatliche Behörden nicht effektiv kontrollieren [lässt]. [...] Die Einhaltung der neuen Regeln setzt deren Akzeptanz voraus. Ob und in welchen Umfang sie umgesetzt würden, wäre offen. Aus dem Erlass des Gesetzes kann nicht automatisch auf dessen Umsetzung geschlossen werden.“
- [...] „eine staatliche Investitionsförderung [...] als am besten geeignet angesehen [wird].“ Eine Begründung für den Ausschluss anderer Lösungsmöglichkeiten lieferte das Ressort nicht.

Im Ergebnis haben die Ressorts in zwei Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen in Bezug auf das geeignete Förderinstrument mehrere relevante Lösungsmöglichkeiten identifiziert, die sie den weiteren Untersuchungsschritten zugrunde legten.

Ausgestaltung

In 31 der 36 Fälle untersuchten die Ressorts nicht, welche Ausgestaltungen des Förderprogramms z. B. hinsichtlich Finanzierungsform, Finanzierungsart und Höhe der Zuwendung grundsätzlich möglich sind. Sie betrachteten nur eine Ausgestaltungsmöglichkeit. Warum nicht auch eine andere Ausgestaltung des Programms in Frage gekommen wäre, dokumentierten die Ressorts nicht. In den Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen für verlängerte Förderprogramme verwiesen die Ressorts auch nicht bzw. nur pauschal auf die Ergebnisse vorangegangener Erfolgskontrollen.

In fünf Fällen identifizierten die Ressorts in Bezug auf die Ausgestaltung des Förderprogramms mehrere Möglichkeiten. Im Weiteren kamen sie in drei Fällen zu dem Ergebnis, dass nur eine Möglichkeit relevant sei. Als Grund führten sie z. B. an, dass bei einer geringeren Förderung die vom Kabinett beschlossenen Gesamtfördermittel nicht ausgeschöpft werden könnten.

Im Ergebnis haben die Ressorts in zwei Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen in Bezug auf die Ausgestaltung des Förderprogramms mehrere relevante Möglichkeiten ermittelt, und bei den weiteren Untersuchungsschritten berücksichtigt.

Umsetzung

In 24 von 35 geprüften Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen untersuchten die Ressorts nicht, durch wen das jeweilige Förderprogramm grundsätzlich umgesetzt werden kann. Dies rechtfertigten sie zum Teil mit Vorfestlegungen zwischen den Projektbeteiligten. In vielen Fällen begründeten sie den Verzicht auf die Untersuchung verschiedener Möglichkeiten das Programm umzusetzen nicht. In den Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen für verlängerte Förderprogramme verwiesen die Ressorts auch nicht bzw. nur pauschal auf die Ergebnisse vorangegangener Erfolgskontrollen.

Bei elf Förderprogrammen ermittelten die Ressorts in den Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen verschiedene Lösungsmöglichkeiten für deren Umsetzung. In acht Fällen stellten sie fest, dass nur eine Möglichkeit der organisatorischen Umsetzung relevant sei, i. d. R. durch einen externen Dienstleister. Andere Lösungsmöglichkeiten, zumeist die Umsetzung durch das Ressort selbst oder nachgeordnete Behörden, schlossen sie regelmäßig als ungeeignet aus. Als Ausschlussgrund nannten sie in der Hälfte dieser Fälle fehlende Personalkapazitäten, auch in den nachgeordneten Behörden, bzw. fehlende geeignete nachgeordnete Behördenstrukturen.

Im Ergebnis haben die Ressorts in drei Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen in Bezug auf die Umsetzung des Förderprogramms mehrere relevante Möglichkeiten ermittelt und bei den weiteren Untersuchungsschritten berücksichtigt.

(2) Bei den geprüften Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen versäumten es die Ressorts überwiegend, alle relevanten Lösungsmöglichkeiten für die zu treffenden Entscheidungen über das Förderinstrument, dessen konkrete Ausgestaltung und die organisatorische Umsetzung des Programms zu ermitteln. Dies gilt sowohl für neue Programme als auch für solche, die die Ressorts verlängerten. Sofern die Ressorts in der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zunächst mehrere mögliche Lösungsmöglichkeiten darstellten, schlossen sie regelmäßig alle bis auf eine aus. Lösungsmöglichkeiten sind jedoch nur dann als ungeeignet von den weiteren Überlegungen bzw. Untersuchungen auszuschließen, wenn sie offensichtlich die Erreichung sämtlicher Ziele (soweit keine konkurrierenden Ziele vorliegen) nicht gewährleisten, rechtlich unzulässig oder nicht

realisierbar sind. Damit ist der Fall, dass nur eine einzige Lösungsmöglichkeit verbleibt, lediglich die absolute Ausnahme und keinesfalls die Regel.

