ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of

ZBW Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Neunzehn, Dirk

Working Paper

Das Prinzip Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit bei Hochbaumaßnahmen des Bundes: Anforderungen an Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen

Freiberger Arbeitspapiere, No. 2013/02

Provided in Cooperation with:
TU Bergakademie Freiberg, Faculty of Economics and Business Administration

Suggested Citation: Neunzehn, Dirk (2013) : Das Prinzip Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit bei Hochbaumaßnahmen des Bundes: Anforderungen an Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen, Freiberger Arbeitspapiere, No. 2013/02, Technische Universität Bergakademie Freiberg, Fakultät für Wirtschaftswissenschaften, Freiberg

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/106156

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

TECHNICAL UNIVERSITY BERGAKADEMIE FREIBERG
TECHNISCHE UNIVERSITÄT BERGAKADEMIE FREIBERG

FACULTY OF BUSINESS ADMINISTRATION
FAKULTÄT FÜR WIRTSCHAFTSWISSENSCHAFTEN

Dirk Neunzehn

Das Prinzip Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit bei Hochbaumaßnahmen des Bundes – Anforderungen an Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen

FREIBERG WORKING PAPERS
FREIBERGER ARBEITSPAPIERE

 # 02
2013

The Faculty of Business Administration is an institution for teaching and research at the Technische Universität Bergakademie Freiberg (Saxony). For more detailed information about research and educational activities see our homepage in the World Wide Web (WWW): http://tu-freiberg.de/fakult6

Address for correspondence:

Dipl.-Kfm. Dirk Neunzehn
Technische Universität Bergakademie Freiberg
Fakultät für Wirtschaftswissenschaften
Professur für Allgemeine Betriebswirtschaftslehre,
speziell Baubetriebslehre
Lessingstr. 45, D-09596 Freiberg
Telefon: ++49 / 3731 / 39 2634
Fax: ++49 / 3731 / 39 4092
E-mail: dirk.neunzehn@bwl.tu-freiberg.de

Internet: http://tu-freiberg.de/fakult6/baubetriebslehre/

ISSN 0949-9970

The Freiberg Working Paper is a copyrighted publication. No part of this publication may be reproduced, stored in a retrieval system, or transmitted in any form or by any means, electronic, mechanical, photocopying, recording, translating, or otherwise without prior permission of the publishers.

Coordinator: Prof. Dr. Michael Nippa

All rights reserved.

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung / Abstract II
Abkürzungsverzeichnis III
Abbildungsverzeichnis IV
1 Einleitung 1
2 Haushaltsrechtliche Grundlagen und die Veranschlagung von Baumaßnahmen 3
2.1 § 7 BHO: Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit, Kosten- und Leistungsrechnung 3
2.2 § 24 BHO: Baumaßnahmen, größere Beschaffungen, größere Entwicklungsvorhaben 4
2.3 § 54 BHO: Baumaßnahmen, größere Beschaffungen, größere Entwicklungsvorhaben 5
2.4 RBBau: Unterlagen entsprechend § 24 und § 54 BHO 6
2.5 Die Haushaltsaufstellung 6
2.6 Die haushaltsrechtliche Veranschlagung von Baumaßnahmen gemäß RBBau 8
2.7 Aufgaben der Bauverwaltung bei der Veranschlagung von Bauvorhaben 9
2.8 Haushaltsvollzug und Veranschlagung von großen Neu-, Um- und Erweiterungsbauten 9
2.9 Zwischenfazit zu den haushaltsrechtlichen Vorgaben, der Veranschlagung und dem Vollzug von Hochbaumaßnahmen 14
3 Anforderungen an Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen 17
3.1 Arbeitsanleitung Einführung in Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen 19
3.3 RBBauWU 20
3.4 Leitfaden Nachhaltiges Bauen 21
3.5 Leitfaden Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei PPP-Projekten 23
3.6 Leitfaden WU Hochbau 26
3.7 Richtlinien und Leitfäden der Länder 27
3.8 Zwischenfazit zu den Arbeitsmaterialien zu Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen 29
4 Zusammenfassung und Schlussfolgerung 31
Literaturverzeichnis 33

Zusammenfassung

Gerade im öffentlichen Hochbau scheint es vermehrt zu Bauzeit- und vor allem Kostenüberschreitungen zu kommen, die auch regelmäßig vom Bundesrechnungshof beanstandet werden. Vor diesem Hintergrund betrachtet die vorliegende Arbeit die haushaltsrechtlichen Grundlagen bei der Veranschlagung von Baumaßnahmen. Ein wesentliches Element, um der Maxime der wirtschaftlichen und sparsamen Verwendung von Haushaltsmitteln gerecht zu werden, ist die Durchführung geeigneter Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen. Hierfür liegen auf Bundes- und Landesebene zahlreiche Arbeitshilfen und Arbeitsanweisungen vor, die entsprechend gewürdigt werden. Der Bundesrechnungshof kommt jedoch in einem Bericht aus dem Jahre 2007 zu dem Schluss, dass für das Gros der finanzwirksamen Maßnahmen entweder keine, unzureichende oder falsche Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchgeführt wurden. Daraufhin wurden die Arbeitshilfen und Leitfäden angepasst. Die vorliegende Arbeit kommt zu dem Schluss, dass es beim derzeitigen Verfahren der haushaltsrechtlichen Veranschlagung von Baumaßnahmen strukturelle Defizite gibt, die der wirtschaftlichen und sparsamen Verwendung von Haushaltsmitteln entgegenstehen können.

JEL Klassifikation: E 62, H 54

Schlagworte: Bundeshaushalt, Veranschlagung von Baumaßnahmen, Wirtschaftlichkeit, Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeitsuntersuchung, Hochbau

Abstract

"The principle of economic efficiency in the public sector building construction"

Construction in the public building sector often leads to time and costs exceeding estimated budgets, which is something often criticized by the Federal Audit Office. Keeping this in mind, this paper points out the provisions of the budget law as concerns the estimation of construction costs. A key element of an efficient and economical budget spending is a reliable economic feasibility study. Many guidelines and tools have been published, but as the Federal Audit Office pointed out in 2007, the major part of these studies were, where they existed, either incomplete or wrong. Some of the guidelines have since been revised, but this paper comes to the conclusion that the present system of estimating costs on public budgets has shortfalls that do not support an efficient and economical budget spending in the public building sector.

JEL-classification: E 62, H 54

Key-Words: federal government budget, budgeting public building construction, cost-effectiveness, economy, economic feasibility study, civil engineering

Abkürzungsverzeichnis

BHO	Bundeshaushaltsordnung
BMVBS	Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung
AFU-Bau	Ausführungsunterlage Bau
BImA	Bundesanstalt für Immobilienaufgaben
BMF	Bundesministerium der Finanzen
BMVg	Bundesministerium der Verteidigung
BNB	Bewertungssystem Nachhaltiges Bauen für Bundesgebäude
BRH	Bundesrechnungshof
BV	Beschaffungsvariante
DA-Bau	Dienstanweisung Bau
ES-Bau	Entscheidungsunterlage Bau
EW-Bau	Entwurfsunterlage Bau
FVG	Gesetz über die Finanzverwaltung
HGrG	Gesetz über die Grundsätze des Haushaltsrechts des Bundes und der Länder
HGrGMoG	Gesetz zur Modernisierung des Haushaltsgrundsätzegesetzes und zur Änderung anderer Gesetze
HOAI	Honorarordnung für Architekten und Ingenieure
LHO	Landeshaushaltsordnung
LNB	Leitfaden nachhaltiges Bauen
KLR	Kosten- und Leistungsrechnung
ÖPP	Öffentlich-Private-Partnerschaft
OTI	Oberste Technische Instanz
PLAKODA	Planungs- und Kostendatenmodule der Länder und des Bundes
PSC	Public Sector Comparator
PPP	Public Private Partnership
RBBau	Richtlinien für die Durchführung von Bauaufgaben des Bundes

RBBauWU	Arbeitshinweise zu Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen im Rahmen der Richtlinien für die Durchführung von Bauaufgaben des Bundes im Zuständigkeitsbereich der Finanzbauverwaltungen
RBK	Richtlinien für die Baukostenplanung
RLBau	Richtlinien für die Durchführung von Bauaufgaben
SäHO	Haushaltsordnung des Freistaates Sachsen
VV	Verwaltungsvorschrift
VwV-SäHO	Verwaltungsvorschriften des Sächsischen Staatsministeriums der Finanzen zur Sächsischen Haushaltsordnung
WU	Wirtschaftlichkeitsuntersuchung

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Der zeitliche Ablauf der Haushaltsaufstellung (Beispiel)..... 7
Abbildung 2: Generelles Ablaufschema zum Haushaltsvollzug großer Neu-, Um- und Erweiterungsbauten 10
Abbildung 3: Verfahrenablauf Veranschlagung und Durchführung von großen Baumaßnahmen 13
Abbildung 5: Planungsablauf nach RBBau mit korrespondierenden Leistungsphasen gem. HOAI 22

1 Einleitung

Die Aufgaben der Bauverwaltung des Bundes sind vielfältig. Diese umfassen sämtliche Hochbau- und Verteidigungsbaumaßnahmen des Bundes, die verschiedenen Instanzen zugewiesen sind. Hinsichtlich ihrer Zweckmäßigkeit aber auch ihrer Gestaltung werden unterschiedlichste Anforderungen an die Bauvorhaben gestellt. Wie Hochbaumaßnahmen im Allgemeinen, befinden sich auch öffentliche Hochbaumaßnahmen im Speziellen ständig im Spannungsfeld zwischen Gestaltung, öffentlicher Wahrnehmung, den Nutzeranforderungen und den mit der Maßnahme verbundenen Kosten. Hierbei stehen nicht nur die Kosten für die Erstellung und Ausstattung eines Bauwerkes im Mittelpunkt, sondern auch die Kosten während des gesamten Lebenszyklus eines Bauwerks, also der Planung, der Bauphase, der mitunter jahrzehntelangen Nutzung und der abschließenden Verwertung, wenn das Bauwerk letztendlich nicht mehr genutzt wird. Hierzu bleibt anzumerken, dass gut 90 Prozent der mit einem Bauwerk verbundenen Kosten während der Nutzungsphase entstehen[1], aber insbesondere in der öffentlichen Wahrnehmung oft nur die mit der reinen Errichtung verbundenen Kosten betrachtet und, bei entsprechenden Abweichungen von den veranschlagten Kosten, heftig und kontrovers diskutiert werden.

Es scheint besonders im öffentlichen Hochbau verstärkt zu Kosten- und Bauzeitüberschreitungen zu kommen. Wissenschaftliche Untersuchungen zeigen im Ergebnis, dass im öffentlichen Hochbau mit Zeit- und Kostenüberschreitungen zu rechnen ist.[2] Daneben stehen das BMVBS und das BMVg mit konstanter Regelmäßigkeit im Zusammenhang mit den von den beiden Ministerien beauftragten Baumaßnahmen in der Kritik des Bundesrechnungshofes. Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, ob es geeignete Kontrollmechanismen gibt, mit denen die Kosten über den Lebenszyklus zuverlässig geschätzt und letztendlich gesteuert werden können. Diese Steuerungsinstrumente gibt es. So lassen sich vor Beginn einer Baumaßnahme z.B. Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchführen, die weit über das reine Schätzen der Baukosten hinausgehen. Im Rahmen von ÖPP-Projekten im öffentlichen Hochbau, aber auch bei anderen Infrastrukturmaßnahmen, sind diese Standard. Hier werden im Rahmen der Maßnahmenwirtschaftlichkeit die Kosten einer privatwirtschaftlichen Realisierung mit den vermutlichen Kosten der Durchführung in Eigenregie der öffentlichen Hand berechnet, verglichen und schließlich vor Durchführung der Maßnahme vertraglich fixiert. Das gleiche Prozedere sieht im Prinzip auch die Bundeshaushaltsordnung für finanzwirksame Maßnahmen des Bundes vor. Erschreckenderweise kommt der Bundesrechnungshof aber in

[1] Vgl. Rotermund et al. 2011, S. 102–104.
[2] Vgl.Jacob et al. 2003, S. 77.

seinem Jahresbericht 2007 (Bemerkungen 2007)[3] zu dem Ergebnis, dass nach einer Überprüfung von über 40.000 finanzwirksamen Maßnahmen, die je mit mehr als € 50.000 veranschlagt sind, in 85 % der Fälle von den Bundesministerien oder deren nachgeordneten Behörden keine Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen im Sinne des § 7 BHO durchgeführt wurden[4]. Dies kann insbesondere im öffentlichen Hochbau mit seinen überwiegend großvolumigen Maßnahmen eklatante Auswirkungen haben.

Vor diesem Hintergrund setzt sich die vorliegende Arbeit mit den (haushalts-)rechtlichen Anforderungen an die Veranschlagung von Hochbaumaßnahmen und die Durchführung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen im öffentlichen Hochbau des Bundes auseinander und untersucht, ob es hier strukturelle Defizite gibt.

Zunächst werden zu diesem Zweck die haushaltsrechtlichen Grundlagen der Bundeshaushaltsordnung zur wirtschaftlichen und sparsamen Verwendung von Haushaltsmitteln, der haushaltsrechtlichen Veranschlagung von Haushaltsmitteln für Baumaßnahmen und den haushaltsrechtlichen Anforderungen an die Durchführung von Baumaßnahmen nebst den jeweiligen Verwaltungsvorschriften dargestellt (Kapitel 2).

Das dritte Kapitel geht insbesondere auf die Anforderungen an Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen und deren praktische Umsetzung im Allgemeinen und bei Hochbaumaßnahmen im Speziellen ein. Ebenso wird dem Leser ein kurzer Überblick über zu diesem Thema erschienene Leitfäden und Arbeitshilfen gegeben, von denen einige auch genauer vorgestellt werden.

Die Erkenntnisse aus den vorangehenden Kapiteln werden im vierten Kapitel zusammengefasst und entsprechende Schlussfolgerungen gezogen.

---

[3] Bundesrechnungshof.
[4] Vgl. ebenda, Seite 126.

2 Haushaltsrechtliche Grundlagen und die Veranschlagung von Baumaßnahmen

Der haushaltsrechtliche Rahmen wird durch das Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland[5], das Gesetz über die Grundsätze des Haushaltsrechts des Bundes und der Länder (HGrG)[6], die Bundeshaushaltsordnung (BHO), das Gesetz zur Modernisierung des Haushaltsgrundsätzegesetzes (HGrGMoG) sowie die jährlich durch den Deutschen Bundestag verabschiedeten Haushaltsgesetze gesetzt.

§ 6 HGrG verpflichtet Bund und Länder zu Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit. Die Grundsätze des HGrG werden vom Bund in der BHO und von den Ländern in den Landeshaushaltsordnungen und diese ergänzende Vorschriften umgesetzt.

