



Stephan Brand, Elisabeth Krone, Henrik Scheller, Johannes Steinbrecher

# Zur Messung kommunaler Investitionsrückstände

Zwischen begrifflichen Abgrenzungsschwierigkeiten,  
statistischen Brüchen und notwendiger Methodenvielfalt

Stephan Brand  
Elisabeth Krone  
Henrik Scheller  
Johannes Steinbrecher

# Zur Messung kommunaler Investitionsrückstände

Zwischen begrifflichen Abgrenzungsschwierigkeiten, statistischen Brüchen  
und notwendiger Methodenvielfalt

# Impressum

**Autoren und Autorin:**

Dr. Stephan Brand  
Elisabeth Krone  
Dr. Henrik Scheller  
Dr. Johannes Steinbrecher

**Redaktion:**

Dr. Sinje Hörlin

**Layout:**

Julia Krebs

**Gestaltungskonzept Umschlag:**

3pc GmbH Neue Kommunikation

**Herausgeber:**

Deutsches Institut für Urbanistik gGmbH  
Zimmerstraße 13–15 10969 Berlin  
Telefon: +49 30 39001-0 Telefax: +49 30 39001-100  
E-Mail: [difu@difu.de](mailto:difu@difu.de) Internet: <http://www.difu.de>

**Zitierweise:**

Stephan Brand, Elisabeth Krone, Henrik Scheller, Johannes Steinbrecher: Zur Messung kommunaler Investitionsrückstände. Zwischen begrifflichen Abgrenzungsschwierigkeiten, statistischen Brüchen und notwendiger Methodenvielfalt, Berlin 2020 (Difu-Sonderveröffentlichung).

Eine Kurzfassung dieses Beitrags erscheint in: Martin Junkernheinrich, Stefan Koriath, Thomas Lenk, Henrik Scheller, Matthias Woisin (Hrsg.) (2020): Jahrbuch für öffentliche Finanzen 2020-2, Berlin.

**Bildnachweise:**

Fotos Vorderseite, v. l. n. r.: © Wolf-Christian Strauss, Busso Grabow (Difu)  
Fotos Rückseite, v. l. n. r.: © Busso Grabow, Wolf-Christian Strauss (Difu)

Berlin, November 2020

# Abstract

Zur Messung kommunaler Investitionsrückstände. Zwischen begrifflichen Abgrenzungsschwierigkeiten, statistischen Brüchen und notwendiger Methodenvielfalt

Fragen zum erforderlichen Niveau öffentlicher Investitionen begleiten die finanz- und wirtschaftspolitische Debatte seit langer Zeit und werden nach der Corona-Krise sowie mit Blick auf die großen transformativen Herausforderungen wie den demografischen Wandel oder den Klimawandel neue Relevanz erhalten. Der Beitrag diskutiert die Vor- und Nachteile der finanzwissenschaftlichen Ansätze zur Schätzung von Investitionsbedarfen bzw. -rückständen insbesondere auf Ebene der Kommunen.

On measuring municipal investment backlogs – between conceptual difficulties, statistical breaks and the need for a variety of methods

Questions about the required level of public investment have been part of the economic debate for a long time and will take on new relevance after the Corona crisis as well as in consideration of major transformative challenges such as demographic or climate change. The paper discusses the advantages and disadvantages of different approaches to estimate investment needs and backlogs, especially at the municipality level.

JEL-Codes: H10, H19, H54, H60, H72

Keywords: Kommunen, Öffentliche Finanzen, Öffentliche Investitionen, Investitionsrückstand, Methodik

Municipalities, public finances, public investments, investment backlog, methodology

# Inhalt

|    |                                                               |    |
|----|---------------------------------------------------------------|----|
| 1. | Einleitung                                                    | 5  |
| 2. | Herausforderung bei der Erfassung von Investitionsrückständen | 6  |
| 3. | Vergleich unterschiedlicher methodischer Ansätze              | 9  |
| 4. | Fazit und Ausblick                                            | 14 |
| 5. | Literatur                                                     | 17 |

# 1. Einleitung

Neben Unternehmen und privaten Haushalten ist es die öffentliche Hand, die mit ihrer Investitionstätigkeit einen wesentlichen Beitrag zum Wirtschaftswachstum eines Landes leistet. Mit einem Anteil zwischen 50 und 60 Prozent aller öffentlichen Investitionen kommt den Kommunen in Deutschland dabei eine zentrale Rolle zu.<sup>1</sup> Obwohl die Investitionstätigkeit ein Gradmesser für die wirtschaftliche Aktivität von Unternehmen und Gebietskörperschaften ist, bereitet insbesondere die analytische Erfassung der öffentlichen Investitionstätigkeit und etwaiger Investitionsschwächen einige Schwierigkeiten.

So bestehen bereits zwischen den verschiedenen finanzwissenschaftlichen Theorieschulen Differenzen bezüglich der erwarteten Wachstums- und Renditeeffekte und damit auch hinsichtlich der Höhe eines als optimal angesehenen Investitionsniveaus.<sup>2</sup> Die Unterschiede in der Bewertung öffentlicher Investitionen gründen nicht nur in der Frage, welchen anteiligen Beitrag sie zum BIP-Wachstum leisten können und sollen. Gerade in Deutschland werden öffentliche Investitionen immer auch unter dem Gesichtspunkt der „öffentlichen Daseinsvorsorge“ diskutiert.<sup>3</sup> Aus ökonomischer und politischer Perspektive fallen entsprechende Bewertungen dabei naturgemäß auseinander, zumal öffentliche Infrastrukturen zwar eine materielle Ausformung der im Grundgesetz nur abstrakt normierten Ideen vom „sozialen Bundesstaat“ (Art. 20 Abs. 1 GG) und der „Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse im Bundesgebiet“ (Art. 72 Abs. 2 GG) darstellen, in der föderalen Verfassungspraxis aber immer wieder auf zeitgemäße Konkretisierungen angewiesen sind.<sup>4</sup> Zur Unübersichtlichkeit der Debatte trägt außerdem bei, dass unter öffentlichen Investitionen sowohl ganz pauschal die Summe aller Investitionen der öffentlichen Hand im Allgemeinen verstanden werden, unabhängig von der Art des Investitionsgutes, als auch Investitionen in öffentliche Güter – also in Investitionsgüter, für die es keinen privaten Markt gibt.<sup>5</sup> Je nach Abgrenzung des Investitionsbegriffs im engeren und im weiteren Sinne unterscheiden sich die zu erwartenden Wachstumseffekte jedoch erheblich. Unterschiedliche Bewertungen einer optimalen Höhe der Investitionen sind anhand solcher Begriffsunklarheiten dann fast schon zwingend.

Vor diesem Hintergrund versucht der vorliegende Beitrag zur Strukturierung der Investitionsdebatte beizutragen, indem er einerseits die zugrundeliegenden und teilweise konkurrierenden Begriffe einordnet und die methodischen und konzeptionellen Messprobleme hinsichtlich Ursachen und Lösungsansätzen gegenüberstellt. Dazu werden in Abschnitt 2 zunächst die methodischen Herausforderungen der Analyse diskutiert. Abschnitt 3 stellt dann verschiedene Messkonzepte hinsichtlich ihrer Stärken und Schwächen und Erkenntnisse gegenüber, bevor Abschnitt 4 ein Fazit zieht und einen Ausblick auf zukünftige Forschungsfragen gibt.

---

<sup>1</sup> Eigene Berechnungen auf Grundlage der vierteljährlichen Kassenstatistik. Insbesondere bei den infrastrukturelevanten Bauausgaben ist der kommunale Anteil höher als bei den Sachinvestitionen insgesamt. Vgl. Statistisches Bundesamt (v.J.).

<sup>2</sup> Siehe Eck et al. (2014), S. 15.

<sup>3</sup> Vgl. Gornig (2019).