Indem die Ressorts in den geprüften Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen relevante Lösungsmöglichkeiten nicht ermittelten bzw. unbegründet ausschlossen, verstießen sie gegen die VV Nummer 2.1 zu § 7 BHO. Diese fordert einen Vergleich verschiedener Lösungsmöglichkeiten, weil ohne einen solchen die Wirtschaftlichkeit nicht festgestellt werden kann und die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zur Farce wird. Nur wenn die Ressorts alternative Möglichkeiten ernsthaft in Betracht ziehen, können sie den besten Lösungsweg zum Erreichen der Ziele ermitteln. Verzichten die Ressorts darauf, erwecken sie den Eindruck, einen ergebnisoffenen Vergleich der verschiedenen Lösungsmöglichkeiten vermeiden zu wollen. Dieser ist aber eine zentrale Voraussetzung für einen verantwortlichen Umgang mit den öffentlichen Ressourcen.

Zu den angeführten Beispielen merkt der Bundesrechnungshof Folgendes an:

- Grundsätzlich sind auf allen Entscheidungsebenen nur solche Lösungsmöglichkeiten zu betrachten, die geeignet sind, den nach einer Analyse des „Status quo“ festgestellten Bedarf zu decken. Mit der „Nullvariante“, d. h. nicht zu fördern und den „Status quo“ fortzuführen, kann dies grundsätzlich nicht gewährleistet werden.²¹ Sie ist daher nicht als eine Lösungsmöglichkeit zu werten.
- Insbesondere im Hinblick auf die Wahl des Förderinstruments bestehen auf Seiten der politischen Entscheidungsträger häufig bestimmte Vorstellungen. Es ist jedoch Aufgabe der Verwaltung, auch in einer solchen Konstellation im Entscheidungsprozess alle relevanten Lösungsmöglichkeiten und ihre wirtschaftlichen Folgen aufzuzeigen und zu dokumentieren.
- Ordnungspolitische Maßnahmen, wie z. B. die Verabschiedung eines Gesetzes, können nicht ohne vorherige systematische Untersuchung mit der Begründung ausgeschlossen werden, dass deren Einhaltung kontrolliert werden müsse. Vielmehr sind die damit einhergehenden Kontrollkosten beim Vergleich der relevanten Lösungsmöglichkeiten in der Wirtschaftlichkeitsberechnung zu berücksichtigen und zu bewerten.
- Auch eine pauschale, nicht systematisch hergeleitete Einschätzung zur Wirtschaftlichkeit einer bestimmten Lösungsmöglichkeit ist nicht geeignet, alle anderen relevanten Lösungsmöglichkeiten auszuschließen.
- Wie auf allen Entscheidungsebenen sind auch bei der Ausgestaltung der Förderprogramme Vorabfestlegungen zu den jährlichen Ausgaben oder zu den zur Verfügung stehenden Haushaltsmitteln kein hinreichender Grund, relevante Lösungsmöglichkeiten auszusondern. Ziel einer Förderung ist es nicht, bereitgestellte Haushaltsmittel auszuschöpfen, sondern die mit der Förderung verbundenen Ziele wirtschaftlich zu erreichen.
- Die Umsetzung von Förderprogrammen durch eigenes Personal oder durch nachgeordnete Behörden darf nicht pauschal mit dem Verweis auf fehlende personelle

²¹ Dies setzt voraus, dass der Bedarf sachgerecht hergeleitet wurde.

Ressourcen ausgeschlossen werden. Es ist vielmehr Aufgabe der Ressorts, ihre Aufgaben zu priorisieren oder, sofern notwendig und wirtschaftlich, Personalkapazitäten zu schaffen. Fehlende personelle Ressourcen dürfen nicht als Begründung dafür dienen, Förderprogramme nicht wirtschaftlich umzusetzen.

Bei der Verlängerung eines Förderprogramms kann es nach Auffassung des Bundesrechnungshofes unter bestimmten Voraussetzungen gerechtfertigt sein, auf die Darstellung relevanter Lösungsmöglichkeiten und deren Vergleich in einer Wirtschaftlichkeitsberechnung zu verzichten.²² Dies ist jedoch an folgende, kumulativ zu erfüllenden Bedingungen geknüpft:

- Das Ressort hat seine ursprüngliche Entscheidung zur Wahl des Förderinstruments, dessen Ausgestaltung und der organisatorischen Umsetzung mit einer oder mehreren Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen in der Planungsphase unterlegt.
- Das Ressort hat vor Verlängerung des Förderprogramms im Rahmen einer Erfolgskontrolle überprüft, in welchem Umfang die Ziele erreicht wurden bzw. voraussichtlich erreicht werden und ob die Förderung hierfür ursächlich und wirtschaftlich ist. Dabei hat die Erfolgskontrolle keine Probleme aufgezeigt und die Effektivität und Effizienz des Förderprogramms bestätigt.
- Die aktuellen Rahmenbedingungen haben sich gegenüber der ursprünglichen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen in der Planungsphase nicht bedeutend verändert.

