© 2014 Bundesministerium der Finanzen

Bundesministerium der Finanzen

21.11.2014 | Monatsbericht

Entwicklung der öffentlichen Investitionen in Deutschland

- Die staatlichen Investitionen in Deutschland sind in den vergangenen Jahren signifikant gestiegen. Nach Abgrenzung gemäß Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnung (VGR) lagen die staatlichen Bruttoanlageinvestitionen im Jahr 2013 um gut 44 % über ihrem Niveau von 2005. Auch die Investitionsquote ist seit 2005 deutlich gestiegen.
- Die Investitionsquoten im Euroraum (ohne Deutschland) und in den USA sind kein geeigneter Bezugspunkt zur Bewertung der staatlichen Investitionstätigkeit in Deutschland, da hierbei länderspezifische Besonderheiten nicht berücksichtigt werden.
- Solide Staatsfinanzen, Strukturreformen und Investitionen zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit sowie gute institutionelle Rahmenbedingungen sorgen in Deutschland für ein attraktives Umfeld für private Investitionen.

- 1 Entwicklung der öffentlichen Investitionen in Deutschland auf allen Staatsebenen
  - 1.1 Entwicklung der gesamten öffentlichen Investitionen
  - 1.2 Effekte der jüngsten VGR-Generalrevision
  - 1.3 Öffentliche Investitionen nach staatlichen Ebenen
  - 1.4 Staatliche Investitionen in Forschung und Entwicklung
- 2 Entwicklung der öffentlichen Investitionen in Deutschland im internationalen Vergleich
- 3 Stärkung des Investitionsklimas in Deutschland
- 4 Fazit und Ausblick

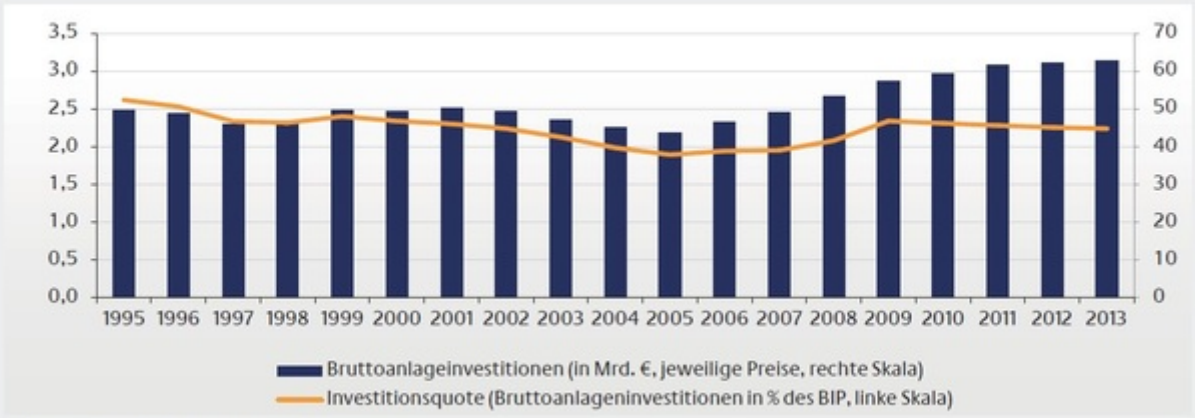
1 Entwicklung der öffentlichen Investitionen in Deutschland auf allen Staatsebenen

1.1 Entwicklung der gesamten öffentlichen Investitionen

Entgegen der häufig geäußerten Kritik zeigt sich, dass die Investitionen in den vergangenen Jahren signifikant gestiegen sind; nach VGR-Abgrenzung lagen die staatlichen Bruttoanlageinvestitionen 2013 um 44 % über ihrem Niveau von 2005. Auch bei Betrachtung der staatlichen Investitionstätigkeit in Relation zur Wirtschaftsleistung zeigt sich für die Jahre ab 2005

eine positive Tendenz. Die Investitionsquote (staatliche Bruttoanlageinvestitionen in Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt (BIP), siehe Abbildung 1) lag 2013 mit 2,2 % über dem Niveau von 2005 (1,9 %).

Abbildung 1: Staatliche Investitionstätigkeit



Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen.

