

Wachstums- und nachhaltigkeitswirksame öffentliche Ausgaben („WNA“)

Von Michael Thöne, Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut an der Universität zu Köln. Der Artikel gibt die persönliche Meinung des Autors wieder. Es handelt sich um die Kurzfassung eines Forschungsauftrages im Auftrag des Bundesministeriums der Finanzen.

1	Qualitative Konsolidierung	73
2	Das Problem: Öffentliche Investitionsausgaben als Qualitätsindikator	73
3	Die Alternative zu den Investitionen: Das WNA-Budget als Qualitätsindikator	76
4	Die Entwicklung der WNA-Budgets bis 1995	76
5	Strukturbruch mit Kindergeldreform	78
6	Behandlung der „über das Steuersystem getätigten Ausgaben“	78
7	Das WNA-Budget als Teil einer nachhaltigkeitsorientierten Analyse der Finanzpolitik	79

1 Qualitative Konsolidierung

Bei den unumgänglichen quantitativen Konsolidierungsschritten, die viele europäische Volkswirtschaften – darunter auch Deutschland – zur langfristigen Einhaltung des Stabilitäts- und Wachstumspaktes noch vorangehen müssen, sollten qualitative Aspekte staatlicher Ausgabenpolitik nicht unbeachtet bleiben. Andernfalls droht das Risiko, mit quantitativen Konsolidierungsschritten – zufällig oder in falsch verstandener „Gleichbehandlung“ oder wegen der relativ schwächsten „Gegenwehr“ – diejenigen Ausgabenbereiche besonders hart zu treffen, von denen eine positive Wirkung auf Wachstum und nachhaltige Entwicklung ausgeht.

Eine solche Folge wäre nicht nur hinsichtlich der Wachstums- und Nachhaltigkeitsziele kontra-

produktiv. Wenn Sparpolitik bei den wachstumswirksamen Ausgaben besonders große Einschnitte vornimmt, läuft sie Gefahr, über eine abnehmende „Refinanzierung“ mittelbar auch die quantitative Konsolidierung selbst zu erschweren. In diesem Sinne hat auch der Europäische Rat mit der „Lissabon-Strategie“ (2000) unter anderem die stärkere Berücksichtigung qualitativer Elemente in den mitgliedstaatlichen Maßnahmen zur Defizitreduktion beschlossen.

Über dem Forschungsvorhaben „Wachstums- und nachhaltigkeitswirksame öffentliche Ausgaben“ steht die erkenntnisleitende Fragestellung, ob, wie und mit welcher Präzision sich die Bereiche staatlicher Ausgabenaktivitäten, für die eine positive Korrelation mit Wirtschaftswachstum und nachhaltiger Entwicklung angenommen werden kann, von solchen Ausgaben abgrenzen lassen, die neutral oder negativ auf Wachstum und Nachhaltigkeit wirken. Ziel der Arbeiten war es u. a., einen Indikator für „zukunfts wirksame“ Ausgaben zu erarbeiten, der diesen Zweck besser erfüllt als der traditionell genutzte Maßstab, die öffentlichen Investitionsausgaben.

2 Das Problem: Öffentliche Investitionsausgaben als Qualitätsindikator

Wenn es um die Zukunftswirkung staatlicher Ausgaben geht, gelten in der öffentlichen Wahrnehmung die staatlichen Investitionen oft noch geradezu als Synonym für zukunfts wirksame, vorsorgende Politik. Umgekehrt haftet staatlichen Konsumausgaben als „Gegenwartsausgaben“ der Ruch des Egoistischen und Verschwenderischen an.

Der hergebrachte Dualismus von investiven und konsumtiven Ausgaben ist indessen – von beiden Seiten betrachtet – unbefriedigend, wenn es um die tatsächlichen, empirisch beobachteten Wirkungen öffentlicher Ausgaben geht: (a) Weitaus nicht alles, was statistisch unter den öffentlichen

Investitionen erfasst wird, kann auch als im volkswirtschaftlichen Sinne produktive Investition gelten. (b) Umgekehrt erbringen einige Arten konsumtiver Ausgaben zum Teil wichtige volkswirtschaftliche Vorsorge- und Zukunftsleistungen.

