

Hinweise für die Ausgestaltung einer Richtlinie für Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen in der Sozialversicherung

1. Rechtliche Grundlagen und Anwendungsbereich

1.1 Rechtliche Grundlagen

Gem. § 69 Abs. 2 SGB IV sind bei der Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplanes des/der [Träger] die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu beachten. Zur Prüfung der wirtschaftlichen Vorteilhaftigkeit einer Maßnahme ist das Instrument der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung anzuwenden (§ 69 Abs. 3 SGB IV).

Inhaltlich orientieren sich diese Hinweise sowohl an der „Rahmenrichtlinie für Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen in der Deutschen Rentenversicherung“ als auch an den „Anforderungen an Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen finanzwirksamer Maßnahmen nach § 7 Bundeshaushaltsordnung“ des Bundesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung sowie an den Verwaltungsvorschriften für die Erstellung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen in der Bundesverwaltung (VV zu § 7 BHO).

1.2 Anwendungsbereich

Die Regelung des § 69 Abs. 3 SGB IV umfasst alle finanzwirksamen Maßnahmen, die von dem/der [Träger] im Rahmen der Selbstverwaltung durchgeführt werden, sofern diese nicht dem Grunde und der Höhe nach durch Gesetz oder durch die Satzung¹ vorgeschrieben bzw. vorgesehen sind (Leistungserbringung). Zu finanzwirksamen Maßnahmen gehören z.B.:

- Investitionen und Instandhaltungsmaßnahmen,
- Inanspruchnahme von Dienstleistungen Dritter (z.B. Beratungsdienstleistungen),
- Übertragung/Rückübertragung von Aufgaben an Dritte bzw. von Dritten (Out-/Insourcing),
- Organisatorische Maßnahmen (z.B. Prozessoptimierung),
- Beschaffung von Vermögensgegenständen.

¹ Sofern der Satzungsregelung angemessene, grundsätzliche Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen zu Grunde liegen

2. Durchführung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen

2.1 Ziele und Funktionen

Mit der Durchführung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen soll der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit in der Form umgesetzt werden, dass die Kosten und der Nutzen aller Handlungsoptionen einer Maßnahme miteinander verglichen werden, um hierdurch die wirtschaftlich vorteilhafteste Lösung zu wählen.

Insofern erfüllen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen eine Auswahlfunktion. Darüber hinaus werden die für die zu treffende Entscheidungen maßgeblichen Faktoren dokumentiert, wodurch das Verwaltungshandeln transparent wird. Die Dokumentationsfunktion erfüllt zudem den Zweck, Erfahrungen zu sammeln und dadurch die Qualität zu verbessern.

2.2 Angemessenheit

Bei der Durchführung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen ist die nach den Erfordernissen des Einzelfalles einfachste und wirtschaftlichste Methode anzuwenden. Dabei soll die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung bezüglich Methodik und Aufwand in einem angemessenen Verhältnis zu der Finanzwirksamkeit der Maßnahme stehen.

Der Aufwand wird im Wesentlichen durch die Komplexität der Aufgabe, das damit verfolgte Ziel, den Finanzbedarf sowie die Auswirkungen und Abhängigkeiten der betrachteten Maßnahme bestimmt.

Näheres hierzu (insbesondere zur Festlegung der zu wählenden Berechnungsmethode) ist ggf. in einer ergänzenden Dienst- oder Arbeitsanweisung zu regeln.

2.3 Anzuwendende Methode

Die anzuwendende Methode bestimmt sich nach

- der Art der Maßnahme,
- dem mit der Maßnahme verfolgten Ziel und
- den mit der Maßnahme verbundenen Auswirkungen.