Sollte eine der Voraussetzungen nicht erfüllt sein, müssen auch bei der Verlängerung eines Förderprogramms alle relevanten Lösungsmöglichkeiten aufgezeigt und in einer Wirtschaftlichkeitsberechnung verglichen werden. Bei den geprüften Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen für zu verlängernde Förderprogramme lagen diese Voraussetzungen nicht vor bzw. waren nicht dokumentiert.

Der Bundesrechnungshof erwartet, dass die Ressorts ihren Beschäftigten die Bedeutung der Identifizierung möglicher Alternativen bewusst machen. Nur wenn sie auf den drei Entscheidungsebenen alle in Betracht kommenden Lösungsmöglichkeiten ergebnisoffen ermitteln und bewerten, werden sie dem Wirtschaftlichkeitsgrundsatz gerecht.

4.2 Wirkmodell

(1) Für die Bewertung der relevanten Lösungsmöglichkeiten ist es notwendig, plausible Annahmen zu den jeweils unterstellten Ursache-Wirkungs-Zusammenhängen (Wirkmodell) zu treffen und den jeweiligen Untersuchungsschritten zu Grunde zu legen. Das Wirkmodell hilft zu prüfen, ob und in welchem Umfang die einzelnen Lösungsmöglichkeiten tatsächlich geeignet sind, die Ziele zu erreichen.

²² Davon unabhängig müssen die Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen in der Planungsphase mindestens Aussagen zu den in der VW Nummer 2.1 zu § 7 BHO genannten Teilaspekten enthalten.

Im Fall eines Förderprogramms²³ wird das Wirkmodell regelmäßig folgende Struktur aufweisen: Zu Beginn steht die Ausgangslage, welche durch den Einsatz von Ressourcen (Input) und damit verbunden der Umsetzung des Förderprogramms verändert werden soll. Vom erreichten Zuwendungszweck als unmittelbares Resultat der Förderung (Output) sollen bestimmte Veränderungen bei einer Zielgruppe (Outcome) ausgehen. Diese können wiederum einen Beitrag zum Erreichen übergeordneter, häufig gesamtwirtschaftlicher Ziele leisten (Impact).

Ein Wirkmodell kann grafisch dargestellt werden. Hierbei werden üblicherweise die unterstellten Beziehungen auf und zwischen den verschiedenen Ebenen (Output, Outcome, Impact) mithilfe von Pfeilen visualisiert. Aber auch eine tabellarische Darstellung in Form einer Wirkungsmatrix ist geläufig.

In den vom Bundesrechnungshof geprüften Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen in der Planungsphase waren die unterstellten Ursache-Wirkungs-Zusammenhänge – wenn überhaupt – abstrakt und unvollständig dokumentiert.

(2) Eine zentrale Voraussetzung für eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung in der Planungsphase ist es, sich mit den unterstellten Ursache-Wirkungs-Zusammenhängen auseinanderzusetzen. Nur so kann die erwartete Wirkung einer relevanten Lösungsmöglichkeit auf die Ziele nachvollziehbar abgeschätzt und mit den erwarteten Wirkungen der anderen relevanten Lösungsmöglichkeiten verglichen werden. Das Wirkmodell ist somit eine wichtige Voraussetzung zur Bewertung der relevanten Lösungsmöglichkeiten.

Die geprüften Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen lassen nicht erkennen, dass sich die Ressorts in der Planungsphase eingehend mit den Ursache-Wirkungs-Zusammenhängen auseinandergesetzt haben. In Ermangelung eines transparenten und plausiblen Wirkmodells ist für Dritte nicht nachvollziehbar, wie die relevanten Lösungsmöglichkeiten zur Zielerreichung hätten beitragen können. Ihre Eignung zur Erreichung der Ziele und ihre Bewertung in der Wirtschaftlichkeitsberechnung kann damit nicht im Einzelnen nachvollzogen werden.