(a) Die Produktivität öffentlicher Investitionen im Zweifel

Staatliche Investitionen spielen in der ökonomischen Theorie keine eigenständige Rolle. Wohlfahrtstheoretisch lassen sich öffentliche Ausgaben dort am besten rechtfertigen, wo Marktversagen auftritt oder der Marktmechanismus allokativer Defizite aufweist, wo also staatliche Leistungen auch öffentliche Güter i. e. S. sind. Es sind immer diese öffentlichen Güter bzw. Aufgaben, die im Vordergrund der Betrachtung stehen. In welchem Verhältnis bei der Produktion öffentlicher Güter Investitionen und andere Produktionsfaktoren eingesetzt werden, ist demgegenüber nachrangig. Die Rolle von öffentlichen Investitionen ergibt sich also erst aufgrund (produktions-) technischer Bedingungen.



Die großen Netzinfrastrukturen im Verkehrs-, Versorgungs- und Fernmeldewesen erklären die traditionelle Assoziation öffentlicher Investitionen mit positiven Wachstumswirkungen: Infrastrukturleistungen gehen als essenzielle Vorleistungen in den volkswirtschaftlichen Produktionsprozess ein; sie erhöhen mittelbar die Effizienz der von den Unternehmen getätigten, privaten Investitionen. Dass diese Infrastrukturleistungen leicht mit den Infrastrukturinvestitionen gleichgesetzt werden, ist bei einer derart kapitalintensiven Staatstätigkeit nahe liegend. Gleichwohl ist es auch hier die öffentliche Bereitstellung von Infrastrukturleistungen, die posi-

tive Externalitäten mit sich bringt. Wie bei jedem anderen öffentlichen Gut besteht auch bei Infrastrukturinvestitionen Komplementarität zu den laufenden Ausgaben für Instandhaltung und Pflege: Straßen, die nicht sicher, frei, sauber und beleuchtet gehalten werden, büßen schnell ihren volkswirtschaftlich wertvollen Vorleistungscharakter ein.

Dort, wo öffentliche Investitionen einen Beitrag zur Produktion öffentlicher Güter oder zur Entstehung positiver externer Effekte leisten, kann aus Sicht der Theorie eine hohe Wachstumswirkung erwartet werden. Diese Bereiche decken jedoch nur einen Teil der gesamten staatlichen Investitionsausgaben ab. So wird der sehr weite Investitionsbegriff nach § 10 HGrG/§ 13 BHO schon seit langem als Konglomerat unterschiedlicher Finanz- und Vermögensvorgänge kritisiert, die in der Summe allenfalls eine sehr schwache Verbindung zum langfristigen gesamtwirtschaftlichen Wachstum haben können. In der Aufgliederung dieser „investiven Ausgaben“ nach ökonomischen Arten (d. h. im haushaltsrechtlichen Gruppierungsplan) haben beim Bund und bei den Ländern Finanzierungshilfen gegenüber den eigenen Sachinvestitionen das große Übergewicht.

Auch mit Blick auf Verteilung nach Aufgabenbereichen (d. h. im haushaltsrechtlichen Funktionsplan) zeigt sich, dass die Infrastrukturbereiche den geringeren Teil der gesamten staatlichen Investitionsausgaben ausmachen. So hatte der Aufgabenbereich „Verkehr und Nachrichtenwesen“, in dem das Gros der staatlichen Infrastrukturausgaben verbucht wird, im Jahr 2000 beispielsweise einen Anteil von nur 30,7% an den Sachinvestitionen des öffentlichen Gesamthaushalts. Dieser Anteil lag auch in früheren Jahren nicht wesentlich höher, er bewegt sich im letzten Vierteljahrhundert stetig in einem Bereich zwischen einem guten Viertel und einem knappen Drittel der gesamten Sachinvestitionen.

Die primäre Überprüfung der Eignung der öffentlichen Investitionsausgaben als Indikator für

die positiven Wachstumswirkungen öffentlicher Ausgaben erfolgte in der Auswertung zahlreicher empirischer Studien zu dieser Frage. Dieses Survey bestätigt, dass größere Wachstumseffekte i. d. R. nur von Investitionen in Infrastrukturen (vor allem Verkehr, Versorgung und Kommunikation) erwartet werden können. Aber auch hier bestätigt sich in Volkswirtschaften mit gut ausgebauten Infrastrukturen das Gesetz vom abnehmenden Grenzertrag. Folglich verspricht die Pflege und Instandhaltung der großen Infrastrukturen weiterhin hohe gesamtwirtschaftliche Produktivitätseffekte. Sehr viel kritischer stellt sich in den westlichen Industrieländern der weitere Ausbau der Infrastrukturen durch Neuinvestitionen dar.

