

Gutachten
des Bundesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung

Beschränkung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen – Reform an falscher Stelle



16. April 2026

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	5
1 Anlass des BWV-Gutachtens	7
2 Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen in der Planungsphase.....	9
2.1 Beschränkung des Wirtschaftlichkeitsgrundsatzes bei nicht-investiven Maßnahmen	9
2.2 Begriff „finanziell bedeutende Investitionen“ unklar	10
2.3 Wirtschaftlichkeit auch bei finanziell bedeutenden Investitionen nicht sichergestellt ...	11
2.4 Angestrebte Neuregelungen führen nicht zu mehr Effizienz.....	12
3 Erfolgskontrollen.....	13
3.1 Beschränkung von Erfolgskontrollen	14
3.2 Beschränkung von Erfolgskontrollen beeinträchtigt ziel- und wirkungsorientierte Haushaltsführung	15
4 Was ist zu tun?.....	16

Abkürzungsverzeichnis

B

BHO *Bundeshaushaltsordnung*

BMF *Bundesministerium der Finanzen*

BWV *Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung*

H

HGrG *Gesetz über die Grundsätze des Haushaltsrechts des Bundes und der Länder*

O

OECD *Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Organisation for Economic Co-operation and Development*

V

VV *allgemeine Verwaltungsvorschrift(en)*

Z

zwoH *ziel- und wirkungsorientierte Haushaltsführung*

Zusammenfassung

Der Bundeskanzler und die Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder haben Anfang Dezember 2025 die Föderale Modernisierungsagenda beschlossen. Ziel ist es, durch eine deutliche Reduzierung des Verwaltungsaufwands mehr Effizienz zu erreichen. Dazu sollen u. a. die in § 7 Absatz 2 Bundeshaushaltsordnung (BHO) normierte Pflicht zur Durchführung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen auf finanziell bedeutende Investitionen beschränkt und die Evaluationspflichten reduziert werden.

Auch wenn der Bundesbeauftragte für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung (BWV) das Ziel der Modernisierungsagenda grundsätzlich unterstützt, hält er diese angestrebten Neuregelungen für das falsche Mittel, dieses Ziel zu erreichen.

Insbesondere in Zeiten, in denen der Bundesverwaltung aufgrund der geschwächten Schuldenregel und mehrerer Sondervermögen große finanzielle Spielräume eingeräumt wurden, ist es von besonderer Bedeutung, dem im Grundgesetz normierten Wirtschaftlichkeitsgrundsatz gerecht zu werden. Nur so kann der Bund mit seinen finanziellen Mitteln gut haushalten. Gerade Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen gewährleisten eine effektive und effiziente Verwendung öffentlicher Mittel. Die angestrebten Neuregelungen würden voraussichtlich zur Folge haben, dass Steuergelder unwirtschaftlich, d. h. nicht effizient, eingesetzt werden.

Hierzu im Einzelnen:

0.1

Aufgrund der angestrebten Änderung des § 7 Absatz 2 BHO würde der im Grundgesetz normierte Wirtschaftlichkeitsgrundsatz für weite Teile staatlichen Handelns der Beliebigkeit preisgegeben. Für den größten Teil der finanzwirksamen Maßnahmen wären angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen nicht mehr verpflichtend. Dadurch bestünde das Risiko, dass sich die Bundesverwaltung nicht mehr mit wirtschaftlichen Alternativen auseinandersetzt. (Tz. 2)

0.2

Darüber hinaus ist beabsichtigt, die Pflicht zur Durchführung von Evaluationen bzw. Erfolgskontrollen zu lockern. Der Bundesverwaltung würde dadurch vielfach ein essentielles Instrument fehlen, Nachsteuerungsbedarf bei laufenden Maßnahmen frühzeitig zu erkennen und aus Erfahrungen zu lernen. Überdies sind Erfolgskontrollen nach Ansicht des Bundesministeriums der Finanzen (BMF) eine wesentliche Grundlage für die von der Bundesregierung

angestrebte ziel- und wirkungsorientierte Haushaltsführung (zwoH). Die Beschränkung der Erfolgskontrollen würde somit im Widerspruch zu der in der Modernisierungsagenda formulierten Absicht stehen, die zwoH nicht zu beeinträchtigen. (Tz. 3)

0.3

Der BWV fordert das BMF auf, die Pflicht zur Durchführung angemessener Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen einschließlich der Pflicht zur Durchführung von Erfolgskontrollen für alle finanzwirksamen Maßnahmen beizubehalten. Die Bundesverwaltung sollte die ihr schon jetzt zur Verfügung stehenden Möglichkeiten nutzen, um den mit diesen Untersuchungen verbundenen Aufwand zu senken. Hierzu zählen u. a. Standardisierung sowie die Verbesserung der Datengrundlage.