Dabei enthält die BHO die wesentlichen Vorschriften für die Aufstellung des Haushaltsplanes und dessen Vollzug. Die für die Untersuchungen im Rahmen dieser Arbeit maßgeblichen Regelungstatbestände werden in den §§ 7, 24, 54 BHO normiert und durch entsprechende Verwaltungsvorschriften (VV) in ihrer Anwendung konkretisiert.

2.1 § 7 BHO: Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit, Kosten- und Leistungsrechnung

§ 7 BHO ist die zentrale Norm, die die sparsame und wirtschaftliche Verwendung von (Geld-) Mitteln bei der Aufstellung des Haushaltsplanes regelt.[7] Sie findet sich nahezu wortgleich in den jeweiligen Landeshaushaltsordnungen (LHO) der Bundesländer. § 7 Abs. 1 BHO erhebt die Prinzipien der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu den wesentlichen Grundsätzen, die bei der Aufstellung der Haushaltspläne zu berücksichtigen sind, ohne diese jedoch weiter zu definieren: „Bei Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplans sind die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu beachten. Diese Grundsätze verpflichten zur Prüfung, inwieweit staatliche Aufgaben oder öffentlichen Zwecken dienende wirtschaftliche Tätigkeiten durch Ausgliederung und Entstaatlichung oder Privatisierung erfüllt werden können“[8].

Das Prinzip der Wirtschaftlichkeit wird in den Allgemeinen Verwaltungsvorschriften zur Bundeshaushaltsordnung, § 7 BHO, Nr. 1, 2. Absatz, definiert als „günstigste Relation zwischen dem verfolgten Zweck und den einzusetzenden Mitteln“.

---

[5] Hier insbesondere der Artikel 114 Abs. 2, der die Aufgaben des Bundesrechnungshofes beschreibt.
[6] Vgl. § 1 HGrG.
[7] Vgl. § 7 Abs. 1 BHO.
[8] Vgl. § 7 Abs.1 BHO.

Das Prinzip der Sparsamkeit ist aus § 4 Abs. 3 der Prüfungsordnung des Bundesrechnungshofes ableitbar, wo die Prüfungsmaßstäbe des BRH normiert sind. So sind zum einen „Wirksamkeit und Zweckmäßigkeit des Verwaltungshandelns einschließlich der Zielerreichung (Erfolgskontrolle)“ zu prüfen, aber eben auch „die Prüfung, ob die eingesetzten Mittel auf den zur Erfüllung der Aufgaben notwendigen Umfang beschränkt wurden (Grundsatz der Sparsamkeit)“.

Ebenfalls ist nach § 7 Abs. 1 BHO zu prüfen, ob ggf. „staatliche Aufgaben oder öffentlichen Zwecken dienende wirtschaftliche Tätigkeiten durch Ausgliederung und Entstaatlichung oder Privatisierung erfüllt werden können“.

§ 7 Abs. 2 BHO schreibt vor, dass für finanzwirksame Maßnahmen angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen sind, die auch die mit den Maßnahmen verbundenen Risikokosten berücksichtigen.[9] Die Anforderungen an Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen im Allgemeinen und an Baumaßnahmen im Speziellen werden später im Kapitel 3 dieser Arbeit genauer betrachtet. Es sei bereits an dieser Stelle darauf hingewiesen, dass gerade das Thema der Lebenszykluskosten, und den hiermit verknüpften Risikopositionen, eine besondere Anforderung an die Durchführung der entsprechenden Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen stellt.

2.2 § 24 BHO: Baumaßnahmen, größere Beschaffungen, größere Entwicklungsvorhaben

§ 24 BHO gibt vor, welche Unterlagen bei Baumaßnahmen, größeren Beschaffungen und größeren Entwicklungsvorhaben vor der Veranschlagung vorzuliegen haben.

Im Falle von Baumaßnahmen sind dies „Pläne, Kostenermittlungen und Erläuterungen (…), aus denen die Art der Ausführung, die Kosten der Baumaßnahme, des Grunderwerbs und der Einrichtungen sowie die vorgesehene Finanzierung und ein Zeitplan ersichtlich sind“[10]. Dies sind die Kostendaten, die mit der Errichtung einer Baumaßnahme verbunden sind (Kosten des Grundstücks, Kosten Bau, aber auch die Finanzierungskosten). Darüber hinaus ist weiterhin auch „eine Schätzung der nach Fertigstellung der Maßnahme entstehenden jährlichen Haushaltsbelastungen“[11] den Unterlagen beizufügen, was schlichtweg unter dem Begriff Betriebskosten (Bauunterhalt, Wartung und Instandsetzung, Medienverbräuche aber auch ggf. Abriss-

[9] Subsidiär ergibt sich die Forderung nach Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen auch aus § 97 Abs. 5 GWB, der vorgibt, dass ein Zuschlag auf das wirtschaftlichste Angebot erteilt wird. Für Bauleistungen im speziellen ist hier § 16 Abs. 3 und 6 VOB/A (2012) zu nennen; ohne Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen sind diese Entscheidungen für sich nicht begründbar.

[10] § 24 Abs. 1 Satz 1 BHO.

[11] § 24 Abs. 1 Satz 2 BHO.

kosten oder Verkaufserlöse) zusammenfassbar ist. Damit umschreibt § 24 Absatz 1 BHO das derzeit viel diskutierte Konzept des Lebenszykluskostenansatzes. Die entsprechenden Allgemeinen Verwaltungsvorschriften zu § 24 BHO konkretisieren zunächst den Begriff der Baumaßnahmen, verweisen dann aber, was Art und Umfang der vorzulegenden Unterlagen betrifft, auf die Richtlinien für die Durchführung von Bauaufgaben des Bundes (RBBau) bzw. weitere, nicht näher genannte Richtlinien.

Ergänzend wird durch die entsprechende VV klargestellt, dass Baumaßnahmen (außer Straßen- und Wasserstraßenbau) ab einem Umfang von 1 Millionen Euro einzeln zu veranschlagen sind, sofern durch das BMF per Rundschreiben nicht etwas anderes bestimmt wird.

2.3 § 54 BHO: Baumaßnahmen, größere Beschaffungen, größere Entwicklungsvorhaben

Gemäß § 54 Abs. 1 BHO dürfen Baumaßnahmen nur begonnen werden, „wenn ausführliche Entwurfszeichnungen und Kostenberechnungen vorliegen, es sei denn, dass es sich um kleine Maßnahmen handelt“.[12] Weiter heißt es, „in den Zeichnungen und Berechnungen darf von den in § 24 bezeichneten Unterlagen nur insoweit abgewichen werden, als die Änderung nicht erheblich ist; weitergehende Ausnahmen bedürfen der Einwilligung des Bundesministeriums der Finanzen“.

Nach § 54 Abs. 2 BHO sind größere Baumaßnahmen vor Beginn mit ausreichenden Unterlagen zu belegen.

Welche Unterlagen nun nach §§ 24 und 54 BHO bei Baumaßnahmen beizubringen sind, wird mit Verweis auf Abschnitt F der RBBau bestimmt.

[12] Gemäß der Allgemeinen VV zu § 54 BHO sind kleine Baumaßnahmen im Sinne von § 54 Abs. 1 Satz 1 Neu-, Um- und Erweiterungsbauten mit einem Mittelbedarf bis zu zwei Millionen Deutsche Mark (einer Million Euro) im Einzelfall (außer Straßen- und Wasserstraßenbau).

2.4 RBBau: Unterlagen entsprechend § 24 und § 54 BHO

Die Allgemeinen Verwaltungsvorschriften der §§ 24 und 54 BHO verweisen bzgl. der vor Veranschlagung bzw. vor Baubeginn beizubringenden Unterlagen auf die RBBau. In ihr werden die unterschiedlichen Unterlagen konkretisiert, wobei zwischen den Unterlagen zur Entscheidungsgrundlage Bau -ES-Bau-, der Entwurfsunterlage Bau -EW-Bau- sowie den Ausführungsplanungen unterschieden wird.

Die ES-Bau wird durch den Bedarfsträger einer Baumaßnahme mit fachlicher Beratung der Bauverwaltung erstellt und enthält die Angaben zur Bedarfsbeschreibung der Maßnahme und die entsprechende Kostenermittlung. Gleichzeitig setzt die ES-Bau damit auch die Kostenobergrenze für das folgende Veranschlagungs-, Planungs- und Bauverfahren.

Nach der haushaltsmäßigen Anerkennung der ES-Bau durch das BMF wird die EW-Bau durch den Bedarfsträger erstellt. Diese konkretisiert das Anforderungsraumbuch, Entwurfs- und Genehmigungspläne werden erstellt und eine Kostenberechnung gemäß DIN 276 angefertigt.

Sowohl ES-Bau als auch EW-Bau entstehen in einem mehrstufigen Abstimmungsprozess zwischen BMVBS, BMF, der Bauverwaltung (der Länder) und dem Bedarfsträger, welcher mehrfach durchlaufen wird. Der Verfahrensablauf für die Veranschlagung und Durchführung von Baumaßnahmen, wie ihn die RBBau in Abschnitt E vorsieht, wird ausführlicher in Kapitel 2.8 beschrieben.

2.5 Die Haushaltsaufstellung

Für jedes Haushaltsjahr ist ein Haushaltsplan aufzustellen.[13] Dieser besteht aus einem Gesamtplan und gliedert sich in Einzelpläne.[14] Der Haushaltsplan wird durch ein (jährliches) Haushaltsgesetz durch den Deutschen Bundestag festgesetzt und beschlossen.

Beim Bund erfolgt die Aufstellung des Haushaltsentwurfs bereits mehr als ein Jahr vor dem Jahr, für das der Haushalt gelten soll.[15] Ausgangspunkt ist ein Aufstellungsrundschreiben des BMF an die obersten Bundesbehörden, das diese auffordert, bis zu einem festgesetzten Datum die Voranschläge für das jeweilige Resort zu melden.[16] Auf dieser Grundlage wird in einem iterativen Prozess durch das BMF der Haushaltsentwurf erstellt. Dieser Haushaltsentwurf

[13] Vgl. § 11 Abs. 1 BHO.
[14] Vgl. § 13 Abs. 1 BHO.
[15] Vgl. Bundesministerium für Finanzen 2008, S. 13.
[16] Vgl. § 27 Abs. 1 BHO.

wird nach dem Durchlauf der Haushaltsverhandlungen und dem parlamentarischen Verfahren rechtskräftig.

Für das Jahr 2015 lässt sich die Erstellung des Haushaltes vereinfacht mit der folgenden Abbildung darstellen:

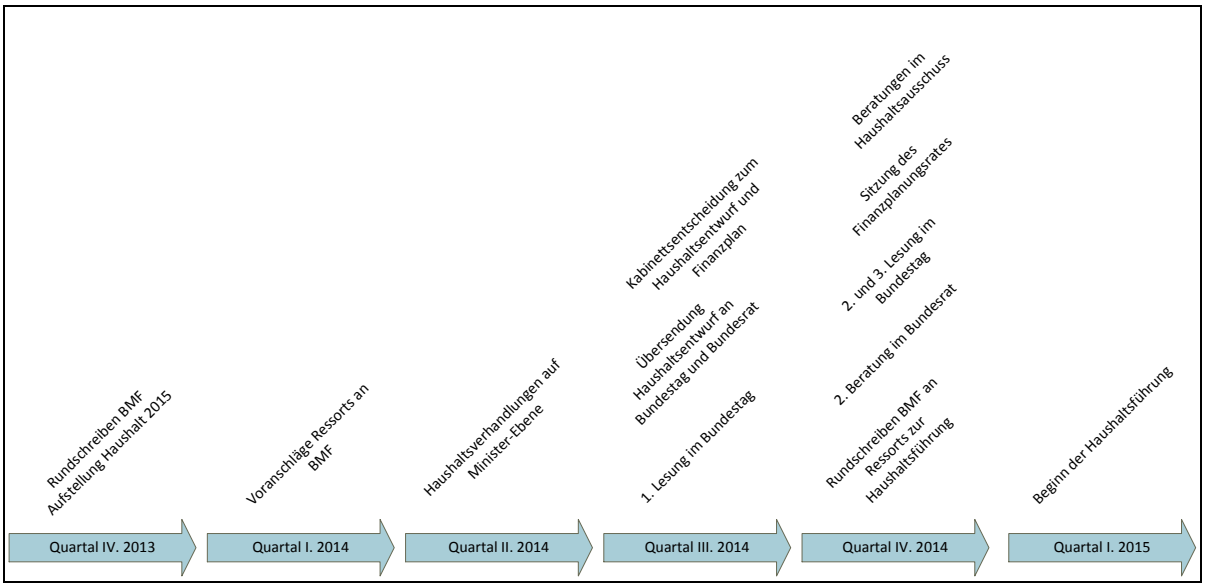

Abbildung 1: Der zeitliche Ablauf der Haushaltsaufstellung (Beispiel)[17]

Die hier gezeigte Abbildung stellt den idealtypischen Ablauf der Haushaltsaufstellung dar.

Die Stichtagsbezogenheit der Haushaltsfeststellung kann es aus der Sicht der mit der Durchführung einer einzelnen Maßnahme betrauten Bauverwaltung problematisch machen die ES-Bau rechtzeitig vorzulegen, wenn deren Aufstellung beispielsweise durch sich wandelnde Nutzeranforderungen verzögert wird. Wird der Termin zur Vorlage der ES-Bau überschritten, kann diese erst im darauf folgenden Jahr erneut zur Veranschlagung vorgelegt werden, mit allen daraus resultierenden Folgen für Termin- und Kostenansätze. Auf Bundesebene ist dies weniger kritisch, da veranschlagte Haushaltsmittel dennoch verausgabt werden können, indem andere Projekte entsprechend vorgezogen werden.

Auf Landesebene werden Baumaßnahmen ähnlich veranschlagt. Immer häufiger werden jedoch bei den Flächenländern und Stadtstaaten Doppelhaushalte beschlossen.[18] Hier verlängert sich der in Abbildung 1 dargestellte Ablauf der Haushaltsaustellung entsprechend. Wird hier die entsprechende Entscheidungsunterlage nicht rechtzeitig fertiggestellt, verzögert sich die entsprechende Maßnahme um bis zu vier Jahre. Dies bedeutet, dass die Maßnahme entweder

[17] Eigene Darstellung in Anlehnung an Bundesministerium für Finanzen 2008, S. 12.
[18] In Sachsen werden beispielsweise seit 1999 Doppelhaushalte beschlossen, vgl. Sächsisches Staatsministerium der Finanzen - Referat Presse- und Öffentlichkeitsarbeit 2013.

mit veralteten Kostenwerten haushaltsrechtlich veranschlagt wird, falls die Daten nicht aktualisiert werden, oder aber der Bedarf neu formuliert und die entsprechenden Kosten neu berechnet werden müssen.

