

DIW Roundup

Politik im Fokus

Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung

2015

Öffentliche Investitionsquote – Was wird abgebildet?

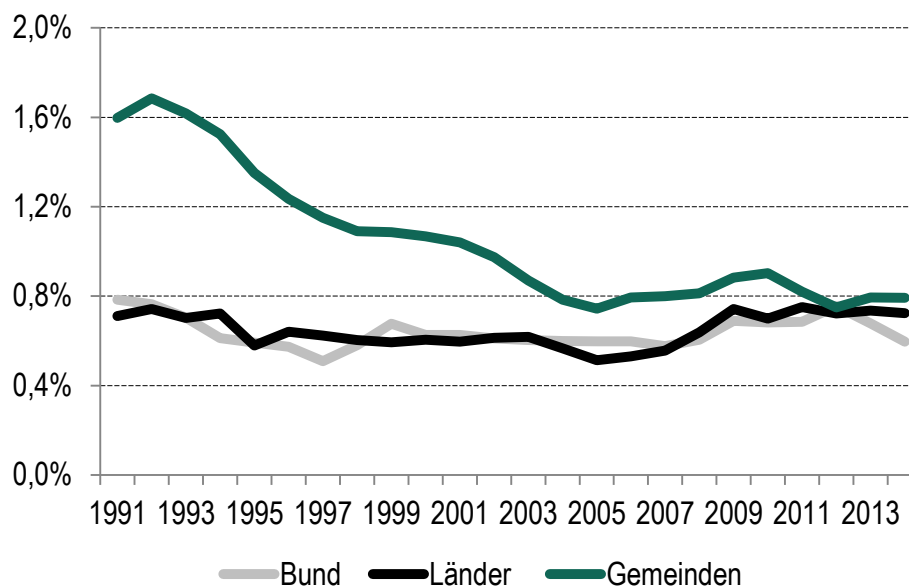
Tobias Eberhard

Öffentliche Investitionsquote – Was wird abgebildet?

Tobias Eberhard | teberhard@diw.de | Abteilung Konjunkturpolitik am DIW Berlin
23. Juli 2015

Der kürzlich vorgelegte Bericht einer unabhängigen Expertenkommission zur Stärkung der Investitionen in Deutschland hat der Debatte um die öffentliche Investitionsquote neue Impulse gegeben. Die öffentliche Investitionsquote, die den Anteil der öffentlichen Investitionsausgaben am Bruttoinlandsprodukt beschreibt, wird auf Grundlage der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (VGR) bestimmt. Sie nahm von 3,2 Prozent im Jahr 1991 auf 2,1 Prozent im Jahr 2014 ab. Dies liegt zum einen an den sich über einen längeren Zeitraum immer weiter einengenden budgetären Spielräumen, ist aber auch auf eine zunehmende Ausgliederung von Aufgaben in öffentliche Fonds, Einrichtungen und Unternehmen (FEU) zurückzuführen. Diese ausgegliederten Einheiten werden in den VGR nicht mehr dem Staat, sondern dem privaten Sektor zugerechnet; dies gilt entsprechend für ihre Investitionen und die Investitionsquote der öffentlichen Hand sinkt. In welchem Umfang der Rückgang der Investitionsquote auf diese Ausgliederungen zurückzuführen ist, ist bislang allerdings noch nicht quantifiziert worden.

Abbildung 1: Investitionsquoten der Teilsektoren



Anmerkung: Investitionsquoten berechnet als nominale Bruttoanlageinvestitionen/nominales Bruttoinlandsprodukt in jeweiligen Preisen.

