



UNIVERSITÄT
LEIPZIG

Kommunale Infrastrukturbedarfe

Zwischen Doppik, VGR und
Befragungsergebnissen

Julia Sydow, M.Sc.
Dr. Mario Hesse

KOMKIS Analyse Nr. 14

KOMKIS
ANALYSE

Kompetenzzentrum für kommunale Infrastruktur Sachsen
am Institut für öffentliche Finanzen und Public Management

KOMKIS Analyse | Kommunale Investitionsbedarfe - Zwischen VGR, Doppik und Befragungsergebnissen

Julia Sydow, M. Sc., wissenschaftliche Mitarbeiterin am Kompetenzzentrum für kommunale Infrastruktur Sachsen. Forschungsschwerpunkte: Kommunale Investitionsbedarfe, Kommunal Finanzen, Kommunale Infrastrukturbeschaffung.

Dr. Mario Hesse, stellvertretender Geschäftsführer am Kompetenzzentrum für kommunale Infrastruktur Sachsen. Forschungsschwerpunkte: Kommunal Finanzen, kommunaler Finanzausgleich, kommunale Infrastruktur.

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

ISSN 2511-7432

Erscheinungsjahr 2020

Ansprechperson: Julia Sydow, wissenschaftliche Mitarbeiterin
T +49 341 9733-626 | F + 49 341 9733-589 | sydow@wifa.uni-leipzig.de

SACHSEN



Diese Publikation wird mitfinanziert durch Steuermittel auf der Grundlage des von den Abgeordneten des Sächsischen Landtags beschlossenen Haushalts.

© Kompetenzzentrum für kommunale Infrastruktur Sachsen; alle Rechte vorbehalten.
Städtisches Kaufhaus, Universitätsstraße 16, 04109 Leipzig.
Foto: Paul Trainer | Universität Leipzig

Inhaltsverzeichnis

Abbildungsverzeichnis	III
Tabellenverzeichnis	III
Abkürzungsverzeichnis	IV
Kurzzusammenfassung	V
1 Vorbetrachtung und Eckdaten	6
2 Ermittlung des (Netto-)Investitionsbedarfs	13
2.1 Probleme bei der Bottom-up Ermittlung von Infrastrukturbedarfen	13
2.2 Das Instrument der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (VGR).....	16
2.3 Das Instrument der kommunalen Doppik zur Bestimmung von Nettoinvestitionen	20
2.4 Bewertung der Diskrepanz zwischen den Nettoinvestitionen im Rahmen der VGR und der kommunalen Doppik	25
2.4.1 Kalkulation der Abschreibungen im Vergleich zwischen VGR und kommunaler Doppik in Sachsen.....	25
2.4.2 Die doppischen Abschreibungskomponenten im Ländervergleich	27
2.4.3 Ergebnis des Vergleichs der länderspezifischen Doppikregelungen	38
2.5 Erkenntnisse aus dem methodischen Vergleich zwischen VGR und Doppik.....	39
3 Die Rolle von Befragungsergebnissen	39
4 Zusammenfassung und Ausblick	44
Literaturverzeichnis.....	47
Gesetze und Verordnungen	49

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Nettoinvestitionen der Gebietskörperschaften 1991-2019 in Mrd. Euro.....	9
Abbildung 2:	Investitionen zur Schließung der kommunalen Investitionslücke 2000-2019	9
Abbildung 3:	Entwicklung der kommunalen Sachinvestitionen 2000-2019 in Euro/Einwohner	11
Abbildung 4:	Wahrgenommener Investitionsrückstand der Kommunen in Deutschland 2009-2019 in Mrd. Euro	12
Abbildung 5:	Zieldreieck des angemessenen Investitions- und Instandhaltungsbedarfs.....	14
Abbildung 6:	Investitionsverhalten der Kommunen 2019.....	19
Abbildung 7:	Durchschnittliche Nettoinvestitionen je Einwohner nach Einwohnergrößenklassen im Freistaat Sachsen 2019 in Euro.	22
Abbildung 8:	Anteile der Kommunen mit negativen Nettoinvestitionen an allen Kommunen nach Einwohnergrößenklassen in Sachsen 2019.	23
Abbildung 9:	Sachinvestitionen zuzüglich Erhaltungsaufwand 2000-2019	24
Abbildung 10:	Alternativ-Ansätze für Vermögensgegenstände in den Ländern	37
Abbildung 11:	Wahrgenommener Investitionsrückstand der kommunalen Ebene im Jahr 2018	40
Abbildung 12:	Geschätzter kommunaler Investitionsbedarf im Freistaat Sachsen in den Jahren 2018-2022 nach Aufgabenbereichen	41
Abbildung 13:	Verhältnis der Investitionsbedarfe auf Basis von VGR-Daten, Doppik und Befragungsergebnissen	45

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Nettoinvestitionen der Gemeindeebene (bundesweit) nach den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen und nach der kommunalen Doppik Euro	7
Tabelle 2:	Vorgaben zu Nutzungsdauern von Investitionsgütern zur Bestimmung der Abschreibungen nach kommunaler Doppik in Sachsen gemäß SächsKomHVO.	26
Tabelle 3:	Mögliche Abschreibungsmethoden kommunaler Vermögensgegenstände nach Flächenländern.....	29
Tabelle 4:	Landesrechtliche Regelungen zu Nutzungsdauern von Vermögensgegenständen ausgewählter Aufgabenbereiche.....	31
Tabelle 5:	Landesrechtliche Regelungen zu Abschreibungssätzen von Vermögensgegenständen ausgewählter Aufgabenbereiche.....	34

Abkürzungsverzeichnis

AfA	Absetzung für Abnutzung (kurz: Abschreibungen)
AHK	Anschaffungs- und Herstellungskosten
BB	Brandenburg
Bspw.	beispielsweise
BW	Baden-Württemberg
BY	Bayern
Bzw.	beziehungsweise
D	Deutschland
Doppik	doppelte Buchführung in Konten / doppische Rechnungslegung
Einw.	Einwohner
ESVG	Europäisches System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen
FL	Flächenländer
GG	Grundgesetz
HE	Hessen
Hrsg.	Herausgeber
ImmoWertV	Grundsätze für die Ermittlung der Verkehrswerte von Grundstücken (Immobilienwertermittlungsverordnung)
Insb.	insbesondere
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau
KOMKIS	Kompetenzzentrum für kommunale Infrastruktur Sachsen
Mio.	Millionen
Mrd.	Milliarden
MV	Mecklenburg-Vorpommern
ND	Nutzungsdauer bzw. Nutzungsdauern
n.e.g.	nicht explizit geregelt
NI	Niedersachsen
RegG	Gesetz zur Regionalisierung des öffentlichen Personennahverkehrs
RP	Rheinland-Pfalz
ROG	Raumordnungsgesetz
S.	Siehe
SächsKomHVO	Sächsische Kommunalhaushaltsverordnung
SH	Schleswig-Holstein
SL	Saarland
SN	Sachsen
ST	Sachsen-Anhalt
TH	Thüringen
VG	Vermögensgegenstand bzw. Vermögensgegenstände
Vgl.	Vergleiche
VGR	Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen
WBK	Wiederbeschaffungskosten
z. B.	zum Beispiel
ZuINVG	Gesetz zur Umsetzung von Zukunftsinvestitionen der Kommunen und Länder

Kurzzusammenfassung

Die Bestimmung kommunaler Investitionsbedarfe ist komplex und vielschichtig. Es steht keine allgemein gültige Methodik zur Verfügung, mit der sich objektiv „richtige“ Ergebnisse erzielen ließen. Eine Annäherung kann durch die Bestimmung von Nettoinvestitionen und die ergänzende Betrachtung von Befragungsergebnissen erfolgen. Fachpublikationen beklagen bereits seit mehr als einem Jahrzehnt einen erheblichen Verschleiß der kommunalen Infrastruktur. Über den genauen Umfang und die räumliche Verteilung des Problems bestehen dagegen unterschiedliche Auffassungen.

Nettoinvestitionen in die kommunale Infrastruktur sind eine wichtige Kenngröße und können auf der Grundlage verschiedener Methoden ermittelt werden. Einerseits dienen die Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (VGR) und andererseits die kommunale Doppik dazu. Beiden Methoden ist gemeinsam, dass jeweils Bruttoinvestitionen und Abschreibungen saldiert werden. Allerdings führen beide Methoden zu sehr unterschiedlichen Ergebnissen. Die Diskrepanzen werden in der vorliegenden KOMKIS Analyse untersucht. Es wird aufgezeigt, dass sie im Wesentlichen auf die unterschiedliche Ermittlung der Abschreibungen zurückzuführen sind. Diese sind die Art der Abschreibung (linear, degressiv, Leistungsabschreibung), die unterschiedlich angesetzten Nutzungsdauern und Abschreibungssätze sowie die Bewertungsgrundlage für die Vermögensgegenstände (historische Anschaffungskosten oder Wiederbeschaffungskosten).

Während die Nettoinvestitionen im Rahmen der VGR bundesweit einheitlich ermittelt werden, findet die Erhebung der jeweiligen Nettoinvestitionen im Rahmen der kommunalen Doppik dezentral in den einzelnen Kommunen gemäß den jeweils landesspezifischen Doppik-Regelungen statt. Die KOMKIS Analyse enthält daher einen Ländervergleich zu den wesentlichen Bestimmungen. Dieser zeigt sehr unterschiedliche Ausgestaltungen und zusätzliche Spielräume auf der Ebene der einzelnen Kommune. Eine vergleichende Bewertung der doppisch ermittelten kommunalen Nettoinvestitionen ist demzufolge nur mit erheblichen Einschränkungen möglich. Zudem steht für doppische Abschreibungen keine einheitliche (amtliche) Datenbasis zur Verfügung. Die VGR-basierte Berechnung ist zwar methodisch einheitlich, die Daten können allerdings nur bundesweit aggregiert ausgewertet werden, weshalb eine Differenzierung nach Ländern oder Gemeindetypen nicht möglich ist.

Angesichts der Unvollkommenheiten der Berechnung auf Ist-Daten wird in der Analyse aufgezeigt, dass Kommunalbefragungen eine weitere Möglichkeit darstellen, die Nettoinvestitionen und Investitionsbedarfe der Kommunen näherungsweise zu bestimmen. Alle drei Methoden tragen in ihrer Summe dazu bei, jene Größen näherungsweise zu bestimmen und ein realistisches Gesamtbild zu erhalten.

1 Vorbetrachtung und Eckdaten

Seit mehreren Jahren gibt es sowohl in (wirtschafts-)wissenschaftlichen Fachkreisen als auch in der Politik und in der Öffentlichkeit eine intensive Debatte um die öffentlichen Investitionen. Vorrangig geht es dabei um einen festgestellten Investitionsrückstand und Instrumente, diesem zu begegnen. Dabei ist schon die Problemwahrnehmung durchaus uneinheitlich. Investitionsbedarfe können methodisch auf verschiedene Wege bestimmt werden und die Abschätzung ihres Umfangs führt mithin zu unterschiedlichen Ergebnissen. Dazu kommt, das im föderalen System Investitionen des Bundes, der Länder und der Kommunen zu differenzieren sind, was in der öffentlichen Debatte mitunter unzureichend erfolgt.

In der Wissenschaft gibt es divergierende Meinungen, welcher Maßstab geeignet ist, um Investitionsrückstände zu messen. Im Zentrum steht die Größe der **Nettoinvestitionen**, die sich aus den Bruttoinvestitionen abzüglich der Abschreibungen berechnen lassen. Kritik gibt es durchaus an der konkreten Aussagekraft des sich ergebenden Nettoanlagevermögens für die wirtschaftlichen Effekte des staatlichen Kapitalstocks.¹ Dessen Effekte können sowohl über- als auch unterschätzt sein.² Eine Unterschätzung ist möglich, wenn Vermögensgegenstände auch über ihre buchhalterische Nutzungsdauer hinweg genutzt werden können. Spiegelbildlich ist eine Überschätzung gegeben, wenn Infrastruktur bereits vor dem Ende ihrer im Haushalt kalkulierten Nutzungsdauer Funktionseinschränkungen aufweisen oder verschlissen sind. Mangels einer zufriedenstellenden methodischen Alternative und angesichts einer begrenzten Datenverfügbarkeit ist der Bezug zu den Nettoinvestitionen sachgerecht und praktikabel.³

Die vorliegende KOMKIS Analyse widmet sich vor diesem Hintergrund der Frage, wie kommunale Investitionsbedarfe und Investitionsrückstände sachgerecht beziffert werden können. Sie untersucht insbesondere die Diskrepanz zwischen den einerseits im Rahmen der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (VGR) sowie andererseits im Rahmen der kommunalen Doppik ermittelten Nettoinvestitionen auf Gemeindeebene und ordnet in diesem Zusammenhang Ergebnisse ein, die auf Basis von Umfragen gewonnen wurden.

¹ Die Debatte umspannt die Kapazitäts- und Produktionseffekten staatlicher Investitionen. Vgl. Grömling/ Hühner/ Jung (2019a), S. 25-31; Grömling/ Hühner/ Jung (2019b), S. 291 f.

² Vgl. Christofzik/ Feld/ Yeter (2019), S. 3.; Dullien/ Rietzler (2019), S. 286-288.

³ Vgl. Dullien/ Rietzler (2019), S. 287f. Als weiterführende Literatur zur Sachgerechtigkeit der Nettoinvestitionen werden Gornig (2019) sowie Brand/ Steinbrecher (2019) empfohlen.

Die durch das Statistische Bundesamt jährlich veröffentlichten Nettoinvestitionen auf Gemeindeebene in Deutschland basieren auf dem Verfahren der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen und betragen zuletzt bundesweit -1,54 Mrd. Euro (2019).⁴ Trotz einer erheblichen Steigerung der kommunalen Nettoinvestitionen am aktuellen Rand sind auch weiterhin negative Nettoinvestitionen der Kommunen zu verzeichnen. Dies impliziert einen Vermögensverzehr auf der Gemeindeebene, da die Bruttoinvestitionen niedriger ausfallen als die durch das Statistische Bundesamt ermittelten Abschreibungen.

Tabelle 1: Nettoinvestitionen der Gemeindeebene (bundesweit) nach den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen und nach der kommunalen Doppik Euro

	2016	2017	2018	2019
VGR (bundesweit)	-6,67 Mrd. €	-7,08 Mrd. €	-4,39 Mrd. €	-1,54 Mrd. €
je Einwohner	-87 €	-92 €	-57 €	-20 €
Doppik Sachsen ⁵	+762,8 Mio. €	-36,8 Mio. €	--	+6,4 Mio. €
je Einwohner	+187 €	-9 €	--	+1,6 €

Quelle: Statistisches Bundesamt (2020); Sächsisches Staatsministerium des Innern.

Die im Rahmen der kommunalen Doppik ermittelten Nettoinvestitionen auf Gemeindeebene unterscheiden sich zu diesem Wert zum Teil signifikant. Hierbei ist zunächst zu berücksichtigen, dass die kommunale Doppik von Land zu Land unterschiedlich ausgestaltet ist. Eine bundesweit einheitliche und vergleichbare Datenbasis existiert derzeit nicht. Im Freistaat Sachsen werden die doppisch ermittelten Nettoinvestitionen für einen öffentlichen Nutzerkreis in das sächsische Frühwarnsystem für Kommunalhaushalte überführt.⁶ Im Haushaltsjahr 2016 beliefen sich die Nettoinvestitionen der Kommunen laut sächsischem Frühwarnsystem auf insgesamt +762,8 Mio. Euro,⁷ und gingen im darauffolgenden Jahr 2017 auf -36,8 Mio. Euro zurück. Im Jahr 2019 beliefen sie sich auf insgesamt rund +6,4 Mio. Euro. Hieraus lässt sich für die sächsischen Kommunen ein tendenziell positives Bild der Nettoinvestitionen zeichnen. In den gleichen Jahren betragen hingegen die bundesweit in der VGR nachvollziehbaren Nettovermögensverluste der Kommunen -6,67 Mrd. Euro (2016), -7,08 Mrd. Euro (2017), -4,39 Mrd. Euro (2018) und -1,54 Mrd. Euro (2019). Diese Diskrepanzen erscheinen erklärungsbedürftig und werden daher im vorliegenden Arbeitspapier näher untersucht.

In diesem Zusammenhang ist zunächst folgende Ausgangslage zu berücksichtigen. Gegenwärtig ist eine zusammenfassende amtliche Statistik über die doppische Ergebnisrechnung der

⁴ Vgl. Statistisches Bundesamt (2020), S. 50. Die Gemeindeebene umfasst dabei alle Gemeinden und Gemeindeverbände.

⁵ Die Daten für die Nettoinvestitionen im Freistaat Sachsen stammen aus dem Sächsischen Frühwarnsystem.

⁶ Frühwarnsystem zur Auswertung der finanziellen Leistungsfähigkeit der kreisangehörigen Kommunen, Kreisfreien Städte und Landkreise im Freistaat Sachsen. Herausgegeben durch das Sächsische Staatsministerium des Innern. Online verfügbar unter <https://www.statistik.sachsen.de/fws-p/Seiten/tabellarisch.jsp>

⁷ Ebenda.

Kommunen im Freistaat Sachsen sowie in der Mehrzahl der Länder (noch) nicht verfügbar.⁸ Demzufolge kann die Finanzlage der Kommunen bzw. der gesamten kommunalen Ebene, die sich auf Erträge und Aufwendungen stützt und damit auch die präzise Höhe der Abschreibungen abbildet, nicht bestimmt werden. Eine Annäherung kann lediglich mithilfe der zur Verfügung stehenden Daten der Finanzstatistik sowie der VGR bestimmt werden.

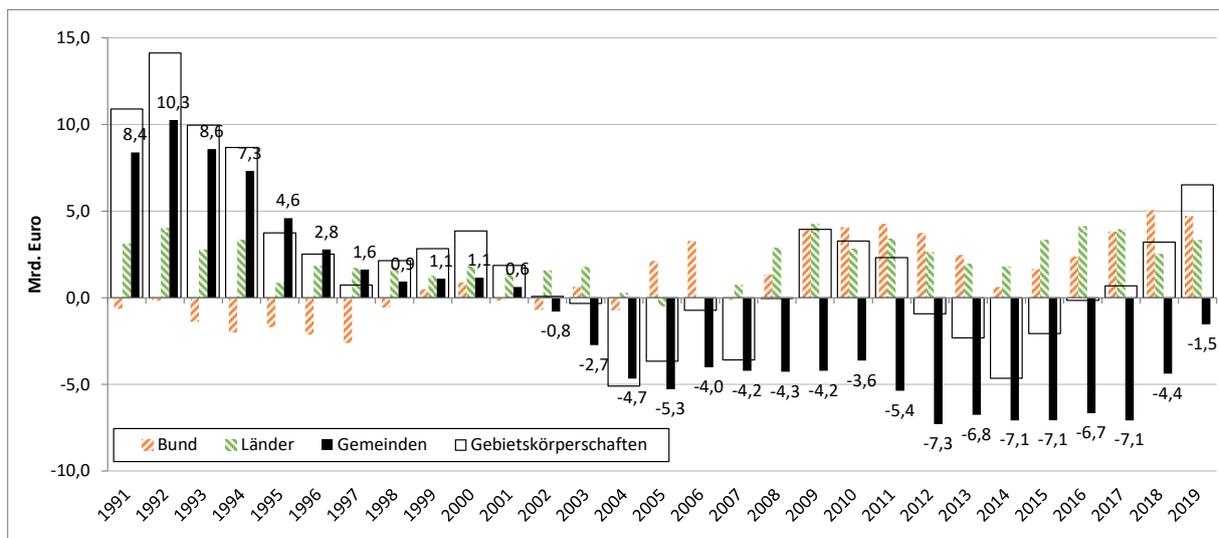
Gesamtwirtschaftlich verzehren Kommunen ihr vorhandenes Anlagevermögen. Sofern die kommunale Bruttoinvestitionstätigkeit nicht ausreicht, die dauerhafte Abnutzung der vorhandenen kommunalen Infrastruktur zu kompensieren, entsteht entsprechend der Bedarf, mindestens jene ausgebliebenen Investitionen in der Zukunft nachzuholen. Die jährlichen und kumulierten negativen Nettoinvestitionen können als messbarer Vermögensverzehr interpretiert werden. Ein höheres Investitionsvolumen in der Zukunft kann diese Lücke aufzuholen helfen. Hinzu kommen ggf. *zusätzlich* erforderliche Erweiterungsinvestitionen infolge veränderter Aufgaben, neuer Technologien oder gesellschaftlicher Entwicklungen (z. B. demografischer Wandel, Digitalisierung, Klimawandel, Energiewende). Dieser den Vermögensverzehr der Kommunen einschließende und darüber hinausgehende, nachgelagerte Investitions- und Instandhaltungsbedarf wird in seiner Summe auch als Investitionsrückstand bezeichnet.⁹

Aus Abbildung 1 gehen die Ergebnisse für die Nettoinvestitionen der Gebietskörperschaften nach der Systematik der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung (VGR) seit dem Jahr 1991 hervor (Differenz aus Bruttoinvestitionen und Abschreibungen). Es ist deutlich erkennbar, dass die Kommunen in der Summe seit 2002 negative Nettoinvestitionen aufweisen. Zuletzt betragen diese, trotz erheblicher Steigerungen der Bruttoinvestitionen, rund -1,5 Mrd. Euro (2019). Anders als die Haushalte des Bundes und der Länder, die in den vergangenen Jahrzehnten fast durchgehend einen Zuwachs ihres Kapitalstocks realisieren konnten, liegen die Nettoinvestitionen der Gemeindeebene seit mittlerweile fast 20 Jahren durchgehend im Negativbereich. Die dadurch entstandene Lücke beläuft sich kumulativ auf 87,1 Mrd. Euro. Damit wurden wertmäßig sämtliche positive Nettoinvestitionen der Jahre 1991-2001 (insgesamt +47,3 Mrd. Euro) mehr als kompensiert. Auf kommunaler Ebene lässt sich somit zweifelsfrei ein erheblicher Substanzverzehr und Investitionsrückstand feststellen. Selbst in den konjunkturell günstigen Jahren seit 2014 konnten die Kommunen in der Summe keinen Ausgleich der Investitionslücke herstellen.

⁸ Eine der wenigen Ausnahmen bildet Nordrhein-Westfalen, wo die Daten der kommunalen Ergebnisrechnung durch das statistische Amt (IT.NRW) bereits der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden.

⁹ Vgl. Sydow/ Hesse (2018), S. 2.

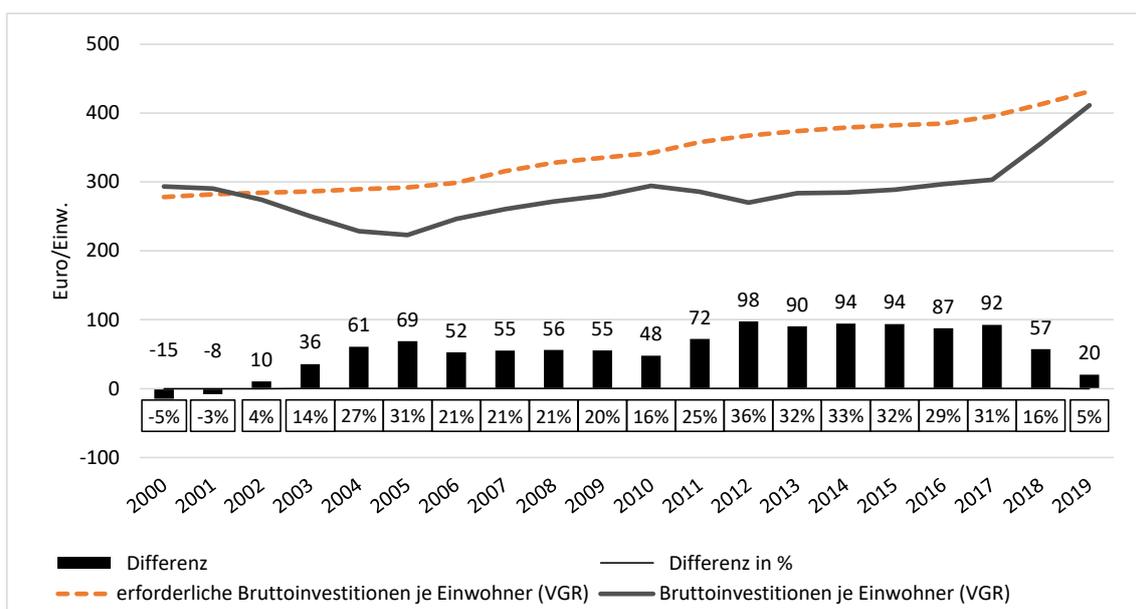
Abbildung 1: Nettoinvestitionen der Gebietskörperschaften 1991-2019 in Mrd. Euro



Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen, Daten: Statistisches Bundesamt, Fachserie 18, Reihe 1.4.

Anhand der Abbildung 2 wird zusätzlich dargestellt, welches Investitionsvolumen notwendig gewesen wäre, um die bestehende Lücke zwischen dem Investitionsbedarf und dem tatsächlichen Investitionsverhalten zu schließen. Seit 2003 hätten auf der kommunalen Ebene bundesweit jeweils rund 50-100 Euro/Einw. mehr investiert werden müssen, um dem Substanzverlust entgegenzuwirken, rund ein Viertel mehr als tatsächlich ausgegeben wurde. Seit 2017 hat sich das Volumen der kommunalen Bruttoinvestitionen um mehr als 100 Euro/Einw. erhöht. Dennoch hätte selbst am aktuellen Rand das durchschnittliche Niveau der Bruttoinvestitionen bei 431 Euro/Einw. liegen müssen statt der tatsächlich realisierten 411 Euro/Einw.

Abbildung 2: Investitionen zur Schließung der kommunalen Investitionslücke 2000-2019



Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen, Daten: Statistisches Bundesamt, Fachserie 18, Reihe 1.4., Fachserie 14, Reihe 2, verschiedene Jahrgänge.

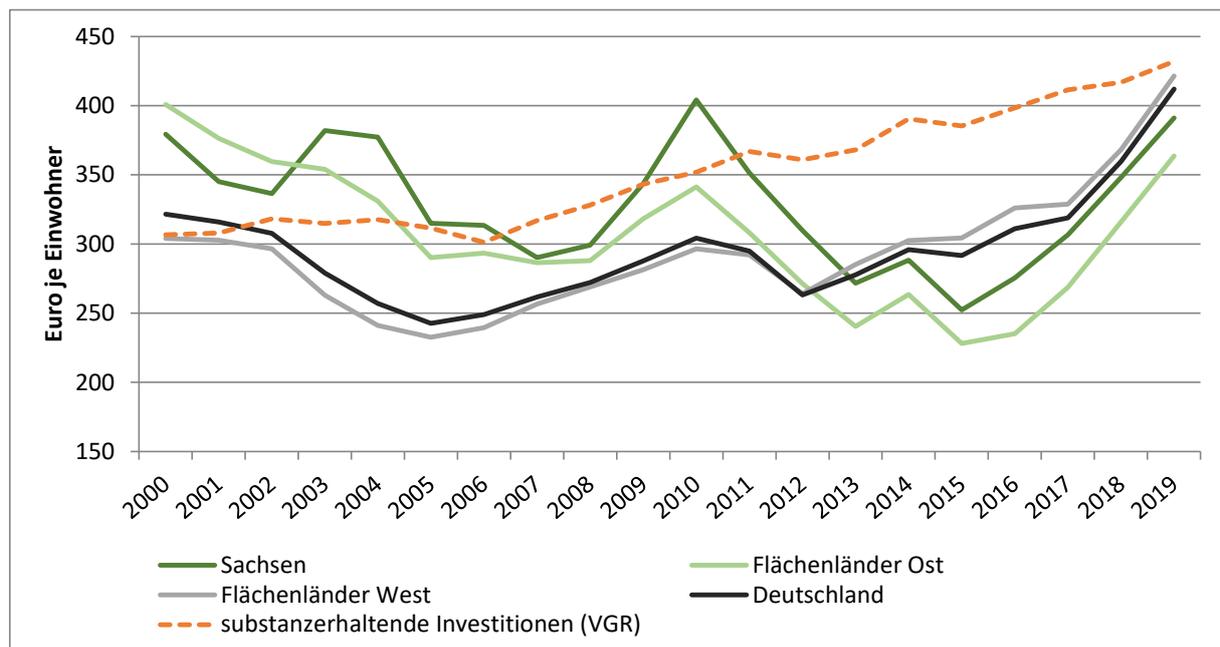
Leider kann die VGR keine regional differenzierten Daten zu den kommunalen Bruttoinvestitionen und Abschreibungen bereitstellen (Details dazu siehe Abschnitt 2.2). Stattdessen kann für regionale Vergleiche die amtliche Finanzstatistik genutzt werden, aus welcher die Investitionsausgaben abgeleitet werden können, die jedoch, wie bereits angemerkt, (noch) keine flächendeckende Erfassung der Abschreibungen vorsieht. Hinsichtlich des kommunalen Investitionsverhaltens in der hier interessierenden Phase seit dem Jahr 2000 kann konstatiert werden, dass die Kommunen der ostdeutschen Flächenländer im Gegensatz zu den westdeutschen Kommunen einen deutlich negativen Trend zu verzeichnen haben (siehe Abbildung 3).

Dieser wird am aktuellen Rand erfreulicherweise leicht kompensiert. Im Bundesdurchschnitt ziehen die kommunalen Investitionen seit 2013 wieder an, in Ostdeutschland seit 2016. Angesichts der in Abbildung 1 gezeigten Daten muss dennoch konstatiert werden, dass die bisherigen Steigerungen noch nicht ausreichend waren, um den akuten Substanzverlust aufzuhalten, geschweige denn, Investitionen für zukünftige Herausforderungen abzusichern.

Die kommunalen Investitionen im Freistaat Sachsen ordnen sich grundsätzlich in dieses Bild ein, wenngleich mit einigen Besonderheiten. Wie die übrigen ostdeutschen Kommunen verzeichneten die sächsischen bis 2015 zurückgehende Investitionsausgaben, ausgehend von einem überdurchschnittlichen Niveau, das in den 1990er Jahren angesichts der umfangreichen Modernisierung der kommunalen Infrastruktur erforderlich war und der zuletzt unter anderem durch die Mittel des Solidarpakts II unterstützt wurde.¹⁰ Gleichzeitig ist erkennbar, dass sich die sächsischen Werte in fast allen Jahren positiv von denen der übrigen ostdeutschen Kommunen abheben. Während das Investitionsverhalten der sächsischen Kommunen in der Vergangenheit meist auch im Bundesvergleich überdurchschnittlich war, ist seit 2013 eine entgegengesetzte Entwicklung zu beobachten. Seit 2013 investieren die sächsischen (und ostdeutschen) Kommunen weniger als im Bundesdurchschnitt, der für sich genommen bereits einen Netto-Vermögensverzehr markiert. Am aktuellen Rand nähert sich das Investitionsniveau Sachsens wieder dem Bundesdurchschnitt aller Kommunen an. Der Durchschnitt der übrigen ostdeutschen Kommunen hat hingegen trotz der Zuwächse am aktuellen Rand einen verhältnismäßig großen Abstand zum Bundesdurchschnitt zu verzeichnen.

¹⁰ Diese Mittel flossen den ostdeutschen Kommunen bis 2019 über die Haushalte ihrer Länder zu. Seit 2020 gibt es kein spezifisch auf Ostdeutschland ausgerichtetes Ausgleichsinstrument im bundesstaatlichen Finanzausgleich mehr.

Abbildung 3: Entwicklung der kommunalen Sachinvestitionen 2000-2019 in Euro/Einwohner



Quelle: Eigene Darstellung, Daten: Statistisches Bundesamt.

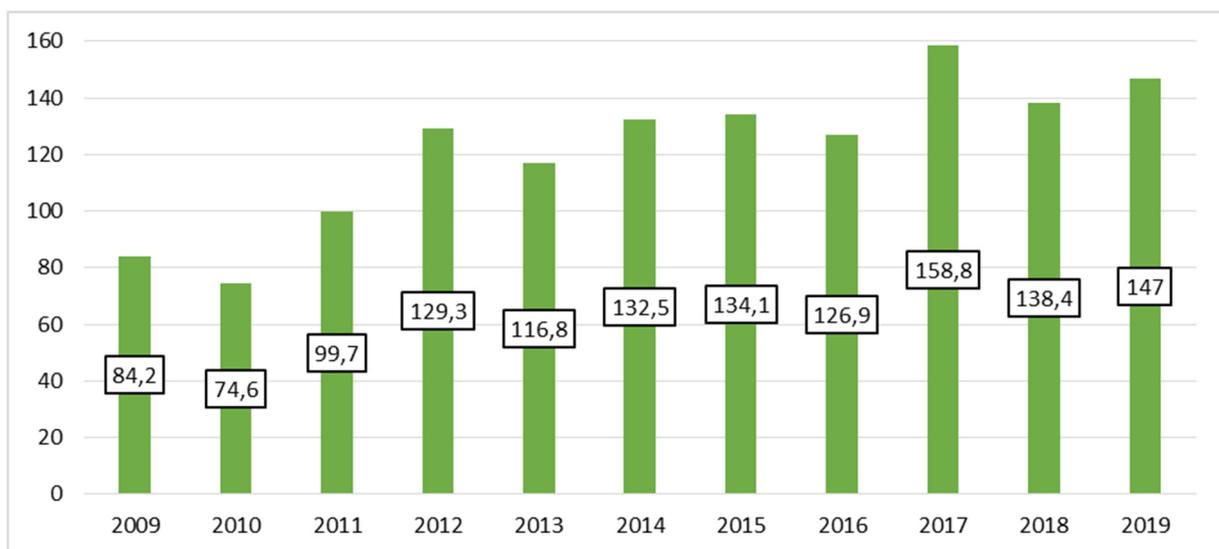
Aus den verfügbaren Daten lässt sich folglich als Ergebnis ableiten, dass die Kommunen bundesweit seit fast 20 Jahren einen Substanzverlust in ihrer Infrastruktur erlitten haben. Für die Kommunen im Freistaat Sachsen kann in diesem Zusammenhang allerdings zumindest bis etwa zum Jahr 2006 nachvollzogen werden, dass die Investitionsausgaben noch höher gewesen sind als die bundesdurchschnittlichen Abschreibungen. Insofern kann ein schleichender und später zunehmender Substanzverlust erst ab 2007 festgestellt werden. Beschleunigt hat sich der Effekt insbesondere im Zuge der Doppik-Umstellung der Kommunen, sodass im Abschnitt 2.3 auf mögliche Doppik-Effekte untersucht wird. Vor dem Hintergrund des lange überdurchschnittlichen Investitionsniveaus der sächsischen Kommunen kann zumindest davon ausgegangen werden, dass der Substanzverlust in den sächsischen Kommunen weitaus geringer ist als im bundesdeutschen Durchschnitt. Bei einer einfachen Saldierung des „Investitionsvorsprungs“ mit dem durchschnittlichen Nettovermögensverlust ist der Substanzverzehr in den sächsischen Kommunen nur rund halb so hoch wie im Durchschnitt aller Kommunen.¹¹

Unterstützung erfährt die Einschätzung auf Basis von VGR-Daten durch die Selbsteinschätzung der Kommunen. Das durch die KfW BANKENGRUPPE jährlich veröffentlichte KfW-Kommu-

¹¹ Über die Kommunen ergibt sich im Durchschnitt ein kumulierter Nettovermögensverlust von rund 1.150 Euro/Einw. (2002-2019). In Sachsen beträgt er bei dieser sehr groben Näherung kumuliert nur rund 580 Euro/Einw. (2002-2019).

nalpanel untersucht den Investitionsrückstand der kommunalen Ebene auf Basis von Befragungsergebnissen. Es geht damit über den Ausgleich des (historischen) bilanziellen Wertverlustes hinaus und berücksichtigt auch Investitionsbedarfe durch aktuelle und zukünftige Aufgaben. Das KfW-Kommunalpanel 2020 verzeichnete einen Investitionsrückstand aller Kommunen mit mehr als 2000 Einwohnern von 147 Mrd. Euro im Jahr 2019.¹² Im Jahr 2017 lag dieser bei 158,8 Mrd. Euro und war damit bisher am höchsten. Die Entwicklung des im Zeitverlauf steigenden, durch die Kommunen wahrgenommenen Investitionsrückstands verdeutlicht Abbildung 4.

Abbildung 4: Wahrgenommener Investitionsrückstand der Kommunen in Deutschland 2009-2019 in Mrd. Euro



Quelle: Eigene Darstellung; Daten: KfW-Kommunalpanel 2009 bis 2020.

Der kommunale Investitionsbedarf im Freistaat Sachsen wird nach einem dem KfW-Kommunalpanel ähnlichen Verfahren in einem regelmäßigen Abstand von zwei Jahren im Rahmen einer Kommunalbefragung durch das Kompetenzzentrum für kommunale Infrastruktur Sachsen (KOMKIS) an der Universität Leipzig durchgeführt. Im Rahmen der sächsischen Kommunalbefragung 2018 hat das KOMKIS ein Investitionsbedarf der kommunalen Ebene im Freistaat Sachsen in Höhe von 7,73 Mrd. Euro für den Zeitraum 2018-2022 ermittelt.¹³ Die Ergebnisse sowie die Bedeutung solcher Befragungen werden in Abschnitt 3 näher erläutert und diskutiert.

¹² Vgl. KfW Bankengruppe (2020), S. 14.

¹³ Vgl. Sydow/ Hesse (2018), S. 14. Dieser Betrag entspricht ungefähr einem Anteil von 5,6 % des vom KfW-Kommunalpanel ermittelten bundesweiten Bedarfs. Dieser Anteil entspricht dem Einwohneranteil des Freistaates Sachsen an den Flächenländern (5,3 %) und erscheint daher grundsätzlich plausibel.

2 Ermittlung des (Netto-)Investitionsbedarfs

Zur Analyse der Vorgehensweise bei der Ermittlung der Nettoinvestitionen im Rahmen der VGR werden nachfolgend die Ergebnisse einer Literaturstudie vorgestellt. Aufgrund der Komplexität der Methodik sowie einer stark begrenzten Literatur in diesem Bereich wurden weiterhin spezifische Anfragen an das Statistische Bundesamt, das Statistische Landesamt des Freistaates Sachsen sowie den Arbeitskreis Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder, dessen Federführung bei dem Statistischen Landesamt Baden-Württemberg liegt, gestellt. Einige Anfragen wurden im Rahmen von Telefoninterviews beantwortet. Zusätzlich diente ebenfalls die Teilnahme an dem Workshop „Regionales Bruttoinlandsprodukt“ des ifo Instituts München Ende 2017 zur Analyse der Methodik der VGR-Ermittlung von Nettoinvestitionen.¹⁴ Die Ergebnisse dieser Recherche sind in den folgenden Abschnitten zusammengefasst.

2.1 Probleme bei der Bottom-up Ermittlung von Infrastrukturbedarfen

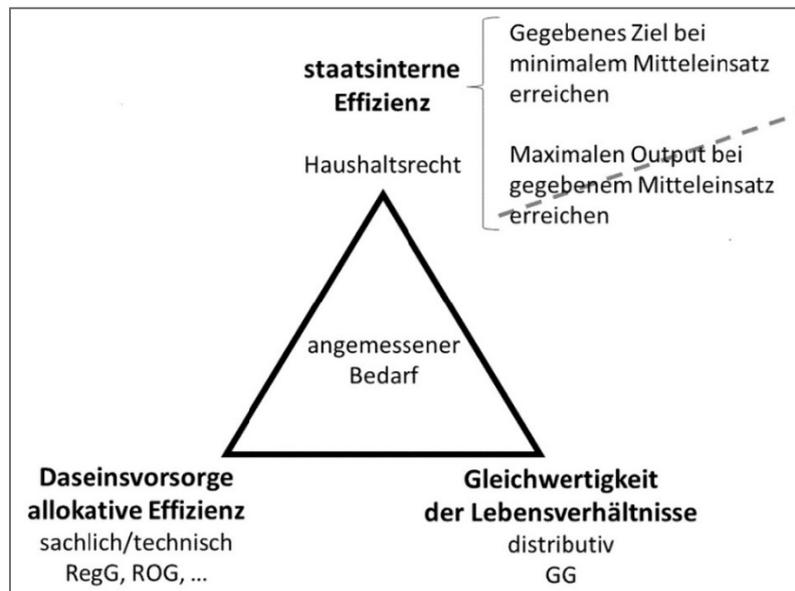
Der einfachste Weg, den Umfang von Infrastrukturbedarfen zu ermitteln, wäre, sie im Einzelnen nach ihrer objektiven Notwendigkeit zu bestimmen und mit wettbewerblichen Preisen zu bewerten. Allerdings stellt sich in diesem Fall das zentrale Problem, dass eine solche objektive Bedarfsbestimmung für kommunale Infrastrukturleistungen praktisch unmöglich zu bestimmen ist.¹⁵

Für die Ermittlung eines angemessenen Investitions- und Instandhaltungsbedarfs für die kommunale Infrastruktur sind zunächst die rechtlichen bzw. gesellschaftlichen Rahmenbedingungen zu berücksichtigen. Im Gegensatz zu Investitionen im Privatsektor, welche hauptsächlich individuellen Präferenzen und Anforderungen bzw. produktionstechnischen Erwägungen im Rahmen der betriebswirtschaftlichen Kalkulation genügen müssen, hat sich die öffentliche Investitionstätigkeit in die kommunale Infrastruktur nach verschiedenen Maßgaben, insbesondere rechtlichen und gesellschaftlichen Vorgaben/Maßstäben zu richten. Dies verdeutlicht die folgende Abbildung 5.

¹⁴ Workshop „Regionales Bruttoinlandsprodukt“ des ifo Instituts München am 18. Oktober 2017 in München.

¹⁵ Vgl. hierzu Hesse/Starke (2018), S. 184-187, 194f.

Abbildung 5: Zieldreieck des angemessenen Investitions- und Instandhaltungsbedarfs



Quelle: Hesse/Starke (2018), S. 185.

Eng mit der Idee der objektiven Notwendigkeit verknüpft ist das Postulat der Daseinsvorsorge. Dieses stellt auf eine kontinuierliche Versorgungssicherheit entsprechender Daseinsvorsorgeleistungen sowie einen gleichberechtigten Zugang aller in der Gesellschaft lebenden Individuen zu den bereitgestellten Leistungen ab, welche sowohl zu günstigen Preisen als auch zu einer festgelegten Qualität sicherzustellen sind.¹⁶ Jene öffentlichen Leistungen stellen alle staatlichen Leistungen oder staatlich unterstellter, öffentlicher Einrichtungen dar, welche der Sicherung und Steigerung des Gemeinwohls dienen.¹⁷ Ökonomisch betrachtet wird hiermit das Prinzip der allokativen Effizienz verfolgt. Die kommunale Infrastruktur ist dort zu erstellen bzw. aufrecht zu erhalten, wo sie technisch erforderlich ist. Vereinfacht gesprochen sind Verkehrswege dort bereitzustellen, wo Verbindungen zwischen Siedlungskörpern und Gewerbegebieten notwendig sind, Schulen, wo Familien mit Kindern wohnen und Sportanlagen, wo tragfähige Vereinsstrukturen vorhanden sind.

Eine zweite, zum Teil konkurrierende Vorgabe hinsichtlich der Investitionstätigkeit in die öffentliche Infrastruktur stellt der Grundsatz der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse dar. Dieser stellt auf eine flächendeckende Grundversorgung ab, was die Verfügbarkeit einer funktionsfähigen, intakten und flächendeckend verfügbaren Grundinfrastruktur einschließt. Zur Schaffung und zum Erhalt dieser Grundinfrastruktur besteht die Notwendigkeit, Infrastrukturbedarfe mithilfe kontinuierlicher Investitionsmaßnahmen zu decken. Das Gleichwertigkeitspostulat bedingt, dass Infrastrukturen nicht zwingend anhand allokativer Maßstäbe

¹⁶ Vgl. Bocklet (2001), S. 12f.; Bogumil u. a. (2010), S. 17; Katz (2004), S. 125.

¹⁷ Vgl. Cronauge/Westermann (2003), S. 32, 252; Katz (2004), S. 122f.; Püttner (1985), S. 31.

ausgerichtet werden, sondern davon abweichend auch, um „Ankerfunktionen“ zu sichern (vor allem im Zusammenhang mit dem demografischen Wandel), gleichmäßige Strukturen zu schaffen (wenngleich diese unzureichend ausgelastet werden) und - nicht zuletzt - um Entwicklungsmöglichkeiten zu öffnen (Infrastruktur als Vorleistung für eine im einzelnen unsichere Entwicklung).¹⁸ Überspitzt formuliert, werden mitunter allokativen Aspekte (Notwendigkeit) verletzt, um eine gleichmäßige und gleichwertige Versorgung zu sichern.

Den dritten Maßstab stellt die staatsinterne Effizienz dar. Eine elementare Annahme von Effizienzbetrachtungen stellt das ökonomische Prinzip dar, wobei das Maximal- sowie das Minimalprinzip unterschieden werden können.¹⁹ Ersteres stellt den Grundsatz dar, mithilfe eines gegebenen Inputs den größtmöglichen Output (Outcome) zu erzielen. Im Gegensatz dazu wird durch das Minimalprinzip der Grundsatz verdeutlicht, einen vorgegebenen Output (Outcome) mit einem möglichst kleinen Input zu erreichen. Im Rahmen der öffentlichen Investitionstätigkeit kann nicht das Maximalprinzip gelten, da gemäß des öffentlichen Haushaltsrechts zunächst im Rahmen der Aufstellung des Haushaltsplans für zukünftige Perioden eine Investitionsplanung durchzuführen ist. Es geht nicht darum, mit den verfügbaren Mitteln so viel wie irgend möglich zu investieren. Stattdessen wird im öffentlichen Sektor zuerst der gewünschte Output (die geplante Investitionsmaßnahme, wie z. B. der Bau von Schulen, Kindertagesstätten, Straßen- und Brückenbauvorhaben etc.) definiert. Anschließend wird das dafür notwendige Budget bestimmt und unter dem Vorbehalt verfügbarer Mittel freigegeben. Gemäß dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit wird im Rahmen des öffentlichen Investitionsverhaltens ein möglichst geringer Mitteleinsatz angestrebt.²⁰

Vor dem Hintergrund des Trade-Offs zwischen vielfältigen, umfangreichen und kostenintensiven Investitionsmaßnahmen zum Ziel der Steigerung des Gemeinwohls, konkurrierenden allokativen und verteilungspolitischen Zielen und einem begrenzten Budget der öffentlichen Hand ist ein objektiver Investitionsbedarf schwer bzw. nicht ermittelbar und kann auf analytischem Wege nicht eindeutig bestimmt werden. Letztlich stellen die Investitionsentscheidungen in der Regel Abwägungsentscheidungen dar, welche zum Teil nicht zuletzt durch politische Interessen beeinflusst werden. Aufgrund der Schwierigkeit, den Investitionsbedarf möglichst *objektiv* zu ermitteln, können hilfsweise verschiedene Instrumente herangezogen werden, welche zur näherungsweisen Bestimmung des Investitionsbedarfs dienen. Diese stellen die Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen, die öffentliche Rechnungslegung (Doppik)

¹⁸ Ankerfunktionen und gleichmäßige Entwicklung sind dabei nicht nur wesentlich für die Investitionsentscheidungen zwischen Kommunen sondern auch z.B. für die Infrastruktur in Gemeindeteilen innerhalb des Gemeindegebiets. Investitionen für Entwicklungsmöglichkeiten stellen bspw. Erschließungsleistungen für Gewerbe- und Wohngebiete, wobei zukünftige Ansiedlungserfolge noch unsicher sind.

¹⁹ Vgl. Bundeszentrale für politische Bildung (2019).

²⁰ Dies drückt sich vor allem im Haushalts- und Vergaberecht aus. Vgl. hierzu Tyufekchieva (2020).

sowie Befragungsergebnisse der öffentlichen Haushalte dar. Die Berücksichtigung der Ergebnisse aller Instrumente führt zu einem annähernd genauen Bild über den bestehenden Investitionsbedarf.

2.2 Das Instrument der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (VGR)

Die Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen werden zentral umgesetzt und abweichend von den meisten Fällen der amtlichen Statistik nicht nach dem Bottom-Up Verfahren (Einzelmeldungen werden zum Gesamtergebnis aggregiert) sondern nach dem Top-down Verfahren (Gesamtergebnis wird auf Teilelemente zerlegt) erhoben. Entsprechend werden die Bundeswerte durch das STATISTISCHE BUNDESAMT ermittelt und anschließend durch den ARBEITSKREIS VOLKSWIRTSCHAFTLICHE GESAMTRECHNUNGEN DER LÄNDER auf die Länder regionalisiert. Zum Teil werden nach demselben Prinzip ebenfalls die Länderwerte auf die Ebene der Landkreise und kreisfreien Städte regionalisiert.²¹ Die Brutto- bzw. Nettoinvestitionen werden durch den Arbeitskreis VGR der Länder allerdings nicht für die Kommunalebene nach Ländern differenziert, da diese grundsätzlich sehr schwer ermittelbar sind und das Verfahren zur Ermittlung bereits auf Länderebene äußerst aufwendig ist. Zusätzlich wird eine Ermittlung der entsprechenden Werte durch hohe regionale Schwankungen erschwert. Während Schwankungen beispielsweise bei der Ermittlung des Bruttoinlandsprodukts nachvollziehbar sind und die Möglichkeit besteht, diese zum Teil anzupassen, können Schwankungen bei Investitionen generell schwieriger nachvollzogen bzw. angepasst werden. Somit findet eine Regionalisierung der Nettoinvestitionen auf die Länder- oder Kreisebene im Rahmen der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen nicht statt.²²

Auf der Grundlage mehrerer spezifischer Anfragen an das Statistische Bundesamt sowie das Statistische Landesamt des Freistaates Sachsen können neben der schwachen Entwicklung der Bruttoinvestitionen verschiedene Erklärungsansätze für die negativen Nettoinvestitionen auf der Gemeindeebene insbesondere in den neuen Ländern herausgearbeitet werden. In den 1970er und 1980er Jahren flossen einerseits erhebliche Investitionen in Schwimmbäder und Schulen, welche aufgrund der langfristigen Nutzungsdauern bis heute hohe Abschreibungen verursachen. Die gegenwärtig häufig maroden und mitunter leerstehenden Schulgebäude

²¹ Eine Zerlegung auf die Gemeindeebene ist in der VGR hingegen nicht vorgesehen. Abschließend werden die Länderwerte auf die Bundeswerte koordiniert, sodass die Summen der Länderwerte dem Bundeswert entsprechen (gleiches Prinzip bei den Kreis- und Länderwerten).

²² Diese Erkenntnis resultiert aus mündlichen Auskünften aus diversen Telefonanten mit dem Statistischen Bundesamt sowie dem Arbeitskreis Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder, dessen Federführung bei dem Statistischen Landesamt Baden-Württemberg liegt. In den Gesprächen wurde die Methodik zur Erfassung der Brutto- und Nettoinvestitionen ausführlich analysiert und erörtert. Die Ergebnisse dieser Telefonate sind vollständig in diese Publikation eingeflossen.

werden allerdings zum Teil nicht ersetzt. Noch stärker wirkt dieser Effekt im Bereich der Entsorgung. Nach der Wiedervereinigung wurden in den ostdeutschen Kommunen beträchtliche Summen in Kläranlagen investiert, die aus heutiger Sicht überdimensioniert sind. Diese müssen heutzutage wertmäßig nicht mehr ersetzt werden. Durch diese Investitionen reichen die zum Teil sehr hohen Abschreibungen ebenfalls bis in die Gegenwart. Dadurch übersteigt der Werteverzehr die Bruttoanlageinvestitionen zum Teil erheblich. Entsprechend kann ein Teil der derzeitigen negativen Nettoinvestitionen der Kommunen erklärt werden, wobei sich der Umfang im Einzelnen nicht nachvollziehen lässt.²³ Ein erheblicher Teil muss gleichwohl auf die schwache Entwicklung der Brutto-Investitionstätigkeit zurückgeführt werden.

Als eine mögliche Quelle für abweichende Bewertungen der kommunalen Investitionslage ist zu berücksichtigen, dass das Abschreibungskonzept der VGR nach einer besonderen, vom einzelwirtschaftlichen Rechnungswesen abweichenden Methodik durchgeführt wird.

Die Abschreibungen stellen gemäß der VGR-Systematik einen kalkulatorischen Betrag dar, welcher im Wesentlichen von folgenden fünf Stellschrauben abhängig ist:

- 1) der Abgrenzung des Abschreibungsgegenstands,
- 2) der Art und Weise der Ermittlung des Bestands an Anlagevermögen,
- 3) der Länge der geschätzten Nutzungsdauer der abschreibbaren Güterarten,
- 4) der Wahl der Abschreibungsmethode sowie
- 5) der Bewertungsmethode.²⁴

Die Abschreibungen werden anhand der im Europäischen System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen (ESVG) empfohlenen sogenannten „Perpetual-Inventory-Method“ bzw. Kumulationsmethode ermittelt. Grundsätzlich liegt dabei die Annahme zugrunde, dass die Summe der Zugänge an Anlagegütern in der Vergangenheit den derzeitigen Vermögensbestand bildet.²⁵ Die Kumulationsmethode „setzt weit in die Vergangenheit zurückreichende Investitionsreihen und eine durchschnittliche Nutzungsdauer der einzelnen Anlagegüter voraus“.²⁶ Die Ermittlung der Abschreibungen erfolgt in zwei Schritten:

1. Im ersten Schritt werden die Abschreibungen für Anlagegüter, die sich seit einschließlich 1991 im Bestand befinden bestimmt.
2. Im zweiten Schritt werden die Abschreibungen auf vor dem Jahr 1991 getätigte Investitionen ermittelt.

²³ Diese Informationen basieren auf Auskünften per Telefon und E-Mail mit dem Statistischen Bundesamt und per Telefon mit dem Statistischen Landesamt des Freistaates Sachsen.

²⁴ Siehe Statistisches Bundesamt (2016), S. 307.

²⁵ Vgl. Statistisches Bundesamt (2016), S. 308.

²⁶ Arbeitskreis Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder (2017), S. 1.

Zu 1.: Erstere werden auf der Grundlage von verketteten Volumenangaben der Anlageinvestitionen ermittelt, indem die jährlichen Zugänge aller Investitionsjahre ab 1991 mit einem speziellen, auf einer güterspezifischen Verteilungsfunktion der Nutzungsdauer beruhenden und vom Statistischen Bundesamt berechneten Abschreibungssatz multipliziert werden.²⁷ Dieser güterspezifischen Verteilungsfunktion liegt die Annahme zugrunde, dass die jeweiligen Güter nicht zugleich gemeinsam aus dem Bestand fallen, sondern die Abgänge normalverteilt um die durchschnittliche Nutzungsdauer streuen.²⁸ Dementsprechend erfolgen die Abschreibungen nicht an den Einzelobjekten orientiert, sondern ergeben sich jeweils als Summe aller in einem Berichtsjahr verbuchten Abschreibungen für Investitionsgüter, die seit einschließlich 1991 angeschafft wurden.²⁹ Das bedeutet, dass die jeweiligen Abschreibungen eines Berichtsjahres für alle ab einschließlich 1991 angeschafften Investitionsgüter unabhängig ihrer individuellen Nutzungsdauer als Gesamtposten für einen Güterpool, differenziert nach Berichtsjahren, errechnet werden.

Zu 2: Bei der Ermittlung der Abschreibungen für im Bestand befindliche Anlagen, welche vor 1991 erstellt wurden, werden die nach neuen und alten Bundesländern differenziert berechneten Bundeswerte auf die Länder heruntergebrochen.³⁰ Das Statistische Bundesamt orientiert sich bei dieser Ost-West-Differenzierung an länderspezifischen Informationen aus ehemaligen Berechnungen der Abschreibungen, Ergebnissen zur Bruttowertschöpfung, Forschungs- und Entwicklungsinvestitionen und Angaben der Bundeswehr.³¹ Ausgehend von dem aggregierten Bundeswert eines Berichtsjahres werden ausschließlich jene Abschreibungen für den Teil der vor 1991 getätigten Investitionsgüter betrachtet. Auf dieser Grundlage erfolgt eine nach Ost und West differenzierte Regionalisierung auf die einzelnen Länder.³²

Dieses Abschreibungskonzept der VGR geht mit verschiedenen Besonderheiten in der Erhebung einher, welche sich von betriebswirtschaftlich kalkulierten Abschreibungen aber auch von der kommunalen Doppik unterscheiden. Einerseits entstehen im Rahmen der Ermittlung der Bundeswerte für Abschreibungen auf Investitionen vor 1991 sowie bei der Regionalisierung dieser Werte auf die Länder Schätzfehler, welche sich allerdings mit dem Zeitverlauf zunehmend reduzieren, da jene Anlagegüter zunehmend aus dem Bestand ausscheiden und folglich weniger ins Gewicht fallen. Andererseits dienen zur Bestimmung der Abschreibungen innerhalb der VGR in den verschiedenen Ländern bundeseinheitliche Abschreibungssätze,

²⁷ Vgl. ebenda.

²⁸ Vgl. Schmalwasser, O. / Schidlowski, M. (2006), S. 1113f.

²⁹ Vgl. Arbeitskreis Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder (2017), S. 2.

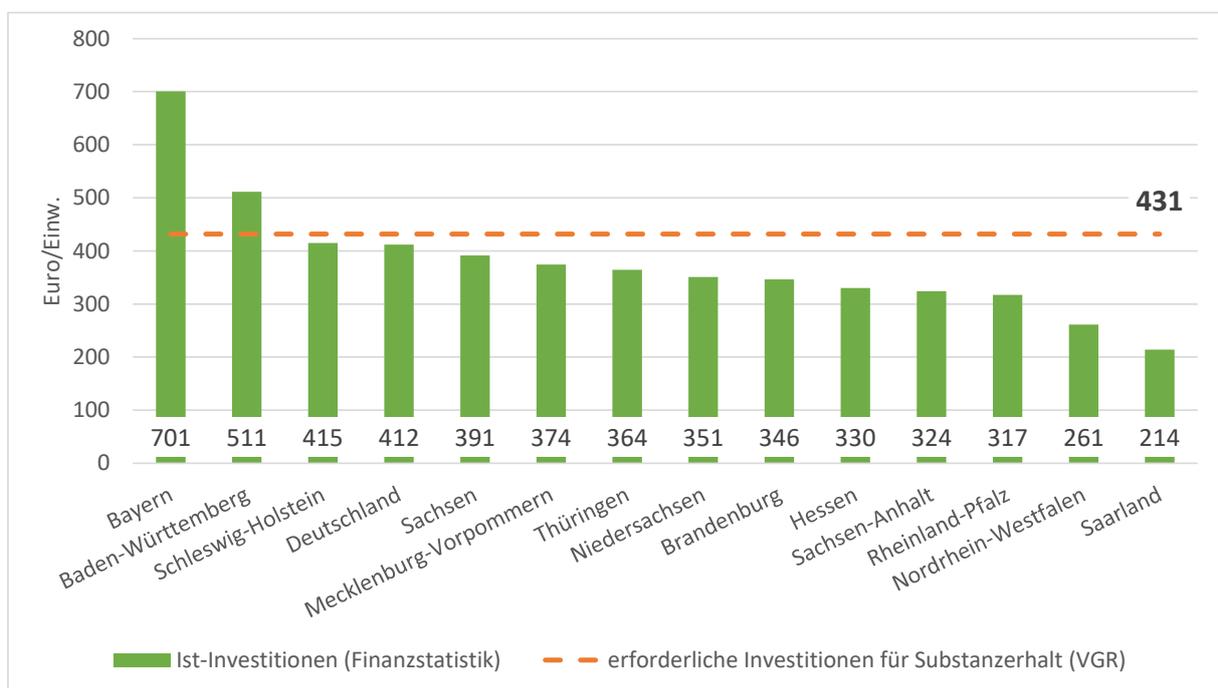
³⁰ Vgl. ebenda.

³¹ Vgl. Arbeitskreis Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder (2017), S. 2.

³² Vgl. Arbeitskreis Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder (2017), S. 2.

welche auf gleichen Nutzungsdauern der Anlagegüter und Abschreibungsverteilungen basieren.³³ Zusätzlich ist zu berücksichtigen, dass die Vermögensgegenstände im Rahmen der VGR auf der Grundlage von Wiederbeschaffungspreisen bewertet werden. Im Unterschied zu den historischen Anschaffungs- und Herstellungskosten (AHK) wird bei der Bewertung zu Wiederbeschaffungspreisen der im Zeitverlauf entstandene Werteverzehr von Vermögensgegenständen sowie Preisentwicklungen (bspw. im Bausektor) berücksichtigt. Die Abschreibungen nach Wiederbeschaffungspreisen innerhalb der VGR sind folglich etwas realistischer als die im Rahmen der Doppik ermittelten Abschreibungen, da die Bewertung nach den historischen AHK üblicherweise niedriger ausfallen.

Abbildung 6: Investitionsverhalten der Kommunen 2019



Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen, Daten: Statistisches Bundesamt, Fachserie 18, Reihe 1.4., Fachserie 14, Reihe 2, verschiedene Jahrgänge; Kassenstatistik der Gemeinden und Gemeindeverbände.

Da die Daten für die nach Ländern regionalisierten kommunalen Investitionen und Abschreibungen der VGR nicht öffentlich zur Verfügung gestellt werden und lediglich als interne Teilergebnisse für die weiteren Berechnung genutzt werden, besteht eine Näherungslösung darin, das aus der VGR abgeleitete zum Substanzerhalt notwendige Investitionsvolumen je Einwohner mit den Ist-Investitionen gemäß der Finanzstatistik zu vergleichen. Damit wird ein bundesweit gleichmäßiger kommunaler Investitionsbedarf unterstellt,³⁴ der sich, wie oben genannt, auf rund 431 Euro/Einw. belaufen dürfte. Dieser lag im Jahr 2019 allerdings in elf der dreizehn Flächenländer zum Teil deutlich über dem tatsächlichen Investitionsniveau.

³³ Vgl. Arbeitskreis Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder (2017), S. 2.

³⁴ Zum Ziel der Schaffung gleichwertiger Lebensverhältnisse und als Teil dessen insbesondere zur Schaffung einer flächendeckenden, gleichwertigen Infrastruktur erscheint diese Unterstellung nicht abwegig.

Abbildung 6 verdeutlicht das jeweilige kommunale Investitionsverhalten in den Flächenländern. Auch das jüngst stark gestiegene durchschnittliche Investitionsverhalten in Höhe von 412 Euro je Einwohner lag noch um knapp 5 % unter dem durchschnittlichen Investitionsbedarf. Lediglich die Kommunen in Bayern und Baden-Württemberg lagen mit ihrem Investitionsverhalten im Jahr 2019 spürbar oberhalb des durchschnittlich substanzerhaltenden Investitionsbedarfs.

Die sächsischen Kommunen liegen hierbei nahe am Bundesdurchschnitt und schnitten damit wesentlich besser ab als die Kommunen in vielen anderen Flächenländern. Aus dieser Perspektive kann demnach festgestellt werden, dass die Investitionen der sächsischen Kommunen zwar nicht substanzerhaltend waren, der Substanzverlust aber wesentlich geringer ausfiel als in den meisten anderen Flächenländern. Dieses Ergebnis deckt sich in der Tendenz mit den oben genannten Resultaten aus der kommunalen Doppik (siehe Tabelle 1 auf Seite 7).

2.3 Das Instrument der kommunalen Doppik zur Bestimmung von Nettoinvestitionen

Im System der kommunalen Doppik können die Nettoinvestitionen als Differenz der Auszahlungen für Investitionen und der Aufwendungen für Abschreibungen gebildet werden. Die Auszahlungen für Investitionen stellen eine Position innerhalb des Finanzhaushaltes und die planmäßigen Abschreibungen eine Position des Ergebnishaushaltes dar.³⁵ Die größte Schwierigkeit bei der Ermittlung von kommunalen Nettoinvestitionen im Rahmen der kommunalen Doppik besteht in der mangelnden Verfügbarkeit der Daten für externe Nutzer. Während diese einzelgemeindlich zum Teil gut nutzbar sind (Haushaltspläne), ist eine vollständige Datenverfügbarkeit für einzelne Länder aggregiert bzw. auf Bundesebene (bisher noch) nicht gegeben. In einigen Ländern gibt es zwar Datenbanken, welche bereits cursorisch doppische Daten für die entsprechenden Kommunen bereitstellen. An dieser Stelle ist beispielsweise das „Frühwarnsystem Kommunale Haushalte (Doppik)“³⁶ des Sächsischen Ministeriums des Innern zu nennen. Dennoch ist dieses aus verschiedenen Gründen nur bedingt für eine Analyse und einen Vergleich der aggregierten Daten zu den entsprechenden Daten aus der VGR geeignet.³⁷

³⁵ Vgl. § 1 SächsKomHVO-Doppik.

³⁶ Vgl. Sächsisches Staatsministerium des Innern (2017).

³⁷ Die Daten zu den Kommunen im Sächsischen Frühwarnsystem Kommunale Haushalte (Doppik) sind stichtagsbezogen und werden stetig aktualisiert. Aufgrund der unterschiedlichen Stichtage ist die Vergleichbarkeit der Daten aller Kommunen geschwächt. Ein gemeinsamer Stichtag für alle Kommunen, wie bspw. der 30.06 oder 31.12 eines Kalenderjahres (wie es bspw. in der amtlichen Statistik üblich ist) besteht im Sächsischen Frühwarnsystem nicht.

Grundsätzlich wird die kommunale Doppik in den Ländern nicht einheitlich durchgeführt. Die Umsetzung ist stark abhängig von der jeweiligen Gesetzgebung und den untergesetzlichen Regelungen eines Landes. Eine unmittelbare Vergleichbarkeit der kommunalen Daten zwischen den Ländern ist daher nahezu ausgeschlossen. Im Folgenden werden Regelungen zur kommunalen Doppik im Freistaat Sachsen kurz skizziert. In Abschnitt 2.4. erfolgt zusätzlich eine Zusammenfassung ausgewählter Gemeinsamkeiten und Unterschiede zwischen den Ländern.

Die Aufstellung des Haushaltsplans durch die Kommunen wird im Freistaat Sachsen in der Verordnung des Sächsischen Staatsministeriums des Innern über die kommunale Haushaltswirtschaft nach den Regeln der Doppik (Sächsische Kommunalhaushaltsverordnung-Doppik - SächsKomHVO-Doppik) vom 10. Dezember 2013 umfassend geregelt. Die Auszahlungen für Investitionstätigkeit stellen eine Position innerhalb des Finanzhaushalts dar, welche sich aus der Summe der Auszahlungen für den Erwerb von immateriellen Vermögensgegenständen, der Auszahlungen für den Erwerb von Grundstücken, Gebäuden und sonstigen unbeweglichen Vermögensgegenständen, der Auszahlungen für Baumaßnahmen, der Auszahlungen für den Erwerb von übrigem Sachanlagevermögen, der Auszahlungen für den Erwerb von Finanzanlagevermögen und von Wertpapieren des Umlaufvermögens, der Auszahlungen für Investitionsförderungsmaßnahmen und der Auszahlungen für sonstige Investitionstätigkeit zusammensetzen.³⁸ Die planmäßigen Abschreibungen stellen hingegen eine Position des Ergebnishaushalts dar und sind in § 44 SächsKomHVO-Doppik näher geregelt.³⁹

Gemäß § 44 Abs. 1 S. 2 sind Investitionsgüter linear zu gleichen, jährlichen Abschreibungsbeträgen über die Nutzungsdauer abzuschreiben. In Ausnahmefällen, welche an dieser Stelle nicht explizit definiert sind, besteht auch die Möglichkeit einer Leistungsabschreibung (gemäß der Leistungsabgabe des Vermögensgegenstands) unter der Voraussetzung, dass dies dem Nutzungsverlauf des Investitionsgutes stärker entspricht.⁴⁰ Hinsichtlich der Festlegung der Nutzungsdauer sind entsprechende Vorgaben differenziert nach Art der Investitionsgüter zu beachten, welche der Abschreibungstabelle in der Anlage der SächsKomHVO-Doppik zu entnehmen sind (vgl. hierzu auch beispielhaft Tabelle 2). In diesem Zusammenhang obliegt den Kommunen allerdings ein, den vorgegebenen Intervallen entsprechender Ermessensspielraum. Darüber hinaus sind auch bei der Festlegung der Nutzungsdauer Abweichungen von den Vorgaben in Ausnahmefällen möglich, die gesondert zu begründen sind.⁴¹ Im Fall einer voraussichtlich dauernden Wertminderung der Investitionsgegenstände sind grundsätzlich

³⁸ Vgl. § 3 SächsKomHVO-Doppik.

³⁹ Vgl. § 2 SächsKomHVO-Doppik.

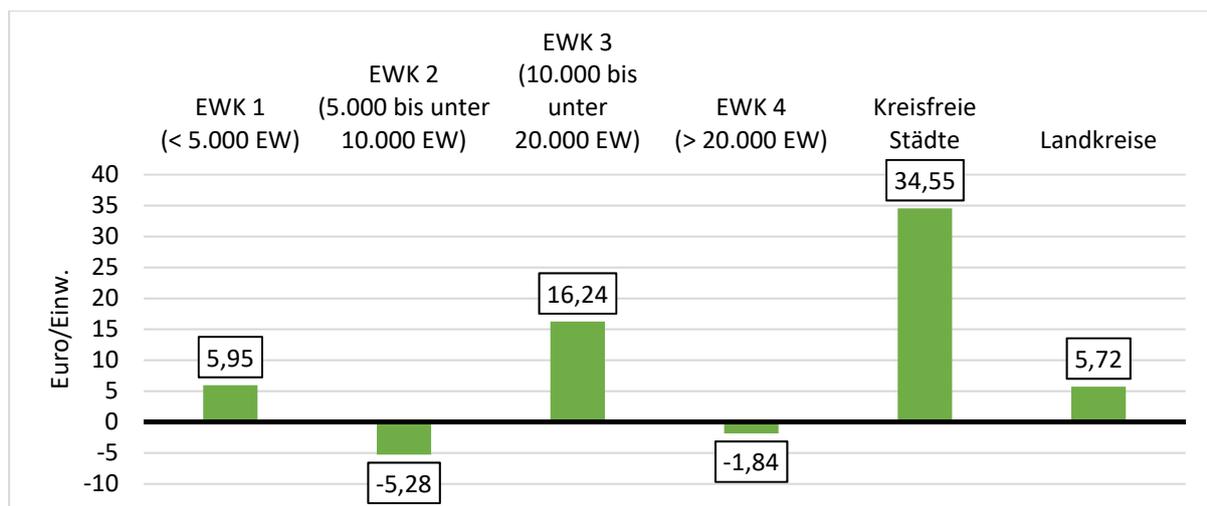
⁴⁰ § 44 Abs. 1 S. 2 und 3 SächsKomHVO-Doppik.

⁴¹ § 44 Abs. 3 S. 3 SächsKomHVO-Doppik.

außerplanmäßige Abschreibungen zu verbuchen.⁴² Die Bewertungsgrundlage der Vermögensgegenstände stellen im Allgemeinen die Anschaffungs- und Herstellungskosten (AHK) dar.⁴³ Sofern die Ermittlung der ursprünglichen AHK nicht mehr möglich ist, sind hilfsweise gegenwärtige AHK heranzuziehen, welche auf den Zeitpunkt der ursprünglichen Anschaffung/Herstellung zurückzurechnen sowie um die in dem bereits vergangenen Zeitraum angefallenen Abschreibungen zu vermindern sind.⁴⁴

Gemäß dem Sächsischen Frühwarnsystem betragen die Nettoinvestitionen der kommunalen Ebene im Freistaat Sachsen im Jahr 2017 -36,8 Mio. Euro. Im Jahr 2019 beliefen diese sich hingegen auf +6,4 Mio. Euro. Die nach Einwohnergrößenklassen (EWK) differenzierte Betrachtung der Nettoinvestitionen auf der Gemeindeebene verdeutlicht ein sehr heterogenes Bild. Abbildung 7 verdeutlicht die durchschnittlichen Nettoinvestitionen nach Einwohnerklassen im Jahr 2019 in Sachsen.

Abbildung 7: Durchschnittliche Nettoinvestitionen je Einwohner nach Einwohnergrößenklassen im Freistaat Sachsen 2019 in Euro.



Quelle: Eigene Darstellung, Daten: Sächsisches Frühwarnsystem des Freistaates Sachsen.

Die Einwohnerklasse 2 (Kommunen mit 5.000 bis unter 10.000 Einwohnern) und die Einwohnerklasse 4 (Kommunen mit mehr als 20.000 Einwohnern) weisen mit -5,28 Euro je Einwohner (EWK 2) und -1,84 (EWK 4) im Durchschnitt jeweils negative Nettoinvestitionen auf. Die Daten zeigen jedoch, dass alle Einwohnerklassen durchschnittliche Nettoinvestitionen aufweisen, die näherungsweise um den Nullpunkt schwanken, sodass Wechsel von durchschnittlich positiven auf negative Nettoinvestitionen innerhalb eines Haushaltsjahres möglich erscheinen. Wenngleich die Einwohnerklasse 1 und 3 sowie die kreisfreien Städte und Landkreise im

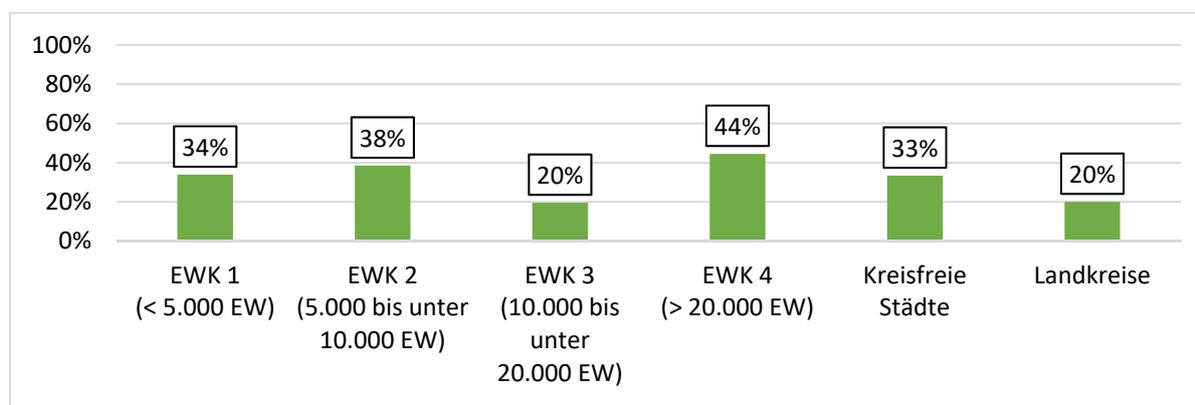
⁴² § 44 Abs. 6 S. 1 SächsKomHVO-Doppik.

⁴³ § 44 Abs. 1 S. 1 SächsKomHVO-Doppik.

⁴⁴ § 61 Abs. 3 S. 1 SächsKomHVO-Doppik.

Durchschnitt positive Nettoinvestitionen zu verzeichnen haben, gibt es innerhalb der dargestellten Gruppen einen Anteil von Kommunen mit negativen Nettoinvestitionen. Die Anteile der Kommunen mit negativen Nettoinvestitionen sind in der folgenden Abbildung 8 dargestellt. Den höchsten Anteil an Kommunen mit negativen Nettoinvestitionen hat die Einwohnerklasse 4 (> 20.000 Einwohner) (44 %), in Einwohnerklasse 3 ist er mit nur 20 % am geringsten. Insgesamt wies 2019 rund ein Drittel der kreisangehörigen Gemeinden negative Nettoinvestitionen auf. Bei den Landkreisen waren es zwei von zehn, bei den kreisfreien Städte eine von dreien.

Abbildung 8: Anteile der Kommunen mit negativen Nettoinvestitionen an allen Kommunen nach Einwohnergrößenklassen in Sachsen 2019.



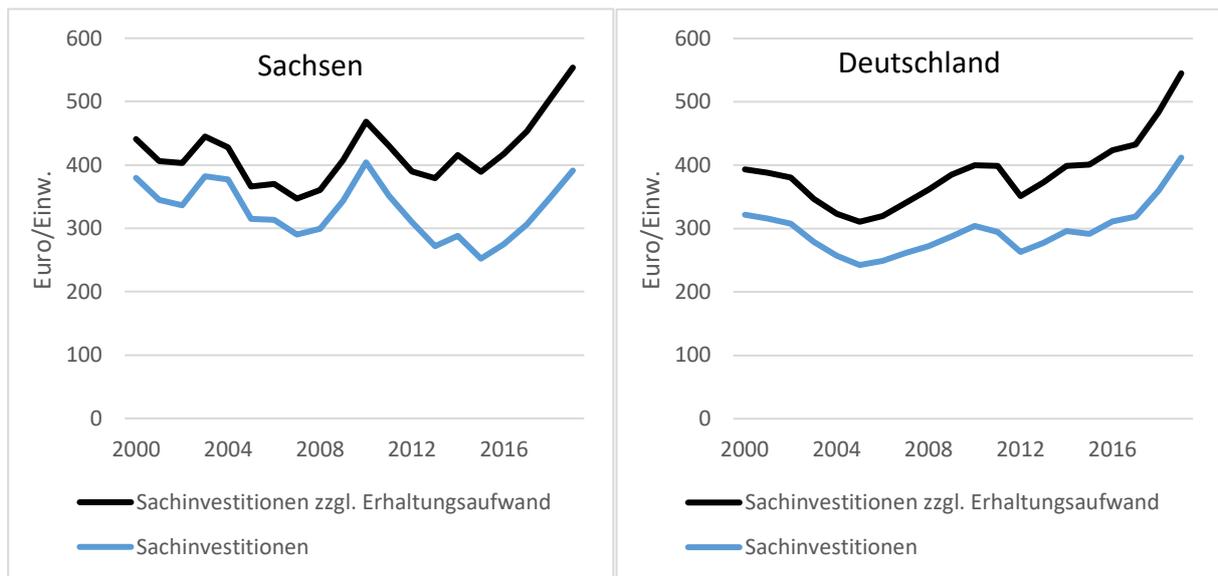
Quelle: Eigene Darstellung, Daten: Sächsisches Frühwarnsystem des Freistaates Sachsen.

Die Unterschiede zwischen den Doppik-basierten und den aus der VGR und Finanzstatistik abgeleiteten Ergebnissen lässt die Vermutung zu, die Umstellung auf die Doppik selbst könnte einen Einfluss auf die Erfassung der Nettoinvestitionen haben. Tatsächlich werden im doppelischen Haushalts- und Rechnungswesen Investitionen und (laufende) Erhaltungsaufwendungen konsequenter getrennt als zuvor im kameralem System. Identische Sachverhalte, die in der Vergangenheit zu den Investitionen zählten, werden heute zum Teil dem Erhaltungsaufwand für bestehende Infrastruktur zugerechnet.⁴⁵ Abbildung 9 vergleicht die kombinierte Entwicklung der Sachinvestitionen und Erhaltungsaufwendungen. Für die sächsischen Kommunen ist erkennbar, dass bis 2011 ein Gleichlauf der Größen typisch war. Die Erhaltungsaufwendungen beliefen sich auf durchschnittlich rund 60 Euro je Einwohner. Bis 2015 stiegen sie in der Phase der Doppik-Umstellung in Sachsen (hauptsächlich ab 2013) stark auf fast 140 Euro je Einwohner an und liegen am aktuellen Rand bei rund 160 Euro je Einwohner. An der gemeinsamen Summe haben die Erhaltungsaufwendungen aktuell einen Anteil von rund 30 %,

⁴⁵ Vgl. Sächsisches Staatsministerium des Innern (2014). Zum Effekt der Doppikumstellung auf die Erfassung von Investitionen vgl. Hesse/Starke (2015).

vor der Doppikumstellung waren Werte von rund 15 % typisch. Bundesweit lässt sich ein ähnlicher Effekt nicht in vergleichbarer Deutlichkeit nachvollziehen, da die Doppik-Umstellung in den Ländern nicht synchron erfolgte und bis heute unvollständig geblieben ist. Dennoch nimmt auch hier das Gewicht der Erhaltungsaufwendungen an der gemeinsamen Summe stetig zu (von rund 20 % Anfang der 2000er Jahre auf knapp 25 % im am aktuellen Rand).

Abbildung 9: Sachinvestitionen zuzüglich Erhaltungsaufwand 2000-2019



Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen, Daten: Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen.

Aus den Daten kann abgeleitet werden, dass die Doppikumstellung offenbar einen Einfluss auf die Messung und Wahrnehmung der Investitions- und Erhaltungsbedarfe hat. Die Investitionsschwäche der sächsischen Kommunen 2012–2016 ist zumindest teilweise auf erfassungsbedingte Effekte im Zuge der Doppikumstellung zurückzuführen.

2.4 Bewertung der Diskrepanz zwischen den Nettoinvestitionen im Rahmen der VGR und der kommunalen Doppik

Zur Analyse der Diskrepanz zwischen den Nettoinvestitionen, die einerseits im Rahmen der VGR und andererseits nach den Regeln der kommunalen Doppik berechnet werden, erscheint die Auseinandersetzung mit der doppelischen Methodik der Datenermittlung von wesentlicher Bedeutung. Nach bisherigem Erkenntnisstand sind die entsprechenden Differenzen insbesondere auf signifikante Unterschiede bei der Ermittlung der Abschreibungen zurückzuführen. An dieser Stelle sind als die zwei wesentlichen Stellschrauben zu nennen:

- 1) Die Festlegung der Nutzungsdauer sowie
- 2) die Bewertungsmethode.

Die folgenden vergleichenden Analysen konzentrieren sich auf diese beiden Komponenten. Ein umfangreicherer Vergleich aller denkbaren Aspekte, welche sich auf die Höhe und den Verlauf der Abschreibungen auswirken können (z. B. Wahlrechte bei der Aktivierung, Regelungen zu außerplanmäßigen Abschreibungen) würde dagegen den Rahmen dieser Analyse sprengen.⁴⁶

2.4.1 Kalkulation der Abschreibungen im Vergleich zwischen VGR und kommunaler Doppik in Sachsen

Die durchschnittliche wirtschaftliche **Nutzungsdauer** wird bei der Berechnung der Abschreibungen im Rahmen der VGR geschätzt, wobei die Annahmen eines „normalen“ Verschleißes sowie die typische wirtschaftliche Alterung der Anlagegüter unter Berücksichtigung des technischen Fortschritts zugrunde gelegt werden.⁴⁷ Die Grundlage zur Ermittlung der Nutzungsdauer im Rahmen der VGR wurde bereits bei den Abschreibungen der Anlagegüter nach 1991 in Kapitel 2 näher erläutert.⁴⁸ Innerhalb des doppelischen kommunalen Rechnungswesens ist die für die Ermittlung der Abschreibungen notwendige, wirtschaftliche Nutzungsdauer auf der Basis einer Abschreibungstabelle⁴⁹ zu bestimmen.⁵⁰ Diese Abschreibungstabellen existieren bis auf Bayern in allen Ländern, unterscheiden sich allerdings stark (siehe 2.4.2). Die

⁴⁶ Einen umfassenden Vergleich der untergesetzlichen Regelungen zur kommunalen Doppik in den neuen Ländern ist derzeit in Bearbeitung und wird demnächst ebenfalls auf der Homepage des KOMKIS kostenfrei veröffentlicht. In dieser Publikation werden insbesondere die Kriterien ... untersucht.

⁴⁷ Vgl. Statistisches Bundesamt (2016), S. 307f.

⁴⁸ Für weitere Informationen zur Bestimmung von Nutzungsdauern in den VGR siehe Schmalwasser, O. / Schidlowski, M. (2006): Kapitalstockrechnung in Deutschland, in: Wirtschaft und Statistik 11/2006, Statistisches Bundesamt, S. 1107 - 1123, Wiesbaden.

⁴⁹ Diese Abschreibungstabelle ist in der Anlage zur SächsKomHVO-Doppik dokumentiert.

⁵⁰ § 44 SächsKomHVO-Doppik.

Intervallangaben verdeutlichen Ermessensspielräume für die Kommunen, welche die Nutzungsdauern in Abhängigkeit des entsprechenden Investitionsgegenstands im Rahmen von Einzelfallentscheidungen festlegen können.

Tabelle 2: Vorgaben zu Nutzungsdauern von Investitionsgütern zur Bestimmung der Abschreibungen nach kommunaler Doppik in Sachsen gemäß SächsKomHVO.

Investitionsgüter	Nutzungsdauer gemäß den Regelungen der kommunalen Doppik (Sachsen)
Schulgebäude	50-80 Jahre
Kindertageseinrichtungen	50-70 Jahre
Verwaltungsgebäude	50-80 Jahre
Straßen	20-40 Jahre
LKW, Baufahrzeuge, Kräne (PKW, Zweiradfahrzeuge)	8-10 Jahre (6-8 Jahre)
Computer (IT-Technik)	3-5 Jahre

Quelle: Eigene Darstellung, Daten: SächsKomHVO Anlage Abschreibungstabelle.

Hinsichtlich der Bewertungsmethode für die Vermögenswerte, welche neben der Nutzungsdauer die wesentliche Grundlage für die Höhe der Abschreibungen darstellt, ist grundsätzlich zwischen der Bewertung der Abschreibungen auf der Grundlage aktueller und historischer Anschaffungspreise zu unterscheiden. Die nach der VGR-Systematik ermittelten Abschreibungen werden zu Wiederbeschaffungspreisen bewertet. Diese aktuellen Preise müssten bei heutigem Verschleiß bzw. bei der Aufholung des jeweiligen Wertverzehr gezahlt werden. Entsprechend ist diese Bewertung der Abschreibung innerhalb der VGR tendenziell höher als eine Bewertung auf der Grundlage historischer Preise, da die zwischenzeitlichen Preisentwicklungen berücksichtigt werden. Preissteigerungen sind insbesondere im Bausektor zwar in der VGR-Systematik, nicht aber in den haushaltsmäßigen doppelischen Abschreibungen enthalten. Eine Diskrepanz ergibt sich vor dem Hintergrund ihrer langen Nutzungszyklen vor allem für öffentliche Hochbau- und Verkehrseinrichtungen.

Auf historischen Preisen beruhende Abschreibungen sind dem gegenüber niedriger und haben entsprechend tendenziell positive Nettoinvestitionen zur Folge, da aktuelle Preisentwicklungen sowie der Werteverzehr von Vermögensgegenständen im Zeitverlauf bei der Bewertung nicht beachtet werden. Selbst, wenn nur die vorhandene Infrastruktur erhalten wird, sind die Investitionen angesichts der Preissteigerungen jeweils höher als die Abschreibungen auf Basis historischer Preise. Werden Abschreibungen auf der Basis von Wiederbeschaffungspreisen bewertet, kommt es nur dann zu positiven Nettoinvestitionen, wenn sich der öffentliche Kapitalstock real vergrößert.

In der kommunalen Doppik besteht trotz verhältnismäßig umfangreicher Regelungen zur Erhebung der kommunalen Daten durch die SächsKomHVO-Doppik Unsicherheit über die Bewertungsmethode der Abschreibungen. Wenngleich in der Verordnung bspw. festgelegt ist, dass die Abschreibungen linear vorzunehmen sind, ist nicht einheitlich und präzise geregelt, ob die Abschreibungen nach aktuellen oder historischen Preisen bewertet werden sollen. Wie oben beschrieben, werden bei angeschafften Vermögensgegenständen grundsätzlich die Anschaffungs- und Herstellungskosten zugrunde gelegt. Sofern deren Ermittlung allerdings nicht mehr möglich ist, sind aktuelle AHK zurückzurechnen und um Abschreibungen zu vermindern.⁵¹

Bereits im Jahr 2014 gab der Sächsische Rechnungshof in seinem Jahresbericht 2014 bekannt, dass Kommunen z. B. „individuell Stichtage festlegten, ab denen Anschaffungs- oder Herstellungskostenermittlungen durchgeführt wurden“⁵² oder „den gesetzlichen Vorgaben zur Festlegung von Nutzungsdauern nicht bzw. nicht sachgerecht nachgekommen sind“⁵³. Folglich stellt sich die Frage, ob die durch die Kommunen in ihren Haushaltsplänen dargestellten Angaben, insbesondere zu den Abschreibungen, vor dem Hintergrund dieser zum Teil recht unübersichtlichen Regelungen zur Bestimmung der Abschreibungen und der teilweise ungenauen Ermittlung der entsprechenden Werte durch die Kommunen einheitlich und vergleichbar sind.

2.4.2 Die doppischen Abschreibungskomponenten im Ländervergleich

Im Folgenden wird über die Vorgaben zur kommunalen Doppik im Freistaat Sachsen hinaus ein Einblick in die unterschiedlichen Regelungen in den übrigen Flächenländern gegeben. Die entsprechenden Ausgestaltungsvarianten der Doppiksysteme lassen sich anhand verschiedener Kriterien vergleichen. Da ein vollständiger Vergleich der kommunalen Doppik in allen Ländern den Rahmen dieser Analyse sprengen würde, werden im Folgenden lediglich die für

⁵¹ § 61 Abs. 3 SächsKomHVO-Doppik. Spezifische Anlagegüter werden darüber hinaus gesondert geregelt, wie bspw. Grund und Boden, Gebäude, Bewirtschaftete und unbewirtschaftete Waldflächen und Verkehrsflächen (§ 61 Abs. 7 SächsKomHVO-Doppik). Beispielsweise sind für Grund und Boden aktuelle Bodenrichtwerte anzusetzen, Gebäude werden gemäß der Immobilienwertermittlungsverordnung (ImmoWertV) basierend auf Normalherstellungskosten bewertet und sind auf den Zeitpunkt der Anschaffung oder Herstellung zurückzurechnen. Die Normalherstellungskosten stellen jene Kosten dar, welche marktüblich für einen Neubau eines Gebäudes aufzuwenden wären. Diese sind mithilfe angemessener Baupreisindexreihen an das Preisniveau zum Zeitpunkt der Wertermittlung anzugleichen. Dies gilt für die erstmalige Bewertung. (§ 22 Verordnung über die Grundsätze für die Ermittlung der Verkehrswerte von Grundstücken (Immobilienwertermittlungsverordnung - ImmoWertV)). In Einzelfällen kann allerdings auch ein alternatives, in der ImmoWertV normiertes Verfahren Anwendung finden. Sofern für bereits bestehende Bewertungen von Vermögensgegenständen Wiederbeschaffungszeitwerte verwendet wurden, können diese allerdings in spezifischen, dem Gesetz zugrundeliegenden Tatbeständen übernommen werden. Wiederbeschaffungszeitwerte können unter der Voraussetzung der gesonderten Ermittlung fortgeführter AHK und der Anpassung der Wiederbeschaffungszeitwerte durch Sonderab- oder -zuschreibungen übernommen werden, wie in § 61 Abs. 5 SächsKomHVO-Doppik geregelt wird.

⁵² Sächsischer Rechnungshof (2014), S. 93.

⁵³ Sächsischer Rechnungshof (2014), S. 94.

die Erhebung der Nettoinvestitionen relevanten Abschreibungen sowie deren Teilkomponenten miteinander verglichen.

Für den Vergleich der Regelungen der kommunalen Doppik für die Berechnung von Nettoinvestitionen stehen folgende Komponenten im Fokus:

1. Die Abschreibungsmethode (linear, degressiv, progressiv, Leistungsabschreibung)
2. Nutzungsdauern und Abschreibungssätze der Vermögensgegenstände
3. Die Bewertungsmethode der Vermögensgegenstände (auf der Grundlage historischer oder aktueller Anschaffungskosten/Wiederbeschaffungskosten).

Als Grundlage für die Recherche der umfangreichen Unterschiede in der Ausgestaltung der Abschreibungen im Rahmen der kommunalen Doppik zwischen den Ländern diente einerseits das Standardwerk von MÜHLENKAMP/GLÖCKNER.⁵⁴ Eine weitere, vergleichbare Analyse dieser umfangreichen und kleinteiligen Regelungen zur kommunalen Doppik der Länder ist zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht bekannt. Daher wurden andererseits für die vergleichende Analyse sämtliche Landesgesetze sowie weitere Richtlinien und Verwaltungsvorschriften der Länder zum aktuellen Rechtsstand (II. Quartal 2020) untersucht.

Die Abschreibungsmethode

Die lineare Abschreibungsform ist in allen Ländern gesetzlich vorgeschrieben. Sie unterstellt eine gleichbleibende Nutzung der Anlagegüter über die Nutzungsdauer und führt zu jährlich gleichbleibenden Abschreibungsbeträgen. Bis auf das Saarland verweisen alle Länder in ihren Gesetzen auf weitere Arten der Abschreibung als mögliche Alternativen. Während in Bayern, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein zusätzlich die Leistungsabschreibung möglich ist, können die Kommunen in den übrigen Ländern neben der Leistungsabschreibung⁵⁵ ebenfalls die degressive Abschreibung⁵⁶ anwenden. In allen Landesgesetzen bestehen diese Möglichkeiten, sofern „dies dem Nutzungsverlauf wesentlich besser entspricht“ (vgl. Tabelle 1).⁵⁷

⁵⁴ Mühlkamp/ Glöckner (2010): Rechtsvergleich kommunale Doppik - Eine Synopse und Analyse ausgewählter Themenfelder des neuen, doppischen kommunalen Haushaltsrechts der Bundesländer.

⁵⁵ Bei der Leistungsabschreibung basiert die Kalkulation der Abschreibungen auf der tatsächlichen Nutzung der Vermögenswerte. Die Lebensdauer des Vermögenswerts wird dem entsprechend über ein bestimmtes Nutzungs- bzw. Leistungspotenzial definiert, nicht über eine typische Zeitdauer.

⁵⁶ Bei der degressiven Abschreibung sind die Abschreibungsbeträge zu Beginn der Nutzungsdauer hoch und sinken im Zeitverlauf. Dies kann entweder durch einen jährlichen Prozentsatz auf den verbliebenen Restwert (geometrisch-degressiv) oder nach vorab kalkulierten Stufen (arithmetisch-degressiv) erfolgen.

⁵⁷ Zu den Abschreibungsmethoden siehe Horsch (2015), S. 66-76; Schüler (2006), S. 146-155.

Tabelle 3: Mögliche Abschreibungsmethoden kommunaler Vermögensgegenstände nach Flächenländern

FL	gesetzliche Festlegung der linearen Abschreibung	gesetzliche Festlegungen zu weiteren Abschreibungsmethoden
BY	x	Leistungsabschreibung möglich*
BW	x	degressive Abschreibung oder Leistungsabschreibung möglich*
BB	x	degressive Abschreibung oder Leistungsabschreibung möglich*
HE	x	degressive Abschreibung oder Leistungsabschreibung möglich*
MV	x	degressive Abschreibung oder Leistungsabschreibung möglich*
NI	x	degressive Abschreibung oder Leistungsabschreibung möglich*
NW	x	degressive Abschreibung oder Leistungsabschreibung möglich*
RP	x	degressive Abschreibung oder Leistungsabschreibung möglich*
SL	x	--
ST	x	Leistungsabschreibung möglich*
SH	x	Leistungsabschreibung möglich*
TH	x	degressive Abschreibung oder Leistungsabschreibung möglich*

* wenn "dies dem Nutzungsverlauf wesentlich besser entspricht".

Quelle: Eigene Darstellung, landesspezifische Gesetze⁵⁸.

Nutzungsdauern (ND) und Abschreibungssätze der Vermögensgegenstände

Hinsichtlich der verschiedenen Nutzungsdauern und Abschreibungssätze wird im Folgenden aufgrund der Detailtiefe der unterschiedlichen landesgesetzlichen Regelungen der Fokus auf drei große Teilbereiche innerhalb des kommunalen Aufgabenspektrums gelegt. Die kommunale Wasserver- und -entsorgung, der Bau und die Instandhaltung von Kindertageseinrichtungen sowie die Straßen- und Verkehrsinfrastruktur stellen jeweils drei große Aufgabenbereiche von Kommunen mit erheblichen Investitionsvolumina dar. Diese vier Teilbereiche sind hinsichtlich der unterschiedlichen Regelungen zu Nutzungsdauern und Abschreibungssätzen besonders relevant, da diese jeweils einen verhältnismäßig langen Lebenszyklus aufweisen und nahezu durch jede Kommune zu erbringen bzw. zu gewährleisten sind, unabhängig ihrer Größe oder geografischen Lage. Zur Analyse und Vergleichsbetrachtung der unterschiedlichen Regelungen wurden die landesspezifischen kommunalen Haushaltsverordnungen der

⁵⁸ § 79 KommHV-Doppik; § 51 KomHKV; § 43 GemHVO; § 34 GemHVO-Doppik; § 49 KomHKVO; § 36 KomHVO NRW; § 35 GemHVO; § 36 KommHVO; § 40 KomHVO; § 43 GemHVO-Doppik; § 37 (ThürGemHVO-Doppik); siehe auch folgende Tabelle.

Flächenländer sowie die ggf. bestehenden landesspezifischen Abschreibungstabellen untersucht. Die Ergebnisse sind den Tabellen 4 und 5 zu entnehmen.

Der Vergleich zeigt ein sehr heterogenes Bild. Generell existieren bis auf Bayern in allen Ländern länderspezifische Abschreibungstabellen für kommunale Vermögensgegenstände, die mindestens nach der Art des Vermögensgegenstands differenzieren. In einigen Ländern sind zusätzlich spezifische Abschreibungssätze für einzelne Vermögensgegenstände vorgegeben (vgl. Tabelle 3). Häufig werden sowohl bei den Nutzungsdauern als auch bei den Abschreibungssätzen Intervalle angegeben. Die Intervallangaben verdeutlichen den Ermessensspielraum der Kommunen. Letztlich sind die Nutzungsdauern bzw. Abschreibungssätze im Rahmen von Einzelfallentscheidungen durch die jeweilige Kommune in Abhängigkeit des entsprechenden Investitionsguts unter Berücksichtigung der landesweiten Spielräume festzulegen.⁵⁹ Große Spielräume existieren vor allem in Baden-Württemberg, Nordrhein-Westfalen, Sachsen-Anhalt und Thüringen. Es besteht beispielsweise eine erhebliche Diskrepanz in der kalkulierten Nutzungsdauer einer (massiven) Kindertageseinrichtung von 40 Jahren in Nordrhein-Westfalen und von 80 Jahren in Brandenburg oder Schleswig-Holstein. Eine doppelt hohe Nutzungsdauer führt unter sonst gleichen Bedingungen⁶⁰ bereits zu einer Halbierung des jährlichen Abschreibungsbetrags. Dies wirkt sich erheblich auf die Ergebnisrechnung der Kommune aus.

⁵⁹ Sofern Nutzungsdauern und Abschreibungssätze vorgegeben sind, korrespondieren die Angaben auch bei Intervallangaben ausnahmslos miteinander.

⁶⁰ Es werden bei diesem beispielhaften Vergleich in beiden Fällen dieselben Anschaffungskosten und Abschreibungssätze für die massiven Kindertageseinrichtungen unterstellt.

Tabelle 4: Landesrechtliche Regelungen zu Nutzungsdauern von Vermögensgegenständen ausgewählter Aufgabenbereiche

FL	Nutzungsdauern in Jahren									Quelle/n
	Kindertagesstätten		Wasserversorgung (bspw. Wasserwerke)		Wasserentsorgung/ -reinigung (bspw. Kläranlagen)		Straßen- und Verkehrsinfrastruktur			
	massiv	teilmassiv	massiv/ Betriebs- gebäude (massiv)	Wasser- leitungen	massiv/ baulicher Teil (massiv)	Teil- Massiv/ Kanäle	Straßen	Verkehrsein- richtungen/- anlagen (Sig- nalanlagen)	Wege, Plätze	
BY	<ul style="list-style-type: none"> • betriebsgewöhnliche Nutzungsdauer, die auf der Grundlage von Erfahrungswerten und unter Berücksichtigung von Beschaffenheit und Nutzung des Vermögensgegenstands zu bestimmen ist“ • bei Wertminderung oder -erhöhung (durch bspw. Instandsetzung) ist Bestimmung der Restnutzungsdauer auf dem Wege einer Schätzung vorgesehen • Sofern für spezifische VG keine verbindliche Festlegungen bestehen, können AfA-Tabellen⁶¹ des Bundes als Untergrenze herangezogen werden • Alternativ auch Orientierung an der kürzesten ND in der von der KGSt veröffentlichten Abschreibungstabelle⁶² • Nutzungsdauern sind andernfalls hilfsweise individuell vorsichtig zu schätzen 									63
BW	Regelungen generell für Ge- bäude: Massiv: 50-80; Teilmassiv: 34-50 Kindertagesstätten: 12		<i>je nach Anlage und Ma- schine: 10 - 60</i>		<i>je nach Anlage und Ma- schine: 10 - 50</i>		30-50 ⁶⁴ 40-60 ⁶⁵	15	30-50 ⁶⁶	67
BB	80	(n.e.g.)	40	20-30	<i>je nach Anlage und Ma- schine: 8 - 30</i>		40	15	40	68
HE	60	(n.e.g.)					40	15	40	69

⁶¹ Bundesministerium der Finanzen (2000).

⁶² KGSt (1999).

⁶³ § 79 KommHV-Doppik; Bayerisches Staatsministerium des Innern (2008), Nr. 6.8.2.

⁶⁴ Dies gilt für Straßenart II (Hauptverkehrsstraßen, Industriestraßen, Straßen in Gewerbegebieten).

⁶⁵ Dies gilt für Straßenart III (Wohnsammelstraße, Fußgängerzone mit Ladeverkehr).

⁶⁶ Dies gilt für die Straßenart IV (Anliegerstraße, befahrbare Wohnwege, Fußgängerzonen, asphaltierte/ betonierte Feldwege).

⁶⁷ § 46 GemHVO; Lenkungsgruppe NKHR Baden-Württemberg (2017).

⁶⁸ § 51 KomHKV; Ministerium des Inneren des Landes Brandenburg (2009), Anlage 10.

⁶⁹ § 43 GemHVO.

FL	Nutzungsdauern in Jahren									Quelle/n
	Kindertagesstätten		Wasserversorgung (bspw. Wasserwerke)		Wasserentsorgung/ -reinigung (bspw. Kläranlagen)		Straßen- und Verkehrsinfrastruktur			
	massiv	teilmassiv	massiv/ Betriebs- gebäude (massiv)	Wasser- leitungen	massiv/ baulicher Teil (massiv)	Teil- Massiv/ Kanäle	Straßen	Verkehrsein- richtungen/- anlagen (Sig- nalanlagen)	Wege, Plätze	
MV	80	40	je nach Anlage und Maschine: 10 - 40 <i>Entwässerungs- und Abwasserbeseitigungsanlagen: "Hier sind die bestehenden Empfehlungen der Branche zu beachten."</i>				65	20	35	70
NI	90	(n.e.g.)	35	25	je nach Anlage und Maschine: 10 - 35		50	18	50	71
NW	40-80		40-50	(n.e.g.)	30-40	50-80	25-50	10-15	10-30 ⁷²	73
RP	Generell für Gebäude massiv: 80, teilmassiv: 40; Kindertagesstätten (Einrich- tungen): 10		10-30		10		35	20	35	74
SL	50-80	10	20-40	6-15	20-35	10	30-50	20	12-20	75
SN	50-70		30-40	⁷⁶	30-40	⁷⁷	20-40	15-30	15-40	78
ST	60-80		30-40	30-50	30-40	40-60	15-40	10-20	15-40	79
SH	80	40	n.e.g.	15-20	10-50	10-66,67	35	25	35	80
TH	Generell für Gebäude: massiv: 80, teilmassiv: 40; Kindertagesstätten: 10		30-40	10-30	10-40	10-20	20-25	20	35	81

Quelle: Eigene Darstellung

⁷⁰ § 34 GemHVO-Doppik; GemHVO-GemKVO-DoppVV M-V, Anlage 5.

⁷¹ § 49 KomHKVO; KomHKVO, Anlage 19 (Abschreibungstabelle in Konten in der Kommunalverwaltung).

⁷² Dies gilt für Wege, Plätze, Parkflächen und Anlieger- sowie Hauptverkehrsstraßen in einfacher Bauart. Alternativ gilt die Regelung für Straßen.

⁷³ § 36 KomHVO NRW; KomHVO NRW, Anlage 15 (NKF-Rahmentabelle der Gesamtnutzungsdauer für kommunale Vermögensstände.

⁷⁴ § 35 GemHVO; Ministerium des Innern und Sport (2006), Abschreibungsrichtlinie VV-Afa.

⁷⁵ § 36 KommHVO; VwV KommHVO (VV Kommunalhaushaltsrecht).

⁷⁶ Je nach Wasserver- bzw. -entsorgungsanlage sehr unterschiedliche Nutzungsdauern zwischen 6 und 50 Jahren.

⁷⁷ Je nach Wasserver- bzw. -entsorgungsanlage sehr unterschiedliche Nutzungsdauern zwischen 8 und 60 Jahren.

⁷⁸ SächsKomHVO Anlage Abschreibungstabelle.

⁷⁹ § 40 KomHVO; Richtlinie zur Bewertung des kommunalen Vermögens und der kommunalen Verbindlichkeiten (BewertRL).

⁸⁰ § 43 GemHVO-Doppik; Verwaltungsvorschriften über Abschreibungen von abnutzbaren Vermögensgegenständen des Anlagevermögens der Gemeinden (VV-Abschreibungen).

⁸¹ § 37 (ThürGemHVO-Doppik); VwV-Abschreibungstabelle.

Zusätzlich zu den Nutzungsdauern legen einige Landesgesetzgeber spezifische Abschreibungssätze für bestimmte Vermögensgegenstände fest. Zu diesen Ländern gehören Brandenburg, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, das Saarland, Thüringen und zum Teil auch Baden-Württemberg (vgl. Tabelle 5). Die Abschreibungssätze sind zumeist analog zur Nutzungsdauer festgelegt, sodass daraus eine lineare Abschreibung folgt.

Analog zum Vergleich der Nutzungsdauern ergibt sich für den Vergleich der Abschreibungssätze ein heterogenes Bild. Kein Land gleicht hier in seinen Regelungen einem anderen. Die Aktivierung und anschließende Abschreibung eines identischen Vermögensgegenstandes führt demnach in den Kommunen der 13 Flächenländer zu jeweils beträchtlich unterschiedlichen Auswirkungen auf die Ergebnisrechnung im doppischen Haushalt. Ein unmittelbarer Rückschluss einer getätigten Investition auf die zukünftigen Abschreibungslasten ist angesichts dieser Unterschiede in den landesgesetzlichen Regelungen nahezu ausgeschlossen, es kommt stattdessen immer auf den Einzelfall an.

Die Bewertungsmethode der Vermögensgegenstände

Im buchhalterischen Kontext wird zwischen den ursprünglichen Anschaffungs- und Herstellungskosten (AHK), welche auf der Grundlage des historischen Preises zum Zeitpunkt der Anschaffung bewertet werden, sowie den Wiederbeschaffungskosten (WBK) unterschieden. Letztere verdeutlichen den aktuellen Wert (zum gegenwärtigen Zeitpunkt) des im Bestand befindlichen Vermögensgegenstandes. Bei den Wiederbeschaffungswerten kann zusätzlich zwischen Wiederbeschaffungszeitwerten und Wiederbeschaffungsneuwerten unterschieden werden. Im Gegensatz zur wissenschaftlichen Literatur findet eine eindeutige und konsistente Abgrenzung der AHK und WBK in der Praxis, insbesondere in den untergesetzlichen Regelungen der Länder, nicht statt.⁸² Bereits durch die uneinheitliche Verwendung der Begrifflichkeiten wird ein Vergleich der kommunalen Daten zwischen den Ländern erheblich eingeschränkt.

⁸² Vgl. Mühlenkamp/ Glöckner (2010), S. 10.

Tabelle 5: Landesrechtliche Regelungen zu Abschreibungssätzen von Vermögensgegenständen ausgewählter Aufgabenbereiche⁸³

FL	Nutzungsdauern in Jahren									Quellen
	Kindertagesstätten		Wasserversorgung (bspw. Wasserwerke)		Wasserentsorgung/ -reinigung (bspw. Kläranlagen)		Straßen- und Verkehrsinfrastruktur			
	massiv	teilmassiv	massiv	Wasser- leitungen	massiv	Teil- Massiv/ Kanäle	Straßen	Verkehrs- einrichtun- gen/-anla- gen	Wege, Plätze	
BY	Nicht explizit geregelt, s. auch Tabelle zu Nutzungsdauern für BY									84
BW	Nicht explizit geregelt		1,5 - 7		Nicht explizit geregelt					85
BB	1,25	(n.e.g.)	2,5	3,33-5	je nach Anlage und Ma- schine: 3,33 - 12,5		2,5	6,67	2,5	86
HE	1,67	(n.e.g.)	Nicht explizit geregelt				2,5	6,67	2,5	87
MV	Nicht explizit geregelt									88
NI	1,1	(n.e.g.)	2,9	4	je nach Anlage und Ma- schine: 2,9 - 10		2	5,6	2	89
NW	Nicht explizit geregelt									90

⁸³ Etwaige minimale Abweichungen zwischen den festgelegten Nutzungsdauern und den vorgeschriebenen Abschreibungssätzen resultieren aus der starken Zusammenfassung der in den Ländern zum Teil deutlich zwischen verschiedenen Vermögensgegenständen und deren Teilkomponenten differierenden Regelungen.

⁸⁴ § 79 KommHV-Doppik; Bayerisches Staatsministerium des Innern (2008), Nr. 6.8.2

⁸⁵ § 46 GemHVO; Lenkungsgruppe NKHR Baden-Württemberg (2017)

⁸⁶ § 51 KomHKV; Ministerium des Inneren des Landes Brandenburg (2009), Anlage 10.

⁸⁷ § 43 GemHVO.

⁸⁸ § 34 GemHVO-Doppik; GemHVO-GemKVO-DoppVV M-V, Anlage 5.

⁸⁹ § 49 KomHKVO; KomHKVO, Anlage 19 (Abschreibungstabelle in Konten in der Kommunalverwaltung).

⁹⁰ § 36 KomHVO NRW; KomHVO NRW, Anlage 15 (NKF-Rahmentabelle der Gesamtnutzungsdauer für kommunale Vermögensstände)

FL	Nutzungsdauern in Jahren									Quellen
	Kindertagesstätten		Wasserversorgung (bspw. Wasserwerke)		Wasserentsorgung/ -reinigung (bspw. Kläranlagen)		Straßen- und Verkehrsinfrastruktur			
	massiv	teilmassiv	massiv	Wasser- leitungen	massiv	Teil- Massiv/ Kanäle	Straßen	Verkehr- einrichtun- gen/-anla- gen	Wege, Plätze	
RP	Generell Gebäude: Massiv: 1,25; teilmassiv: 2,5, Kita (Einrichtungen): 10		3,33	5	10		2,86	5	2,86	91
SL	1,25-2,0	10	2,5 - 8,33	10	2,86	10	2-3,33	5	5-8,33	92
SN	Nicht explizit geregelt									93
ST	Nicht explizit geregelt									94
SH	Nicht explizit geregelt									95
TH	generell für Gebäude: Massiv: 1,25, teilmassiv: 2,5; Kita: 10		2,5-10	6,67-10	2,5-10	2,5	4-5	5	2,86	96

Quelle: Eigene Darstellung.

⁹¹ § 35 GemHVO; Ministerium des Innern und Sport (2006), Abschreibungsrichtlinie VV-Afa.

⁹² § 36 KommHVO; VwV KommHVO (VV Kommunalhaushaltsrecht).

⁹³ SächsKomHVO Anlage Abschreibungstabelle.

⁹⁴ § 40 KomHVO; Richtlinie zur Bewertung des kommunalen Vermögens und der kommunalen Verbindlichkeiten (BewertRL)

⁹⁵ § 43 GemHVO-Doppik; Verwaltungsvorschriften über Abschreibungen von abnutzbaren Vermögensgegenständen des Anlagevermögens der Gemeinden (VV-Abschreibungen)

⁹⁶ § 37 ThürGemHVO-Doppik; VwV-Abschreibungstabelle.

Bezüglich der länderspezifischen Regelungen zur kommunalen Doppik kann konstatiert werden, dass bis auf das Land Nordrhein-Westfalen alle Länder vorsehen, die kommunalen Sachanlagevermögen in der Eröffnungsbilanz mit ihren AHK auf der Grundlage historischer Preise zu bewerten.⁹⁷ Ausschließlich Nordrhein-Westfalen verpflichtet die Kommunen zu einem Wertansatz des Sachanlagevermögens in der Eröffnungsbilanz auf der Grundlage von Zeitwerten.⁹⁸ In einer Handreichung des zuständigen Ministeriums werden spezifische Vorgaben zu unterschiedlichen Bewertungsverfahren für verschiedene Vermögensarten gegeben. Vor dem Hintergrund des Ländervergleichs ist allerdings besonders zu berücksichtigen, dass jene „vorsichtig zu schätzenden Zeitwerte“ u. a. auch auf der Grundlage der ursprünglichen AHK bewertet werden dürfen.⁹⁹ In den übrigen Flächenländern werden für die Bewertung der Sachanlagevermögen hingegen im Grundsatz die ursprünglichen AHK genutzt. Diese Regelung wurde ebenfalls in dem Leittext des Arbeitskreises III „Kommunale Angelegenheiten“ der Innenministerkonferenz im Jahr 2003 empfohlen.¹⁰⁰

Gravierendere Unterschiede zwischen den Ländern ergeben sich, sobald die ursprünglichen AHK nicht vorliegen bzw. deren Ermittlung nicht in einem wirtschaftlichen Verhältnis steht. Dies ist vor allem eine Problematik, die sich bei der initialen Bewertung der Vermögenswerte zum Zeitpunkt der Umstellung von der Kameratechnik auf die Doppik ergeben hat. In diesem Fall sind alternative Werte für das entsprechende Sachanlagevermögen in der Eröffnungsbilanz anzusetzen. MÜHLENKAMP UND GLÖCKNER haben diese spezifischen und umfangreichen Regelungen der Flächenländer analysiert und die Ergebnisse in ihrer Publikation stark vereinfacht zusammengefasst (siehe Abbildung 10).

Den Regeln ist gemeinsam, dass zwar in vielen Ländern der Rückgriff auf Zeitwerte möglich ist, diese jedoch jeweils auf einen Zeitpunkt in der Vergangenheit (i. d. R. den Anschaffungs- und Herstellungszeitpunkt) rückindexiert werden. Damit wird der Versuch unternommen, den historischen AHK nahe zu kommen, wenn diese nicht mit einem vertretbaren Aufwand ermittelt werden können. Dies führt dazu, dass die Abschreibungen sich jeweils auf einen Ausgangswert beziehen, der deutlich niedriger ist als der gegenwärtige Zeitwert. Eine „echte“ gegenwartsbezogene Bewertung nach Wiederbeschaffungszeitwerten, wie sie in der VGR vorgesehen ist, findet sich nur in Ausnahmefällen (z. B. Brandenburg).

⁹⁷ Vgl. Mühlkamp/ Glöckner (2010), S. 14f.

⁹⁸ § 55 Abs.1 KomHVO NRW zufolge sind die Wertansätze für die Eröffnungsbilanz „auf der Grundlage von vorsichtig geschätzten Zeitwerten durch geeignete Verfahren vorzunehmen“.

⁹⁹ Vgl. Ministerium für Inneres und Kommunales des Landes Nordrhein-Westfalen (2010); Mühlkamp/ Glöckner (2010), S. 14.

¹⁰⁰ § 40 ff. des Berichts für die Ständige Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder (2003).

Abbildung 10: Alternativ-Ansätze für Vermögensgegenstände in den Ländern

Land	Alternativ-Ansätze Vermögensgegenstände (sofern keine AHK) – nach Ländern
BB	- „Abweichende Bewertungsmethoden“, sofern sie „ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild der Vermögenslage“ geben, bei abnutzbaren VgSt. des Sachanlagevermögens sind aktuelle Wiederbeschaffungszeitwerte präferiert.
BW	- Fortgeschriebene Erfahrungswerte (Übernahme IMK-Leittext), allerdings Vermögenswerte, die vor dem 31.12.1974 angeschafft oder hergestellt wurden, sollen sich fiktiv an den Preisverhältnissen zum 01.01.1974 (Rückindizierung) orientieren – hier Nachweis „unverhältnismäßiger Aufwendungen“ nicht notwendig.
BY, HE	- Auf AHK-Zeitpunkt rückindizierte, fortgeschriebene Erfahrungswerte (Übernahme IMK-Leittext).
MV	- „ Geschätzte historische AHK “, vermindert um Abschreibungen (stets zwingend Ansatz eines „Ersatzwerts“ (kein WR), insbesondere, wenn vor dem 01.07.1990 angeschafft, da Rechnungsgrößen davor „keine Relevanz mehr besitzen“); - „Strenge Anlehnung an das Handelsrecht“.
NI	- Auf AHK-Zeitpunkt rückindizierte, fortgeschriebene Zeitwerte , aber: - Wenn ausnahmsweise „Zeitwert“ ohne Rückindizierung: Einstellung der Bewertungsdifferenz zwischen „Zeitwert“ und „fortgeführten tatsächlichen AH-Werte“ in einen Sonderposten für Bewertungsausgleich (sofern letztere nicht ermittelbar: Vergleich von Zeitwerten und „auf AH-Jahr rückindizierten Zeitwerten“).
RP	- Zunächst „ Vergleichswerte aus dem An- oder Verkauf vergleichbarer Vermögensgegenstände“ – „unter Berücksichtigung eines möglichen Anpassungsbedarfs“ (Zu- sowie Abschreibungen) (2. Stufe); - Erst danach: fortgeschriebene Erfahrungswerte (3. Stufe) – „orientiert sich ebenfalls an AHK bzw. an anteiligen Buchwerten; nicht an Ertragswerten“; auf AH-Zeitpunkt indiziert und fortgeschrieben.
SH	- Fortgeschriebene Erfahrungswerte, indiziert auf Anschaffungs- oder Herstellungszeitpunkt ; bei Grundstücken, die vor 1975 angeschafft worden sind, werden statt der Preisverhältnisse des Anschaffungszeitpunktes die Preisverhältnisse des Jahres 1975 zugrunde gelegt.
SL	- Fortgeschriebene Erfahrungswerte (Übernahme IMK-Leittext), Rückindizierung auf Preisverhältnisse des Jahres 1990 .
SN	- Auf das Jahr der Anschaffung oder Herstellung rückindizierte aktuelle AHK , vermindert um Abschreibungen; Rückindizierung auf den Zeitpunkt der Anschaffung/Herstellung; hilfsweise auf das Jahr 1990 .
ST	- Vorsichtig geschätzte Zeitwerte .
TH	- Fortgeschriebene Vergleichs- (Stufe 2) oder Erfahrungswerte (Stufe 3) .

Quelle: Mühlenkamp/ Glöckner (2010), S. 15.

Zusätzlich ist zu bedenken, dass unterschiedliche Wertansätze für kommunale Sachanlagevermögen in den Ländern nicht nur einen einschränkenden Effekt auf die Vergleichbarkeit zum Zeitpunkt der Aufstellung der Eröffnungsbilanz haben.¹⁰¹ Unterschiedliche Wertansätze wirken sich aufgrund der Abschreibungen im Rahmen der mit der kommunalen Doppik einhergehenden periodengerechten Ergebnisermittlung ebenso langfristig erheblich auf die kommunalen Ergebnisrechnungen und Bilanzen aus. Insbesondere großvolumige Vermögens-

¹⁰¹ Vgl. Mühlenkamp/ Glöckner (2010), S. 31.

gegenstände mit einem vergleichsweise langen Lebenszyklus, wie bspw. Wasser- und Klärwerke und Kindertageseinrichtungen, haben mit unterschiedlichen Wertansätzen einen erheblichen Einfluss auf künftige kommunale Ergebnisrechnungen. Ein Vergleich der kommunalen Daten zwischen den Ländern wird dadurch zusätzlich erschwert.

Darüber hinaus muss konstatiert werden, dass die Bewertung von Vermögensgegenständen und die Ergebnisrechnungen der Kommunen auch innerhalb eines Landes nicht unmittelbar vergleichbar sind, da jede Kommune diese Daten in Eigenverantwortung ermittelt und im Rahmen der bestehenden Spielräume festlegt.

2.4.3 Ergebnis des Vergleichs der länderspezifischen Doppikregelungen

Die vergleichende Analyse hat gezeigt, dass bereits innerhalb der im Rahmen der Doppik durchzuführenden Abschreibungen erhebliche Unterschiede zwischen den Ländergesetzgebungen bestehen. Zusätzlich sind die individuellen Ermessensspielräume der Kommunen bei der Ermittlung der Abschreibungen erheblich.

Wenngleich die unterschiedlichen Methoden der Abschreibungskomponenten zum Teil gering erscheinen, wirken sich diese auf die Gesamtheit der Vermögensgegenstände einer Kommune sowie auf die Gesamtheit der Kommunen eines Landes aus. Die Hebelwirkung würde sich demnach auch auf eine bundesweite Aggregation der Abschreibungen und Nettoinvestitionen der Kommunen entfalten. Diese ist sowohl bei der Entscheidung zwischen der linearen Abschreibung und den übrigen Abschreibungsmethoden (Leistungsabschreibung und degressive Abschreibung) zu beobachten, als auch bei der Entscheidung über die zu verwendenden Nutzungsdauern und Abschreibungssätze. Nicht zuletzt zeigt sich diese Hebelwirkung ebenfalls bezüglich der Bewertungsmethode der Vermögensgegenstände (historische AHK oder Wiederbeschaffungskosten). Der auf der Grundlage von Wiederbeschaffungskosten kumulierte Abschreibungsbetrag aller Vermögensgegenstände der kommunalen Ebene eines Landes würde sich, sofern dies erhoben würde, voraussichtlich erheblich von jenem auf der Grundlage historischer Preise unterscheiden.

Aus diesen Gründen kann abschließend konstatiert werden, dass die im Rahmen der kommunalen Doppik ermittelten Abschreibungen von kommunalen Vermögensgegenständen zwischen den Ländern nur bedingt vergleichbar sind. Die Analyse der spezifischen landesgesetzlichen Regelungen ergab, dass sogar ein Vergleich der Kommunen innerhalb eines Landes erheblich erschwert wird, da die individuellen Spielräume für die kommunalen Finanzverwaltungen groß sind.

2.5 Erkenntnisse aus dem methodischen Vergleich zwischen VGR und Doppik

Der Vergleich der Methoden der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen und der kommunalen Doppik hat hinsichtlich der Ermittlung regionalisierter Nettoinvestitionen signifikante Unterschiede aufgezeigt. Insofern ist es wenig verwunderlich, dass sich die Ergebnisse unterscheiden. Beide Verfahrensweisen haben Vor- und Nachteile.

Wenngleich die VGR im Gegensatz zu der kommunalen Doppik eine bundesweit einheitliche Erhebungs- und Berechnungsmethode für die kommunale Ebene aufweist, besteht die Problematik der mangelnden Regionalisierung der Daten. Demzufolge ist ein Vergleich zwischen Daten auf der Länder- oder sogar Gemeindeebene ausgeschlossen.

Die Erhebung der Daten im Rahmen der kommunalen Doppik verläuft in die entgegengesetzte Richtung (von unten nach oben). Daher wäre die Ermittlung eines gesamtheitlichen Wertes für die kommunale Ebene der Länder und der Ländergesamtheit grundsätzlich denkbar. Allerdings scheitert die einheitliche Erhebung valider Daten für Nettoinvestitionen auf Länder- und Bundesebene durch die außerordentlich unterschiedlichen Methoden der Ermittlung der kommunalen Abschreibungen im Rahmen der Doppik. Belastbare Vergleiche sowohl der kommunalen Ebenen mehrerer Länder als auch der Kommunen innerhalb eines Landes sind aufgrund der landesgesetzlichen Regelungen sowie der vielschichtigen Ermessensspielräume der kommunalen Finanzverwaltungen bei der Ermittlung der Abschreibungen derzeit nahezu ausgeschlossen.

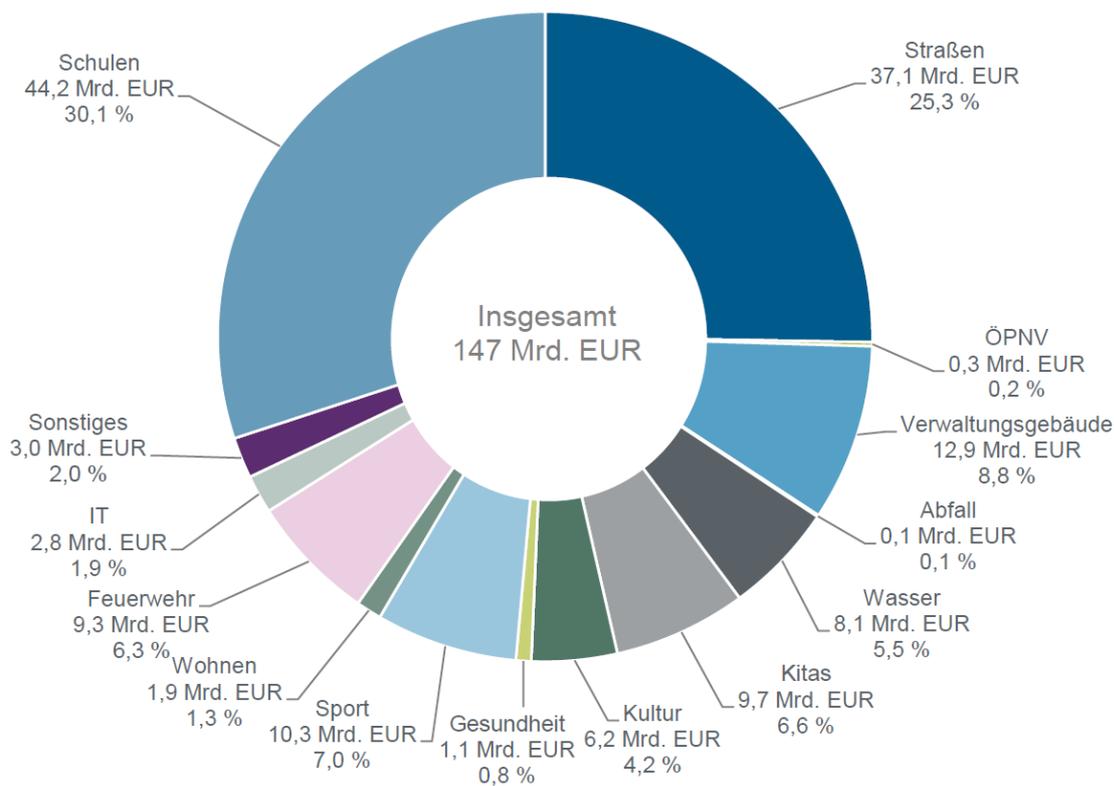
3 Die Rolle von Befragungsergebnissen

Da die nach Ländern regionalisierten kommunalen Nettoinvestitionen derzeit weder mittels VGR noch im Rahmen der kommunalen Doppik präzise und übereinstimmend ermittelbar sind, erscheinen Kommunalbefragungen zur ergänzenden Betrachtung gegenwärtig unverzichtbar. Befragungen richten sich weniger auf bilanzielle Größen, sondern erfragen in der Regel subjektiv wahrgenommene Investitionsrückstände. Während sowohl die VGR-Systematik als auch die kommunale Doppik vergangenheitsbezogen sind, zeichnen sich Befragungen folglich durch einen wesentlich stärkeren Gegenwarts- und Zukunftsbezug aus.

Anknüpfend an die eingangs erläuterten Ergebnisse des KfW-Kommunalpanels 2020 ist in der folgenden Abbildung 11 der durch die Kommunen wahrgenommene Investitionsrückstand differenziert nach Aufgabenbereichen dargestellt. Die größten Investitionsrückstände sind in den kommunalen Aufgabenbereichen „Straßen- und Verkehrsinfrastruktur“ sowie „Schulen, Erwachsenenbildung“ festzustellen. Analog dazu ist in der darauffolgenden Abbildung 12 der

geschätzte Investitionsbedarf der Kommunen im Freistaat Sachsen in den Jahren 2018–2022 dargestellt. Dieser wird regelmäßig im Abstand von zwei Jahren im Rahmen einer Kommunalbefragung durch das Kompetenzzentrum für kommunale Infrastruktur Sachsen an der Universität Leipzig (KOMKIS) ermittelt.¹⁰²

Abbildung 11: Wahrgenommener Investitionsrückstand der kommunalen Ebene im Jahr 2019



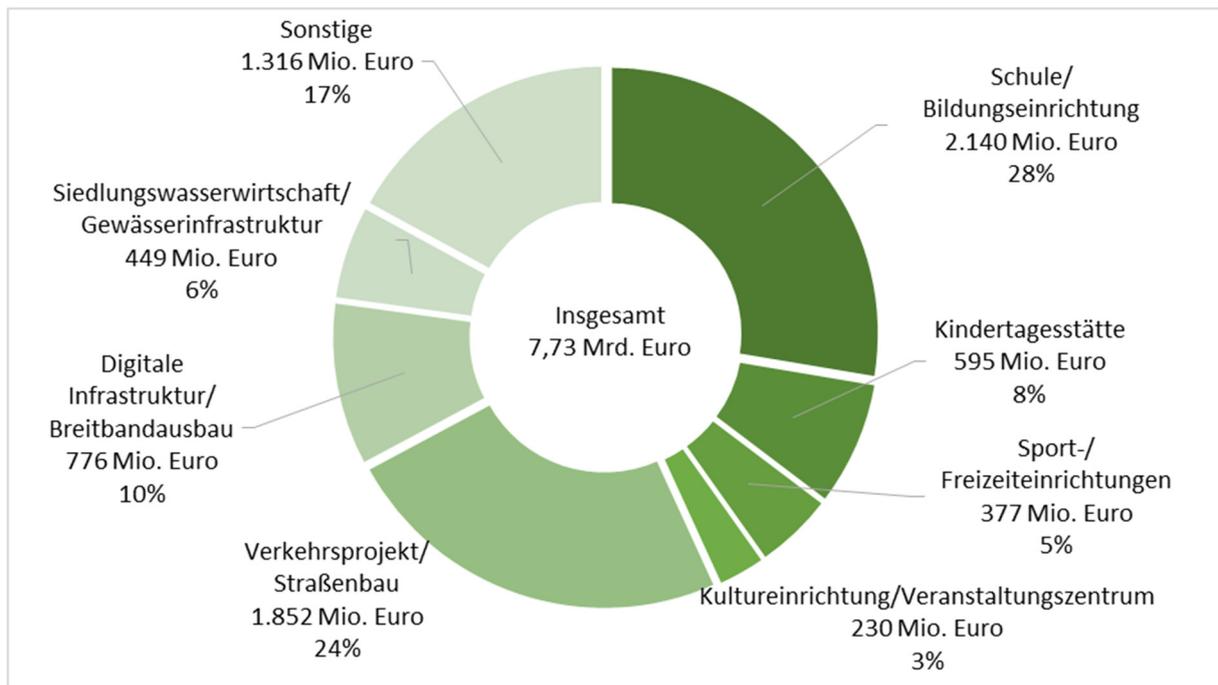
Quelle: KfW-Kommunalpanel 2020, S. 14.

Im Rahmen der sächsischen Kommunalbefragung 2018 hat das KOMKIS korrespondierend mit den Ergebnissen des KfW-Kommunalpanels 2017 und 2018 ein Investitionsbedarf der kommunalen Ebene im Freistaat Sachsen in den nächsten fünf Jahren (2018–2022) in Höhe von 7,73 Mrd. Euro ermittelt.¹⁰³ Abbildung 12 veranschaulicht diesen kommunalen Investitionsbedarf differenziert nach den kommunalen Aufgabenbereichen. Sowohl bundesweit als auch für die sächsischen Kommunen gilt, dass die gegenwärtig größten Investitionsbedarfe (jeweils zwischen 24 % und 28 %) auf die Aufgabenbereiche Verkehrsinfrastruktur sowie Bildungsinfrastruktur entfallen.

¹⁰² Vgl. Sydow/ Hesse (2018).

¹⁰³ Vgl. Sydow/ Hesse (2018), S. 14. Dieser Betrag entspricht ungefähr einem Anteil von 5,6 % des vom KfW-Kommunalpanel ermittelten bundesweiten Bedarfs. Dieser Anteil entspricht dem Einwohneranteil des Freistaates Sachsen an den Flächenländern (5,3 %) und erscheint daher grundsätzlich plausibel.

Abbildung 12: Geschätzter kommunaler Investitionsbedarf im Freistaat Sachsen in den Jahren 2018-2022 nach Aufgabenbereichen



Quelle: Sydow/ Hesse (2018), S. 14.

Grundsätzlich lässt sich aus den Befragungsergebnissen schlussfolgern, dass ein Investitionsbedarf besteht, der nicht durch das gegenwärtige Investitionsverhalten gedeckt werden kann. Insofern kann auch aus dieser Perspektive abgeleitet werden, dass in den letzten zwei Jahrzehnten ein Vermögensverzehr stattgefunden hat, der sich in gestiegenen unerfüllten Investitionsbedarfen widerspiegelt (siehe hierzu auch Abbildung 4 auf Seite 12). Auffällig ist dennoch, dass das bundesweit festgestellte Volumen mit 147 Mrd. Euro weitaus höher liegt als der seit 2003 aus den Daten der VGR abgeleitete Vermögensverzehr in Höhe von 87,1 Mrd. Euro. Hierfür kommen verschiedene Ursachen in Betracht

1. Die Befragungsergebnisse könnten angesichts ihres **Stichprobencharakters** verzerrt sein. Wenn jeweils nur ein Teil der Kommunen an den Befragungen teilnimmt und die Ergebnisse anschließend auf die Grundgesamtheit der Kommunen hochgerechnet werden, könnte es systematische Abweichungen geben.¹⁰⁴ Möglicherweise beteiligen sich nur Kommunen mit besonders hohen Bedarfen an solchen Befragungen und Kommunen mit auskömmlichem Investitionsverhalten sehen keine Veranlassung dazu. Dieses Argument kann nicht ohne Weiteres zurückgewiesen werden. Allerdings zeigen die Ergebnisse des KfW-Kommunalpanels gleichmäßige Trends über längere Zeiträume. Würden die genannten systematischen Abweichungen zum Tragen kommen, müssten

¹⁰⁴ Stichprobenbedingte statistische Standardfehler treten zusätzlich auf. Angesichts der jeweiligen Stichprobenumfänge kommen diese jedoch als Ursache der erheblichen Unterschiede nicht in Betracht.

sich größere Schwankungen in der Zeitreihe einstellen und die Bedarfe müssten am aktuellen Rand mit dem Anziehen der kommunalen Investitionstätigkeit wesentlich stärker zurückgehen. Die Untersuchungen des KOMKIS können diese These ebenso wenig bestätigen. Die Stichproben setzen sich jeweils aus Kommunen mit sehr unterschiedlichem Investitionsverhalten und sehr unterschiedlichen finanziellen Verhältnissen zusammen.¹⁰⁵

2. Die Frage nach „Bedarfen“ könnte zu einem gewissen **Wunschlistencharakter** der Befragungsergebnisse führen. Wie im Abschnitt 2.1 dargelegt wurde, kann der objektive Bedarf nach kommunaler Infrastruktur nicht analytisch bestimmt werden. Entsprechend unterschiedlich können die zur Erfüllung der Bedarfe notwendigen finanziellen Ressourcen eingeschätzt werden, die sowohl allokativen als auch verteilungspolitische Aspekte abdecken sollen. Möglicherweise entsprechen die gewünschten Lösungen nicht den kostenminimalen Umsetzungsvarianten. Folglich wird in der Literatur ebenfalls konstatiert, dass Befragungen zu einem strategischen Antwortverhalten politischer Entscheidungsträger führen können und jene Ergebnisse im Vergleich zu rein statistischen Daten weniger belastbar seien.¹⁰⁶ Darüber hinaus wird kritisiert, dass bei Befragungen mithilfe von Hochrechnungen auf der Grundlage verhältnismäßig kleiner Stichproben auf die Grundgesamtheit geschlossen wird.¹⁰⁷ Demgegenüber stehen allerdings die Argumente, dass Befragungen politischer Entscheidungsträger aufgrund der mangelnden Datenlage und der bestehenden Informationslücke wichtig sind, um sich der Realität anzunähern.¹⁰⁸ In der Folge dienen sowohl die amtliche Statistik als auch Befragungen dazu, gegenwärtige Entwicklungen und Muster in der öffentlichen Investitionstätigkeit zu identifizieren.¹⁰⁹ Darüber hinaus dienen die Befragungen dazu, die Daten aus der amtlichen Statistik abgleichen und verstehen zu können.¹¹⁰ Zudem erscheint wesentlich, dass ausschließlich mithilfe von Befragungen Einschätzungen über bauliche Zustände oder finanzpolitische Gegebenheiten gewonnen werden können, welche in der amtlichen Statistik nicht vorliegen.¹¹¹ Ein weiterer Vorteil gegenüber der amtlichen Statistik ist, dass die Daten schneller verwendet und aufbereitet werden können und der Zeitverzug im Vergleich zur amtlichen Statistik deutlich geringer ist.¹¹²

¹⁰⁵ Vgl. hierzu Sydow/ Hesse (2018); Kilian/ Hesse/ Redlich (2016); Hesse/ Redlich/ Diesener (2015); Hesse/ Lück/ Redlich (2012).

¹⁰⁶ Vgl. Brand/ Steinbrecher (2019), S. 3; Christofzik/ Feld/ Yeter (2019), S. 2.

¹⁰⁷ Vgl. Christofzik/ Feld/ Yeter (2019), S. 2.

¹⁰⁸ Vgl. Brand/ Steinbrecher (2019), S. 3; Krone/ Scheller (2020), S. 17.

¹⁰⁹ Vgl. Brand/ Steinbrecher (2019), S. 3.

¹¹⁰ Vgl. Krone/ Scheller (2020), S. 18.

¹¹¹ Vgl. Krone/ Scheller (2020), S. 17.

¹¹² Die gemeindlichen Jahresrechnungsstatistik liegt in der Regel mit einem Zeitverzug von >18 Monaten vor.

Um die erläuterte Verzerrung auf die Befragungsergebnisse einzudämmen, sind die Fragetechniken der beiden genannten Erhebungen spezifisch zugeschnitten, indem sie einerseits die Zuordnung zu konkreten Aufgabenbereichen einfordern. Andererseits fragt das KfW-Kommunalpanel explizit nach „Rückständen“, während die Befragung des KOMKIS zum kommunalen Investitions- und Ausgabeverhalten in Sachsen die in der Zukunft notwendigen Investitionen für einen konkreten Zeitraum von vier Jahren (mittlere Frist) abfragt.

3. Anders als bei der VGR-Methode fehlt die **Gegenrechnung** von getätigten Ist-Investitionen. Obwohl beim KfW-Panel lediglich die nicht ausfinanzierten Bedarfe erfragt werden, könnte vermutet werden, dass die antwortenden Kommunen auch bereits geplante Maßnahmen in die Meldung aufnehmen. Um diesen Effekt zu berücksichtigen, wurden in der genannten Befragung des KOMKIS die Bedarfsmeldungen mit den voraussichtlichen Trends der getätigten Ist-Investitionen saldiert. Hieraus ergab sich zwar immer noch ein negativer Nettobetrag, der auf einen Substanzverzehr hindeutet. Dieser war jedoch deutlich geringer als die Bruttobedarfe und kann voraussichtlich mit moderaten Steigerungen der Investitionstätigkeit aufgefangen werden.¹¹³
4. Nicht zuletzt - und da die vorherigen Argumente nicht durchgängig stichhaltig sind - könnten es schlicht tatsächliche Bedarfsunterschiede sein, die das Rückstandsniveau kennzeichnen. Differenzen zwischen historischen Anschaffungs- und Herstellungskosten auf der einen (kommunale Doppik) und Wiederbeschaffungszeitwerten auf der anderen Seite (VGR) wurden bereits erläutert. Bei Befragungen ist davon auszugehen, dass die antwortenden Kommunalvertreter die gegenwärtigen Kosten im Auge haben, um die infrastrukturellen Rückstände zu beseitigen. Daher ist von einem wesentlich höheren Niveau als bei der Betrachtung doppischer Abschreibungen und Ist-Investitionen auszugehen. Des Weiteren kommt der schwerwiegende Aspekt hinzu, dass Befragungsergebnisse auch Angaben zu gegenwärtigen und zukünftigen Aufgaben enthalten, für die mangels bestehender Vermögenswerte weder in der Doppik noch in der VGR-Rechnung Abschreibungen anfallen. Hier sind vor allem größere Investitionen in den Bereichen der Digitalisierung der Verwaltung und der Schulen, dem Breitbandausbau, der Energiewende, oder der Anpassungsinvestitionen an die Effekte des demografischen Wandels zu nennen. Vergangenheitsorientierte Rechensysteme können

¹¹³ Vgl. Sydow/ Hesse (2018), S. 29-34.

diese teils tagesaktuellen (und damit nicht dem Wunschdenken entspringenden) Bedarfe nicht abbilden.¹¹⁴ Dies gilt im Übrigen nicht nur für hoch aktuelle Fragen, sondern auch um Aufgaben, die bereits in den Zeiten des Substanzverlustes in den vergangenen 20 Jahren nur halbherzig angegangen wurden.

4 Zusammenfassung und Ausblick

Die Bestimmung kommunaler Investitionsbedarfe ist komplex und vielschichtig. Es steht keine allgemein gültige Methodik zur Verfügung, mit der sich objektiv „richtige“ Ergebnisse erzielen ließen. Eine Annäherung kann durch die Bestimmung von Nettoinvestitionen und die ergänzende Betrachtung von Befragungsergebnissen erfolgen.

Die Bestimmung der Nettoinvestitionen kann grundsätzlich im Rahmen der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (VGR) oder mithilfe der kommunalen Doppik erfolgen. Diese zwei sich stark unterscheidenden Ermittlungsmethoden führen allerdings im Ergebnis zu nicht unerheblichen Differenzen. Die Diskrepanzen zwischen den berechneten Nettoinvestitionen auf der kommunalen Ebene sind insbesondere auf signifikante Unterschiede bei der Ermittlung der Abschreibungen innerhalb der beiden Systematiken zurückzuführen.

Die Höhe der Abschreibungen wird maßgeblich durch drei wesentliche Komponenten determiniert. Diese sind die Art der Abschreibung (linear, degressiv, Leistungsabschreibung), die unterschiedlichen Nutzungsdauern und Abschreibungssätze der Vermögensgegenstände sowie die unterschiedlich angewandten Bewertungsmethoden (auf historischen oder aktuellen Preisen). Alle drei Komponenten der Abschreibungen werden in den landesspezifischen Doppiksystemen sehr unterschiedlich ermittelt. Zusätzlich erlauben die verschiedenen Regelungen große individuelle Spielräume für die einzelne Kommune bei der Ermittlung der Abschreibungen, sodass sich die kommunalen Daten bereits innerhalb eines Landes nur bedingt miteinander vergleichen lassen. Eine bundesweit vergleichende Bewertung der doppisch ermittelten kommunalen Nettoinvestitionen ist daher bereits aufgrund der uneinheitlichen kommunalen Abschreibungen nur mit erheblichen Einschränkungen möglich. Präzise Ergebnisse sowie daraus resultierende valide Aussagen wären ausschließlich mit möglichst einheitlichen gesetzlichen Vorgaben zur Ermittlung der Abschreibungen innerhalb der Länder und zwischen den Ländern denkbar. Zudem ist nicht absehbar, dass eine entsprechende Datenbasis mit-

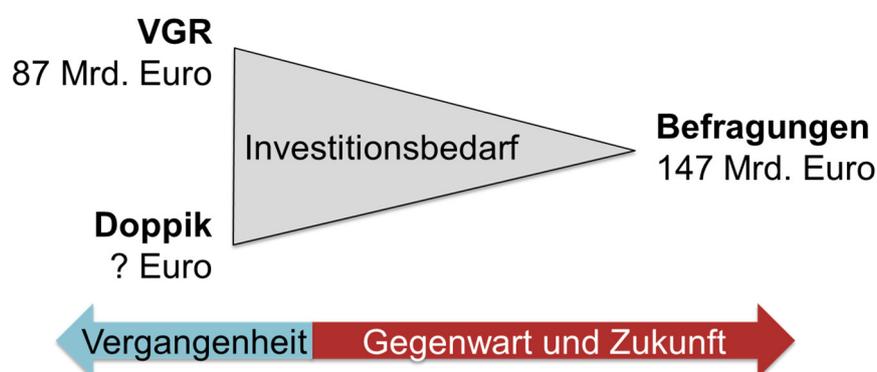
¹¹⁴ Selbst wenn Wiederbeschaffungspreise angesetzt werden, so fehlt bisher schlicht die relevante Infrastruktur.

telfristig für externe Datennutzer verfügbar wäre. Auch in Sachsen basieren die entsprechenden Betrachtungen nicht auf Daten der amtlichen Statistik, sondern auf den Meldungen der Kommunen an das Kommunale Frühwarnsystem des SMI.

Eine vergleichende Bewertung der auf der Grundlage der VGR ermittelten Nettoinvestitionen der kommunalen Ebene erscheint zunächst methodisch überzeugend. Die Berechnung basiert auf Wiederbeschaffungszeitwerten, sodass unterlassene Investitionen der Vergangenheit einen zunehmenden finanziellen Druck auf die Gegenwart aufbauen. Die Daten signalisieren einen erheblichen kommunalen Investitionsstau, der sich bundesweit auf fast 90 Mrd. Euro beläuft. Eine vertiefte Analyse scheitert hingegen an der mangelnden Regionalisierung der Daten. Die kommunalen Abschreibungen und Nettoinvestitionen können nur auf höchst aggregierter Basis als Bundes-Summe über alle Kommunen hinweg nachvollzogen werden.

Zudem kommt die Problematik, dass gegenwärtige und zukünftige Bedarfe (z. B. demografischer Wandel, Digitalisierung, Energiewende) nicht in die Berechnung eingehen, wenn dafür nicht bereits Vermögensgegenstände in der Kommune existieren. Nicht getätigte Investitionen erzeugen weder in der Doppik noch in der VGR-Perspektive zu Abschreibungen. Für die Bestimmung kommunaler Investitionsbedarfe erscheint es daher unverzichtbar, Kommunalbefragungen als zusätzliche Quelle heranzuziehen. Befragungsergebnisse können durch verschiedene Einflussfaktoren verzerrt sein (Stichprobencharakter, Wunschlistenproblematik, fehlende Saldierung). Dennoch zeigen sie im Zeitablauf recht robuste Ergebnisse und geben wertvolle Einblicke in die Struktur der Bedarfe. Abbildung 13 fasst die Sichtweisen der verschiedenen Ansätze zusammen.

Abbildung 13: Verhältnis der Investitionsbedarfe auf Basis von VGR-Daten, Doppik und Befragungsergebnissen



Quelle: Eigene Darstellung.

Obwohl kommunale Investitionsbedarfe nur näherungsweise bestimmt werden können, kann die eingangs erläuterte Grundthese des im Zeitverlauf persistenten Substanzverzehr der kommunalen Infrastruktur nicht widerlegt werden. Für die sächsischen Kommunen sieht

das Bild positiver aus. Sowohl die exemplarischen Resultate aus dem Frühwarnsystem als auch der Blick auf die Finanzstatistik zeigen, dass die sächsischen Kommunen am aktuellen Rand mehr investieren als die Kommunen in vielen anderen Ländern. Bei einem Rückgang der Investitionsvolumina ist dagegen auch in Sachsen (wieder) mit einem Substanzverzehr der kommunalen Infrastruktur zu rechnen.

Literaturverzeichnis

Arbeitskreis „Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder“ im Auftrag der Statistischen Ämter der 16 Bundesländer, des Statistischen Bundesamtes und des Bürgeramtes (2017): Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder, Methodenbeschreibung ESVG 2010 / Revision 2014, Kapitel 6.2 Abschreibungen, Februar 2017, Stuttgart, in: <http://www.vgrdl.de/VGRdL/MethDef/MethodeRV2014/06-02-00.pdf>, zuletzt abgerufen am 25.10.2017.

Bocklet, Reinhold (2001): Leistungen der Daseinsvorsorge im Konflikt mit EU-Wettbewerbsrecht, in: Schader-Stiftung (Hrsg.), Die Zukunft der Daseinsvorsorge, Öffentliche Unternehmen im Wettbewerb, Darmstadt.

Bogumil, Jörg/ Pielow, Johann-Christian/ Ebbinghaus, Jens/ Gerber, Sascha/ Kohrmeyer, Maren (2010): Die Gestaltung kommunaler Daseinsvorsorge im Europäischen Binnenmarkt - empirische Untersuchung zu den Auswirkungen des europäischen Beihilfe- und Vergaberechts insbesondere im Abwasser- und Krankenhausesektor sowie in der Abfallentsorgung, Düsseldorf.

Brand, Stephan/ Steinbrecher, Johannes (2019): Doppelt hält besser: Umfragen als sinnvolle Ergänzung der amtlichen Statistik, in KfW Research. Fokus Volkswirtschaft, Nr. 253, 11. Juni 2019, online abrufbar unter <https://www.kfw.de/PDF/Download-Center/Konzernthemen/Research/PDF-Dokumente-Fokus-Volkswirtschaft/Fokus-2019/Fokus-Nr.-253-Juni-2019-Doppelt-haelt-besser.pdf>, zuletzt abgerufen am 16.07.2020.

Bundeszentrale für politische Bildung (2019): Ökonomisches Prinzip - Lexikon der Wirtschaft, in: <https://www.bpb.de/nachschlagen/lexika/lexikon-der-wirtschaft/20261/oekonomisches-prinzip>, zuletzt abgerufen am 20.08.2019.

Christofzik, Désirée I./ Feld, Lars P./ Yeter, Mustafa (2019): Öffentliche Investitionen: Wie viel ist zu wenig?, Februar 2019, Arbeitspapier 01/2019, Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, online abrufbar unter: https://www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/fileadmin/dateiablage/Arbeitspapiere/Arbeitspapier_01_2019.pdf, zuletzt abgerufen am 16.07.2020.

Cronauge, Ulrich/ Westermann, Georg (2003): Kommunale Unternehmen, Eigenbetriebe - Kapitalgesellschaften - Zweckverbände, 4. Überarb. Aufl., Berlin.

Dullien, Sebastian/ Rietzler, Katja (2019): Betrachtung des Bruttokapitalstocks mit massiven Schwierigkeiten behaftet - eine Replik, in Wirtschaftsdienst, 99. Jahrgang (2019), Heft 4, S. 286-291, online abrufbar unter: <https://www.wirtschaftsdienst.eu/inhalt/jahr/2019/heft/4/beitrag/verzehrt-deutschland-seinen-staatlichen-kapitalstock-replik-und-erwiderung.html>, zuletzt abgerufen am 16.07.2020.

Gornig, Martin (2019): Investitionslücke in Deutschland: Und es gibt sie doch! Vor allem Kommunen sind arm dran, in: DIW aktuell, Nr. 19, 14.05.2019, online abrufbar unter: https://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01.c.621734.de/diw_aktuell_19.pdf, zuletzt abgerufen am 16.07.2020.

Grömling, Michael/ Hüther, Michael/ Jung, Markos (2019a): Verzehrt Deutschland seinen staatlichen Kapitalstock?, in: Wirtschaftsdienst, 99. Jahrgang (2019), Heft 1, S. 25-31, online abrufbar unter <https://www.wirtschaftsdienst.eu/pdf-download/jahr/2019/heft/1/beitrag/verzehrt-deutschland-seinen-staatlichen-kapitalstock.html>, zuletzt abgerufen am 16.07.2020.

Grömling, Michael/ Hüther, Michael/ Jung, Markos (2019b): Basis für evidenzbasierte Politik: aussagekräftiges Bruttoanlagevermögen - Erwiderung, in Wirtschaftsdienst, 99. Jahrgang (2019), Heft 4, S. 291-294, online abrufbar unter: <https://www.wirtschaftsdienst.eu/inhalt/jahr/2019/heft/4/beitrag/verzehrt-deutschland-seinen-staatlichen-kapitalstock-replik-und-erwiderung.html>, zuletzt abgerufen am 16.07.2020.

Hesse, Mario / Lück, Oliver / Redlich, Matthias (2012): Kommunaler Investitionsbedarf und ÖPP in Sachsen, Leipzig.

Hesse, Mario / Redlich, Matthias / Diesener, Christoph (2015): Kommunaler Investitionsbedarf im Freistaat Sachsen - Follow-Up Studie des Kompetenzzentrums für kommunale Infrastruktur Sachsen 2014/2015, KOMKIS Analyse, Nr. 03, Leipzig.

Hesse, Mario / Starke, Tim (2015): Kommunale Investitionen - Einfluss des Erfassungskonzepts, in: Junkernheinrich, Martin / Koriath, Stefan / Lenk, Thomas / Scheller, Henrik / Woisin, Matthias

(Hrsg.): Jahrbuch für öffentliche Finanzen 2015, in: Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft, Bd. 232, Berlin, S. 393-404.

Hesse, Mario/ Starke, Tim (2018): Kommunalen Finanzbedarf - Können kommunale Bedarfe überhaupt präzise bestimmt werden?, in: Junkernheinrich, Martin; Koriath, Stefan; Lenk, Thomas; Scheller, Henrik; Woisin, Matthias (Hrsg.), Jahrbuch für öffentliche Finanzen 2-2018, Band 241, Berlin, S. 181-196.

Horsch, Jürgen (2015): Kostenrechnung. Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden.

Innenministerkonferenz der Länder, Arbeitskreis III „Kommunale Angelegenheiten“ - Unterausschuss „Reform des Gemeindehaushaltsrechts“: Gemeindehaushaltsverordnung für ein doppisches Haushalts- und Rechnungswesen - Erläuterungen zum Leittext, 2003.

Katz, Alfred (2004): Kommunale Wirtschaft, Öffentliche Unternehmen zwischen Gemeinwohl und Wettbewerb, Stuttgart.

KfW Bankengruppe (Hrsg.) (2020): KfW-Kommunalpanel 2020, Juni 2020, Frankfurt am Main.

KfW Bankengruppe (Hrsg.) (2019): KfW-Kommunalpanel 2019, Juni 2019, Frankfurt am Main.

KfW Bankengruppe (Hrsg.) (2018): KfW-Kommunalpanel 2018, Juni 2018, Frankfurt am Main.

KfW Bankengruppe (Hrsg.) (2017): KfW-Kommunalpanel 2017, Mai 2017, Frankfurt am Main.

KfW Bankengruppe (Hrsg.) (2016): KfW-Kommunalpanel 2016, Juni 2017, Frankfurt am Main.

Kilian, Maik/ Hesse, Mario/ Redlich, Matthias (2016): Kommunaler Investitionsbedarf im Freistaat Sachsen - Befragung 2016, KOMKIS Analyse Nr. 05, Leipzig.

Krone, Elisabeth/ Scheller, Henrik (2020): 10 Jahre KfW-Kommunalpanel: Methodik der Datenerhebung und -aufbereitung, Methodenpapier im Auftrag der KfW Bankengruppe, Deutsches Institut für Urbanistik, Januar 2020, Berlin, online abrufbar unter: https://www.kfw.de/KfW-Konzern/Newsroom/Aktuelles/News-Details_560704.html, zuletzt abgerufen am 16.07.2020.

Lenk, Thomas / Hesse, Mario / Kratzmann, Alexander (2017): Gemeindefinanzbericht Sachsen 2016/2017, in: Sächsischer Städte- und Gemeindetag (Hrsg.) (2017): Sachsenland-Kurier 5/17, Dresden 2017.

Ministerium für Inneres und Kommunales des Landes Nordrhein-Westfalen (2010): Neues Kommunales Finanzmanagement in Nordrhein-Westfalen - Handreichung für Kommunen, 4. Aufl., Düsseldorf.

Mühlenkamp/ Glöckner (2010): Rechtsvergleich kommunale Doppik - Eine Synopse und Analyse ausgewählter Themenfelder des neuen, doppischen kommunalen Haushaltsrechts der Bundesländer, 1. Aufl., Speyer.

Püttner, Günter (1985): Die öffentlichen Unternehmen, Ein Handbuch zu Verfassungs- und Rechtsfragen der öffentlichen Wirtschaft, 2. Auflage, Stuttgart u.a.

Sächsischer Rechnungshof (2014): Jahresbericht 2014 des Sächsischen Rechnungshofs, Band II: Kommunal Finanzen, Ergebnisse der überörtlichen Kommunalprüfung, 04.11.2014.

Sächsisches Staatsministerium des Inneren (2020): Internetpräsentation des Frühwarnsystems

"Kommunale Haushalte", Gebietsstand: 01.01.2019, in: <https://www.statistik.sachsen.de/fws-p/Seiten/tabellarisch.jsp>, zuletzt abgerufen am 13.07.2020.

Sächsisches Staatsministerium des Inneren (2017): Online-Plattform des Frühwarnsystems Sachsen, Tabellarische Ansicht der Gemeindedaten, Gebietsstand: 01.01.2017, in: <https://www.statistik.sachsen.de/fws-p/tabellarisch.jsp>, zuletzt abgerufen am 11.06.2017.

Sächsisches Staatsministerium des Inneren (2017): Übersicht über ausgewählte Merkmale des Frühwarnsystems kommunale Haushalte 2016. (nicht öffentlich zugängliche Quelle)

Sächsisches Staatsministerium des Inneren (2015): Frühwarnsystem Kommunale Haushalte (Doppik), Juni 2015, in: https://www.statistik.sachsen.de/smi/Hinweise_Komm_Haushalte_Doppik.pdf, zuletzt abgerufen am 20.11.2017.

Sächsisches Staatsministerium des Inneren (2014): Abgrenzung von Investition und Instandhaltung (FAQ 2.28), in: Stichwortverzeichnis kommunale Doppik, in: <https://www.kommunale-verwaltung.sachsen.de/10509.htm>.

Schmalwasser, O. / Schidlowski, M. (2006): Kapitalstockrechnung in Deutschland, in: Wirtschaft und Statistik 11/2006, Statistisches Bundesamt, S. 1107 - 1123, Wiesbaden.

Schüler, Mirja (2006): Einführung in das betriebliche Rechnungswesen. Buchführung für Industrie und Handelsbetriebe ; mit 9 Tabellen. Heidelberg: Physica-Verlag Heidelberg (Physica-Lehrbuch).

Statistisches Bundesamt (2020): Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen, Arbeitsunterlage Investitionen, 1. Vierteljahr 2020, 04.06.2020, Wiesbaden, in: https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/VolkswirtschaftlicheGesamtrechnungen/Inlandsprodukt/Investitionen-PDF_5811108.pdf?__blob=publicationFile, zuletzt abgerufen am 20.08.2019.

Statistisches Bundesamt (2016): Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen, Inlandsprodukt und Nationaleinkommen nach ESVG 2010, Methoden und Grundlagen, 16.11.2016, Wiesbaden, in: https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/VolkswirtschaftlicheGesamtrechnungen/Inlandsprodukt/InlandsproduktMethodenGrundlagen2189030169004.pdf?__blob=publicationFile, zuletzt abgerufen am 01.04.2020.

Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen (2017): Frühwarnsystem Sachsen, Tabellarische Auswertung, Gebietsstand 01.01.2017, zuletzt abgerufen am 14.11.2017.

Sydow, Julia / Hesse, Mario (2018): Kommunaler Investitionsbedarf im Freistaat Sachsen, Kommunalbefragung 2018, KOMKIS Analyse Nr. 10, Leipzig.

Tyufekchieva (2020): Die kommunale Vergabepraxis im Freistaat Sachsen, KOMKIS Analyse Nr. 12, Leipzig.

Gesetze und Verordnungen

Arbeitskreis III „Kommunale Angelegenheiten“ und Unterausschuss Reform des Gemeindehaushaltsrechts (UARG) der Innenministerkonferenz (IMK) (2003): Reform des Gemeindehaushaltsrechts: Von einem zahlungsorientierten zu einem ressourcenorientierten Haushalts- und Rechnungswesen, Bericht für die Ständige Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder am 19./21. November 2003.

Bayerisches Staatsministerium des Innern (2008): Bekanntmachung des Bayerischen Staatsministeriums des Innern über die Erfassung und Bewertung kommunalen Vermögens (Bewertungsrichtlinie - BewertR) vom 29. September 2008 (AllMBl. S. 558)

Bundesministerium der Finanzen (2000): AfA-Tabelle für die allgemein verwendbaren Anlagegüter (AfA-Tabelle „AV“).

Gemeindehaushaltsverordnung (GemHVO), vom 18.05. 2006, GVBl. S. 597. (Rheinland-Pfalz)

Gemeindehaushaltsverordnung-Doppik (GemHVO-Doppik), vom 25. Februar 2008, GVOBl. M-V 2008, S. 34. (Mecklenburg-Vorpommern)

GemHVO-GemKVO-DoppVV M-V, Anlage 5.

KGSt (1999): Abschreibungssätze, in: Der Kommunalverwaltung. Köln, 1999.

Kommunalhaushaltsverordnung (KommHVO), vom 10. Oktober 2006, zuletzt geändert durch die Verordnung vom 15. Oktober 2018 (Amtsbl. I S. 792), Amtsblatt 2006, S. 1842 (Saarland).

Kommunalhaushaltsverordnung-Doppik (KommHV-Doppik) vom 5. Oktober 2007 (GVBl. S. 678, BayRS 2023-3-I), die zuletzt durch § 1 Abs. 51 der Verordnung vom 26. März 2019 (GVBl. S. 98) geändert worden ist (Bayern).

Landesverordnung über die Aufstellung und Ausführung eines doppelhaushaltlichen Haushaltsplanes der Gemeinden (Gemeindehaushaltsverordnung-Doppik - GemHVO-Doppik), vom 14. August 2017, GVOBl. 2017 433 (Schleswig-Holstein).

Lenkungsgruppe NKHR Baden-Württemberg (2017): Leitfaden zur Bilanzierung, 3. Auflage, Juni 2017.

Ministeriums des Innern und für Sport (2006): Verwaltungsvorschrift vom 23. November 2006, Richtlinie über die wirtschaftliche Nutzungsdauer von Vermögensgegenständen und die Berechnung der Abschreibungen (Abschreibungsrichtlinie - VV-AfA) (MinBl. 2007 S. 211) (Rheinland-Pfalz).

Ministerium des Innern des Landes Brandenburg (2009): Bewertungsleitfaden Brandenburg, 2009.

Richtlinie zur Bewertung des kommunalen Vermögens und der kommunalen Verbindlichkeiten (Bewertungsrichtlinie - BewertRL), RdErl. Des MI vom 9.4.2006 - 32.3-10401/1-3.

Sächsische Kommunalhaushaltsverordnung-Doppik vom 10. Dezember 2013 (SächsKomHVO), Sächs-GVBl 2013 Nr. 17, S. 910.

Statistisches Landesamt Sachsen (2015): Frühwarnsystem Kommunale Haushalte (Doppik), in: https://www.statistik.sachsen.de/smi/Hinweise_Komm_Haushalte_Doppik.pdf, zuletzt abgerufen am 12.12.2017.

Thüringer Gemeindehaushaltsverordnung-Doppik (ThürGemHV-Doppik), vom 11. Dezember 2008, GVBl. S. 315, 321.

Verordnung des Sächsischen Staatsministeriums des Innern über die kommunale Haushaltswirtschaft nach den Regeln der Doppik (Sächsische Kommunalhaushaltsverordnung-Doppik - SächsKomHVO-Doppik).

Verordnung des Innenministeriums über die Haushaltswirtschaft der Gemeinden (Gemeindehaushaltsverordnung-GemHVO), vom 11. Dezember 2009 (Baden-Württemberg)

Verordnung über das Haushaltswesen der Kommunen im Land Nordrhein-Westfalen (Kommunalhaushaltsverordnung Nordrhein-Westfalen - KomHVO NRW), vom 12. Dezember 2018, [GV. NRW. S. 90](#).

Verordnung über die Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplanes der Gemeinden, Landkreise und Verbandsgemeinden im Land Sachsen-Anhalt nach den Grundsätzen der doppelten Buchführung (Kommunalhaushaltsverordnung - KomHVO) , vom 16. Dezember 2015, (GVBl. LSA S. 380).

Verordnung über die Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplans sowie die Abwicklung der Kassengeschäfte der Kommunen (Kommunalhaushalts- und -kassenverordnung - KomHKVO -), vom 18. April 2017, GVBl. S. 130. (Niedersachsen)

Verordnung über die Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplans der Gemeinden (Kommunale Haushalts- und Kassenverordnung - KomHKV), vom 14. Februar 2008; [GVBl.II/08, \[Nr. 03\]](#), S.14 (Brandenburg)

Verordnung über die Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplans der Gemeinden (Gemeindehaushaltsverordnung - GemHVO -), vom 2. April 2006; GVBl. I 2006, 235. (Hessen)

Verordnung über die Grundsätze für die Ermittlung der Verkehrswerte von Grundstücken (Immobilienwertermittlungsverordnung - ImmoWertV) vom 19. April 2010, BGBl.I S. 639.

Verwaltungsvorschriften über Abschreibungen von abnutzbaren Vermögensgegenständen des Anlagevermögens der Gemeinden (VV-Abschreibungen), Amtsbl. Schl.-H. 2014 S. 38, (Schleswig-Holstein).

Verwaltungsvorschrift zur Kommunalhaushaltsverordnung (KommHVO) (VV Kommunalhaushaltsrecht), vom 6. November 2006, (Saarland).

Das **Kompetenzzentrum für kommunale Infrastruktur Sachsen (KOMKIS)** stellt eine kostenfreie Informations- und Beratungsplattform für die kommunale Ebene in Sachsen dar. Im Schnittstellenbereich zwischen Verwaltung, Wissenschaft und Politik agiert das KOMKIS als kompetenter Informationsgeber, neutralen Vermittler und inhaltlicher Ansprechpartner zu Themen der kommunalen Infrastrukturbeschaffung, -erhaltung und -bewirtschaftung.

Weitere Veröffentlichungsformate abrufbar unter www.uni-leipzig.de/komkis:

KOMKIS Analyse

KOMKIS Dialog

KOMKIS Position

KOMKIS Praxis



UNIVERSITÄT
LEIPZIG



Kompetenzzentrum für kommunale Infrastruktur Sachsen
am Institut für Öffentliche Finanzen und Public Management