Zugleich zeigt das Survey empirischer Arbeiten aber auch deutlich, dass nicht ausschließlich diese speziellen staatlichen Investitionen positive Wachstums- und Zukunftswirkung mit sich bringen. Eine Konzentration ausschließlich auf Investitionen würde folglich ein falsches, weil partielles Bild liefern.

(b) Die Zukunftswirkungen anderer Staatsausgaben in der empirischen Forschung

Die ausgewerteten Studien zeigen, dass auch viele konsumtive Ausgaben wichtige Vorsorge- und Zukunftsleistungen erbringen können. Vor allem bestätigt sich die hohe volkswirtschaftliche Bedeutung von Humankapital-„Investitionen“, insbesondere im Bildungssektor. Hier, wie auch bei anderen wachstums- und nachhaltigkeitswirksamen Ausgaben, gilt jedoch die Einschränkung, dass die positiven Wirkungen primär für staatliche Aktivitäten in diesem Feld, nicht für Ausgaben festgestellt werden. Dass mit mehr Ausgaben in einem zukunftssträchtigen Feld nicht automatisch auch eine höhere Leistung einhergeht, ist unmittelbar einsichtig. Entsprechend umsichtig sind Inputdaten – die Ausgaben in einem WNA-Bereich – zu interpretieren, wenn es auf der Wirkungsseite um den Output, z. B. die Qualität der schulischen Ausbildung, geht.

In den Industriestaaten gelten Forschungs- und Entwicklungsaktivitäten generell als einer der zentralen Schlüssel zu hohem und anhaltendem Wirtschaftswachstum. Ob dies auch für staatliche FuE-Aktivitäten (und -Ausgaben) gilt, ist dagegen sehr umstritten. Die empirische Forschung stellt hier die Frage, ob öffentliche FuE-Ausgaben substitutiv oder komplementär zu privaten FuE-Ausgaben sind. Nur im letzteren Fall kann staatliche bzw. staatlich geförderte Forschung und Entwicklung als wachstumswirksam angesehen werden, weil sie in Bereiche vordringt, wo private FuE wegen positiver Externalitäten nicht durchgeführt wird, oder weil sie Lokomotivfunktion übernimmt und weitere private FuE anregt. Die Empirie ist in dieser Frage sehr heterogen, die meisten Studien weisen auf Komplementarität hin, sehr viele aber auch auf Substitutionalität. Insofern kann man gegenwärtig zusammenfassend von zwar positiven, aber schwachen Belegen zur Wachstumswirkung staatlicher FuE-Ausgaben sprechen.

Die vergleichsweise geringe Arbeitsmobilisierung gilt als einer der zentralen Gründe für die aktuellen Wachstumsdivergenzen zwischen den USA/Ozeanien einerseits und Kontinentaleuropa/ Japan andererseits. Der geringere Grad der Arbeitsmobilisierung in Europa liegt teilweise an kürzeren Arbeitszeiten, teilweise aber auch daran, dass insgesamt weniger Personen am Arbeitsmarkt teilnehmen bzw. eine Teilnahme suchen. In Europa haben frühzeitige Rentenzugänge zugenommen; in einigen Ländern haben zudem Frauen weiterhin unzureichende Anreize und Möglichkeiten, ein langfristiges Erwerbsleben mit ihrem Familienleben in Einklang zu bringen. Aktive Arbeitsmarktpolitik kann hier nur einer von mehreren Bausteinen einer Politik zur stärkeren Mobilisierung des Faktors Arbeit und damit zur mittelbaren Wachstumssteigerung sein. Entsprechend wird daher von der flankierenden Wirkung der aktiven Arbeitsmarktpolitik ausgegangen.

Die Erhöhung der Erwerbsquoten ist nicht nur aus Sicht des Wirtschaftswachstums, sondern ebenfalls mit Blick auf die sozial nachhaltige Entwicklung von Bedeutung, wo sie auch Beiträge zu gleichstellungs- und familienpolitischen Zielen leistet. Ausgabenpolitisch sind es in erster Linie Maßnahmen im Bereich der vorschulischen Kinderbetreuung, welche signifikant positiven Einfluss auf das Arbeitsangebot von Frauen haben.