Quelle: Berechnungen des DIW Berlin

„Öffentliche Investitionen“ in der Statistik

Allgemein bezeichnet man als Investitionen die langfristige Anlage von Kapital in Sachwerten. Öffentliche Investitionen sind zumeist eine Voraussetzung für privatwirtschaftliches Handeln; beispielsweise sind eine funktionsfähige Verkehrsinfrastruktur oder ein gut ausgebautes Wissenschafts- und Bildungswesen wesentlich für die Wettbewerbsfähigkeit einer Volkswirtschaft. In der Definition der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen ([VGR, ESVG2010](#)) sind alle Investitionen öffentlich, die in Einheiten des Staatssektors getätigt werden. Der Sektor Staat umfasst dabei nicht nur Bund, Länder, Kommunen und Sozialversicherungen, sondern auch „alle nichtmarktbestimmten Organisationen ohne Erwerbszweck, die von staatlichen Einheiten kontrolliert werden“ (Extrahaushalte). Dabei besteht staatliche Kontrolle über ein Unternehmen, wenn der Staat über mehr als die Hälfte der stimmberechtigten Gesellschaftsteile verfügt. Nichtmarktbestimmtheit liegt vor, wenn ein Unternehmen weniger als 50 Prozent seiner Kosten durch Verkaufserlöse deckt. In den VGR setzen sich die staatlichen Bruttoinvestitionen aus Vorratsveränderungen und Bruttoanlageinvestitionen, die sich in Sachanlagen sowie Forschung und Entwicklung untergliedern lassen, zusammen.

Die Basis der Informationen über den Sektor Staat in den VGR bildet die Finanzstatistik. Das finanzstatistische Äquivalent ist dabei der öffentliche Gesamthaushalt. Während der Sektor Staat in beiden Konzepten gleich abgegrenzt ist, unterscheiden sie sich bezüglich des Investitionsbegriffs. Ausgaben für Forschung und Entwicklung oder Militärausgaben werden nach der finanzstatistischen Abgrenzung, anders als in den VGR, nicht erfasst. Die Finanzstatistik erfasst neben den Sachinvestitionen Ausgaben für den Erwerb von Beteiligungen, Darlehensvergabe sowie Zuweisungen und Zuschüsse. Ferner unterscheiden sich die Konzepte im Buchungszeitpunkt. Während in der Finanzstatistik Investitionen zum Zeitpunkt der Zahlung verbucht werden (Cash-Flow-Buchung), werden sie nach den VGR periodengerecht erfasst, also dann, wenn sie tatsächlich getätigt werden.

Die Finanzstatistik bietet aber noch weitere Informationen. In der Jahresabschlussstatistik der öffentlichen Fonds, Einrichtungen und Unternehmen (FEU) werden Daten über die neben den Kernhaushalten bestehenden Einheiten, also der Summe aus Extrahaushalte und den Sonstigen FEU, die in den VGR dem privatwirtschaftlichen Bereich zugerechnet werden, bereitgestellt.

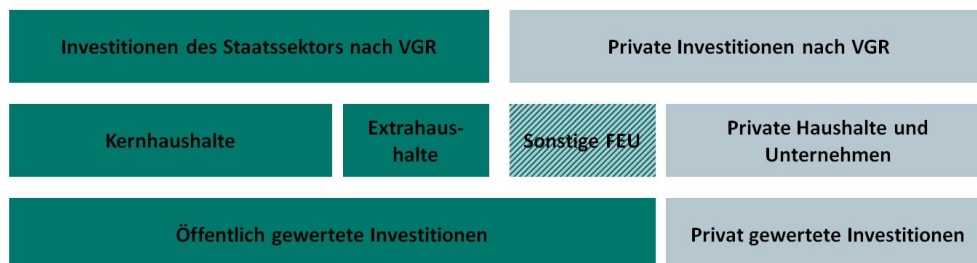
Sonstige öffentliche Fonds, Einrichtungen und Unternehmen

Als Sonstige FEU werden alle Bereichseinheiten bezeichnet, die außerhalb der Kernhaushalte existieren, von diesen kontrolliert werden und – im Gegensatz zu den Extrahaushalten – den überwiegenden Teil ihrer Produktionskosten durch Verkäufe am Markt decken. Die Investitionen der Sonstigen FEU werden damit dem privaten Sektor zugeordnet. Für das Berichtsjahr 2008 zeigt [Schmidt \(2011\)](#), dass 14,6 Prozent der FEU dem Staatssektor zugeordnet sind; die Mehrheit (85,4 Prozent) werden hingegen beim privaten Sektor geführt.

Bei einer Aufgabenverlagerung von Kern- oder Extrahaushalten in Sonstige FEU werden auch Investitionen aus dem Staatssektor ausgegliedert; folglich sinkt die Quote der öffentlichen Investitionen. Auf einen Trend zur zunehmenden Ausgliederung weisen [Heil und Hollmann \(2014\)](#) hin. Zwischen 1999 und 2011 ist die Zahl der öffentlichen Unternehmen um 31 Prozent gestiegen, die Umsatzerlöse um 36 Prozent. Auch die Sonstigen FEU sind nach wie vor mit öffentlichen Aufgaben betraut und werden zudem von der öffentlichen Hand kontrolliert. Ihre

Investitionen liegen auch künftig im öffentlichen Interesse und sollen daher nachfolgend als öffentlich gewertet werden.

Abbildung 2: Abgrenzung der Investitionen des öffentlichen Sektors



Quelle: DIW Berlin

Wie viel tragen die FEU zu den öffentlich gewerteten Investitionen bei?

In finanzstatistischer Abgrenzung haben Extrahaushalte und Sonstige FEU im Jahr 2012 insgesamt etwa 60 Prozent der öffentlich gewerteten Investitionen der Kommunen, der Länder und des Bundes getätigt (Abbildung 3). Damit wird deutlich weniger als die Hälfte der öffentlichen Investitionen in den Kernhaushalten berichtet.

VGR und Rechnungsstatistik weisen neben den Investitionen der Kernhaushalte die der Extrahaushalte separat aus. Die in den Sonstigen FEU getätigten – und in den VGR dem privaten Sektor zugerechneten – Investitionen lassen sich daher schätzen, wenn die in der Rechnungsstatistik separat ausgewiesenen Investitionsausgaben der Extrahaushalte in Abzug gebracht werden. In den Kommunen (55,11 Prozent) und im Bund (58,85 Prozent) wird über die Hälfte in den Sonstigen FEU getätigt und damit von der Statistik nicht dem Staatssektor zugerechnet. Bei den Ländern liegt der Anteil mit gut zwanzig Prozent deutlich niedriger; dies dürfte auf den hohen Investitionsanteil der Hochschulen, die als Extrahaushalte zählen, zurückgehen. Eine Aussage über das Ausmaß, in dem die Ausgliederungen den Rückgang der Investitionsquote über die Zeit erklären, lässt sich damit aber nicht treffen.

Abbildung 3: Anteile der FEU an den Gesamtinvestitionen 2012

| | Kommunen | Länder | Bund | Gesamt ¹⁾ |
|--|----------|--------|--------|----------------------|
| Anteil der FEU an den Gesamtinvestitionen | 58,79% | 61,56% | 61,18% | 59,90% |
| Anteil der Sonstigen FEU an den Gesamtinvestitionen | 55,11% | 21,84% | 58,85% | 49,30% |
| Anteil der Extrahaushalte an den Gesamtinvestitionen | 3,68% | 39,72% | 2,33% | 10,60% |

¹⁾Ohne Sozialversicherung. Quelle: Berechnungen des DIW Berlin.

Untersuchungen zur Entwicklung der Investitionstätigkeit fehlen bisher

Gestützt auf Daten der Finanzstatistik existieren bisher nur wenige Untersuchungen, die die Finanzen der öffentlichen Haushalte und der ausgegliederten Einheiten zusammengefasst darstellen. Die meisten der Studien untersuchen zudem primär die Verschuldung der öffentlichen Haushalte und betrachten ihre Investitionstätigkeit nur am Rande.

Junkernheinrich et al. untersuchten im Kommunalen Finanz- und Schuldenreport erstmals [2007 für Nordrhein-Westfalen](#) und [2008 für Deutschland](#) die kommunale Haushaltssituation unter Einbezug der Finanzsituation der öffentlichen Fonds, Einrichtungen und Unternehmen. Den kommunalen Investitionsanteil der FEU beziffern sie für das Berichtsjahr 2005 auf bundesdurchschnittlich 54 Prozent. Hinsichtlich des Zusammenhangs zwischen Auslagerungen und abnehmender Investitionsquote vermuten [Junkernheinrich et al. \(2008\)](#), dass die Auslagerungen einen ebenso deutlichen Teil zu der rückläufigen kommunalen Investitionstätigkeit geleistet haben wie die enger gewordenen Haushaltsspielräume.

In einer zusammenfassenden Darstellung der Haushaltssituation der kreisfreien Städte zwischen 1999 und 2003 kommt [Haug \(2009\)](#) zu dem Ergebnis, dass für das Berichtsjahr 2003 etwa 40 Prozent der Investitionen, 24 Prozent der Beschäftigten, 34 Prozent der Erträge und 50 Prozent der Schulden in kommunalen Unternehmen anfallen. Eindeutige Trends hinsichtlich der Veränderung dieser Anteile seien aufgrund des zu kurzen Beobachtungszeitraums aber nicht erkennbar. Darüber hinaus beschreibt er einen Anstieg des Auslagerungsgrads der freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben – Aufgaben über die die Gemeinden eigenständig, ohne staatliche Weisungen entscheiden können – von 16 Prozent auf 22 Prozent, und unterstreicht damit die zunehmende Auslagerung öffentlicher Aufgaben.

Eine Untersuchung von [Reidenbach \(2006\)](#), die primär die Investitionen untersucht, führt die Sachinvestitionen der Kommunen und ihrer Unternehmen zusammen, um einen ganzheitlichen Blick auf die Investitionstätigkeit und Rückschlüsse auf die abnehmende kommunale Investitionsquote zu ermöglichen. Die Ursache der rückläufigen Investitionsquote sieht Reidenbach primär in der zu dieser Zeit zugespitzten Haushaltsslage, die Rolle der Ausgliederungen werde dagegen zumeist überschätzt. Im Berichtsjahr 2002 wurde etwa die Hälfte der Sachinvestitionen in den Kernhaushalten getätigt. Daneben stellt er die Entwicklung der gesamten kommunalen Investitionstätigkeit dar. Zwischen 1999 und 2002 sanken die Investitionsausgaben um 7,5 Mrd. Euro oder 13 Prozent. Dabei ist der Rückgang bei den FEU sowohl absolut als auch relativ größer als bei den Kernhaushalten. Der Rückgang der Gesamtinvestitionen wird jedoch in einem Zeitfenster von nur vier Jahren dargestellt, wobei die Abnahme größtenteils in ein Jahr fällt.

Resümee

Die Berechnungen von [Junkernheinrich et al. \(2008\)](#) und [Reidenbach \(2006\)](#) bestätigen, dass 50-60 Prozent der öffentlich gewerteten Investitionen von den FEU getätigt werden. Dies sind allerdings nur Momentaufnahmen für einzelne Jahre. Die Untersuchungen von [Haug \(2009\)](#) und [Reidenbach \(2006\)](#) betrachten einen zu kurzen Zeitraum, um Rückschlüsse zu ziehen. Zudem ist die Datengrundlage bei [Haug \(2009\)](#), aufgrund der ausschließlichen Betrachtung der kreisfreien Städte, stark eingeschränkt. Um zu bestimmen, in welchem Umfang der Rückgang der staatlichen Investitionsquote auf das zunehmende Ausgliedern von vormalig dem Staatssektor zugerechneten Einheiten zurückzuführen ist, ist es allerdings notwendig, die Entwicklung über die Zeit abschätzen zu können. Entsprechende Untersuchungen liegen bislang nicht vor.