2.6 Die haushaltsrechtliche Veranschlagung von Baumaßnahmen gemäß RBBau

Der Bund tritt beim Bauen nicht selber in Erscheinung. Im Rahmen der Organleihe[19] und bilateraler Verwaltungsabkommen bedient er sich der Bauverwaltungen der Länder. Am 02.01.1957 wurde die „Richtlinien für die Durchführung von Bauaufgaben des Bundes im Zuständigkeitsbereich der Finanzbauverwaltungen -RBBau-“ durch das BMF eingeführt. Als haushaltsrechtliche VV im Geschäftsbereich des BMVBS regelt sie seither die notwendigen Schritte zur haushaltsrechtlichen Veranschlagung von Baumaßnahmen.

Neben Aussagen zu Organisation und Aufbau der Bundesbauverwaltung, regelt sie insbesondere die Eingliederung der Bauausgaben in den Bundeshaushaltsplan und die Bewirtschaftung der Haushaltsmittel[20] und der Unterhaltung der baulichen Anlagen.[21]

Die Abschnitte D bis F enthalten die Vorschriften zur Veranschlagung von kleinen und großen Neu-, Um- und Erweiterungsbauten und benennen die jeweilig notwendigen Unterlagen gem. §§ 24 und 54 BHO.

Da die weiteren Abschnitte der RBBau im Rahmen dieser Arbeit nur von untergeordneter Bedeutung sind, soll eine weitere Darstellung zu den Abschnitten und Anhängen der RBBau nicht erfolgen. Stattdessen werden die jeweiligen Passagen direkt benannt.

Bis auf die Hochbau- und Verteidigungsbauten, für die das BMVBS und das BMVg als oberste technische Instanzen (OTI) zuständig sind, werden sämtliche Hochbau- und Verteidigungsbauten durch den Bund auf die Länder (außer Berlin) übertragen. Hierbei folgen die Länder den fachlichen Anweisungen des BMVBS oder des BMVg, wobei sie insbesondere die geltenden haushalts- und vergaberechtlichen Vorgaben und die baupolitischen und baukulturellen Ziele des Bundes beachten.[22] Die Länder übernehmen hierbei auch die Fachaufsicht für den Bund.[23]

---

[19] Vgl. § 8 (5) FVG.
[20] Vgl. Abschnitt A und B RBBau.
[21] Vgl. Abschnitt C RBBau.
[22] Vgl. Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung 08.10.2008.
[23] Vgl. Abschnitt A 1.1 RBBau.

Die hierbei den Landesbauverwaltungen für die jeweiligen Leistungsbereiche entstehenden Kosten werden durch Pauschalen durch den Bund vergütet. Dieses Verfahren wird derzeit dahingehend modernisiert, dass die Länder zukünftig die Kosten aus der aufzubauenden KLR ableiten.[24] Die Leitung der Aufgaben wird von den Ländern an die jeweiligen „Fachaufsicht führenden Ebenen“ delegiert. Dies können je nach Bundesland die obersten oder oberen Landesbehörden im Bereich der Finanzverwaltung sein.

2.7 Aufgaben der Bauverwaltung bei der Veranschlagung von Bauvorhaben

Die Aufgaben der Bauverwaltung umfassen nach Abschnitt A 2 RBBau objektübergreifende und objektbezogene Aufgaben.

Die objektübergreifenden Aufgaben[25] umfassen die Aufstellung und Fortschreibung von Regelwerken, die Erfassung und Auswertung der mit der Durchführung von Baumaßnahmen gewonnenen Erkenntnisse sowie sonstige baufachliche Verwaltungstätigkeiten. Die objektbezogenen Aufgaben[26] umfassen für die jeweilige Maßnahme die (baufachlichen) Bauherrenaufgaben und Leistungen, die für Planung und Ausführung erforderlich sind. Im Rahmen dieser Arbeit sind insbesondere die Aufgaben nach Abschnitt A 2.2.3 RBBau von Interesse, denn diese beschreiben die Leistungen, die für Planung und Ausführung von Baumaßnahmen entsprechend den Leistungsbildern der HOAI und für den Bauunterhalt zu erbringen sind. Speziell sollen dies hier die Leistungen zur Kostenermittlung, Kostenkontrolle und Kostenfeststellung sein, da diese den Gedanken der durch die Planung und Baudurchführung gelebten Wirtschaftlichkeit manifestieren.

2.8 Haushaltsvollzug und Veranschlagung von großen Neu-, Um- und Erweiterungsbauten

Sowohl die VV des § 24 BHO als auch des § 54 BHO verweisen zum Haushaltsvollzug insbesondere auf die RBBau, die selber einen geschlossenen Kreislauf hierzu darstellt. Dieser sieht im Prinzip vor, dass nach der Bedarfsbeschreibung die Kosten anhand von entsprechenden Kostenrichtwerten ermittelt werden. Die Kosten der Baumaßnahme werden dann bei der Ausführungsplanung bzw. erst bei der Bauausführung kontrolliert und nach der Abnahme und Abrechnung der Baumaßnahme erfolgt die Kostenfeststellung. Diese wiederum soll ausgewertet werden, um unter anderem Erkenntnisse für die Fortschreibung von Kostenricht- bzw.

[24] Vgl. Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung 08.10.2008.
[25] Vgl. Abschnitt A 2.1 RBBau.
[26] Vgl. Abschnitt A 2.2 RBBau.

Kostenkennwerten zu gewinnen, die wiederum als Kostengrundlage für neue Maßnahmen angenommen werden können.

Diesen idealtypischen Regelkreislauf definiert die RBBau selber in Abschnitt K2 4:

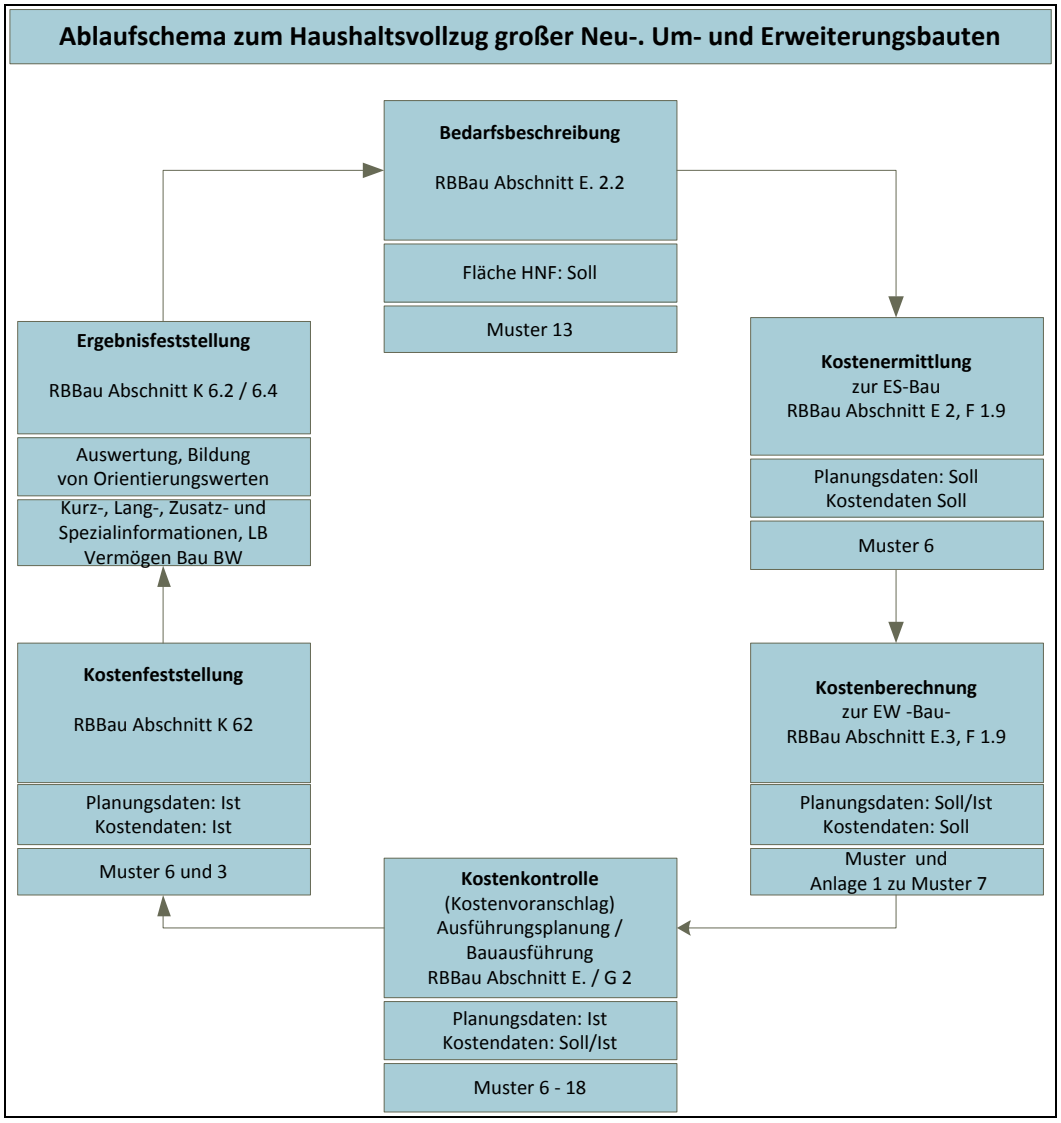

Abbildung 2: Generelles Ablaufschema zum Haushaltsvollzug großer Neu-, Um- und Erweiterungsbauten[27]

Der Haushaltsvollzug als solcher ist auf den ersten Blick stark von wirtschaftlichen Gesichtspunkten geleitet: Kostenermittlung, Kostenberechnung, Kostenkontrolle, Kosten- und Ergebnisfeststellung. Darüber hinaus erfolgt auch eine Auswertung der abgerechneten Maßnahme. Eigentlich stellt sich die Frage, wieso es immer wieder zu Kostenüberschreitungen kommen kann, wenn ein solches Kontrollregime installiert ist.

[27] Eigene Darstellung nach Abschnitt K 2 4, Seite 46, RBBau, 19. Austauschlieferung.

Um die spätere Analyse zu erleichtern, sollen vorab jedoch noch einige Bemerkungen über das Verfahren zur Veranschlagung und Durchführung von großen Baumaßnahmen getroffen werden.

Gekennzeichnet ist die Veranschlagung und die Durchführung von großen Neu-, Um- und Erweiterungsbauten durch einen Instanzenzug durch die Ebenen der Bauverwaltung und der Bedarfsträger sowie den jeweiligen Obersten Instanzen in technischer Hinsicht und dem BMF, das für die haushaltsmäßige Anerkennung der Maßnahme zuständig ist.

Zunächst ist eine Entscheidungsunterlage-Bau (ES-Bau) durch den Bedarfsträger anzufertigen. Mit dieser wird der Bedarf (Grund, Stellenplan, Raumbedarfsplan, Anforderungsraumbuch) begründet und auch eine Variantenuntersuchung zur Bedarfsdeckung (Eigenbau, Miete, Kauf, …) nachgewiesen. Das Ziel ist es, mit der obersten technischen Instanz des Bedarfsträgers, dem BMVBS und dem BMF eine einvernehmliche Bedarfsfestschreibung und eine haushaltsmäßige Anerkennung einer Kostenobergrenze zu erreichen.

Nach der Bedarfsanmeldung durch den Bedarfsträger beginnt ein Instanzenzug, der sich ohne weiteres über mehrere Jahre hinziehen kann. Hier sind die mitunter äußerst komplexen Planungstätigkeiten zu berücksichtigen, die während der Aufstellung der ES-Bau und EW-Bau notwendig sind, um überhaupt belastbare Flächen- und Kostenwerte zu erhalten.

Die Bauverwaltung unterstützt den Bedarfsträger bei der Aufstellung der ES-Bau, wenn sie diese nicht direkt für ihn erstellt. Baufachlicher Sachverstand ist insbesondere bei der Kostenermittlung notwendig (vgl. hier RBBau E 2.3.1). Die Bau- und Investitionskosten werden mit Hilfe von Kostenkennwerten[28] ermittelt. Hierfür stehen der Bauverwaltung z.B. das System RBK[29], PLAKODA[30] oder verwaltungseigene Kostenrichtwerte zur Verfügung. Es bleibt bereits an dieser Stelle festzuhalten, dass es sich nicht um die Ermittlung von Kostenwerten handelt, sondern vielmehr um ein Schätzen. Einigermaßen verlässliche Kosten lassen sich erst in den Leistungsphasen 3 und 4 der HOAI ermitteln. Zu diesem Zeitpunkt der Planung ist dies nicht der Fall, da der Umfang der Planungstiefe nicht über die Leistungsphase 1 und teilweise 2 der HOAI hinausgeht.[31] Belastbare Aussagen zu den Kosten der Maßnahme lassen sich zu diesem Zeitpunkt mit den zugrunde liegenden Kostenrichtwerten nicht treffen.

---

[28] Grundlage der Kostenplanung sind in der Regel Flächen- und Kostendaten abgerechneter Baumaßnahmen, die z.B. durch die öffentliche Hand (RBK) selber oder auch die Bundesarchitektenkammer (BKI Kostenkennwerte) ermittelt werden.

[29] Richtlinien für die Baukostenplanung – RBK.

[30] Planungs- und Kostendatenmodule der Länder und des Bundes.

[31] Vgl. Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung 2011, S. 47.

