

Kommunale Verwaltungssteuerung
Band 9

Wirtschaftlichkeits- untersuchungen in Kommunen

Erstellung, Prüfung, Interpretation

Von

Prof. Dr. Christina Schaefer

und

Prof. Dr. Frank Witte

ERICH SCHMIDT VERLAG

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Weitere Informationen zu diesem Titel finden Sie im Internet unter
[ESV.info/978 3 503 15631 3](http://ESV.info/978%203%20503%2015631%203)

Gedrucktes Werk: ISBN 978 3 503 15631 3

eBook ISBN: 978 3 503 15632 0

Alle Rechte vorbehalten

© Erich Schmidt Verlag GmbH & Co. KG, Berlin 2014

www.ESV.info

Dieses Papier erfüllt die Frankfurter Forderungen der Deutschen Bibliothek und der Gesellschaft für das Buch bezüglich der Alterungsbeständigkeit und entspricht sowohl den strengen Bestimmungen der US Norm Ansi/Niso Z 39.48-1992 als auch der ISO-Norm 9706

Satz: Herbert Kloos, ES-Editionssupport, Berlin
Druck: Difo-Druck, Bamberg

Vorwort

Kommunen werden auch zukünftig mit Einsparerfordernissen konfrontiert sein und trotzdem ihre Aufgaben als Garant für das demokratische Gemeinwesen erfüllen müssen. Die Modernisierung bzw. die kontinuierliche Suche nach der wirksamsten und wirtschaftlichsten Form der Aufgabenerfüllung werden in Zeiten von Finanzkrisen, demographischem Wandel, anwachsender Staatsschulden, Globalisierung und politischen Herausforderungen weiterhin Aufgabenkritik, Strukturveränderungen und Entbürokratisierung erfordern.¹ Die zu erfüllenden Aufgaben gestalten sich vor diesem Hintergrund als komplex.

Zwar fallen Verwaltungsentscheidungen primär immer noch als gebundene Entscheidungen, jedoch sind die Anforderungen und Auftragsverhältnisse komplizierter geworden. Gesetzestreuer Vollzug und hierarchische Einbindung in die Verwaltung sind nach wie vor zentrale Merkmale des Verwaltungshandelns. Ergänzt werden diese durch weitere Kriterien, zu denen insbesondere wirtschaftliche Maßstäbe der Ressourcenverwendung und das Maß der Zielerreichung zählen. Die Beurteilung der Wirtschaftlichkeit von Programmen und Maßnahmen stellt damit ein wesentliches Merkmal des Verwaltungshandelns dar. Verwaltungsentscheidungen sollten folglich immer in einer ausgewogenen Balance zwischen Rechtmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit getroffen werden; letztlich sind Verstöße gegen die gesetzlich eingeforderte Wirtschaftlichkeit (vgl. § 7 BHO/LHO) auch als unrechtmäßiges Handeln zu bewerten.

Vor diesem Hintergrund setzt sich der vorliegende Band zum Ziel, die für Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen im öffentlichen Sektor relevanten Methoden der Investitionsrechnung, ihre Fragestellungen, ihre Prämissen sowie die Grenzen ihrer Anwendungsmöglichkeiten aufzubereiten und ausführlich zu behandeln. Der Band ist deshalb für Entscheidungsträger und Sachbearbeiter in der Kommunalverwaltung, die regelmäßig Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen erstellen, diese prüfen und interpretieren und/oder als Entscheidungsgrundlage nutzen müssen, sowie für Lehrende und Studierende in Studiengängen mit Bezug zum öffentlichen Sektor gleichermaßen geeignet.

Eine Idee des vorliegenden Bandes ist, dass insbesondere die eher theoretischen Modelle der Investitionsrechnung „tief“ verstanden werden können, indem die Beispiele durch den Leser nachvollzogen werden können. Dies ist den Autoren wichtig, da nur so die Grenzen der Methoden erkennbar (und vielleicht erlebbar) werden. Dazu bietet der Band auf der Internetseite zu diesem Buch www.7-LHO.de die

¹ Vgl. *Jann*, Neues Steuerungsmodell, 2011; *Schröter*, New Public Management, 2011; *de Maizière*, Staatsfinanzen, 2011.

genutzten Beispielrechnungen als Datei an. Darüber hinaus werden auf www.7-LHO.de einige Online-Tutorials zur Verfügung gestellt, die die Arbeit mit Standardtabellenkalkulationsprogrammen (z. B. MS EXCEL) erklären und vereinfachen.

Die Verfasser verbinden mit dem Buch die Hoffnung, dass es Hilfestellungen bieten und vor allem für die Anwendung im tagtäglichen Praxisalltag zum einen als Arbeitserleichterung dienen, zum anderen zum kritischen Hinterfragen und situationsgerechten Einsatz der Methoden ermuntern kann.

Hamburg/Berlin, im Januar 2014

Christina Schaefer
Frank Witte

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	V
Inhaltsverzeichnis.....	VII
Abbildungsverzeichnis.....	XI
Tabellenverzeichnis.....	XIII
Abkürzungsverzeichnis	XV
1 Einleitung	1
2 Notwendigkeit und Nutzen von Wirtschaftlichkeits- untersuchungen in der kommunalen Praxis	5
2.1 Notwendigkeit und Nutzen von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen aus finanzwissenschaftlicher und rechtlicher Sicht	5
2.1.1 Kommunale Rahmenbedingungen	6
2.1.2 Kommunale Unternehmen im Spannungsfeld zwischen Rendite- erzielung und Daseinsvorsorge	9
2.1.3 Rechtliche Rahmenbedingungen	11
2.2 Wirtschaftlichkeitsrechnungen im Gesetz – Notwendigkeit und Nutzen	12
2.3 Methoden (Verfahren) der Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen	14
2.3.1 Allgemeines	14
2.3.2 Einzelwirtschaftliche Verfahren	15
2.3.3 Gesamtwirtschaftliche Verfahren	15
3 Einzelwirtschaftliche Methoden der Investitionsrechnung – Strukturieren, Kalkulieren, Entscheiden, Prüfen	17
3.1 Systematisierung kommunaler Investitionsentscheidungen und Zuordnung von geeigneten Methoden	17
3.2 Investitionsrechnungen in der Praxis	18
3.3 Statische oder dynamische Verfahren?	21
3.3.1 Beispiele zur statischen und dynamischen Betrachtung	21
3.3.2 Statische Verfahren	23
3.3.2.1 Einperiodische Verfahren	23
3.3.2.1.1 Rechengrößen der statischen Investitionsrechnung	27
3.3.2.1.1.1 Direkt aus den Zahlungen abgeleitete Rechengrößen	27
3.3.2.1.1.2 Kalkulatorische Rechengrößen	29
3.3.2.1.1.3 Unterschiedliche Nutzungsdauern der Investitionsalternativen	35
3.3.2.1.1.4 Unterschiedlicher Kapitaleinsatz der Investitionsalternativen	36
3.3.2.1.1.5 Bewertung	36
3.3.2.2 Mehrperiodige Verfahren	37

3.3.2.2.1	Kennzeichnung der Amortisationsrechnung	37
3.3.2.2.2	Kumulationsmethode	37
3.3.2.2.3	Durchschnittsmethode	39
3.3.2.2.4	Besonderheiten im öffentlichen Sektor	40
3.3.2.2.5	Kritik	41
3.3.2.3	Kritik an den statischen Verfahren der Investitionsrechnung	42
3.3.3	Dynamische Verfahren der Investitionsrechnung	43
3.3.3.1	Exkurs zur Finanzmathematik: Verzinsung	43
3.3.3.1.1	Aufzinsen einer Zahlung bzw. „Wie hoch ist mein Kapital nach n Jahren?“	44
3.3.3.1.2	Abzinsen einer Zahlung (diskontieren) bzw. „Welchen Wert hat Geld heute, wenn ich es erst in n Jahren bekomme?“	45
3.3.3.1.3	Aufzinsen und Abzinsen mehrerer Zahlungen (einer Zahlungs- reihe)	47
3.3.3.1.4	Zusammenfassung	49
3.3.3.2	Kapitalwertmethode	49
3.3.3.2.1	Berechnungsmethodik und Interpretation	49
3.3.3.2.2	Laufzeitunterschiede und Unterschiede im Kapitaleinsatz	54
3.3.3.2.3	Vergleich von Investitionsalternativen über identische Zeiträume (Investitionsketten)	58
3.3.3.2.4	Kapitalwert bei Investitionen ohne Einzahlungen bzw. ohne positi- ven Einzahlungsüberschuss	59
3.3.3.2.5	Analyse von Einzelinvestitionen	60
3.3.3.2.6	Analyse von Investitionsprojekten	61
3.3.3.2.7	Kapitalwertfunktionen	63
3.3.3.3	Grundlagen zum Kalkulationszinssatz	66
3.3.3.3.1	Theoretische betriebswirtschaftliche Grundlagen zum Kalkula- tionszinssatz	67
3.3.3.3.2	Implikationen für den Kalkulationszinssatz bei Investitions- rechnungen im öffentlichen Bereich	71
4	Nutzwertanalyse: Welchen nicht monetär messbaren Nutzen hat die Investition?	75
4.1	Motivation und Einführungsbeispiel	75
4.2	Verfahrensschritte	78
4.3	Prämissen und Folgerungen für die Anwendung	88
5	Gesamtwirtschaftliche Investitionsrechnungen	93
5.1	Motivation und Kurz kennzeichnung	93
5.2	Haushaltsrechtliche Relevanz und Methodenüberblick	95
5.3	Kosten-Nutzen-Analyse	96
5.3.1	Aufgaben und Zielsetzungen	96
5.3.2	Arbeitsschritte	97
5.3.2.1	Erfassung der Maßnahmenwirkungen	98

5.3.2.2	Erfassung der Maßnahmenwirkungen	98
5.3.2.3	Festlegung des Kalkulationszinsfußes	99
5.3.2.4	Durchführung der Rechnung	99
5.3.2.5	Sensitivitätsanalyse	100
5.3.2.6	Beschreibung der nicht bewertbaren Wirkungen (Intangibles)	100
5.3.3	Anwendungsbereiche	101
5.4	Kostenwirksamkeitsanalyse	102
5.4.1	Kennzeichnung	102
5.4.2	Vorgehensweise	103
5.4.3	Erfassung der Kosten und Wirksamkeit	104
5.4.3.1	Ermittlung der Kosten- und Nutzelemente	104
5.4.3.2	Kosten- und Nutzenarten	105
5.4.3.3	Bewertungsansätze: Wie sind Kosten und Nutzen zu bewerten?	106
5.4.3.4	Zahlungsbereitschaft und Kompensationsforderung	107
5.4.3.5	Methoden zur Ermittlung der Zahlungsbereitschaft	107
5.4.3.6	Handlungsempfehlungen für den Fall der Nichtbewertbarkeit von Wirkungen	111
5.4.4	Quotientenvergleich	112
5.4.5	Kritische Würdigung und Fazit	113
5.5	Paarweiser Vergleich	114
5.5.1	Variante 1	114
5.5.2	Variante 2	116
5.5.3	Variante 3	117
6	Fazit	119
	Literaturverzeichnis	121
	Stichwortverzeichnis	125
	Autoren	128