[VV zu Art. 7 BayHO]

Art. 7 Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit, Kosten- und Leistungsrechnung

(1) [1]Bei Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplans sind die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu beachten. [2]Aufgaben und Einrichtungen sind in geeigneten Fällen darauf zu untersuchen, ob und in welchem Umfang die Tätigkeit durch nichtstaatliche Stellen, insbesondere durch private Dritte oder unter Heranziehung Dritter, ebenso gut oder besser erledigt werden kann.

(2) [1]Für geeignete Maßnahmen von erheblicher finanzieller Bedeutung sind Nutzen-Kosten-Untersuchungen anzustellen. [2]Das Nähere bestimmt das für Finanzen zuständige Staatsministerium im Benehmen mit den beteiligten Staatsministerien.

(3) In geeigneten Bereichen soll eine Kosten- und Leistungsrechnung eingeführt werden.

(Vgl. auch Art. 24, 34 Abs. 2, Art. 45 Abs. 3, Art. 90 Nr. 3.)

Zu Art. 7:

A. Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit

1.

Die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit sind für die öffentliche Finanz- und Haushaltswirtschaft im Hinblick auf die wachsenden Ansprüche der Gesellschaft an den Staat von maßgebender Bedeutung. Nach diesen Grundsätzen ist auf eine Steigerung der **Effektivität des staatlichen Mitteleinsatzes**, insbesondere durch Intensivierung und Ausbau der herkömmlichen finanz- und betriebswirtschaftlichen Kosten- und Nutzenvergleiche sowie durch Erfolgskontrollen hinzuwirken. Wegen Nutzen-Kosten-Untersuchungen vgl. nachstehende Nrn. 10 bis 13.

2.1

Nach dem **Grundsatz der Wirtschaftlichkeit** ist bei allen Maßnahmen des Staates – einschließlich solcher organisatorischer und verfahrensmäßiger Art – die günstigste Relation zwischen dem verfolgten Zweck und den einzusetzenden Mitteln anzustreben. Dabei ist auch zu prüfen, welche Auswirkungen der verfolgte Zweck auf andere, dem Staat ebenfalls obliegende Verpflichtungen hat. Solche Verpflichtungen ergeben sich z.B. aus dem Schutz von Natur und Umwelt. Nach dem **Grundsatz der Sparsamkeit** sind dabei die aufzuwendenden Mittel auf den zur Erfüllung der Aufgaben des Staates notwendigen Umfang zu begrenzen.

Die günstigste Zweck-Mittel-Relation besteht darin, dass entweder

– ein bestimmtes Ergebnis mit möglichst geringem Einsatz von Mitteln oder

– mit einem bestimmten Einsatz von Mitteln das bestmögliche Ergebnis

erzielt wird.

2.2

Mittel dürfen insoweit nicht veranschlagt oder ausgegeben werden, als das angestrebte Ergebnis nicht oder mit einem geringeren Mitteleinsatz erreicht werden kann.

2.3

Nach den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit ist nicht nur bei geplanten Maßnahmen, sondern auch bei bestehenden Einrichtungen sowie bei bereits laufenden Maßnahmen zu verfahren. Im Übrigen gelten die Grundsätze nicht nur für eigene Maßnahmen des Staates, sondern auch für die Bewilligung von Zuwendungen usw. an Dritte.

3.

Bei der **Planung neuer Maßnahmen** sind insbesondere die Ziele, die Kosten einschließlich der Folgekosten (Personalaufwand usw.) und ihre Auswirkungen auf den Haushalt, der Nutzen und die Dringlichkeit der Maßnahmen sowie der Zeitplan ihrer Verwirklichung zu untersuchen; dabei sind möglichst auch alternative Lösungsmöglichkeiten aufzuzeigen. Außerdem ist zu prüfen, ob die Maßnahmen nicht wirksamer oder Kosten sparender, insbesondere mit geringerem Personal- und Sachaufwand, durch die Erweiterung einer bestehenden Einrichtung innerhalb oder außerhalb des jeweiligen Geschäftsbereichs oder durch eine Einrichtung außerhalb der Staatsverwaltung durchgeführt werden können (Vermeidung von Aufgabenüberschneidungen und Doppelzuständigkeiten).

4.

Eine hinreichende Zieldefinition ist für ein wirtschaftliches Verwaltungshandeln unverzichtbar. Zu der dafür erforderlichen Zielstruktur gehören:

4.1

eine hinsichtlich Inhalt und Umfang hinreichend genaue Formulierung der Ziele,

4.2

handhabbare qualitative und quantitative Zielkriterien als überprüfbare Leistungsparameter für eine spätere Erfolgskontrolle,

4.3

die Festlegung, bis zu welchem Zeitpunkt oder in welchem Zeitraum das angestrebte Ziel erreicht werden soll, und

4.4

bei Vorliegen mehrerer Ziele eine Priorisierung sowie eine Festlegung, wie eventuelle Zielkonflikte gelöst werden sollen.

5.