Zur Durchführung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen sind der RBBau Arbeitshinweise zu Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen im Rahmen der RBBau (RBBauWU) zur Seite gestellt worden. Ebenfalls sind die jährlichen Haushaltsbelastungen (Baunutzungskosten) zu ermitteln und nachzuweisen. Es stellt sich allerdings die Frage, auf welcher Basis dies in diesem frühen Planungsstadium auf belastbare Weise erfolgen soll.[32]

Dies hat natürlich auch entsprechende Auswirkungen auf das spätere Kostencontrolling. Entsprechend des in Abbildung 2: Haushaltsvollzug großer Neu-, Um- und Erweiterungsbauten dargestellten Verfahrens wären die entsprechenden Kennwerte für ein entsprechendes Kontrollregime heranzuziehen. Das ist jedoch nur eingeschränkt möglich. Der BRH hat hierzu festgestellt, dass: „In der Betriebsphase [erhebt] die Bauverwaltung diese Kosten überwiegend nicht vollständig und ordnungsgemäß […]. Daher hat sie nur wenige Möglichkeiten, den Energieverbrauch der Gebäude steuernd zu beeinflussen. Auch kann sie die „Energieschleudern“ des Gebäudebestands nicht zuverlässig identifizieren, um sie dann in dem Förderprogramm der Bundesregierung zur energetischen Sanierung von bundeseigenen Liegenschaften zu berücksichtigen.“[33]

Ist die ES-Bau baufachlich genehmigt und haushaltsmäßig anerkannt, erteilt die OTI den Auftrag zur Erstellung der Entwurfsunterlage - Bau - (EW-Bau), den Planungs- und Durchführungsauftrag für die konkrete Maßnahme. Die materiellen Festlegungen der ES-Bau sind hierbei bindend. Erstmals mit der EW-Bau, die Leistungen bis zur Leistungsphase 5 der HOAI enthält, werden Kostenberechnungen zum Vorhaben durchgeführt. Sollte sich hier abzeichnen, dass die Kostenobergrenze der ES-Bau bereits im Stadium der Planung nicht eingehalten werden kann[34], „ist die gesamte EW-Bau (in dreifacher Ausfertigung analog ES-Bau) mit einem begründenden Nachweis für die Kostenüberschreitung und Vorschlägen zur Begrenzung des physischen Umfanges der Baumaßnahme durch die Fachaufsicht führende Ebene über die oberste Technische Instanz BMVBS (OTI) und die oberste Instanz des Be-

[32] Zudem Stellt der BRH in seinen Bemerkungen 2007 auf Seite 28 fest, „Das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (Bundesministerium) kann ganz überwiegend nicht beurteilen, ob die Gebäude in seinem Verantwortungsbereich wirtschaftlich geplant und betrieben werden. Bereits in der Planungs- und Genehmigungsphase fehlt es an einer vollständigen Darstellung und Erläuterung der Baunutzungskosten“.
Hier gilt überdies zu bemerken, dass die RBBau in Anlage K 15 sehr wohl normiert, dass die jeweils haushaltsführende Dienststelle die aus der „Betriebsüberwachung gewonnene Erkenntnisse“, „nach Liegenschaften gegliedert, in einem jährlichen Bericht zusammenzufassen“ hat, aber diese nur bei bedeutenden Liegenschaften an die OTI weiterleitet.

[33] Vgl. ebenda, Seite 28.

[34] Da erst jetzt wesentliche Fachplanungen (z.B. zum Brandschutz) durchgeführt werden, können diese umfangreiche Neuplanungen zwingend erforderlich machen.

darfsträgers dem BMF zur Herstellung des Einvernehmens zu übersenden“.[35] Verständlich lässt sich dieses Verfahren mit der folgenden Abbildung darstellen:

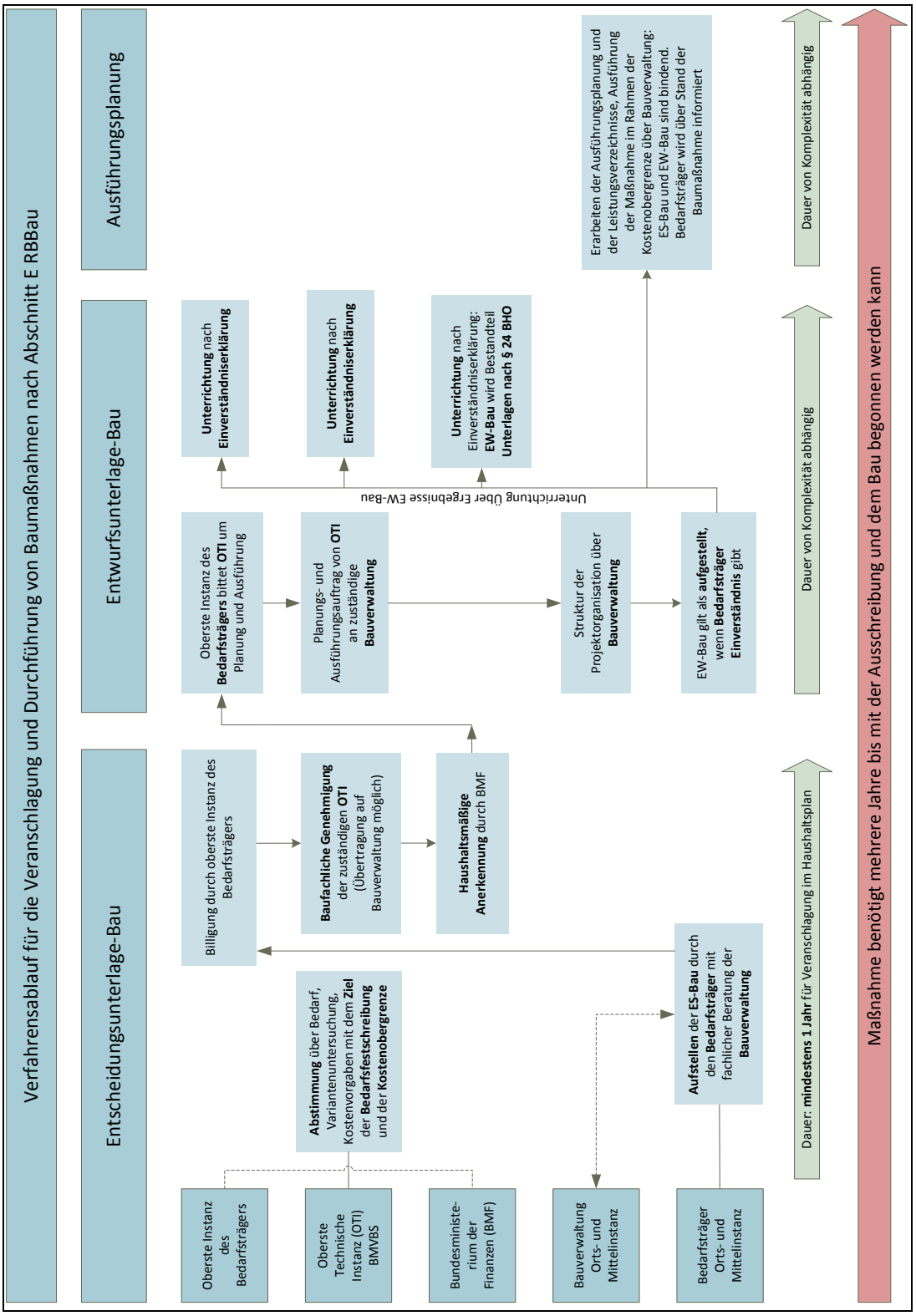

Abbildung 3: Verfahrenablauf Veranschlagung und Durchführung von großen Baumaßnahmen[36]

[35] Vgl. Abschnitt E 3.5 RBBau.
[36] Eigene Darstellung in Anlehnung an Schork 2009, S. 35.

Daneben ist zu berücksichtigen, dass das eben vorgestellte Schema zur Veranschlagung und Durchführung von großen Baumaßnahmen stichtagsbezogen in das Verfahren zur Aufstellung des Bundeshauhalts passen muss.

Für die EW-Bau ist der Preisstand zum Zeitpunkt der ES-Bau-Aufstellung maßgebend; vor dem Hintergrund volatiler (Bau-) Preise und dem mitunter langwierigen Veranschlagungsverfahren ist dies durchaus kritisch zu betrachten.

2.9 Zwischenfazit zu den haushaltsrechtlichen Vorgaben, der Veranschlagung und dem Vollzug von Hochbaumaßnahmen

Wie die bisherigen Ausführungen zeigen, setzen insbesondere die §§ 24 und 54 BHO im Kontext mit § 7 BHO einen klaren haushaltsrechtlichen Rahmen. Dieser Rahmen wird durch die RBBau für Baumaßnahmen hinreichend konkretisiert.

Es stellt sich die Frage, warum es immer wieder zu teilweise gravierenden Kostenüberschreitungen kommt, die vielmehr die Regel als die Ausnahme zu sein scheinen. In wie weit kann den Anforderungen nach wirtschaftlicher und sparsamer Verwendung von Haushaltsmitteln bei dem vorgestellten Verfahren zur haushaltsrechtlichen Veranschlagung und der anschließenden Umsetzung von Hochbaumaßnahmen tatsächlich Rechnung getragen werden? Sicherlich ist eine Betrachtung der Lebenszykluskosten einer Immobilie wünschenswert und so auch haushaltsrechtlich zu berücksichtigen. Jedoch ist bei der Berücksichtigung des Lebenszyklusgedankens eine konstante und iterative Kostenplanung notwendig, die die Planung mit den entsprechenden Baukosten und den entstehenden Baukörper mit den entsprechenden Nutzungskosten verzahnt. Das heißt, dass die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung berücksichtigen sollte, dass sich die Baunutzungskosten in Abhängigkeit von Veränderungen am Baukörper ändern. Nun ist zumindest hinterfragenswert, wie sich dies bei einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung im Hochbau gestalten soll, bzw. wie gehaltvoll deren Aussage ist, so sie, wie vom BRH kritisiert, überhaupt sachgerecht und richtig durchgeführt wird. Die Baukosten werden anhand von Kostenrichtwerten bereits abgerechneter Baumaßnahmen ermittelt, ohne dass belastbare (Fach)Planungen zur konkreten Maßnahme vorliegen. Die notwendigen Betriebskosten lassen sich mangels entsprechender Datenlage auch nur näherungsweise bestimmen. Diese ließen sich aus entsprechenden Betriebskonzepten ableiten, die aber wiederum nur unzureichend erstellbar sind, da die Ausgestaltung der Maßnahme zu diesem Zeitpunkt noch nicht feststeht. Um belastbare Aussagen zu den (Lebenszyklus -) Kosten einer Baumaßnahme zu gewinnen, ist ein höherer Planungsgrad notwendig, als er bei der Aufstellung der ES-Bau vorliegt. Der notwendige Detaillierungsgrad wird erst bei der Aufstellung der EW-Bau er-

reicht. Sollte z.B. aus Kostengründen während der Bauausführung ein Bauteil in einer anderen Qualität verwendet werden, kann dies unmittelbare Auswirkungen auf die späteren Betriebskosten haben. Dies wird immer dann virulent, wenn die Kostenobergrenze nach ES-Bau nicht gehalten werden kann. Es können zwar nach RBBau zusätzliche Kosten und Nachträge haushaltsrechtlich veranschlagt werden[37], aber letztendlich ist es wohl verbreitete Praxis, die Qualitäten während der Bauausführung zu reduzieren, sieht dieses Vorgehen doch die RBBau auch ausdrücklich vor.[38] Die hieraus möglicherweise resultierenden Mehrkosten bei der Bewirtschaftung oder dem Erhalt des Gebäudes werden aber unter Umständen nicht adäquat erfasst.[39] Das Auseinanderfallen der titelverwaltenden Dienststellen beim Bau und der späteren Nutzung eines Gebäudes kann diesen Effekt verstärken: die bauausführende Dienststelle (Land) hat die Mehrkosten in der Bauphase zu erklären und die Kostenobergrenze der ES-Bau einzuhalten. Ihr Hauptaugenmerkt liegt daher auf Termintreue bei der Bauausführung und der Einhaltung der gesetzten Kostenobergrenze. Die späteren Mehrkosten im Betrieb dürften für sie an dieser Stelle von untergeordneter Bedeutung sein, da diese vom späteren Nutzer (Dienststelle Bund) getragen werden.

Mitunter ziehen sich die Planungs- und Abstimmungsprozesse über mehrere Jahre hin. Neben neuen baurechtlichen Vorschriften können sich wandelnde Nutzeranforderungen zu entsprechenden Änderungen der Planung und späteren Bauausführung führen, die entsprechend in der EW-Bau zu antizipieren sind. Auch kommt es zur Personalfluktuation innerhalb Bauverwaltung. Um einen hohen Ausbildungsstand sicherzustellen, werden die Mitarbeiter entsprechend ihres Einsatzgebietes geschult und weitergebildet. Ebenso rochiert das Personal in der Bauverwaltung innerhalb der verschiedenen hierarchischen Strukturen, so z.B. durch die Abordnung in die jeweilige höhere Verwaltungsebene, sei es um andere Arbeitsweisen und -strukturen kennen zu lernen, oder auch mit dem Ziel der Versetzung. Wechseln jedoch die Wissensträger eines (Bau-) Projektes während dessen Planung oder Umsetzung, kann das dazu führen, dass oftmals das Wissen über ein spezielles Projekt mitwechselt. Bei den vielfach verteilten Zuständigkeiten in der Verwaltung und den hiermit verbundenen Entscheidungsprozessen kann dies ein nicht zu unterschätzender Faktor sein. Bei exponierten Bauvorhaben kann die vermeintliche Demokratisierung der Entscheidungen über den bau- und pla-

---

[37] z.B. Muster 11 - Vereinfachter Nachweis bei Kostenüberschreitungen infolge von Lohn- oder Stoffpreissteigerungen nach RBBau E 5.2 Abs. 4.

[38] Vgl. Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung, Abschnitt E 3.5 …„und Vorschlägen zur Begrenzung des physischen Umfanges der Baumaßnahme durch die Fachaufsicht führende Ebene über die OTI und die oberste Instanz des Bedarfsträgers dem BMF zur Herstellung des Einvernehmens zu übersenden“.

[39] Die Nutzungskosten sind in Anlage 1 zu Muster 7 der RBBau zu erfassen und nachzuweisen.

nungsrechtlichen Umfang einer Maßnahme zu erheblichen Zeit- und Kostenunsicherheiten führen.

Es ist zu beachten, dass sich die Bedarfsträger und die Bauverwaltung durchaus der strukturellen Defizite bei Veranschlagung und Vollzug einer Baumaßnahme bewusst sind. Dies eröffnet zumindest theoretische Optionen, die erklären können, warum die abgerechneten Baukosten oftmals nicht mit den veranschlagten Baukosten übereinstimmen. So könnte man unterstellen, dass die Bedarfsanmeldung im Rahmen der ES-Bau bewusst höher formuliert ist, um a) nach der baufachlichen Prüfung zumindest ein vorher definiertes Minimum erreichen zu können oder b) in einem gewissen Umfang gegen spätere Kostenüberschreitungen abgesichert zu sein. Auch würde sich theoretisch aus der Systematik der RBBau der Weg für einen Bedarfsträger in Abstimmung mit der zuständigen Bauverwaltung eröffnen, eine von diesen gewollte Maßnahme bei der Aufstellung der ES-Bau bewusst „kleinzurechnen“ und das gewünschte Maß erst im Zuge der EW-Bau über Nachträge herzustellen, die für die weitere Fortsetzung der Maßnahme unabdingbar sind. Ebenfalls scheint es insbesondere bei politisch gewollten Großprojekten eine Tendenz dahingehend zu geben, Kosten bewusst niedriger auszuweisen, damit ein Projekt im Rahmen der Haushaltsgesetzgebung überhaupt realisierbar ist. Erfahrungen auf kommunaler Ebene mit alternativen Beschaffungsmodellen zeigen jedoch, dass sich unter konsequenter Berücksichtigung des Lebenszyklusgedankens eine genauere und wirtschaftliche Planung erreichen lässt, die zu deutlichen Effizienzsteigerungen führen kann. In den hier durchgeführten (Pilot-)Projekten hat sich herausgestellt, dass gerade während der Planungs- und der Bauphase nachträglich formulierte Änderungswünsche der zukünftigen Nutzer ein nicht unerheblicher Punkt sind, der zu Bauzeit- und Baukostenüberschreitungen führt.[40] Bis zum Jahr 2013 soll das Eigentum am Großteil aller Liegenschaften des Bundes an die Bundesanstalt für Immobilienaufgaben übergehen, die diese dann für den Bund verwaltet und bewirtschaftet. Nach kaufmännischen Grundsätzen soll der Flächen- und Raumbedarf für den Bund durch die BImA gedeckt werden. Die Liegenschaften werden dann zu ortsüblichen Mieten an die Nutzer vermietet. Nicht mehr benötigte Liegenschaften werden durch die BImA verwertet.[41]

Als Zwischenfazit ist festzuhalten, dass dem Leitsatz der sparsamen und wirtschaftlichen Verwendung von Haushaltsmitteln mit dem Verfahren zur haushaltsrechtlichen Veranschlagung und Vollzug von großen Baumaßnahmen gemäß RBBau auf Bundesebene nicht oder eben nur beschränkt Rechnung getragen werden kann.

