

Jens Wischhusen

**WiBe als Instrument für mehr Effizienz und Effektivität in
Bundesbehörden unter besonderer Berücksichtigung von
Qualitäts- und Dringlichkeitskriterien**

Ausarbeitung, vorgelegt im Master-Fernstudiengang
Sozialmanagement der Paritätischen Akademie -

Berlin, Oktober 2008

Inhalt:

1. Einleitung	3
1.1 Vorbemerkung.....	3
1.2 Ziele und Inhalte.....	3
2. Effizienz und Effektivität in Bundesbehörden	4
2.1 Begrifflichkeit.....	4
2.2 Effizienz und Effektivität als Faktoren in Organisationsuntersuchungen	6
2.3 Erweiterte Wirtschaftlichkeit	7
2.4 Kosten-/Nutzenanalysen in Bundesbehörden	7
2.5 WiBe als Instrument für Wirtschaftlichkeitsanalysen	8
3. Aufbau und Funktion der WiBe	9
3.1 Konzept der WiBe	9
3.2 Aufbau des Programms.....	10
3.3 Kosten-/Nutzenanalyse	12
3.4 Module der erweiterten Wirtschaftlichkeit.....	13
4. Aspekte der Anwendung	17
4.1 Herkunft und Verwendung der Zahlen	17
4.2 Festlegung von Dringlichkeits- und Qualitätskriterien	18
4.3 Objektivität des Ergebnisses	19
5. Schlussbetrachtung.....	21
Literaturverzeichnis	23
Abbildungsverzeichnis	
Abbildung 1: Projektphasenmodell.....	9
Abbildung 2: Kriterienmodule im Überblick	11
Abbildung 3: Kapitalwertermittlung.....	12
Abbildung 4: Beispiel für WiBe-D	14
Abbildung 5: Beispiel für WiBe-Q.....	15
Abbildung 6: Beispiel für WiBe-E	16
Abbildung 7: Gewichtung "Einhaltung gesetzlicher Vorgaben"	19

Abkürzungsverzeichnis

Abkürzung	Bedeutung
BHO	Bundeshaushaltsordnung
BMF	Bundesministerium für Finanzen
BMI	Bundesministerium des Innern
BRH	Bundesrechnungshof
BVA	Bundesverwaltungsamt
GG	Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland
IT	Informationstechnologie / EDV
KBSt	Koordinierungs- und Beratungsstelle der Bundesregierung für Informationstechnik in der Bundesverwaltung (Referat IT2 im Bundesministerium des Innern)
TU	Technische Universität
VV-BHO	Allgemeine Verwaltungsvorschrift zur BHO
WU	Wirtschaftlichkeitsuntersuchung

1. Einleitung

1.1 Vorbemerkung

Wirtschaftlichkeit ist ein Handlungsgrundsatz für die öffentliche Verwaltung. Dass es mit konservativer Sparsamkeit nicht getan, sondern eine Modernisierung der Behörden insgesamt gefordert ist, wurde erkannt und in Angriff genommen. Initiativen unter dem Motto „Moderner Staat – moderne Verwaltung“ machen deutlich, dass es neben Kostenoptimierung um die Qualität der Erledigung öffentlicher Aufgaben geht und insbesondere auch um „Bürgernähe“, worunter eine bessere Bereitstellung der Leistungen und höhere Transparenz zu verstehen ist. Zu nennen sind die Initiativen „BundOnline“ und „E-Government“, die das Ziel haben, die einzelnen Behörden mit dem nötigen Instrumentarium auszustatten oder genauer, diese bei der Einführung komplexer IT-Systeme, um die es zwangsläufig und vornehmlich geht, zu unterstützen.

Bekanntermaßen zeigen sich Behörden gegenüber Neuerungen jeglicher Art ziemlich resistent, sodass in anderen Zeithorizonten gedacht werden muss, als in der freien Wirtschaft. Nach Jahren erfolgreicher Arbeit besteht für die begleitenden Institutionen BMI, BVA und KBSt weiterhin Bedarf, auch neue Vorhaben anzustoßen.

Bestandteil dieser Betrachtung ist ein Instrument aus diesem Gesamtpaket. Die WiBe ist eine inzwischen etablierte Software, um Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen im Zusammenhang mit Investitionsvorhaben durchzuführen. Meine Fragestellung ist, inwieweit sich diese IT-Lösung für eine objektive Bewertung von Investitionsvorhaben der öffentlichen Verwaltungen tatsächlich eignet. Mehr, als darüber zu reflektieren, ist in so begrenzten Rahmen jedoch nicht möglich.

1.2 Ziele und Inhalte

Ausgehend davon, was Begriffe wie Wirtschaftlichkeit, Effizienz und Effektivität in Hinblick auf öffentliche Verwaltungsaufgaben überhaupt bedeuten, beschrei-

be ich im Folgenden die Einbindung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen in dieses Aufgabenfeld. Im dritten Abschnitt stelle ich die IT-Lösung WiBe als hierfür konzipiertes Instrument dar, um mich dann im 4. Abschnitt mit Aspekten der Objektivität unter der Maßgabe von Qualitäts- und Dringlichkeitskriterien zu befassen.

Kurz gesagt geht es somit um folgende Fragen:

- Was wird gemessen (und warum)? (Abschnitt 2)
- Wie wird gemessen? (Abschnitt 3)
- Erhöht die Betrachtung nach unterschiedlichen Kriterien die Objektivität einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung oder mindert sie diese? (Abschnitt 4)

2. Effizienz und Effektivität in Bundesbehörden

2.1 Begrifflichkeit

„Bisher ist es der Politik als dem Dienstherrn der Verwaltung nicht in ausreichendem Umfang gelungen, den Evolutionsprozeß der öffentlichen Verwaltung und des Dienstleistungsbereiches im Sinne der Leistungsorientierung zu beeinflussen.“¹ So zog Bertelsmann-Vorstand Reinhard Mohn 1994 Bilanz.

Er schreibt weiter: „Der Bürger erwartet von seinem Staat nicht nur das Einhalten von Verordnungen, sondern vielmehr eine sachgerechte und effiziente Dienstleistung. Diese Erwartungen können, wie wir erfahren haben, nicht mehr mit den konventionellen Verfahren der staatlichen Verwaltungstechnik befriedigt werden. Es ist deshalb unser Ziel, die Arbeitsweise im öffentlichen Dienst leistungsorientiert zu gestalten.“² Dementsprechend ist heute bezüglich öffentlicher Dienstleitungen viel von „Effizienz“ und „Effektivität“ - diese beiden Begriffe werden meist in einem Atemzug genannt – die Rede.