Die Prüfung, ob **Aufgaben** wegfallen oder eingeschränkt werden können und ob und wie die innere und äußere **Verwaltungsorganisation** vereinfacht werden kann (Aufgabenverlagerungen; Vereinfachung von Verfahrensabläufen, Wegfall oder Einschränkung von Beteiligungen und Kontrollen usw.), ist eine Daueraufgabe. Insbesondere bei der Haushaltsaufstellung ist zu untersuchen, ob und in welchem Umfange die Weiterführung einer bestehenden Aufgabe oder Einrichtung notwendig ist.

6.

Angesichts der steigenden Personalkosten ist besonders wichtig, dass Planstellen und andere Stellen nur unter Berücksichtigung der Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit ausgebracht und besetzt werden (vgl. auch Nr. 7 zu Art. 17). Ein zweckmäßiger Personaleinsatz ist sicherzustellen. Die Bemessungszahlen und Richtwerte für den Personalbedarf sind insbesondere unter Berücksichtigung des Einsatzes von technischen Hilfsmitteln laufend zu überprüfen.

7.

Bei eingeleiteten Maßnahmen soll im Wege der **Erfolgskontrolle** (Ergebnisbewertung) insbesondere untersucht werden

7.1

während der Durchführung von mehrjährigen Maßnahmen, ob die Zwischenergebnisse im Rahmen der Planung liegen, die Planung anzupassen ist und die Maßnahmen weiterzuführen oder einzustellen sind (begleitende Erfolgskontrolle),

7.2

nach der Durchführung von Maßnahmen, ob das erreichte Ergebnis der ursprünglichen oder angepassten Planung entspricht und die nach Nr. 4 definierten Ziele erreicht wurden, die Maßnahmen zu revidieren sind und Erfahrungswerte gesichert werden können (abschließende Erfolgskontrolle).

7.3

Die Erfolgskontrolle umfasst grundsätzlich folgende Untersuchungen:

7.3.1

Mit der **Zielerreichungskontrolle** wird durch einen Vergleich der geplanten Ziele mit der tatsächlich erreichten Zielrealisierung (Soll-Ist-Vergleich) festgestellt, welcher Zielerreichungsgrad zum Zeitpunkt der Erfolgskontrolle gegeben ist.

7.3.2

Im Wege der **Wirkungskontrolle** wird ermittelt, ob die Maßnahme für die Zielerreichung geeignet und ursächlich war. Hierbei sind alle beabsichtigten und unbeabsichtigten Auswirkungen der durchgeführten Maßnahme zu ermitteln.

7.3.3

Mit der **Wirtschaftlichkeitskontrolle** wird untersucht, ob der Vollzug der Maßnahme im Hinblick auf den Ressourcenverbrauch wirtschaftlich war (Vollzugswirtschaftlichkeit) und ob die Maßnahme im Hinblick auf übergeordnete Zielsetzungen insgesamt wirtschaftlich war (Maßnahmenwirtschaftlichkeit).

7.4

Erfolgskontrollen sollen auch dazu führen, dass Bedarfe und Möglichkeiten des Um- oder Nachsteuerns rechtzeitig erkannt werden.

8.

Bei der Untersuchung ist die nach den Erfordernissen des Einzelfalles einfachste und am wenigsten aufwändige **Untersuchungsmethode** anzuwenden. In Betracht kommen unabhängig von Art. 7 Abs. 2 insbesondere finanz- oder betriebswirtschaftliche Kosten- und Nutzenvergleiche für einzelne oder alternative Maßnahmen. Dabei sind neben den einmaligen auch die laufenden Kosten zu berücksichtigen.

9.

Das **Ergebnis der Untersuchung** soll in einem Vermerk festgehalten werden. Dies gilt insbesondere für Untersuchungen nach Nr. 3, wenn die Maßnahmen einen einmaligen Mittelbedarf von mehr als 500 000 € oder einen laufenden Mittelbedarf von jährlich mehr als 250 000 € erfordern.

B. Nutzen-Kosten-Untersuchungen

10. Beschreibung

10.1

Nutzen-Kosten-Untersuchungen (Art. 7 Abs. 2) sind ein Hilfsmittel, um Parlament und Exekutive in geeigneten Fällen die Entscheidungsfindung zu erleichtern. Sie gehen über die finanzwirtschaftlichen oder betriebswirtschaftlichen Kosten- und Nutzenvergleiche der Nr. 8 hinaus, indem sie auch gesellschaftliche Nutzen und Kosten einbeziehen.

10.2

Nutzen-Kosten-Untersuchungen beziehen sich auf vorgesehene Maßnahmen. Entsprechende Untersuchungen bei laufenden oder abgeschlossenen Maßnahmen sind Mittel der Ergebnisprüfung (Nr. 12.4).

10.3

Bei Nutzen-Kosten-Untersuchungen sind die einzelnen erfassbaren Vor- und Nachteile einer Maßnahme in einer zum Zwecke des Vergleichs geeigneten Form nach Möglichkeit zu quantifizieren oder zumindest verbal zu beschreiben.