---

[40] Vgl. Cablitz et al..
[41] Vgl. Bundesanstalt für Immobilienaufgaben.

3 Anforderungen an Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen

Die Maxime der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit bei der Verwendung öffentlicher Mittel bedingt Instrumente, diese auch nachweisen zu können. Hierzu eignen sich Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen. Die Anforderungen des § 7 BHO setzen hier den Rahmen, den es mit rechnerischen Verfahren zu füllen gilt.

Um die Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen auf einem einheitlichen und nachvollziehbaren Niveau sicherzustellen, können die Anforderungen an deren Umfang durch entsprechende Verwaltungsvorschriften oder entsprechende (Rund-) Erlässe hinreichend konkretisiert werden. Daneben sollen Leitfäden oder auch entsprechende Rundschreiben deren Anwendung erleichtern.

Die Verwaltungsvorschriften zu § 7 BHO stellen klar, in welchem Umfang Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen wann durchzuführen sind. Das BMF konkretisierte diese, in dem es per Rundschreiben eine Arbeitsanleitung zum Thema Wirtschaftlichkeitsuntersuchung erstellt hat.[42]

Leider stellt der Präsident des Bundesrechnungshofes als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung in seinem Bericht „Chancen zur Entlastung und Modernisierung des Bundeshaushalts“ 2009 fest, dass „Das Bewusstsein für die Notwendigkeit solcher Untersuchungen und das Methodenwissen zu ihrer Durchführung (sind) in der Bundesverwaltung nach wie vor gering ausgeprägt“ (ist). „Verbesserungen können unwirtschaftliches Handeln als Folge fehlender oder fehlerhafter Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen vermeiden. Die Verwaltungspraxis bleibt weit hinter den Forderungen des § 7 Abs. 2 BHO zurück. In rund zwei Drittel aller finanzwirksamen Maßnahmen gehen die verantwortlichen Behörden davon aus, den Anforderungen des § 7 BHO durch die Wahl des wirtschaftlichsten Angebots im Vergabeverfahren zu genügen. Ein Vergleich der Wirtschaftlichkeit unterschiedlicher Beschaffungsvarianten findet nicht statt“.[43]

Als Konsequenz wurde durch das BMF eine überarbeitete Fassung der Arbeitsanleitung zur Einführung in die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung als Rundschreiben an die obersten Bundesbehörden verteilt.[44] Jedoch wird dieses Rundschreiben ausdrücklich nicht als Teil der VV zu § 7 BHO herausgegeben, sondern „stellt eine Empfehlung dar, die zur weiteren qualitati-

[42] Bundesministerium für Finanzen 31.08.1995.
[43] Der Präsident des Bundesrechnungshofes 2009, S. 40.
[44] Bundesministerium für Finanzen 12.01.2011.

ven Verbesserung der Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen beitragen soll“.[45] Die Arbeitsanleitung stellt nochmals die Notwendigkeit von angemessenen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen klar und greift dann die allgemeine Methodenkritik des BRH auf, indem es die Methodik bei der Durchführung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen neu definiert. Als zentrales Instrument sind hierbei Kapitalwertrechnungen, einem Verfahren der dynamischen Investitionsrechnung, durchzuführen. Neben der Betrachtung von monetären und nicht monetären Variablen findet auch eine ausführliche Würdigung des Themas Risiko und dessen monetärer Bewertung statt. Hiermit wird die Arbeitsanleitung den Anforderungen des § 7 Abs. 2 BHO gerecht. Das seitens des BRH kritisierte Instrument der Nutzwertanalyse findet sich nicht mehr in dieser Anleitung.[46]

Gerade in den Geschäftsbereichen des BMVg und des BMVBS kommt es seit Jahren im Bereich des Bauwesens zu heftiger Kritik des BRH. Regelmäßig fallen Hochbaumaßnahmen wegen falscher und fehlender Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen und nachgewiesener Unwirtschaftlichkeit in den Prüfberichten des BRH negativ auf.[47]

Die RBBau bildet das Gerüst für die haushaltsrechtliche Veranschlagung von Baumaßnahmen. Um den Anforderungen der BHO in puncto Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit gerecht zu werden, setzt sie diesen Gedanken von ihrer inneren Struktur vom Grundsatz her um.

Darüber hinaus gibt es für den Bereich der Durchführung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen Leitfäden und Arbeitsanweisungen, die hierzu von der Bauverwaltung genutzt werden könnten.

Nachfolgend sollen die für die Durchführung von Baumaßnahmen wesentlichen Leitfäden mit ihren wesentlichen Regelungsbereichen dargestellt werden. Da auch die Länder seit längerer Zeit entsprechende Leitfäden oder Verwaltungsvorschriften erlassen haben, sollen auch diese auszugsweise aufgeführt werden.

---

[45] Vgl. Anschreiben zu eben genannten Rundschreiben.

[46] Kosten-Nutzen-Analysen sind ein sinnvolles Instrument zur Bewertung von Vorhaben, da nicht jeder Nutzen, den eine Investitionsmaßnahme stiftet, monetär bewertet werden kann. Jedoch weist der BRH in seinen Bemerkungen 2007 auf Seite 127 zu Recht darauf hin, dass Nutzenbewertungen „subjektiver und grundsätzlich missbrauchsanfälliger als monetäre Größen“ sind.

[47] Vgl. hier die Jahresberichte des BRH oder im Speziellen: Schriftenreihe des Bundesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung Band 7, Hochbau des Bundes - Wirtschaftlichkeit bei Baumaßnahmen, Bonn 2001.

3.1 Arbeitsanleitung Einführung in Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen

Wie bereits kurz in der Einleitung zu Kapitel 3 beschrieben, wurde vom BMF im Januar 2011 eine überarbeitete Fassung der Arbeitsanleitung Einführung in Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen erlassen. Da der BRH wiederholt methodische Fehler bei Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen festgestellt hat, wurden dessen Empfehlungen bei der Erstellung der Arbeitsanleitung berücksichtigt. Nach einer kurzen Einleitung greift die Arbeitsanleitung grundsätzliche Fragestellungen zu Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen auf. Speziell werden der erforderliche Umfang einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung und das methodische Vorgehen bei der Erstellung dargestellt. Hier wird auf die zur Verfügung stehenden finanzmathematischen Methoden und deren Anwendung eingegangen. Insbesondere wird hier der Fokus auf das Thema Restwert von Investitionsgütern gelegt, da dieser einen nicht unerheblichen Einfluss auf das Ergebnis einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung, insbesondere bei der Auswahl verschiedener Realisierungsvarianten, haben kann. Schließlich wird dem Nutzer mit Verweis auf Tabellenkalkulationsprogramme eine praxisorientierte Anleitung gegeben, wie er eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung nach der Kapitalwertmethode durchführt. Neben einzelwirtschaftlichen Maßnahmen werden auch Hinweise gegeben, wie bei großen Maßnahmen eine gesamtwirtschaftliche Betrachtungsweise mit einbezogen werden kann. Hier wird erstmals die Betrachtung von Risiken und deren kalkulatorischen Kosten vorgenommen. Ebenfalls wird die Notwendigkeit beschrieben, mit Hilfe von Sensitivitäts- und Szenarioanalysen die Auswirkungen einzelner Parameter auf das Ergebnis einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zu untersuchen. Da eine gewissenhaft durchgeführte Wirtschaftlichkeitsuntersuchung auch zur Ergebniskontrolle herangezogen werden kann, wird dies in der Arbeitsanleitung beschrieben.

Die Arbeitsanleitung ist sehr umfassend, aber dennoch verständlich. Jedoch bleibt anzumerken, dass sie zumindest ein gewisses Maß an wirtschaftswissenschaftlichen Grundkenntnissen beim Anwender voraussetzt.

Trotz der umfassenden Darstellung wird sie nicht Teil der VV zu § 7 BHO, sondern stellt eine Empfehlung dar, die die Qualität von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen verbessern soll. Dass einzelne Bundesländer diese Arbeitsanleitung durchaus zum Teil ihrer VV zum § 7 der jeweiligen LHO machen, wird in Kapitel 3.5 genauer beleuchtet.

3.3 RBBauWU

Die „Arbeitshinweise zu Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen im Rahmen der Richtlinien für die Durchführung von Bauaufgaben des Bundes im Zuständigkeitsbereich der Finanzbauverwaltungen RBBauWU“ wurden am 12. August 1988 im Ministerialblatt des Bundesministers der Finanzen und des Bundesministers für Wirtschaft veröffentlicht.[48]

Zu Recht weist die RBBauWU darauf hin, dass die Beeinflussbarkeit der Kosten auf die Erstellungs- und Nutzungskosten einer Immobilie im Zeitpunkt der Planung am größten ist.[49] Entsprechend ist die RBBauWU strukturiert: Nach einem kurzen Überblick über das Thema Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen wird das Planungskonzept als wesentliche Stellschraube für die später mit der Baumaßnahme anfallenden Kosten hervorgehoben und dessen Optimierbarkeit auch im Hinblick auf die spätere Nutzung betont. So wird dezidiert darauf hingewiesen, dass Änderungen bei den Investitionskosten einen direkten Einfluss auf die späteren Betriebskosten haben.[50]

Dem Anwender werden die verschiedenen Verfahren der Investitionsrechnung mit ihren jeweiligen Vor- und Nachteilen u.a. tabellarisch dargelegt und ihre Anwendbarkeit auf den jeweiligen Untersuchungszweck beurteilt. Anhand einfacher Rechenbeispiele wird die jeweilige Methode praktisch dargestellt. Dem damaligen Stand der Technik ist es geschuldet, dass sich ein relativ großer Anhang mit finanzmathematischen Tabellen anschließt. Computer nebst der entsprechenden Software waren zu dieser Zeit noch nicht so verbreitet, wie sie es heute sind. Anhand der damaligen Formulare und Kostenkennwerte werden entsprechende Beispiele für Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen nebst der dazugehörigen Kalkulation gegeben.

Vom strukturellen Aufbau sind die in der RBBauWU getroffenen Aussagen auch aus heutiger Sicht noch gültig. Mittlerweile ist klargestellt, dass gerade bei Baumaßnahmen die dynamischen Verfahren der Investitionsrechnung anzuwenden sind (vgl. Kapitel 3.3). Inzwischen haben sich jedoch BHO (Stichwort Risikokosten) und RBBau weiterentwickelt. Die RBBauWU ist entsprechend zu überarbeiten und dem heutigen Einsatz von EDV und Kalkulationsprogrammen anzupassen. Da sie darüber hinaus noch nutzerfreundlicher gestaltet werden sollte, wurde durch das Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung im Jahr 2009 eine Überarbeitung unter dem Arbeitstitel „WU 2010“ ausgeschrieben.[51]

---

[48] Bundesrepublik Deutschland 1988.
[49] Vgl. Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau 1988, S. 4.
[50] Vgl. ebenda S. 14.
[51] Vgl. Bundesinstitut für Bau 2009.

3.4 Leitfaden Nachhaltiges Bauen

Bereits 2001 wurde für den Bundesbau der Leitfaden Nachhaltiges Bauen erarbeitet, der die Bundesbauverwaltung bei der Umsetzung eines ganzheitlichen Nutzungsansatzes bei der Durchführung von Hochbauvorhaben unterstützen soll. Ziel soll eine Verbesserung der Nachhaltigkeit bei Hochbauvorhaben sein, um neben den ökonomischen Zwängen auch den ökologischen Belangen gerecht werden zu können. Hierzu wird das Konzept des Lebenszykluskostenansatzes praxistauglich übersetzt.

Dieser Leitfaden wurde 2011 komplett überarbeitet und ist gemäß RBBau für den Bund verpflichtend anzuwenden. Für die Länder hat er empfehlenden Charakter.

Der Leitfaden gliedert sich in 4 Teile, die unterschiedliche Schwerpunkte setzen. Teil A beschreibt die allgemeinen Grundsätze und Methoden des nachhaltigen Bauens, Teil B ergänzt diese um die aufgabenbezogenen Grundsätze für Neubauten und größere Maßnahmen im Bestand und orientiert sich in seiner Darstellung an der Systematik von RBBau und HOAI. Teil C wird das Lebenszykluskostenkonzept aufgreifen und die Anforderungen an die Nutzung und Bewirtschaftung von Liegenschaften definieren. Teil D wird sich der Thematik des Bauens im Gebäudebestand widmen. Die Teile C und D werden derzeit noch in den Leitfaden Nachhaltiges Bauen eingearbeitet und sind in der vorliegenden Version noch Platzhalter.

Jedoch bleib einschränkend zu bemerken: der Leitfaden Nachhaltiges Bauen wird gemäß Einführungserlass nur schrittweise für den Neubau von Büro- und Verwaltungsgebäuden eingeführt. Bisher wird er an vier Pilotprojekten mit einem Investitionsvolumen von je mehr als 10 Mio. Euro getestet. Seit 2012 sollen seitens der Länder Anregungen und Verbesserungen zum Leitfaden Nachhaltiges Bauen gesammelt werden.[52]

Parallel zu diesem Leitfaden treten die Regelungen zur Anwendung des „Bewertungssystems Nachhaltiges Bauen für Bundesgebäude (BNB)“ in Kraft.

