# Zukunftswirksame Ausgaben der öffentlichen Hand

## Eine infrastrukturbezogene Erweiterung des öffentlichen Investitionsbegriffs

BertelsmannStiftung

# Zukunftswirksame Ausgaben der öffentlichen Hand

## Eine infrastrukturbezogene Erweiterung des öffentlichen Investitionsbegriffs

Prof. Dr. Thomas Lenk,
Mario Hesse,
Maike Kilian,
Dr. Oliver Rottmann,
Tim Starke

## Inhalt


**1. Einleitung** **6**

**2. Abgrenzung des Investitionsbegriffs** **7**

**3. Kritik am klassischen Investitionskonzept** **8**

**4. Konzept: Infrastrukturbezogene Ausgaben** **10**

**5. Empirische Analyse der infrastrukturbezogenen Ausgaben** **12**

5.1 Klassische Investitionen versus infrastrukturbezogene Ausgaben 12

5.2 Vergleich der infrastrukturbezogenen Investitionstätigkeit der Länder 15

**6. Zusammenfassung und Fazit** **23**

**Literaturverzeichnis** **25**

Impressum 26

Abstract 27


## Abbildungsverzeichnis


**Abbildung 1:** Investitionskonzepte im Vergleich 8

**Abbildung 2:** Konzept: Infrastrukturbezogene Ausgaben 10

**Abbildung 3:** Klassische Investitionen versus infrastrukturbezogene Ausgaben in der gesamtstaatlichen Perspektive, 2001–2014 13

**Abbildung 4:** Klassische Investitionen versus infrastrukturbezogene Ausgaben in der gesamtstaatlichen Perspektive, Bruttoinvestitionsquoten, 2001–2014 13

**Abbildung 5:** Vergleich der infrastrukturbezogenen Ausgaben der Länder in Euro pro Einwohner, 2001–2014 15

**Abbildung 6:** Vergleich der infrastrukturbezogenen Ausgaben der Kommunen in Euro pro Einwohner, 2001–2014 16

**Abbildung 7:** Vergleich der infrastrukturbezogenen Ausgaben von Landes- und Kommunalebene in Euro pro Einwohner 2014 17

**Abbildung 8:** Infrastrukturbezogene Ausgaben von Landes- und Kommunalebene in Euro pro Einwohner 2014 18

**Abbildung 9:** Infrastrukturbezogene Ausgaben der Länder nach Ausgabearten in Euro pro Einwohner, 2014 19

**Abbildung 10:** Infrastrukturbezogene Ausgaben der Kommunen nach Ausgabearten in Euro pro Einwohner, 2014 21

# 1. Einleitung

Öffentliche Investitionen gelten gemeinhin als ein Schlüssel zur Stimulierung von Wachstum und Wohlstand. Sie können sowohl die Produktivität als auch das Produktionspotenzial erhöhen sowie die Entstehung von Einkommen und Arbeitsplätzen in zukünftigen Perioden bewirken (Priewe und Rietzler 2010: 3). Vor diesem Hintergrund werden öffentliche Investitionen im Allgemeinen positiver bewertet als andere öffentliche Ausgabearten wie z. B. Personal- oder Verwaltungsausgaben (Kronenberger 1988: 136).

Dem steht allerdings eine seit Jahren verhaltene bis abnehmende Investitionstätigkeit der öffentlichen Hand gegenüber. Der Rückgang der gesamtstaatlichen Investitionen ist dabei vor allem auf die gesunkenen kommunalen Investitionen zurückzuführen.

Für die rückläufige Investitionstätigkeit können einerseits historische Gründe wie der zurückgehende Nachholbedarf der ostdeutschen Bundesländer und statistische Gründe, wie Auslagerungen von Investitionstätigkeiten aus den öffentlichen Kernhaushalten, angeführt werden (Deutsche Bundesbank 2009: 32–33). Andererseits wird im Zuge kurzfristiger Konsolidierungsanstrengungen meist überproportional bei den investiven Ausgaben des Staates gekürzt (Vesper 2007: 7). Durch die Verschärfung der Konsolidierungsvorschriften im Rahmen nationaler und europäischer Schuldenregeln hat sich der Druck auf die investiven Ausgaben zusätzlich erhöht. Dabei besteht die Gefahr, dass die Konsolidierung vor allem zu Lasten zukunftswirksamer Ausgaben vorgenommen wird.

Der ausgeprägte Abwärtstrend der staatlichen Investitionstätigkeit resultiert zum einen in einer sinkenden staatlichen Sachvermögensquote und zum anderen in einer steigenden Schuldenquote (Deutsche Bundesbank 2009: 15–16). Die Debatte um die sog. Investitionslücke wird schon seit einigen Jahren geführt. So weist das Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung auf eine seit dem Jahr 2000 bestehende Infrastrukturlücke hin (Lindner 2014: 1). Das Institut der deutschen Wirtschaft Köln hebt hervor, dass nur unzureichend in neue Ausrüstungen investiert wird (Bardt et al. 2015: 3). Aus Sicht der Expertenkommission „Stärkung von Investitionen in Deutschland“ (2015: 19–20) handelt es sich bei der im Vergleich zu anderen europäischen Ländern und außereuropäischen Industrieländern schwach ausgeprägten Investitionstätigkeit Deutschlands allerdings nicht um ein temporäres konjunkturbedingtes, sondern um ein langfristiges Phänomen.

Diesem Trend versucht die Bundesregierung derzeit aktiv entgegen zu wirken. Im Rahmen ihrer Investitionsstrategie verfolgt sie als prioritäres Ziel die Belebung der Investitionsdynamik in Deutschland. Dazu zählt auch die dauerhafte Stärkung kommunaler Investitionen, beispielsweise durch ein Investitionspaket im Umfang von 3,5 Milliarden Euro, das 2015–2018 vorrangig an finanzschwache Kommunen fließen soll. Das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie prüft derzeit weitere Handlungsoptionen und Konzepte, die neben dem Ausbau auch den Erhalt der öffentlichen Infrastruktur gewährleisten.

Vor diesem Hintergrund besteht das Ziel der Studie darin, einen erweiterten Investitionsbegriff zu entwickeln, der zukunftswirksame Ausgaben der öffentlichen Hand effizient erfasst. Der Fokus liegt dabei auf der Leistungsfähigkeit der öffentlichen Infrastruktur. Dieser Policy Brief stellt eine Kurzfassung der Studienergebnisse vor. Detailliertere Erläuterungen zur Annäherung an den infrastrukturbezogenen Investitionsbegriff und weitere Datenanalysen finden sich in der Langfassung der Studie (Lenk, Hesse, Kilian, Rottmann und Starke 2016).

# 2.
# Abgrenzung des Investitionsbegriffs

Eine Vielzahl verschiedener Definitionen und Konzepte charakterisiert die Verwendung des Investitionsbegriffs. Unabhängig von Fragestellung und Analysezweck ist allen Definitionen inhärent, dass es sich bei Investitionen um Ausgaben handelt, die einen (positiven) Effekt über die Gegenwart hinaus haben. Dies bedeutet, dass investive Ausgaben in irgendeiner Form zukunftswirksam sind.

Im Gegensatz zum betriebswirtschaftlichen Rentabilitätsfokus können die Ausgaben der öffentlichen Hand gemeinwohlorientiert gesteuert werden. Die Erträge öffentlicher Investitionen fallen jedoch nicht zwangsläufig in monetärer Form an. Dies verdeutlicht, dass die Zielsetzungen im Zuge öffentlicher Investitionstätigkeit sehr viel komplexer sein können als die einer privaten Unternehmung (Kronenberger 1988: 220). Die Definition öffentlicher Investitionen und die Bewertung ihrer Zukunftswirksamkeit sind folglich nicht trivial.

Die Problematik verschiedener Investitionskonzepte zeigt sich auch im Rahmen der statistischen Erfassung staatlicher Investitionstätigkeit. Hier lassen sich erhebliche Unterschiede zwischen der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung (VGR), der Finanzstatistik und dem Haushaltsrecht ausmachen. So werden beispielsweise Ausgaben für Forschung und Entwicklung sowie Militärausgaben, die die VGR seit der jüngsten Novellierung des Europäischen Systems Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnung (ESVG) als Investitionen betrachtet, im Rahmen der Finanzstatistik und des Haushaltsrechts weiterhin nicht als solche erfasst.

Dagegen besitzen rein finanzielle Transaktionen wie der Erwerb von Beteiligungsvermögen oder die Darlehensvergabe gemäß Finanzstatistik und Haushaltsrecht einen investiven Charakter (§ 10 Abs. 3 Nr. 2 d und e Haushaltsgrundsätzegesetz), während sich das Investitionsverständnis nach der VGR weitestgehend auf reale Sachinvestitionen beschränkt. Zudem bestehen methodische Unterschiede, z. B. im Hinblick auf die zeitliche Erfassung einer Investition (Eberhard 2015: 2).

Im Rahmen des Haushaltsrechts ist des Weiteren auf die Veränderungen im Rahmen der Doppik-Einführung hinzuweisen, die tendenziell zu einem geringeren Investitionsausweis führt (Hesse und Starke 2015). Die Buchhaltungsreform hin zum Ressourcenverbrauchskonzept findet jedoch nur auf der kommunalen Ebene Anwendung, so dass es hier auch innerhalb des Haushaltsrechts zu einem unterschiedlichen Investitionsverständnis zwischen den Gebietskörperschaftsebenen kommen kann.

# 3.
# Kritik am klassischen Investitionskonzept

Die Kritik am traditionellen Investitionskonzept bezieht sich vor allem auf den Dualismus „investiv versus konsumtiv“, wobei investiven Ausgaben grundsätzlich positive Auswirkungen auf die Zukunft unterstellt werden, während bei konsumtiven Ausgaben ausschließlich ein Gegenwartsbezug angenommen wird.

Die Kritikpunkte können in drei Kategorien unterteilt werden. Erstens werden im Rahmen des klassischen Investitionskonzepts Ausgaben als zukunftswirksam erfasst, für die das Kriterium der Zukunftswirksamkeit nicht unterstellt werden kann. Hier wird neben der Berücksichtigung kapazitätsunwirksamer finanzieller Investitionsvorgänge (Schemmel 2006: 117–118) auch die pauschale Annahme der positiven Wachstumswirkung von Sachinvestitionen kritisiert (Thöne 2005: 107).

Zweitens werden auf der anderen Seite zukunftswirksame Ausgaben nicht berücksichtigt, wobei sich, wie bereits angemerkt, Schwierigkeiten hinsichtlich der Abgrenzung der Zukunftswirksamkeit ergeben. Zu nennen ist hier insbesondere die Debatte um die Berücksichtigung von Investitionen in Humankapital. So ist beispielsweise die Wachstumswirksamkeit von Bildungsinvestitionen in einigen Studien belegt (z. B. Barro 2013). Zudem wird zum Teil die Berücksichtigung von Sozialinvestitionen empfohlen, auf europäischer Ebene sogar politisch betont. Dem liegen neben Produktivitätsargumenten in einigen Fällen auch fiskalpolitische Argumente zugrunde.

Drittens wird im Rahmen der Kritik am vorherrschenden Investitionsbegriff auch allgemeiner der Maßstab für Zukunftswirksamkeit kritisiert, der sich in der Regel auf

**Investitionskonzepte im Vergleich**

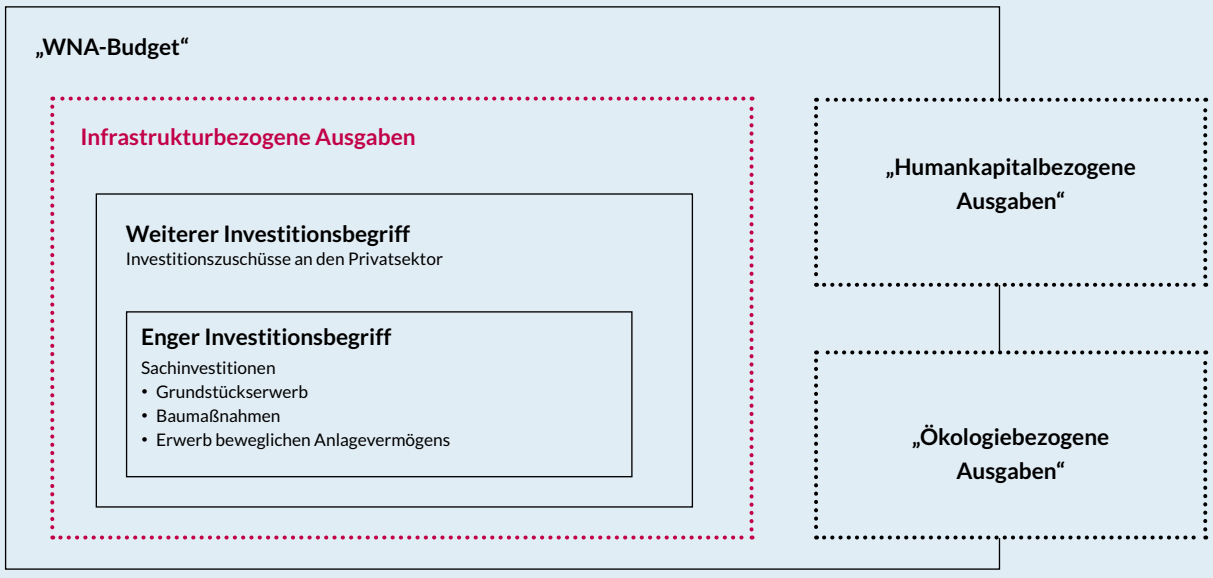



**Abbildung 1** | Quelle: Eigene Darstellung.

BertelsmannStiftung

das Wirtschaftswachstum bezieht. So haben sich im Zuge der globalen Nachhaltigkeitsdebatte die Kriterien für die Zukunftswirksamkeit öffentlicher Ausgaben erweitert. Mit der Unterzeichnung des Nachhaltigkeitsleitbilds der UN verpflichtete sich auch Deutschland dazu, „eine Strategie zu entwickeln, die eine wirtschaftlich leistungsfähige, sozial gerechte und ökologisch verträgliche Entwicklung zum Ziel hat“ (Bundesregierung 2002: 1).