Staatliche Ausgaben zur Gesundheitsförderung gelten ebenfalls als traditionelle Humankapitalinvestitionen, die dem Wirtschaftswachstum förderlich sind. Zugleich sind Erhalt und Pflege der Gesundheit hohe Prioritäten sozial nachhaltiger Politik. Zum Zusammenhang von Gesundheitsausgaben und Wirtschaftswachstum konzentriert sich die empirische Forschung in jüngerer Zeit allerdings vermehrt auf die Frage nach der Richtung der Ursache-Wirkungs-Beziehung. Während für Entwicklungs- und Schwellenländer die wachstumsfördernde Wirkung einer guten medizinischen Versorgung empirisch klar zu zeigen ist, spricht man in den reichen westlichen Industriestaaten mitunter von „umgekehrter Kausalität“: Das mit Wirtschaftswachstum steigende Einkommen ermöglicht es den Menschen, mehr Geld für ihre Gesundheit auszugeben. Diese ersten empirischen Hinweise sollten zwar Anlass zu erhöhter Wachsamkeit geben; sie sind aber derzeit noch kein hinreichender Grund, Gesundheitsausgaben nicht zu den nachhaltigkeitswirksamen Ausgaben zu zählen.

3 Die Alternative zu den Investitionen: Das WNA-Budget als Qualitätsindikator

Auf diesen Befunden aufbauend wird anstelle der Investitionen die Summe der – zumeist auch empirisch – wachstums- und nachhaltigkeitswirksamen Ausgaben (WNA) als Alternative zu den Investitionsausgaben präsentiert. Basierend auf einem engen, rein als intergenerative Vorsorgeethik verstandenen Nachhaltigkeitsbegriff wer-

den Ausgaben in folgenden funktionalen Bereichen in das „WNA-Budget“ aufgenommen:

- Schulwesen (einschließlich Kindergärten und Auslandsschulen),
- Hochschulen und sonstiges Bildungswesen (einschließlich Förderung von Schülern und Studierenden),
- Wissenschaft und FuE außerhalb der Hochschulen,
- Familienpolitische Maßnahmen (Kindergeld, Mutterschutz, Kinderbetreuung u. dergl.),
- aktive Arbeitsmarktpolitik,
- Einrichtungen und Maßnahmen des Gesundheitswesens,
- Umwelt- und Naturschutz (einschließlich Reaktorsicherheit und kommunale Entsorgungsmaßnahmen),
- Förderung erneuerbarer Energien.

Zudem werden die Ausgaben für Infrastrukturleistungen im Verkehrs- und Nachrichtenwesen berücksichtigt.

In der Langfassung der Studie werden drei alternative Formulierungen eines WNA-Budgets vorgestellt. Davon ist die „rein funktionale“ Ausprägung am besten geeignet, die empirischen Befunde zu den Zukunftswirkungen staatlicher Ausgabenpolitik ohne größere Reibungsverluste in einem Indikator umzusetzen. In der funktionalen Fassung wird auf die eigenständige Berücksichtigung der allgemeinen staatlichen Investitionen gänzlich verzichtet. An deren Stelle treten die genannten Infrastrukturleistungen im Verkehrs- und Telekommunikationsbereich. Damit ist es auch möglich, ein WNA-Budget allein auf der Basis eines Funktionenplans zu erstellen. (Die beiden Alternativen benötigen zudem den Querschnitt mit dem Gruppierungsplan.)