Aus Sicht des Bundesrechnungshofes sollte die Bundesregierung sicherstellen, dass schon in der Planungsphase Klarheit über die erwarteten Ursache-Wirkungs-Zusammenhänge der relevanten Lösungsmöglichkeiten besteht. Nur so ist deren sachgerechte und nachvollziehbare Bewertung möglich. Das dokumentierte Wirkmodell ist auch eine wichtige Grundlage für die späteren Erfolgskontrollen.

²³ Der Bundesrechnungshof weist in diesem Zusammenhang darauf hin, dass die Auflage eines Förderprogramms regelmäßig nur eine von mehreren relevanten Lösungsmöglichkeiten zur Förderung von Forschung und Entwicklung, von Innovationen, des Klimaschutzes, etc. darstellt.

4.3 Wirtschaftlichkeitsberechnung

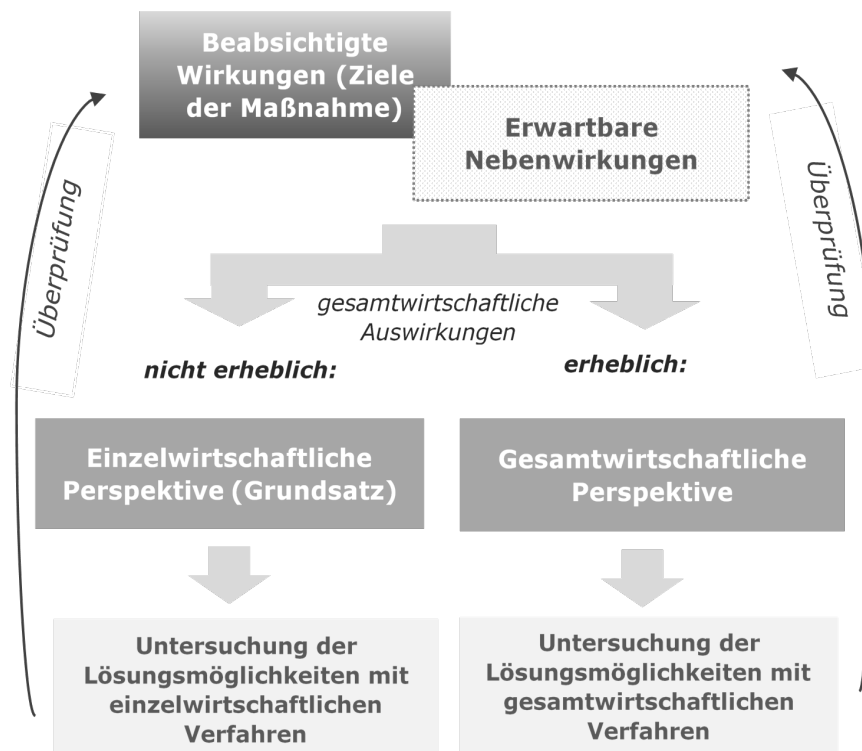
(1) Sofern mehr als eine relevante Lösungsmöglichkeit besteht, sind die mit den jeweiligen Lösungsmöglichkeiten verbundenen Ausgaben und Einnahmen bzw. Nutzen und Kosten (einschl. Folgekosten), auch soweit sie nicht in Geld auszudrücken sind, mittels der in der VV Nummer 2.3 zu § 7 BHO genannten Verfahren zu vergleichen und die wirtschaftliche Lösungsmöglichkeit in einer Wirtschaftlichkeitsberechnung zu ermitteln.

Welche der in der VV Nummer 2.3 zu § 7 BHO genannten Verfahren für die Wirtschaftlichkeitsberechnung anzuwenden sind, bestimmt sich nach der Art der finanzwirksamen Maßnahme, insbesondere anhand der mit ihr verfolgten Ziele bzw. den erwarteten Wirkungen und der sich daraus ableitenden Betrachtungsperspektive.

Abbildung 3

Bestimmung des Verfahrens für die Wirtschaftlichkeitsberechnung

Die Betrachtungsperspektive und damit das zu wählende Verfahren ist vom Ausmaß der erwarteten gesamtwirtschaftlichen Wirkungen abhängig. Die einzel- und gesamtwirtschaftliche Perspektive dürfen in der Wirtschaftlichkeitsberechnung nicht vermischt werden.



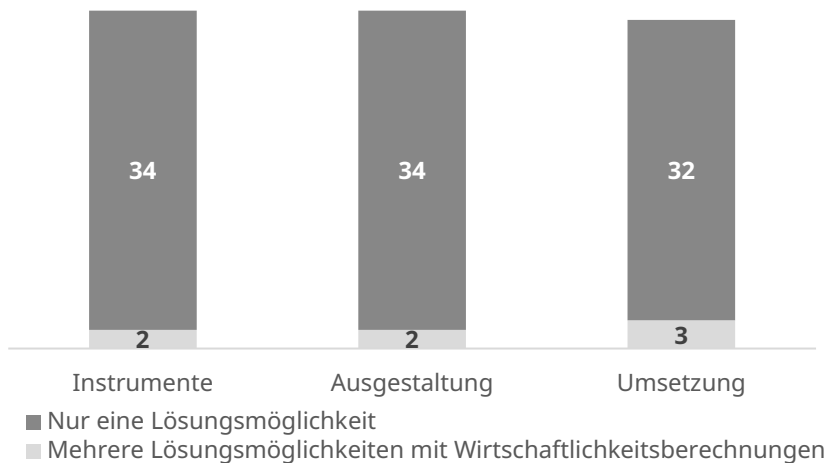
Quelle: Bundesrechnungshof.

Die Ressorts mussten nur noch in wenigen Fällen Wirtschaftlichkeitsberechnungen durchführen, da sie es entweder vorab versäumten, die relevanten Lösungsmöglichkeiten für die zu treffenden Entscheidungen zu ermitteln oder alle bis auf eine Lösungsmöglichkeit ausschlossen.

Abbildung 4

Nur noch wenige Wirtschaftlichkeitsberechnungen durchzuführen

Die Ressorts mussten je nach Entscheidungsebenen (Instrumente, Ausgestaltung, Umsetzung) bei höchstens 9 % der Förderungen Wirtschaftlichkeitsberechnungen durchführen.



Quelle: Bundesrechnungshof.

Gleichwohl stellten die Ressorts auch in den Fällen, in denen sie letztlich nur noch eine Lösungsmöglichkeit betrachteten, regelmäßig die damit verbundenen Ausgaben und Einnahmen bzw. Kosten und Nutzen auf unterschiedliche Weise dar. Da es sich hierbei um keine Wirtschaftlichkeitsberechnung im Sinne eines Alternativenvergleichs handelt, werden diese Darstellungen hier nicht weiter betrachtet.²⁴

Instrumente

Lediglich in zwei Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen ermittelten die Ressorts mehrere relevante Lösungsmöglichkeiten, die sie wie folgt verglichen:

²⁴ Gleichwohl sollte man insbesondere bei aus gesamtwirtschaftlicher Perspektive zu beurteilenden Maßnahmen das Verhältnis von Nutzen und Kosten betrachten, da in Abhängigkeit des Ergebnisses ihre Notwendigkeit noch einmal kritisch zu hinterfragen ist.

- In einem Fall sollte die Infrastruktur für eine frei zugängliche Technologieplattform geschaffen werden, um die Einbindung, Erprobung und Validierung verschiedenartiger Prozesskomponenten zu ermöglichen.

Mit der Förderung verfolgte das Ressort u. a. folgende Ziele:

- Senken der Erzeugungskosten auf ein industrielles Niveau,
- Stärkung des Forschungs- und Industriestandortes Deutschland und
- Beschleunigung der Treibhausgas-Minderung im Flug- und Schiffsverkehr durch die hergestellten Produkte.

Das Ressort verglich in der Wirtschaftlichkeitsberechnung die institutionelle Förderung eines neu zu gründenden Forschungsinstituts mit Projektförderungen für dieses Institut. Dazu stellte es in der Wirtschaftlichkeitsberechnung die mit der jeweiligen Lösungsmöglichkeit verbundenen (unabgezinsten) Personalkosten gegenüber. Dabei ging das Ressort von unterschiedlichen Betrachtungszeiträumen aus (25 bzw. 13 Jahre). Kosten beispielsweise für den Aufbau der Infrastruktur oder über Personalkosten hinausgehende Kosten der Gründung und des Betriebs des Forschungsinstituts ließ es ebenso unberücksichtigt wie eventuelle Kosten, die bei den Nutzern der Technologieplattform entstehen.

Das Ressort ergänzte die Gegenüberstellung der Kosten um eine Nutzwertanalyse. Dabei begründete es die im Vergleich zur Projektförderung schlechtere Bewertung der institutionellen Förderung damit, dass in der Praxis aufgrund politischer Entscheidungen häufig erhebliche Schwierigkeiten bestehen, die institutionelle Förderung zu beenden oder zu kürzen.

- In dem anderen Fall beschränkte sich das Ressort bei dem Vergleich der relevanten Lösungsmöglichkeiten auf eine rein verbale Darstellung der jeweiligen Vor- und Nachteile. Die mit den verschiedenen Lösungsmöglichkeiten einhergehenden Ausgaben und Einnahmen bzw. Nutzen und Kosten (einschl. Folgekosten) ermittelte es nicht.