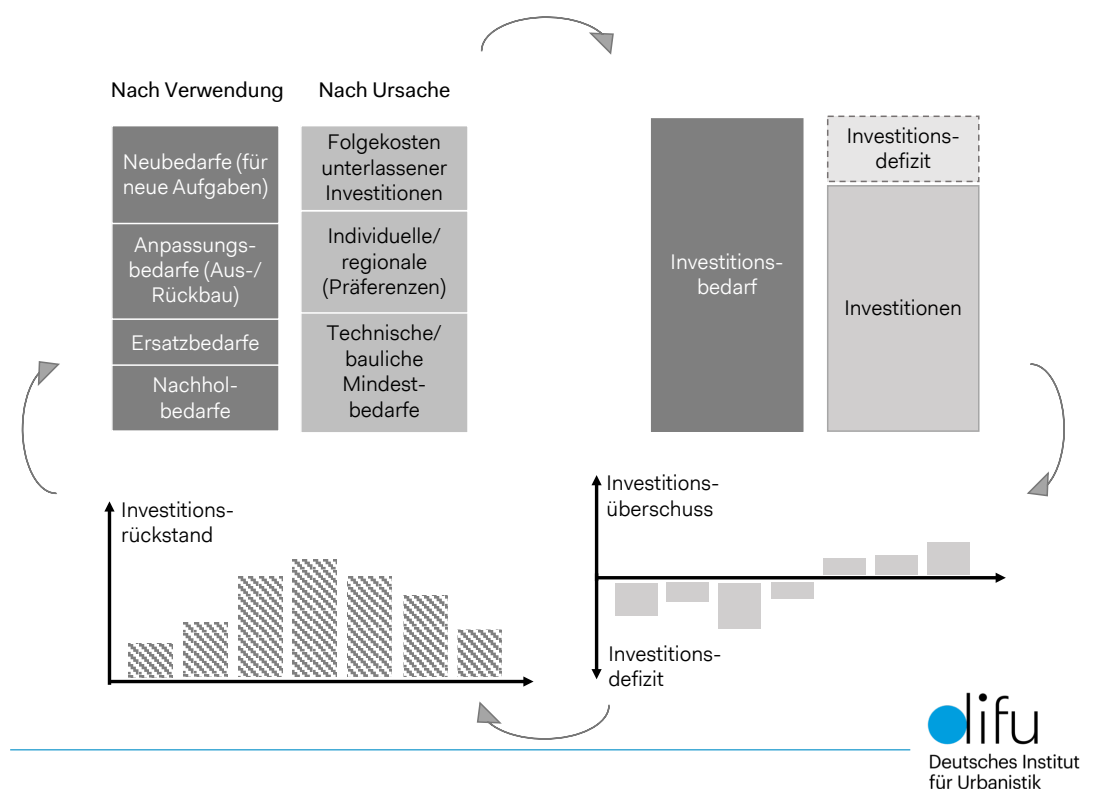
<sup>4</sup> Vgl. ARL (2016).

<sup>5</sup> Vgl. BMWi (2020).

## 2. Herausforderung bei der Erfassung von Investitionsrückständen

Die Erfassung von Investitionsbedarfen und -rückständen steht vor einer Reihe konzeptioneller Herausforderungen und Messprobleme. So gibt es weder für die Begriffe „Investition“, „Investitionsrückstand“ oder „Investitionsbedarf“ einheitliche bzw. allgemein anerkannte Definitionen. Denn oft bestehen bereits Unklarheiten bezüglich der Terminologie: Neben dem Begriff des medial gern bemühten Bildes vom „Investitionsstau“ finden sich in der wissenschaftlichen Debatte – jenseits der Termini „Investitionsrückstand“<sup>6</sup> und „Investitionsbedarf“ – auch die Begriffe „Investitionsdefizit“, „Investitionslücke“ und „Investitionsschwäche“. Selbst wenn es einheitliche Definitionen gäbe, blieben erhebliche methodische Herausforderungen bei der empirischen Erfassung bzw. Bewertung der entsprechenden Größen bestehen, da eben auch ihr Verhältnis zueinander nicht klar ist. Beide Probleme werden schematisch anhand von Abb. 1 diskutiert, die zugleich einen Vorschlag zur Abgrenzung der Begrifflichkeiten bietet.

Abb. 1:  
Vom Investitionsbedarf  
zum Investitionsrück-  
stand



Die Herleitung eines Investitionsrückstandes erscheint dabei zunächst recht schematisch und geradlinig möglich. Zunächst müssen Investitionsbedarfe ermittelt und diesen die getätigten Investitionen gegenübergestellt werden.

<sup>6</sup> Der Begriff des „Staus“ ist widersprüchlich, da er suggeriert, dass Investitionen zwar auf den Weg, jedoch nicht zu Ende gebracht wurden. Dieses Bild bietet sich darum eher bei der Debatte um die Investitionshemmnisse an, wenn Investitionsmittel nicht abfließen bzw. abgerufen werden.

Aus der Differenz zwischen Bedarf und Investitionen ließen sich dann die Unterinvestitionen (Investitionsdefizit) bzw. die Überinvestitionen eines Jahres ermitteln. Die Summe der jährlichen Über- bzw. Unterinvestitionen als Stromgrößen ergibt wiederum den aufgelaufenen Investitionsrückstand (bzw. -vorsprung) als Bestandsgröße. Fallen mehrere Jahre hintereinander Investitionsdefizite an, sollte der Investitionsrückstand folglich steigen. Können hingegen Investitionsüberschüsse erreicht werden, sollte der Investitionsrückstand abgebaut werden können.<sup>7</sup> Aus der Entwicklung eines Investitionsrückstandes ergeben sich wiederum Implikationen für die Investitionsbedarfe, z. B. mit Blick auf wachsende Nachholbedarfe oder Folgekosten unterlassener Investitionen.

Für die Interpretation eines Investitionsrückstandes bzw. einer Investitionslücke ist aber die Höhe der Investitionen und Investitionsbedarfe maßgeblich. Weder für Investitionsbedarfe noch für Investitionen der öffentlichen Hand existieren in der theoretischen Diskussion eindeutige und allgemein anerkannte Definitionen. Dies gründet nicht zuletzt in der Uneinigkeit über die Zu- und Einordnung einzelner haushaltswirksamer Zahlungsvorgänge hinsichtlich ihres investiven Charakters. Mit dem Zuschnitt der Bedarfe und Investitionen ändert sich auch die daraus abgeleitete Höhe etwaiger Investitionsdefizite bzw. -rückstände. Eine in sich schlüssige Abgrenzung der Begriffe, d. h. die Frage, welche Bedarfs- bzw. Investitionskomponenten berücksichtigt werden sollen, sowie die monetäre Bewertung der jeweiligen Komponenten stellen deshalb die eigentlichen methodischen Herausforderungen dar. Im Folgenden werden vor diesem Hintergrund zunächst verschiedene theoretische Ansätze zur Abgrenzung von unterschiedlichen Investitionsbedarfstypen und Investitionstätigkeiten problematisiert, bevor in Abschnitt 3 die methodischen Ansätze zur Quantifizierung von Investitionen, Investitionsbedarfen und -rückständen diskutiert werden.

Ein Investitionsbedarf ergibt sich allgemein aus Anpassungsnotwendigkeiten des (öffentlichen) Kapitalstocks. Für die kommunale Infrastruktur ergeben sich diese beispielsweise aus veränderten Anforderungen, die infolge von Entwicklungen der gesellschaftlichen Rahmenbedingungen wie etwa dem demografischen Wandel erforderlich werden können.<sup>8</sup> Für Infrastrukturen der öffentlichen Daseinsvorsorge, die von einer entsprechend veränderten Bedarfslage betroffen sind, lässt sich dabei – selbst im Falle gesetzlicher Bereitstellungspflichten – in der Regel kein objektives Optimum ermitteln. So gibt es keine umfassenden Standards zur Bestimmung eines optimalen quantitativen Umfangs oder eines qualitativen Zustands von öffentlichen Infrastrukturen, da Investitionsentscheidungen zu einem gewissen Grad immer politischen und administrativen Ermessensspielräumen unterliegen und – insbesondere in einem Föderalstaat wie der Bundesrepublik – aus guten Gründen auch regionalen Gegebenheiten und Bedarfen angepasst werden müssen.<sup>9</sup>

---

<sup>7</sup> Gerade mit Blick auf große transformative Herausforderungen wie die Digitalisierung oder den Klimaschutz ist dieses Muster plausibel, da hier schnell hohe Bedarfe anfallen, die Investitionen aber häufig gar nicht in gleichem Maße kurzfristig angepasst werden können. Der Rückstand würde hier zunächst ansteigen, bei nach und nach erhöhten Investitionen aber perspektivisch wieder abgebaut werden können.