Zu den Nutzen-Kosten-Untersuchungen zählen insbesondere

a) Kosten-Nutzen-Analysen: Die Kosten und Nutzen der zu untersuchenden Maßnahmen werden möglichst in Geld bewertet und einander gegenübergestellt; als Diskontierungssatz ist bei Kosten-Nutzen-Analysen gemäß Art. 7 Abs. 2 grundsätzlich vom langfristigen Kapitalmarktzins auszugehen; werden Kosten und Nutzen zu konstanten Preisen bewertet, so kann anstelle des langjährigen Kapitalmarktzinses von alternativen Zinssätzen von 4 bis 6 v. H. ausgegangen werden;

b) Kostenwirksamkeitsanalysen: Soweit bei Kosten oder Nutzen eine Quantifizierung in Geld nicht möglich oder nicht sinnvoll ist, wird eine Bewertung in nicht-monetären Einheiten vorgenommen.

10.4

Die Auswirkungen der untersuchten Maßnahmen auf den Haushalt des Staates und anderer beteiligter Personen des öffentlichen Rechts oder auf privatrechtliche Unternehmen, an denen der Freistaat Bayern mit Mehrheit beteiligt ist, sind gesondert aufzuzeigen. Ferner soll dargelegt werden, in welchen Bereichen volkswirtschaftlicher Nutzen entsteht und inwieweit dies mit dem Ziel der Maßnahme verfolgt wurde.

11. Anwendungsbereich

11.1

Maßnahmen können sowohl einzelne Vorhaben als auch aufeinander bezogene Einzelvorhaben (Programme) sein.

11.2

Geeignet für Nutzen-Kosten-Untersuchungen sind konkrete Maßnahmen,

a) die gekennzeichnet sind durch eine Vielzahl von unmittelbaren und mittelbaren Vor- und Nachteilen für einzelne oder mehrere Kosten- und Nutzenträger, wobei die Auswirkungen räumlich und zeitlich unterschiedlich anfallen können, und

b) die innerhalb eines Aufgabenbereichs und unter Berücksichtigung der Gesamtausgaben des Haushalts einen maßgeblichen Anteil des Ausgabenvolumens beanspruchen oder für Dritte von erheblicher finanzieller Bedeutung sind.

11.3

Die Aufgabe von Nutzen-Kosten-Untersuchungen kann je nach Sachlage sein,

a) bei Maßnahmen unterschiedlicher Größen die optimale Größe zu ermitteln,

b) alternative (sich ausschließende) Maßnahmen zu untersuchen oder

c) die günstigste Rangordnung zwischen mehreren Maßnahmen zu finden.

Bei Maßnahmen ohne echte Alternative sind Nutzen-Kosten-Untersuchungen nur dann sinnvoll, wenn ein Vergleich der Nutzen und Kosten der einzelnen Maßnahme für sich allein entscheidungserheblich sein kann.

12. Verfahren

12.1

Bereits bevor eine Nutzen-Kosten-Untersuchung eingeleitet wird, sollen grundsätzlich die mit der Maßnahme verfolgten Ziele dargelegt und bewertet werden.

12.2

Werden Maßnahmen vorgesehen, die die Voraussetzungen der Nr. 11 erfüllen, so hat das zuständige Staatsministerium dem für Finanzen zuständigen Staatsministerium die Nutzen-Kosten-Untersuchungen zusammen mit den Voranschlägen zum Haushaltsentwurf (vgl. Art. 27) zu übersenden.

12.3

Nutzen-Kosten-Untersuchungen sind Bestandteile der Unterlagen nach Art. 24.

12.4

Auf die Ergebnisprüfung ist Nr. 7 entsprechend anzuwenden.

12.5

Die Ausgaben für Nutzen-Kosten-Untersuchungen sind, soweit sie verwaltungsextern durchgeführt werden, bei einem Festtitel der Gruppe 526 (Gutachterkosten) nach Maßgabe der Anlage 3 der VV-BayHS gesondert zu veranschlagen.

13. Erläuterungen

13.1

Für Nutzen-Kosten-Untersuchungen gilt die mit Rundschreiben des Bundesministeriums der Finanzen vom 12. Januar 2011 bekannt gegebene und anschließend abgedruckte „Arbeitsanleitung Einführung in Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen“ entsprechend. Soweit für bestimmte Bereiche spezielle Regelungen zu Wirtschaftlichkeitsberechnungen bestehen (z.B. für den Bereich Informations- und Kommunikationstechnik – BayITR-07), sind diese – ggf. ergänzend – anzuwenden.

13.2

Wird eine Nutzen-Kosten-Untersuchung für Zwecke der Prüfung von Entstaatlichungsmöglichkeiten erstellt, so ist in Alternativrechnungen sowohl von der bestehenden Rechtslage als auch von einer (fiktiven) wettbewerbsneutralen Gesetzeslage auszugehen (Nichtberücksichtigung von Wettbewerbsvorteilen des Staates wie Umsatzsteuerfreiheit u. Ä.).

[Anlage zu den VV zu Art. 7 BayHO]

– Arbeitsanleitung Einführung in Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen