

Wachstums- und nachhaltigkeitswirksame öffentliche Ausgaben („WNA“)

Michael Thöne

unter Mitarbeit von Julia Röhl

Zu den FiFo-Berichten

Mit den FiFo-Berichten werden Studien und Gutachten aus der Arbeit des Finanzwissenschaftlichen Forschungsinstituts an der Universität zu Köln in elektronischer Form vorgelegt. Die Reihe erscheint erstmals im Jahr 2005.

FiFo-Berichte zeigen in der Regel monographischen Charakter. Die Reihe umfasst vor allem aktuelle Studien. Es werden hier aber auch ältere Studien veröffentlicht, die zuvor nicht oder nicht in angemessener Form publiziert werden konnten.

About FiFo-Reports

In the new "Reports" FiFo, the Research Institute within the Cologne Center for Public Economics, publishes many of its studies in electronic format. FiFo-Reports start appearing in 2005.

Usually, FiFo-Reports are monographs that feature current work. Yet, also older studies will be reprinted here, especially when they could not be published in an appropriate way before.

Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut an der Universität zu Köln

Adresse/address:

Zülpicher Straße 182
D-50937 Köln

Tel. (0)221 – 42 69 79

www.fifo-koeln.de

Postanschrift/postal address

Postfach 420 520
D-50899 Köln

Fax. (0)221 – 42 53 23

ISSN 1860-6679

Das FiFo Köln wird rechtlich und wirtschaftlich von der Gesellschaft zur Förderung der finanzwissenschaftlichen Forschung e.V., Köln, getragen. Urheber- und Verwertungsrechte des vorliegenden FiFo-Berichts liegen bei der Gesellschaft zur Förderung der finanzwissenschaftlichen Forschung.

Von den Autoren dieses Berichts vertretene Auffassungen spiegeln nicht notwendigerweise die Ansichten der Trägergesellschaft oder ihrer Organe wider.

Dieser Bericht kann kostenlos unter www.fifo-koeln.de oder <http://kups.ub.uni-koeln.de/> heruntergeladen werden.

Die Wiedergabe zu erzieherischen, wissenschaftlichen und anderen nicht-kommerziellen Zwecken ist nur gestattet, wenn die Quelle angegeben wird.

Alle Rechte vorbehalten.

© Gesellschaft zur Förderung der finanzwissenschaftlichen Forschung e.V., Köln, 2005.

The Cologne-based Gesellschaft zur Förderung der finanzwissenschaftlichen Forschung e. V. (Society for the Advancement of Research in Public Finance) serves as the legal subject and financial agent of FiFo Köln. Thereby, the copyrights of this report pertain to the Gesellschaft.

The views expressed in this report do not necessarily reflect those of the Gesellschaft zur Förderung der finanzwissenschaftlichen Forschung or any of its bodies.

This report can be downloaded without charge from: www.fifo-koeln.de or <http://kups.ub.uni-koeln.de/>.

Reproduction for educational and non-commercial purposes is permitted provided that the source is acknowledged.

All rights reserved.

Wachstums- und nachhaltigkeitswirksame öffentliche Ausgaben („WNA“)

Möglichkeiten der konzeptionellen Abgrenzung und
quantitativen Erfassung

Forschungsauftrag 12/02
des Bundesministeriums der Finanzen

Endfassung (abgeschlossen im April 2004)

Michael Thöne*

unter Mitarbeit von Julia Röhl**

* Geschäftsführer des Finanzwissenschaftlichen Forschungsinstituts an der Universität zu Köln.
thoene@fiffo-koeln.de.

** UGS - The PLM Company (Human Resources), vormals wissenschaftliche Hilfskraft am Finanzwissenschaftlichen Forschungsinstitut Köln.

Zusammenfassung

Wachstums- und nachhaltigkeitswirksame öffentliche Ausgaben (WNA)

Bei den quantitativen Konsolidierungsschritten, die viele Mitgliedstaaten der europäischen Währungsunion noch vornehmen müssen, sollten qualitative Aspekte staatlicher Ausgabenpolitik nicht unbeachtet bleiben. Andernfalls droht das Risiko, diejenigen Bereiche besonders hart zu treffen, von denen eine positive Wirkung auf Wachstum und nachhaltige Entwicklung ausgeht.

Im WNA-Projekt wurde untersucht, 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. Im Ergebnis wird für Deutschland ein praktikabler Indikator entwickelt, der zukunfts-wirksame Ausgaben besser erfasst als der traditionell genutzte Maßstab, die öffentlichen Investitionsausgaben,

Schlagworte:

Qualität der Finanzpolitik, staatliche Investitionen, Wachstum

JEL-Classification: H50, O40

Abstract

Public Expenditure for Growth and Sustainable Development (PEGS)

With EMU, fiscal stabilisers at the national level play a greater role in the adjustment to asymmetric shocks and in supporting monetary policy. This calls, among other steps, for further consolidation of government expenditure in many EU-Member States. Yet, consolidation policy must not concentrate on *quantitative* issues alone, it should take *qualitative* aspects of expenditure policy into account as well. Here, public expenses with a high 'quality' are those which improve economic growth and sustainable development.

In the PEGS-project, we studied if and how public expenditure with a positive correlation with growth and sustainable development can be separated from public spending with no or negative impact on these objectives. We develop an indicator of expenditure quality for Germany which is more informative, but still can be handled as easily as the traditional indicator, public investment expenditure.

Keywords:

quality of public finances, public investment, growth.