<sup>8</sup> Vgl. Brand/Steinbrecher (2017). Die notwendigen Anpassungsmaßnahmen können dabei im politischen Entscheidungssystem eine Reihe von technisch-betriebswirtschaftlichen, rechtlichen oder politisch-administrativen Filtern durchlaufen, vgl. Junkernheinrich/Micosatt (2004).

<sup>9</sup> Vgl. bspw. Krone/Scheller (2020b); Christofzik/Yeter/Feld (2019); Alm/Meurers (2015) sowie Alm/Zettelmeyer (2015). Die Bestimmung eines Bedarfs sollte dabei nicht einfach auf Basis bisheriger Ausgaben erfolgen. Dies ist auch Stand der Debatte um die Finanzbedarfe in

Investitionsbedarfe lassen sich allenfalls anhand verschiedener Komponenten mehr oder weniger konkret abschätzen. Eine Annäherung an den Bedarfsbegriff besteht beispielsweise darin, zwischen verschiedenen Verwendungsformen öffentlicher Investitionen zu unterscheiden: Handelt es sich um Nachholbedarfe unterlassener früherer Investitionen, Ersatz-, Ausbau- oder Erweiterungsbedarfe vorhandener Infrastrukturen oder gar Investitionen für den Aufbau gänzlich neuer Infrastrukturen?<sup>10</sup> Eine eindeutige Abgrenzung dieser Bedarfstypen ist nicht möglich, vielmehr verbleiben gewisse Überschneidungen, die eine Zuordnung spezifischer Bedarfe im Zweifelsfall erschweren – zumal in der wissenschaftlichen Diskussion unterschiedliche Typologisierungen existieren.<sup>11</sup> Gleichwohl müssen bei jedweder Form der Bedarfsermittlung immer sowohl die rechtlichen und politisch ausgehandelten Vorgaben bzw. Präferenzen als auch die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen (Preiseffekte, Folgekosten etc.) hinreichend berücksichtigt werden. Deren Auswirkungen auf die Investitionsbedarfe unterliegen teilweise jedoch beachtlichen Unsicherheiten. Zwar lassen sich unterlassene oder unmittelbar notwendige Investitionsbedarfe, die zur Aufrechterhaltung bzw. Sicherstellung eines spezifischen Leistungsangebots erforderlich sind, häufig noch relativ verlässlich abschätzen. Allerdings sehen sich gerade die Kommunen als unmittelbares Lebensumfeld der Menschen zunehmend vor die Notwendigkeit gestellt, ihre Infrastrukturen an globale und teils abstrakte Herausforderungen wie den Klimawandel, den demografischen Wandel oder die Digitalisierung anzupassen, deren konkrete Auswirkungen vor Ort oft nur schwer abschätzbar sind.<sup>12</sup> Dementsprechend lassen sich die notwendigen, daraus resultierenden Umbau- und Umrüstungsmaßnahmen der öffentlichen Infrastrukturen – oft jahrzehntealte und zentral gesteuerte Großnetze – häufig noch gar nicht final abschätzen, geschweige denn monetär quantifizieren. Kritisch ist zudem, dass in Bedarfsermittlungen sowohl das „wirklich Notwendige bzw. Unvermeidbare“, wie technische Kapazitätsgrenzen oder die Baupreisinflation, als auch das „Wünschenswerte“, wie beispielsweise höhere Ausstattungsstandards, mit einfließen. Dies hat zur Folge, dass Investitionsbedarfe immer ein Ergebnis politischer Entscheidungen bzw. Kompromisse sind, was die Vergleichbarkeit der Investitionstätigkeit zwischen verschiedenen (politischen) Raumeinheiten bzw. Regionen erschwert.<sup>13</sup>

Wie beim Begriff der Investitionsbedarfe existiert auch für den Terminus der „Investition“ eine große Bandbreite an Definitionen. Dem engen Investitionsbegriff des Haushaltsgrundsätzegesetzes (HGrG) und der Bundeshaushaltsordnung (BHO) folgend sind unter Investitionen im Wesentlichen sächliche oder bauliche Aufwendungen in technische und soziale Infrastrukturen zu verstehen.<sup>14</sup> Abweichend davon wird im politischen Raum schon seit Längerem eine mögliche Weitung dieses engen Investitionsbegriffs diskutiert, z. B.

---

den kommunalen Finanzausgleichssystemen, deren Struktur sich mit der Frage um Investitionsbedarfe in vielerlei Hinsicht deckt. Auch diesbezüglich ist noch kein Königsweg gefunden worden, sodass die Debatte eine große Bandbreite aufweist, die sich in einer ebenso großen Vielfalt von KFA-Modellen in den Ländern widerspiegelt.

<sup>10</sup> Nähert man sich wiederum über die Ursachen des Investitionsbedarfs an, so ließen sich beispielsweise die Kosten für die (technische) Mindestanforderung der Infrastruktur abschätzen, indem die notwendigen Anpassungserfordernisse ingenieurtechnisch bestimmt und mit Marktpreisen versehen werden. Angesichts der Fülle an Infrastrukturen, einer fehlenden Gesamtinventur öffentlicher Infrastruktur, unterschiedlicher Mindestanforderungen und Marktpreise ist dieses Vorgehen (zumal bundesweit) aber kaum umsetzbar. Siehe Sydow/Hesse (2020), S. 13.

<sup>11</sup> Vgl. Reidenbach et al. (2008).

<sup>12</sup> Vgl. bspw. WBGU (2016 und 2011).

<sup>13</sup> Siehe Sydow/Hesse (2020), S. 15–16; Hesse/Starke (2015), S. 184.

<sup>14</sup> So bestimmt beispielsweise § 13 Abs. 3 Nr. 2 BHO: „Ausgaben für Investitionen sind die Ausgaben für a) Baumaßnahmen, soweit sie nicht militärische Anlagen betreffen, b) den Erwerb von beweglichen Sachen, soweit sie nicht als sächliche Verwaltungsausgaben veranschlagt werden oder soweit es sich nicht um Ausgaben für militärische Beschaffungen

durch eine Anerkennung von Bildungsausgaben als Investitionen, denn konsumtive Ausgaben können investiven Charakter bzw. Wirkung entfalten, weil sie z. B. nur komplementär zu Investitionsgütern sinnvoll sind (Beispiel: Lehrerinnen und Lehrer sowie Schulgebäude). Weiter gefasste Investitionsbegriffe zielen darum auf infrastrukturwirksame Ausgaben.<sup>15</sup> Unabhängig davon gibt es bei der haushalterischen Zuordnung einzelner Zahlungsströme bzw. Geschäftsvorfälle – insbesondere in der von vielen Kommunen genutzten kaufmännischen Buchführung (Doppik) – ohnehin gewisse Ermessensspielräume. So ist beispielsweise die Abgrenzung zwischen Investitionen und laufendem Unterhalt bzw. Instandhaltungsaufwendungen nicht immer eindeutig, da hier unterschiedliche Maßgaben der Bundesländer bestehen.<sup>16</sup>

### 3. Vergleich unterschiedlicher methodischer Ansätze

Um die Angemessenheit der öffentlichen Investitionstätigkeit beurteilen zu können, lassen sich entweder die definierten Bedarfe direkt den getätigten Investitionen gegenüberstellen oder aus der Entwicklung eines zu messenden Investitionsrückstandes Rückschlüsse auf etwaige Investitionsdefizite vergangener Jahre ziehen. Die eigentliche Herausforderung liegt dabei in der Quantifizierung der einzelnen Komponenten. Keine der Größen lässt sich exakt und erschöpfend messen. In der Diskussion über kommunale Investitionen und Investitionsrückstände wurden deshalb verschiedene Ansätze entwickelt, um wahlweise entweder die Investitionsbedarfe oder den Investitionsrückstand zu schätzen. Da die Bewertung der öffentlichen Investitionstätigkeit aufgrund ihrer wirtschafts- und strukturpolitischen Bedeutung ein Dauerthema von hoher Relevanz ist, fokussiert die folgende Gegenüberstellung regelmäßig erscheinende Quellen. Im Wesentlichen kommen dabei drei methodische Ansätze zur Anwendung: Auswertungen von Datenbeständen der amtlichen Statistik, Analysen kommunaler Jahresabschlüsse oder (Panel-)Befragungen von Kommunen bzw. Expertinnen und Experten.