Ausgestaltung

Bei den zwei Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen, bei denen die Ressorts verschiedene relevante Lösungsmöglichkeiten ermittelten, verglichen sie diese nicht in einer Wirtschaftlichkeitsberechnung. Sie stellten die jeweiligen Vor- und Nachteile vielmehr verbal dar.

Umsetzung

Im Hinblick auf die Umsetzung bewerteten die Ressorts in drei Wirtschaftlichkeitsberechnungen mehrere relevante Lösungsmöglichkeiten. Dabei gingen diese wie folgt vor:

- In einem Fall führte das Ressort die Wirtschaftlichkeitsberechnung mittels eines Kostenvergleichs durch.
- In einem weiteren Fall ergänzte das Ressort die Kapitalwertmethode um einen „nicht-monetären Vergleich“. Dieser stellte auf den Aspekt der Monopolbildung bei der erneuten Aufgabenübertragung auf den derzeitigen Projektträger ab. Nach Ansicht des Ressorts würde dieser dadurch zum alleinigen Erfahrungs- und Wissensträger. Dadurch würde es künftig zunehmend schwierig, weitere privatwirtschaftliche Projektträger in diesem Bereich zu finden. Das Ressort entschied sich daher, zwei Projektträger zu beauftragen, obwohl der monetäre Vergleich die Vergabe an einen Projektträger als vorteilhaft auswies.
- In einem anderen Fall berechnete das Ressort den Kapitalwert und ergänzte diese Berechnung um eine Nutzwertanalyse. In der Kapitalwertberechnung setzte es u. a. die Personalkosten für die interne Umsetzung an. Deren Berechnung basierte auf der Annahme, dass die Personalkapazitäten, die zur Erreichung der gewünschten Arbeitsqualität notwendig sind, zur Verfügung stehen. In der Nutzwertanalyse hingegen ging das Ressort davon aus, dass diese Personalkapazitäten nicht vorhanden wären und so die erforderliche Arbeitsqualität nicht erreicht werden könne.

(2) Auf allen drei Entscheidungsebenen (Instrumente, Ausgestaltung, Umsetzung) führten die Ressorts nur wenige Wirtschaftlichkeitsberechnungen durch, um verschiedene Lösungsmöglichkeiten miteinander zu vergleichen und die wirtschaftliche zu ermitteln. Sofern sie Wirtschaftlichkeitsberechnungen durchführten, wiesen diese methodische Schwächen auf.

Bei der Wahl der Instrumente und der Ausgestaltung des Förderprogramms ist aufgrund der Ziele der Förderung bzw. der angestrebten Wirkungen für die Untersuchung der Wirtschaftlichkeit regelmäßig ein gesamtwirtschaftliches Verfahren anzuwenden.²⁵ Bei diesen Verfahren müssen die Ressorts neben den gesamtwirtschaftlichen Nutzen auch die gesamtwirtschaftlichen Kosten berücksichtigen. Hierzu gehören z. B. auch die Eigenanteile der Zuwendungsempfänger sowie die Investitions- und Umsetzungskosten auf Seiten des Bundes und der Zuwendungsempfänger. Es reicht somit beispielsweise nicht aus, bei der Bewertung unterschiedlicher Instrumente nur die Fördermittel des Bundes oder nur die Personalkosten des Bundes zu berücksichtigen. Diese erlauben keine validen Rückschlüsse auf die Wirtschaftlichkeit des Förderprogramms, mit dem der Forschungs- und Industriestandort Deutschland gestärkt werden soll. Eine

²⁵ Der Bundesrechnungshof schließt nicht aus, dass bei der Untersuchung der wirtschaftlichen Ausgestaltung eines Förderprogramms in begründeten Einzelfällen auch eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung aus einzelwirtschaftlicher Perspektive ausreichen kann. Dies ist jedoch nachvollziehbar zu dokumentieren.

Vergleichbarkeit der betrachteten Lösungsmöglichkeiten ist außerdem nur dann gewährleistet, wenn diesen

- der gleiche Betrachtungszeitraum zugrunde gelegt wird. Dabei ist der Betrachtungszeitraum so festzulegen, dass in dieser Zeit die gesetzten Ziele realistischerweise erreicht werden können. Die im Betrachtungszeitraum zu unterschiedlichen Zeitpunkten anfallenden Zahlungen sind auf den Entscheidungszeitpunkt abzuzinsen.
- dieselben Annahmen zugrunde gelegt werden. In der Nutzwertanalyse hätte somit ebenso wie in der monetären Betrachtung davon ausgegangen werden müssen, dass die institutionelle Förderung nach Erreichen der gesetzten Ziele beendet wird. Eine Entscheidung über die Fortführung der institutionellen Förderung wäre nach Erreichen der Ziele auf Basis einer neuen Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zu treffen. Pauschale Annahmen über künftige politische Entscheidungen dürfen bei der heutigen Bewertung der Lösungsmöglichkeiten keine Rolle spielen.