Das Zielsystem Nachhaltiges Bauen definiert sich in den Dimensionen Ökologie, Ökonomie und Soziokulturelles. Die Ökonomie zielt auf die Optimierung der Lebenszykluskosten, der Erhöhung der Ressourcenproduktivität nach den Prinzipien der Wirtschaftlichkeit und dem Kapital- und (Gebäude-) Werterhalt.

[52] Vgl. Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung 03.03.2011.

Hinsichtlich der Anfertigung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen wird klargestellt, dass nur dynamische Verfahren der Investitionsrechnung anzuwenden sind.[53]

Einen Schritt nach vorne wird durch die Nachhaltigkeitsbewertung nach BNB erreicht. Im Vergleich zu den bisher durchzuführenden Untersuchungen im Vorfeld einer Baumaßnahme werden nun in Abhängigkeit von Standort und Nutzung eines Gebäudes die Kriteriengruppen soziokulturelle und funktionale Qualität, technische Qualität, Prozessqualität, ökologische Qualität und ökonomische Qualität bewertet.[54]

Die Nachhaltigkeitsaspekte werden durch die verpflichtende Einbeziehung des LNB in den Beschaffungsprozess nach RBBau integriert.

Die nachfolgende Abbildung stellt den Planungsablauf gemäß RBBau mit den dazugehörigen Leistungsphasen gemäß HOAI dar. Durch den LNB und die dazugehörigen BNB wird die Anforderung an die Planungstiefe im Sinne einer nachhaltigen Planung erhöht.

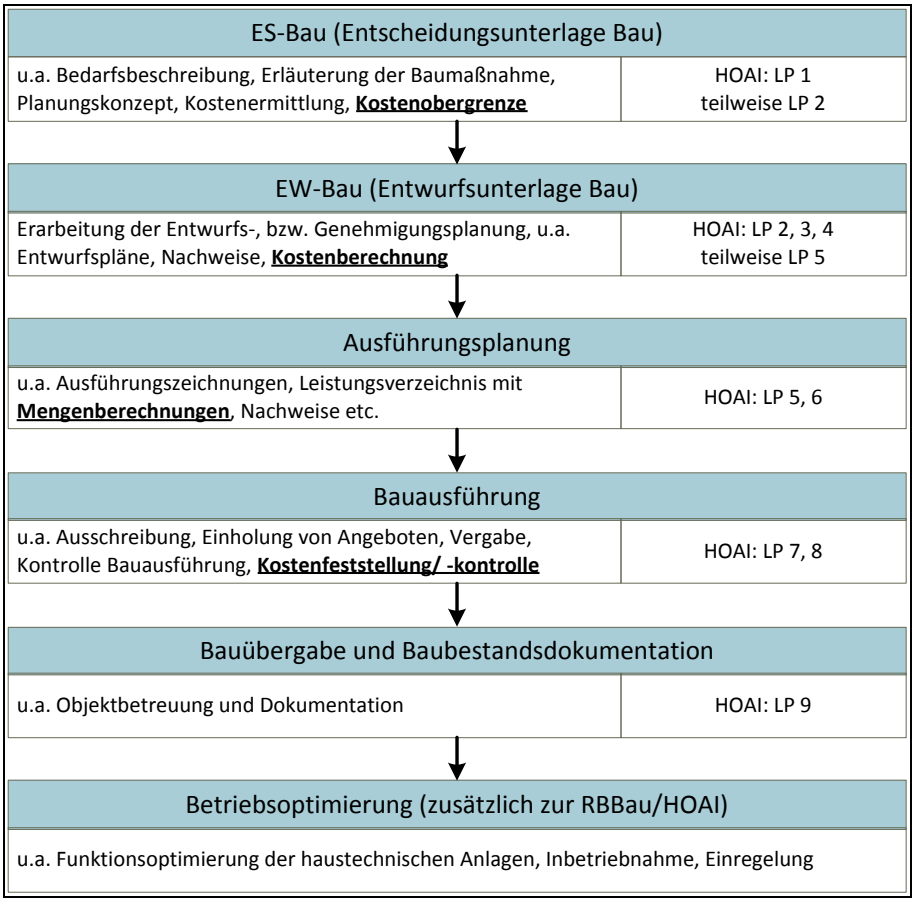

Abbildung 4: Planungsablauf nach RBBau mit korrespondierenden Leistungsphasen gem. HOAI[55]

[53] Vgl. Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung 2011.
[54] Vgl. ebenda Kapitel 3.2.
[55] Eigene Abbildung in Anlehnung an Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung 2011, S. 47.

Die Erstellung der ES-Bau erfolgt weiterhin gemäß RBBau. Der Leitfaden Nachhaltiges Bauen wird durch die Einarbeitung des „Leitfadens für Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei Hochbaumaßnahmen des Bundes“ ergänzt.

Der Umfang der durchzuführenden Untersuchungen vergrößert sich durch die Anforderungen nach BNB, hier insbesondere bei den Punkten der mit der Maßnahme verbundenen Risiken[56], der Drittverwendungsfähigkeit, der Flächeneffizienz und der Umnutzungsfähigkeit.

Durch die Verwendung von Vordrucken soll das nunmehr komplexere Verfahren zur Aufstellung der ES-Bau für den Bedarfsträger und die ihn beratende Bauverwaltung einfacher werden.

Auch das Verfahren zur Aufstellung der EW-Bau wird durch die Einführung komplexer aber auch standardisierter.

Der in Kapitel 2.8 „Haushaltsvollzug und Veranschlagung von großen Neu-, Um- und Erweiterungsbauten“ skizzierte Bruch bei der Systematik einer lebenszyklusentsprechenden Planung bleibt bestehen. Im Zuge der ES-Bau können die Kosten über Kostenkennwerte ermittelt werden.[57] Ob sich die Kosten a.G. der nach dem BNB geforderten Nachweise erhöhen oder vermindern, bleibt abzuwarten. Der Rechnungshof Baden-Württemberg kam jedoch 2009 zu der Erkenntnis, dass die mit dem Verfahren RBK ermittelten Kosten im Vergleich zu Ausschreibungsergebnissen bei den Baukosten zwischen ca. 10 % und ca. 39 % zu hoch angesetzt sein können.[58]

3.5 Leitfaden Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei PPP-Projekten

Seit einigen Jahren wird vermehrt auch PPP als eine Beschaffungsvariante zur Bereitstellung öffentlicher Infrastruktur verwendet. Was den Bereich des öffentlichen Hochbaus betrifft, entfallen fast sämtliche Projekte auf die Kommunen und die Bundesländer.[59] Die Grundidee bei dieser Beschaffungsvariante ist, dass sich eine einzelwirtschaftliche Maßnahme im Rahmen eines PPP effizienter umsetzen lassen kann. Hierbei übernimmt ein privater Auftragnehmer die Finanzierung, die Planung, den Bau und das Betreiben einer Immobilie über einen langfristigen Vertragszeitraum. Hierbei ist jedoch das Entgelt für den privatwirtschaftlichen

[56] Eine Risikobetrachtung in Bezug auf monetäre oder quantitative Merkmale ich nicht vorgesehen, es finden sandortspezifische Risikoanalysen statt.
[57] Vgl. Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung 2011, S. 5.
[58] Vgl. Rechnungshof Baden-Württemberg 2009, S. 40.
[59] Vgl. hierzu die Angaben seitens des Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung und des Hauptverband der Deutschen Bauindustrie.

Partner von seiner vertraglich definierten, geschuldeten Vergütung und tatsächlich erbrachten Leistung abhängig.

Die bei dieser Beschaffungsvariante vermuteten Effizienztreiber werden aus folgenden Annahmen abgeleitet:

- „einer Gesamtkostenoptimierung durch die Umsetzung des Lebenszyklusansatzes,
- einer optimalen Risikoverteilung zwischen dem privaten Sektor und der öffentlichen Hand,
- der Implementierung von Anreizstrukturen für weitere Optimierungen (z.B. Bonus-Malus-Regelungen) und
- dem Know-how-Transfer aus den Erfahrungen des Privaten mit vergleichbaren Projekten im In- und Ausland.“[60]

Der PPP-Ansatz gliedert sich in das eigentliche Veranschlagungsverfahren bei Baumaßnahmen ein, unterscheidet sich jedoch strukturell sehr, da der Nachweis der Wirtschaftlichkeit genauer als bei der konventionellen Eigenbauvariante geführt zu werden scheint. Der PPP-Beschaffungsprozess gliedert sich in insgesamt vier Phasen, in denen die Wirtschaftlichkeit immer wieder überprüft wird.

Die Phase I umfasst die Bedarfsfeststellung, allgemeine Finanzierbarkeit und die Maßnahmenwirtschaftlichkeit sowie den PPP-Eignungstest, der feststellen soll, ob die Maßnahme überhaupt als PPP sinnvoll durchführbar ist. Sollte die Phase I ergeben, dass die Maßnahme im Rahmen eines PPP beschafft werden könnte, wird in der Phase II erstmals im Rahmen des Beschaffungsprozesses für die Maßnahme eine Referenzplanung für die Beschaffung in Form eines Eigenbaus erstellt. Dies erfolgt wie bei der ES-Bau. Dieser rechnerische Wert für die Eigenbeschaffung wird als Public Sector Comparator (PSC) bezeichnet. Hierzu werden im Rahmen einer Vergleichsrechnung die Kosten für eine Realisierung der Maßnahme über ein PPP geschätzt. Der Vergleich der beiden Varianten findet im Rahmen einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung statt, als deren Ergebnis die Festlegung der Obergrenze für die Veranschlagung im Haushalt stehen kann. Falls ein PPP-Verfahren durchgeführt wird, erfolgt dieses im Rahmen eines i.d.R. europaweit ausgeschriebenen Verhandlungsverfahrens.[61] Liegen die Ausschreibungsergebnisse vor, wird vor der Zuschlagserteilung die abschließende Wirtschaftlichkeitsuntersuchung durchgeführt. Ist hier keine Wirtschaftlichkeit des PPP nachzuweisen,

[60] Land Nordrhein-Westfalen 2006, S. 6.
[61] Vgl. § 101 GWB i.V.m. § 3a VOB/A (2009).

sollte die Vergabe aufgehoben werden.[62] Die Phase IV umfasst das Projektcontrolling während der Vertragslaufzeit und wird im Rahmen der Betrachtungen dieser Arbeit nicht weiter verfolgt.

Die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung vergleicht die Kosten der konventionellen Realisierung mit denen der PPP-Realisierung. Hierfür werden folgende Kosten miteinander über die gesamte Projektlaufzeit verglichen:

- „Investitionsausgaben (Planung und Bau),
- Finanzierungskosten,
- Betriebskosten (inkl. Instandhaltung und -setzung),
- Transaktions- und Verwaltungskosten, Risikokosten,
- ggf. Erlöse aus Gebühren oder Nutzungsentgelten,
- ggf. Kosten/Erlöse der Verwertung.“[63]

Diese Kosten werden nach ihrem zeitlichen Anfall betrachtet und mit Hilfe der Kapitalwertmethode auf einen Betrachtungszeitraum diskontiert. Anders als in den bisherigen Verfahren der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung nach RBBau sind die einzelnen Kostenbestandteile in verschiedene Risikokategorien einzuteilen und zu bewerten:

- Planungsrisiken,
- Baurisiken,
- Finanzierungsrisiken,
- Risiken aus Betrieb, Unterhaltung und Wartung,
- Verwertungsrisiken,
- Terminrisiken,
- Insolvenzrisiken und Nachfragerisiken.[64]

Das noch recht junge Konstrukt des PPP wird vielfach in der öffentlichen Wahrnehmung fälschlich als Privatisierung öffentlicher Aufgaben bezeichnet. Es unterliegt einer besonders kritischen und vorurteilsbehafteten öffentlichen Beurteilung. Von daher ist im Zweifel davon auszugehen, dass die ausschreibende Stelle bei der Durchführung von PPP-Projekten und hier besonders bei der Anfertigung der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung erhöhte Sorgfalt walten lässt. Nichts desto trotz werden gerade hier viele systemische Fehler bei der Wirtschaftlich-

[62] Gemäß § 20 EG Abs. 1 c) VOL/A.
[63] Land Nordrhein-Westfalen 2006, S. 23.
[64] Ebenda, Seite 26, 27.

keitsuntersuchung begangen. Diese haben bisweilen den Geschmack, dass ein bestimmtes Ergebnis erzielt werden sollte.[65]

3.6 Leitfaden WU Hochbau

Um den besonderen Anforderungen an Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei Hochbaumaßnahmen des Bundes gerecht zu werden, wurde im Rahmen der Auftragsforschung des Bundesinstituts Für Bau-, Stadt-, und Raumordnung der Leitfaden WU Hochbau erstellt.[66] Dieser Leitfaden ordnet sich der Rahmenanleitung des BMF zur Durchführung von Wirtschaftlichkeitsuntesuchungen unter und ist als Ergänzung hierzu zu sehen[67] und soll im Rahmen der Variantenuntersuchung gemäß. RBBau eingesetzt werden. Hier soll der Leitfaden „dazu dienen, Grundlagen, Empfehlungen und Vorgaben und Variantenvergleiche zu ermitteln und die Durchführung der dazu erforderlichen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen (WU) zu erleichtern.[68]

Gemäß Abschnitt E 2.2.2.4 der RBBau sind grundsätzlich folgende Beschaffungsvarianten (BV) bei der Planung einer Hochbaumaßnahme zu berücksichtigen:

- Neu-, Um- oder Erweiterungsbau im Eigenbau (Public Sector Comparator, PSC),
- Anmietung,
- Kauf,
- Leasing,
- Mietkauf,
- Öffentlich-Private Partnerschaft (ÖPP oder PPP).

Der Leitfaden vermittelt neben einem allgemeinen Grundverständnis der Beschaffungsvarianten das Grundwissen zu den finanzmathematischen Grundlagen zur Kapitalwertberechnung die Grundlagen zur Risikoanalyse und dem Ablauf einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung. Anhand eines Beispielprojektes werden alle sechs Beschaffungsvarianten exemplarisch durchkalkuliert. Ebenfalls wird dem Nutzer eine Einführung in das Thema Sensitivitätsanalyse und Nutzwertanalyse gegeben, um hiermit die einzelnen Ergebnisse zu hinterfragen.