Lassen sich Begriffe wie Effizienz, Effektivität oder auch Produktivität, die der Wirtschaft, speziell der Industrie, entlehnt sind, überhaupt auf öffentliche Ver-

¹ Produktivität öffentlicher Dienstleistungen, Hrsg.: Naschold, F., Pröhl, M., Gütersloh 1994, S. 5

² Produktivität öffentlicher Dienstleistungen, Hrsg.: Naschold, F., Pröhl, M., Gütersloh 1994, S. 5

waltungstätigkeit, heute als Dienstleistung bezeichnet, anwenden? Öffentliche Verwaltungen verfolgen keine Unternehmensziele im Sinne von Umsatz- oder Gewinnmaximierung und sind auch nicht absatzorientiert, sondern befriedigen kollektive Bedürfnisse der Gesellschaft. Sie sind deswegen eher nach volkswirtschaftlichen oder sogar gesamtgesellschaftlichen Kriterien zu beurteilen.³

Jedoch kann das wiederum kein Freibrief für Misswirtschaft und Missmanagement in einer Behörde sein. So ist es Ziel, öffentliche Verwaltungen mit modernen betriebswirtschaftlichen Methoden zu organisieren, womit auch betriebswirtschaftliches Vokabular in diese Institutionen eingezogen ist. Im Folgenden werden einige der gängigsten Begriffe aufgeführt:

Effizienz: Verhältnis von Output zu Input

Effektivität: Verhältnis von Zielvorgabe zu Zielerreichungsgrad

Investitionsrechnung: Wirtschaftlichkeitsbetrachtung

Kosten: nach betriebswirtschaftlicher Definition: betriebsbedingter Werteverzehr innerhalb einer Periode, hier: Auszahlung, monetäre Strömungsgröße

Nutzen: Einzahlung oder Einsparung

Produktionsfaktoren: Input (Arbeit, Kapital, Energie, Material)

Produktivität: Leistungsfähigkeit; mengenmäßige Beziehung zwischen Produktionsergebnis (Output) und den eingesetzten Produktionsfaktoren (Input). Voraussetzung ist also, dass etwas produziert wird, entweder Güter oder Dienstleistungen.

Vollkostenbetrachtung: Betrachtung, in die alle unmittelbar und mittelbar monetär quantifizierbaren Kosten und Nutzen einfließen.

Wirtschaftlichkeit: Kennzahl für das Verhältnis von Erlösen zu Kosten. Im Unterschied zu Produktivität werden nicht die bei der Produktion eingesetzte Faktormenge (Input) mit der Ausbringungsmenge (Output) verglichen, sondern der in Geldeinheiten bewertete Faktoreinsatz (Kosten) mit dem am Markt erzielten Verkaufspreis (Erlöse).

Zielbeitrag: Produktionsergebnis, Output

³ vgl. Pfaff, Martin: Von betriebs- und volkswirtschaftlichen hin zu sozialen und gesamtgesellschaftlichen Produktionsbegriffen: das Beispiel des deutschen Krankenhauses, in: Produktivität öffentlicher Dienstleistungen, Hrsg.: Naschold, F., Pröhl, M., a. a. O., S. 15

Nach Durchsicht dieser Definitionen ist festzustellen, dass die Begriffe durchaus tauglich für öffentliche Dienstleistungen sind. Bezüglich der Wirtschaftlichkeit entstehen statt Verkaufserlösen öffentliche Einnahmen und Budgets. Hier wird zugleich deutlich, dass verglichen mit Unternehmen nur begrenzt Einfluss auf die Einnahmen genommen werden kann. Ins Blickfeld rücken somit die Ausgaben. Es geht im öffentlichen Dienst nicht nur darum, die gesetzten Ziele zu erreichen (Effektivität), sondern insbesondere darum, sie mit möglichst geringen Mitteleinsatz zu realisieren (Effizienz).⁴

2.2 Effizienz und Effektivität als Faktoren in Organisationsuntersuchungen

Ausgangsfrage bei jedem Investitionsvorhaben sollte sein: Was soll überhaupt mit der Investition erreicht werden? Das bedeutet, das Projektziel muss im Sinne von Effektivität genau definiert werden und mit dem Projektergebnis abgleichbar sein. Damit wird die Zielsetzung zum Bestandteil der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung, was sich in der WiBe widerspiegelt.

Konzept der WiBe ist, IT-Verantwortlichen eine methodische und inhaltliche Hilfestellung zu geben, mit der sie begründete und nachvollziehbare Aussagen über die Wirtschaftlichkeit von IT-Maßnahmen entwickeln können.⁵ Hier ist bereits die erweiterte Wirtschaftlichkeit angesprochen: neben monetären Werten sind weitere, nämlich Qualitäts- und Dringlichkeitskriterien Bestandteil der Betrachtung, und zwar immer im Sinne von Effizienz und Effektivität.

Zu beachten ist, dass der mit der Durchführung verbundene Aufwand im Verhältnis zur geplanten Maßnahme steht. Bei umfangreichen Projekten wird eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung grundsätzlich als notwendig erachtet, bei kleineren Maßnahmen ist abzuwägen, wobei ein zeitlicher Aufwand (gemessen in

⁴ vgl. Picot, Arnold, Wolff, Brigitta: Zur ökonomischen Organisation öffentlicher Leistungen: "Lean Management" im öffentlichen Sektor? in : Produktivität öffentlicher Dienstleistungen, Hrsg.: Naschold, F., Pröhl, M., a. a. O., S. 54

⁵ Vgl. Bundesministerium des Innern: WiBe 4.1 Empfehlung zur Durchführung von Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen in der Bundesverwaltung, insbesondere beim Einsatz der IT, KBSt Band 92, Berlin Januar 2007, S. 4

Personalkosten) von maximal 5 % der gesamten Projektkosten als Richtgröße genannt ist. Darunter reicht eine qualitative Begutachtung im Sinne einer „begründeten Wirtschaftlichkeitsvermutung“:⁶

2.3 Erweiterte Wirtschaftlichkeit

Wurden privatwirtschaftliche Unternehmen traditionell nach rein betriebswirtschaftlichen Kriterien in Bilanzen, Gewinn- und Verlustrechnungen u. a., beurteilt, so haben dort schon seit Langem erweiterte Wirtschaftlichkeitsberechnungen Einzug gehalten, da erkannt wurde: „Das bisherige Betriebliche Rechnungswesen kann Kosten- und Ertragszusammenhänge nur unvollkommen erfassen. Es kann indirekte oder zeitlich verschobene Kosteneffekte oft nicht verursachungsgerecht zuordnen. Die Verfahren der erweiterten Wirtschaftlichkeitsrechnung suchen Kosten- und Ertragszusammenhänge dieser Art transparenter zu machen.“⁷ Für die öffentlichen Verwaltungen wurden diese Methoden aufgegriffen und sind wesentlicher Bestandteil der WiBe.

