

Policy Brief #2017/03

## Aus den Augen, aus dem Sinn?

### Vervollständigtes Bild zum öffentlichen Investitionsverhalten

Die Studie „Investitionen der öffentlichen Hand - Die Rolle der öffentlichen Fonds, Einrichtungen und Unternehmen“ beschäftigt sich mit der Rolle ausgelagerter Fonds, Einrichtungen und Unternehmen (FEU) für die öffentliche Investitionstätigkeit.

Der Fokus der Arbeit richtet sich vor allem auf folgende drei Forschungsfragen:

- In welchem Volumen finden in den Gebietskörperschaftsebenen Auslagerungen aus den Kernhaushalten statt?
- Wie entwickelte sich die öffentliche Investitionstätigkeit der FEU im Zeitablauf in den drei Gebietskörperschaftsebenen und nach Wirtschaftszweigen?
- Welche Bedeutung hat die öffentliche Investitionstätigkeit der FEU für die gesamte öffentliche Investitionstätigkeit der Gebietskörperschaftsebenen?

### Zum Schalenkonzept der amtlichen Statistik

Seit dem statistischen Berichtsjahr 2011 erfolgt in der Finanzstatistik eine Abgrenzung staatlicher Unternehmen nach der Systematik des Europäischen Systems der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (ESVG 1995) nach einem sog. Schalenkonzept. Diesem zufolge werden FEU des Staatssektors (Nichtmarktproduktion) als Extrahaushalte bezeichnet und dem öffentlichen Gesamthaushalt zugerechnet, FEU des privatwirtschaftlichen Sektors (Marktproduktion) als sonstige FEU. Die Abgrenzung führt dazu, dass beispielsweise kommunale Stadtwerke und Verkehrsbetriebe in der Regel als sonstige FEU erfasst werden. Sie werden zwar öffentlich bestimmt, sind aber Marktproduzenten.

Gemäß dieser Systematik sind Einnahmen und Ausgaben als öffentlich oder staatlich zu

bezeichnen, sofern sie in Einheiten des Staatssektors getätigt werden. Der Sektor Staat umfasst dabei die Einheiten des öffentlichen Gesamthaushalts und damit sowohl die Kernhaushalte (Bund, Länder, Kommunen, Sozialversicherungen) als auch die Extrahaushalte (mittlere Schale). Einnahmen und Ausgaben der sonstigen FEU (äußere Schale) werden allerdings nicht dem staatlichen Sektor, sondern dem privaten Sektor zugeordnet. Sie werden als öffentlicher Bereich bezeichnet, da der Staatssektor hier immer noch einen beherrschenden Einfluss ausübt, die Unternehmen jedoch charakteristisch der gewerblichen Privatwirtschaft zuzuordnen sind.

Insbesondere Investitionen der sonstigen FEU gelten nach dieser Systematik nicht als öffentliche Investitionen. Während also die Investitionen in die Straßeninfrastruktur durch einen Landesbetrieb, der sich über Zuschüsse finanziert, in die Investitionsquote des Staates einberechnet werden, bleiben die Investitionen einer kommunalen Wohnungsgesellschaft, die sich maßgeblich über Mietzahlungen privater Haushalte finanziert, außen vor. Zu den bedeutenden staatlichen Unternehmen der „äußeren Schale“ gehören auch Verkehrsunternehmen (einschließlich der Deutschen Bahn AG), die Ver- und Entsorgungswirtschaft sowie eine Vielzahl von Krankenhäusern. Dieser