Für einen Vergleich verschiedener Ausgestaltungsmöglichkeiten eines Förderprogramms reicht es nicht aus, deren Kosten und Nutzen verbal zu beschreiben. Ohne eine systematische Bewertung von Kosten und Nutzen mittels anerkannter Verfahren ist es nicht möglich, die wirtschaftliche Lösungsmöglichkeit zur Deckung des festgestellten Handlungsbedarfs zu ermitteln. Die Ressorts haben daher die Kosten und Nutzen, soweit möglich und angemessen, monetär darzustellen und zu bewerten. Ist eine Monetarisierung aller mit der Maßnahme verbundenen Auswirkungen nicht mit angemessenem Aufwand möglich, kann die monetäre Bewertung mit einer Nutzwertanalyse kombiniert werden. Eine Nutzwertanalyse ohne die Verbindung mit einer monetären Bewertung ist im Regelfall jedoch nicht ausreichend. In diesem Zusammenhang weist der Bundesrechnungshof darauf hin, dass die Betrachtungsperspektive in der monetären Betrachtung und der Nutzwertanalyse dieselbe sein muss. So ist es nicht zulässig z. B. die für die Förderung erforderlichen Haushaltsmittel (einzelwirtschaftliche Betrachtung) dem volkswirtschaftlichen Nutzen (gesamtwirtschaftliche Betrachtung) gegenüberzustellen. Der Wirtschaftlichkeitsberechnung ist eine einheitliche Betrachtungsperspektive zu Grunde zu legen. Andernfalls sind die Ergebnisse nicht aussagekräftig.

Die Bewertung verschiedener Möglichkeiten zur organisatorischen Umsetzung von Förderprogrammen kann grundsätzlich aus einzelwirtschaftlicher Perspektive erfolgen. Dabei ist u. a. Folgendes zu beachten:

- Da sich Förderprogramme regelmäßig über mehrere Jahre erstrecken und für deren Umsetzung beträchtliche Finanzmittel aufgewendet werden müssen, darf die Wirtschaftlichkeitsberechnung nicht mittels eines Hilfsverfahrens, wie z. B. einer Kostenvergleichsrechnung, durchgeführt werden.²⁶

²⁶ Dieser wird in der VV Nummer 2.3 zu § 7 BHO als ein mögliches Hilfsverfahren bezeichnet, der bei Maßnahmen mit nur geringer finanzieller Bedeutung ohne langfristige Auswirkungen zur Anwendung kommen kann.

- Das Ressort kann mit dem im „nicht-monetären Vergleich“ angeführten und für das Ergebnis der Wirtschaftlichkeitsberechnung ausschlaggebenden Aspekt der Monopolbildung nicht ohne Weiteres die Beauftragung von zwei Projektträgern begründen. Dieses Argument ist schon deshalb nicht nachvollziehbar, weil in dem betrachteten Bereich mehr als zwei Unternehmen als Projektträger tätig sind. Der Gefahr einer Monopolbildung könnte das Ressort z. B. entgegenwirken, indem es den Projektträger bewusst in bestimmten Abständen wechselt.
- Grundsätzlich müssen Wirtschaftlichkeitsberechnungen methodisch konsistent sein, d. h. sie dürfen keine Widersprüche aufweisen. Das gilt, wie bereits vorstehend dargelegt, auch hinsichtlich der Annahmen, die der Kapitalwertberechnung und der Nutzwertanalyse zugrunde gelegt werden. Es ist somit nicht zulässig bei der Berechnung des Kapitalwerts davon auszugehen, dass die notwendigen Personalressourcen eingesetzt werden können, dies in der Nutzwertanalyse aber in Frage zu stellen. Ungeachtet dessen ist es grundsätzlich Aufgabe der Ressorts, ihre Aufgaben zu priorisieren oder, sofern notwendig und wirtschaftlich, Personalkapazitäten zu schaffen.