Quellen

- Europäisches System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen 2010 (ESVG2010)
<http://ec.europa.eu/eurostat/documents/3859598/5925749/KS-02-13-269-DE.PDF>
- Expertenkommission im Auftrag des Bundesministers für Wirtschaft und Energie, Sigmar Gabriel (2015)
„Stärkung von Investitionen in Deutschland“
<http://www.bmwi.de/DE/Mediathek/publikationen,did=702188.html>
- Junkernheinrich et al. (2007) „Kommunaler Schuldenreport NRW“
http://www.bertelsmannstiftung.de/fileadmin/files/BSt/Publikationen/GrauePublikationen/GP_Kommunaler_Finanz-und_Schuldenreport_Nordrhein-Westfalen_2007.pdf
- Junkernheinrich et al. (2008) „Kommunaler Finanz- und Schuldenreport Deutschland 2008 – Ein Ländervergleich“
http://www.wegweiser-kommune.de/documents/10184/17495/Finanzreport_2008.pdf
- Junkernheinrich et al. (2009) „Kommunaler Schuldenreport NRW“
http://www.bertelsmannstiftung.de/fileadmin/files/BSt/Publikationen/GrauePublikationen/GP_Kommunaler_Finanz-und_Schuldenreport_Nordrhein-Westfalen_2010.pdf
- Haug (2009) „Kommunale Unternehmen als Schattenhaushalte – Wie sieht die tatsächliche Haushaltssituation der deutschen Kommunen aus?“
<http://www.iwh-halle.de/d/publik/wiwa/5-09-6.pdf>
- Heil und Hollmann (2014) „Jahresabschlussstatistik öffentlicher Fonds, Einrichtungen und Unternehmen“
https://www.destatis.de/DE/Publikationen/WirtschaftStatistik/FinanzenSteuern/Jahresabschlussstatistik_52014.pdf?__blob=publicationFile
- Heil und Mödinger (2012) „Ausgewählte Struktur- und Bilanzmerkmale öffentlicher Fonds, Einrichtungen und Unternehmen“
https://www.destatis.de/DE/Publikationen/WirtschaftStatistik/FinanzenSteuern/StrukturBilanzmerkmale042012.pdf?__blob=publicationFile
- Rehm (2006) „Statistiken der öffentlichen Finanzen – aussagekräftiger und aktueller“
https://www.destatis.de/DE/Publikationen/WirtschaftStatistik/FinanzenSteuern/StatistikenOeffentlfinanzen.pdf?__blob=publicationFile
- Reidenbach (2006) „Die Sachinvestitionen der Kommunen und ihrer Unternehmen – eine Bestandsaufnahme“
<http://www.difu.de/presse/2006-02-28/die-sachinvestitionen-der-kommunen-und-ihrer-unternehmen.html>
- Richter (2007) „Die Bedeutung der kommunalen Wirtschaft – Eine Vergleichende Ost-West-Analyse“
<https://www.econbiz.de/Record/die-bedeutung-der-kommunalen-wirtschaft-eine-vergleichende-ost-west-analyse-richter-peter/10003420263>
- Rietzler (2014) „Anhaltender Verfall der Infrastruktur – Die Lösung muss bei den Kommunen ansetzen“
http://www.boeckler.de/pdf/p_imk_report_94_2014.pdf
- Schmidt (2011) „Ausgliederung aus den Kernhaushalten: öffentliche Fonds, Einrichtungen und Unternehmen“
https://www.destatis.de/DE/Publikationen/WirtschaftStatistik/FinanzenSteuern/Kernhaushalte0211.pdf?__blob=publicationFile
- Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2012) „Integrierte Schulden der Gemeinden und Gemeindeverbände – Anteilige Modellrechnung für den interkommunalen Vergleich“
http://www.statistikportal.de/statistik-portal/Schulden_2012.pdf

Impressum

DIW Berlin – Deutsches Institut
für Wirtschaftsforschung
Mohrenstraße 58, 10117 Berlin

Tel. +49 (30) 897 89-0
Fax +49 (30) 897 89-200
<http://www.diw.de>

ISSN 2198-3925

Alle Rechte vorbehalten
© 2015 DIW Berlin

Abdruck oder vergleichbare
Verwendung von Arbeiten
des DIW Berlin ist auch in
Auszügen nur mit vorheriger
schriftlicher Genehmigung
gestattet.