4 Die Entwicklung der WNA-Budgets bis 1995

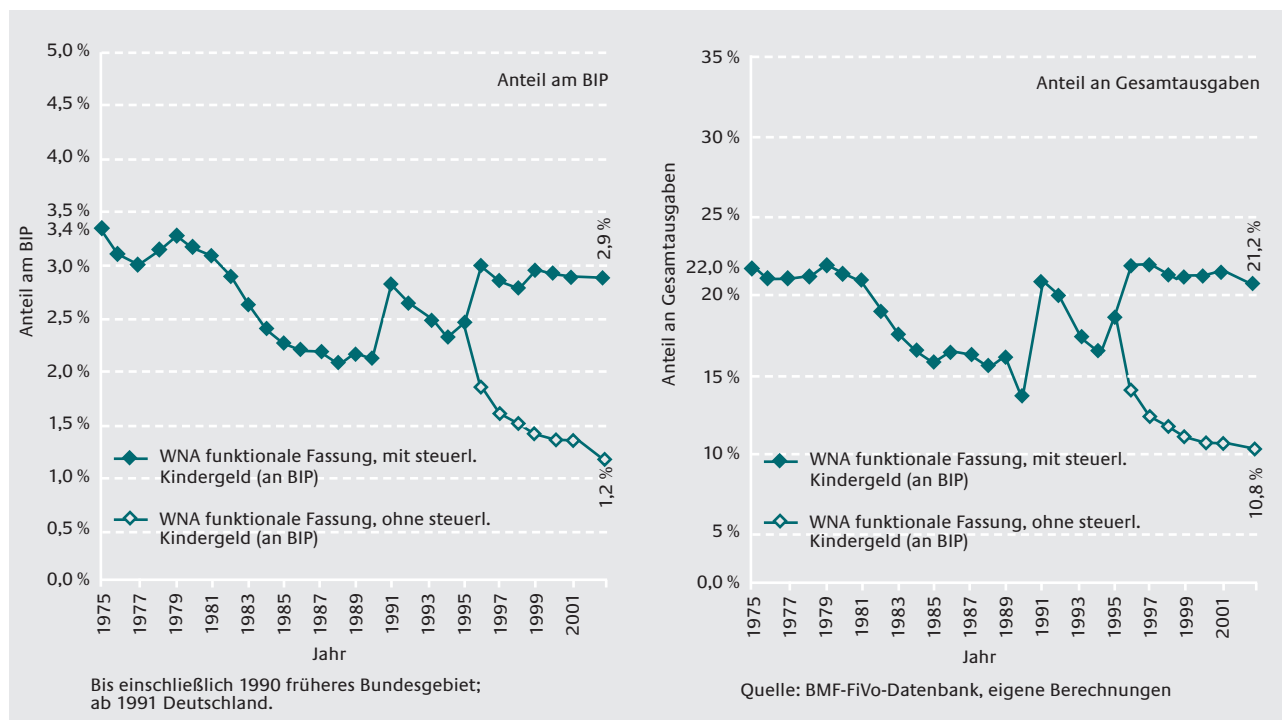
Beispielhafte Rechnungen der WNA-Budgets wurden jeweils ab 1975 für den Bundeshaushalt

und für den konsolidierten öffentlichen Gesamthaushalt durchgeführt.

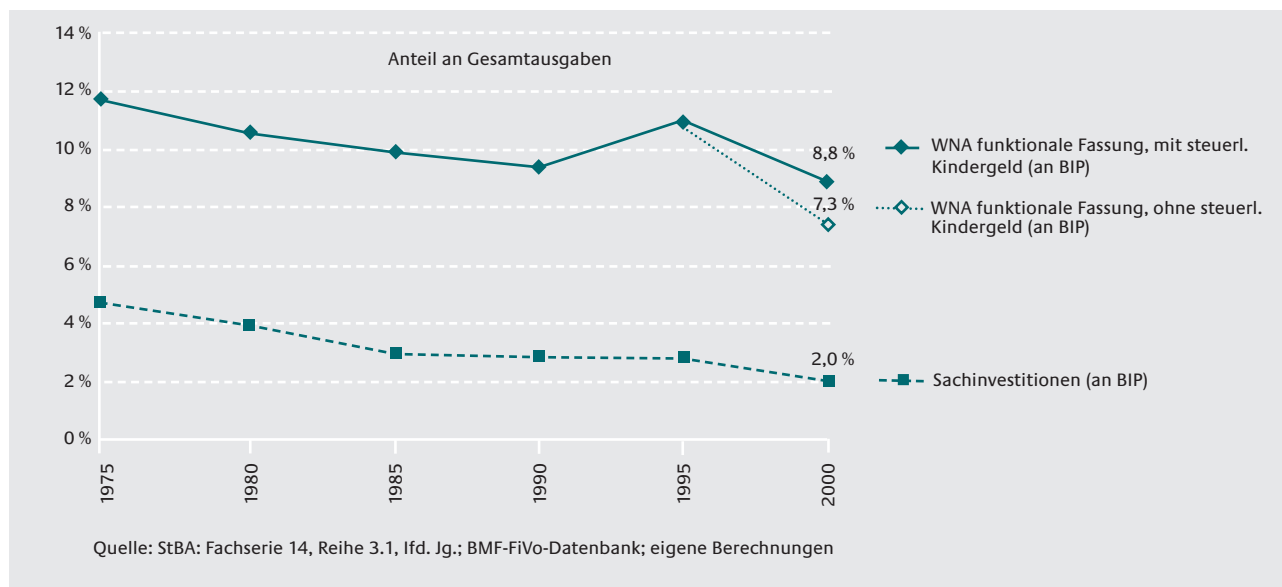
Die Anteilsquoten der WNA am Bruttoinlandsprodukt und an den jeweiligen Gesamtaus-