Statistische Informationen zu den öffentlichen Investitionen finden sich vor allem in der Kassen- bzw. Jahresrechnungsstatistik sowie der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung (VGR).<sup>17</sup> Üblicherweise werden hieraus vor allem die Nettoinvestitionen zur Bestimmung einer Investitionslücke herangezogen. In der VGR können den Brutto- bzw. Bruttoanlageinvestitionen die kalkulatorischen Abschreibungen gegenübergestellt werden, um Nettogrößen zu bilden. Positive Nettoinvestitionen vergrößern den Kapitalstock, negative Nettoinvestitionen weisen auf einen Vermögensverzehr hin.<sup>18</sup> Negative

---

handelt, c) den Erwerb von unbeweglichen Sachen, d) den Erwerb von Beteiligungen und sonstigem Kapitalvermögen, von Forderungen und Anteilsrechten an Unternehmen, von Wertpapieren sowie für die Heraufsetzung des Kapitals von Unternehmen, e) Darlehen, f) die Inanspruchnahme aus Gewährleistungen, g) Zuweisungen und Zuschüsse zur Finanzierung von Ausgaben für die in den Buchstaben a bis f genannten Zwecke“.

<sup>15</sup> Vgl. Lenk et al. (2016) oder BMWi (2020).

<sup>16</sup> Vgl. Jänchen (2020).

<sup>17</sup> Da jeweils unterschiedliche Abgrenzungen vorliegen, sind beide Quellen nicht vollständig deckungsgleich. So unterscheidet sich z. B. die Abgrenzung des Investitionsbegriffs zwischen VGR und Finanzstatistik, siehe Ritzler (2014), S. 12. Auch die Begriffe Kapital und Vermögen sind jeweils unterschiedlich besetzt, siehe Grömling/Hüther/Jung (2019), S. 26.

<sup>18</sup> Seit 2003 konnten die Kommunen ihren Kapitalstock nicht erweitern bzw. den Erhalt gewährleisten, da die Nettoinvestitionen negativ waren, siehe Gornig, M. (2019), S. 46.

Nettoinvestitionen sind für sich genommen aber noch kein ausreichender Indikator für einen Investitionsrückstand. Der Verschleiß bzw. die Abschreibungen beziffern allenfalls die monetäre Wertentwicklung, nicht jedoch die reale Nutzbarkeit des Kapitalstocks. Deshalb wird auch verschiedentlich argumentiert, dass das Bruttoanlagevermögen den produktiven Kapitalstock besser beschreibt. Die Entwicklung des Bruttoanlagevermögens wäre dementsprechend die relevante Zielgröße.<sup>19</sup> Dies wiederum unterstellt aber, dass Anlagegüter bis zu ihrem Ausscheiden/Abgang voll produktiv sind, was zumindest fraglich ist, da die Nutzbarkeit vieler Infrastrukturen mit der Zeit trotz Instandhaltung sinkt. Damit mag der Nettokapitalstock die Produktivität unterschätzen, der Bruttokapitalstock überschätzt ihn jedoch.<sup>20</sup>

Unabhängig von der betrachteten Zielgröße bietet die Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung für die Analyse des Investitionsrückstands den Vorteil einer hohen Datenqualität und Vergleichbarkeit: Für alle Beobachtungseinheiten gelten einheitliche Maßstäbe und Bewertungsansätze, was die Daten objektiv vergleichbar macht. Darüber hinaus liegen die Daten für Gesamtdeutschland vor und sind damit repräsentativ. Außerdem erscheinen die Statistiken regelmäßig und das bereits seit Jahrzehnten. Ein weiterer Vorteil ist die regelmäßige Revision der Daten, die eine hohe Güte der Statistik sicherstellt. Allerdings hat die Herangehensweise auch einige zentrale Nachteile. Volkswirtschaftliche Größen wie Kapitalstock oder Abschreibungen müssen – basierend auf mehr oder weniger groben Annahmen – geschätzt werden.<sup>21</sup> Die Daten liegen erst mit einer Verzögerung von mehreren Monaten vor, und damit die amtliche Statistik in ihrem Bemühen um Abbildung aller drei föderalen Ebenen und aller dazu jeweils aggregierten Raumeinheiten in der Bundesrepublik überhaupt beherrschbar bleibt, werden nur relativ grobe Kategorien ausgewiesen, z. B. nach Ebenen oder ausgewählten Investitionsbereichen wie „Ausrüstungen“ oder „Nichtwohnbauten“. Konkrete Rückschlüsse auf spezifische Bedarfsfelder der öffentlichen Daseinsvorsorge, wie beispielsweise den Schulbau oder die Instandhaltung der Straßen, lassen die Daten somit nicht zu. Die regelmäßigen Revisionen haben außerdem dazu geführt, dass verschiedene statistische Reihen inzwischen Brüche aufweisen, zu den es z. B. immer dann kam, wenn der Erfassungskreis oder die Abgrenzung bestimmter Indikatoren – beispielsweise im Zuge von Modifizierungen des Europäischen Systems Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen (ESVG) – geändert wurden.<sup>22</sup> Der starke Fokus auf das Aggregat führt außerdem dazu, dass eine Betrachtung regionaler Unterschiede praktisch nicht möglich ist. Für die kommunale Ebene ist dies eine erhebliche Einschränkung der Aussagekraft, denn insbesondere bei den Investitionen zeigen sich deutliche regionale Unterschiede, die einer tiefergehenden Analyse bedürfen.<sup>23</sup>

Vor dem Hintergrund dieser Einschränkungen könnte ein alternativer statistischer Zugang deshalb über die Finanzstatistik erfolgen, die – zumindest in der Theorie – insbesondere durch die doppelte Rechnungslegung eine Vielfalt an Detailinformationen zur kommunalen Haushalts- und Investitionstätigkeit bereithalten sollte. Die dafür notwendigen Abschreibungen bzw. Ab-

---

<sup>19</sup> Vgl. Grömling/Hüther/Jung (2019); Gühler/Schmalwasser (2020).

<sup>20</sup> Vgl. Dullien/Ritzler (2019).

<sup>21</sup> Vgl. Schmalwasser/Schidlowski (2006).

<sup>22</sup> Beispielsweise wurden ab 2014 verstärkt Forschungs- und Entwicklungsausgaben sowie militärische Waffensysteme in der VGR als Investitionen erfasst, was nicht nur eine Zunahme der absoluten Größe nach sich zog, sondern auch eine Verschiebung zwischen den staatlichen Ebenen, siehe Hesse (2019), S. 126.