Grundsätzlich sind Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen einzelwirtschaftlich (die den Träger betreffenden Auswirkungen) ausgerichtet. Sofern die mit der Maßnahme verbundenen

(finanziellen) Auswirkungen auch andere Sozialversicherungsträger betreffen (z.B. bei Kooperation mehrerer Träger im Rahmen einer Arbeitsgemeinschaft o.ä.) bzw. von fundamentaler wirtschaftlicher Bedeutung sind, sollen trägerübergreifende Betrachtungen ergänzend herangezogen werden. Je nach Maßnahme sind folgende Methoden anzuwenden:

- einzelwirtschaftliche Verfahren
 - o monetäre Verfahren
 - Vergleich von Preisinformationen (Angebotsvergleich)
 - Kostenvergleichsrechnung
 - Amortisationsrechnung
 - Kapitalwert- oder Barwertmethode
 - Interne Zinsfuß-Methode
 - o nicht-monetäre Verfahren
 - Nutzwertanalyse
- (träger-) übergreifende Verfahren
 - o Kosten-Nutzen-Analyse

Für die Untersuchung der Wirtschaftlichkeit finanzwirksamer Maßnahmen ist in jedem Fall eine monetäre Bewertung unter Einbeziehung aller anfallenden Ausgaben und Aufwendungen vorzunehmen. Dieses Bewertungsverfahren kann mit einer nicht-monetären Bewertung kombiniert werden (Ausnahme: Bei Maßnahmen von großer finanzieller Bedeutung ist ein Angebotsvergleich allein nicht ausreichend). Eine nicht-monetäre Bewertung ohne Quantifizierung der Kosten ist im Regelfall nicht ausreichend.

Näheres hierzu ist in einer ergänzenden Dienst- oder Arbeitsanweisung zu regeln.

2.4 Betrachtungszeitraum

Bezüglich der Festlegung des für die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung relevanten Zeithorizonts (Betrachtungszeitraum) sind folgende Aspekte zu berücksichtigen:

- Die mit der Maßnahme verfolgten Ziele sind innerhalb des Betrachtungszeitraums erreichbar. Bei Daueraufgaben ist ein angemessen repräsentativer und ökonomisch sinnvoller Zeitraum zu wählen (z.B. Innovations- oder Produktlebenszyklen).
- Der Betrachtungszeitraum muss eine hinreichend belastbare Prognose ermöglichen. Bei Unsicherheit sind getroffene Annahmen sowie die Umstände, die zu diesen geführt haben, zu dokumentieren.

- Die zu erwartenden finanziellen Auswirkungen der zu beurteilenden Maßnahme sind für den gewählten Betrachtungszeitraum quantifizierbar und somit transparent darstellbar.
- Der gewählte Betrachtungszeitraum gilt für alle Handlungsoptionen gleichermaßen.
- Der Aufwand zur Ermittlung der notwendigen Daten steht in einem angemessenen Verhältnis zu deren Belastbarkeit und dem mit der Maßnahme verfolgten Ziel.

2.5 Kosten

Zur Durchführung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen sind folgende Kosten und Aufwendungen zu ermitteln:

- Personalkosten,
- Sachkosten und
- Kapitalkosten.

Zur Ermittlung der Personalkosten sind im Hinblick auf den mit der Erhebung trägerspezifischer Werte verbundenen Aufwand möglichst Pauschalwerte heranzuziehen. Grundsätzlich sind hierbei die Personalkostensätze des BMF für nachgeordnete Bundesbehörden² analog anzuwenden, sofern nicht trägerspezifische Besonderheiten – z.B. aufgrund tariflicher Regelwerke – hiervon Abweichungen erfordern. Neben dem Entgelt bzw. den Bezügen je Vergütungs- bzw. Besoldungsgruppe sind in derartigen Fällen hierbei ebenfalls Ansätze für Altersversorgung, Beihilfen, Sozialversicherungsbeiträge sowie Sonderzahlungen zu berücksichtigen.

Zu den Sachkosten zählen Betriebskosten (Verbrauchsgüter, Instandhaltung, Instandsetzung und Wartung) sowie Kosten des Arbeitsplatzes. Die Kosten für einen Arbeitsplatz werden als Pauschalbetrag³ angesetzt, sofern es sich um einen „normalen“ Büroarbeitsplatz handelt.

Kapitalkosten sind die Summe aus Abschreibungen und kalkulatorischen Zinsen.

Abschreibungen stellen den Werteverzehr durch Wertminderung dar und sind daher Aufwendungen. Der auf ein Jahr entfallende Bruchteil geht als Abschreibungsbetrag in die jährliche Kostenberechnung ein. Es gelten die nach den Rechnungslegungsbestimmungen festgelegten Abschreibungssätze⁴. Alternativ können die Abschreibungssätze nach AfA (Absetzung für Abnutzung) berechnet werden.