Inhalt

1	Einleitung	9
2	Dimensionen der Nachhaltigkeit aus ausgabenpolitischer Perspektive	12
2.1	Der Nutzen der Unterscheidung gegenwarts- und zukunftswirksamer Staatsausgaben	12
2.2	Der Ausgangspunkt: Staatliche Investitionen	16
2.2.1	Die ökonomische Ratio öffentlicher Investitionen	17
2.2.2	Grundlegende Fragen zu Abgrenzung und potenzieller Wirkung öffentlicher Investitionen	20
2.2.3	Öffentliche Investitionen in Deutschland	29
2.3	Wachstums- und nachhaltigkeitswirksame Ausgaben – Annäherung an ein Untersuchungsobjekt	34
2.3.1	Wachstum	35
2.3.2	Weitere Dimensionen der Nachhaltigkeit in ausgabenpolitischer Perspektive	36
3	Wachstums- und nachhaltigkeitswirksame Ausgaben – Empirische Befunde	41
3.1	Methodische Vorbemerkungen	41
3.2	Die Wirkung von Staatsausgaben auf das Wirtschaftswachstum	43
3.2.1	Sachkapitalinvestitionen	46
3.2.2	Bildung	49
3.2.3	Forschung und Entwicklung	52
3.2.4	Aktive Arbeitsmarktpolitik	55
3.3	Die Wirkung von Staatsausgaben in den ausgewählten Dimensionen sozialer Nachhaltigkeit	56
3.3.1	Familien- und Gleichstellungspolitik	56
3.3.2	Gesundheitspolitik	61
3.4	Die Wirkung von Staatsausgaben auf ökologische Nachhaltigkeit	63
4	Umsetzung eines WNA-Budgets am Beispiel Deutschland	64
4.1	Grundlegende Entscheidungen	64
4.2	Leitlinien und Grenzen in der Umsetzung des WNA-Budgets	66
4.2.1	Nur direkte Ausgaben	66
4.2.2	Nur Inputs	69
4.2.3	Nur bestehende Klassifikationen	70
4.2.4	Top-Down nur bis zu den Funktionen	73
4.2.5	Aggregation des WNA-Budgets über alle Nachhaltigkeitsdimensionen	75
4.3	Elemente des WNA-Budgets	75
4.4	Kombinationen des WNA-Budgets	83
4.5	Die WNA des Bundes	88
4.5.1	Kombinationen des WNA-Budgets	88
4.5.2	Die Zusammensetzung des WNA-Budgets	92
4.6	WNA des Gesamtstaats	96
4.7	WNA der Länder und Kommunen	100
4.7.1	Die Entwicklung des WNA-Budgets der Länder	101
4.7.2	Die Entwicklung des WNA-Budgets der Gemeinden und Gemeindeverbände	103
5	Zusammenfassung und Ausblick	107
	Literaturverzeichnis	111
	Anhang A: Das WNA-Budget in der internationalen Funktionenklassifizierung	120
	Anhang B: Das WNA-Budget in der internationalen Erprobung	123

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Illustration des Zusammenhang bestimmter Kategorien öffentlicher Ausgabenkategorien und wirtschaftlicher Effizienz	13
Abbildung 2:	Investive Ausgaben des Bundes in verschiedenen Abgrenzungen	29
Abbildung 3:	Investive Ausgaben der Länder in verschiedenen Abgrenzungen	30
Abbildung 4:	Investive Ausgaben der Gemeinden in verschiedenen Abgrenzungen	30
Abbildung 5:	Konsolidierte investive Ausgaben des Gesamtstaats 1975-1999	31
Abbildung 6:	Reales BIP-Wachstum Deutschland 1976-2002	32
Abbildung 7:	Sachinvestitionen nach Funktionen Deutschland 1975-2000	33
Abbildung 8:	Direkte und steuerliche Ausgaben im australischen Budget	68
Abbildung 9:	Idealtypische WNA-Ermittlung im Haushaltsquerschnitt	72
Abbildung 10:	WNA mit Investitionsausgaben gemäß § 10 HGrG	84
Abbildung 11:	WNA mit allen Sachinvestitionen	85
Abbildung 12:	WNA in rein funktionaler Sicht	86
Abbildung 13:	WNA Bund in weiter Abgrenzung – 1975-2002	89
Abbildung 14:	WNA Bund in mittlerer Abgrenzung – 1975-2002	89
Abbildung 15:	WNA Bund in funktionaler Abgrenzung – 1975-2002	90
Abbildung 16:	WNA-Budgets Bund – Vergleichsübersicht	91
Abbildung 17:	WNA-Abteilungen im Bundeshaushalt 2002	93
Abbildung 18:	WNA-Abteilungen Bund an BIP 1975-2002	94
Abbildung 19:	Aktuelle Trends der WNA-Abteilungen im Bundeshaushalt (1996=100)	95
Abbildung 20:	WNA Gesamtstaat in mittlerer Abgrenzung 1975-2000	98
Abbildung 21:	WNA Gesamtstaat in funktionaler Abgrenzung 1975-2000	98
Abbildung 22:	WNA-Budgets Gesamtstaat im Vergleich	99
Abbildung 23:	Vergleich WNA-Budget des Bund mit WNA-Budget des Gesamtstaats	100
Abbildung 24:	WNA Länder in funktionaler Abgrenzung – 1975-2000	101
Abbildung 25:	WNA-Abteilungen im summarischen Länderhaushalt 2000	103
Abbildung 26:	WNA Gemeinden in funktionaler Abgrenzung – 1975-2000	104
Abbildung 27:	WNA-Abteilungen im summarischen Kommunalhaushalt 2000	105
Abbildung 28:	Reales BIP-Wachstum in den Untersuchungsländern 1976-2002	124

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Ausgaben im Gruppierungsplan	24
Tabelle 2:	Beispiel Soziale Nachhaltigkeit – Schutz- und Gestaltungsziele der Enquête-Kommission des 12. Bundestages	38
Tabelle 3:	Wachstumswirkungen staatlicher Sachkapitalinvestitionen	46
Tabelle 4:	Wachstumswirkungen von Bildungsaktivitäten	50
Tabelle 5:	Wachstumswirkungen staatlicher FuE-Ausgaben	53
Tabelle 6:	Angebotselastizität weiblicher Arbeit in Bezug auf die Kosten aushäusiger Kinderbetreuung	59
Tabelle 7:	Nachhaltigkeitswirkungen gesundheitspolitischer Ausgaben	62
Tabelle 8:	WNA in der Funktionenübersicht des Haushaltsplans	76
Tabelle 9:	WNA-Abteilungen bei rein funktionaler Abgrenzung	92
Tabelle 10:	WNA-Budget in der COFOG gemäß GFSM 2001	120
Tabelle 11:	COFOG: Vereinfachte Synopse GFSM 1986 und GFSM 2001	127
Tabelle 12:	USA – WNA-Budget mit IMF-Daten	128
Tabelle 13:	Australien – WNA-Budget mit IMF-Daten	129
Tabelle 14:	Vereinigtes Königreich – WNA-Budget mit IMF-Daten	129
Tabelle 15:	Frankreich – WNA-Budget mit IMF-Daten	130
Tabelle 16:	Österreich – WNA-Budget mit IMF-Daten	130
Tabelle 17:	Japan – WNA-Budget mit nationalen Daten	131
Tabelle 18:	Frankreich – WNA-Budget mit Eurostat-Daten	133
Tabelle 19:	Vereinigtes Königreich – WNA-Budget mit Eurostat-Daten	133
Tabelle 20:	Österreich – WNA-Budget mit Eurostat-Daten	134

Abkürzungsverzeichnis

ABl.	Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaft	i. V. m.	in Verbindung mit
Abs.	Absatz	i. w. S.	im weiteren Sinne
Art.	Artikel	IMF	International Monetary Fund
Bd.	Band	Jg.	Jahrgang/-gänge
BErzGG	Gesetz zum Erziehungsgeld und zur Elternzeit (Bundeserziehungsgeldgesetz)	k.A.	keine Angabe
BGBI.	Bundesgesetzblatt	KHG	Krankenhausfinanzierungsgesetz
BHH	Bundshaushalt	KOM	Europäische Kommission
BHO	Bundshaushaltsordnung	lfd.	laufend(e)
BIP	Bruttoinlandsprodukt	m. w. N.	mit weiteren Nachweisen
BLK	Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung	Mio.	Million(en)
BMF	Bundesministerium der Finanzen	Mrd.	Milliarde(n)
COFOG	Classification of Functions of Government (Klassifikation der Ausgaben des Staates nach dem Verwendungszweck)	MuSchG	Gesetz zum Schutze der erwerbstätigen Mutter (Mutterschutzgesetz)
D	Deutschland	MW	(arithmetischer) Mittelwert
ders.	derselbe	N.F.	Neue Folge
dies.	dieselbe(n)	n. v.	nicht verfügbar
ebd.	ebenda	o. V.	ohne Verfasserangabe
EG	Europäische Gemeinschaft(en)	OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
EGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft	Ofk	Oberfunktion
EIB	Europäische Investitionsbank	Ogr.	Obergruppe
EMU	European Monetary Union (= EWU)	ÖPNV	Öffentlicher Personennahverkehr
ESVG 95	Europäisches System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen 1995	p. a.	per annum
EU	Europäische Union	PEGS	Public Expenditure for Growth and Sustainable Development (→ WNA)
EUR	Euro	PEM	Public Expenditure Management
EWU	Europäische Währungsunion	R&D	Research and Development (→ FuE)
FiFo	Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut an der Universität zu Köln	SD	sustainable development
FiVo	BMF-Software „Finanzen und Volkswirtschaft	SDI	sustainable development indicator
Fkt.	Funktion	SNA 93	System of National Accounts, 1993 Standards
FuE.....	Forschung und Entwicklung	StBA	Statistisches Bundesamt
gf	government-function	StWG	Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft
GFSM	Government Finance Statistics Manual	SVR	Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung
GFSY	Government Finance Statistics Yearbook	SWP	Stabilitäts- und Wachstumspakt
GV	Gemeindeverbände	u.	und
Hfk	Hauptfunktion	u. a. O.	und andere Orte
Hg.	Herausgeber	U.K.	United Kingdom
Hgr.	Hauptgruppe	UN	United Nations
HGrG	Haushaltsgrundsatzgesetz	u. U.	unter Umständen
HP	Hodrick-Prescott (-Filter)	v.	von
i. e. S.	im engeren Sinne	v. a.	vor allem
		VGR	Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung
		Vol.	Volume
		WNA	Wachstums- und nachhaltigkeitswirksame (öffentliche) Ausgaben

1 Einleitung

Die Finanzpolitik in Einklang zu bringen mit nachhaltig zukunftsverträglicher Entwicklung und mit der lang anhaltenden Erhöhung volkswirtschaftlicher Wachstumspotenziale ist eine umfassende, nicht notwendigerweise widerspruchsfreie Aufgabe, die Anpassungen und auch Reformen auf unterschiedlichen Zielebenen und bei einer Reihe verschiedener Instrumentvariablen verlangt. Einen Teilaspekt der solcherart umfassend verstandenen Nachhaltigkeit der Finanzpolitik greift die vorliegende Untersuchung auf, die Diskussion um die „Qualität“ der Ausgabenpolitik.

Was auch schon in früheren Diskussionen zum Defizitabbau als Forderung nach einer „qualitativen Konsolidierung“ an die Seite quantitativer Konsolidierungsziele gestellt wurde, hat mit der Schlussfolgerung des Europäischen Rates von Lissabon im Frühjahr 2000 und der darauf folgenden „Lissabon-Strategie“ neues Gewicht bekommen. Die EU-Mitgliedstaaten haben sich zur langfristigen Einhaltung des Stabilitäts- und Wachstumspakts verpflichtet, d.h. unter anderem, mittelfristig einen ausgeglichenen Haushalt oder sogar einen Haushaltsüberschuss anzustreben. Die hierfür nötigen, quantitativen Konsolidierungsschritte wären kontraproduktiv, wenn sie – zufällig oder in falsch verstandener „Gleichbehandlung“ oder wegen der relativ schwächsten „Gegenwehr“ – diejenigen Ausgabenbereichen besonders träfen, von denen eine positive Wirkung auf Wachstum und nachhaltige Entwicklung ausgeht.

Die erkenntnisleitende Fragestellung des vorliegenden Forschungsvorhabens lautet, ob, wie und mit welcher Präzision sich die Bereiche staatlicher Ausgabenaktivitäten, für die eine solche positive Korrelation mit Wirtschaftswachstum und nachhaltiger Entwicklung angenommen werden kann, von solchen Ausgaben abgrenzen lassen, die neutral oder negativ auf Wachstum und Nachhaltigkeit wirken.

Die traditionelle Unterscheidung zwischen vermeintlich nur gegenwartsbezogenen konsumtiven und „automatisch“ als zukunftsorientiert angesehenen investiven Ausgaben ist nicht mehr geeignet, die Qualität eines Ausgabenbudgets hinsichtlich seiner Wirkungen auf Wachstum und nachhaltige Entwicklung adäquat zu beurteilen. Nicht jede investive Ausgabe nach § 10 HGrG kann auch als volkswirtschaftlich produktive Investitionsmaßnahme gelten. Spiegelbildlich haben auch konsumtive Ausgaben zum Teil entweder elementaren Vorleistungscharakter für Wachstum und nachhaltige Entwicklung, oder sie wirken unmittelbar „kapitalbildend“ in einer der Nachhaltigkeitsdimension (Humankapital, Naturkapital, Sozialkapital).

Das Forschungsvorhaben soll den überkommenen Dualismus „konsumtiv versus investiv“ überwinden und an dessen Stelle aussagekräftigere Qualitätsindikatoren für öffentliche Ausgaben setzen. Dazu sind folgende Hauptschritte erforderlich: Zunächst wird noch einmal das Konzept der öffentlichen Investitionen aufgearbeitet. Im Vordergrund steht dabei vor allem die grundsätzliche Eignung der etablierten haushaltsrechtlichen und statistischen Abgrenzungen investiver Ausgaben zur Erfassung derjenigen öffentlichen Investitionen, denen eine potenzielle Nachhaltigkeitswirkung attestiert werden kann. Zudem wird im ersten Schritt versucht, diejenigen

Elemente nachhaltiger Entwicklung herauszuarbeiten, über die ein Indikator auf Ausgabenbasis vorsichtige Schlussfolgerungen zur „Qualität“ der Finanzpolitik zulassen kann. (Abschnitt 2).

Im nächsten Schritt wird auf empirischer Ebene zu klären versucht, in welchen *funktionalen* Bereichen staatlichen Handelns positive Wachstums- und Nachhaltigkeitswirkungen zu erwarten sind. Dies geschieht mit Hilfe eines umfangreichen Surveys empirischer Untersuchungen in verschiedenen Bereichen. (Abschnitt 3).

Vorrangig auf der Basis von Haushaltsplänen wird anschließend ein einfaches Indikatorkonzept entworfen, das eine Zuordnung der in den vorangegangenen Arbeitsschritten gewonnenen Erkenntnisse zu den wachstums- und nachhaltigkeitswirksamen Ausgaben (WNA) ermöglicht. Das Konzept („WNA-Budget“) wird schon in diesem Arbeitsschritt auf Deutschland angewendet. Neben dem Qualitätsmaßstab für aktuelle Haushaltspläne werden in diesem Schritt ergänzende Datenerfordernisse und Methoden benannt, die bei der langfristigen Planung wachstums- und nachhaltigkeitswirksamer Ausgaben hilfreich wären. (Abschnitt 4).

Abschließend wird der Versuch unternommen, für das WNA-Budget einen internationalen Vergleich durchzuführen. Mit Blick auf das Wachstumsziel werden Staaten von beiden Seiten der in den 1990er Jahren gewachsenen Wachstumsdivergenz¹ einbezogen: Von den schnell gewachsenen Volkswirtschaften werden die USA und Australien dargestellt; von den langsam gewachsenen Volkswirtschaften Frankreich, Österreich und Japan. Als Volkswirtschaft zwischen diesen beiden Gruppen wird noch das Vereinigte Königreich einbezogen. Der internationale Vergleich illustriert leider vor allem die Notwendigkeit, bessere statistische Daten zu nutzen, als sie gegenwärtig zugänglich sind. Das heißt auch, dass die unvollständigen Ergebnisse in unserem Untersuchungszusammenhang nur wenig hilfreich sein können. Entsprechend ist die Dokumentation des internationalen Vergleichs lediglich ergänzend als Anhang B aufgenommen.

Bei der Konstruktion des Qualitätsindikators, der unten als das „WNA-Budget“ eingeführt wird, müssen von vornherein die methodischen und praktischen Grenzen eines solchen Unterfangens im Auge gehalten werden. Das WNA-Budget wird zwar als Alternative zum überkommenen und überstrapazierten Indikator *staatliche Investitionen* vorgeschlagen. Als Top-Down-Ansatz, der Haushaltsansätze in primär funktionalen Aggregatgrößen betrachtet, wird das WNA-Budget zum Beispiel mit dem Investitionsbegriff das Manko teilen müssen, dass hier nur *Inputgrößen* der staatlichen Leistungserstellung betrachtet werden können. Insofern wird das WNA-Budget mit der Absicht eingeführt, einen Indikator für die Zukunftswirkungen der Ausgabenpolitik zu formulieren, der deutlich besser als der Investitionsbegriffs ist, auch wenn er ebenfalls nicht in jeder Hinsicht befriedigen kann.

Dabei versteht sich der Versuch, wachstums- und nachhaltigkeitswirksame Ausgaben zu identifizieren und im Rahmen eines WNA-Budgets als Indikator für die Qualität bzw. die Zukunfts-

¹ Vgl. OECD (2003c), S. 4 f.

orientierung eines Ausgabenhaushalts vorzuschlagen, als ein Baustein eines insgesamt breiter angelegten Ansatzes zur Stärkung der Nachhaltigkeit der Finanzpolitik. Wichtige weitere Elemente einer nachhaltigkeitsorientierten Analyse (und Steuerung) sind u.E. unter anderem Tragfähigkeitsanalysen der Staatsverschuldung, die Berücksichtigung der Nachhaltigkeitseffekte der steuerlichen Einnahmenseite und die Etablierung des *accrual accounting* für das staatliche Rechnungswesen.

2 Dimensionen der Nachhaltigkeit aus ausgabenpolitischer Perspektive

2.1 Der Nutzen der Unterscheidung gegenwarts- und zukunfts wirksamer Staatsausgaben

In der „Untersuchung der Eigenart und der Ursachen des Wohlstandes der Nationen“ gliedert Adam Smith seine Betrachtungen zu den öffentlichen Ausgaben nach Prioritäten. Buch 5 zur Finanzpolitik beginnt mit den Worten: „Nur eine Regierung, die Streitkräfte unterhält, kann ihre Hauptaufgabe erfüllen, das Land vor Gewalt und Angriffen anderer Staaten zu schützen.“ Dem folgt als zweitwichtigste Aufgabe der Regierung, „(...) jeden einzelnen soweit wie möglich vor Unrecht zu schützen, oder, mit anderen Worten, ihre Pflicht, eine gewissenhafte Justizverwaltung einzurichten.“²

Viele Prioritäten bei den staatlichen Ausgaben haben sich seit dem ausgehenden achtzehnten Jahrhundert zweifellos gewandelt. Die Gewährleistung von äußerer und innerer Sicherheit, einschließlich der Rechtssicherheit, können jedoch auch weiterhin als elementare Funktionsvoraussetzungen von Gesellschaft, Wirtschaft und Staat gelten. Auch in weiteren Kategorien seiner Rangfolge staatlicher Ausgabenprioritäten ist Smith der heutigen Diskussion bemerkenswert nah. Als nächstes behandelt er „Öffentliche Anlagen und Einrichtungen zur Erleichterung von Handel und Verkehr“ (d.h. Infrastrukturen), dann „Bildungseinrichtungen für die Jugend“ und „Bildungseinrichtungen für Menschen jeden Alters“. Erst ganz am Schluss des Abschnitts zu Staatsausgaben zollt Adam Smith seiner Zeit Tribut mit drei kurzangebundenen Absätzen zu den „Ausgaben für die Repräsentation des Staatsoberhauptes“.

Das Beispiel illustriert die in der ökonomischen Analyse zentrale Betrachtungsweise von Staatsausgaben. Es rückt damit auch die im Folgenden behandelten Fragen und Perspektiven ins Lot. Zentrale Aufgabe des Staates ist die Bereitstellung öffentlicher Güter. Soweit zu dieser staatlichen *Gewährleistung* auch die Produktion öffentlicher Güter gehört, gelten diese Prioritäten gleichfalls für die Ausgabenpolitik. Um auf das Beispiel zurückzukommen: Ausgaben, die zur Herstellung und Gewähr von innerer und äußerer Sicherheit aufgewendet werden, sind größtenteils *konsumtive Gegenwartsausgaben*.

Im Folgenden wird zunächst die Klassifizierung von Staatsausgaben in *konsumtive* und *investive* diskutiert. Dann wird eine andere Unterscheidung von „Gegenwartsausgaben“ einerseits und wachstums- und nachhaltigkeitswirksamen Ausgaben (WNA), also „Zukunftsausgaben“, andererseits vorgeschlagen.³ In beiden Fällen soll mit dem sicherheitspolitischen Beispiel vor naheliegenden Assoziationen gewarnt werden: Investive (oder Zukunfts-)Ausgaben sind aus ökonomischen

² Smith (1776/89), S. 587 [erstes Zitat], S. 600 [zweites Zitat].

³ Wobei wir, im Gegensatz zu einem Teil der älteren Literatur, auf den Versuch verzichten werden, den Begriff der Investitionen derart neu zu definieren, dass alle „Zukunftsausgaben“ darunter fallen.

mischer Sicht nicht a priori besser oder erstrebenswerter als konsumtive (oder Gegenwarts-)Ausgaben. Wenn es darum ginge, die Staatsausgaben auszuweiten, hätten Investitionen keinerlei apriorischen Vorrang. Ebenso wenig empfiehlt es sich, bei Konsolidierungsmaßnahmen automatisch das Augenmerk auf nicht-investive Ausgaben und/oder Gegenwartsausgaben zu richten.