<sup>23</sup> Vgl. bspw. Arnold, F. et al. (2015) oder Krone/Scheller (2018).

gänge des Anlagevermögens werden (bislang) jedoch nicht in der (auf die Kameralistik umgeschlüsselten) Finanzstatistik ausgewiesen.<sup>24</sup> Und selbst unter den doppisch buchenden Kommunen lässt sich nur bedingt ein Vergleich der Investitionsbedarfe ableiten, da den unterschiedlichen, durch Landesrecht begründeten Ansätzen zur Vermögensbewertung variierende Nutzungs- und Abschreibungsdauern zugrunde liegen, die in der Folge zu abweichenden Berechnungen der Abschreibungen für ansonsten vergleichbare Infrastrukturen führen.<sup>25</sup> Der Vorteil der detaillierten Datengrundlage wird damit durch die nicht gegebene Vergleichbarkeit weitgehend neutralisiert und repräsentative Vergleiche sind kaum möglich. Hinzu kommt, dass die Jahresabschlüsse teilweise erst mit Verzögerung mehrerer Jahre vorliegen, was eine Entwicklung proaktiver Maßnahmen zur wirtschafts- und strukturpolitischen Stärkung investitionsschwacher Kommunen und Regionen empfindlich einschränkt. Die Doppik bietet damit zwar eine potenziell interessante Datenquelle für die Analyse kommunaler Investitionen. Bislang sprudelt diese Quelle aber weder ergiebig noch besonders zuverlässig.<sup>26</sup>

Um die notwendigen Detailinformationen zu erheben, die die amtliche Statistik bislang nicht bereitstellen kann, werden in der Regel Befragungen bei Kommunen durchgeführt, bei denen z. B. Kämmererinnen oder Bürgermeisterinnen bzw. Bürgermeister befragt werden. Deren Einschätzung sollen detailliertere Informationen zu kommunalen Investitions- bzw. Infrastrukturbedarfe geben, die statistisch nicht erfasst werden (können). Darunter fallen beispielsweise Einschätzungen zur Qualität, zum Unterhalt oder zur Dringlichkeit der Investitionsbedarfe in bestimmten Infrastrukturbereichen. Befragungen können dabei anlassbezogen einmalig<sup>27</sup> oder regelmäßig erfolgen.<sup>28</sup> Diese Form dieser Erhebungsmethodik hat im Wesentlichen zwei zentrale Vorteile: Befragungen können – je nach Schwerpunkt – inhaltlich an die je aktuellen Rahmenbedingungen angepasst werden. Auf diese Weise können – jenseits eines Bestands an regelmäßig wiederkehrenden Panelfragen – spezielle Fragen gestellt werden, die zur Erstellung eines aktuellen Meinungsbildes zum Befragungszeitpunkt dienen. Mit Blick auf den generierbaren Informationsgehalt erlauben Befragungen außerdem einen deutlich höheren Detailgrad als die amtliche Statistik. Bezüglich der öffentlichen Investitionstätigkeit können entsprechende Primärdaten wertvolle Kontextinformationen liefern, beispielsweise, weil sie Rückschlüsse auf politische Prioritäten oder den Einfluss politischer und/oder wirtschaftlicher Rahmenbedingungen zulassen. Dadurch lassen sich strukturelle Investitionshemmnisse wie eine unzureichende Finanzausstattung von kapazitativen bzw. konjunk-

---

<sup>24</sup> Vgl. Hesse/Starke (2015).

<sup>25</sup> Siehe Sydow/Hesse (2020), S. 20ff. Hierzu eher kritisch, vgl. Woisin (2020).

<sup>26</sup> Vgl. IDW (2019). Ein anschauliches Beispiel für neue analytische Zugänge auf Grundlage der Doppik liefert ein gemeinsames Projekt von Difu, Fifo und Stadt Köln, vgl. Klug/Thöne/Schneider (2017).

<sup>27</sup> Vgl. BMWi (2015), EIB (2017) oder Scheller/Krone (2018).

<sup>28</sup> Zu den Kommunalbefragungen, die regelmäßig und deutschlandweit durchgeführt werden, zählen z. B. die Kämmererbefragung der Zeitschrift „Der neue Kämmerer“, das OB-Barometer des Deutschen Instituts für Urbanistik (Difu) oder das KfW-Kommunalpanel. Weitere bekannte Publikationen sind die Kommunenstudie der Beratungsgesellschaft Ernst & Young oder die Haushaltsbefragung des Deutschen Städtetages, wobei die letztere nicht allgemein zugänglich veröffentlicht wird. Darüber hinaus gibt es vergleichbare Kommunalbefragungen auch für ausgewählte Bundesländer, wie z. B. die KOMKIS-Befragung in Sachsen oder für einzelne Infrastrukturbereiche, die zum Teil von einzelnen Verbänden gezielt beauftragt werden (z.B. Stadtwerkstudien). Vgl. hierzu stellvertretend: Krone/Scheller 2018; Raffer/Arndt/Scheller 2020 (i. E.). Der im Zweijahres-Turnus erscheinende Finanzreport der Bertelsmann Stiftung beruht hingegen auf Auswertungen von Daten der amtlichen Statistik.

turellen Investitionshemmnissen wie fehlenden Bau- und Planungskapazitäten trennen.<sup>29</sup> Befragungen ermöglichen außerdem auch Ad-hoc-Stimmungsbilder, z. B., um zeitnah die Auswirkungen von Krisen auf die kommunalen Haushalte nachvollziehen zu können.<sup>30</sup>

Diese Stärken gehen allerdings mit Einschränkungen bei der Datenqualität einher. Denn Befragungsergebnisse beruhen immer auch auf subjektiven Bewertungen, die sich in strategischen Antworten und individuellen Interpretationen der Befragten niederschlagen können. Damit sind Befragungsergebnisse nicht in gleichem Maß objektiv und miteinander vergleichbar wie Daten der amtlichen Statistik. Zwar scheint die Möglichkeit, auch detailliertere regionale Daten durch Befragungen generieren zu können, verlockend. Allerdings sind dafür entsprechend große Stichproben erforderlich, was wiederum den Erhebungs- bzw. Befragungsaufwand vergrößert. Insbesondere bei komplexen Fragestellungen erfordert die Gewährleistung eines hinreichenden Rücklaufs bei Kommunalbefragungen ein Bündel geeigneter Maßnahmen.

Als Zwischenfazit kann festgehalten werden: Der hohen Objektivität der amtlichen Statistik steht ihr geringer Detailgrad entgegen. Dieser lässt sich zwar durch Befragungen erreichen, hat dann aber den Preis einer geringeren Datenvergleichbarkeit bzw. Objektivität der Ergebnisse. Auswertungen von Jahresabschlüssen auf Basis der Doppik könnten zwar prinzipiell einen Kompromiss darstellen, sind in ihrer bisherigen Verbreitung und Anwendung allerdings noch nicht weit genug harmonisiert, um deutschlandweite Analysen zu ermöglichen. Keine der etablierten Herangehensweisen zur Bezifferung von Investitionsbedarfen und -rückständen ist somit frei von Schwächen, jede hat aber auch spezifische Stärken. Abb. 2 stellt diese noch einmal gegenüber.

Abb. 2:  
Stärken und Schwächen  
unterschiedlicher  
Herangehensweisen

|                                         | Statistik | Doppik | Befragung |
|-----------------------------------------|-----------|--------|-----------|
| Vergleichbarkeit                        | ●●●       | ●●     | ●●        |
| Datenqualität                           | ●●●       | ●●     | ●         |
| Objektivität                            | ●●●       | ●●     | ●         |
| Geschwindigkeit bis Veröffentlichung    | ●         | ●      | ●●●       |
| Detailtiefe                             | ●         | ●●     | ●●●       |
| Aussagen zur Qualität der Infrastruktur | ●         | ●●     | ●●●       |
| Ursachenanalyse                         | ●         | ●●     | ●●●       |

Bewertungsskala: ●●● hoch/geeignet, ●● mittel/teils-teils, ● eher gering/ungeeignet.