Erweiterte Wirtschaftlichkeit bedeutet also, über reine Kostenkriterien hinaus auch andere heranzuziehen. Im Fall der WiBe sind diese in drei Kriterienmodule aufgeteilt: Dringlichkeitskriterien, Qualitätskriterien und Externe Effekte.

2.4 Kosten-/Nutzenanalysen in Bundesbehörden

Nach GG Art. 114 hat sich das Handeln der öffentlichen Verwaltungen stets am Grundsatz der Wirtschaftlichkeit auszurichten. Die Pflicht der Bundesverwaltungen zur Durchführung von Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen für Investitionsvorhaben ist in § 7 BHO verankert. Jedoch hat sich der Gedanke der Wirtschaftlichkeit in den Behörden noch nicht überall durchgesetzt und diese kommen der gesetzlichen Pflicht oft nicht oder nur unvollständig nach. In seinen „Bemerkungen 2007“⁸ hat der BRH die Ergebnisse einer Auswertung von mehr als 40.000 finanzwirksamen Maßnahmen veröffentlicht. In der Studie wurde festgestellt,

⁶ a. a. O., S. 4

⁷ Wagner, B.: Bedürfnisorientierte Unternehmenspolitik, Bern/Stuttgart, 1990, S. 193, hier aus: Produktivität öffentlicher Dienstleistungen, Hrsg.: Naschold, F., Pröhl, M., a. a. O., S. 15

⁸ hier aus: www.wibe.de/html/body_brh_2007.html, Abruf am 5.05.08

dass in fast 85 % der Fälle von den Verwaltungen keine WU durchgeführt wurde. Wenn die Behörden dieses damit begründen, dass die Wirtschaftlichkeit mittels Vergabeverfahren sichergestellt wurde, so erfüllen sie ihre gesetzliche Pflicht dennoch nicht. Der Vergabe hat eine Prüfung von Handlungsalternativen vorzugehen, die eine Bewertung nachvollziehbarer Wirtschaftlichkeit dieser Alternativen beinhaltet.

Gemäß VV-BHO Nr. 2.1 sind Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen bereits in der Planungsphase von Vorhaben durchzuführen und zumindest sollen Aussagen zu bestimmten Teilaspekten getroffen und schriftlich festgehalten werden:

- Analyse der Ausgangslage und des Handlungsbedarfs
- Ziele, Prioritätsvorstellungen und mögliche Zielkonflikte
- relevante Lösungsmöglichkeiten und deren Kosten und Nutzen (einschl. Folgekosten), auch soweit sie nicht in Geld auszudrücken sind
- finanzielle Auswirkungen auf den Haushalt
- Eignung der einzelnen Lösungsmöglichkeiten zur Erreichung der Ziele unter Einbeziehung der rechtlichen, organisatorischen und personellen Rahmenbedingungen (Wirkungsanalyse)
- Zeitplan für die Durchführung der Maßnahme
- Kriterien und Verfahren für Erfolgskontrollen (etwa Kennziffern, Indikatoren oder technische Standards)⁹

2.5 WiBe als Instrument für Wirtschaftlichkeitsanalysen

Die KBSt hat mit der WiBe ein Instrument erarbeitet, das speziell auf die Erfordernisse von IT-Investitionen zugeschnitten ist und das den Bundesbehörden kostenlos zur Verfügung steht. Es handelt sich bei der WiBe um eine Empfehlung. Grundsätzlich können von den öffentlichen Verwaltungen auch alternative Verfahren für Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen genutzt werden.

⁹ Bundesministerium des Innern: WiBe 4.1 Empfehlung zur Durchführung von Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen in der Bundesverwaltung, insbesondere beim Einsatz der IT, a. a. O., S. 6

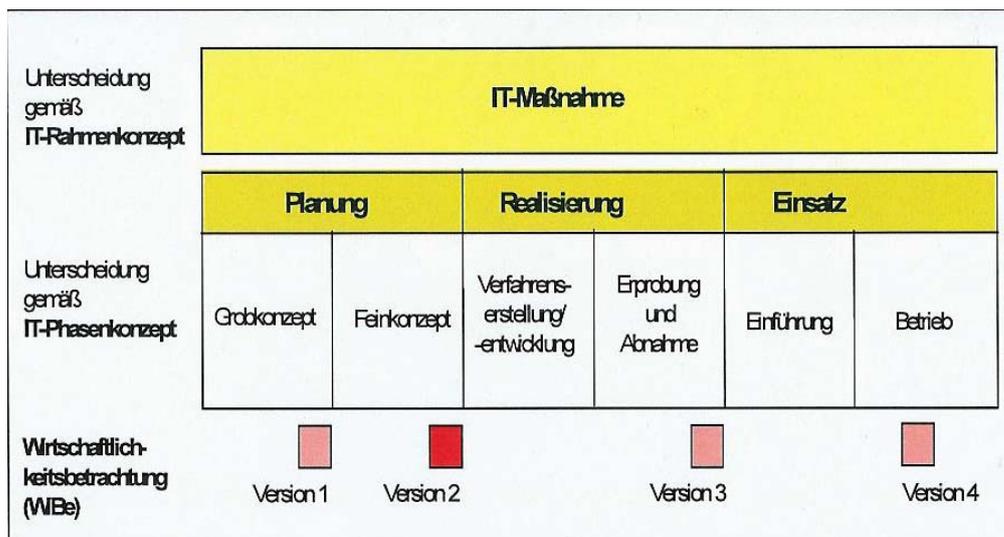


Abbildung 1: Projektphasenmodell¹⁰

Die WiBe ist konzipiert als Entscheidungsgrundlage für ein Investitionsvorhaben, für die Bewertung von Handlungsalternativen und als Erfolgskontrolle während eines laufenden Projekts. Orientierungshilfe, zu welchen Zeitpunkten eine WU sinnvoll durchzuführen ist, gibt das Fachkonzept. Grundsätzlich richtet es sich nach dem Umfang der IT-Maßnahme. Bei komplexen Projekten können bis zu vier Versionen erforderlich sein. Bei Beschaffung von Fertigprodukten werden nur die Version 1 und ggf. 4 als sinnvoll erachtet.