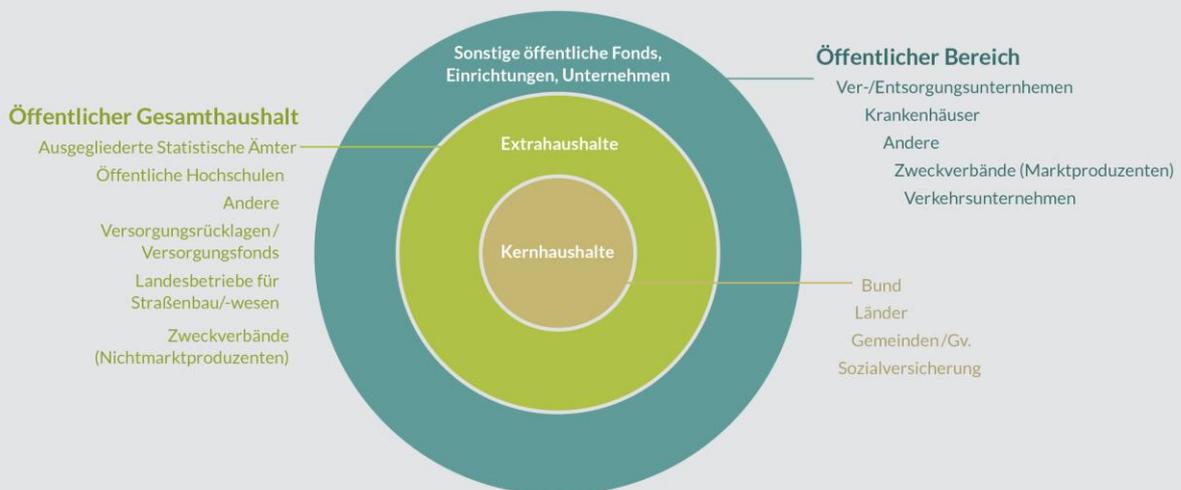
Umstand kann sich verzerrend auf die Darstellung der staatlichen Investitionen auswirken. Die Studie zeigt ein vollständiges Bild aller öffentlich induzierten Investitionen einschließlich der sonstigen FEU. Die Einzelheiten der Forschungsmethodik, der empirischen Ergebnisse sowie differenzierte Darstellungen nach Bundesländern können in der Langfassung der Studie nachgelesen werden (Hesse/Lenk/Starke (2017)).

## Umfang der Investitionstätigkeit öffentlicher Unternehmen

### Investitionstätigkeit des öffentlichen Bereichs im Zeitverlauf

Die investive Tätigkeit der FEU wird in der Jahresabschlussstatistik als „Zugang zu Sachanlagen“ ausgewiesen. Sie wird in Abbildung 2 für die Jahre 2000 - 2013 nach Gebietskörperschaften getrennt dargestellt.

ABBILDUNG 1: **Schalenkonzept der Finanz- und Personalstatistik**



Quelle: Eigene Darstellung nach Angaben des Statistischen Bundesamtes (2013).

| BertelsmannStiftung

ABBILDUNG 2: Zugang zu Sachanlagen der öffentlichen Unternehmen in Milliarden Euro, nach Gebietskörperschaftsebenen, 2000 – 2013



Es fällt auf, dass der Zugang zu Sachanlagen vorrangig durch die kommunale Ebene getragen wird (durchschnittlich 64 % der Gesamtsumme).

Nach Branchen differenziert zeigt sich, dass das Grundstücks- und Wohnungswesen einen bedeutenden Anteil des ausgelagerten Investitionsvolumens beiträgt (zuletzt rund 10,3 Mrd. Euro). Umfangreich sind ebenfalls die Investitionen in den Bereichen der Energieversorgung (6,9 Mrd. Euro) und des

Gesundheitswesens (4,6 Mrd. Euro). Diese drei Wirtschaftsbereiche zeigen seit 2008 einen steigenden Trend des Investitionsverhaltens. Eher von Stabilität im Zeitverlauf sind Investitionen in die Wasserver- und -entsorgung (zusammen rund 5,5 Mrd. Euro) sowie im Abfallbereich (rund 1 Mrd. Euro).

In Abbildung 3 werden die Zugänge an Sachanlagen der öffentlichen Unternehmen mit den Investitionsausgaben der Kernhaushalte

ABBILDUNG 3: Umfang der Investitionstätigkeit des öffentlichen Bereichs in Milliarden Euro, 2001 – 2013



verbunden. Damit entspricht die dargestellte Summe den gesamten Investitionen des öffentlichen Bereichs. Verglichen mit dem Ausgangsjahr 2001 sind die Bruttoinvestitionen der Kernhaushalte über den betrachteten Zeitraum um etwa 6,4 % gesunken, während der Zugang an Sachanlagen der FEU um ca. 25 % gestiegen ist. Dementsprechend sank der Anteil der Kernhaushalte an den Gesamtinvestitionen des öffentlichen Bereichs von zuvor 64 % auf rund 56 %.

Insgesamt fällt über den angegebenen Zeitraum auf, dass die Kernhaushalte nur eine verhaltene Investitionstätigkeit an den Tag legten. Die Verlagerung hin zu ausgelagerten Unternehmen konnte aber die investive Schwäche der Kernhaushalte nicht vollständig kompensieren. Somit findet zwar eine strukturelle Verschiebung des Investitionsschwerpunktes in die FEU statt; diese geht allerdings nicht mit einer Ausweitung oder stärkeren Dynamik der gesamten öffentlichen Investitionstätigkeit einher.

Im untersuchten Zeitraum ging die Investitionsquote der Kernhaushalte in Deutschland stetig zurück und erreichte 2013 ein Niveau von nur noch 2,0 % des BIP (2001 noch 2,8 %), eines der niedrigsten in der Europäischen Union. Vereinzelt wurde in diesem Zusammenhang die These aufgestellt, dass Investitionen verstärkt durch ausgelagerte Unternehmen getätigt würden und die Sachlage somit weniger dramatisch sei als der Blick auf die Kernhaushalte suggeriert. Angesichts der ausgewerteten Daten konnte allerdings gezeigt werden, dass die ausgelagerten Fonds, Einrichtungen und Unternehmen die Investitionsschwäche der Kernhaushalte nicht kompensieren konnten. Die Entwicklung der öffentlichen Investitionen muss demnach auch nach der erweiterten Perspektive als besorgniserregend bezeichnet werden.

### **Bruttoinvestitionen der Gebietskörperschaften**

Auf der Bundesebene finden – im Vergleich zur Länder- und Kommunalebene – nur geringfügige Auslagerungen von öffentlichen Investitionen aus dem Kernhaushalt statt. So erfolgen mit

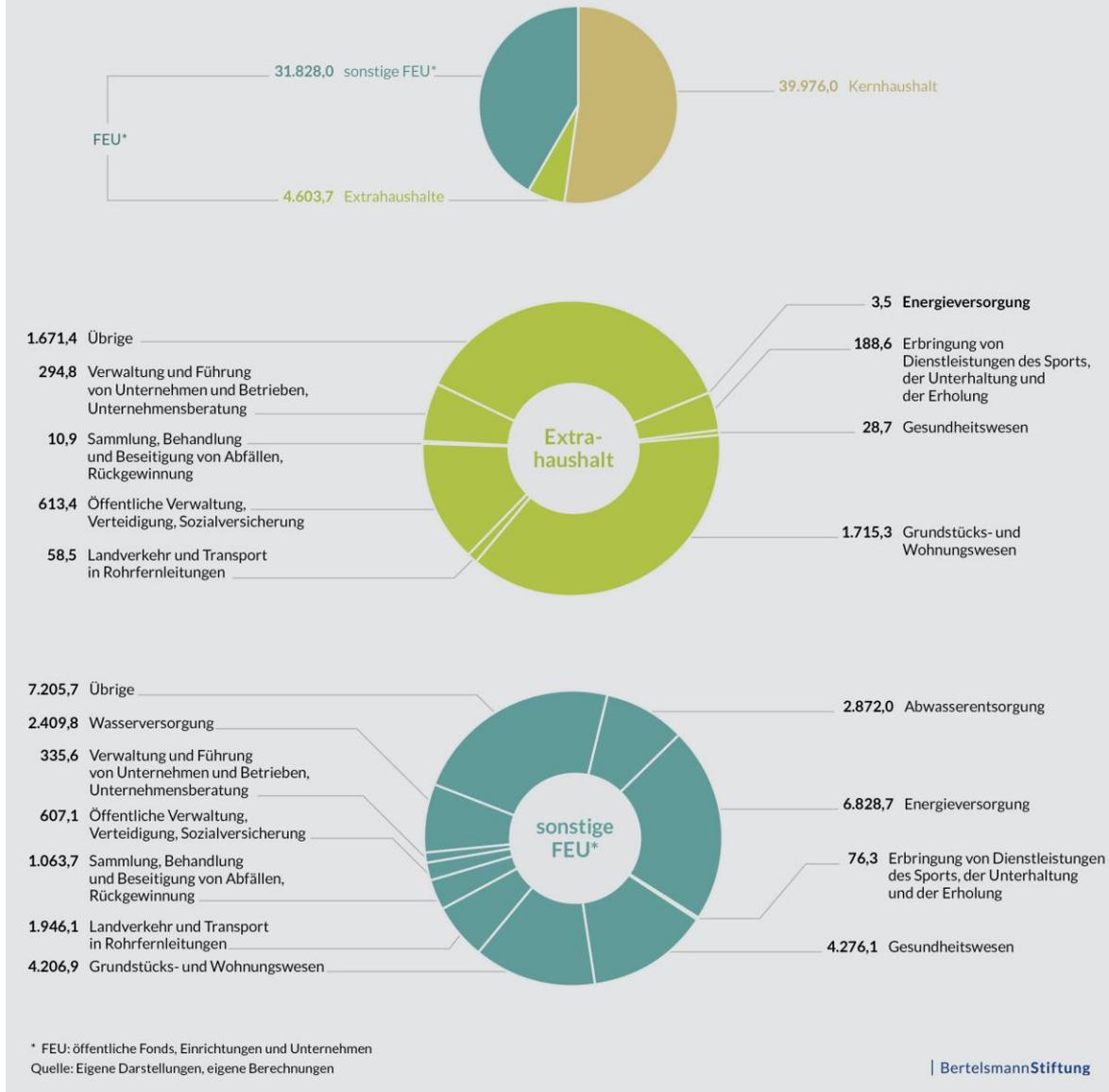
17,7 Mrd. Euro die mit Abstand meisten Investitionen im Kernhaushalt (67,6 %). Etwa ein Drittel der Investitionstätigkeit wurde an Extrahaushalte (4,6 Mrd. Euro, 17,5 %) und sonstige FEU (3,9 Mrd. Euro, 14,9 %) ausgelagert. Mit etwa 4,3 Mrd. Euro fällt der größte Teil der Bruttoinvestitionen in den Extrahaushalten (94,6 %) im Zweig des Grundstücks- und Wohnungswesens an, wozu diverse Immobiliengesellschaften zählen.

Anders als auf der Bundesebene erfolgen auf der Länder- und Kommunalebene erhebliche Auslagerungen (Abbildung 4): Im Jahr 2013 wurden auf beiden Gebietskörperschaftsebenen in den Kernhaushalten insgesamt 40 Mrd. Euro (brutto) investiert. Die investiven Ausgaben der Extrahaushalte fallen zwar nur etwas mehr als ein Zehntel so hoch aus (4,6 Mrd. Euro). Eine sehr große Rolle spielen dafür die sonstigen FEU, die ein Investitionsvolumen i. H. v. 31,8 Mrd. Euro aufweisen, und zum Großteil auf der kommunalen Ebene anfallen.

Der Wirtschaftszweig des Grundstücks- und Wohnungswesens dominiert im Schalenabschnitt der Extrahaushalte dabei mit einem investiven Volumen i. H. v. ca. 1,72 Mrd. Euro. Bezüglich der sonstigen FEU werden in mehreren Wirtschaftszweigen sehr hohe investive Ausgaben getätigt, wobei vor allem der Bereich der Energieversorgung (6,83 Mrd. Euro) hervorsticht. Weiterhin sind das Gesundheitswesen (4,28 Mrd. Euro), das Grundstücks- und Wohnungswesen (4,21 Mrd. Euro) sowie die Abwasserentsorgung (2,87 Mrd. Euro) und Wasserversorgung (2,41 Mrd. Euro) zu nennen. Dies entspricht vorrangig Aufgabenbereichen, die von kommunalen Unternehmen wahrgenommen werden.

Abbildung 5 fasst die Bruttoinvestitionen der Länder auf beiden Gebietskörperschaftsebenen für das Betrachtungsjahr 2013 zusammen und schichtet die Investitionen dabei nach dem Schalensystem des Statistischen Bundesamtes ab. Durch die Zusammenfassung der Landes- und Gemeindeebene können die Flächenländer und Stadtstaaten direkt miteinander verglichen werden.

ABBILDUNG 4: **Bruttoinvestitionen der Länder- und Kommunalebene mit detaillierter Darstellung der Extrahaushalte (oben) und der sonstigen FEU (unten), 2013, in Millionen Euro**

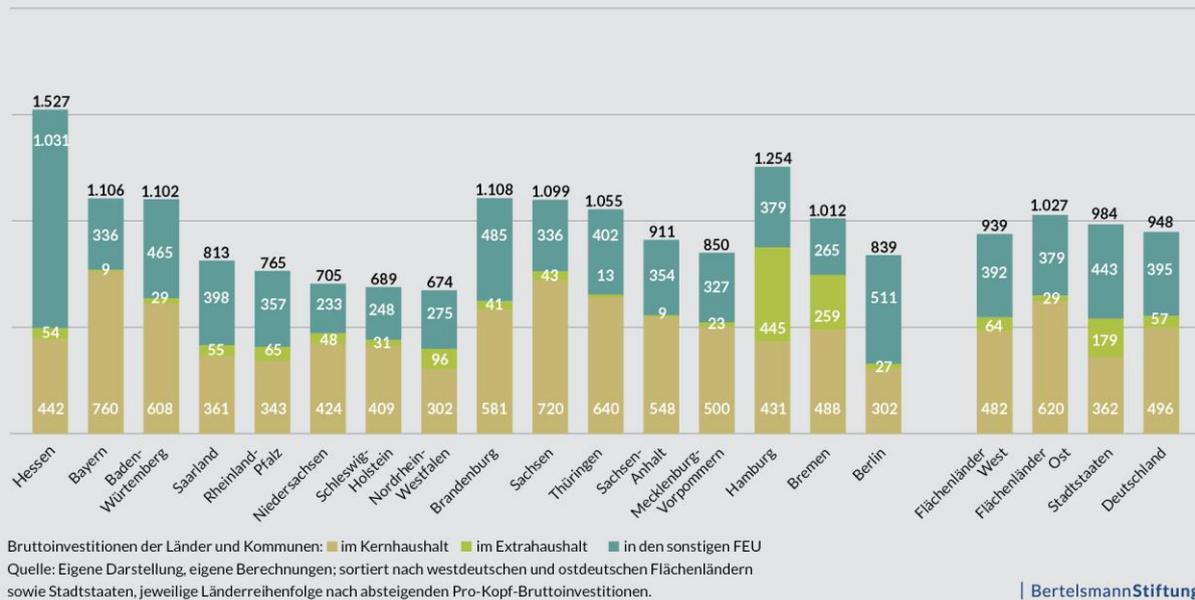


- Dabei sticht Hessen mit einem Investitionsvolumen i. H. v. 1.527 Euro pro Kopf hervor, womit es deutlich vor den anderen Flächenländern und auch den drei Stadtstaaten liegt. Der Großteil dieser Investitionen wird von den sonstigen FEU auf der kommunalen Ebene erbracht. Auf Rang 2 folgt der Stadtstaat Hamburg (1.254 Euro/Einw.), bei dem (wie auch im Stadtstaat Bremen) die Bruttoinvestitionen relativ gleichmäßig zwischen den drei Schalen aufgeteilt werden.
- Die geringsten Investitionen sind in Nordrhein-Westfalen festzustellen (674

Euro/Einw.). Wie in den anderen Ländern am Ende der Rangfolge (Schleswig-Holstein, Niedersachsen) kombinieren sich hier unterdurchschnittliche Investitionsniveaus sowohl in den Kernhaushalten als auch in den ausgelagerten Bereichen. Immerhin relativiert sich die „Schlusslichtposition“ Nordrhein-Westfalens durch die Einbeziehung der kommunalen und Landesunternehmen deutlich gegenüber der Betrachtung der Kernhaushalte.

Werden in der Gesamtbetrachtung die Gruppen-Mittelwerte der Flächenländer West und Ost

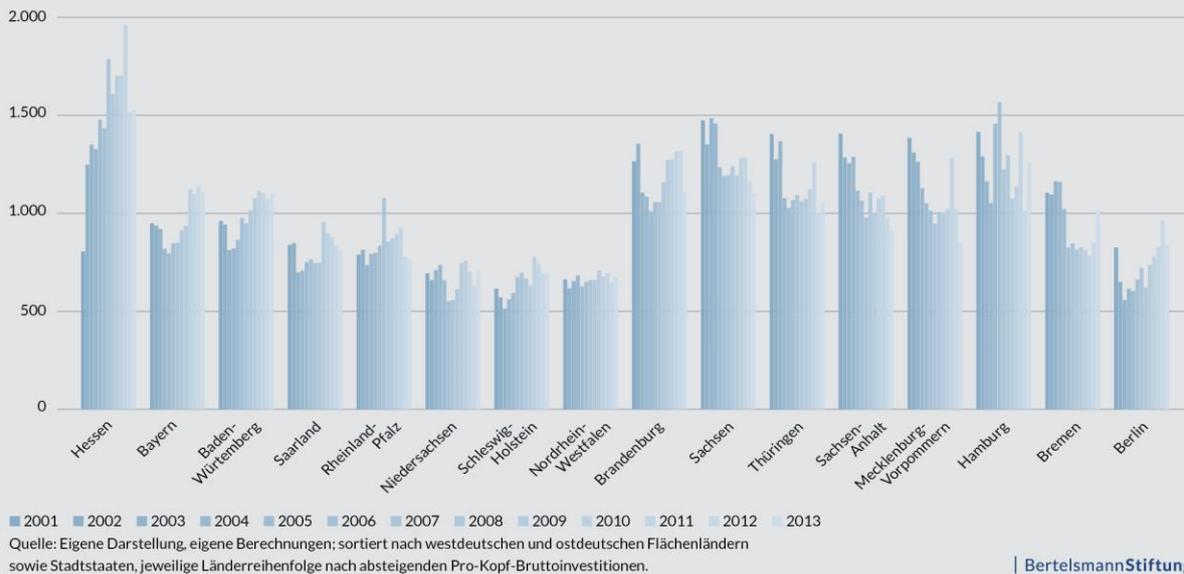
ABBILDUNG 5: **Bruttoinvestitionen auf Länder- und Kommunalebene in Euro je Einwohner, nach Ländern, 2013**



sowie der Stadtstaaten miteinander in Euro je Einwohner verglichen, ergibt sich dagegen ein recht homogenes Bild. Dabei führen die ostdeutschen Flächenländer (1.027 Euro/Einw.) vor den Stadtstaaten (984 Euro/Einw.) und den westdeutschen Flächenländern (939 Euro/Einw.). Dabei liegen auch die Flächenländer aus Westdeutschland nur knapp unter dem bundesweiten Durchschnitt an Bruttoinvestitionen i. H. v. 948 Euro pro Kopf. Das im Vergleich höchste Investitionsvolumen in den ostdeutschen Flächenländern beruht vorrangig auf den abschmelzenden Mitteln aus dem Solidarpakt II, die zumeist in den Kernhaushalten verausgabt werden. So betragen deren investive Ausgaben im Jahr 2012 noch 1.113 Euro je Einwohner und im Jahr 2011 sogar noch 1.250 Euro pro Kopf, was einen deutlichen negativen Trend signalisiert. Analog dazu verzeichnet auch der bundesweite Durchschnitt einen fallenden Trend: Während der Pro-Kopf-Durchschnitt 2011 noch 1.030 Euro maß, waren es im Jahr darauf bereits nur noch 958 Euro. Im Jahr 2013 sanken die durchschnittlichen Bruttoinvestitionen bundesweit nochmals um 10 Euro pro Einwohner.

Abbildung 6 geht auf die Entwicklung der öffentlichen Bruttoinvestitionen von Länder- und Kommunalebene von 2001 - 2013 im Ländervergleich ein. Dabei fällt sehr deutlich auf, dass Pro-Kopf-Investitionen der westdeutschen Flächenländer in den letzten Jahren tendenziell angestiegen sind, während sie in den ostdeutschen Flächenländern eher schrumpften. Dies verdeutlicht den direkten Einfluss der jährlich abnehmenden finanziellen Mittel des Bundes, die den ostdeutschen Flächenländern und dem Stadtstaat Berlin im Rahmen des Solidarpaktes II gewährt werden. Bezüglich der Stadtstaaten ist in Hamburg kein klarer Entwicklungspfad erkennbar; vielmehr wechseln sich positive und negative Trends ab. Bremen hingegen wurde von 2001 - 2011 von einem Abwärtstrend dominiert, der sich seit 2012 allerdings allmählich umkehrt. Berlin verzeichnet seit 2003 grundsätzlich steigende öffentliche Pro-Kopf-Investitionen. Generell legt die Entwicklung der Ländergruppen nahe, dass durch Einbeziehung der Investitionsausgaben der FEU im öffentlichen Bereich eine größere Konvergenz zwischen den Ländern erzielt wird, als bei einer isolierten Analyse der Kernhaushalte.

ABBILDUNG 6: **Bruttoinvestitionen der Länder- und Kommunalebene in Euro je Einwohner, Kernhaushalte und FEU, 2001 – 2013**



## Fazit

Die Studie zeichnet ein vervollständigtes Bild der öffentlich induzierten Investitionen, indem der üblicherweise auf die Kernhaushalte beschränkte Analysekreis auf die sonstigen FEU ausgeweitet wird. Der Investitionsrückstand in den Kernhaushalten von Bund, Ländern und Gemeinden wird dabei auch infolge der Einbeziehung der Zugänge an Sachanlagen der Extrahaushalte und sonstigen FEU bestätigt. Zwar steigen die investiven Ausgaben bei der Betrachtung von deren absolutem Niveau; jedoch ist in deren Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt (Bruttoinvestitionsquoten) ein absinkender Trend feststellbar, der sich insbesondere auf der Kommunalebene manifestiert hat.

Auf der Ebene des Bundes fiel auf, dass durch die Sparte des Grundstücks- und Wohnungswesens im Zeitverlauf zwischen 2010 und 2013 stark schwankende investive Ausgaben generiert wurden. Auf der Seite der sonstigen FEU fällt ein Großteil der Zugänge zu Sachanlagen im Bereich des Landverkehrs an.

Auf der Länder- und Kommunalebene werden

investive Ausgaben vorrangig im Bereich des Grundstücks- und Wohnungswesens in die FEU ausgelagert. In Bezug auf die (Flächen-) Länderebene wird im ostdeutschen Raum vor dem Hintergrund der Solidarpaktmittel deutlich mehr investiert als im westdeutschen – allerdings konzentriert sich die Investitionstätigkeit in den Kernhaushalten. Die Rangfolge der Länder bezüglich deren öffentlicher Investitionen wird aufgrund der Einbeziehung der „beiden äußeren Schalen“ besonders in den westdeutschen Flächenländern verändert, wobei Hessen – bezogen auf die Flächenländer – die höchsten investiven Ausgaben pro Einwohner in den sonstigen FEU aufweist.

Auf der Kommunalebene ist eine höhere Investitionstätigkeit pro Einwohner in den westdeutschen Ländern gegenüber den ostdeutschen Ländern feststellbar. Die Kommunen lagern dabei ihre öffentlichen Investitionen vor allem in die wirtschaftlich mehrheitlich kostendeckenden sonstigen FEU aus. Im Gesamtbild wird deutlich, dass die hessischen Kommunen die meisten Investitionen pro Kopf generieren. Hingegen bestätigt sich mit Blick auf deren Pro-

Kopf-Investitionen das Bild der im Ländervergleich generell schwachen Investitionstätigkeit in den Kommunen Nordrhein-Westfalens und Mecklenburg-Vorpommerns, die sowohl in den sonstigen FEU als auch in den Kernhaushalten sehr niedrige Werte aufweisen.

Auf der Ebene der Länder ist ein deutliches Ost-West-Gefälle erkennbar, das durch die sinkenden Solidarpaktmittel allerdings nach und nach abnehmen wird. Deren Degression äußert sich in einem deutlichen Negativtrend der Bruttoinvestitionen in der Kernhaushalten und FEU der ostdeutschen Flächenländer. Überdies herrscht auf der Kommunalebene in den westdeutschen Ländern ein enormes Nord-Süd-Gefälle vor, das vor allem die hohe Gemeindefinanzkraft Bayerns, Baden-Württembergs und Hessens widerspiegelt.

## Literaturverzeichnis

- Hesse, Mario / Lenk, Thomas / Starke, Tim (2017): Investitionen der öffentlichen Hand – Die Rolle der öffentlichen Fonds, Einrichtungen und Unternehmen. Studie des Kompetenzzentrums Öffentliche Wirtschaft, Infrastruktur und Daseinsvorsorge e. V. an der Universität Leipzig im Auftrag der Bertelsmann Stiftung, Inklusives Wachstum für Deutschland, Bd. 13, Gütersloh, 2017.

V.i.S.d.P

Bertelsmann Stiftung  
Carl-Bertelsmann-Straße 256  
D-33311 Gütersloh  
[www.bertelsmann-stiftung.de](http://www.bertelsmann-stiftung.de)

Dr. Stefan Empter  
Telefon: +49 5241 81-81137  
[stefan.empter@bertelsmann-stiftung.de](mailto:stefan.empter@bertelsmann-stiftung.de)

Andreas Esche  
Telefon: +49 5241 81-81333  
[andreas.esche@bertelsmann-stiftung.de](mailto:andreas.esche@bertelsmann-stiftung.de)

Dr. Thieß Petersen  
Telefon: +49 5241 81-81218  
[thiess.petersen@bertelsmann-stiftung.de](mailto:thiess.petersen@bertelsmann-stiftung.de)

Titelbild: mediaphotos / iStockphoto.com

### Autoren | Kontakt

**Dipl.-Vw. / Dipl.-Kfm. Mario Hesse**  
**Prof. Dr. Thomas Lenk**  
**M. Sc. Tim Starke**  
Kompetenzzentrum Öffentliche  
Wirtschaft, Infrastruktur und  
Daseinsvorsorge e. V. an der  
Universität Leipzig

Telefon: +49 341 – 97 33 582  
E-Mail: [hesse@wifa.uni-leipzig.de](mailto:hesse@wifa.uni-leipzig.de)

**Dr. Henrik Brinkmann**  
Bertelsmann Stiftung  
Program Nachhaltig Wirtschaften  
Telefon: +49 5241 81-81567  
E-Mail: [henrik.brinkmann@bertelsmann-stiftung.de](mailto:henrik.brinkmann@bertelsmann-stiftung.de)

**ISSN: 2191-2459**