Das heißt freilich nicht, dass solche – oder zumindest *diese* – Gegensatzpaare keinerlei Hilfeleistung in Betrachtung und Analyse des Budgets bieten können. Die Untersuchung der Finanzpolitik nach Maßgabe ihrer Gegenwarts- und Zukunftswirkungen ist, ganz im Gegenteil, u.E. sogar sehr sinnvoll und auch sehr notwendig. Zukunftsausgaben sind nicht apriorisch und bedingungslos „besser“ als Gegenwartsausgaben. Sie sind es aber unter bestimmten Bedingungen.

Diese Bedingungen kennzeichnen einerseits den politischen, wirtschaftlichen und sozialen Entwicklungsstand einer Gesellschaft. In einem durch innere Unruhen erschütterten Entwicklungsland haben andere öffentliche Ausgaben Priorität als in einem reifen Industriestaat, dessen Niveau innerer und äußerer Sicherheit sehr hoch ist. Wobei es hier um *relative* Priorität geht, also Priorität relativ zur eigenen historischen, wirtschaftlichen und politischen Situation. Das heißt auch, Priorität aus Sicht eines bestimmten, schon erreichten Niveaus öffentlicher Ausgaben. Die – hier zunächst als Hypothese formulierte – Vorrangigkeit von wachstums- und nachhaltigkeitswirksamen Ausgaben in Deutschland stellt die Notwendigkeit, ein gutes Basisniveau essentieller öffentlicher Güter zu gewährleisten, nicht in Frage.

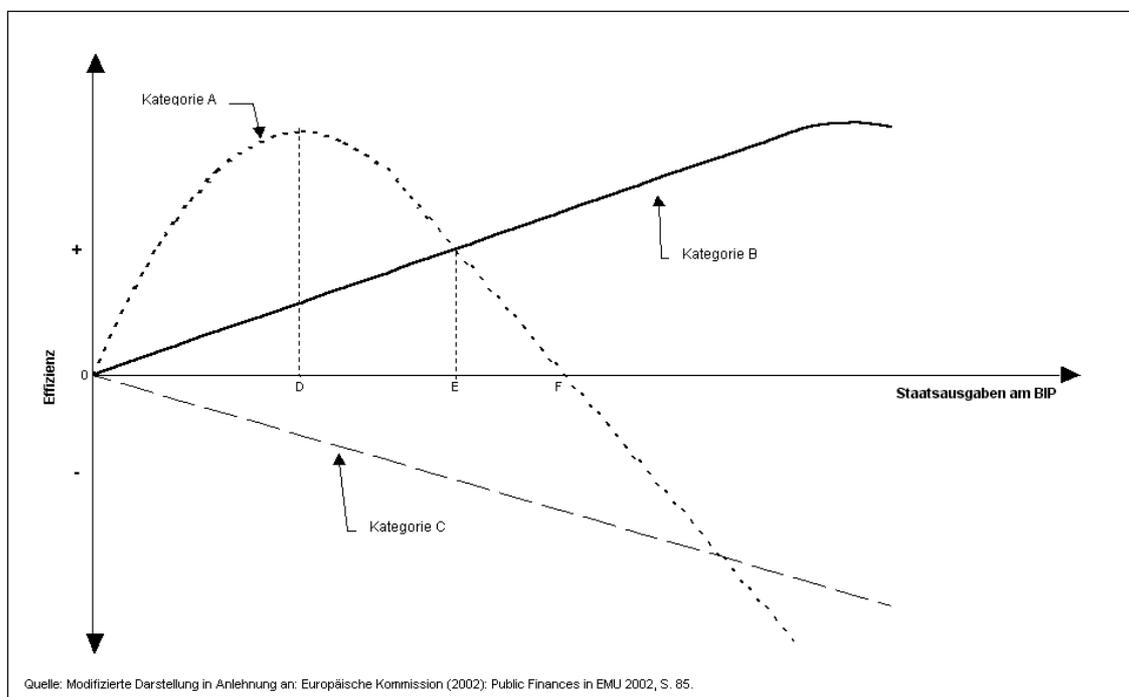


Abbildung 1: Illustration des Zusammenhang bestimmter Kategorien öffentlicher Ausgabenkategorien und wirtschaftlicher Effizienz

Abbildung 1 illustriert diese Sichtweise am Beispiel der unterschiedlich wachstums- und effizienzfreundlichen öffentlichen Ausgaben.⁴ Die Kategorie A repräsentiert die essentiellen öffentlichen Güter, wie innere und äußere Sicherheit, ohne deren Gewährleistung eine moderne Wirtschaft und Gesellschaft nicht funktionieren kann. In der Hierarchie der staatlichen Ausgaben beim hypothetischen Aufbau von Null, stehen diese Ausgaben ganz oben. Sie folgen aber einem ertragsgesetzlichen Verlauf mit abnehmenden Grenzerträgen der Ausgabenausdehnung. Jenseits eines bestimmten Punktes (D in Abbildung 1) werden die Grenzerträge zusätzlicher Ausgaben für die betreffenden Güter negativ, auch die Durchschnittserträge sinken von da an. In einer Bruttobetrachtung würden die Grenzerträge nicht negativ werden, sondern gegen Null konvergieren, d.h. der Graph der Kategorie A würde gegen eine Waagerechte konvergieren. Der ins Negative umschlagende Graph berücksichtigt die effizienzschädigende Wirkung der Finanzierung öffentlicher Ausgaben durch verzerrende Besteuerung und durch Crowding Out anderer, effizienzfördernder Aktivitäten.