3. Aufbau und Funktion der WiBe

3.1 Konzept der WiBe

Die WiBe kam 1992 heraus und wendete sich hauptsächlich an IT-Koordinatoren. Schon damals wurde darauf verwiesen, dass nach den „Richtlinien für den Einsatz der Informationstechnik in der Bundesverwaltung“ (IT-Richtlinien) vom August 1988 die Bundesbehörden gehalten sind, Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen vorzulegen. „Mit der Empfehlung IT-WiBe liegt für die Bundesverwaltung ein umfassendes Beurteilungskonzept für den wirtschaftlichen Einsatz der IT vor.“¹¹

¹⁰ a. a. O., S. 11

¹¹ Bundesministerium des Innern: WiBe 4.1 Empfehlung zur Durchführung von Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen in der Bundesverwaltung, insbesondere beim Einsatz der IT, a. a. O., S. 3

Die Version 3 („WiBe 21“), 2001 vorgelegt, bot erstmals die Möglichkeit zur Entwicklung und Nutzung eigener Kriterienkataloge und ermöglichte damit auch eine Anwendung über IT-Vorhaben hinaus.

Wesentliche Neuerung in Version 4.0 (2004) war die Einrichtung der „WiBe E“, ein Modul für „Externe Effekte“, zur Bewertung der Auswirkungen der IT-Maßnahme auf „externe Kunden“¹². Diese Erweiterung der Kriterienkataloge ist ein deutlicher Hinweis zu einer Neuorientierung im Zuge der Verwaltungsreformen hin zum Dienstleistungsgedanken, was durch Verwendung des Begriffs „Kunde“ noch bestätigt wird.

Unterschieden werden muss zwischen der Software und dem Fachkonzept: „WiBe 4.1 Empfehlung zur Durchführung von Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen in der Bundesverwaltung, insbesondere beim Einsatz der IT“, KBSt Band 92, Januar 2007 des BMI.

3.2 Aufbau des Programms

Die WiBe besteht aus fünf Kriterien-Modulen (oder „Wirkungsdimensionen“):

WiBe KN: (Modul 1 – 2) Betrachtung der monetär quantifizierbaren Kosten- und Nutzenkriterien (Wirtschaftlichkeit im monetären Sinn). Ggf. kann diese durch die WiBe KN/R ergänzt werden, eine Erweiterung mit Angabe von Risikozuschlägen.

Die übrigen Module stellen die **erweiterte Wirtschaftlichkeitsbetrachtung** dar:

WiBe D: (Modul 3) Dringlichkeit der IT-Maßnahme

WiBe Q: (Modul 4) Qualitativ-strategische Bedeutung

WiBe E: (Modul 5) Externe Effekte

¹² a. a. O., S. 1

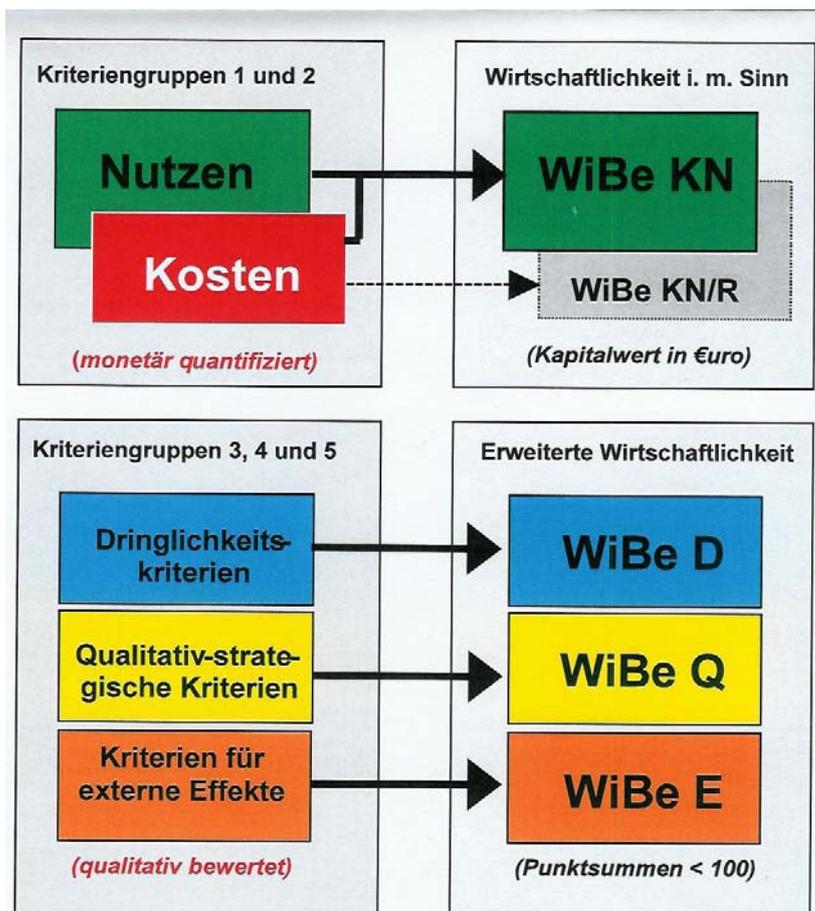


Abbildung 2: Kriterienmodule im Überblick¹³

Die Grafik vermittelt schon rein optisch die Bedeutung, welche die Module der erweiterten Wirtschaftlichkeit innerhalb der Gesamtbetrachtung einnehmen.

In die WiBe werden nicht nur Werte eingegeben, sondern über den Notizeditor auch dazu gehörige Erläuterungen. Auch die Einbindungen von Tabellen ist möglich. Das ist Bestandteil aller fünf Module und die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung kann dadurch zu einem recht umfangreichen Werk werden.

Funktionen für Listing- und Portfolioanalysen ermöglichen eine Auswertung des eingegebenen Datenmaterials. Während die Listingfunktion eine Gegenüberstellung verschiedener Varianten ist, zielt die Portfolioanalyse als grafische Darstellung auf eine Grundlage für Managemententscheidungen ab.

¹³ Bundesministerium des Innern: WiBe 4.1 Empfehlung zur Durchführung von Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen in der Bundesverwaltung, insbesondere beim Einsatz der IT, KBST Band 92, a. a. O., S. 29

3.3 Kosten-/Nutzenanalyse

Die Kapitalwertmethode, die in der WiBe-KN Anwendung findet, ist ein Verfahren zur dynamischen Rentabilitätsberechnung. Sie eignet sich zur Bewertung von Investitionen, bei denen die Ausgaben und Einnahmen oder Einsparungen über die gesamte geplante Nutzungsdauer verteilt in unterschiedlicher Höhe anfallen. Es handelt sich also um eine Betrachtung über mehrere Jahre (geplante Nutzungsdauer z. B. 5 Jahre). Die Einnahmen und Ausgaben werden hierbei auf den Gegenwartswert ab- oder ggf. aufgezinzt.