Der Leitfaden soll sich mit den bereits vorhandenen Leitfäden und Anweisungen verzahnen, weicht aber in einigen Punkten erheblich von der Methodik der bereits vorhandenen Leitfäden

---

[65] Vergleiche hier Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder 2011
[66] Bundesinstitut für Bau 2012.
[67] Vgl. DU Diederichs Projektmanagement AG & Co. KG 2012, S. 1.
[68] DU Diederichs Projektmanagement AG & Co. KG 2012, S. 2.

ab. Hier ist insbesondere der Kostenbestandteil der Finanzierung zu nennen. Die Finanzierungskosten werden speziell bei den Varianten Kauf und Eigenrealisierung ausgeblendet, da die „Maßnahmen der öffentlichen Hand aus Haushaltsmitteln finanziert werden und daher keine gesonderte Fremdfinanzierung stattfindet“.[69] Da „diese Kosten lediglich bei privat finanzierten BV (z.B. Leasing, ÖPP) von Belang sind und […] bei der Untersuchung – genau wie bei der Endfinanzierung – aus der Sicht es privaten Bauherrn anhand aktueller FK-Zinssätze in Ansatz gebracht werden [müssen]“.[70] Hier stellt der Leitfaden zur Durchführung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei PPP-Projekten zutreffend klar, dass die Kosten der Haushaltsfinanzierung zumindest kalkulatorisch zu erfassen sind.[71] Hinsichtlich einiger Parameter der einzelnen Beschaffungsvarianten[72] setzt der Leitfaden sehr viel Erfahrung bei den jeweiligen Anwendern voraus. Dies kann dazu führen, dass aufgrund des umfassenden Betrachtungsumfangs Scheingenauigkeiten bei der Erstellung der ES-Bau geschaffen werden, die vor dem Hintergrund des Systems der haushaltsrechtlichen Veranschlagung von Baumaßnahmen nicht weiter zielführend sind.

Für die Durchführung der Variantenuntersuchung ist der Maßnahmenträger zuständig. Dies wird auf Bundesebene zukünftig i.d.R. die Bundesanstalt für Immobilienaufgaben sein. Bei der Untersuchung wird sie in baufachlichen Belangen von der Bauverwaltung unterstützt werden.[73]

3.7 Richtlinien und Leitfäden der Länder

Die Organisation des staatlichen Bauwesens in den Bundesländern hat sich seit dem Bestehen der Bundesrepublik Deutschland merklich gewandelt. Neben dem föderalen Charakter, der zur Entwicklung eigener Richtlinien und Dienstanweisungen zur Durchführung der Bauaufgaben der Länder[74] führte, entwickelt sich das staatliche Bauen derzeit immer mehr zum kaufmännisch und serviceorientierten Dienstleistungsbetrieb. Hier werden aus den klassischen Staatsbauämtern Landesbetriebe, die als Dienstleister für das staatliche Bauen auftreten.[75]

---

[69] DU Diederichs Projektmanagement AG & Co. KG 2012, S. 55.
[70] DU Diederichs Projektmanagement AG & Co. KG 2012, S. 37.
[71] Vgl. Land Nordrhein-Westfalen 2006, S. 25.
[72] Z.B. Risikokosten, positive Effekte Lebenszyklusansatz, Ansatz des Beschaffungshorizonts der unterschiedlichen BV.
[73] Vgl. DU Diederichs Projektmanagement AG & Co. KG 2012, S. 1.
[74] Vgl. Büttner und Schweitzer 2011, Seite 9 ff über die Entwicklung der Ländervorschriften
[75] In Sachsen der Staatsbetrieb Sächsisches Immobilien- und Baumanagement (SIB); in Hessen sogar zwei Landesbetriebe: Das Hessische Baumanagement (HBM) als Dienstleister zum Thema Bau und das Hessische Immobilienmanagemet (HI) als Dienstleister rund um das Betreiben der Immobilie.

Aus der Systematik der öffentlichen Haushalte und dem nahezu identischen Rahmen, der durch die Landeshaushaltsordnungen gesetzt wird, unterscheidet sich die Veranschlagung und Durchführung von Baumaßnahmen unwesentlich vom Verfahren nach RBBau und „überrascht“ allenthalben durch eine andere Nomenklatur. Exemplarisch werden hier die Regelungen der Länder Niedersachsen, Hessen, Sachsen, Brandenburg und Berlin betrachtet.

In Niedersachsen wird die „RLBau“ vom Ministerium der Finanzen „erarbeitet und herausgegeben. Hierbei wird besonders Wert darauf gelegt, dass eine möglichst große Übereinstimmung mit den „Richtlinien für die Durchführung von Bauaufgaben des Bundes“ (RBBau) bewahrt wird.“[76]

Das Land Brandenburg verwendet ebenfalls die RBBau, diese wird jedoch als RLBau bezeichnet.[77] Kleinere Abweichungen ergeben sich in der Terminologie. Die ES-Bau heißt hier „HU-Bau"[78] und die EW-Bau „AFU-Bau“.[79]

Hessen hingegen arbeitet gemäß der DA-Bau[80] für landeseigene Bauten und wendet bei Baumaßnahmen, die für den Bund übernommen werden, die RBBau an.[81]

Deutlich detaillierter als der Bund beschreiben jedoch einige Länder in den VV zu § 7 LHO die Anforderungen, die an die Durchführung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen zu stellen sind.

So stellen z. B. die Verwaltungsvorschriften des Sächsischen Staatsministeriums der Finanzen zur Sächsischen Haushaltsordnung (VwV-SäHO)[82] klar, wann und in welchem Umfang Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchgeführt werden müssen. Der Umfang der Ausführungen geht in seiner Darstellung und Tiefe weit über die VV zur BHO hinaus. Darüber hinaus wird die „Arbeitsanleitung Einführung in Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen“ gem. des Rundschreibens des BMF vom 12. Januar 2011 ausdrücklich Bestandteil der VwV-SäHO und ist entsprechend anzuwenden.[83]

Einen ähnlichen Weg geht das Land Brandenburg: Für Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen gilt das Rundschreiben des Bundesministeriums der Finanzen vom 31. August 1995 – II A 3 – H

---

[76] Der Präsident des Niedersächsischen Landtags 2010.
[77] Vgl. Land Brandenburg 1992.
[78] Haushaltsunterlage Bau.
[79] Ausführungsunterlage Bau.
[80] Dienstanweisung Bau.
[81] Hessisches Baumanagement
[82] Zuletzt geändert am 01.01.2012.
[83] Vgl. B 12.1 VwV-SäHO zu § 7 SäHO.

1005 – 23/95 – (Anlage) entsprechend[84]. Darüber hinaus ist für Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei PPP-Projekten der "Leitfaden - Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei PPP-Projekten" anzuwenden.[85]

In Berlin wurde 2007 der Leitfaden für Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei der Vorbereitung, Planung und Durchführung von Baumaßnahmen von der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung als Anhang zur ABau[86] herausgegeben, der neben den haushaltsrechtlichen Grundlagen und den unterschiedlichen Verfahren für Wirtschaftlichkeitsrechnungen Beispiele und Arbeitshilfen für die Durchführung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen für die Bauverwaltungen liefert.

Deutlich wird, dass die Länder neben Leitfäden für die Durchführung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen auch klare und bindende Anweisungen an die durchführenden Verwaltungen geben und so die formalen Anforderungen für die Durchführung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen höher setzen.

3.8 Zwischenfazit zu den Arbeitsmaterialien zu Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen

§ 7 BHO setzt den Rahmen, den es mit Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen zu füllen gilt. Dass dieser Rahmen nicht immer optimal gefüllt wird, haben die Ausführungen in Kapitel 2 gezeigt. Sicherlich liegt ein Grund in der besonderen Komplexität des Bauens, handelt es sich hier immer um eine standortgebundene, prototypische Einzelfertigung, die von einem großen Maß an Unsicherheit geprägt ist. Aber gerade diese Unsicherheit gilt es mit geeigneten Instrumentarien zu identifizieren und bestmöglich zu quantifizieren. Das wesentliche Instrumentarium ist die Durchführung einer angemessenen Wirtschaftlichkeitsuntersuchung. Wie im Kapitel 3 gezeigt, gibt es für den Bereich des öffentlichen Hochbaus hierzu ein unterschiedlich stark formalisiertes Rüstzeug. Jedoch fallen bzgl. der Anwendung dieses Instrumentariums Theorie und Wirklichkeit auseinander.

Obwohl genügend Leitfäden oder Muster existieren, die die prinzipiellen und konzeptionellen Anforderungen an Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen anschaulich darstellen, gestaltet sich deren Einsatz in der Praxis offenbar schwierig.

---

[84] Vgl. VV 2.5 zu § 7 LHO.
[85] Vgl. VV 2.6 zu § 7 LHO.
[86] Allgemeine Anweisung für die Vorbereitung und Durchführung von Bauaufgaben Berlins.

Auch scheinen die Anforderungen der Länder an die Durchführung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen formal höher gesetzt zu sein als auf Bundesebene. Da die Länder jedoch die Baumaßnahmen des Bundes nach dessen Maßgaben umsetzen, bleiben die Defizite die gleichen wie bereits in Kapitel 2 herausgearbeitet.

Das BMVBS hat die RBBau in Abschnitt E 2.2.22.9 dahingehend ergänzt[87], dass nunmehr zwingend bei der Durchführung von Baumaßnahmen ein ÖPP-Eignungstest durchzuführen ist, so die Nichteignung des Projektes für ein ÖPP nicht offensichtlich ist. Sollte die ÖPP-Eignung gegeben sein, ist gemäß Leitfaden „Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei PPP-Projekten“ eine entsprechende Wirtschaftlichkeitsuntersuchung durchzuführen. Im Rahmen des einheitlichen Liegenschaftsmanagements des Bundes wird dies zukünftig durch die BImA durchgeführt werden.Es bleibt abzuwarten, ob dadurch die Qualität von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen zunehmen wird.

Festzustellen ist, wie bereits in den Kapiteln 1 und 2 zitiert, dass die Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen im Zuge von Hochbaumaßnahmen überwiegend nicht oder aber unzureichend durchgeführt werden. Da das entsprechende Bewusstsein zur Notwendigkeit von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen anscheinend nur gering ausgeprägt ist und darüber hinaus Bauvorhaben trotz unvollständiger Unterlagen gem. § 24 BHO (vgl. Kapitel 2.2, § 24 BHO: Baumaßnahmen, größere Beschaffungen, größere Entwicklungsvorhaben) dennoch haushaltsrechtlich anerkannt und veranschlagt werden, stellt sich die Frage, ob es überhaupt zielführend ist, immer wieder neue Anleitungen zur Durchführung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen zu erstellen oder besser auf die Einhaltung der haushaltsrechtlichen Regelungen zu achten.

Unerfreulich ist, dass sich diese Mängel weitgehend der öffentlichen Wahrnehmung und Kritik entziehen.

[87] Eingeführt mit Erlass des BMVBS vom 15. Dezember 2011 -B 10 - 8111.1/0.

4 Zusammenfassung und Schlussfolgerung

Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen im Allgemeinen und beim Hochbau im Speziellen stellen ein sinnvolles Planungsinstrument bei der Beurteilung von Investitionsentscheidungen dar. Sie eignen sich nicht nur als Hilfsmittel bei der Findung und Begründung einer wirtschaftlichen Umsetzungsvariante eines Investitionsvorhabens, sie bilden darüber hinaus auch die Grundlage für ein effizientes Projektcontrolling und Vertragsmanagement. Gerade bei langfristigen Beschaffungsvorhaben ist dies erforderlich.[88]

Beim Handeln der öffentlichen Hand stellen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen keinen Selbstzweck dar, sondern sind zwingend im Rahmen einer sparsamen und wirtschaftlichen Haushaltsführung vorgeschrieben. Leider wird im Bereich des öffentlichen Hochbaus des Bundes nicht die geforderte Sorgfalt angewendet. Die grundlegenden Prinzipien bei der Durchführung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen werden oft nicht beachtet, was im Ergebnis dazu führt, dass, so überhaupt Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen im Sinne des § 7 BHO durchgeführt werden, diese oft fehlerhaft sind. Hieraus resultieren vermeidbare Mehrbelastungen des Bundeshaushalts.

Das durch BHO und RBBau bei Hochbaumaßnahmen vorgegebene Veranschlagungsverfahren wird oftmals nicht ordnungsgemäß angewendet, was letztendlich dazu führt, dass Hochbaumaßnahmen eigentlich nicht hätten veranschlagt und durchgeführt werden dürfen. Aber auch bei ordnungsgemäßer Befolgung der Systematik der haushaltsrechtlichen Anerkennung von Hochbaumaßnahmen stellt sich die Frage, ob eine über den Lebenszyklus geplante und kostenmäßig optimierte Baumaßnahme als wirtschaftlichste Beschaffungsvariante überhaupt realisierbar ist.

Wie in der vorliegenden Arbeit gezeigt, weist das Veranschlagungsverfahren bei der Entwicklung und Umsetzung einer Hochbaumaßnahme strukturelle Defizite auf. Der eigentliche Regelungskreislauf der RBBau wird aufgrund fehlender Datengrundlagen durchbrochen. Das Auseinanderfallen der Planungs- und Kostenverantwortlichkeit und die fehlende Tiefe der Eigenleistungen der Hochbauverwaltungen führen zu einer weiteren Subdelegation der Verantwortung. Die Anforderungen an einen umfassenden Planungsansatz bleiben hierbei auf der Strecke.

Das (altbekannte) Konzept der Lebenszykluskostenoptimierung wird durch den Leitfaden für nachhaltiges Bauen und das Bewertungssystem Nachhaltiges Bauen für Bundesgebäude neu

[88] Vgl. Neunzehn 2011.

belebt und in Erinnerung gerufen. Es scheint aber fraglich, ob die aufgezeigten systemischen Schwächen damit überwunden werden können, oder ob diese durch einen zusätzlichen Planungs- und vor allem Dokumentationsaufwand nicht noch verstärkt werden.

Um dem Ziel einer wirtschaftlichen und sparsamen Verwendung von Haushaltsmitteln bei der Durchführung von Hochbaumaßnahmen gerecht werden zu können, sollte daher das Veranschlagungsverfahren gemäß der RBBau dahingehend optimiert werden, dass entweder die Planungstiefe bei der Ausarbeitung der ES-Bau verbessert wird oder aber verpflichtend eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung, die die Lebenszykluskostenoptimierung berücksichtigt, durchweg durch das gesamte Veranschlagungsverfahren begleitend geführt werden muss. Ein weiterer Ansatz wäre die Dokumentation der Verantwortlichkeit bei Änderungen der Planung, die Einfluss auf die späteren Lebenszykluskosten haben. Dies hat sich insbesondere bei ÖPP-Projekten im kommunalen Bereich bewährt. Werden hier im Vergabeverfahren die Verdingungsanlagen durch den Auftraggeber geändert, werden die daraus resultierenden Kostenänderungen der jeweiligen Bieter, die i.d.R. die Verantwortung über die Lebenszykluskosten während der Vertragslaufzeit tragen, unmittelbar der ausschreibenden Stelle ausgewiesen. Dies führt dazu, dass sich die Änderungswünsche des öffentlichen Auftraggebers insbesondere während der Bauphase stark verringern.