Der auch von der Modernisierungsagenda angestrebte effizientere Staat bedarf nicht weniger, sondern angemessener und besserer Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen. (Tz. 4)

1 Anlass des BWV-Gutachtens

Der Bundeskanzler und die Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder haben Anfang Dezember 2025 die Föderale Modernisierungsagenda (nachfolgend Modernisierungsagenda) beschlossen. Ziel der Modernisierungsagenda ist es, dass Bund und Länder „die Kräfte der Erneuerung in unserer Gesellschaft beflügeln und Hürden abbauen“. Durch eine deutliche Reduzierung des Verwaltungsaufwands soll mehr Effizienz erreicht und der Personalbedarf erheblich gesenkt werden.¹

In der Modernisierungsagenda ist dazu unter den Überschriften „Weniger Bürokratie“ bzw. „Bürokratieabbau durch Pflichtenreduzierung“ u. a. vorgesehen:

- die Pflicht zur Durchführung angemessener Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen in § 6 Absatz 2 Haushaltsgrundsatzgesetz (HGrG)² und in § 7 Absatz 2 Bundeshaushaltsordnung (BHO)³ bis spätestens 31. Dezember 2027 auf finanziell bedeutende Investitionen zu beschränken.
- Evaluationen künftig nicht rein turnusmäßig, sondern möglichst anlassbezogen, d. h. bei Notwendigkeit, durchzuführen. Eine ziel- und wirkungsorientierte Haushaltsführung soll dadurch nicht beeinträchtigt werden.⁴

Der Bundesbeauftragte für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung (BWV) unterstützt das Ziel einer effizienteren Verwaltung ausdrücklich. Er hat bereits in einem früheren Gutachten darauf hingewiesen, dass es Not tut, die Steuergelder – und auch das geborgte Geld – in besseren Strukturen wirtschaftlich und zielgerichtet einzusetzen.⁵ Die öffentliche Verwaltung ist Sachwalter der von den Bürgerinnen, Bürgern und Unternehmen gezahlten Steuern. Sie ist daher in der Pflicht, verantwortungsvoll mit diesem Geld umzugehen. Gerade in Zeiten, in denen der Bundesverwaltung aufgrund der geschwächten Schuldenregel und der beschlossenen Sondervermögen große finanzielle Spielräume eingeräumt wurden, ist diese Pflicht von besonderer Bedeutung.

Um die bestmögliche Nutzung der ihr zur Verfügung gestellten finanziellen Mittel zu gewährleisten, verpflichtet der in Artikel 114 Absatz 2 Grundgesetz⁶ sowie in

¹ Vgl. Die Föderale Modernisierungsagenda, S. 1.

² Gesetz über die Grundsätze des Haushaltsrechts des Bundes und der Länder vom 19. August 1969 (BGBl. I S. 1273), zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 20. Oktober 2025, BGBl. 2025 I Nummer 247.

³ Bundeshaushaltsordnung vom 19. August 1969 (BGBl. I S. 1284), zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 30. September 2025, BGBl. 2025 I Nummer 231.

⁴ Vgl. Die Föderale Modernisierungsagenda, S. 11.

⁵ Vgl. Impulse 25, Gutachten des BWV, S. 3.

⁶ Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 22. März 2025, BGBl. 2025 I Nummer 94 (GG).

§ 7 Absatz 1 BHO normierte Wirtschaftlichkeitsgrundsatz die Bundesverwaltung zu wirtschaftlichem Handeln. Dazu sind nach § 7 Absatz 2 BHO für alle finanzwirksamen Maßnahmen⁷ **angemessene** Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen. Nur wenn die Verwaltung auf dieser Grundlage eine sachgerechte und faktenbasierte Entscheidung trifft, kann sie einer möglichen Verschwendung von Steuergeldern entgegenwirken und einen effizienten Mitteleinsatz sicherstellen.

Im Jahr 1997 hat das Parlament bewusst die Pflicht zu Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen auf alle finanzwirksamen Maßnahmen ausgeweitet.⁸ Ziel war es, die Ausgabeneffizienz zu erhöhen und wirtschaftliches Verwaltungshandeln abzusichern. Dieses Ziel hat an seiner grundsätzlichen Bedeutung nichts eingebüßt.

Die Regelungen des § 7 Absatz 2 BHO werden in den allgemeinen Verwaltungsvorschriften zur Bundeshaushaltsordnung (VV)⁹ zu § 7 BHO konkretisiert. Sie treffen Festlegungen zum Inhalt, zur Methodik und zum Zeitpunkt von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen. Danach sind angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei der Planung neuer einschließlich der Änderung laufender finanzwirksamer Maßnahmen (Wirtschaftlichkeitsuntersuchung in der Planungsphase), ggf. während ihrer Umsetzung (begleitende Erfolgskontrolle), in jedem Fall aber auch nach ihrem Abschluss (abschließende Erfolgskontrolle) vorzunehmen.

Weitergehende Konkretisierungen enthält die jüngst aktualisierte „Arbeitsanleitung Einführung in Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen“ (nachfolgend Arbeitsanleitung) des Bundesministeriums der Finanzen (BMF).¹⁰ Die Arbeitsanleitung ist kein Bestandteil der VV zu § 7 BHO. Sie ist damit nicht allgemeinverbindlich. Allerdings sieht das BMF sie als Selbstverpflichtung der Bundesverwaltung, da ihr alle Ressorts zugestimmt haben. Es sollte daher nur im Einzelfall und bei Vorliegen besonderer Umstände von der Arbeitsanleitung abgewichen werden.

In diesem Gutachten zeigt der BWV entsprechend seiner Beratungsaufgabe auf, welche Risiken aus seiner Sicht mit der in der Modernisierungsagenda dargelegten Änderung des § 7 Absatz 2 BHO sowie der Reduzierung der Evaluationspflichten einhergehen können und warum es diese zu vermeiden gilt. Er erkennt dabei nicht, dass die

⁷ Finanzwirksam ist eine Maßnahme, wenn sie die Einnahmen oder die Ausgaben des Bundeshaushaltes entweder einzeln oder kumulativ unmittelbar oder mittelbar beeinflusst. Hierunter fallen auch Rechtsverhältnisse, bei denen noch nicht sicher ist, ob sie sich tatsächlich auf die Einnahmen oder die Ausgaben des Bundeshaushaltes unmittelbar oder mittelbar auswirken (z. B. Garantien, Bürgschaften oder sonstige Gewährleistungen). Siehe hierzu Verwaltungsvorschrift Nummer 1 zu § 7 BHO.

⁸ Gesetz zur Fortentwicklung des Haushaltsrechts von Bund und Ländern, verkündet am 22. Dezember 1997 – BGBl. I 1997, Nummer 88 vom 30. Dezember 1997, S. 3251, in Kraft getreten am 1. Januar 1998.

⁹ Allgemeine Verwaltungsvorschriften zur Bundeshaushaltsordnung vom 14. März 2001 (GMBI 2001 Nummer 16/17/18, S. 307) in der Fassung des BMF-Rundschreibens vom 13. Januar 2026 – II A 3 - H 1005/00150/006/005 DOK: COO.7005.100.2.13785493.

¹⁰ Die aktualisierte Fassung der Arbeitsanleitung trat am 14. Januar 2026 in Kraft (Gz.: II A 3 - H 1005/00150/006/005).

konkrete Ausgestaltung der angestrebten Änderungen zu diesem Zeitpunkt noch nicht feststeht.

Darüber hinaus skizziert der BWV in diesem Gutachten verschiedene Ansätze, mit denen sich – wo sinnvoll und geeignet – der Aufwand für Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen potenziell senken ließe. Mit diesen könnten die bisweilen in der Praxis anzutreffenden Umsetzungs- und Anwendungshindernisse überwunden werden, ohne die bestehenden Regelungen zu ändern.

Das BMF hat zu dem Entwurf des Gutachtens Stellung genommen und keine Einwände erhoben.

2 Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen in der Planungsphase

2.1 Beschränkung des Wirtschaftlichkeitsgrundsatzes bei nicht-investiven Maßnahmen

§ 7 Absatz 1 BHO legt für die Bundesverwaltung fest, dass bei Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplans die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu beachten sind. Die Regelung folgt der Maßgabe in § 6 Absatz 1 HGrG, an der Bund und Länder ihre haushaltsrechtlichen Regelungen ausrichten müssen. Nach den bisher vorliegenden Erkenntnissen sollen diese Grundprinzipien nicht geändert werden.

Würden die in der Modernisierungsagenda dargelegten Änderungen des § 6 Absatz 2 HGrG sowie des § 7 Absatz 2 BHO beschlossen, müssten künftig dem Wortlaut nach für nicht-investive Maßnahmen keine Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen mehr durchgeführt werden. Diese Maßnahmen machen jedoch einen wesentlichen Teil staatlichen Handelns aus. Dazu gehören beispielsweise Organisationsänderungen, Gesetzgebungsvorhaben einschließlich Steuervergünstigungen und Sozialleistungen aller Art, Bürgschaften sowie Garantien.

Wie bei nicht-investiven Maßnahmen der Wirtschaftlichkeitsgrundsatz ohne Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen eingehalten werden kann, bleibt offen. Nach Ansicht des BWV sind Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen das Instrument zur Umsetzung des Wirtschaftlichkeitsgrundsatzes. Auch die VV zu § 7 BHO zeigen keine Alternative dazu auf.

Der BWV befürchtet, dass sich ein Großteil der Bundesverwaltung künftig nur am Wortlaut des geänderten § 7 Absatz 2 BHO, wie er derzeit aus der Modernisierungsagenda

ableitbar ist, orientieren und für nicht-investive Maßnahmen keine Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen mehr durchführen wird. Entscheidungen würden damit tendenziell weniger auf Fakten, sondern mehr auf einem „Bauchgefühl“ basieren.

Sofern die Verwaltung künftig trotz des Wortlautes zum Nachweis der Wirtschaftlichkeit für nicht-investive Maßnahmen doch Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchführen würde, wären bei diesen die bestehenden Vorgaben für Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen nicht mehr zu beachten. Für diese würde eine zentrale, einheitlich geregelte Grundlage fehlen, anhand der strukturiert ermittelt werden kann, wie die Ziele des Bundes bestmöglich erreicht werden können.

Die Verwaltung müsste ohne Vorgaben methodische Entscheidungen u. a. zur Sicherstellung eines möglichst objektiven und dennoch sachgerechten Vergleichs der Lösungsmöglichkeiten selber treffen. Auch müsste sie die Arbeitsschritte zur Durchführung einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung selber festlegen. All dies setzt die Aneignung vertiefter Fachkenntnisse voraus. Im Ergebnis dürften sich die mit dem Nachweis der Wirtschaftlichkeit verbundenen Aufwände erhöhen. Das mit der Modernisierungsagenda verfolgte Ziel würde konterkariert. Ohne einheitliche Vorgaben besteht überdies das Risiko, dass die Bundesverwaltung die Wirtschaftlichkeit von Maßnahmen auf sehr unterschiedliche Weise begründen wird. Die Ergebnisse von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen wären damit nicht vergleichbar und u. a. eine darauf aufbauende Priorisierung von Maßnahmen unmöglich.

2.2 Begriff „finanziell bedeutende Investitionen“ unklar

Derzeit ist unklar, ob der Investitionsbegriff der §§ 10 HGrG und 13 BHO¹¹ der angestrebten Änderung des § 6 Absatz 2 HGrG und des § 7 Absatz 2 BHO zugrunde liegen soll. Um ein einheitliches Verwaltungshandeln sicherzustellen, wäre hier zumindest eine Klarstellung unabdingbar. Zudem müsste „finanziell bedeutend“ definiert werden.

Die Entwicklung einer solchen Begriffsdefinition ist keinesfalls trivial. Daher geht der BWV davon aus, dass allein die Abstimmung zwischen den Ressorts mit erheblichen Verwaltungsaufwand einhergehen würde. Sollte sogar eine Definition für den Bund und die Länder angestrebt werden, würde sich der Verwaltungsaufwand weiter erhöhen.

Würde auf eine Definition verzichtet, müsste in jedem Einzelfall entschieden werden, ob es sich um eine finanziell bedeutende Investition handelt. Dies würde die Unsicherheiten bei den Anwendern erhöhen und in der Folge den Arbeitsaufwand steigern. Auch ein einheitliches Verwaltungshandeln wäre dann nicht mehr sichergestellt.

¹¹ Jeweils Absatz 3 Nummer 2 lit. a) bis g).

In der Praxis wird die finanzielle Bedeutung regelmäßig über Wertgrenzen definiert. Für die Bundesverwaltung bestünde dann der Fehlanreiz, diese Wertgrenze zu unterschreiten, um so eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zu vermeiden. Die Prüfungserkenntnisse des Bundesrechnungshofes aus dem Hochbau und dem Vergaberecht zeigen, dass die Verwaltung bei entsprechenden Regelungen regelmäßig die erwarteten Kosten der Maßnahme „niedriger ansetzte“, Risiken nicht realistisch bewertete oder eine Maßnahme in mehrere Teilmaßnahmen aufteilte. Soll dies vermieden werden, entstehen erhebliche Kontrollkosten.

2.3 Wirtschaftlichkeit auch bei finanziell bedeutenden Investitionen nicht sichergestellt

Als Ausgangspunkt für eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung muss die Bundesverwaltung zunächst die Notwendigkeit nach § 6 BHO begründen (z. B. einen Unterbringungsbedarf für die Verwaltung). In der Regel gibt es zur Bedarfsdeckung unterschiedliche Lösungsmöglichkeiten (z. B. Miete, Kauf, Neubau). Aufgabe einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung in der Planungsphase ist es, die wirtschaftliche Lösungsmöglichkeit zu ermitteln. Die Investitionsentscheidung ist somit erst das Ergebnis einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung.

Auf welcher Grundlage sich die Bundesverwaltung in der Planungsphase künftig für eine Investition entscheiden soll, ist unklar.

Die neuen Regelungen könnten dahingehend ausgelegt werden, dass die Bundesverwaltung Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen dann durchführen muss, wenn Investitionen eine relevante Lösungsmöglichkeit darstellen. Im Umkehrschluss dürfte die Bundesverwaltung auf Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen in der Planungsphase verzichten, wenn eine Investition keine relevante Lösungsmöglichkeit ist. In der Bundesverwaltung könnte der Fehlanreiz entstehen, Investitionen als Lösungsmöglichkeit vor schnell auszuschließen, um die Pflicht zur Durchführung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zu umgehen.

Es erscheint jedoch aufgrund des aus der Modernisierungsagenda ableitbaren Wortlautes wesentlich näherliegender, dass die Bundesverwaltung die neuen Regelungen so deuten würde, dass sie sich ohne Wirtschaftlichkeitsuntersuchung für eine Investition i. S. d. §§ 10 HGrG und 13 BHO (z. B. Kauf, Neubau) entscheiden kann. Ohne einen systematischen Vergleich aller relevanten Lösungsmöglichkeiten (z. B. Miete, Kauf, Neubau) besteht jedoch das Risiko, den Bedarf nicht wirtschaftlich zu decken. Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen in der Planungsphase wären in diesem Fall nur noch hinsichtlich der Ausgestaltung der Investition (beispielsweise Neubau eines ein- oder mehrgeschossigen Gebäudes) notwendig. Diese fällt aber finanziell weitaus weniger ins Gewicht.

In beiden Fällen könnten die angestrebten Änderungen dazu führen, dass dem im Grundgesetz normierten Wirtschaftlichkeitsgrundsatz künftig selbst bei Investitionen in weiten Teilen nicht mehr ausreichend Rechnung getragen wird.

2.4 Angestrebte Neuregelungen führen nicht zu mehr Effizienz

Auch wenn der BWV das Ziel der Modernisierungsagenda grundsätzlich unterstützt, so hält er die angestrebten Neuregelungen des § 6 Absatz 2 HGrG und des § 7 Absatz 2 BHO für kein geeignetes Mittel, dieses Ziel zu erreichen. Im Gegenteil: Die angestrebten Änderungen könnten zusätzlichen Verwaltungsaufwand bewirken. Gleichzeitig bestünde das Risiko, dass sich die Bundesverwaltung der Pflicht entzieht, sich systematisch mit wirtschaftlichen Alternativen auseinanderzusetzen. Beides würde dem mit der Modernisierungsagenda verfolgten Ziel des effizienten Mitteleinsatzes diametral entgegenstehen.

Der Bundesrechnungshof stellt bei seinen Prüfungen regelmäßig fest, dass Steuermittel nicht effizient eingesetzt werden und die Bundesverwaltung häufig auf (sachgerechte) Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen verzichtet. So verwendet die Verwaltung in der Praxis regelmäßig ungeeignete Methoden und nicht belastbare Daten. Zuletzt hat er den Umfang und die Methodik von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei Förderprogrammen des Bundes geprüft und dazu berichtet.¹² Bezogen auf die Ursachen für nicht sachgerechte Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen sieht der BWV jedoch kein Regelungs-, sondern ein Anwendungs- und Umsetzungsdefizit.

Auch das BMF und die Ressorts haben erkannt, dass Probleme bei der Umsetzung der bestehenden Regelungen bestehen. Aus diesem Grund haben sie jüngst gemeinsam die VV zu § 7 BHO und die Arbeitsanleitung grundlegend überarbeitet. Die am 14. Januar 2026 in Kraft getretene neue Arbeitsanleitung¹³ liefert nunmehr ausführliche Erklärungen und Beschreibungen zum Vorgehen bei einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung. Sie benennt und beschreibt die grundsätzlichen Anforderungen und die wesentlichen Arbeitsschritte.

Auch die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung selbst muss wirtschaftlich sein. Dem trägt der Gesetzgeber bereits heute mit der Forderung nach Angemessenheit Rechnung. So

¹² Vgl. Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO an die Bundesregierung über den Umfang und die Methodik von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen in der Planungsphase bei Förderprogrammen des Bundes vom 20. Mai 2025. Weitere Prüfungserkenntnisse zum Thema Durchführung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen siehe bspw. auch BT-Drucksache 19/28690, S.19; BT-Drucksache 21/3200, S.133.

¹³ Siehe Rundschreiben des Bundesministeriums der Finanzen zur Inkraftsetzung der Änderungen der VV zu § 7 BHO sowie des Anhangs zur VV Nummer 2.3 zu § 7 BHO (Arbeitsanleitung Einführung in Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen (AAWU)) vom 13. Januar 2026, Gz. II A 3 - H 1005/00150/006/005.

soll unnötige Bürokratie verhindert werden. Auch die Arbeitsanleitung stellt klar, dass nicht für jede finanzwirksame Maßnahme der gleiche Aufwand nötig ist. Zur Beurteilung des angemessenen Aufwands enthält sie „Orientierungsgrößen“ und Beispiele.

Überdies sind mit der ebenfalls am 14. Januar 2026 in Kraft getretenen überarbeiteten VV zu § 7 BHO¹⁴ u. a. für Maßnahmen mit geringer finanzieller Bedeutung und ohne langfristige Wirkungen Vereinfachungen im Hinblick auf die Methodik und den Umfang der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung eingeführt worden. Praktisch entspricht die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung in diesen Fällen einem Vermerk über die Grundlagen der Entscheidung und dem daraus abgeleiteten Vorschlag für das weitere Vorgehen.

Der BWV ist der Auffassung, dass sich mit der überarbeiteten Arbeitsanleitung und der überarbeiteten VV zu § 7 BHO die Grundlagen für angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen verbessert haben. Das BMF teilt diese Auffassung.

Ungeachtet dessen muss die Bundesverwaltung Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen künftig konsequenter in den Planungsprozess einbinden. Sie muss erkennen, dass Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen ein zentrales Managementinstrument zur Bewertung von Handlungsalternativen und Sicherstellung eines effizienten Ressourceneinsatzes sind. Sie liefern eine fundierte Entscheidungsgrundlage und können so langwierige Diskussionen über die zu wählende Alternative verhindern. Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen können damit sogar den Planungsprozess beschleunigen. Sie dienen somit dem auch mit der Modernisierungsagenda verfolgten Ziel, mehr Effizienz zu erreichen. Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen sind damit nicht das Problem, sondern die Lösung.

3 Erfolgskontrollen

Wenn von einer systematischen Überprüfung des Erfolgs einer finanzwirksamen Maßnahme gesprochen wird, werden sowohl der Begriff „Evaluation“ als auch der in den VV zu § 7 BHO genutzte Begriff der „Erfolgskontrolle“ verwendet. Über das gegenseitige Verhältnis dieser Begriffe zueinander gibt es in der Bundesverwaltung kein gemeinsames Verständnis. Inhaltlich wird regelmäßig nicht zwischen den Begriffen Evaluation und Erfolgskontrolle unterschieden. Stattdessen werden sie häufig synonym verwendet. Es ist anzunehmen, dass dies in der Modernisierungsagenda ebenfalls der Fall ist. Der BWV spricht daher nachfolgend nur noch von Erfolgskontrollen.

¹⁴ Ebda.

Nach der VV Nummer 2.2 zu § 7 BHO ist die Erfolgskontrolle ein systematisches Prüfverfahren. Ausgehend von der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung in der Planungsphase soll festgestellt werden,

- ob und in welchem Ausmaß, die angestrebten Ziele erreicht wurden (Zielerreichungskontrolle),
- ob die finanzwirksame Maßnahme ursächlich für die Zielerreichung war (Wirkungskontrolle) und
- ob sich die finanzwirksame Maßnahme als wirtschaftlich erwiesen hat (Wirtschaftlichkeitskontrolle).

Abschließende Erfolgskontrollen sind derzeit für alle finanzwirksamen Maßnahmen durchzuführen, begleitende Erfolgskontrollen nur „bei finanzwirksamen Maßnahmen, die sich über mehr als zwei Jahre erstrecken, und in sonstigen geeigneten Fällen“¹⁵.

Erfolgskontrollen sind für die Bundesverwaltung eine wesentliche Grundlage, um sachgerecht und zielorientiert über den Einsatz öffentlicher Mittel zu entscheiden und ihr Handeln stetig zu verbessern. Begleitende Erfolgskontrollen machen darüber hinaus ggf. erforderlichen Nachsteuerungsbedarf (u. a. aufgrund unerwarteter Veränderungen) bei bereits laufenden finanzwirksamen Maßnahmen sichtbar und ermöglichen so ein frühzeitiges Handeln.

3.1 Beschränkung von Erfolgskontrollen

Schon die angestrebten Änderungen des § 6 Absatz 2 HGrG und des § 7 Absatz 2 BHO würden sich nicht nur auf die Pflicht zur Durchführung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen in der Planungsphase (s. o.), sondern auch auf Erfolgskontrollen auswirken. Die Pflicht zur Durchführung von Erfolgskontrollen wäre damit ebenfalls auf finanziell bedeutende Investitionen beschränkt.

Mit der ebenfalls angestrebten Reduzierung der „Evaluationspflichten“ (vgl. Tz. 1) soll offensichtlich die Pflicht zur Durchführung von Erfolgskontrollen darüber hinaus eingeschränkt werden.

Welche Erfolgskontrollen künftig entbehrlich sein sollen, ist der Modernisierungsagenda nicht zu entnehmen. Es wäre jedoch vorstellbar, dass die generelle Pflicht zur Durchführung abschließender Erfolgskontrollen entfällt und/oder die Vorgaben für begleitende Erfolgskontrollen geändert werden.

¹⁵ Siehe VV Nummer 2.2 zu § 7 BHO.

Nach Ansicht des BWV würde der Bundesverwaltung dadurch in weiten Teilen staatlichen Handelns ein essentielles Instrument fehlen, um auf der Basis gesicherter Erkenntnisse aus den eigenen Erfahrungen zu lernen und die Ziele des Bundes bestmöglich zu erreichen. Auch die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) weist darauf hin, dass durch Erfolgskontrollen und die konsequente Einbindung ihrer Ergebnisse in die Haushaltsaufstellung und -ausführung die Ausgabeneffizienz gesteigert werden kann.¹⁶

3.2 **Beschränkung von Erfolgskontrollen beeinträchtigt ziel- und wirkungsorientierte Haushaltsführung**

Laut BMF soll eine ziel- und wirkungsorientierte Haushaltsführung (zwoH) den Fokus auf eine ergebnis- und wirkungsorientierte Betrachtung legen. Entscheidend sei bei der zwoH, was mit den eingesetzten Finanzmitteln erreicht werden soll bzw. bereits erreicht werden konnte. Sie soll damit von der traditionellen „inputbezogenen“ Betrachtung des Bundeshaushalts abweichen.¹⁷ Die Bundesregierung griff mit der zwoH ein Vorhaben aus dem Koalitionsvertrag auf. Darin wird sie als ein Politikziel der Staatsmodernisierung genannt.¹⁸ Zuletzt bekannte sie sich im Juli 2025 in einer gemeinsamen Erklärung zur zwoH und kündigte an, sich für deren weitere Umsetzung einsetzen zu wollen. Effektivität und Effizienz des Mitteleinsatzes sollen das Verwaltungshandeln stärker bestimmen. Dazu beschloss sie, Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen einschließlich Erfolgskontrollen zu stärken.¹⁹

Das BMF stellt dazu u. a. in seinem Rahmenkonzept zur zwoH fest, dass Erfolgskontrollen eine wesentliche Grundlage für die zwoH bilden.²⁰ Diese zeichnen sich im Vergleich zu anderen Steuerungsinstrumenten insbesondere dadurch aus, dass nicht nur die Zielerreichung geprüft wird. Es ist auch zu untersuchen, worauf die Zielerreichung zurückzuführen ist.

Die Modernisierungsagenda macht deutlich, dass die zwoH durch die Beschränkung der Erfolgskontrollen nicht beeinträchtigt werden soll.

Der BWV gibt zu bedenken, dass durch die angestrebte Beschränkung der Erfolgskontrollen für einen Großteil der finanzwirksamen Maßnahmen eine wesentliche Grundlage für die zwoH fehlen würde.

¹⁶ Vgl. OECD Economic Surveys: Germany 2025, S. 40-42.

¹⁷ Vgl. BMF: Rahmenkonzept ziel- und wirkungsorientierte Haushaltsführung (zwoH), S. 3.

¹⁸ Vgl. Verantwortung für Deutschland – Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, S. 56.

¹⁹ Vgl. Gemeinsame Erklärung der Bundesregierung zur ziel- und wirkungsorientierten Haushaltsführung des Bundeshaushalts vom 30. Juli 2025.

²⁰ Vgl. BMF: Rahmenkonzept ziel- und wirkungsorientierte Haushaltsführung (zwoH); S. 4 und Abschlussbericht 12. Spending Review, S. 4.

Unabhängig davon, ob mit der zwoH die mit ihr verfolgten Ziele erreicht werden können, würde damit die Beschränkung der Erfolgskontrollen im Widerspruch zu der in der Modernisierungsagenda formulierten Absicht stehen, die zwoH nicht zu beeinträchtigen.

Grundsätzlich wäre es zwar denkbar, einen alternativen Regelungsrahmen für die zwoH zu schaffen. Dieser müsste jedoch inhaltlich mit dem der Erfolgskontrolle vergleichbar sein, damit die notwendigen Informationen für die zwoH vorliegen. Ein solches Vorgehen würde unnötigen Verwaltungsaufwand produzieren und wäre folglich mit dem Ziel der Modernisierungsagenda nicht in Einklang zu bringen.

4 Was ist zu tun?

Der BWV fordert das BMF auf, die Pflicht zur Durchführung angemessener Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen einschließlich der Pflicht zur Durchführung von Erfolgskontrollen für alle finanzwirksamen Maßnahmen beizubehalten.

Die angestrebten Änderungen würden absehbar zur Folge haben, dass Steuergelder unwirtschaftlich, d. h. nicht effizient, eingesetzt werden. Dies wäre mit dem auch von der Modernisierungsagenda verfolgten Ziel, mehr Effizienz zu erreichen, nicht vereinbar.

In der Praxis wird der Nutzen von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen als Managementinstrument häufig unterschätzt. Stattdessen werden Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen vielfach als „Bürokratiemonster“ dargestellt. Es wird dabei jedoch regelmäßig verkannt, dass auch Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen angemessen, d. h. wirtschaftlich, sein müssen. Zudem nutzt die Bundesverwaltung oftmals nicht die ihr schon jetzt zur Verfügung stehenden Möglichkeiten, den mit der Durchführung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen verbundenen Aufwand zu senken. Um die Bürokratiekosten zu reduzieren und die Effizienz des Verwaltungshandelns zu erhöhen, sollte die Bundesverwaltung diese Möglichkeiten, dort wo es sinnvoll und möglich ist, konsequent nutzen. Die folgenden Ansätze sind kein Patentrezept. Sie können aber ggf. einen Beitrag leisten, Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen effizienter zu erstellen und deren Qualität zu erhöhen.