Der Kapitalwert ist die Summe aller mit einer Investition in Zusammenhang stehenden Barwerte der Ein- und Auszahlung innerhalb der gesamten Nutzungsdauer. Die Barwerte sind die auf den Bezugszeitpunkt auf- oder abgezinsten Ein- oder Auszahlungen.

	GESAMT	davon	1.Jahr 2004	2.Jahr 2005	3.Jahr 2006	4.Jahr 2007	5.Jahr 2008
Beträge ohne Abzinsung:							
1 Entwicklungskosten und Entwicklungsnutzen <i>haushaltswirksam</i>	- 1.360.000	- 860.000	- 310.000	- 550.000			
<i>nicht haushaltswirksam</i>		- 500.000	- 250.000	- 220.000	- 30.000		
2 Betriebskosten und Betriebsnutzen <i>haushaltswirksam</i>	+ 1.940.000	- 180.000	- 20.000	- 40.000	- 40.000	- 40.000	- 40.000
<i>nicht haushaltswirksam</i>		+ 2.120.000	+ 104.000	+ 324.000	+ 564.000	+ 564.000	+ 564.000
KAPITALWERT (WiBe KN)	+ 339.809						
<i>KN-h(aushaltswirksam)</i>		- 931.582					
<i>KN-n(icht haushaltswirksam)</i>		+ 1.271.391					
WiBe KN/R (WiBe KN einschließlich Risikoabschätzung)	+ 292.199						
<i>KN/R-h(aushaltswirksam)</i>		- 931.582					
<i>KN/R-n(icht haushaltswirksam)</i>		+ 1.223.781					

Abbildung 3: Kapitalwertermittlung¹⁴

¹⁴ Bundesministerium des Innern: WiBe 4.1 Empfehlung zur Durchführung von Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen in der Bundesverwaltung, insbesondere beim Einsatz der IT, KBSt Band 92, a. a. O., S. 76

Für eine Investition sollte der Kapitalwert mindestens 0 sein. Ist der Kapitalwert positiv, so hat der Investor folgendes erreicht:

- Wiedergewinnung der eingesetzten Mittel
- Verzinsung der eingesetzten Mittel in Höhe des Kalkulationszinsfußes
- Erzielung eines rechnerischen Überschusses in Höhe des Kapitalwerts¹⁵

Im Beispiel (Grafik Seite 14) ist der Kapitalwert positiv, die Investition kann bzw. sollte getätigt werden. Bei Alternativrechnungen ist die mit dem höchsten Kapitalwert die günstigste.

3.4 Module der erweiterten Wirtschaftlichkeit

Wie bereits ausgeführt, gibt es über die reine Kosten-/Nutzenrechnung hinaus weitere Aspekte, die Bestandteil einer Wirtschaftlichkeitsbetrachtung sein sollten. Bei den Kriterien dieser Module ist keine monetäre, sondern nur eine qualitative Bewertung möglich.

Dass diese Nutzwertwertanalyse als wesentlicher Bestandteil der Wirtschaftlichkeitsbetrachtung anzusehen ist, ergibt sich auch aus der BHO, wo ihr im Anhang zur VV-BHO in der „Arbeitsanleitung Einführung in Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen“ ein Kapitel gewidmet ist. Gegenüber der Kapitalwertmethode ist die Anleitung hier aber recht knapp und wenig konkret, so dass weitere Hilfestellung, z. B. durch das WiBe-Fachkonzept, durchaus angemessen ist.

Genau wie im Modul WiBe-KN werden auch hier die Kriterien aus dem Allgemeinen Kriterienkatalog übernommen. Die Kriterien sind, wie bereits erwähnt, thematisch in drei Module unterteilt, wobei für jedes Modul ein Ergebnis ermittelt wird. Zudem werden die einzelnen Kriterien noch gewichtet. Zur Punktevergabe gibt das Handbuch Erläuterungen und damit Hilfestellung.

In der WiBe-D sind die Kriterien zu finden, welche die Sicherstellung der Arbeitsabläufe und Erfüllung gesetzlicher Normen betreffen. Bestehen Mängel, ist

¹⁵ Vgl. Zantow, Roger: Finanzierung – Die Grundlagen modernen Finanzmanagements, München 2004, S. 325

die Dringlichkeit entsprechend hoch zu bewerten. Das kann bei einem Kriterium (Einhaltung gesetzlicher Vorgaben) zum Ergebnis haben, dass das Vorhaben auf jeden Fall durchzuführen ist (MUSS-Kriterium).

Nr.	Kriterium	Gewicht	Punkte	Summe
3.1.1	Unterstützungs-Kontinuität Altsystem	5	4	20
3.1.2	Logistisch-kapazitätsmäßig bedingte Ablösedringlichkeit des Altsystems	5	8	40
3.1.3.1	Fehler und Ausfälle („downtime“)	10	6	60
3.1.3.2	Wartungsprobleme, Personalengpässe	10	6	60
3.1.4.1	Ausbau-/Erweiterungsgrenzen	5	5	25
3.1.4.2	Interoperabilität, Schnittstellenprobleme aktuell/zukünftig	5	6	30
3.1.4.3	Bedienbarkeit und Ergonomie	10	6	60
3.2.1	Einhaltung gesetzlicher Vorgaben	20	0	0
3.2.2	Erfüllung Datenschutz/-sicherheit	5	4	20
3.2.3	Ordnungsmäßigkeit Arbeitsabläufe	15	6	90
3.2.4	Erfüllung von Auflagen und Empfehlungen	10	4	40
Summe		100		445
Dringlichkeitswert				44

Abbildung 4: Beispiel für WiBe-D¹⁶

Gegenstand der WiBe-Q ist Qualitätsverbesserung. Auch hier gibt es ein (Quasi-)MUSS-Kriterium: bei Schlüsselstellung im IT-Rahmenkonzept ist das Vorhaben von besonderer Bedeutung und deswegen durchzuführen.

Im nachfolgenden Beispiel wurden 6 Punkte für die Bedeutung innerhalb des IT-Rahmenkonzepts vergeben. Die Bedeutung ist also relativ hoch, liegt aber noch deutlich unter dem Punktwert 10, der eine Durchführung begründen würde, soweit keine anderen Erkenntnisse entgegenstehen.