Um letztendlich eine belastbare Aussage hinsichtlich der sparsamen und wirtschaftlichen Verwendung von Haushaltsmitteln bei Hochbaumaßnahmen treffen zu können, insbesondere auch hinsichtlich der Nutzung alternativer Beschaffungsvarianten bei der Durchführung von Baumaßnahmen, scheint letztendlich derzeit nur ein höherer Planungsgrad bei der Aufstellung der ES-Bau zielführend zu sein, der den Erfordernissen einer Lebenszykluskostenbetrachtung angemessen ist und von einer entsprechend aussagekräftigen Wirtschaftlichkeitsuntersuchung begleitet wird. Ebenso sollten die hier ermittelten Kosten(-ansätze) konsequent fortgeschrieben werden. Insbesondere von der verpflichtenden Prüfung der PPP-Eignung bei großen Baumaßnahmen mit einem entsprechend hohen Anteil von gebäudenahen Dienstleistungen über die Nutzungsdauer, könnte hier ein entsprechender Impuls ausgehen. Ob die derzeitigen Bestrebungen des Bundes in diese Richtungen den gewünschten Effekt bringen, bleibt abzuwarten und ist entsprechend auszuwerten.

Sicherlich sollten weiterhin Schwerpunktprüfungen des BRH auf die Einhaltung der haushaltsrechtlichen Vorgaben beim öffentlichen Bauen erfolgen. Leider bleibt auch die öffentliche Wahrnehmung über vermeidbare Mehrausgaben weit hinter deren Auswirkungen zurück.

5 Literaturverzeichnis

Bundesanstalt für Immobilienaufgaben:
Die Aufgaben der BImA | Bundesanstalt für Immobilienaufgaben. Hg. v. Bundesanstalt für Immobilienaufgaben. Online verfügbar unter http://www.bundesimmobilien.de/723509/unternehmen_aufgaben, zuletzt geprüft am 10.02.2013.

Bundesinstitut für Bau, Stadt-und Raumforschung (2009):
BBSR Auftragsforschung: Leitfaden Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei der Vorbereitung und Durchführung von Hochbaumaßnahmen des Bundes. Hg. v. Stadt-und Raumforschung Bundesinstitut für Bau. BBR. Online verfügbar unter http://www.bbr.bund.de/nn_112742/BBSR/DE/FP/ZB/Auftragsforschung/3Rahmenbedingungen/2009/LeitfadenWirtschaftlichkeit/01__start.html, zuletzt aktualisiert am 31.03.2009, zuletzt geprüft am 28.02.2013.

Bundesinstitut für Bau, Stadt-und Raumforschung (2012):
BBSR Auftragsforschung. Leitfaden Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen (WU) bei der Vorbereitung von Hochbaumaßnahmen des Bundes. Hg. v. Stadt-und Raumforschung Bundesinstitut für Bau. BBR. Online verfügbar unter http://www.bbsr.bund.de/cln_032/nn_112742/BBSR/DE/FP/ZB/Auftragsforschung/3Rahmenbedingungen/2009/LeitfadenWirtschaftlichkeit/03__ergebnisse.html, zuletzt aktualisiert am 17.09.2012, zuletzt geprüft am 16.12.2012.

Bundesministerium für Finanzen (31.08.1995):
Arbeitsanleitung Einführung in Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen. Fundstelle: RdSchr. d. BMF vom 31. August 1995 - II A 3 - H 1005 - 23/95 GMBI 1995, S. 764.

Bundesministerium für Finanzen (2008):
Das System der öffentlichen Haushalte. Unter Mitarbeit von Thomas Knörzer. Hg. v. BMF. Berlin. Online verfügbar unter http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Oeffentliche_Finanzen/Bundeshaushalt/Haushaltsrecht_und_Haushaltssystematik/das-system-der-oeffentlichen-haushalte-anl.pdf?__blob=publicationFile&v=3, zuletzt geprüft am 28.02.2013.

Bundesministerium für Finanzen (12.01.2011):
Arbeitsanleitung Einführung in Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen, vom 12.01.2011. Fundstelle: GZ II A 3 - H 1012-10/08/10004 DOK 2011/0016585.

Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau (1988):
Arbeitshinweise zu Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen im Rahmen der Richtlinien für die Durchführung von Bauaufgaben des Bundes im Zuständigkeitsbereich der Finanzbauverwaltungen RBBauWU. RBBauWU. Fundstelle: Ministerilblatt Z4759A.

Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung:
PPP-Projektdatenbank: Projektsuche. Hg. v. Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau. Online verfügbar unter http://www.ppp-projektdatenbank.de/, zuletzt geprüft am 22.04.2012.

Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung:
Richtlinien für die Durchführung von Bauaufgaben des Bundes RBBau. RBBau.

Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (08.10.2008):
Gemeinsame Grundsätze für die Wahrnehmung der Bauangelegenheiten des Bundes durch die Länder sowie für die Verwaltungskostenerstattung durch den Bund - Gemeinsame Grundsätze 2008.

Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (2011):
Leitfaden für Nachhaltiges Bauen.

Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (03.03.2011):
Einführungserlass des Leitfadens Nachhaltiges Bauen, Not.-Nr.: 2010/554/D.

Bundesrechnungshof:
Bemerkungen des Bundesrechnungshofes 2007 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes (einschließlich der Feststellungen zur Jahresrechnung). Bonn: Bundesrechnungshof.

Bundesrepublik Deutschland (1988):
Ministerialblatt des Bundesministers der Finanzen und des Bundesministers für Wirtschaft 39. (Nr.7), S. 169–238.

Büttner, Claudia; Schweitzer, Eva (2011):
Kommentierte Synopse zur Kunst am Bau bei Bund und Ländern. Berlin: BMVBS (BMVBS-Online-Publikation, 2011,05). Online verfügbar unter http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:101:1-201102243133.

Cablitz, Regina; Jacob, Dieter; Neunzehn, Dirk:
PPP-Vertragsmanagement und Vertragscontrolling. In: Martin Weber (Hg.): Public Private Partnership. Jahrbuch 2011, S. 161–164.

Der Präsident des Bundesrechnungshofes (2009):
Chancen zur Entlastung und Modernisierung des Bundeshaushalts. Empfehlungen des Präsidenten des Bundesrechnungshofes als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung zur Verbesserung der Rechtsetzung und der Pflege des Normenbestandes. Bonn.

Der Präsident des Niedersächsischen Landtags (2010):
Niedersächsischer Landtag, Drucksache 16/3153. Hannover, zuletzt aktualisiert am 10.12.2010, zuletzt geprüft am 22.10.2012.

DU Diederichs Projektmanagement AG & Co. KG (2012):
Leitfaden WU Hochbau. Leitfaden Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen (WU) bei der Vorbereitung von Hochbaumaßnahmen des Bundes. Hg. v. Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung, zuletzt geprüft am 15.12.2012.

Hauptverband der Deutschen Bauindustrie:
Öffentlicher Hochbau – ÖPP-Plattform, Öffentlich Private Partnerschaften. Hg. v. Hauptverband der Deutschen Bauindustrie. Online verfügbar unter http://www.oepp-plattform.de/projektdatenbank/offentlicher-hochbau/, zuletzt geprüft am 22.04.2012.

Jacob, Dieter; Winter, Christoph; Stuhr, Constanze (2003):
PPP bei Schulbauten - Parameter für einen Public Sector Comparator. 1. Aufl. Freiberg: TU Bergakademie Freiberg.

Land Nordrhein-Westfalen, Finanzministerkonferenz (2006):
Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei PPP-Projekten. Düsseldorf.

Neunzehn, Dirk (2011):
Vertragsmanagement und Projektcontrolling bei PPP-Projekten als Steuerungsinstrument der öffentlichen Hand. In: *ibr Informationen Bau-Rationalisierung, Magazin der RG-Bau im RKW* 40. Jahrgang (4), S. 12–13.

Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder (2011):
Gemeinsamer Erfahrungsbericht zur Wirtschaftlichkeit von ÖPP-Projekten. Wiesbaden.

Rechnungshof Baden-Württemberg (2009):
Wirtschaftlichkeitsanalyse von ÖPP-Projekten der ersten und zweiten Generation bei Hochbaumaßnahmen des Landes. Az.: V-1208HB-0602.14 Beratende Äußerung nach § 88 Abs. 2 Landeshaushaltsordnung. Karlsruhe.

Rotermund, Uwe; Gerdes, Gina; Hülsmann, Mario (Hg.) (2011):
fm-benchmarking Bericht 20102011. Vergleichen Sie Ihre Immobilienkennzahlen. Unter Mitarbeit von Mario Hülsmann. Höxter: Prof. Uwe Rotermund Ingenieurgesellschaft.

Sächsisches Staatsministerium der Finanzen - Referat Presse- und Öffentlichkeitsarbeit (2013):
Finanzen. Der Sächsische Doppelhaushalt. Hg. v. Sächsisches Staatsministerium der Finanzen. Online verfügbar unter http://www.finanzen.sachsen.de/952.html, zuletzt aktualisiert am 06.02.2013, zuletzt geprüft am 10.02.2013.

Schork, Andreas (2009):
RBBau Schulungspapier. Hg. v. Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung. BMVBS. Online verfügbar unter http://www.afsh.de/AFSH/DE/Arbeitshilfen/Planen_Vergabe/2009_rbbau_schulungspapier__blob=publicationFile.pdf.

List of Working Papers of the Faculty of Economics and Business Administration,
Technische Universität Bergakademie Freiberg.

2006

06/1 Michael Nippa, Jens Grigoleit, Corporate Governance ohne Vertrauen? Ökonomische Konsequenzen der Agency-Theorie, Januar.

06/2 Tobias Henning, Pamela Mueller, Michael Niese, Das Gründungsgeschehen in Dresden, Rostock und Karlsruhe: Eine Betrachtung des regionalen Gründungspotenzials, Januar.

06/3 Dorothea Schäfer, Dirk Schilder, Informed Capital in a Hostile Environment – The Case of Relational Investors in Germany, Januar.

06/4 Oleg Badunenko, Michael Fritsch, Andreas Stephan, Allocative Efficiency Measurement Revisited – Do We Really Need Input Prices? Januar.

06/5 Diana Grosse, Robert Ullmann, Enrico Weyh, Die Führung innovativer Teams unter Berücksichtigung rechtlicher und psychologischer Aspekte, März.

06/6 Silvia Rogler, Vergleichbarkeit von Gesamt- und Umsatzkostenverfahren – Auswirkungen auf die Jahresabschlussanalyse, März.

06/7 Michael Fritsch, Dirk Schilder, Does Venture Capital Investment Really Require Spatial Proximity? An Empirical Investigation, März.

06/8 Michael Fritsch, Viktor Slavtchev, Measuring the Efficiency of Regional Innovation Systems – An Empirical Assessment, März.

06/9 Michael Fritsch, Dirk Schilder, Is Venture Capital a Regional Business? The Role of Syndication, Mai.

06/10 Carsten Felden, Heiko Bock, André Gräning, Lana Molotowa, Jan Saat, Rebecca Schäfer, Bernhard Schneider, Jenny Steinborn, Jochen Voecks, Christopher Woerle, Evaluation von Algorithmen zur Textklassifikation, Mai.

06/11 Michael Fritsch, Michael Stützer, Die Geografie der Kreativen Klasse in Deutschland, Juni.

06/12 Dirk Schilder, Public Venture Capital in Germany – Task Force or Forced Task?, Juni.

06/13 Michael Fritsch, Pamela Müller, The Effect of New Business Formation on Regional Development over Time: The Case of Germany, Juli.

06/14 Tobias Henning, Holger Graf, Public Research in Regional Networks of Innovators: A Comparative Study of Four East-German Regions, August.

06/15 Michael Fritsch, Viktor Slavtchev, Universities and Innovation in Space, August.

06/16 Christiane Laumann, Could Languages of the same Language Families Reflect a Similar Culture?, August.

06/17 Francisco Caudillo Sanchez, Is Information and Communication Technology (ICT) the Right Strategy for Growth in Mexico?, November.

2007

07/1 Dieter Jacob, Conny Berger, Vorschläge für den Einstieg in einen umsatzsteuerlichen Refund bei PPP-Inhabermodellen, Januar.

07/2 Michael Nippa, Doreen Wienhold, Sascha Piezonka, Vom klassischen Produktgeschäft zum Lösungsgeschäft - Implikationen für eine Neugestaltung des Vergütungssystems im Vertrieb, Juni.

07/3 Dirk Schilder, Venture Capital Syndicate Networks - The Determinants of Interconnectedness, März.

07/4 Jürgen Brüggemann, Dieter Jacob (Hrsg.), Ökonomische Fragen des Flächenrecyclings – Entwurf Arbeitspapier des Arbeitskreises Flächenrecycling, Gesellschaft für Immobilienwirtschaftliche Forschung gif e.V., September.

2008

08/1 Dieter Jacob, Dirk Neunzehn, Thilo Uhlig, Qualitative und quantitative Risikoverteilung und die Lösung von Schnittstellenproblemen bei der Umstrukturierung von Kliniken mit Hilfe von PPP, September.

2009

09/1 Marko Schmidt, Jens Grigoleit, Michael Nippa, Die Auswirkungen der Unternehmenstransparenz auf den Erfolg börsennotierter Kapitalgesellschaften in Deutschland – Eine Darstellung des aktuellen Forschungsstands, Februar.

2011

11/1 Carsten Felden, Claudia Koschtial, Interuniversitäres Doktorandenseminar Wirtschaftsinformatik unter Beteiligung der Universitäten Freiberg, Halle, Leipzig, Jena, Dresden und Chemnitz an der TU Bergakademie Freiberg, Dezember 2010.

11/2 Michael Nippa, Ulrich Pidun, Harald Rubner, Concept and Tools of Corporate Portfolio Management – State-of-the Art of the Academic Debate. *Veröffentlicht unter dem Titel: Corporate Portfolio Management: Appraising Four Decades of Academic Research' in: Academy of Management Research, 25(2011)4, 50 - 66.*

11/3 Alexander Nemeth, Michael Nippa, Revisiting Research on IJV Exit - More Questions than Answers, Dezember.

2012

12/1 Bruno Schönfelder, Vom Lohn des Wartens und vom Preis der Hast. Anmerkungen zu einer aktivistischen Klimapolitik, September.

12/2 Alexander Nemeth, A Framework of International Joint Ventures Exit – A Resource Dependence and Learning Perspective, November.

12/3 Stephan Rohleder, Silvia Rogler, Notwendigkeit der Ausschüttungssperre des § 268 Abs. 8 HGB – Eine empirische Untersuchung der Einzelabschlüsse der DAX 30 Unternehmen, November.

2013

13/1 Sebastian Schönhaar, Uncovering business portfolio transformation processes: Development of a metric to measure and quantify business portfolio transformations, Januar.