² Fundort: <http://www.bundesfinanzministerium.de>, Öffentliche Finanzen, Suchbegriff: Personalkostensätze

³ Vgl. Fußnote 2

⁴ Vgl. § 11 Abs. 3 SVRV, § 34 Abs. 6 bis 9 SRVwV i.V.m. den Bestimmungen des jeweiligen Kontenrahmens

Kalkulatorische Zinsen sind die Kosten für die Bereitstellung des für die Realisierung der Maßnahme notwendigen Kapitals (unabhängig von der Mittelherkunft). Als Zinssatz ist grundsätzlich der vom BMF veröffentlichte Kalkulationszinssatz⁵ zu Grunde zu legen.

Sofern in den vorgenannten Ausführungen die Anwendung von Pauschalwerten vorgegeben wird, können in begründeten Fällen stattdessen reale Werte angesetzt werden. Die Gründe hierfür sind jedoch zu dokumentieren.

Näheres hierzu ist in einer ergänzenden Dienst- oder Arbeitsanweisung zu regeln.

2.6 Dokumentation

Sämtliche Berechnungen sowie die diesen zugrundeliegenden Werte und Annahmen sind so zu dokumentieren, dass sowohl die Entscheidungsträger als auch ein sachverständiger Dritter diese in einem angemessenen Zeitraum nachvollziehen können.

3. Phasen der Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen

Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen sind durchzuführen

- in der Planungsphase,
- in der Realisierungsphase,
- zur Erfolgskontrolle,

jeweils aufbauend auf den Ergebnissen der vorherigen Phase. Dabei sind Abweichungen zur vorherigen Phase sowie die Gründe hierfür zu dokumentieren.

4. Aufbau von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen

Im Rahmen von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen sollen die folgenden Aspekte behandelt werden:

(a) Ist-Analyse unter Berücksichtigung aktueller bzw. absehbarer Entwicklungen
(Problemdarstellung)

(b) Darstellung des Soll-Zustandes (Zielformulierung)

Das Ziel ist hinreichend konkret und vollständig zu beschreiben, ohne dass eine Lösungsalternative vorweg genommen wird. Dabei ist darauf zu achten, dass das

⁵ Vgl. Fußnote 2

Ziel innerhalb eines angemessenen Zeitraumes mit der geplanten Maßnahme erreicht werden kann.

- (c) Darstellung und Beschreibung der Handlungsoptionen (inkl. der Option, den Status Quo beizubehalten)

Es sind alle möglichen Handlungsoptionen zu ermitteln, die die Erreichung des Ziels gewährleisten, rechtlich zulässig und realisierbar sind.

- (d) Verbale und quantitative Darstellung der Risiken jeder der möglichen Handlungsoptionen

Die quantitative Darstellung der Risiken (bewertetes Risiko) erfolgt durch Multiplikation der Eintrittswahrscheinlichkeit mit dem bei Eintritt möglichen Schaden.

- (e) Monetäre Wirtschaftlichkeitsberechnung für jede Handlungsoption über den gesamten Betrachtungszeitraum

- (f) Sofern angezeigt: Nutzenanalyse

- (g) Ergebnis unter Würdigung der vorgenannten Punkte inkl. Empfehlung für den/die Entscheidungsträger

- (h) Sofern angezeigt: Ableitung von quantitativen Kriterien zur Erfolgskontrolle (aus den Zielen bzw. hieraus abzuleitenden Indikatoren)

5. Zuständigkeit

Die Erstellung der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung obliegt grundsätzlich dem Bedarfsträger oder eines hierfür zuständigen Spezialbereichs in Abstimmung mit dem Bedarfsträger. Die Überprüfung auf Plausibilität erfolgt durch die mittelbewirtschaftende Stelle. Die hierfür notwendigen Kenntnisse und Fähigkeiten werden – sofern notwendig – durch entsprechende Fortbildungsmaßnahmen erworben und erweitert.

6. Konkretisierung

Die Einzelheiten zu den vorgenannten Punkten sind in schriftlicher Form zu konkretisieren und verbindlich zu regeln sowie den betroffenen Organisationseinheiten zur Verfügung zu stellen.