¹⁶Bundesministerium des Innern: WiBe 4.1 Empfehlung zur Durchführung von Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen in der Bundesverwaltung, insbesondere beim Einsatz der IT, KBSt Band 92, a. a. O., S. 81

Nr.	Kriterium	Gewicht	Punkte	Summe
4.1.1	Bedeutung innerhalb IT-Rahmenkonzept	5	6	30
4.1.2	Einpassung in den IT-Ausbau der BV insgesamt	5	2	10
4.1.3	Pilot-Projekt-Charakter	5	2	10
4.1.4	Nachnutzung bereits vorhandener Technologien	5	5	25
4.1.5	Plattform-/Herstellerunabhängigkeit	10	6	60
4.2.1	Qualitätszuwachs bei der Aufgabenabwicklung	15	6	90
4.2.2	Beschleunigung von Arbeitsabläufen und -prozessen	10	4	40
4.2.3	Einheitliches Verwaltungshandeln	10	6	60
4.2.4	Imageverbesserung	5	4	20
4.3.1	Informationsbereitstellung für Entscheidungsträger und Controlling	10	6	60
4.3.2	Unterstützung des Entscheidungsprozesses/ Führungsvorganges	10	4	40
4.4.1	Attraktivität der Arbeitsbedingungen	5	8	40
4.4.2	Qualifikationssicherung/-erweiterung	5	4	20
Summe		100		505
Qualitätswert				50

Abbildung 5: Beispiel für WiBe-Q¹⁷

Der WiBe-E soll eine Bewertung aus Perspektive des Kunden zugrunde liegen. Der Anwender soll also dessen Standpunkt einnehmen, wofür eine Vorüberlegung zum Zielgruppenbezug erforderlich und auch (argumentativ) zu belegen ist:

- A. Wer sind meine Kunden?
- B. Was wollen meine Kunden?
- C. Welche technische Ausstattung haben meine Kunden?
- D. Welche Nutzungsintensität des Angebots ist zu erwarten?¹⁸

¹⁷ Bundesministerium des Innern: WiBe 4.1 Empfehlung zur Durchführung von Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen in der Bundesverwaltung, insbesondere beim Einsatz der IT, KBSSt Band 92, a. a. O., S. 82

¹⁸ a. a. O., S. 61

Nr.	Kriterium	Gewicht	Punkte	Summe
5.1.1	Dringlichkeit aus Nachfrageintensität	10	6	60
5.2.1	Realisierung eines einheitlichen Zugangs	5	6	30
5.2.2	Erhöhung von Verständlichkeit und Nachvollziehbarkeit	5	2	10
5.2.3	Hilfefunktionen zur Unterstützung des Kunden	5	5	25
5.2.4	Nutzen aus der aktuellen Verfügbarkeit der Information	10	6	60
5.3.1	Unmittelbarer wirtschaftlicher Nutzen für den Kunden	25	4	100
5.4.1	Folgewirkungen für den Kommunikationspartner	5	4	20
5.4.2	Extern wirksame Beschleunigung von Verwaltungsentscheidungen	10	6	60
5.4.3	Vereinfachung/Förderung der übergreifenden Zusammenarbeit	10	4	40
5.4.4	Vergrößerung des Dienstleistungsangebotes	5	6	30
5.5.1	Nachnutzung von Projektergebnissen für vergleichbare Projekte	10	6	60
Summe		100		495
Externwert				49

Abbildung 6: Beispiel für WiBe-E¹⁹

Bei der abschließenden Bewertung werden die Einzelergebnisse aller Module betrachtet. Ist der Kapitalwert negativ und ansonsten auch kein MUSS-Kriterium erfüllt, so kann das Vorhaben trotzdem im Sinne der erweiterten Wirtschaftlichkeit durch hohe Punktwerte (durchschnittlich >50) als wirtschaftlich angesehen werden.

¹⁹ Bundesministerium des Innern: WiBe 4.1 Empfehlung zur Durchführung von Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen in der Bundesverwaltung, insbesondere beim Einsatz der IT, KBSSt Band 92, a. a. O., S. 83

4. Aspekte der Anwendung

4.1 Herkunft und Verwendung der Zahlen

Folgt man Lytton Strachey, so hat der Mathematiker einen wesentlichen Vorteil (gegenüber dem Metaphysiker): „Er kann sich nur irren -, aber er kann sich nicht selbst täuschen.“²⁰ Das setzt jedoch voraus, dass einer Rechnung auch Zahlen zugrunde liegen, die plausibel sind. Aussagefähig ist eine Kosten-/Nutzenanalyse nur bei Verwendung verlässlicher Zahlen zu den Ausgaben und zu den zu erwartenden Einnahmen bzw. Einsparungen. Diese sind aber teilweise nicht bekannt und können dann nur geschätzt werden. Probleme in der Prognose ergeben sich insbesondere bei langer Nutzungsdauer.

Bei der Datenermittlung ist ein „plausibel begründeter“ Ansatz zugrunde zu legen. Natürlich fließt in die Wirtschaftlichkeitsbetrachtung viel verlässliches Datenmaterial ein, z. B. externe Angebote für Hard- und Software, Beratungsleistungen u. a. Wo dieses jedoch nicht vorhanden ist, sind die ermittelten Zahlen als „wahrscheinlicher Schätzwert“ zu übernehmen.²¹

Weiterhin ist anzustreben, dass alle anfallenden Kosten und Nutzen berücksichtigt werden. In der WiBe gibt es gegliederte Vorgaben für Kostenarten, die bei IT-Projekten normalerweise anfallen, sodass sich der Anwender recht gut orientieren kann. Die einzutragenden Werte sind teilweise bekannt (z. B. Angebot eines Dienstleisters), teilweise gibt es Vorgaben und Richtwerte des BMF und im Übrigen müssen sie geschätzt werden.

Als Beispiel nenne ich die Kosten für eigenes Personal. Hier wird der Zeitaufwand der Mitarbeiter angesetzt, der in die IT-Maßnahme einfließt. Hilfestellung für die Höhe der anzusetzenden Kosten geben die vom BMF errechneten „Personalkostensätze für Kostenberechnungen/Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen“.

²⁰ Strachey, Lytton: Das Leben, ein Irrtum, Berlin, 1999, S. 33 - 34

²¹ vgl. Bundesministerium des Innern: WiBe 4.1 Empfehlung zur Durchführung von Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen in der Bundesverwaltung, insbesondere beim Einsatz der IT, KBSt Band 92, a. a. O., S. 30

Damit sind genaue Angaben vorhanden. Jedoch werden diese mit dem zeitlichen Einsatz multipliziert, der im Voraus nur geschätzt werden kann. Gleichermaßen gilt das für weitere Kosten (z. B. Reisekosten) und Nutzen, die prospektiv nur schwer quantifizierbar sind.

Variablen, die schwer einschätzbar sind, bestehen auch bei anteiligen Kosten, (z. B. anteilige Host-, Server- und Netzkosten, anteilige Kosten für Arbeitsplatzrechner etc.). Hier kann kaum beziffert werden, wie hoch der Anteil an den Gesamtkosten tatsächlich ist. Auf die Berechnung von Energie- und Raumkosten kann gemäß Fachkonzept ggf. ganz verzichtet werden.