Die Bundesregierung formulierte in diesem Zusammenhang Ziele für die Bereiche Generationengerechtigkeit, Lebensqualität, Sozialer Zusammenhalt und Internationale Verantwortung. Angesichts dieser Entwicklung ist auch der Maßstab für die Zukunftswirksamkeit öffentlicher Ausgaben anzupassen. Der Fokus auf die Entwicklung des Produktionspotenzials im Sinne von „mehr und neu ist immer besser“ ist zu eng gefasst. Eine differenziertere Betrachtung des Wachstumsziels und eine Erweiterung des Maßstäbe-Katalogs hin zu einer Neuinterpretation des Begriffs „Zukunftswirksamkeit“ scheinen erforderlich.

Vor diesem Hintergrund und angesichts der genannten Kritikpunkte ist eine Reihe von Konzepten zur Erweiterung des Investitionsbegriffs entstanden. Als umfassendstes alternatives Konzept, das auch „weiche Faktoren“ berücksichtigt, ist hier das „WNA-Budget“ (wachstums- und nachhaltigkeitswirksame Ausgaben) zu nennen, das Thöne (2005) im Auftrag des Bundesministeriums der Finanzen entwickelt hat. Dem „WNA-Budget“ werden alle Ausgabearten aus den Bereichen Bildungswesen, Familienpolitik, Arbeitsmarktpolitik, Gesundheitswesen, Umweltschutz, Förderung Erneuerbarer Energien, sowie Infrastrukturleistungen im Verkehrs- und Telekommunikationsbereich zugeordnet.

Am Beispiel des „WNA-Konzepts“ hat sich jedoch gezeigt, dass ein allgemeiner Indikator, der alle Zukunftseffekte einschließt, die nach unterschiedlichen Maßstäben bemessen werden, letztendlich zu einem wenig konkreten Ergebnis führt. Eine Definition, die mehreren unterschiedlichen Zwecken gerecht werden soll, ist gezwungenermaßen sehr weit gefasst, so dass im Endeffekt die Aussagekraft hinsichtlich jedes einzelnen Zweckes sinkt.

Die Autoren halten deshalb die Entwicklung mehrerer eindeutig definierter und abgegrenzter Indikatoren für zielführender und besser kommunizierbar. Zweckdienlich erscheint eine in Abbildung 1 dargestellte Dreiteilung nach infrastruktur-, humankapital- und ökologiebezogenen Ausgaben. Im Vordergrund der nachfolgenden Analyse steht der erste der genannten Indikatoren, das Konzept der sog. infrastrukturbezogenen Ausgaben. Hierbei liegt der Fokus auf jenen Ausgaben, die sich positiv auf die Leistungsfähigkeit der technischen öffentlichen Infrastruktur auswirken.

# 4.
# Konzept: Infrastrukturbezogene Ausgaben

Die infrastrukturbezogenen Ausgaben sind Teil eines Schalenkonzepts, das im Kern aus einem engen Investitionsbegriff besteht (siehe Abbildung 2). Als Investitionen im engeren Sinne gelten hier – in Übereinstimmung mit dem VGR-Konzept – ausschließlich Sachinvestitionen gemäß der finanzstatistischen Erfassung, d. h. Baumaßnahmen, Grundstückserwerb und Erwerb beweglichen Anlagevermögens. Diese klassischen Investitionen, durch die neues Sachvermögen geschaffen oder vorhandenes vermehrt wird, sind mit Kapazitätseffekten verbunden.

Im Zuge der ersten Erweiterung wird der enge Investitionsbegriff um Investitionszuschüsse an den Privatsektor ergänzt. Diese sind ebenfalls Teil der Kapitalrechnung und fallen unter die übergeordnete Ausgabenposition „Vermögensübertragungen“. Dabei handelt es sich um ein Substitut für staatliche Investitionen, da die öffentliche Hand die Infrastrukturmaßnahme zwar nicht selbst vornimmt, aber durch investitionsfördernde Zuschüsse zu deren Umsetzung beiträgt. Dies hat entsprechend positive Auswirkungen auf die öffentliche Infrastruktur.

Weitere Ausgabearten der Kapitalrechnung wie Darlehen und Erwerb von Beteiligungen werden dagegen nicht hinzugezählt, da sie keinen erkennbaren bzw. nur einen unsicheren Kapazitätseffekt aufweisen (Schemmel 2006: 117–119) und sich darüber hinaus kein nachvollziehbarer Effekt hinsichtlich der Leistungsfähigkeit der öffentlichen Infrastruktur ergibt.

Die Tilgungsausgaben an den öffentlichen Bereich haben ebenfalls keinen investiven Charakter. Zu den infrastrukturbezogenen Ausgaben der Kapitalrechnung zählen demnach Sachinvestitionen und Investitionszuschüsse an den Privatsektor, gemäß der Abgrenzung investiver Ausgaben nach der Finanzstatistik.

Im Anschluss daran werden Ausgabearten der laufenden Rechnung betrachtet. Diese waren bislang bei der Beurteilung der Zukunftswirksamkeit eines öffentlichen Ausgabenbudgets von nachrangiger Bedeutung, da sie per se als gegenwartsbezogen und konsumtiv galten. Hier ist eine differenziertere Analyse erforderlich, die der Frage nachgeht, welche Ausgabearten der laufenden Rechnung durch einen positiven Effekt auf die dauerhafte Leistungsfähigkeit der technischen öffentlichen Infrastruktur gekennzeichnet sind.

Auf der Ebene des laufenden Sachaufwands ist eine pauschale Einordnung nicht möglich. Die einzelnen Positionen, zu denen u. a. die Unterhaltung unbeweglichen Vermögens sowie Mieten und Pachten zählen, bedürfen einer separaten Beurteilung. Ausgaben zur Unterhaltung unbeweglichen

**Konzept: Infrastrukturbezogene Ausgaben**

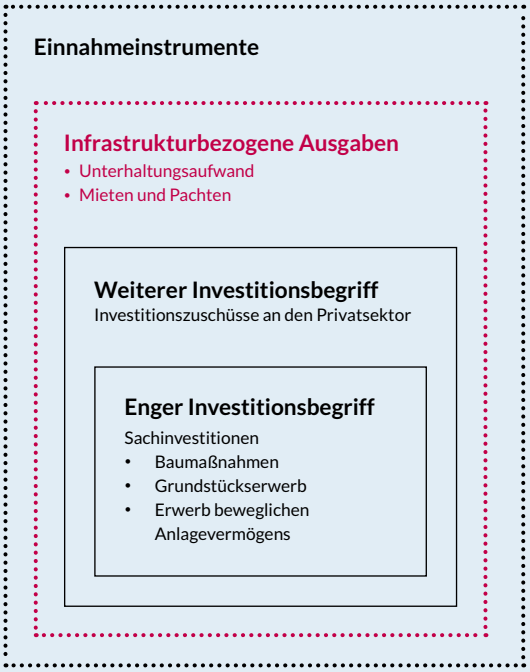



**Abbildung 2**
Quelle: Eigene Darstellung.

BertelsmannStiftung

Vermögens, die der Erhaltung oder Wiederherstellung der uneingeschränkten Nutzungsfähigkeit eines Vermögenswertes dienen (Lenk und Hesse 2015: 99), stellen zwar aufgrund des fehlenden Kapazitätseffekts keine Investitionen dar, wirken sich aber gleichwohl positiv auf die dauerhafte Leistungsfähigkeit der technischen öffentlichen Infrastruktur aus. Hohe Aufwendungen in diesem Bereich lassen auf eine intensivere Pflege von Anlagegütern sowie sonstigen Vermögensgegenständen der öffentlichen Hand schließen.

Die Bereitstellung der Infrastruktur kann somit dauerhaft abgesichert werden. Während diese Ausgabeart im Rahmen des klassischen Investitionskonzepts keine Berücksichtigung findet, sollte der Unterhaltungsaufwand im Zuge der infrastrukturbezogenen Erweiterung des Investitionsbegriffs künftig hinzugezählt werden.

Durch die vorgenommene Modifizierung des klassischen Konzepts wird zum einen berücksichtigt, dass die stetige Erhaltung im Hinblick auf die Funktionalität und Befriedigung der Nutzeransprüche womöglich besser ist als Verschleiß und anschließende Reinvestition (Hesse und Starke 2015: 401). Zum anderen wird der Tatsache Rechnung getragen, dass in Ländern, die bereits über eine gut ausgebaute Infrastruktur verfügen, ein empirisch bestätigter Sättigungseffekt eintritt. Die Grenzproduktivität des Ausbaus ist in diesem Fall signifikant geringer als beim Erhalt der vorhandenen Infrastruktur (Thöne und Krehl 2015: 16). Dies trifft insbesondere auf die entwickelten OECD-Staaten zu. Darüber hinaus öffnet die Erweiterung um den Unterhaltungsaufwand den Investitionsbegriff für die Lebenszyklusbetrachtung.

Die Ausgaben für Mieten und Pachten werden ebenfalls hinzugezählt, da diese einen Investitionsersatz darstellen. Die öffentliche Hand substituiert eigene Bauinvestitionen, indem bestehende fremde Immobilien gegen die Zahlung eines Entgelts genutzt werden (Lenk 2009: 76–77). Zudem wird dadurch alternativen Vertragskonstellationen zwischen öffentlicher Hand und privaten Akteuren im Bereich der Infrastrukturbereitstellung Rechnung getragen. Ein weiterer Grund für die Berücksichtigung von Mieten und Pachten besteht darin, dass es für die Nutzer irrelevant ist, ob das Infrastrukturobjekt Teil des öffentlichen Vermögens ist oder nur zeitweise gemietet wird. Aus der Perspektive der Nutzer, die hier bewusst eingenommen wird, bildet allein die Funktionalität der Infrastruktur das ausschlaggebende Kriterium (Hesse und Starke 2015: 401).

Das Konzept der infrastrukturbezogenen Ausgaben trägt zu einer qualitativen Konsolidierung bei, da es im Vergleich zu herkömmlichen Investitionskonzepten eine differenziertere Aussage dazu liefert, welche öffentlichen Ausgabearten für die dauerhafte Leistungsfähigkeit der technischen öffentlichen Infrastruktur von Bedeutung sind. Letztlich wird durch die Erweiterung des Investitionskonzepts eine Aufwertung bestimmter Ausgabearten, insbesondere des Unterhaltungsaufwands, vorgenommen. Diese Aufwertung lässt sich ökonomisch rechtfertigen, da bei einer bereits gut ausgebauten Infrastruktur die Grenzproduktivität des Ausbaus erwiesenermaßen geringer ist als beim Erhalt der vorhandenen Infrastruktur (Thöne und Krehl 2015: 16). Die Etablierung einer infrastrukturbezogenen Ausgabenquote – analog zur bislang verwendeten Investitionsquote – könnte zudem dazu beitragen, dass sich in der Politik der Anreiz, in die Erhaltung der bestehenden Infrastruktur zu „investieren“, verstärkt.

Im Rahmen der empirischen Analyse im nachfolgenden Kapitel wird das Konzept der infrastrukturbezogenen Ausgaben auf die Haushalte von Bund, Ländern und Gemeinden angewendet und mit dem klassischen Investitionskonzept verglichen. In diesem Zusammenhang wird auch zu analysieren sein, ob sich durch das erweiterte Konzept neue Erkenntnisse bezüglich der Zukunftswirksamkeit des öffentlichen Ausgabeverhaltens ergeben.

# 5. Empirische Analyse der infrastrukturbezogenen Ausgaben

Die empirische Analyse der infrastrukturbezogenen Ausgaben erfolgt auf Basis der amtlichen Statistik, d. h. eine gesonderte Datenerhebung ist nicht erforderlich. Dabei werden vorrangig die Daten der Jahresrechnungsstatistik des Statistischen Bundesamtes verwendet. Da diese für den öffentlichen Gesamthaushalt derzeit nur bis zum Jahr 2011 reichen, wurde zusätzlich auf Daten der Kassenstatistik (2012 bis 2014) zurückgegriffen, um auch die Entwicklung am aktuellen Rand abzubilden.

Die empirische Analyse erfolgt in zwei Abschnitten:

- In Abschnitt 5.1 werden die klassischen Investitionen (inkl. Investitionszuschüsse an den Privatsektor) und die infrastrukturbezogenen Ausgaben miteinander verglichen.
- Abschnitt 5.2 vergleicht die Investitionstätigkeit der Länder ausschließlich gemäß des Konzepts der infrastrukturbezogenen Ausgaben. Dabei erfolgt eine Unterscheidung zwischen der Investitionstätigkeit auf der Landesebene selbst und der Ebene der Kommunen.

## 5.1 Klassische Investitionen versus infrastrukturbezogene Ausgaben

Der Vergleich beider Konzepte erfolgt zunächst für die gesamtstaatliche Perspektive, d. h. alle Gebietskörperschaftsebenen (Bund, Länder und Kommunen) werden zu einer Betrachtung aggregiert. Dabei wird vorrangig auf die Kernhaushalte abgestellt.

Abbildung 3 stellt die investiven Ausgabearten in absoluten Volumina dar. Daraus geht hervor, dass sich die Summe der Investitionen im Zuge der Einbeziehung von Unterhaltungsaufwand sowie Mieten und Pachten erhöht. Dabei nimmt der Abstand sukzessive von etwa zwölf Milliarden Euro im Jahr 2001 auf ca. 19,5 Milliarden Euro zusätzlich im Jahr 2014 zu.

Der u-förmige Trend der Ausgaben nach dem klassischen weiteren Investitionskonzept ändert sich durch die Einbeziehung der zusätzlichen Komponenten nach dem Konzept der infrastrukturbezogenen Ausgaben jedoch nur unwesentlich: Bis 2005 nimmt die gesamtstaatliche Investitionstätigkeit ab, um danach bis einschließlich 2010 wieder zuzulegen. In den Jahren 2011 und 2012 sinkt die Summe der Investitionen, während sie am aktuellen Rand wieder ansteigt.

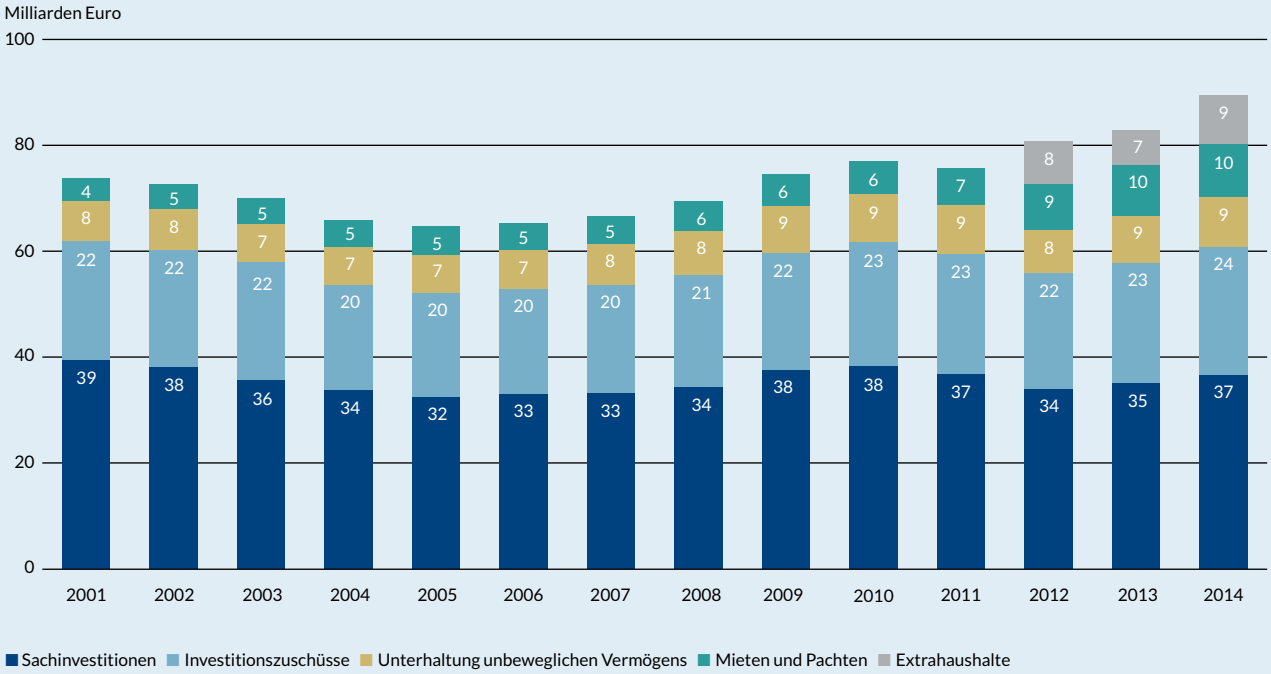
Für die Jahre 2012 bis 2014 sind zur Information und Einordnung zusätzlich die investiven Ausgaben der Extrahaushalte ausgewiesen. Extrahaushalte umfassen dem Schalenkonzept des Statistischen Bundesamtes zufolge öffentliche Fonds, Einrichtungen und Unternehmen, die gemäß der Kriterien des Europäischen Systems Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen (ESVG) dem Sektor Staat zuzurechnen sind. Dazu gehören beispielsweise Landesbetriebe für Straßenbau/-wesen, öffentliche Hochschulen und ausgegliederte statistische Ämter. Bezüglich der investiven Ausgaben der Extrahaushalte erfolgt allerdings keine Unterscheidung nach einzelnen Ausgabearten.

Der Anteil der Extrahaushalte an den öffentlichen infrastrukturbezogenen Ausgaben beträgt in den Jahren 2012 bis 2014 etwa zehn Prozent, wovon der überwiegende Teil auf Sachinvestitionen und Investitionszuschüsse, d. h. auf klassische Investitionen entfällt.

Neben der Darstellung der investiven Ausgaben in absoluter Höhe wird nachfolgend auch eine Analyse nach Quoten vorgenommen. Dabei werden zwei verschiedene Sichtweisen zugrunde gelegt:

- Einerseits werden die investiven Ausgaben auf die gesamten bereinigten Ausgaben der öffentlichen Hand bezogen. Diese interne Perspektive gibt Auskunft darüber, wie hoch der Anteil zukunftswirksamer Ausgaben am gesamten Ausgabenbudget ist.
- Andererseits werden die investiven Ausgaben durch das Bruttoinlandsprodukt der jeweiligen Jahre geteilt. Die Bruttoinvestitionsquote gemäß dieser externen Perspek-

## Klassische Investitionen versus infrastrukturbezogene Ausgaben in der gesamtstaatlichen Perspektive, 2001–2014

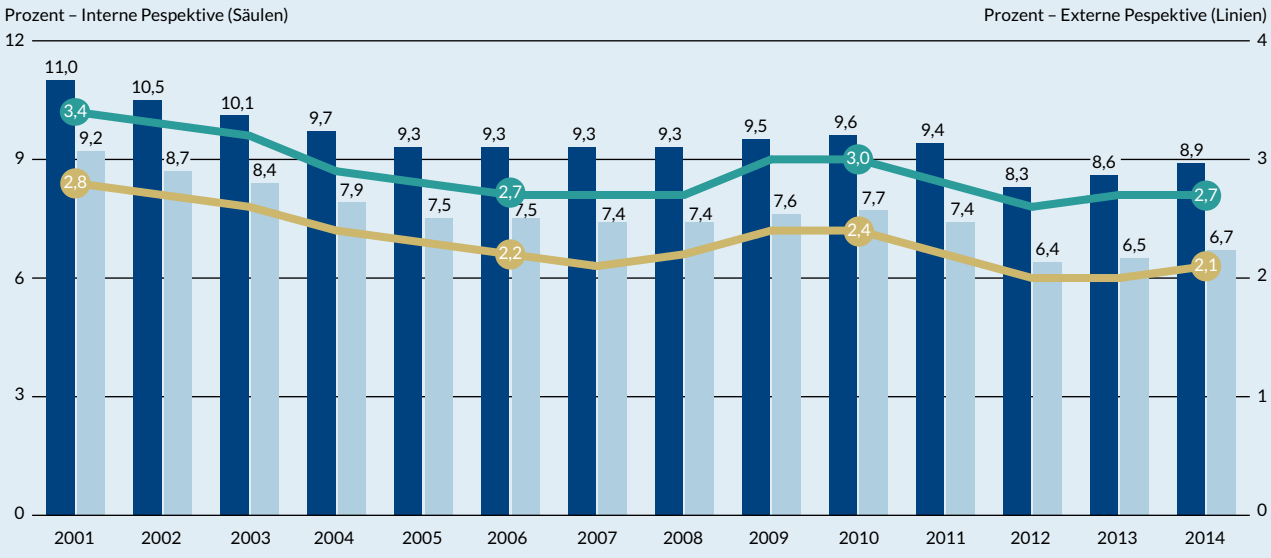



Sachinvestitionen | Investitionszuschüsse | Unterhaltung unbeweglichen Vermögens | Mieten und Pachten | Extrahaushalte

**Abbildung 3** | Quelle: Eigene Darstellung. Daten: Statistisches Bundesamt.

BertelsmannStiftung

## Klassische Investitionen versus infrastrukturbezogene Ausgaben in der gesamtstaatlichen Perspektive, Bruttoinvestitionsquoten, 2001–2014




Bruttoinvestitionsquote (Bereinigte Ausgaben): Infrastrukturbezogene Ausgaben (linke Skala)
Bruttoinvestitionsquote (Bereinigte Ausgaben): Klassischer Investitionsbegriff (linke Skala)
Bruttoinvestitionsquote (Bruttoinlandsprodukt): Infrastrukturbezogene Ausgaben (rechte Skala)
Bruttoinvestitionsquote (Bruttoinlandsprodukt): Klassischer Investitionsbegriff (rechte Skala)

**Abbildung 4** | Quelle: Eigene Darstellung. Daten: Statistisches Bundesamt.

BertelsmannStiftung

tive beziffert folglich den Anteil öffentlicher Investitionen an der Wirtschaftskraft einer Volkswirtschaft.

In Abbildung 4 sind die Bruttoinvestitionsquoten gemäß beider Konzepte jeweils in der internen und der externen Perspektive dargestellt. Daraus geht hervor, dass die infrastrukturbezogene Erweiterung des Investitionsbegriffs auch im Rahmen der Betrachtung von Investitionsquoten vorrangig eine Niveauverschiebung bewirkt. Die Entwicklung der Bruttoinvestitionsquoten verläuft jedoch ähnlich, wobei keine signifikanten Ausreißer nach oben oder unten zu verzeichnen sind. Die öffentliche Investitionstätigkeit schwankt demnach konjunkturbedingt, folgt aber keinem generellen Wachstumstrend. Im Vergleich zum Niveau im Jahr 2001 entwickeln sich die Quoten sogar eher rückläufig.

Insgesamt muss die Kritik am Rückgang der öffentlichen Investitionstätigkeit folglich auch in der erweiterten Perspektive aufrechterhalten werden. Insbesondere ist nicht erkennbar, dass rückläufige Investitionen durch erhöhte Erhaltungsaufwendungen substituiert werden, was für einen Erhalt der bestehenden Infrastruktur trotz sinkender klassischer Investitionsquote spräche.

Die infrastrukturbezogene Erweiterung des Investitionsbegriffs wirkt sich in den einzelnen Gebietskörperschaftsebenen unterschiedlich stark aus:

- Auf Bundesebene erhöhen sich die investiven Ausgaben durch die Erweiterung nur geringfügig, da sich die Investitionstätigkeit des Bundes vorrangig auf klassische Investitionen wie Sachinvestitionen und Investitionszuschüsse an den Privatsektor konzentriert. Seit 2011 ist jedoch in beiden Konzepten eine deutlich steigende Tendenz zu beobachten, die bei den infrastrukturbezogenen Ausgaben primär durch steigende Miet- und Pachtausgaben verursacht wird. So gab der Bund im Jahr 2014 etwa 3,7 Milliarden Euro für Mieten und Pachten aus, während es im Jahr 2010 noch rund 650 Millionen Euro waren. Die starke Erhöhung der Mieten und Pachten steht in engem Zusammenhang mit dem „Einheitlichen Liegenschaftsmanagement“ des Bundes. Dabei fallen die Miet- und Pachtausgaben vor allem im Verteidigungsressort an, d. h. der Bund erhält die öffentliche Infrastruktur in diesem Bereich verstärkt über Mietmodelle. Die Berücksichtigung der Extrahaushalte hat auf Bundesebene keine nennenswerten Auswirkungen.

- Auf Landesebene ist die Investitionstätigkeit durch einen rückläufigen Trend gekennzeichnet. Diese Investitionsschwäche der Länder lässt sich am ehesten durch den erhöhten Konsolidierungsdruck im Vorfeld des Eintretens der Schuldenbremse im Jahr 2020 erklären. Dabei soll möglicherweise auch durch Einsparungen bei den Investitionen ein Beitrag zur Konsolidierung der Länderhaushalte geleistet werden (Lenk und Kuntze 2012). Unabhängig davon führt die Erweiterung des Investitionsbegriffs auch auf der Ebene der Länder zu höheren investiven Ausgaben. Für die Erhöhung sind – ähnlich wie beim Bund – weniger die Ausgaben zur Unterhaltung unbeweglichen Vermögens, sondern primär die Mieten und Pachten ausschlaggebend. Auf Landesebene macht zudem die Einbeziehung der Extrahaushalte einen signifikanten Unterschied aus. So entfällt die Hälfte aller Sachinvestitionen der Kern- und Extrahaushalte auf letztere (u. a. Hochschulen, aber auch Bau- und Liegenschaftsbetriebe).

- Auf kommunaler Ebene ist der Unterschied zwischen den beiden Konzepten am stärksten, da aufgrund der Aufgabenverteilung im föderalen System Deutschlands der Unterhaltungsaufwand vor allem auf Ebene der Kommunen anfällt. Allein die Berücksichtigung der Ausgaben in diesem Bereich hebt die Summe der investiven Ausgaben im Vergleich zum klassischen Investitionskonzept pro Jahr um rund 4,5 bis 6,5 Milliarden Euro an. Damit zeichnet die Erweiterung des Investitionsbegriffs vor allem auf Ebene der Kommunen ein differenzierteres Bild von deren infrastrukturbezogener Investitionstätigkeit. Die kommunale Ebene ist folglich nach wie vor ein Eckpfeiler der öffentlichen Investitionstätigkeit. Dies zeigt sich auch dadurch, dass der Anteil investiver Ausgaben an den bereinigten Ausgaben hier deutlich höher ist als auf Bundes- und Landesebene. Dennoch hat die Investitionstätigkeit der Kommunen im Zeitverlauf – gemessen an der Wirtschaftskraft und an den bereinigten Ausgaben der kommunalen Ebene – deutlich an Volumen eingebüßt. Die Extrahaushalte beeinflussen das ausgewiesene öffentliche Investitionsverhalten der Kommunen dagegen nur in einem sehr geringen Ausmaß.

Insgesamt ist festzustellen, dass die rückläufigen Ausgaben für klassische, kapazitätserweiternde Investitionen auf keiner Gebietskörperschaftsebene durch höheren Unterhaltungsaufwand substituiert werden. Das ist gerade hinsichtlich der kommunalen Infrastruktur beunruhigend, da diese den größten Teil der öffentlichen Infrastruktur stellt. Die schwache Entwicklung der öffentlichen Investitionen wurde nur durch das infolge der Finanzkrise erlassene Konjunkturpaket II im Rahmen des Gesetzes zur Umsetzung von Zukunftsinvestitionen der Kommunen und Länder (ZuInvG)

durchbrochen (fiskalische Wirkung vor allem 2010–2011). Vor diesem Hintergrund sind am aktuellen Rand vorsichtig optimistische Tendenzen zu beobachten.

## 5.2. Vergleich der infrastruktur-bezogenen Investitionstätigkeit der Länder

Dieser Abschnitt vergleicht die infrastrukturbezogene Investitionstätigkeit der Länder. Dabei wird ausschließlich auf das neue Konzept abgestellt. Zunächst wird die Entwicklung der infrastrukturbezogenen Ausgaben in Euro pro Einwohner analysiert und im Anschluss die Struktur der infrastrukturbezogenen Ausgaben untersucht. Bei beiden Analysen ist jeweils zwischen Landes- und Kommunalebene der Länder zu differenzieren.

Im Gegensatz zur Quotenbetrachtung im vorigen Abschnitt wird in der nachfolgenden Analyse auf die Höhe der Ausgaben pro Einwohner rekurriert. Die Verwendung der Einwohnerzahl als Maßstab ermöglicht eine bessere Vergleichbarkeit der Daten, da es sich dabei – im Gegensatz zu den bereinigten Ausgaben – um eine einheitliche Bezugsgröße handelt.

Aus Abbildung 5 lassen sich folgende Schlussfolgerungen ziehen:

- Zunächst wird deutlich, dass die westdeutschen Flächenländer geringere infrastrukturbezogene Ausgaben pro Einwohner verzeichnen als die ostdeutschen Länder, denen über den Solidarpakt II und die EU-Strukturförderung zweckgebundene Investitionsmittel gewährt werden. Im Zeitverlauf ist jedoch eine Angleichung an die Entwicklung der westdeutschen Flächenländer zu erkennen, da die Finanzmittel aus dem Solidarpakt II sukzessive abnehmen. Das vergleichsweise hohe Ausgabenniveau der Stadtstaaten lässt sich damit begründen, dass diese nicht über eine separate kommunale Ebene verfügen. Die Infrastrukturausgaben der Landesebene umfassen dadurch auch jene investiven Ausgaben, die in Flächenländern der Kommunalebene zuzuordnen wären.

- Die Darstellung in Euro je Einwohner ermöglicht zusätzlich eine differenzierte Betrachtung der Entwicklungspfade. So weist beispielsweise Bayern einerseits sinkende Bruttoinvestitionsquoten auf (detaillierte Darstellungen zu den Quoten finden sich in der Langfassung der Studie). Andererseits ist in der Darstellung in Euro je Einwohner (siehe Abbildung 5) ab 2008 ein leicht ansteigendes Investitionsverhalten sichtbar. Auch in Rheinland-Pfalz wird der Abwärtstrend der Investitionsquoten ab 2009 in

**Vergleich der infrastrukturbezogenen Ausgaben der Länder in Euro pro Einwohner, 2001–2014**

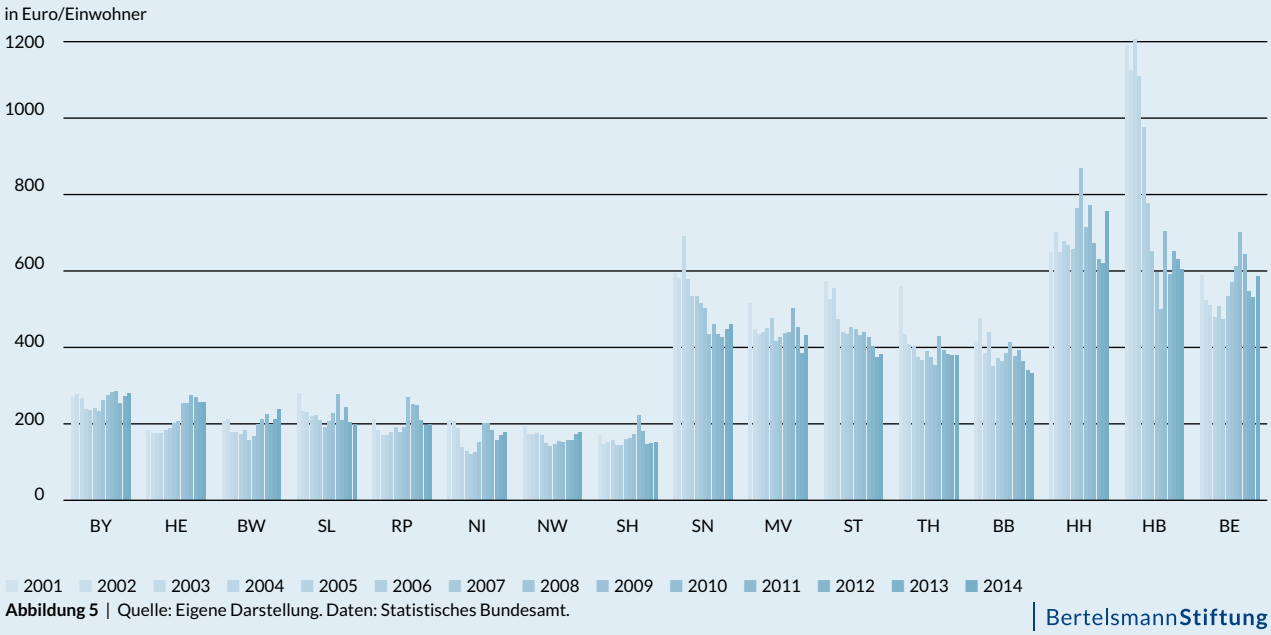



**Abbildung 5** | Quelle: Eigene Darstellung. Daten: Statistisches Bundesamt.

BertelsmannStiftung

**Vergleich der infrastrukturbezogenen Ausgaben der Kommunen in Euro pro Einwohner, 2001–2014**

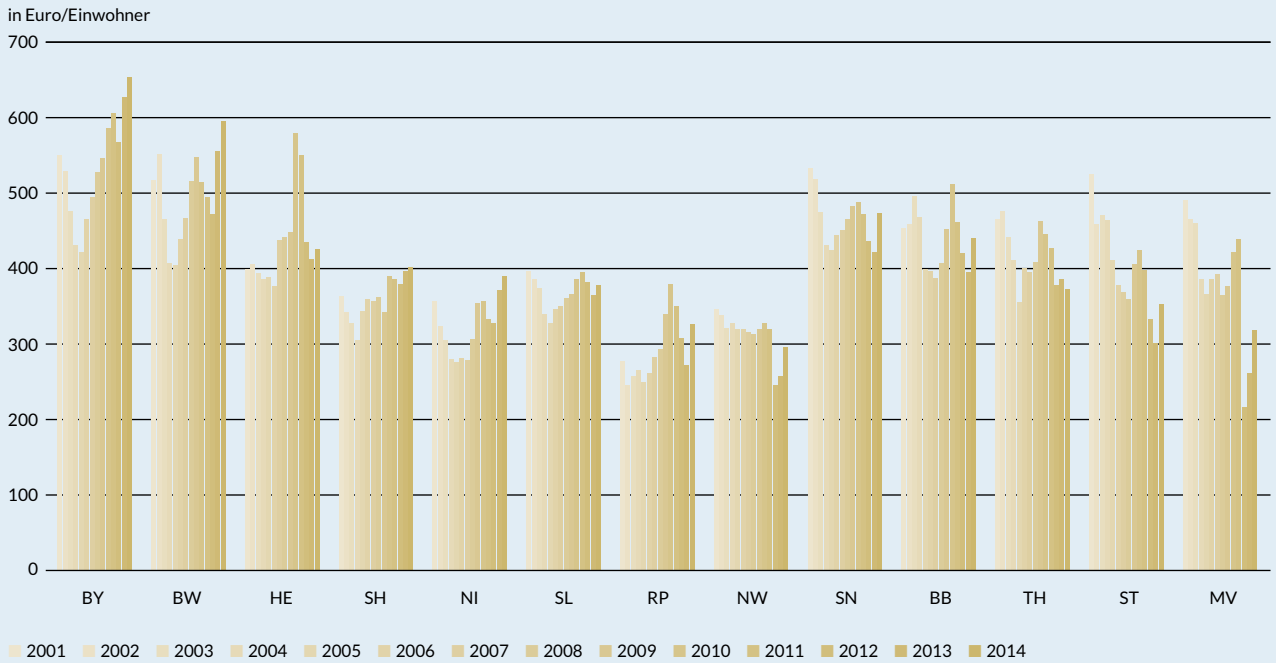



**Abbildung 6** | Quelle: Eigene Darstellung. Daten: Statistisches Bundesamt.

BertelsmannStiftung

der Pro-Kopf-Darstellung etwas abgeschwächt. Ebenso sind in Nordrhein-Westfalen entgegen der stetig sinkenden Quoten seit 2008 sogar steigende infrastrukturbezogene Ausgaben je Einwohner feststellbar.

- Nichtsdestotrotz ist das Investitionsniveau pro Einwohner in Nordrhein-Westfalen – besonders mit Hinblick auf die durch den Strukturwandel erforderlichen Sachinvestitionen – nach wie vor unterdurchschnittlich. Insofern zeigt sich, dass in vielen westdeutschen Flächenländern die infrastrukturbezogenen Ausgaben pro Einwohner zwar nicht rückläufig waren, ihr Zuwachs jedoch schwächer war als derjenige konsumtiver Bereiche.

- Der generell sinkende Trend der Investitionsquoten in den ostdeutschen Ländern wird auch in der Darstellung der Ausgaben je Einwohner bestätigt. Dies hängt unmittelbar mit den absinkenden Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen im Rahmen des Solidarpaktes II zusammen.

Im Gegensatz zur Landesebene ist das Ost-West-Gefälle auf der kommunalen Ebene hinsichtlich der infrastrukturbezogenen Ausgaben pro Einwohner weniger stark ausgeprägt (siehe Abbildung 6). Bis einschließlich 2011 wiesen die ostdeutschen Kommunen im Durchschnitt höhere infrastrukturbezogene Ausgaben auf als die westdeutschen, seit 2012 haben sich diese Verhältnisse umgekehrt. So gaben die ostdeutschen Kommunen am aktuellen Rand durchschnittlich 405 Euro pro Einwohner für Infrastruktur aus, während es in den westdeutschen Kommunen durchschnittlich 455 Euro pro Einwohner waren. Dabei bestehen jedoch enorme Unterschiede zwischen den westdeutschen Flächenländern: So wurden 2014 in den bayerischen Kommunen durchschnittlich 655 Euro pro Einwohner für Infrastruktur verausgabt, während es in den Kommunen Nordrhein-Westfalens mit 297 Euro pro Einwohner weniger als die Hälfte waren.

Besonders auffällig ist jedoch der Trend der Investitionstätigkeit in den westdeutschen Kommunen. Entgegen der Bruttoinvestitionsquoten zeigen die Werte in Euro pro Einwohner mitunter bereits ab dem Jahr 2005 (z. B. in Bayern) eine klar positive Tendenz und verlaufen damit eindeutig gegenläufig zur Entwicklung der Bruttoinvestitionsquoten. In den Kommunen Nordrhein-Westfalens ist zwar in den Jahren 2012 bis 2014 ebenso eine leicht ansteigende Tendenz der investiven Ausgaben pro Einwohner erkennbar; jedoch bleibt deren Investitionstätigkeit deutlich hinter der der westdeutschen, aber auch der ostdeutschen Vergleichskommunen zurück.

**Vergleich der infrastrukturbezogenen Ausgaben von Landes- und Kommunalebene in Euro pro Einwohner 2014**

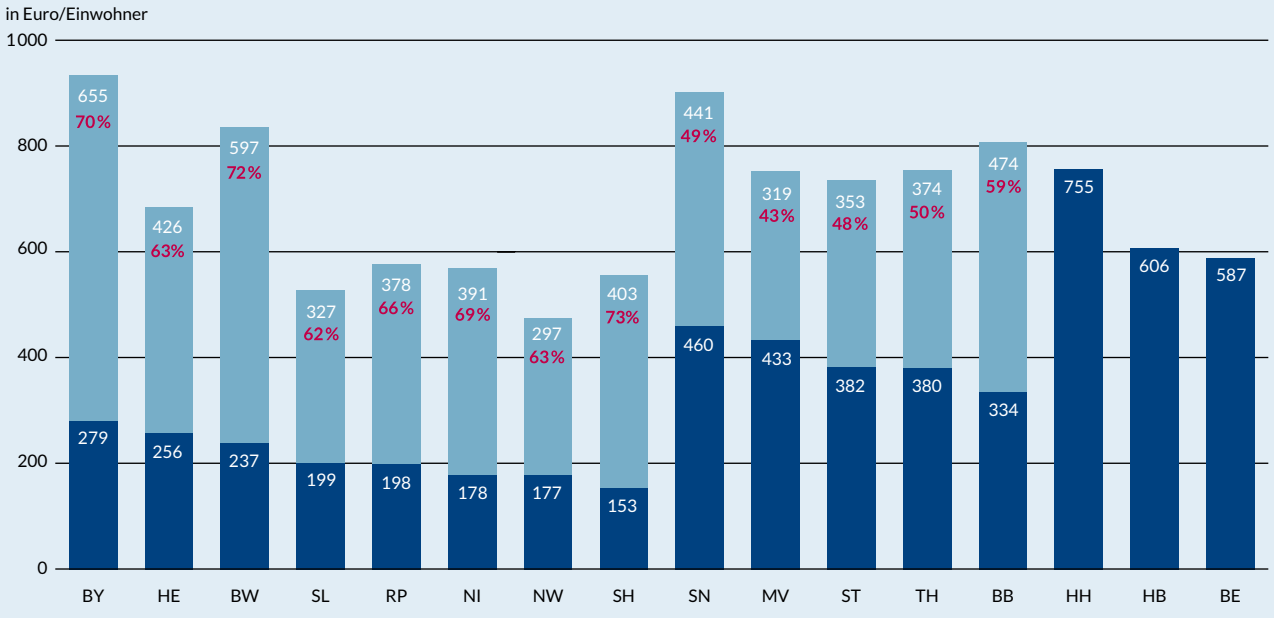



**Abbildung 7** | Quelle: Eigene Darstellung. Daten: Statistisches Bundesamt.

BertelsmannStiftung

Wie schon beim Vergleich der Länderebene kann zudem festgehalten werden, dass rückläufige Quoten für Infrastrukturausgaben nicht unmittelbar auf sinkende absolute Ausgaben zurückzuführen sind, wohl aber auf deren unterproportionales Wachstum gegenüber konsumtiven Bereichen.

Der Einfluss der absinkenden Mittel aus dem Solidarpakt II ist bei der Darstellung in Euro je Einwohner nicht durchgängig zu erkennen (siehe Abbildung 6). Zum Ende des betrachteten Zeitraums tritt mitunter sogar ein positiver Trend auch in den ostdeutschen Kommunen auf (mit Ausnahme Thüringens). Insbesondere in den Kommunen Sachsens, Brandenburgs und Sachsen-Anhalts wird im Jahr 2014 ein deutlicher Sprung sichtbar, der jedoch auch mit den notwendigen investiven Maßnahmen infolge der Hochwasserereignisse aus dem Jahr 2013 in Zusammenhang steht und insofern nicht auf eine wesentlich verbesserte eigene Ausgabekraft schließen lässt. In den Kommunen Mecklenburg-Vorpommerns ist zwar von 2012 bis 2014 ebenfalls eine ansteigende Investitionstätigkeit der öffentlichen Hand zu verzeichnen; dies darf allerdings nicht über den massiven Einbruch der öffentlichen Investitionen im Jahr 2012 gegenüber dem durch das Konjunkturpaket II geprägte Vorjahr hinwegtäuschen.

Zuletzt soll die Struktur der infrastrukturbezogenen Ausgaben im Jahr 2014 detaillierter betrachtet werden. Dabei geht es zunächst um die Anteile der Landes- und der Kommunalebene an den gesamten infrastrukturbezogenen Ausgaben eines Landes. In Abbildung 7 sind die infrastrukturbezogenen Ausgaben der Landes- und Kommunalebene zum einen in Euro pro Einwohner dargestellt. Der dunkelblaue Teil der Säule gibt hier die Investitionsausgaben der Landesebene wieder, während der hellblaue Teil die investiven Ausgaben der kommunalen Ebene darstellt.

Zum anderen wird der prozentuale Anteil der kommunalen Investitionen an den gesamten Investitionen von Landes- und Kommunalebene angegeben. Diese integrierte Darstellung erfolgt vor dem Hintergrund der unterschiedlichen Aufgabenteilung zwischen Landes- und Kommunalebene innerhalb der jeweiligen Landesgrenzen. Dieser sog. Kommunalisierungsgrad hat auch Auswirkungen auf die bewirtschaftete Infrastruktur und die Durchleitung investiver Fördermittel. Die Summe aus den Ausgaben der Landes- und Kommunalebene ist in einer Karte (Abbildung 8) abgebildet.

## Infrastrukturbezogene Ausgaben von Landes- und Kommunalebene in Euro pro Einwohner 2014

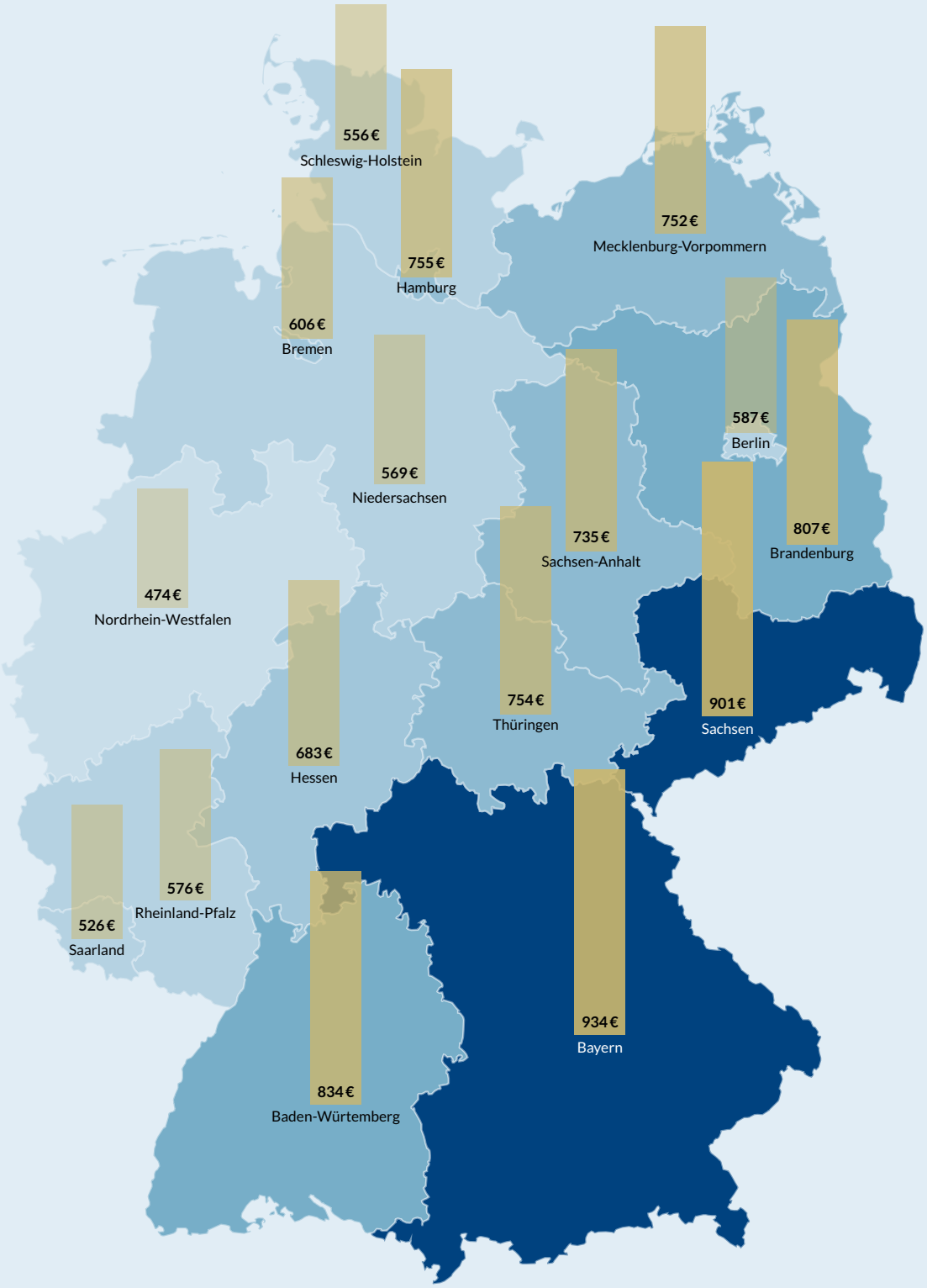



**Abbildung 8** | Quelle: Eigene Darstellung. Daten: Statistisches Bundesamt.

BertelsmannStiftung

**Infrastrukturbezogene Ausgaben der Länder nach Ausgabearten in Euro pro Einwohner, 2014**

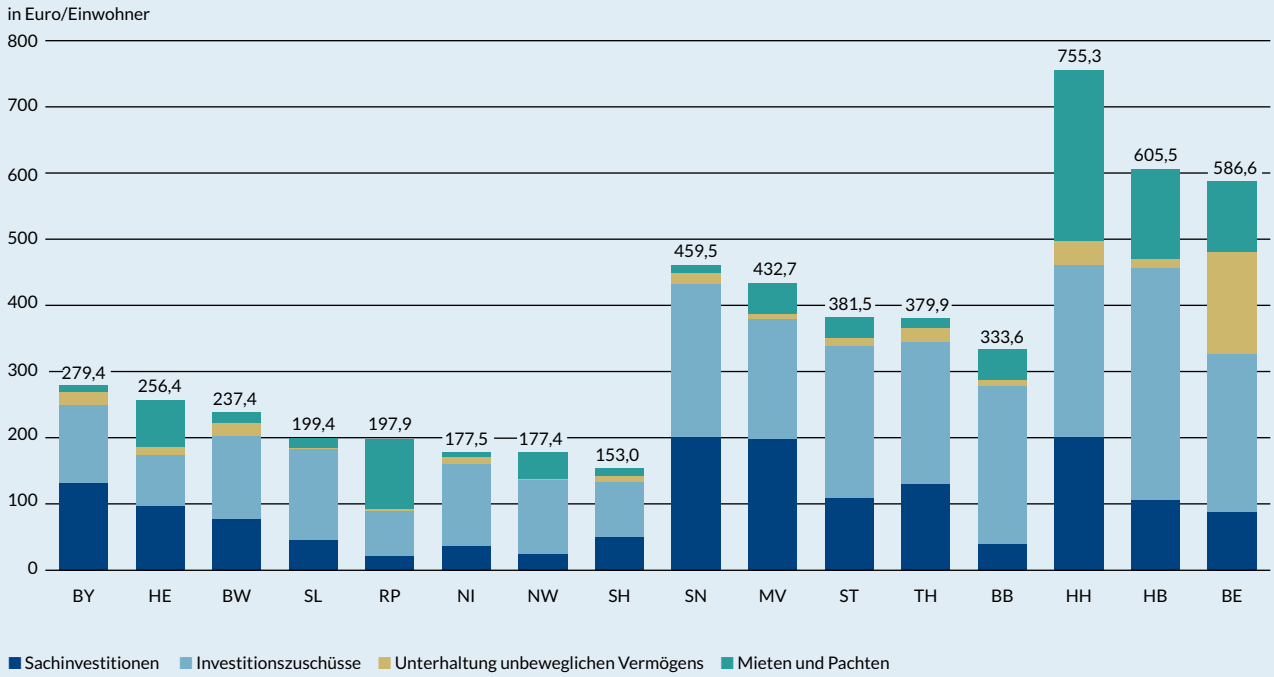



**Abbildung 9** | Quelle: Eigene Darstellung. Daten: Statistisches Bundesamt.

BertelsmannStiftung

Aus den Abbildungen 7 und 8 gehen folgende Erkenntnisse hervor:

- Zunächst ist hinsichtlich der westdeutschen Flächenländer ein deutliches Nord-Süd-Gefälle erkennbar: So verzeichnen Bayern, Hessen und Baden-Württemberg die mit Abstand höchsten infrastrukturbezogenen Ausgaben pro Einwohner (durchschnittlich 846 Euro/Einwohner, auf Landes- und Kommunalebene zusammen), während in den nördlich gelegenen Ländern durchweg niedrigere Ausgaben vorliegen (im Durchschnitt 517 Euro/Einwohner, auf Landes- und Kommunalebene zusammen). Bayern weist dabei die höchsten Ausgaben pro Einwohner sowohl auf der Landesebene (ca. 279 Euro/Einwohner) als auch auf der Gemeindeebene (etwa 655 Euro/Einwohner) auf. Der Anteil der kommunalen Investitionen fällt dementsprechend mit 70,1 Prozent sehr hoch aus. Nur Baden-Württemberg und Schleswig-Holstein weisen höhere Anteile auf (71,6 Prozent bzw. 72,5 Prozent). Im Falle Schleswig-Holsteins sind jedoch vor allem die vergleichsweise geringen Ausgaben pro Einwohner auf der Landesebene (nur rund 153 Euro/Einwohner) ausschlaggebend für diesen hohen Wert. Darüber hinaus sind die im Vergleich zu den anderen Ländern relativ niedrigen Investitionen je Einwohner in Nordrhein-Westfalen hervorzuheben. Die Ausgaben je Einwohner sind nach dem Konzept der infrastrukturbezogenen Ausgaben auf der Kommunalebene die niedrigsten, auf der Länderebene die zweitniedrigsten aller betrachteten Flächenländer.

- Mit Bezug auf die ostdeutschen Flächenländer fällt zunächst auf, dass der Anteil der kommunalen Investitionen deutlich geringer ausgeprägt ist als in den westdeutschen Vergleichsländern, während gleichzeitig die infrastrukturbezogenen Ausgaben je Einwohner auf Länderebene höher ausfallen. Dies hängt wiederum mit den finanziellen Mitteln aus dem Solidarpakt II zusammen, die vor allem auf Landesebene für investive Maßnahmen genutzt werden. Obwohl die Finanzmittel zum Teil auch auf die Ebene der Kommunen durchgeleitet werden, fallen die infrastrukturbezogenen Ausgaben pro Einwohner in den ostdeutschen Kommunen bereits vor dem Ende des Solidarpakts II im Durchschnitt geringer aus als in den westdeutschen Kommunen. Im Hinblick auf die Entwicklung der Bruttoinvestitionsquoten und der infrastrukturbezogenen Ausgaben pro Einwohner muss sogar konstatiert werden, dass der Investitionsvorsprung der ostdeutschen Flächenländer schneller abnimmt, als die Mittel aus dem Solidarpakt II. Dadurch verringert sich das bezüglich der Investitionstätigkeit derzeit noch bestehende

Ost-West-Gefälle in der Bundesrepublik Deutschland. 2014 wurden in Ostdeutschland auf kommunaler und Landesebene zusammen rund 808 Euro je Einwohner für Infrastruktur ausgegeben, während es in Westdeutschland (ohne Stadtstaaten) rund 672 Euro je Einwohner waren. Der Vorsprung von zuletzt 20 Prozentpunkten war 2008 noch doppelt so hoch. Dabei wies Sachsen im Jahr 2014 mit etwa 460 Euro die höchsten Ausgaben pro Einwohner auf der Ebene der Länder und die zweithöchsten Ausgaben pro Einwohner auf der kommunalen Ebene (rund 441 Euro/Einwohner) auf. Mecklenburg-Vorpommern verzeichnete mit nur 42,5 Prozent den niedrigsten Anteil für kommunale investive Ausgaben, die Landesausgaben sind jedoch die zweithöchsten der ostdeutschen Flächenländer. Im Gegensatz dazu hat Brandenburg zwar mit etwa 59 Prozent den höchsten Anteil kommunaler Ausgaben für Investitionen, jedoch ist dort der Anteil des Landes an investiven Ausgaben – bezogen auf die ostdeutschen Flächenländer – entsprechend am geringsten (ca. 334 Euro/Einwohner).

- Bezüglich der Stadtstaaten liegen in Hamburg die höchsten Investitionsausgaben pro Einwohner vor (rund 755 Euro/Einwohner), wohingegen Berlin die niedrigsten investiven Ausgaben pro Einwohner vorzuweisen hat (ca. 587 Euro/Einwohner).

Nachdem die Struktur der infrastrukturbezogenen Ausgaben nach Gebietskörperschaftsebenen betrachtet wurde, soll deren Struktur nach Ausgabearten untersucht werden. Hinsichtlich der in Abbildung 9 dargestellten Pro-Kopf-Struktur der Ausgabenarten auf der Ebene der Länder werden große Differenzen zwischen den Ländern sichtbar:

- Die Unterschiede zwischen den Ländern können bereits anhand der Sachinvestitionen nachgewiesen werden: Die Anteile der Sachinvestitionen an den gesamten infrastrukturbezogenen Ausgaben reichen bei den Flächenländern von 20 Euro je Einwohner (Rheinland-Pfalz) bis zu 200 Euro je Einwohner (Sachsen) und sind damit sehr heterogen. Die höchsten Pro-Kopf-Ausgaben für Sachinvestitionen liegen in Hamburg mit etwa 201 Euro je Einwohner vor. Da die Stadtstaaten allerdings ausschließlich über eine Länderebene verfügen, sind diese Zahlen nicht direkt miteinander vergleichbar. Sowohl in den westdeutschen als auch in den ostdeutschen Ländern (64 Euro/Einwohner bzw. 139 Euro/Einwohner) nehmen die Sachinvestitionen durchschnittlich den zweithöchsten Anteil an den infrastrukturbezogenen Ausgaben ein, in Ostdeutschland allerdings auf einem deutlich höheren Niveau.
- Die Investitionszuschüsse an den privaten Sektor sind in den westdeutschen Ländern (rund 110 Euro/Einwohner) im Durchschnitt ebenfalls deutlich geringer als in den ostdeutschen Ländern (ca. 223 Euro/Einwohner). Demnach nutzen die ostdeutschen Länder die Finanzmittel aus dem Solidarpakt II einerseits für eigene Sachinvestitionen, leiten sie andererseits aber auch an private Unternehmen weiter, um Multiplikator-Effekte zu erwirken. Die Investitionszuschüsse betragen in den ostdeutschen Flächenländern zumeist wenigstens 200 Euro pro Einwohner. Eine Ausnahme bildet hierbei Mecklenburg-Vorpommern: Die investiven Zuschüsse an den Privatsektor fallen hier mit ca. 182 Euro pro Einwohner etwas geringer aus. Die niedrigsten Ausgaben aller Flächenländer hat wiederum – wie bereits bei den Sachinvestitionen – Rheinland-Pfalz (69 Euro/Einwohner).

- Die Höhe des Unterhaltungsaufwands pro Einwohner ist auf der Länderebene deutlich geringer als auf der Kommunalebene (siehe Abbildung 10) und fällt auch generell im Vergleich zu allen betrachteten Ausgabearten mit Abstand am niedrigsten aus. In Nordrhein-Westfalen (1,89 Euro/Einwohner), dem Saarland (2,83 Euro/Einwohner) und Rheinland-Pfalz (3,07 Euro/Einwohner) sind die Volumina am geringsten. Der mit Abstand höchste Aufwand für die Unterhaltung unbeweglichen Vermögens ist in Berlin festzustellen (155 Euro/Einwohner) – ein deutlicher Ausreißer des Stadtstaats gegenüber den ermittelten Pro-Kopf-Werten der anderen Länder. Hierbei ist von einer Substitution von Investitionszuschüssen durch eigene Erhaltungsmaßnahmen auszugehen. Da die Stadtstaaten keine separate kommunale Ebene besitzen und demzufolge eine integrierte Erfüllung der öffentlichen Aufgaben von Landes- und Kommunalebene stattfindet, weichen deren Investitionsniveau und -struktur erkennbar von den entsprechenden Werten der Flächenländer ab.

- Die Ausgaben für Mieten und Pachten divergieren am deutlichsten von allen untersuchten Ausgabearten. Sie sind in den ostdeutschen Flächenländern generell etwas geringer: Dort reichen sie von zwölf Euro je Einwohner (Sachsen) bis etwa 48 Euro je Einwohner (Brandenburg). Dagegen ist die Spanne in den westdeutschen Flächenländern deutlich breiter: Während Niedersachsen nur einen geringen Wert von 7,21 Euro je Einwohner erreicht, ist dieser in Rheinland-Pfalz mit 106 Euro je Einwohner mehr als 14-mal so hoch. Somit handelt es sich bei Mieten und Pachten in Rheinland-Pfalz um den mit Abstand höchsten der betrachteten Ausgabeposten:

**Infrastrukturbezogene Ausgaben der Kommunen nach Ausgabearten in Euro pro Einwohner, 2014**

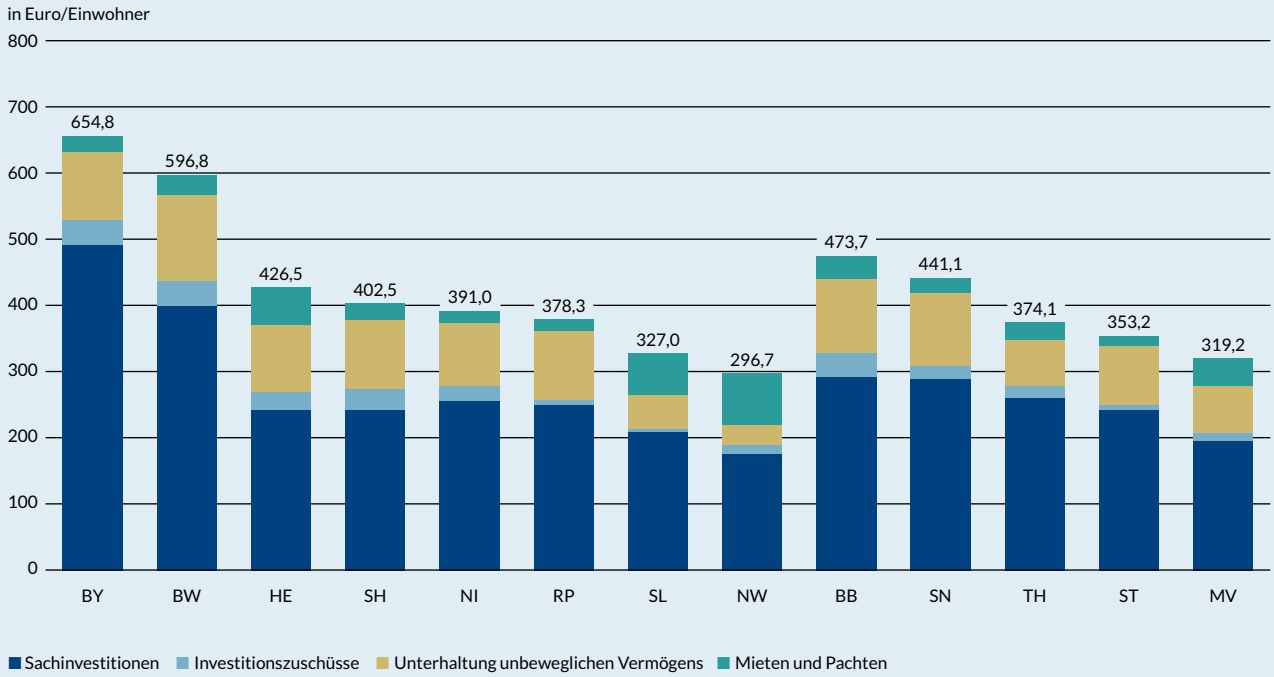



**Abbildung 10** | Quelle: Eigene Darstellung. Daten: Statistisches Bundesamt.

BertelsmannStiftung

Über 50 Prozent der getätigten infrastrukturbezogenen Ausgaben fallen für Mieten und Pachten an. Diese werden demnach offenbar als Substitut für Sachinvestitionen genutzt, die in Rheinland-Pfalz im Vergleich zu allen anderen Flächenländern am niedrigsten sind. Dies zeigt den Mehrwert des Systems der infrastrukturbezogenen Ausgaben: Die Ausgaben für Mieten und Pachten dienen der Bereitstellung von Infrastruktur für die Einwohner. Bei der klassischen Darstellung werden sie allerdings nicht berücksichtigt.

- Die Investitionslage wird im erweiterten Investitionskonzept demnach nicht „geschönt", sondern an die Praxis der öffentlichen Aufgabenerfüllung angepasst. Bei den Stadtstaaten erreicht Hamburg einen sehr hohen Wert (259 Euro/Einwohner).

Ein sehr großer Einfluss des neuen Investitionskonzeptes nach den infrastrukturbezogenen Ausgaben ist folglich insbesondere bei den Mieten und Pachten festzustellen. Rheinland-Pfalz würde z. B. über eine doppelt so hohe Quote verfügen als nach dem klassischen Investitionskonzept. Auch in Berlin würde die Investitionsquote im Jahr 2014 um fast 40 Prozent steigen. Lediglich in den ostdeutschen Flächenländern sind durchgehend geringere Effekte durch die Hinzuzählung der Ausgaben für Mieten und Pachten sowie des Unterhaltungsaufwands zu den investiven Ausgaben zu verzeichnen.

Abbildung 10 illustriert die Struktur der kommunalen infrastrukturbezogenen Ausgaben. Dabei ist erkennbar, dass die einwohnerbezogenen Ausgaben ein deutlich schwächeres Ost-West-Gefälle aufweisen. Sichtbar wird außerdem, dass die Kommunen in Bayern und Baden-Württemberg die mit Abstand höchsten infrastrukturbezogenen Ausgaben je Einwohner tätigten. Sie ziehen auch den Durchschnitt der westdeutschen Kommunen verstärkt in die Höhe, der nur wegen dieser beiden Länder über dem Mittelwert der ostdeutschen Kommunen liegt.

Generell lassen sich auf der kommunalen Ebene der westdeutschen Länder drei unterschiedliche Typen charakterisieren: Bayern und Baden-Württemberg dominieren bei der Investitionstätigkeit pro Einwohner. Im Mittelfeld liegen Hessen, Schleswig-Holstein, Niedersachsen und Rheinland-Pfalz. Die niedrigsten kommunalen Ausgaben mit Infrastrukturbezug sind (je Einwohner) im Saarland und insbesondere in Nordrhein-Westfalen (trotz eines statistischen Sondereffekts; vgl. dazu Lenk und Hesse 2015) feststellbar.

- Insbesondere Sachinvestitionen fungieren über die Länder hinweg durchgehend als wichtigste Ausgabenart der infrastrukturbezogenen Ausgaben. In Nordrhein-Westfalen sind sie mit 175 Euro pro Einwohner am niedrigsten, während sie in Bayern fast drei Viertel der gesamten infrastrukturbezogenen Ausgaben ausmachen (491 Euro/Einwohner). Allein die Sachinvestitionen sind auf der Kommunalebene Bayerns höher als die aufsummierten infrastrukturbezogenen Ausgaben der Kommunen der jeweiligen anderen Länder, mit Ausnahme Baden-Württembergs. Dies spricht für eine außerordentlich hohe Investitionstätigkeit der bayerischen Kommunen, die auf deren starker Finanzkraft fußt. Im Durchschnitt sind die Sachinvestitionen der ostdeutschen Kommunen pro Einwohner etwa 38 Euro niedriger als die der westdeutschen Kommunen. Hierbei ist allerdings nochmals relativierend darauf hinzuweisen, dass ausschließlich die hohen infrastrukturbezogenen Ausgaben pro Einwohner in Bayern und Baden-Württemberg durchschnittserhöhend wirken.

- Die Investitionszuschüsse an den privaten Sektor sind auf der kommunalen Ebene dagegen vergleichsweise niedrig und stellen allgemein den geringsten Ausgabeposten dar. Die Spanne reicht von 3,74 Euro pro Einwohner (Saarland) bis etwa 38 Euro pro Einwohner (Bayern). Erneut kann festgestellt werden, dass die durchschnittlichen Ausgaben pro Einwohner für Investitionszuschüsse in den westdeutschen Kommunen aufgrund der Investitionsstärke Bayerns und Baden-Württembergs höher ausfallen als in den ostdeutschen Kommunen (ca. 5,43 Euro/Einwohner).

- Der Anteil der Ausgaben für die Unterhaltung unbeweglichen Vermögens ist auf der kommunalen Ebene stärker ausgeprägt als auf den Ebenen des Bundes und der Länder. Des Weiteren sind die Divergenzen zwischen den Kommunen im Ländervergleich verhältnismäßig schwach ausgeprägt: Während Nordrhein-Westfalen mit nur 29,2 Euro je Einwohner und auch das Saarland mit 52 Euro je Einwohner Ausreißer nach unten darstellen, sind die Pro-Kopf-Ausgaben der Kommunen in den anderen Ländern zumeist im Bereich von 90 und mehr Euro je Einwohner anzusiedeln. Den höchsten Pro-Kopf-Wert verzeichnen die Kommunen in Rheinland-Pfalz mit 105 Euro pro Einwohner, was im Gegensatz zu den sehr geringen Ausgaben in diesem Posten auf der Landesebene steht.

- Wie auf der Länderebene sind die Ausgaben für Mieten und Pachten relativ von geringerer Bedeutung und überdies heterogen ausgeprägt. So liegen sie zunächst auf der kommunalen Ebene der ostdeutschen Länder deutlich niedriger als in den westdeutschen Vergleichsländern (ca. 16 Euro/Einwohner). Die höchsten Ausgaben pro Einwohner verzeichnet hierbei Mecklenburg-Vorpommern mit rund 41,15 Euro. Bezüglich der westdeutschen Kommunen wird deren Durchschnittswert nun nicht durch Bayern und Baden-Württemberg positiv beeinflusst, sondern durch Hessen (57 Euro/Einwohner), das Saarland (64 Euro/Einwohner) und vor allem Nordrhein-Westfalen (79 Euro/Einwohner). Besonders in Nordrhein-Westfalen zeigt sich ein expansiver Effekt aufgrund der Einbeziehung von Mieten und Pachten in die infrastrukturbezogenen Ausgaben – sowohl auf der kommunalen als auch auf der Landesebene. Bemerkenswert ist im Kontrast hierzu, dass die Miet- und Pachtausgaben der rheinland-pfälzischen Kommunen bundesweit zu den niedrigsten gehören, während die entsprechenden Ausgaben auf der Landesebene die höchsten der Flächenländer darstellen.

Insgesamt verdeutlichen die empirischen Erkenntnisse, dass in Deutschland zwischen den Flächenländern ein Ost-West-Gefälle vorliegt, das durch die rückläufigen Solidarpaktmittel allerdings stetig reduziert wird (siehe Abbildung 8). Ebenfalls kristallisiert sich bei der Betrachtung der westdeutschen Flächenländer ein Nord-Süd-Gefälle heraus: Baden-Württemberg, Hessen und insbesondere Bayern verzeichnen deutlich höhere Investitionen je Einwohner als die restlichen Flächenländer in Westdeutschland. Es ist davon auszugehen, dass dieser Trend auch in den kommenden Jahren anhalten wird.

# 6. Zusammenfassung und Fazit

Das Ziel der vorliegenden Studie bestand darin, einen erweiterten Investitionsbegriff zu entwickeln, der zukunftswirksame Ausgaben der öffentlichen Hand effizient erfasst. Im Vordergrund sollten dabei jene öffentlichen Ausgabearten stehen, die sich positiv auf die dauerhafte Leistungsfähigkeit der technischen öffentlichen Infrastruktur auswirken.

Im Vorfeld galt es jedoch zunächst, die Bedeutung des in vielerlei Zusammenhängen verwendeten Begriffs „Investition“ zu klären und die Unterschiede herauszuarbeiten. Dabei wurde zum einen zwischen privaten und öffentlichen Investitionen differenziert. Zum anderen erfolgte eine Abgrenzung der betriebswirtschaftlichen von der volkswirtschaftlichen Betrachtungsweise des Investitionsbegriffs. Darüber hinaus wurden die Unterschiede in der statistischen Erfassung einerseits gemäß der VGR und andererseits auf Basis der Finanzstatistik sowie in der haushaltsrechtlichen Abgrenzung gemäß kameraler und doppischer Rechnungslegung dargestellt.

All diesen Definitionen ist der Gegensatz von einerseits investiven zukunftsbezogenen und andererseits konsumtiven gegenwartsbezogenen öffentlichen Ausgaben inhärent. Kritiker dieser Abgrenzung weisen vor allem darauf hin, dass auch laufende Ausgaben einen Zukunftsbezug aufweisen können.

Diesem Kritikpunkt wird mit dem im Rahmen der vorliegenden Studie entwickelten Konzept der sog. infrastrukturbezogenen Ausgaben Rechnung getragen. Der Dualismus wird aufgebrochen, indem Ausgaben des laufenden Sachaufwands, die einen Infrastrukturbezug aufweisen, berücksichtigt werden. Hier ist neben den Miet- und Pachtausgaben vor allem der Unterhaltungsaufwand relevant. Dieser wird u. a. deshalb miteinbezogen, weil bei einer bereits gut ausgebauten Infrastruktur die Grenzproduktivität des Erhalts der bestehenden Infrastruktur erwiesenermaßen höher ist als bei einem Ausbau.

Neben der Produktivitätskomponente beinhaltet die Erweiterung aber auch eine Nachhaltigkeitskomponente, da eine hinreichende Pflege der bestehenden Infrastruktur (Infrastrukturvorsorge) die Nutzungsdauer verlängern kann, so dass Ersatzinvestitionen erst zu einem späteren Zeitpunkt erforderlich werden. Zudem erhöht sich für die Politik womöglich der Anreiz, stärker in den Erhalt der bestehenden Infrastruktur zu „investieren“, wenn diese Ausgaben als ebenso zukunftswirksam wie klassische Investitionen gelten und im Kontext einer Infrastrukturquote ähnlich öffentlichkeitswirksam wie Investitionsquoten ausgewiesen werden.

Die vorliegende Studie hat sich auf die infrastrukturbezogene Erweiterung fokussiert. Um ein vollständiges Bild der Zukunftswirksamkeit des öffentlichen Ausgabenbudgets zu erhalten, schlagen die Autoren vor, das infrastrukturbezogene Konzept durch humankapital- und ökologiebezogene Indikatoren zu ergänzen. Diese sind jedoch im Rahmen eines separaten Projektes zu entwickeln.

Die abschließende empirische Analyse hat gezeigt, dass die infrastrukturbezogene Erweiterung des Investitionsbegriffs auf den drei Gebietskörperschaftsebenen Bund, Länder und Gemeinden unterschiedlich hohe Effekte mit sich bringt. Während die Unterschiede zwischen den beiden betrachteten Konzepten auf Bundes- und Landesebene eher gering ausfallen, zeichnet die Erweiterung der investiven Ausgaben um die Ausgaben für die Unterhaltung unbeweglichen Vermögens auf der Ebene der Kommunen ein differenzierteres Bild von deren Investitionstätigkeit. Dies ist primär auf die Aufgabenverteilung im föderalen System in Deutschland zurückzuführen.

Grundsätzlich erhöhen sich durch die infrastrukturbezogene Erweiterung die zukunftswirksamen bzw. investiven Ausgaben der öffentlichen Hand. Die Entwicklung im vergangenen Jahrzehnt verlief jedoch bei beiden Konzepten ähnlich. Die Investitionen fallen mit Einbeziehung der Mieten und Pachten sowie des Unterhaltungsaufwands zwar höher aus, jedoch bleibt der Trend gleich.