Der Bundesrechnungshof erwartet, dass die Ressorts auf allen drei Entscheidungsebenen eine sachgerechte Wirtschaftlichkeitsberechnung durchführen. In dieser müssen die Ressorts die mit den relevanten Lösungsmöglichkeiten verbundenen Ausgaben und Einnahmen bzw. Kosten und Nutzen (einschl. Folgekosten), auch soweit sie nicht in Geld auszudrücken sind, mittels der in der VV Nummer 2.3 zu §7 BHO genannten Verfahren vergleichen.

Der Bundesrechnungshof erkennt nicht, dass insbesondere die Wirtschaftlichkeitsberechnungen zur Identifizierung des wirtschaftlichen Förderinstruments und dessen Ausgestaltung sehr komplex sein können, da hier regelmäßig gesamtwirtschaftliche Verfahren anzuwenden sind. Bei gesamtwirtschaftlichen Verfahren kann es erforderlich und angemessen sein, den Nutzen nicht nur mengenmäßig zu erfassen, sondern auch über entsprechende Wertansätze monetär zu bewerten.

Ist es beispielsweise ein Ziel eines Förderprogramms, die Lärmbelastung in bestimmten Regionen zu reduzieren, ist es zur monetären Bewertung des Nutzens aus geänderten Geräuschbelastungen erforderlich, zu ermitteln, welcher Wert in Euro dieser je exponierter Person und Jahr aus gesamtwirtschaftlicher Perspektive beizumessen ist.²⁷

Der mit einer vollständigen bzw. weitgehenden Monetarisierung gesamtwirtschaftlicher Kosten und Nutzen verbundene Aufwand könnte reduziert werden, wenn für Programme in vergleichbaren Förderbereichen einheitliche methodische Vorgaben entwickelt würden. Dafür wäre in einem ersten Schritt zu bestimmen, welche Nutzenaspekte in den jeweiligen Förderbereichen zu betrachten sind. Sodann könnten die für die monetäre Bewertung erforderlichen Wertansätze zentral ermittelt und in einer Datenbank

²⁷ Ein Beispiel hierfür findet sich im Methodenhandbuch zum Bundesverkehrswegeplan 2030, Karlsruhe, Berlin, Waldkirch, München, 7. Oktober 2016, S. 109.

abgelegt werden.²⁸ Dabei sollten sich die Ressorts zunächst auf die wesentlichen Nutzenaspekte in den jeweiligen Bereichen konzentrieren. Ein solches Vorgehen würde ggf. auch bei kleineren Fördermaßnahmen eine monetäre Bewertung der Nutzen mit angemessenem Aufwand erlauben. Darüber hinaus könnte ein regelmäßiger Erfahrungsaustausch innerhalb der Ressorts, aber auch über die Ressortgrenzen hinweg, dazu beitragen, die Qualität u. a. der Wirtschaftlichkeitsberechnungen zu verbessern und den Aufwand für ihre Erstellung zu verringern.

5 Fazit

Die Prüfungserkenntnisse zeigen, dass die geprüften Ressorts dem Wirtschaftlichkeitsgrundsatz und den dazu erlassenen Regelungen im Bereich der Förderprogramme noch nicht ausreichend Rechnung tragen. Offensichtlich ist ihnen die Bedeutung ebenso wie der Nutzen systematischer und ergebnisoffener Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen in diesem Bereich noch nicht ausreichend bewusst. Die sich stetig wandelnden und wachsenden Herausforderungen, mit denen der Bund konfrontiert ist, machen es zunehmend schwierig die besten Lösungen zur Erreichung seiner Ziele zu identifizieren. Gerade hierfür bietet die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung in der Planungsphase einen systematischen Ansatz. Mit ihr können verschiedene Lösungsmöglichkeiten identifiziert und bewertet werden, um die vorteilhafteste zu ermitteln.

Unabdingbare Voraussetzung hierfür ist, dass die Ressorts

- die Ziele der Förderung pflichtgemäß schon in der Planungsphase hinreichend konkretisieren und
- ergebnisoffen und unter Berücksichtigung der erwartbaren Ursache-Wirkungs-Zusammenhänge alle relevanten Lösungsmöglichkeiten ermitteln und mittels anerkannter bzw. etablierter Verfahren²⁹ im Hinblick auf die Ziele des Bundes vergleichen.

Elbert

Filtzinger

Beglaubigt: Puzius, Tarifbeschäftigte

Wegen elektronischer Bearbeitung ohne Unterschrift und Dienstsiegelabdruck.

²⁸ Eine solche Datenbank hätte auch den Vorteil, dass den Ressorts einheitliche Wertansätze zur Verfügung stünden, wenn gleichartige Auswirkungen in verschiedenen Förderbereichen zu bewerten sind.

²⁹ Diese sind in der VV Nummer 2.3 zu § 7 BHO genannt.