Wenn von einer Priorität der wachstums- und nachhaltigkeitswirksamen Ausgaben gesprochen wird, wird damit also unterstellt, dass sich eine reife Volkswirtschaft wie Deutschland oder ein anderes OECD-Land auf der Ausgaben-Achse nicht mehr auf der Strecke 0D befinden, sondern – u.U. deutlich – jenseits des Punktes D.

Den wachstumswirksamen Ausgaben entspricht in Abbildung 1 die Kategorie B. Diese haben sehr lange eine positive Wirkung auf allokativen Effizienz und Wachstum. Jenseits eines bestimmten Ausgabenniveaus müssen auch hier die Grenzerträge schneller abnehmen und dann ins Negative umschlagen. Die Priorisierung solcher Ausgaben impliziert somit die zusätzliche Hypothese, dass dieser Maximalwert in einer Volkswirtschaft wie der deutschen noch nicht erreicht oder zumindest – und im Gegensatz zur Kategorie A – noch nicht überschritten ist. Wie Abschnitt 3 zeigen wird, gibt es eine Reihe von Feldern, in denen diese Hypothese gerechtfertigt scheint.⁵

Wo Zukunftsaufgaben (relative) Priorität gegenüber Gegenwartsaufgaben eingeräumt wird, muss neben dem Blick auf den gegenwärtigen sozio-historischen Entwicklungsstand der betreffenden Volkswirtschaft noch eine zweite Bedingung erfüllt sein: Es muss eine Notwendigkeit wie auch ein Bedürfnis bestehen, *Vorsorge* zu treffen. Eine solche *Vorsorge* kann zwei Formen annehmen:

- *Passive Vorsorge*: Die Finanzpolitik unterlässt es, Nettolasten zuungunsten zukünftiger Jahre und Generationen zu produzieren, bzw. sie reduziert diese Lastverschiebung. Eine solche „passive Vorsorge“ durch Unterlassen kann zum Beispiel die mittelfristige Einhal-

⁴ Wir entlehnen die Abbildung aus: Europäische Kommission (2002), S. 85. Die Kategorien und deren Bezeichnungen in Abbildung 1 oben stimmen jedoch nicht mit denen der Kommission überein.

⁵ Abbildung 1 zeigt mit der Kategorie C zudem ein Beispiel für Ausgaben, die dem Wachstum und der allokativen Effizienz einer Volkswirtschaft durchweg schaden: Zinsausgaben für die öffentlichen Verschuldung (vgl. Europäische Kommission, 2002, S. 85 f). Es sei noch hervorgehoben, dass die illustrative Darstellung in Abbildung 1 nicht dem Zweck dienen soll, alle tatsächlichen Staatsausgaben in den drei prototypischen Kategorien erfassen zu können.

tung der *Close-to-balance-or-in-surplus*-Regel des Stabilitäts- und Wachstumspakts sein, also der Verzicht auf Netto-Neuverschuldung in konjunktureller Normallage.

- *Aktive Vorsorge*: Im haushalterischen Konfliktfall werden „Zukunftsausgaben“ gegenüber den Gegenwartsausgaben relativ oder absolut gestärkt. Das heißt im Zweifelsfall, dass auf potenziell finanzierbare, staatliche Gegenwartsleistungen verzichtet wird, um so Leistungen zu finanzieren, die ganz oder teilweise erst in der Zukunft Nutzen oder „Erträge“ abwerfen.

Auf den ersten Blick fordert die zweite Vorsorgeform eine andere Nuancierung der intergenerativen Ethik als die erste. Passive Vorsorge stellt sich als das Ergebnis eines intergenerativ gewendeten Fairnessbegriffs im Sinne der ursprünglich interpersonellen „goldenen Regel“ dar: So wenig, wie die aktuelle Generation von ihrer Vorgängergeneration Lasten erben möchte, so wenig soll sie Lasten an die nächste Generation weiterreichen.⁶

Die aktive Vorsorge scheint nur dann „selbstloser“, wenn von den in den meisten OECD-Staaten gegenwärtig gegebenen Rahmenbedingungen abstrahiert wird. Wäre passive Vorsorge in allen Politikfeldern vollständig zu gewährleisten, würden also *gar keine* finanziellen, ökonomischen, ökologischen und sozialen Lasten in die Zukunft verschoben. Dann wäre ein Verzicht auf staatliche Gegenwartsleistungen, um einer kommenden Generation mehr staatliche Leistungen zugänglich zu machen, tatsächlich so „selbstlos“, dass es nach dem herkömmlichen Modell des homo oeconomicus als „irrational“ bezeichnet werden könnte.

Diese Bedingungen sind jedoch nicht gegeben. Die Verschiebung von Lasten in die Zukunft kann in vielen Bereichen nicht mehr verhindert werden. Weder lässt sich der weltweite, anthropogene Klimawandel gänzlich aufhalten, noch könnte die demographische „Überalterung“ in den meisten westlichen Industriestaaten durch realistische Politikmaßnahmen gestoppt und umgekehrt werden, um nur die prominentesten Beispiele zu nennen. Da die *negativ* zukunfts wirkende Lastenverschiebung nicht überall ursachengerecht vermieden werden kann, entsteht auch im Rahmen intergenerativer Fairness nach „goldener Regel“ Raum für kompensatorische, *positiv* zukunfts wirksame Maßnahmen.