Im darauffolgenden Ländervergleich, vorgenommen ausschließlich auf Grundlage des erweiterten Konzepts der infrastrukturbezogenen Ausgaben, fand eine Analyse der Zusammensetzung der infrastrukturbezogenen Ausgabearten jeweils separat für die Landes- und Kommunalebene eines Landes statt.

- Dabei ergaben sich auf Landesebene deutlich größere Unterschiede bezüglich der Ausgabenstruktur als auf der Ebene der Kommunen. Die Erweiterung hat deshalb je nach Land sehr unterschiedliche Auswirkungen auf die Höhe der Investitionsquoten. Aufgrund der Einbeziehung der Mieten und Pachten würden sich aber insbesondere für Rheinland-Pfalz, Hessen und Nordrhein-Westfalen die Investitionsquoten deutlicher erhöhen als in den anderen Ländern.

- Auf der kommunalen Ebene sind die Unterschiede in der Struktur der Ausgabearten dagegen deutlich schwächer ausgeprägt. Hier führt die Berücksichtigung des Unterhaltungsaufwands zwar zu einer mitunter deutlichen Erhöhung der Investitionsquoten; dies hat jedoch insgesamt keine nennenswerten Auswirkungen auf die Rangfolge und den Trend der kommunalen Investitionsquoten.

- Weiterhin ist auf der einen Seite ein deutliches Ost-West-Gefälle bezüglich aller Flächenländer erkennbar: So sind die infrastrukturbezogenen Ausgaben pro Einwohner in den ostdeutschen Ländern zwar noch höher, sie verzeichnen jedoch einen starken Rückgang, der die abschmelzenden Finanzmittel aus dem Solidarpakt II übersteigt.

- Auf der anderen Seite wird mit Blick auf die westdeutschen Flächenländer ein Nord-Süd-Gefälle sichtbar. Bayern, Baden-Württemberg und Hessen geben je Einwohner am meisten für ihre Infrastruktur aus. Dagegen fallen die entsprechenden Pro-Kopf-Ausgaben der anderen Länder wesentlich geringer aus.

# Literaturverzeichnis


Bardt, Hubertus, Michael Grömling und Michael Hüther. „Schwache Unternehmensinvestitionen in Deutschland? Diagnose und Therapie". *IW Policy Paper* 4. Köln 2015.

Barro, Robert. „Education and Economic Growth". *Annals of Economics and Finance* (14) 2 2013. 301–328.

Bundesregierung. *Perspektiven für Deutschland. Unsere Strategie für eine nachhaltige Entwicklung.* Berlin 2002.

Deutsche Bundesbank. „Zur Entwicklung der staatlichen Investitionsausgaben". *Monatsbericht* (61) 10 2009. 15–34.

Eberhard, Tobias. „Öffentliche Investitionsquote – Was wird abgebildet?". *DIW Roundup* 74 2015.

Expertenkommission *„Stärkung von Investitionen in Deutschland". Stärkung von Investitionen in Deutschland. Bericht der Expertenkommission im Auftrag des Bundesministers für Wirtschaft und Energie, Sigmar Gabriel.* Berlin 2015.

Hesse, Mario, und Tim Starke. „Kommunale Investitionen – Einfluss des Erfassungskonzepts". *Jahrbuch für öffentliche Finanzen 2015.* Hrsg. Martin Junkernheinrich, Stefan Korioth, Thomas Lenk, Henrik Scheller und Matthias Woisin. Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft 232. Berlin 2015. 393–404.

Kronenberger, Stefan. *Die Investitionen im Rahmen der Staatsausgaben.* Mannheim 1988.

Lenk, Thomas. *Gemeindefinanzbericht Sachsen 2008/2009. Kommunalfinanzen vor dem Absturz.* Dresden 2009.

Lenk, Thomas, und Mario Hesse. *Gemeindefinanzbericht 2014/2015. Unter Mitarbeit von Maike Kilian und Sylwia Plaza.* Dresden 2015.

Lenk, Thomas, Mario Hesse, Maike Kilian, Oliver Rottmann und Tim Starke. *Zukunftswirksame Ausgaben der öffentlichen Hand. Eine infrastrukturbezogene Erweiterung des öffentlichen Investitionsbegriffs.* Studie des Kompetenzzentrums Öffentliche Wirtschaft, Infrastruktur und Daseinsvorsorge e. V. an der Universität Leipzig im Auftrag der Bertelsmann Stiftung. Gütersloh 2016.

Lenk, Thomas, und Martina Kuntze. *Neuordnung der föderalen Finanzverfassung Deutschlands ab 2020 unter besonderer Berücksichtigung der Kommunen.* Gütersloh 2012.

Lindner, Fabian. „Privater Investitionsstau in Deutschland? Kein Mangel an Maschinen, aber an Nachfrage". *IMK Report 96 2014.*

Priewe, Jan, und Katja Rietzler. „Deutschlands nachlassende Investitionsdynamik 1991–2010. Ansatzpunkte für ein neues Wachstumsmodell". *WISO-Diskurs – Expertisen und Dokumentationen zur Wirtschafts- und Sozialpolitik.* Bonn 2010.

Schemmel, Lothar. „Staatsverschuldung und öffentliche Investitionen. Im ersten Schritt Schlupflöcher beseitigen – auf mittlere Sicht Kreditfinanzierung verbieten". *Schriften des Karl-Bräuer-Instituts des Bundes der Steuerzahler* 99 2006.

Thöne, Michael. „Wachstums- und nachhaltigkeitswirksame öffentliche Ausgaben („WNA"). Möglichkeiten der konzeptionellen Abgrenzung und quantitativen Erfassung. Forschungsauftrag 12/02 des Bundesministeriums der Finanzen". *FiFo-Berichte* 2 2005.

Thöne, Michael, und Frederic Krehl. *„Zukunftsinvestitionen". Empirische Befunde zur Wirkung öffentlicher Ausgaben auf inklusives Wachstum.* Hrsg. Bertelsmann Stiftung. Inklusives Wachstum für Deutschland 03/2015.

Vesper, Dieter. „Staatsverschuldung und öffentliche Investitionen. Studie im Auftrag der Hans-Böckler-Stiftung". *IMK Policy Brief* November 2007.

**Inclusive Growth**
www.bertelsmann-stiftung.de/inklusives-wachstum

**Blog: New Perspectives on Global Economic Dynamics**
http://ged-project.de/de

**Sustainable Governance Indicators**
www.sgi-network.org

**Twitter:** https://twitter.com/BertelsmannSt

**Facebook:** www.facebook.com/BertelsmannStiftung

## Unsere Ziele

„Inklusives Wachstum für Deutschland" ist eine Publikationsreihe aus dem Programm „Nachhaltig Wirtschaften" der Bertelsmann Stiftung. Deutschland geht es aktuell wirtschaftlich gut. Doch das Wachstum der letzten Jahre ist nicht inklusiv: Ungleichheiten zwischen Menschen, Generationen und Regionen nehmen zu. Um das Erfolgsmodell Soziale Marktwirtschaft fit für die Zukunft zu machen, muss neu über den Zusammenhang zwischen Wachstum und gesellschaftlicher Teilhabe nachgedacht werden. Die Reihe trägt mit Analysen, Konzepten und Empfehlungen zu dieser notwendigen Debatte bei.

Die Bertelsmann Stiftung engagiert sich in der Tradition ihres Gründers Reinhard Mohn für das Gemeinwohl. Sie versteht sich als Förderin des gesellschaftlichen Wandels und unterstützt das Ziel einer zukunftsfähigen Gesellschaft. Die Stiftung ist unabhängig und parteipolitisch neutral.

## Impressum

© 2016 Bertelsmann Stiftung
Bertelsmann Stiftung
Carl-Bertelsmann-Straße 256
33311 Gütersloh
Telefon +49 5241 81-0
www.bertelsmann-stiftung.de

**Verantwortlich**
Dr. Henrik Brinkmann

**Autoren**
Kompetenzzentrum öffentliche Wirtschaft, Infrastruktur und Daseinsfürsorge e. V., Leipzig:
Prof. Dr. Thomas Lenk,
Mario Hesse,
Maike Kilian,
Dr. Oliver Rottmann,
Tim Starke

**Gestaltung**
Dietlind Ehlers

**Bildnachweis**
Shutterstock /
Bildagentur Zoonar GmbH

ISSN 2365-8991

# Abstract

## zur Studie „Zukunftswirksame Ausgaben der öffentlichen Hand – eine infrastrukturbezogene Erweiterung des Investitionsbegriffs“


Öffentliche Investitionen gelten gemeinhin als Schlüssel zur Stimulierung von Wachstum und Wohlstand. Eine Vielzahl verschiedener Definitionen und Konzepte charakterisiert die Verwendung des Investitionsbegriffs. All diesen Definitionen ist der Gegensatz von einerseits investiven zukunftsbezogenen und andererseits konsumtiven gegenwartsbezogenen öffentlichen Ausgaben inhärent. Kritiker dieser Abgrenzung weisen jedoch darauf hin, dass auch laufende Ausgaben einen Zukunftsbezug aufweisen können. Dieser Gegensatz wird mit dem Konzept der sog. infrastrukturbezogenen Ausgaben aufgebrochen: Neben typisch investiven Ausgaben wie Sachinvestitionen und Investitionszuschüssen an den Privatsektor werden Ausgaben zur Unterhaltung unbeweglichen Vermögens sowie Mieten und Pachten hinzugerechnet, da diesen Ausgabeposten ebenfalls ein positiver Effekt auf die dauerhafte Leistungsfähigkeit der öffentlichen Infrastruktur unterstellt wird.

Aus dem empirischen Vergleich der beiden Konzepte geht hervor, dass die infrastrukturbezogene Erweiterung des Investitionsbegriffs vorrangig eine Niveauverschiebung bewirkt. Der rückläufige Trend der Investitionstätigkeit ändert sich jedoch nur unwesentlich, d. h., die abnehmenden traditionellen Investitionen werden nicht durch erhöhte Erhaltungsaufwendungen substituiert. Die Kritik am Rückgang der öffentlichen Investitionstätigkeit ist folglich auch in der erweiterten Perspektive aufrechtzuerhalten.

Beim Vergleich der infrastrukturbezogenen Investitionstätigkeit der Länder zeigt sich ein deutliches Ost-West-Gefälle: So sind die infrastrukturbezogenen Ausgaben pro Einwohner in den ostdeutschen Ländern höher als in den westdeutschen Flächenländern. Im Zeitverlauf ist allerdings ein starker Rückgang und damit eine Angleichung an die Entwicklung der westdeutschen Flächenländer zu beobachten, der auf die abnehmenden Finanzmittel aus dem Solidarpakt II zurückzuführen ist. Zusätzlich wird mit Blick auf die westdeutschen Flächenländer ein Nord-Süd-Gefälle sichtbar: Bayern, Baden-Württemberg und Hessen geben je Einwohner am meisten für ihre Infrastruktur aus, während in den nördlich gelegenen Ländern durchweg niedrigere Ausgaben vorliegen.

Public investment is broadly believed to be the key to growth and prosperity. References to “investment” itself entail a variety of definitions and concepts, each of which commonly differentiate between investment spending as a future-oriented concept and consumption spending as a present-focused concept. Critics of this distinction point out, however, that current spending may also have implications for the future. The concept of infrastructure-related spending renders this distinction obsolete. In addition to typical measures such as investment in tangible assets and investment subsidies for the private sector, infrastructure-related investment includes fixed asset maintenance as well as rental and leasing expenses because these things presumably strengthen the carrying capacity of public infrastructure.

A comparison of the empirical data for both approaches shows that applying the concept of infrastructure-related investment results in an increase in total investment. However, the downward trend in public investment changes only marginally; in other words, the decrease in traditional investment is not counterbalanced by increased spending on maintenance. Shrinking public investment can therefore also be criticized from a more comprehensive perspective.

The comparison of infrastructure-related spending on the level of the German Federal States shows a substantial “East-West gap.” Per capita infrastructure-related expenses are higher in the eastern Länder than they are in the western Länder (excluding city-states). But these rates are beginning to converge as rates in the eastern Länder have declined in recent years as a result of decreased funding from the second solidarity pact (Solidarpakt II). There is also a “North-South gap,” with Länder such as Bavaria, Baden-Württemberg and Hesse featuring the highest per capita infrastructure spending and the northern Länder showing consistently lower per capita spending levels.

**Adresse | Kontakt**

Bertelsmann Stiftung
Carl-Bertelsmann-Straße 256
33311 Gütersloh
Telefon +49 5241 81-0

Dr. Henrik Brinkmann
Project Manager, Programm Nachhaltig Wirtschaften
Telefon +49 5241 81-81567
henrik.brinkmann@bertelsmann-stiftung.de

www.bertelsmann-stiftung.de

BertelsmannStiftung