gaben zeigen im Trend eine ähnliche Entwicklung wie die staatlichen Investitionsausgaben: Von jeweils hohem Niveau in den siebziger Jahren kommend, stagnieren oder sinken die wachstums- und nachhaltigkeitswirksamen

WNA-Budget Bund in funktionaler Abgrenzung - 1975-2002



WNA-Gesamtstaat in funktionaler Abgrenzung - 1975-2002



Ausgaben im Laufe der achtziger Jahre, um dann mit der deutschen Vereinigung (und der Einbeziehung der neuen Länder in die Rechnungen) eine Niveauverschiebung nach oben zu erleben.

Im Jahr 1995 umfasste das rein funktional abgegrenzte WNA-Budget des Bundes 2,5 % des Bruttoinlandsprodukts (BIP) bzw. 19 % der Bundesausgaben. Im konsolidierten Haushalt des Gesamtstaats (inkl. Bund) im selben Jahr hatte das WNA-Budget einen Anteil von 10,9 % am Bruttoinlandsprodukt; der WNA-Anteil an den staatlichen Gesamtausgaben betrug 20,6 %.

Der Umstand, dass die wachstums- und nachhaltigkeitswirksamen Ausgaben des Bundes unterdurchschnittlich sind, kann nicht überraschen: Das Gros der Bildungsausgaben liegt bei den Ländern, die meisten Infrastrukturinvestitionen erfolgen auf kommunaler Ebene. Vor diesem Hintergrund ist es eher bemerkenswert, dass die WNA-Gesamtausgaben-Quote des Bundes in 1995 so wenig unterhalb der Quote für den öffentlichen Gesamthaushalt liegt.

5 Strukturbruch mit Kindergeldreform

Eine Besonderheit prägt den Übergang von 1995 auf 1996. Sie erschwert den Längsschnittvergleich über diesen Jahreswechsel hinweg: Bis einschließlich 1995 wurde das Kindergeld als direkter, ausgabenseitiger Zuschuss gezahlt. Seit dem Jahressteuergesetz 1996 wird es primär als einkommensunabhängige Steuervergütung erstattet. An die Stelle der nachhaltigkeitswirksamen Staatsausgabe ist ein – natürlich gleichermaßen nachhaltigkeitswirksamer – Einnahmenverzicht getreten. Allerdings wird der Einnahmenverzicht nicht mehr im WNA-Budget verbucht, das auf direkte Ausgaben beschränkt ist. Die quantitativen Auswirkungen sind enorm: Im letzten Jahr vor der Reform betrug die Bundesausgaben für das Kindergeld umgerechnet 10,5 Mrd. €, was einem Anteil von rund 23 % des (funktional abgegrenz-

ten) WNA-Budgets in diesem Jahr entsprach. Im Jahr nach der Reform sind noch direkte Kindergeldausgaben in Höhe von 419 Mio. € in der Haushaltsrechnung des Bundes verbucht. Der ausgabenseitige Anteil des Kindergeldes ist bis 2002 auf 110 Mio. € gesunken. Zugleich ist das über die Einkommensteuer vergütete Kindergeld auf 34,6 Mrd. € gestiegen.

Dieser Systemwechsel ist verantwortlich dafür, dass die auf direkte Ausgaben beschränkten WNA-Budgets aktueller Jahre nicht unmittelbar mehr mit denen aus der Zeit vor 1996 verglichen werden können. Betrachtet man das rein funktional abgegrenzte WNA-Budget des Bundes, so hatte es im Jahr 2002 nur noch einen Anteil von 1,2 % am BIP (= 10,3 % der Bundesausgaben; siehe Abbildung). In der kurzen Frist ist hier ein Abwärtstrend zu beobachten: 1996, im ersten Jahr der Kindergeldumstellung, betrug diese Quote noch 1,8 % am BIP.

Würde man nun das mit der Einkommensteuer vergütete Kindergeld in das WNA-Budget (und in die Gesamtausgaben) aufnehmen, sähe die Bilanz für den Bund ganz anders aus: Im Jahr 2002 hätte ein solches WNA-Budget einen Anteil von 2,9 % am BIP. Dabei ist der Anteil der Kindergeld-Steuervergütung, welcher der verfassungsrechtlich gebotenen Freistellung des Existenzminimums der Kinder dient, allerdings nicht zum Abzug gebracht.

6 Behandlung der „über das Steuersystem getätigten Ausgaben“

Auch wenn das über die Einkommensteuer vergütete Kindergeld sehr starken „Ausgabencharakter“ hat, wird es aus systematischen Gründen nicht in das WNA-Budget aufgenommen. Wenn man diese über das Steuersystem getätigte Ausgabe zu den regulären Ausgaben hinzuzählte, müssten konsequenterweise auch alle anderen „tax expenditures“ einbezogen werden. Solche über das Steuersystem getätigten Ausgaben

fallweise den regulären Ausgaben- und WNA-Budget zuzurechnen – womöglich nur, wenn sie als wachstums- und nachhaltigkeitswirksam angesehen werden –, verbietet sich.

Stattdessen sollten diese steuerlichen Ausgaben systematisch erfasst werden. Nicht nur mit Blick auf die wachstums- und nachhaltigkeitswirksamen Ausgaben böte das eine wertvolle Ergänzung der Budgetinformationen. Unabhängig



davon, ob es sich nun um WNA handelt oder nicht, schließt eine systematische Aufstellung der „steuerlichen Ausgaben“ eine Lücke in haushaltspolitischen Diskussionen und ermöglicht ausgewogenere Entscheidungen in der finanzpolitischen Instrumentenwahl, aber auch in der Umsetzung von Konsolidierungszielen und in der Subventionskontrolle. Auch die OECD empfiehlt in ihren „Best Practices für Budget Transparency“ die Aufstellung jährlicher „tax expenditure budgets“.

7 Das WNA-Budget als Teil einer nachhaltigkeitsorientierten Analyse der Finanzpolitik

Das WNA-Budget umfasst diejenigen staatliche Ausgaben, von denen man auf der Basis der aktuellen empirischen Forschung annehmen kann, dass sie das langfristige Wachstumspoten-

zial und die über das Ausgabenbudget ansteuerbaren Aspekte nachhaltig zukunftsverträglicher Entwicklung positiv beeinflussen. Das ist der zentrale Vorteil der WNA-Budgets gegenüber der Summe der staatlichen Investitionen. Diese sind – gleich in welcher statistischen Abgrenzung – nicht bzw. nicht mehr geeignet, als Indikator für die Zukunftsorientierung und Vorsorgequalität einer Finanzpolitik zu dienen.

Will man das WNA-Budget in diesem Sinne als besseren Indikator für die „Qualität“ einer Ausgabenpolitik nutzen, sollten dabei seine methodischen Grenzen nicht aus dem Auge verloren werden. Die beiden wesentlichen Einschränkungen teilt das WNA-Budget mit den öffentlichen Investitionen. Neben der erwähnten, aktuell noch notwendigen Konzentration auf direkte Ausgaben ist dies vor allem die Input-Orientierung des Ansatzes. Aus der Vogelperspektive dieser Budgetanalyse kann über die Effizienz, mit der die einzelnen wachstums- und nachhaltigkeitswirksamen Aufgaben erfüllt werden, kein Bild gewonnen werden. Das WNA-Budget betrachtet immer nur, wie viele Mittel in die Produktion einer Leistung „hineingesteckt“ werden.

Insofern kann der Ansatz, wachstums- und nachhaltigkeitswirksame Ausgaben zu identifizieren und im Rahmen des WNA-Budgets als Indikator zu nutzen, nur ein Baustein einer insgesamt breiter angelegten Strategie zur Stärkung der Nachhaltigkeit der Finanzpolitik sein. Wichtige weitere Elemente sind Tragfähigkeitsanalysen der Staatsverschuldung, die Berücksichtigung der Nachhaltigkeitseffekte der steuerlichen Einnahmenseite und die Etablierung des kaufmännischen Rechnungswesens (Accrual Accounting) in der öffentlichen Finanzwirtschaft.