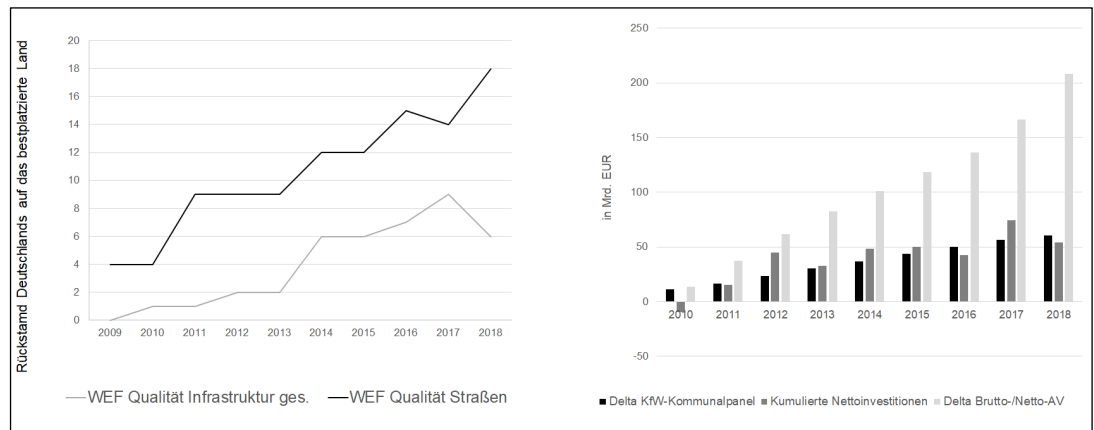
Auffällig ist dabei, dass sich Stärken und Schwächen der verschiedenen Ansätze teilweise ausgleichen. Das deutet darauf hin, dass es bei der Diskussion über kommunale Investitionen und Investitionsrückstände nicht auf ein „entweder oder“, sondern – im Idealfall – ein „sowohl als auch“ im Sinne eines

<sup>29</sup> Vgl. Brand/Steinbrecher/Krone (2019).

<sup>30</sup> Vgl. Brand/Steinbrecher/Krone (2020).

Methoden-Mixes hinausläuft.<sup>31</sup> Die Kombination aus amtlichen Daten mit den Kontextinformationen von Befragungen erscheint ein vielversprechender Weg, kommunale Investitionsrückstände und -hemmnisse besser zu verstehen.<sup>32</sup> Dies gilt umso mehr, da sowohl amtliche Statistik als auch Befragungsdaten auf substanzielle Investitionsrückstände bei Kommunen hinweisen (Abb. 3).

Abb. 3:  
Befunde unterschiedlicher Messkonzepte öffentlicher Investitionen bzw. Infrastrukturmängel



Lesehilfe: Dargestellt ist die Entwicklung der Platzierung Deutschlands im Vergleich zum jeweils bestplatzierten Land im WEF Global Competitiveness Report (linke Grafik) sowie die Befunde der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung und des KfW-Kommunalpanels. In beiden Grafiken deuten höhere Werte auf unzureichende öffentliche Investitionen hin.

Quelle: WEF Global Competitiveness Report, Statistisches Bundesamt, KfW-Kommunalpanel.

Dass die Problematik kommunaler Investitionsrückstände eine der zentralen finanz-, und wirtschaftspolitischen Herausforderungen – nicht nur, aber auch – in der Bundesrepublik darstellt, verdeutlicht eine Gegenüberstellung der Ergebnisse verschiedener Längsschnittstudien, die mit je unterschiedlichen Erhebungsmethoden zu vergleichbaren Ergebnissen kommen. So sind beispielsweise im linken Chart von Abb. 3 die Platzierungen Deutschlands im Vergleich zum jeweils bestplatzierten Land im Global Competitiveness Report dargestellt. Dieser wird jährlich vom World Economic Forum (WEF) veröffentlicht und bewertet auf Grundlage amtlicher Statistiken und Experteneinschätzungen die Wettbewerbsfähigkeit von Ländern anhand ausgewählter Indikatoren, unter anderem der Infrastruktur.<sup>33</sup> Mit Blick auf die Qualität der Infrastruktur zeigt sich, dass Deutschland seit dem Jahr 2009 kontinuierlich an Boden zu verlieren scheint. Lag die Bundesrepublik 2009 insgesamt bei der Qualität der Infrastruktur noch weltweit auf Platz eins, war es 2018 „nur noch“ Platz sieben. Mit Blick auf den Zustand der Straßen ist der Trend noch stärker ausgeprägt, hier rutschte Deutschland von Platz fünf auf Platz 19 ab. Die rechte Teilabbildung stellt die Aggregate der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung den Ergebnissen des KfW-Kommunalpanels gegenüber. Der im KfW-Kommunalpanel auf Basis von Angaben der befragten Kammereien hochgerechnete „wahrgenommene Investitionsrückstand“ der Kommunen ab 2.000 Einwohner\*innen für die Bundesrepublik insgesamt ist seit 2009 in der Trendbetrachtung erkennbar gestiegen.<sup>34</sup> Gleiches gilt sowohl

<sup>31</sup> Vgl. Brand/Steinbrecher (2019).

<sup>32</sup> In einem gemeinsamen Projekt von KfW, Difu und TU Dresden wurden Daten aus Befragung und Statistik zusammengetragen und mittels Methoden des maschinellen Lernens auf gemeinsame Muster hin analysiert, vgl. Brand et al. (2020).

<sup>33</sup> Vgl. WEF (v.J.).

<sup>34</sup> Vgl. Krone/Scheller (2020a).

für die in der VGR für die gemeindliche Ebene erfassten kumulierten negativen Nettoinvestitionen<sup>35</sup> als auch für die Differenz zwischen Brutto- und Nettoanlagevermögen. Letzteres deutet wiederum auf einen gesunkenen Modernitätsgrad der kommunalen Infrastruktur hin, mithin also unzureichenden Instandhaltungs- bzw. Ersatzmaßnahmen.

Der Trend deutet damit – unabhängig von der Quelle – für die vergangenen zehn Jahre aufwachsende Investitionsdefizite der öffentlichen Hand insbesondere auf kommunaler Ebene hin. Die relevante wirtschaftspolitische Frage ist deshalb nicht, ob es kommunale Investitionsrückstände gibt, sondern was deren Ursachen sind und wie sich entsprechende Rückstände abbauen lassen.

## 4. Fazit und Ausblick

Die Frage einer angemessenen öffentlichen Investitionstätigkeit begleitet die politische und wissenschaftliche Debatte jetzt schon seit etlichen Jahren. Insbesondere seit Einführung der Schuldenbremse für Bund und Länder im Jahr 2009 haben sich entsprechende Kontroversen deutlich verschärft. Die finanzpolitischen Verwerfungen der aktuellen Corona-Krise haben hingegen vermehrt wieder Forderungen aufkommen lassen, die Investitionstätigkeit von Ländern und Kommunen durch eine Kompensation von Einnahmeausfällen zu stabilisieren, um auf diese Weise auch konjunkturstützende Impulse zu befördern. Mit dem Aussetzen der Schuldenbremse und dem Schnüren großer Konjunktur- und Hilfsprogramme mögen sich zwar die größten ökonomischen Schockwellen kurzfristig auffangen lassen. Langfristig werden aber die strukturellen Handlungsbedarfe zur Verbesserung des Zustands bestehender und zum Ausbau neuer Infrastrukturen wieder stärker in den Vordergrund drängen. Denn die Investitionen der öffentlichen Hand und gerade auch der Kommunen helfen nicht nur bei der Bewältigung der unmittelbaren Krisenfolgen, sondern entscheiden auch über die Wettbewerbsfähigkeit des Standorts Deutschland und die Lebensqualität für die Menschen in allen Regionen des Landes. Insbesondere wenn sich die Haushaltslage der öffentlichen Kassen nach der Krise schlechter darstellen sollte, werden Entscheidungen für oder gegen die Verwendung der knappen Mittel zugunsten von Investitionen wieder relevanter.

Um diesen Abwägungsprozess der Politik auf eine solide Basis zu stellen, werden belastbarere Daten benötigt. Im Vordergrund sollte der tatsächliche Nutzen bzw. die Brauchbarkeit der Infrastruktur stehen. Denn Neuinvestitionen oder Instandhaltungsaufwendungen dienen ja dem eigentlichen Zweck, den öffentlichen Kapitalstock im Hinblick auf die aktuellen und absehbaren Herausforderungen zu ertüchtigen. Neben einer besseren Verzahnung der bereits jetzt erhobenen Daten bedarf es dazu einer Optimierung der Erhebung, Aufbereitung, Harmonisierung und Bereitstellung durch die statistischen Ämter von Bund und Länder. Die Qualität entsprechend aggregierter Datenbestände hängt jedoch ganz maßgeblich von den Standards der Primärerhebung in den einzelnen Raumeinheiten ab. Da es hierfür – aus unterschiedlichsten Gründen – an vergleichbaren Verfahren fehlt, wären regelmäßige Bestandsaufnahmen (Inventuren) mit Zustandserfassungen wün-

---

<sup>35</sup> Der Anstieg der negativen Nettoinvestitionen belief sich von 2009 bis 2018 auf rd. 52 Mrd. EUR und lag damit auch einem ähnlichen Level wie der Anstieg des kommunalen Investitionsrückstandes im KfW-Kommunalpanel (+54 Mrd. EUR) im selben Zeitraum.

schenswert. Durch ein solches Monitoring ließe sich – im Idealfall – die öffentliche Investitions- und Infrastrukturpolitik strategischer und damit auch in haushalterischer Hinsicht nachhaltiger ausrichten.<sup>36</sup> Dies scheint auch deshalb geboten, da zunehmend ökologische Notwendigkeiten neue Anforderungen an öffentliche Infrastrukturen stellen. Die so forcierte Transformation der Städte und ihrer Infrastrukturen macht es erforderlich, sich grundlegend mit dem bisherigen Investitionsbegriff und der hier diskutierten Frage nach der Messbarkeit öffentlicher Investitionstätigkeit auseinanderzusetzen. Denn im Mittelpunkt entsprechender Ansätze steht ein Verständnis von „Nachhaltigkeit“ bzw. „Generationengerechtigkeit“, das weit über die fiskalisch-haushalterische Dimension hinausweist, da sie in einer integrierten Perspektive immer ökologische, ökonomische und soziale Aspekte zugleich adressieren. Damit wird in einer Langfristsperspektive die intergenerationale Lasten- und Vermögensverteilung öffentlicher Investitionen in allen drei Dimensionen in den Blick genommen. Nicht umsonst werden unter dem Stichwort „Sustainable Finance“ – maßgeblich durch EU-Rechtsetzung forciert – inzwischen sowohl die private als auch die öffentliche Investitionstätigkeit und -finanzierung zunehmend unter Nachhaltigkeitsaspekten beurteilt.

Der in vielen Bundesländern verpflichtend für die Kommunen eingeführten Doppik liegt dieses Nachhaltigkeitsverständnis – zumindest mit Blick auf die fiskalisch-haushalterische Dimension – zugrunde, indem sie eine Gegenüberstellung von Investitionstätigkeit (Input) und Vermögensentwicklung (Output und Outcome) der öffentlichen Gebietskörperschaften abbildet. So müssen die Kommunen zum Erhalt des im Vermögenshaushalt eigens erfassten Kapitalstocks beziehungsweise Vermögensbestandes in ihre Infrastrukturen investieren. Viele Investitionen werden dabei durch den Katalog der kommunalen Pflichtaufgaben begründet. Straßen, Verkehrsanlagen, Bildungseinrichtungen und öffentliche Verwaltungsgebäude müssen eigentlich fortlaufend in einem Zustand gehalten werden, mit dem die Erbringung kommunaler Dienstleistungen sichergestellt werden kann und von dem keine Gefährdungen für das Allgemeinwohl ausgehen. Wenn allerdings dieser Kapitalstock der Kommunen als einziger Ebene im deutschen Bundesstaat seit 2002 schrumpft – die jährlichen Abschreibungen mithin höher sind als die Nettoinvestitionen – dann scheinen diese Anforderungen nicht mehr flächendeckend garantiert und ein Erhalt des Vermögensbestandes im Sinne des Nachhaltigkeitsprinzips nicht gewährleistet.<sup>37</sup> Hier besteht die Gefahr einer „Negativspirale“, zumal ein zeitlicher Aufschub von Ersatzinvestitionen die Lebensdauer von Infrastrukturen verkürzt und später zu tätigen Aufwendungen für Investitionen meist exponentiell steigen lässt. Es liegt auf der Hand, dass dieser Weg weder in haushalterischer noch in ökologischer Hinsicht dem Nachhaltigkeitsprinzip entspricht.

Jenseits der Frage nach Optimierungsmöglichkeiten der statistischen Datenerhebung und -analyse werden Informationslücken gerade mit Blick auf die qualitative Bewertung der öffentlichen Investitionstätigkeit bestehen bleiben. Diese Lücken lassen sich auch in Zukunft nur unter Zuhilfenahme ergän-

---

<sup>36</sup> Vgl. Dullien/Ritzler (2019), S. 290f. Wie eine derartige Aufschlüsselung aussehen könnte, ist Hesse/Redlich/Diesener (2015) beispielhaft für die sächsischen Kommunen zu entnehmen.

<sup>37</sup> Ein solcher kommunaler Vermögensverzehr kann dann jedoch ganz handfeste haushalterische Auswirkungen haben, wenn beispielsweise § 110 Abs. 8 des Niedersächsischen Kommunalverfassungsgesetzes (NKomVG) bestimmt: „Die Kommune darf sich über den Wert ihres Vermögens hinaus nicht verschulden. Ist in der Planung oder der Rechnung erkennbar, dass die Schulden das Vermögen übersteigen, so ist die Kommunalaufsichtsbehörde unverzüglich hierüber zu unterrichten“. Konkret heißt dies, dass ein schrumpfender kommunaler Kapitalstock aufgrund nicht getätigter Investitionen zur Folge hat, dass das Niveau kreditfinanzierter Investitionen gesenkt werden muss.

zender Methoden, wie etwa Befragungen oder der Auswertung von Geodaten, schließen.<sup>38</sup> Selbst wenn eine quantitative Bezifferung von Investitionsbedarfen auf einer Datenbasis von Befragungen „nicht ratsam“<sup>39</sup> erscheinen mag, wäre der vollständige Verzicht darauf in Ermangelung geeigneter methodischer Alternativen allerdings auch keine Lösung. Vielmehr wird eine Methodenvielfalt – auch im Sinne einer Methoden-Triangulation – benötigt. Hierbei ist das Wissen über die Stärken und Schwächen der jeweiligen Methoden unabdingbar und sollte bei der Interpretation der Ergebnisse mit einfließen. Ein Methodenstreit, der statt einer notwendigen Diskussion über Optimierungsmöglichkeiten auf eine Diskreditierung einzelner methodischer Ansätze gerichtet ist, scheint wenig zielführend – zumal haushalts- und europarechtliche Rahmenbestimmungen mit Verweis auf das Nachhaltigkeitsprinzip inzwischen Transparenz mit Blick auf die öffentliche Vermögensentwicklung sowie die entsprechende Investitionstätigkeit verlangen. Zudem deutet die verfügbare statistische Empirie für die Investitionstätigkeit der Kommunen in Deutschland – unabhängig vom gewählten methodisch-analytischen Zugang – in die gleiche Richtung: Über viele Jahre scheint zu wenig investiert worden zu sein, sodass sich ein beachtlicher Investitionsrückstand aufgebaut hat.<sup>40</sup> Um diesen dauerhaft abzubauen wird es aber nicht damit getan sein, einfach nur mehr Geld ins System zu geben. Vielmehr müssen die dahinterliegenden Ursachen analysiert und adressiert werden. Auch hierbei hilft die Kombination der verschiedenen Ansätze.

---

<sup>38</sup> Vgl. hierzu Meurers/Oberländer (2020).

<sup>39</sup> Vgl. Christofzik/Yeter/Feld (2019), S. 6.

<sup>40</sup> Vgl. Bardt et al. (2019).

## 5. Literatur

- Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (2016): Daseinsvorsorge und gleichwertige Lebensverhältnisse neu denken – Perspektiven und Handlungsfelder, Hannover (= Positionspapier aus der ARL 108).
- Alm, B. und J. Zettelmeyer (2015): Kommunale Investitionen – Woran fehlt es? In: Wirtschaftsdienst 7/2015, S. 459ff.
- Alm, B. und M. Meurers (2015): Wesentliche Fakten zur „Investitionsschwäche“ in Deutschland. In: Wirtschaftsdienst 1/2015, S. 24ff.
- Arnold, F. et al. (2015): Große regionale Disparitäten bei den kommunalen Investitionen (= DIW Wochenbericht Nr. 43).
- Bardt, H. et al. (2019): Für eine solide Finanzpolitik: Investitionen ermöglichen (= IMK Report 152).
- BMWi – Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (2015): Erste Ergebnisse der BMWi-Online Befragung „Kommunale Investitionen“.
- BMWi – Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (2020): Öffentliche Infrastruktur in Deutschland: Probleme und Reformbedarf. Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Wirtschaft und Energie.
- Brand, S. et al. (2020): Kommunalen Investitionsrückstand: Es kommt nicht nur auf die Höhe an! (= KfW Research Fokus Volkswirtschaft Nr. 284).
- Brand, S. und J. Steinbrecher (2017): Das wird teuer! – Kommunale Ausgaben in Zeiten des demografischen Wandels (= KfW Research Fokus Volkswirtschaft Nr. 192).
- Brand, S. und J. Steinbrecher (2019): Doppelt hält besser: Umfragen als sinnvolle Ergänzung der amtlichen Statistik (= KfW Research Fokus Volkswirtschaft Nr. 253).
- Brand, S., J. Steinbrecher und E. Krone (2019): Kommunalen Investitionsrückstand bei Schulen: Was steckt genau dahinter? (= KfW Research Fokus Volkswirtschaft Nr. 266).
- Brand, S., J. Steinbrecher und E. Krone (2020): Kommunalfinanzen in der Corona-Krise: Einbruch erwartet, Investitionen unter Druck (= KfW Research Fokus Volkswirtschaft Nr. 289).
- Christofzik, D., M. Yeter und L. Feld (2019): Öffentliche Investitionen: Wie viel ist zu wenig? (= SVR-Arbeitspapier 01/2019).
- Dullien, S. und K. Ritzler (2019): Betrachtung des Bruttokapitalstocks mit massiven Schwierigkeiten behaftet – eine Replik. In: Wirtschaftsdienst 4/2019, S. 286ff.
- Eck, A. et al. (2014): Öffentliche Infrastrukturinvestitionen: Entwicklung, Bestimmungsfaktoren und Wachstumswirkungen (= ifo Dresden Studie 72).
- EIB (2017): Investment Survey 2017 – Municipal Infrastructure.
- Gornig, M. (2019): Infrastrukturinvestitionen statt Subventionen. In: Wirtschaftsdienst Sonderheft 2019, S. 44ff.
- Grömling, M., M. Hüther und M. Jung (2019): Verzehrt Deutschland seinen staatlichen Kapitalstock? In: Wirtschaftsdienst 1/2019, S. 25ff.
- Gühler, N. und O. Schmalwasser (2020): Anlagevermögen, Abschreibungen und Abgänge in der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung. In: Statistisches Bundesamt (Hrsg.): WISTA 3/2020, S. 76ff.
- Hesse, M. (2019): Haushaltskonsolidierung in Kommunen. Möglichkeiten und Grenzen kommunaler Konsolidierungspolitik unter besonderer Berücksichtigung einnahmeseitiger Instrumente, Berlin.
- Hesse, M. und T. Starke (2015): Kommunale Investitionen – Einfluss des Erfassungskonzepts. In: Junkernheinrich, M., Koriath, S. et. al. (Hrsg.): Jahrbuch für öffentliche Finanzen 2015, Berlin, S. 393ff.
- Hesse, M., M. Redlich und C. Diesener (2015): Kommunalen Investitionsbedarf im Freistaat Sachsen, Follow-Up Studie des Kompetenzzentrums für kommunale Infrastruktur Sachsen 2014/2015 (= KOMKIS Analyse Nr. 03).
- Institut der Wirtschaftsprüfer (IDW) (2019): Rechnungslegung der Öffentlichen Hand. IDW Positionspapier zur Doppik in Deutschland und zur Harmonisierung durch EPSAS in Europa.
- Jänchen, I. (2020): Bedeutung der Doppik für die kommunalen Investitionen und Konsequenzen für das KfW-Kommunalpanel, Studie im Auftrag der KfW Bankengruppe (Hrsg.).
- Junkernheinrich, M. und G. Micosatt (2004): Kommunale Daseinsvorsorge bei rückläufiger Bevölkerung – Einnahmeseitige Handlungsspielräume, aufgabenbezogene Bedarfsverschiebungen, kommunalpolitische Handlungsoptionen – Gutachten im Auftrag des Kommunalverbandes Ruhrgebiet (Hrsg.).
- Klug, G., M. Thöne und S. Schneider (2017): Nachhaltige Finanzplanung im Konzern Stadt Köln: Handlungsfähig bleiben, Infrastruktur stärken, Tragfähigkeit erreichen. In: der Gemeindehaushalt 5/2017, S. 97ff.
- Krone, E. und H. Scheller (2018): KfW-Kommunalpanel 2018. KfW Research (Hrsg.).
- Krone, E. und H. Scheller (2020a): 10 Jahre KfW-Kommunalpanel: Methodik der Datenerhebung und -aufbereitung, Methodenpapier im Auftrag der KfW Bankengruppe (Hrsg.).

- Krone, E. und H. Scheller (2020b): KfW-Kommunalpanel 2020, KfW Research (Hrsg.).
- Lenk, T. et al. (2016): Zukunftswirksame Ausgaben der öffentlichen Hand – Eine infrastrukturbezogene Erweiterung des öffentlichen Investitionsbegriffs. In: Bertelsmann Stiftung (Hrsg.): Inklusives Wachstum für Deutschland Nr. 13.
- Meurers, M. und L. Oberländer (2020): Neuvermessung der öffentlichen Infrastruktur in Deutschland: Was können Geodaten leisten? In: Junkernheinrich, M., Koriath, S. et. al. (Hrsg.): Jahrbuch für öffentliche Finanzen 2020-2, Berlin i.E.
- Reidenbach, M. et al. (2008): Investitionsrückstand und Investitionsbedarf der Kommunen. Ausmaß, Ursachen, Folgen, Strategien. Deutsches Institut für Urbanistik (Hrsg.) (Edition Difu).
- Ritzler, K. (2014): Anhaltender Verfall der Infrastruktur (= IMK-Report 94).
- Scheller, H. und E. Krone (2018): Bestand und Zustand des gemeindlichen Straßennetzes in Brandenburg: Mittel- und langfristige Investitionsbedarfe. Kurzstudie. Deutsches Institut für Urbanistik (Hrsg.). (Difu-Sonderveröffentlichung)
- Schmalwasser, O. und M. Schidlowski (2006): Kapitalstockrechnung in Deutschland. In: Statistisches Bundesamt (Hrsg.): WISTA 11/2006, S. 1107ff.
- Statistisches Bundesamt (v.J.): Finanzen und Steuern Vierteljährliche Kassenergebnisse des Öffentlichen Gesamthaushalts, Fachserie 14, Reihe 2.
- Sydow, J. und M. Hesse (2020): Kommunale Infrastrukturbedarfe – Zwischen Doppik, VGR und Befragungsergebnissen (= KOMKIS Analyse Nr. 14).
- Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen (WUBG) (2016): Der Umzug der Menschheit: Die transformative Kraft der Städte, Berlin.
- Woisin, M. (2020): Politische Buchhaltung – zur Doppik in Hamburg. In: Junkernheinrich, M., Koriath, S. et. al. (Hrsg.): Jahrbuch für öffentliche Finanzen 2020-2, Berlin i.E.
- World Economic Forum (WEF) (v.J.): Global Competitiveness Report