Übergeordnete Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen

Der Aufwand für die Durchführung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen kann dadurch reduziert werden, dass für regelmäßig wiederkehrende finanzwirksame Maß-

nahmen (z. B. Beschaffung von Gegenständen oder Dienstleistungen für Druckleistungen oder Fahrleistungen) ein übergreifendes Konzept erarbeitet wird. In diesem Fall müsste nicht für jede einzelne finanzwirksame Maßnahme eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung durchgeführt werden, sondern nur noch eine auf der Ebene des übergeordneten Konzepts.²¹

Sonstige Evaluationspflichten überprüfen – unnötige Doppelarbeit vermeiden

Die Bundesverwaltung sollte prüfen, ob alle Evaluationspflichten, die sich nicht aus § 7 Absatz 2 BHO i. V. m. VV Nummer 2.2 zu § 7 BHO ergeben, weiterhin notwendig sind. Ist neben der Erfolgskontrolle tatsächlich eine Evaluation durchzuführen (z. B. bei aus EU-Mitteln kofinanzierten Förderprogrammen), sollten diese möglichst so konzipiert werden, dass die Erkenntnisse auch für Erfolgskontrollen genutzt werden können (Vermeidung von Doppelarbeit).

Standardisierung und Fortbildung

Die Ressorts sollten – soweit möglich – ihre Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen standardisieren.²² Sie sollten hierfür Best-Practice Beispiele identifizieren und ihr Vorgehen daran ausrichten. Nach Auffassung des BWV könnte so der Aufwand für die Durchführung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen für einzelne Mitarbeitende deutlich verringert werden. Ergänzend hierzu sollten die Fortbildungsmöglichkeiten zum Thema Wirtschaftlichkeitsuntersuchung verbessert werden.²³

Aufbau von Kompetenzzentren innerhalb der Ressorts

In Kompetenzzentren für Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen kann das in einem Ressort vorhandenen Expertenwissen gebündelt werden. Sie können insbesondere beratende und unterstützende Aufgaben bei der Durchführung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen übernehmen. Durch die Konzentration von Fachwissen in Kompetenzzentren könnten Doppelarbeiten vermieden, Routinen entwickelt, die Qualität gesteigert und der für die Durchführung einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung erforderliche zeitliche Aufwand gesenkt werden.²⁴

²¹ Vgl. Arbeitsanleitung Einführung in Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen des Bundesministeriums der Finanzen, S. 6.

²² Vgl. Arbeitsanleitung Einführung in Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen des Bundesministeriums der Finanzen, S. 6.

²³ Vgl. Abschließende Mitteilung des Bundesrechnungshofes an das Bundesministerium für Bildung und Forschung „Erfolgskontrolle von Förderprogrammen sowie Befristung und Degression nach den Subventionspolitischen Leitlinien der Bundesregierung Teil 2 (Gz.: III 2 - 0000809/II) vom 20. November 2024, S. 38; BT-Drucksache 16/7100, S. 132; EFI – Expertenkommission Forschung und Innovation (2024): Gutachten zu Forschung, Innovation und technologischer Leistungsfähigkeit Deutschlands 2024, S. 45.

²⁴ Vgl. BT-Drucksache 16/7100, S. 132.

Verbesserung der Datengrundlage

Derzeit greift die Verwaltung u. a. zur Abschätzung künftiger Zahlungen regelmäßig auf individuelle Erfahrungswerte zurück, die sie für jede Maßnahme erneut aufwendig herleiten muss. Eine deutliche Reduzierung des Aufwands könnte beispielsweise durch den Aufbau und die Pflege von Datenbanken erreicht werden. Überdies würde eine verbesserte Datengrundlage die Qualität der Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen steigern.²⁵ Auch die OECD weist darauf hin, dass eine Verbesserung der erforderlichen Dateninfrastruktur und IT-Kapazitäten für die Verbesserung der Ausgabeneffizienz entscheidend sind.²⁶

Kay Scheller

Präsident des Bundesrechnungshofes als
Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung

²⁵ Vgl. bspw. BWV-Gutachten zu Öffentlich Privaten Partnerschaften (ÖPP) im Bundesfernstraßenbau vom 5. Januar 2009, S. 18; siehe auch Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie: Evaluierung wirtschaftspolitischer Fördermaßnahmen als Element einer evidenzbasierten Wirtschaftspolitik 2013, S. 39; EFI – Expertenkommission Forschung und Innovation (2024): Gutachten zu Forschung, Innovation und technologischer Leistungsfähigkeit Deutschlands 2024, S. 45.

²⁶ Vgl. OECD Economic Surveys: Germany 2025, S. 41-42.