In den Jahren zuvor war dagegen noch ein deutlicher Rückgang zu verzeichnen; zunächst insbesondere bedingt durch die noch anhaltende Abschwächung des Baubooms nach der deutschen Einheit. Mitte des vergangenen Jahrzehnts begann die Investitionsquote infolge einer Verbesserung der Rahmenbedingungen wieder leicht anzusteigen. [1] Die Konjunkturpakete verstärkten dann die positive Entwicklung, insbesondere das im März 2009 errichtete Sondervermögen „Investitions- und Tilgungsfonds“, welches die investiven Maßnahmen des damaligen Konjunkturpakets II zusammenfasste; [2] sodass die Investitionsquote zwischenzeitlich auf 2,3 % stieg. Der daran anschließende leichte Rückgang der Quote auf 2,2 % im Jahr 2013 ist aber kein Indiz für ein Nachlassen der staatlichen Investitionstätigkeit. Die staatlichen Investitionen stiegen bis 2013 kontinuierlich an (siehe Abbildung 1); nur der stärkere Anstieg des BIP führte zu einem leichten Rückgang der Quote.

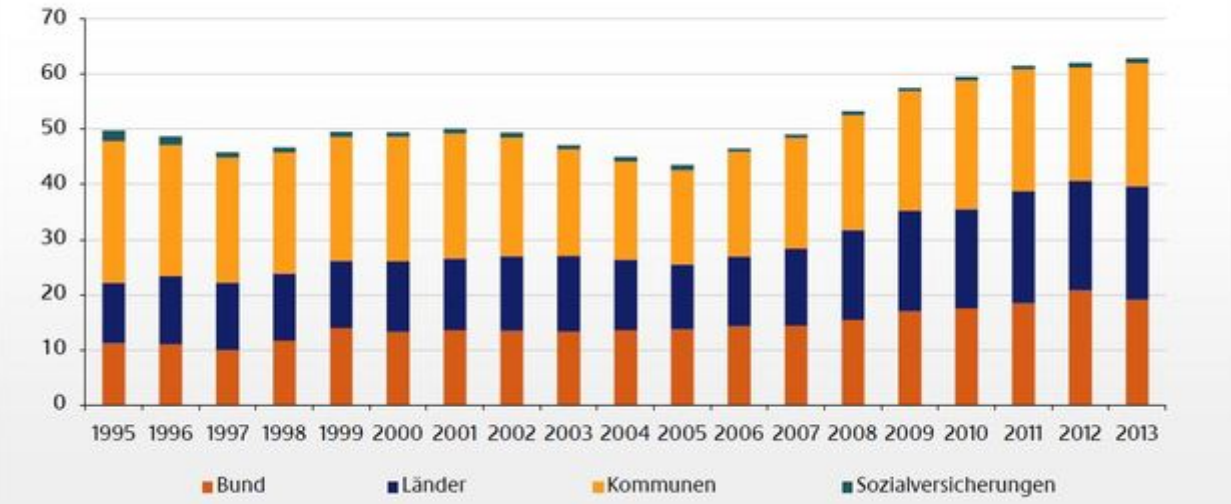
1.2 Effekte der jüngsten VGR-Generalrevision

Im Zuge der Einführung des neuen Europäischen Systems Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen (ESVG) 2010 erfolgte zum 1. September 2014 eine Generalrevision der VGR. Insbesondere werden jetzt Ausgaben für Forschung und Entwicklung (F&E) nicht mehr als Konsum, sondern als Investitionen behandelt. Dies hat auch für den Sektor Staat zu bedeutenden Änderungen geführt. Durch die Anwendung des ESVG 2010 hat sich auch die Abgrenzung des Sektors Staat geändert; U. A. zählen jetzt weitere staatliche Forschungseinrichtungen zum Sektor Staat. Insbesondere diese Änderungen haben eine Niveauerhöhung der Investitionstätigkeit des Staates bewirkt. So ist die Investitionsquote durch die Revision im Durchschnitt des Revisionszeitraums (1991 bis 2013) von 1,9 % auf 2,4 % und im Jahr 2013 von 1,6 % auf 2,2 % gestiegen. [3] Betrachtet man die einzelnen Komponenten, so zeigt sich, dass die Behandlung von Ausgaben für F&E als Investitionen wesentlich für den Niveauanstieg bei der Investitionsquote war. Auch die jetzt investive Verbuchung militärischer Waffensysteme (als Komponente der „Ausrüstungen“) macht sich hier bemerkbar.

1.3 Öffentliche Investitionen nach staatlichen Ebenen

Betrachtet man die Entwicklung der öffentlichen Investitionen (in Abgrenzung der VGR) nach Ebenen des Staates (Bund, Länder, Kommunen und Sozialversicherungen) so zeigt sich, dass der Bund (D. H. der Bundeshaushalt und die dem Bund zugeordneten Extrahaushalte) sowie die Länder entscheidend zur positiven Gesamtentwicklung in den vergangenen Jahren beigetragen haben (siehe Abbildung 2).

Abbildung 2: Öffentliche Investitionen nach Ebenen
in Mrd. €, jeweilige Preise



Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen.

Bei Betrachtung der Anteile der Ebenen an den öffentlichen Investitionen (siehe Abbildung 3) zeigt sich, dass sowohl der Anteil des Bundes als auch der der Länder seit 1991 tendenziell zugenommen hat. 2013 trugen Bund, Länder und Kommunen jeweils etwa ein Drittel der öffentlichen Investitionen.

Abbildung 3: Anteile der Ebenen an den öffentlichen Investitionen
in %

Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen.

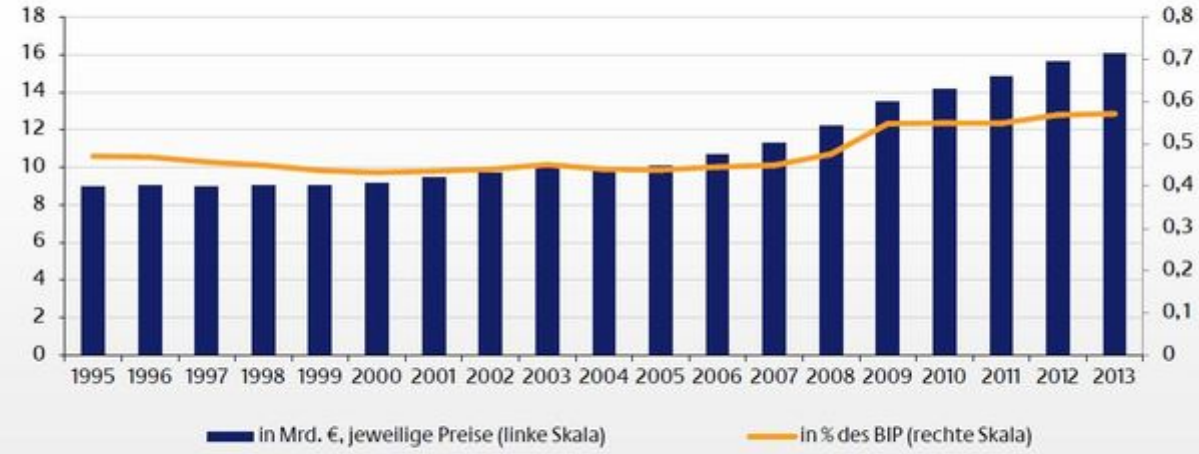
1.4 Staatliche Investitionen in Forschung und Entwicklung

Betrachtet man die Entwicklung der Ausgaben für F&E im Zeitablauf, so zeigt sich nach einer Phase annähernder Stabilität bis etwa 2005 ein deutlicher Anstieg der Ausgaben für F&E – nicht nur absolut, sondern insbesondere auch in Relation zum BIP (siehe Abbildung 4). [4] Insbesondere diese

Entwicklung zeigt, dass verstärkte Investitionen in F&E eine bedeutende Rolle bei der positiven Entwicklung der staatlichen Investitionstätigkeit in Deutschland gespielt haben.

Der Bund hat durch seine Politik der Förderung von F&E entscheidend zum Anstieg der staatlichen Investitionen beigetragen. So hat er seine Ausgaben für F&E seit 2005 um rund 44 % gesteigert, wobei der Bundeshaushalt einerseits sowie die vielfältigen Extrahaushalte des Bundes (z. B. verschiedene Helmholtz-Zentren, Alfred-Wegener-Institut für Polar- und Meeresforschung, Deutsches Krebsforschungszentrum) jeweils etwa die Hälfte zum Anstieg beitrugen. Auch die entsprechenden Ausgaben von Ländern (+ 71,6 %) und Kommunen (+ 53,9 %) stiegen deutlich an. Hierzu hat auch der Bund, u. a. durch den Hochschulpakt auf Landesebene und durch zahlreiche Maßnahmen zur finanziellen Entlastung von Ländern und Kommunen, maßgeblich beigetragen. [5] Die gesamten staatlichen Investitionen in F&E im Jahr 2013 lagen um knapp 60 % über dem Niveau von 2005. [6]

Abbildung 4: Staatliche Investitionen in Forschung und Entwicklung



Berücksichtigt sind hier Investitionen in Forschung und Entwicklung im Bereich „Sonstige Anlagen" und auch in den Bereichen „Ausrüstungsinvestitionen" und „Bauinvestitionen".

Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen.

2 Entwicklung der öffentlichen Investitionen in Deutschland im internationalen Vergleich

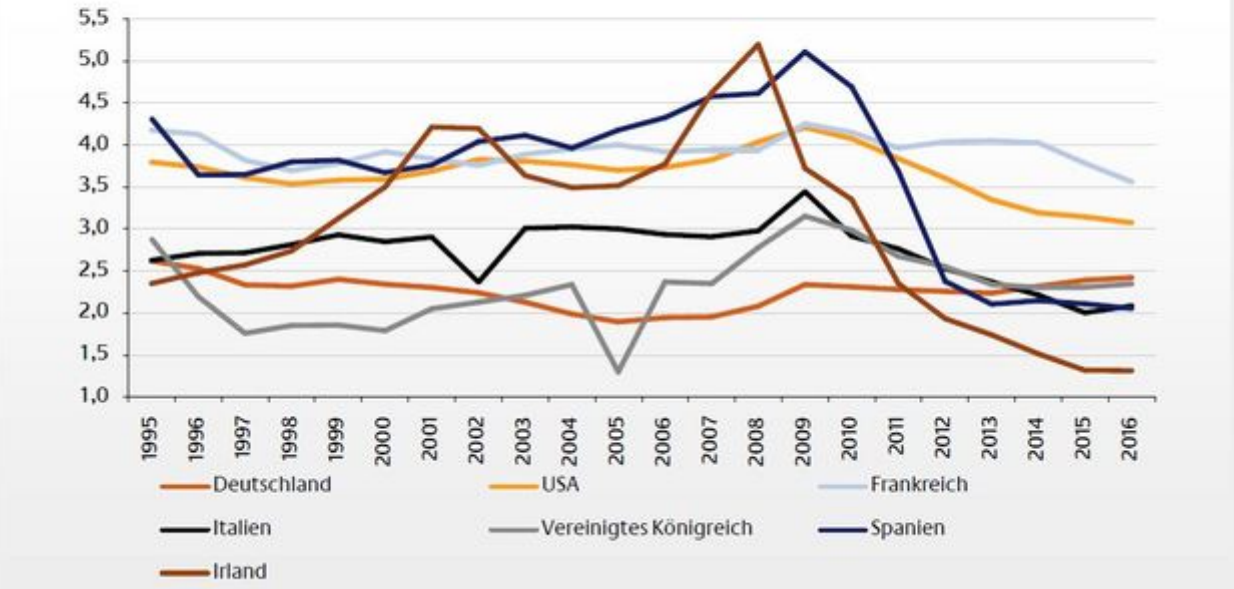
Vor der Wirtschafts- und Finanzkrise 2008/2009 wiesen einige Länder des Euroraums deutlich höhere Investitionsquoten des Staates als Deutschland aus. Für aufholende Volkswirtschaften wie beispielsweise Spanien und Irland war dies Resultat eines von der EU-Strukturpolitik unterstützten Konvergenzprozesses, der sich in überdurchschnittlichen Investitionen in die Infrastruktur widerspiegelte.

Der Rückgang der Investitionsquote des Staates in Deutschland war vor allem auf einen Normalisierungsprozess nach der Wiedervereinigung und der darauf folgenden Aufholphase mit außergewöhnlich starker Investitionstätigkeit in Ostdeutschland (1995 bis 1997) zurückzuführen. Die Konsolidierungsanstrengungen und die damit einhergehende Stabilisierung der Staatsfinanzen war

eine wesentliche Voraussetzung dafür, dass die staatlichen Investitionen nach 2005 wieder einen leichten Aufwärtstrend einschlugen.

In den Ländern, deren Staatsverschuldung in der Wirtschafts- und Finanzkrise 2008/2009 besonders stark anstieg, setzte dagegen ab 2007 eine signifikante Reduzierung der investiven Ausgaben des Staates ein. Dies trug zusammen mit dem Aufwärtstrend der deutschen Staatsinvestitionen dazu bei, dass die Lücke zwischen Deutschland und einigen anderen Ländern kleiner beziehungsweise das deutsche Niveau unterschritten wurde. Der Angleichungsprozess ist – wie die jüngste Prognose der Europäischen Kommission (KOM) für den Zeitraum 2014 bis 2016 zeigt – noch nicht abgeschlossen.

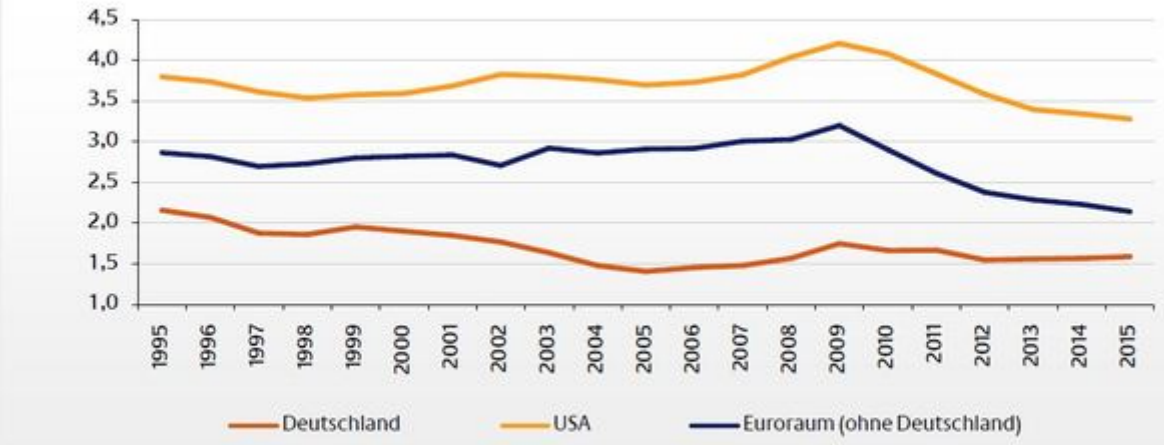
Abbildung 5: Bruttoanlageinvestitionen des Staates
in % des BIP



Quelle: Amecodatenbank der KOM mit KOM-Prognose 2014-2016 vom 04. November 2014, eigene Berechnungen.

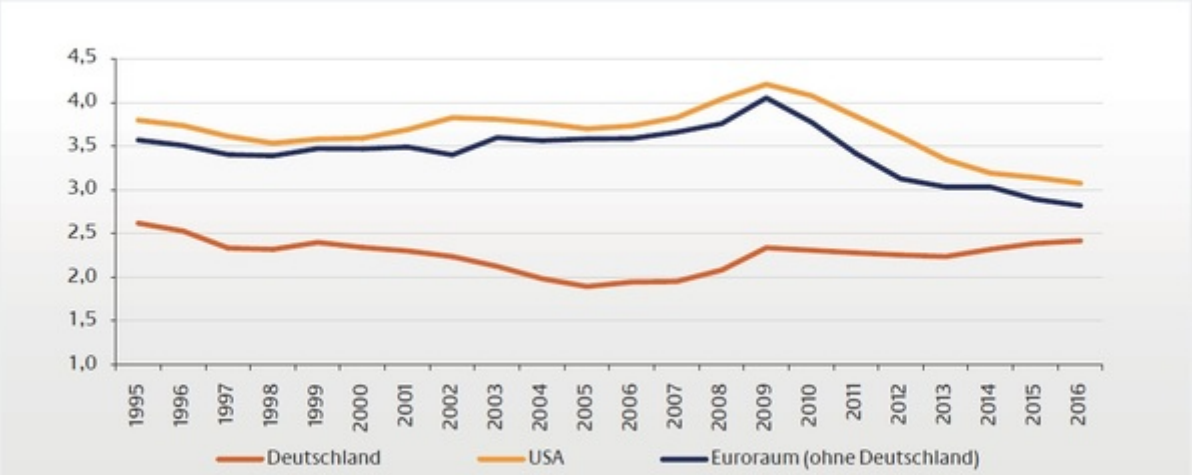
Der Vergleich der öffentlichen Bruttoanlageinvestitionen vor und nach der Revision der VGR zeigt, dass es zu leichten Verbesserungen der deutschen Position im internationalen Vergleich gekommen ist (siehe Abbildungen 6 und 7). Die deutsche Investitionsquote liegt zwar weiterhin unter der der Euroländer (ohne Deutschland) und der USA. Aber der Abstand hat sich im Verlauf der Jahre verringert. Die Wirtschafts- und Finanzkrise 2008/2009 sowie deren Nachwirkungen werden bei den Euroländern (ohne Deutschland) und den USA anhand der Daten nach der Revision deutlicher sichtbar. Dabei ist in Deutschland die Investitionsquote des Staates etwas stärker angestiegen als nach dem alten Rechenstand. Nach 2009 ist ausgehend von den revidierten VGR-Ergebnissen eine deutliche Annäherung der Investitionsquoten bis zum Ende des Projektionszeitraums 2016 zu erkennen.

Abbildung 6: Bruttoanlageinvestitionen des Staates vor VGR-Revision
in % des BIP



Quelle: Ameco-Datenbank der KOM mit KOM-Prognose 2014-2015 vom 6. Mai 2014 , eigene Berechnungen.

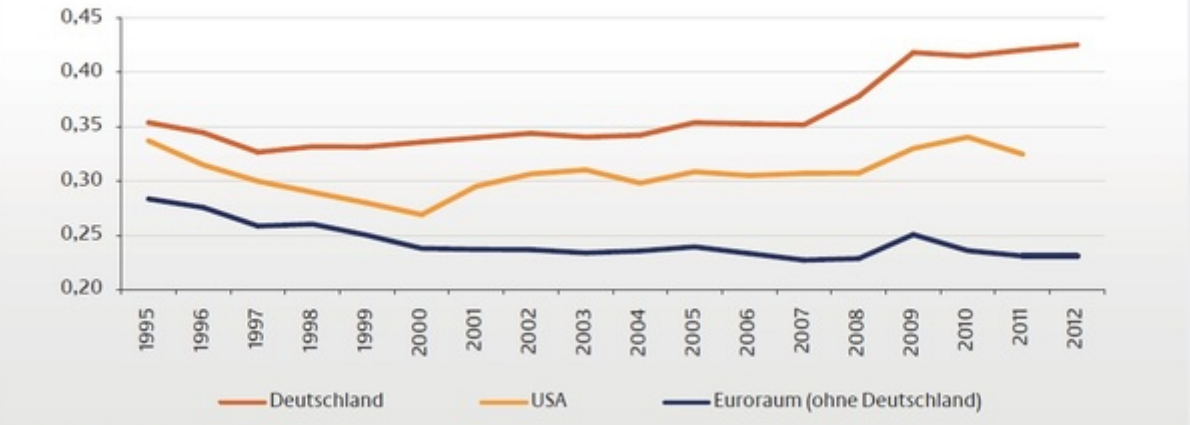
Abbildung 7: Bruttoanlageinvestitionen des Staates nach VGR-Revision
in % des BIP



Quelle: Ameco-Datenbank der KOM KOM-Prognose 2014-2016 , eigene Berechnungen.

Die Annäherung der Quoten der öffentlichen Investitionen Deutschlands an das Niveau der anderen Länder dürfte maßgeblich auf einen Anstieg der Ausgaben für F&E des Staates [7] zurückzuführen sein, während die Ausgaben für diese Zwecke im Euroraum (ohne Deutschland) leicht rückläufig waren (siehe Abbildung 8).

Abbildung 8: Forschung und Entwicklung des Staates
in % des BIP



Quelle: Eurostat (Stand: Mai 2014), eigene Berechnungen.

Ein internationaler Vergleich von öffentlichen Investitionsquoten ist keine geeignete Basis zur Ableitung finanzpolitischer Empfehlungen, da z. B. länderspezifische Gegebenheiten wie die Aufgabenteilung zwischen privatem und öffentlichem Sektor in den einzelnen Ländern sehr unterschiedlich sind. Auch lässt sich kein optimales Niveau der öffentlichen Investitionsquoten bestimmen. So ist es durchaus möglich, dass ein Land, welches im internationalen Vergleich eine relativ niedrige Quote öffentlicher Investitionen aufweist, durch Privatisierungsentscheidungen in der Vergangenheit (z. B. im Bereich der sogenannten Netzwerkindustrien) mehr und nachhaltiger zur Stärkung des Wachstums beigetragen hat als ein anderes Land, in dem vergleichbare Leistungen nach wie vor staatlich erbracht werden und das daher eine entsprechend höhere öffentliche Investitionstätigkeit verzeichnet. Letztlich kommt es darauf an, dass sowohl öffentliche als auch die Investitionsausgaben der Unternehmen zusammengenommen zu einer Stärkung der wirtschaftlichen Leistungskraft beitragen. [8]

3 Stärkung des Investitionsklimas in Deutschland

Zu einer erfolgreichen Investitions- und Wachstumsstrategie gehört neben öffentlichen Investitionen auch die Schaffung exzellenter Rahmenbedingungen für private Investitionen. In den vergangenen Jahren haben alle staatlichen Ebenen viel getan, um das Investitionsklima in Deutschland weiter zu stärken. Solide Staatsfinanzen, Strukturreformen und Investitionen zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit sowie gute institutionelle Rahmenbedingungen sorgen in Deutschland dafür, das Vertrauen der Unternehmen und Investoren in den Wirtschaftsstandort Deutschland zu erhalten und zu steigern.

Alle staatlichen Ebenen in Deutschland haben in den letzten Jahren große Anstrengungen unternommen, um die Staatsfinanzen auf eine solide Grundlage zu stellen. Solide Staatsfinanzen sind entscheidend, um langfristig die Handlungsfähigkeit des Staates zu sichern. Der Staat muss dabei in seinem Vorgehen glaubwürdig bleiben, d. h. die Planungen von heute müssen auch morgen noch gelten. Deutschland hat sich mit der Schuldenbremse zu einer ehrgeizigen und nachhaltigen Konsolidierung der öffentlichen Finanzen verpflichtet und damit die Grundlage für das Vertrauen von Investoren, Anlegern und Konsumenten in die Finanzpolitik gelegt. Dieses Vertrauen wird durch eine

verlässliche und verantwortungsvolle Ausgabenpolitik gestärkt. Noch dazu wird der deutsche Steuerzahler entlastet, weil ein geringerer Schuldenstand zu sinkenden Zinszahlungen des Staates führt. Solide Staatsfinanzen in Deutschland bedeuten des Weiteren, dass Ausgabenspielräume für wachstumsfördernde Zukunftsinvestitionen geschaffen werden. Wie in Abschnitt 1 bereits erwähnt, sind die gesamten staatlichen Forschungs- und Entwicklungsinvestitionen von 2005 bis 2013 um knapp 60 % gestiegen. Insgesamt konnten die öffentlichen Bruttoanlageinvestitionen im gleichen Zeitraum um 44 % erhöht werden. Dies zeigt, dass sich Konsolidierung und wachstumsfördernde Investitionen nicht gegenseitig ausschließen und die Schuldenbremse keine Investitionsbremse darstellt.

Zusätzlich zu soliden Staatsfinanzen schaffen Strukturreformen und gezielte Investitionen durch eine Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft die Grundlage für ein hervorragendes Investitionsklima. Investitionen in die Verkehrsinfrastruktur, in die digitale Infrastruktur und in Hochgeschwindigkeitsbreitbandnetze waren und sind hier von großer Bedeutung. Außerdem unterstützt die Bundesregierung die Vereinbarkeit von Familie und Beruf durch den Ausbau von Betreuungsplätzen und Kinderbetreuungsprogrammen und investiert in die wichtigen Zukunftsbereiche Bildung und Forschung. Deutschland bekennt sich außerdem zur Wachstumsstrategie Europas (Europa 2020) und hat bereits Kernziele der Strategie erreicht. So liegt die Beschäftigungsquote der 20- bis 65-Jährigen in Deutschland mit 77 % über dem Ziel von 75 % und Deutschland gibt bereits seit 2012 annähernd 3 % des BIP für F&E aus. Auch international setzt sich Deutschland für eine Verbesserung des Investitionsklimas ein. Die G20 hat wiederholt die wichtige Rolle von Investitionen, insbesondere im Infrastrukturbereich, hervorgehoben. Die australische Präsidentschaft hat dazu die „Infrastructure and Investment Working Group“ (IIWG) ins Leben gerufen, die von Deutschland zusammen mit Mexiko und Indien geleitet wird und Anfang 2014 ihre Arbeit aufgenommen hat. Die Arbeitsgruppe analysiert insbesondere, wie privates Kapital zur Finanzierung öffentlicher Infrastruktur gewonnen werden kann.

Auch die guten institutionellen Rahmenbedingungen in Deutschland sorgen für Vertrauen bei in- und ausländischen Unternehmern und Investoren. Dieses Vertrauen ist entscheidend für die Investitionsbereitschaft und wird durch die soziale Marktwirtschaft mit ihrem stabilen Institutionenrahmen unterstützt. In diesem Gefüge sind der freie Wettbewerb, die klaren Eigentumsrechte, der offene Marktzugang und die Gewährleistung der Berufs- und Gewerbefreiheit entscheidende Faktoren. Außerdem fördert die Weiterentwicklung und Stärkung des Ordnungsrahmens für die Finanzmärkte das Vertrauen und schafft solide Finanzierungsbedingungen. Dies wird z. B. durch eine Stärkung des Eigenkapitals der Banken, einen geregelten Abwicklungsmechanismus für Banken und auch die Bankenunion erreicht. Auch Justiz und Verwaltung leisten ihren Beitrag zur Stärkung des Vertrauens. Dies ist begründet in einer hohen Rechtssicherheit, einer unabhängigen Justiz und einer einfachen Durchsetzung von Eigentumsrechten sowie einer leistungsfähigen, zuverlässigen und effizienten öffentlichen Verwaltung.

4 Fazit und Ausblick

National wie international wird des Öfteren kritisiert, dass in Deutschland die staatlichen Investitionen zu niedrig seien und dass sich die staatlichen Haushalte auf Kosten der Investitionstätigkeit sanieren würden. Beide Aspekte sind nicht zutreffend. Die staatliche Investitionstätigkeit hat in den vergangenen Jahren wieder deutlich zugenommen; dazu haben

Investitionen in F&E einen wesentlichen Beitrag geleistet. Im laufenden Jahr zeichnet sich eine Fortsetzung der starken Dynamik der öffentlichen Investitionen ab.

Des Weiteren sind seit 2006 die öffentlichen Investitionen in jedem Jahr gestiegen (um insgesamt knapp 20 MRD. €), obwohl sich der Finanzierungssaldo von - 75 Mrd. € im Jahr 2005 auf + 4 Mrd. € im Jahr 2013 verbesserte. Dazu beigetragen hat auch eine Strukturveränderung bei den Ausgaben; der Anteil der Investitionen an den gesamten Ausgaben des Staates ist in den vergangenen Jahren kontinuierlich gestiegen: von 4 % im Jahr 2005 auf 5 % im Jahr 2013. Nicht zuletzt ist eine Konsolidierung der öffentlichen Haushalte auch ein wesentlicher Aspekt zur Förderung privater Investitionen, insbesondere über niedrige Zinsen, die zu günstigen Finanzierungskonditionen der Unternehmen beitragen.

Auch wenn sich die staatlichen Investitionen in den vergangenen Jahren sehr positiv entwickelt haben, gilt es, die Struktur der öffentlichen Haushalte noch stärker auf Investitionen auszurichten. In diesem Sinne hat Bundesfinanzminister DR. Wolfgang Schäuble am 6. November das Ziel bekannt gegeben, den Anteil der Investitionen an den Gesamtausgaben weiter zu erhöhen, ohne jedoch den Pfad eines ausgeglichenen Bundeshaushalts ohne Neuverschuldung zu verlassen. Bei strikter Ausgabendisziplin sollen 10 Mrd. € zusätzlich für Zukunftsinvestitionen insbesondere für öffentliche Infrastruktur und Energieeffizienz bereitgestellt werden. Damit wird Deutschland auch einen zentralen Beitrag zur Verstärkung europäischer Investitionen leisten, auf die sich die Staatsund Regierungschefs auf Vorschlag des neuen Präsidenten der EU-Kommission, Jean-Claude Juncker, verständigt haben. Vorgesehen sind die zusätzlichen Investitionen in den Jahren 2016 bis 2018. Die Eckwerte zum Haushalt 2016 und zum Finanzplan bis 2019 wird das die Bundesregierung im kommenden März beschließen.

Fußnoten

[1] Vergleiche hierzu ausführlich BMF, Monatsbericht März 2014:

Investitionsschwäche in Deutschland?.

[2] Vergleiche hierzu BMF, Finanzbericht 2010, Kapitel 1.3.2.13.

[3] Auch das nominale BIP verzeichnete einen Niveausprung infolge der Generalrevision (+ 3,1 % im Durchschnitt des Revisionszeitraums). Dies senkt für sich genommen die Investitionsquote. Dieser rechnerische Rückgang wurde aber durch die starke Revision bei den Investitionen überkompensiert.

[4] Vergleiche Statistisches Bundesamt:

Interne Ausgaben für Forschung und Entwicklung nach Sektoren.

[5] Diese Werte entsprechen aufgrund einer anderen Sektorabgrenzung nicht den Werten, die im Kontext der Berichterstattung zur Erreichung des staatlichen Beitrags zum F&E-Ziel der Lissabon-Strategie ausgewiesen werden.

[6] Vergleiche Statistisches Bundesamt:

Interne Ausgaben für Forschung und Entwicklung nach Sektoren.

[7] Interne Ausgaben für Forschung und Entwicklung der öffentlichen und öffentlich geförderten Einrichtungen für Wissenschaft, Forschung und Entwicklung.

[8] Vergleiche hierzu ausführlich Sachverständigenrat (2015), Kapitel 1, Abschnitt II.1.

Weitere Informationen

Analysen und Berichte