Dem Prinzip der kaufmännischen Vorsicht entsprechend sind

- Kosten, deren Höhe unsicher ist, mit einem Risikozuschlag aufzunehmen.
- Nutzen, die nicht verlässlich quantifizierbar sind, gar nicht in die monetäre Berechnung aufzunehmen.

Auch wenn der Kapitalwert auf einen Euro genau ausgerechnet erscheint, bleibt eine Kosten-/Nutzenanalyse, die im Vorfeld der Maßnahme durchgeführt wird (Version 1 + 2) eine Kalkulation. Aber Kalkulation bedeutet eben auch, dass die Investition kalkulierbar wird.

4.2 Festlegung von Dringlichkeits- und Qualitätskriterien

Die Auswahl dieser Kriterien erfolgt, genau wie in der WiBe-KN, aus dem Kriterienkatalog und wird individuell auf das Vorhaben zugeschnitten. Für die Punktvergabe zu den Kriterien stehen im Programm Anleitungen zur Verfügung.

Einige dieser Kriterien sind MUSS-Kriterien. Das gilt zum Beispiel für das Kriterium „Einhaltung gesetzlicher Vorgaben“. Liegt hier ein Punktfaktor von „10“ vor, begründet dieses die Durchführung des Vorhabens, egal wie das Ergebnis der WiBe-KN und die sonstigen Beurteilungen aussehen. Dr. Röthig weist in diesem Zusammenhang darauf hin, „dass möglicherweise verschiedene Fachkon-

zepte vorliegen [können], so dass eine detaillierte Rechnung zur Auswahl erforderlich ist“²².

4.3.2.1 Einhaltung gesetzlicher Vorgaben					
0	2	4	6	8	10
gewährleistet	absehbare Rechtsänderung ist bereits berücksichtigt	absehbare Rechtsänderung ist ansatzweise berücksichtigt	anstehende Rechtsänderungen sind nicht berücksichtigt	geltende Rechtsnormen sind mangelhaft eingehalten	geltende Rechtsnormen sind nicht eingehalten

Abbildung 7: Gewichtung "Einhaltung gesetzlicher Vorgaben"

Zu allen Kriterien im Generellen Kriterienkatalog sind entsprechende Bewertungsvorgaben zur Punktevergabe enthalten, sodass der Anwender sich orientieren kann. Dass hier Interpretationsspielraum vorhanden ist, merkt der Anwender, wenn er vor der Aufgabe steht, die Punkte für sein konkretes Projekt zu vergeben.

4.3 Objektivität des Ergebnisses

Behörden arbeiteten nicht gewinnwirtschaftlich. Weder haben sie besondere Möglichkeiten, die Einnahmen durch absatzorientierte Vertriebspolitik zu erhöhen, noch können sie diese durch Preisgestaltung sonderlich beeinflussen. Da auch den Kosteneinsparungen Grenzen gesetzt sind – ins Gewicht fallen ja in der Regel hauptsächlich Personalkosten - wird sich der Kapitalwert oftmals negativ darstellen. Das führt zu der Frage, ob die Kriterien der erweiterten Wirtschaftlichkeit dazu dienen können, Vorhaben zu rechtfertigen, die nach Kostengesichtspunkten nicht zu begründen sind. Ich habe diese Frage (und einige weitere) an WiBe-Experten gestellt, die dazu Stellung genommen haben.

Nach Auffassung von Dr. Peter Röthig, Autor des WiBe-Fachkonzeptes sowie des „Handbuches für Organisationsuntersuchungen in der Bundesverwaltung“, sind „monetäre und nicht-monetäre Aspekte einer Investitionsentscheidung (...)

²² E-Mail an den Autor vom 27.07.2008

angemessen „unter einen Hut“ zu bringen.“²³ Er verweist dabei auf das Kennzahlensystem. Auch der IBM-Berater Carsten Krinke sieht bei verantwortungsvollem Umgang mit der WiBe und unter der Voraussetzung, dass diese gemäß den Vorgaben erstellt wird, ein hohes Maß an Objektivität gegeben, insbesondere durch die begründenden Texte sowie Nachvollziehbarkeit und Nachprüfbarkeit. Dieser Ansicht ist auch Uwe Bärhausen, WiBe-Verantwortlicher im Bundesverwaltungsamt: „Im Hinblick auf den hinterlegten Berechnungs- und Bewertungsalgorithmus sind Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen nach den Empfehlungen der KBSt (WiBe-Fachkonzept) das einzige probate Mittel für eine objektive Bewertung von Investitionen, da gerade hier mit den erweiterten Kriterien die speziellen Bedürfnisse in der öffentlichen Verwaltung berücksichtigt werden.“²⁴ Er empfiehlt, die WiBe im 4-Augen-Prinzip zu erstellen und weist darauf hin, dass die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zu einem Investitionsvorhaben einer Prüfung durch den BRH standhalten muss: „Unter Berücksichtigung der Prüfmechanismen ist der Grundsatz der Objektivität als erfüllt anzusehen“²⁵.

Zu dem Ergebnis, dass eine Verkürzung der Betrachtung auf Effizienzgewinne den oft komplexen Zielbündeln von (E-Government-)Projekten im öffentlichen Dienst nicht gerecht würde, kommen auch Petra Wolf und Prof. Dr. Helmut Krcmar von der TU München. Gleichzeitig weisen sie aber darauf hin, dass sich Ziele wie Qualitätsverbesserung oder Steigerung von Transparenz und Kundentreue mittelfristig nur finanzieren lassen, wenn die Wirtschaftlichkeit des Projektes gegeben ist. Wirtschaftlichkeit beinhaltet für sie in diesem Zusammenhang neben monetären aber eben auch qualitative Zielgrößen: „Die E-Government-Erfahrungen der vergangenen Jahre zeigen, dass die Akzeptanz und damit der Erfolg von E-Government-Projekten auch davon abhängen, inwieweit sie für die jeweilige Adressatengruppe sicht- und realisierbare Vorteile

²³ E-Mail an den Autor vom 4.05.2008

²⁴ E-Mail an den Autor vom 16.06.2008

²⁵ ebd.

bieten.²⁶ Aus ihrer Sicht sind folgende Anforderungen an das Verfahren zu stellen:

- „Multiperspektive Betrachtung: Integrierte Berücksichtigung der Perspektive aller am Leistungserstellungsprozess beteiligten Anspruchsgruppen,
- Entscheidungsunterstützung: Eignung zur Vorbereitung einer Investitionsentscheidung, d. h. Ausweisung konkreter Zahlen zur Abschätzung der Wirtschaftlichkeit als Ergebnis,
- Multidimensionalität: Berücksichtigung von (projektspezifischen) qualitativen Nutzendimensionen neben monetären Größen und
- Formativer Charakter: Anleitung konstruktiver Verbesserungshinweise für das evaluierte Projekt möglich.“²⁷

Dass mit der WiBe ein Rahmenmodell zur mehrdimensionalen Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zur Verfügung steht, welches speziell zur Evaluation von IT-Verfahren in der öffentlichen Verwaltung entwickelt wurde, wird von diesen Autoren eingehend erörtert. Seit Erscheinen ihres Artikels in 2005, der sich auf die WiBe-21 bezieht, wurde mit der WiBe 4.0 ein Kritikpunkt, nämlich der, dass neben der Verwaltungsperspektive die Perspektiven von Anspruchs- oder anderen Akteursgruppen nicht berücksichtigt wurden, mit Einführung der WiBe-E zwischenzeitlich ausgeräumt.

M. E. ermöglicht insbesondere die Detaillierung der Kriterienkataloge eine recht objektive Bewertung. Es sind ja eine stattliche Anzahl von Kriterien, die alle für sich bewertet werden und aus dieser Vielzahl von Einzelergebnissen ergibt sich dann ein Gesamtbild für das Investitionsvorhaben.

5. Schlussbetrachtung

Dem Ruf nach mehr Effizienz und Effektivität im öffentlichen Dienst kommt die Bundesverwaltung nach, indem sie mit Initiativen wie BundOnline und E-Government die Modernisierung der Behörden vorantreibt. Hierfür steht inzwi-

²⁶ Krčmar, H., Wolf, P.: Prozessorientierte Wirtschaftlichkeitsuntersuchung für E-Government, www.wirtschaftsinformatik.de, S. 1f

²⁷ Krčmar, H., Wolf, P.: a. a. O.

schen auch betriebswirtschaftliches Instrumentarium zur Verfügung, wofür die Software WiBe zur IT-gestützten Durchführung von Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen ein Beispiel ist.

Inwieweit diese ein geeignetes Mittel für eine objektive Bewertung von Investitionsvorhaben ist, wurde in der vorliegenden Arbeit hinterfragt. Fazit ist, dass mit der WiBe ein Werkzeug vorhanden ist, aussagefähige Bewertungen von Investitionsvorhaben sowie deren Erfolgskontrolle durchzuführen. Gefordert ist dabei nicht die alleinige Kosten-/Nutzenrechnung, sondern erst die Einbeziehung von Dringlichkeits- und Qualitätskriterien ergibt ein umfassendes Bild.

Auf die Frage nach der Objektivität, möchte ich Herrn Dr. Röthig zitieren: „Grundsätzlich ist „100%-Objektivität“ bei zukunftsorientierten Investitionsentscheidungen kaum möglich. Es hängt dementsprechend sehr von den Akteuren ab, wie objektiv eine WiBe auch ex post sein wird. Zumindest bietet das Konzept intersubjektive Überprüfbarkeit auch im qualitativen Bereich.“²⁸

Die WiBe dient also nicht nur als Grundlage für Investitionsentscheidungen, sondern auch dazu, die Entscheidungen nachvollziehbar und nachprüfbar zu machen. Kein Wunder also, dass das Fachkonzept WiBe vom Bundesrechnungshof und Bundesverwaltungsamt als verbindlich empfohlen wird. Zu wünschen bleibt, dass das Angebot an betriebswirtschaftlichem Instrumentarium, wie der WiBe, in den öffentlichen Verwaltungen noch höhere Akzeptanz erfährt und von ihnen als Hilfe und Unterstützung bei der Erledigung der öffentlichen Aufgaben verstanden wird.

Die Experten sehen, was die Perspektiven für die WiBe angeht, optimistisch in die Zukunft und Dr. Peter Röthig denkt dabei im europäischen Rahmen – mit dem Bestreben zur Übernahme des Konzepts ins government efficiency measuring.

²⁸ E-Mail an den Autor vom 4.05.2008

Literaturverzeichnis

Becker, Leo, Leipelt, Detlef:

Fortbildung WiBe 4.0 – Arbeitsheft, FH Brühl, o. J.

Bundesministerium des Innern:

Handbuch für Organisationsuntersuchungen und Personalbedarfsermittlung, PDF-Arbeitsversion, Stand: 31.07.2007, BMI 2007

Bundesministerium des Innern:

WiBe 4.1 Empfehlung zur Durchführung von Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen in der Bundesverwaltung, insbesondere beim Einsatz der IT, Version 4.1 – 2007. Im Auftrag der KBSt ausgearbeitet von Dr. Peter Röthig, pr@wibe.de, Publikation der KBSt Band 92, Berlin Januar 2007

KBSt:

Plattformunabhängigkeit von Fachanwendungen, Version 1, Schriftenreihe der KBSt, Band 91, Berlin Januar 2007

Krcmar, Helmut, Wolf, Petra:

Prozessorientierte Wirtschaftlichkeitsuntersuchung für eGovernment, http://www.wirtschaftsinformatik.de/index.php;do=zs_ah/site=wi/sid=5659715053461632ed253bbc7818ef1a/ed=2005-05-01, Abruf am 27.05.08

Leipelt, Detlef:

Grundgedanken zu Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen für den Einsatz von Open Source Software, <http://pascal.case.unibz.it/retrieve/2748/Grundgedanken%2bzu%2bwirtschaftlichkeitsbetrachtungen.pdf>, Abruf am 27.05.08

Mühlbradt, Frank W.:

Wirtschaftslexikon, Berlin 1989

Naschold, Frieder, Pröhl, Marga (Hrsg.):

Produktivität öffentlicher Dienstleitungen – Dokumentation eines wissenschaftlichen Diskurses zum Produktivitätsbegriff, Gütersloh 1994

Röthig, Peter:

Handbuch für Organisationsuntersuchungen in der Bundesverwaltung, Bundesministerium des Inneren, 5. Auflage, o. O. 1998

Strunz, Herbert:

Verwaltung – Einführung in das Management von Organisationen, München/Wien 1993

Vorschriftensammlung der Bundesfinanzverwaltung:

Allgemeines Haushaltsrecht, VV-BHO-Anhang, zu § 7, Arbeitsanleitung Einführung in Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen, RdSchr. d. BMF vom 31. August 1995 – II A 3 – H 1005 – 23/95 - 4. Lieferung, 16. Mai 2001

Zantow, Roger:

Finanzierung - Die Grundlagen modernen Finanzmanagements, München 2004