Aktive Vorsorge findet zudem zwischen „überlappenden“ Generationen statt. Gerade mit Blick auf die demographischen Alterungsprozesse und die damit aufkommenden Alterssicherungsprobleme kann Vorsorge in Form von Staatsausgaben, welche die zukünftigen Wachstumspotenziale stärken, durchaus auch im wohlverstandenen Eigeninteresse der aktuellen Generationen sein: „Leben wir weiter über unsere Verhältnisse, schränken wir die Entfaltungsmöglichkeiten unserer Kinder und Kindeskinde in unzumutbarer Weise ein, die dann zu Recht auch den Generationenvertrag in Frage stellen werden.“⁷

⁶ Man könnte hier auch von einer intergenerativen Form des Kantschen Kategorischen Imperativs sprechen.

⁷ BMF (2003c), S. 33.

Um noch einmal zu rekapitulieren: Investive und/oder zukunftswirksame staatliche Ausgaben sind keineswegs automatisch und unter allen Bedingungen die „besseren“ Staatsausgaben, wenn sie mit konsumtiven und/oder gegenwartswirksamen Ausgaben verglichen werden. In der abstrakten Analyse haben derartige Klassifikationen mithin auch nur wenig Raum. Werden jedoch die historischen, sozialen, ökologischen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen in die Betrachtung einbezogen, so gewinnen solche Klassifikationen für ein Land wie Deutschland stark an Gewicht. Sie werden wichtig genug, um die herkömmliche Unterscheidung zwischen investiven und konsumtiven Staatsausgaben einer kritischen Revision zu unterziehen, wie es im weiteren Fortgang unserer Untersuchung geschehen soll.

2.2 Der Ausgangspunkt: Staatliche Investitionen

Wenn man die (vermeintliche) Dichotomie von staatlichen Investitionen/Investitionsausgaben und staatlichem Konsum/Konsumausgaben betrachtet, so fällt als erstes die relative Gleichgültigkeit gegenüber dem Konsum auf. Die wissenschaftliche und politische Diskussion der richtigen Definition und der gerechtfertigten Höhe staatlicher Investitionen und der hierfür aufgewendeten Investitionsausgaben ist lang und umfangreich. Das hängt natürlich in nicht geringem Maße mit der situationsbezogenen Verschuldungsregel in Artikel 115 GG zusammen, welcher die maximale Netto-Neuverschuldung an die Summe der Bruttoinvestitionen koppelt.

Im Vergleich dazu wird heute – nach dem Ende der „keynesianischen Epoche“ – vom staatlichen oder kollektiven Konsum fast nur noch ex negativo gesprochen: Staatskonsum ist die Residualgröße, die übrig bleibt, wenn die staatlichen Investitionen erst einmal auf die eine oder andere Weise definiert sind.

Das ist stark vereinfachend. So können zum Beispiel die Zinsausgaben keinem semantisch sinnvollen Begriff von Konsumausgaben zugeordnet werden. Denn diesen Ausgaben steht kein aktueller staatlicher oder kollektiver Verbrauch gegenüber (auch keine aktuelle Investition). Es handelt sich hier um Ausgaben, die „auch keiner Disposition durch den Gesetzgeber mehr zugänglich sind.“⁸ Hier wäre zu überlegen, ob die Diptychen „Konsum- und Investitionsausgaben“ und „Gegenwarts- und Zukunftsausgaben“ nicht besser durch ein Triptychon „Vergangenheits-, Gegenwarts- und Zukunftsausgaben“ zu ersetzen wären. Tatsächlich sollte den Zinsausgaben unter dem Tragfähigkeitsgesichtspunkt besonders kritische Aufmerksamkeit zuteil werden.

Im Allgemeinen schließen wir uns aber durchaus dem bisherigen Tenor insofern an, als es auch hier primär um eine positive Identifikation und Definition der wachstums- und nachhaltigkeitswirksamen Ausgaben geht. Entsprechend werden auch hier die *nicht*-wachstums- und *nicht*-nachhaltigkeitswirksamen Ausgaben ex negativo abgegrenzt werden. Die Notwendigkeit, zukunftswirksame Ausgaben neu zu erfassen, folgt aus der fehlenden Eignung des Begriff der

⁸ Meyer (1982), S. 13.

Investitionsausgaben für diesen Zweck. Entsprechend sind die investiven Ausgaben der Ausgangspunkt der weiteren Betrachtung.

2.2.1 Die ökonomische Ratio öffentlicher Investitionen

Die Finanzwissenschaft kennt eine Reihe von Gründen, warum staatliche Investitionen wohlstandssteigernd wirken und damit ökonomisch gerechtfertigt werden können. Ähnlich wie in den oben angeführten Beispielen aus Smith' „Wohlstand der Nationen“ spielen Investitionen auch in der normativen Theorie öffentlicher Güter nach Musgrave und Samuelson keine *eigenständige* Rolle. Öffentliche Investitionen dienen entweder direkt als öffentliche Güter, oder sie gehen als Vorleistungen in deren Produktion ein. Dabei ist es jeweils die öffentliche Aufgabe, die im Vordergrund steht. In welchem Verhältnis bei deren Erfüllung Investitionsausgaben zu den Ausgaben für andere Produktionsfaktoren eingesetzt werden, ist insofern sekundär, als sich hier erst aufgrund (produktions-)technischer Bedingungen und Notwendigkeiten die Rolle von öffentlichen Investitionen ergibt. Da öffentliche Investitionen erst „in zweiter Linie wichtig“ sind, hängt ihre volkswirtschaftliche Bedeutung und ihre Bedeutung für die Qualität der Finanzpolitik, wie wir noch sehen werden, stark vom Wandel der technischen Rahmenbedingungen ab.

Auf der Ebene der primären Rechtfertigungen stehen die „klassischen“ Anlässe für allokativ vorteilhaftes staatliches Handeln, wie sie auch für andere Arten von Staatsausgaben Geltung beanspruchen.⁹ An oberster Stelle steht hier das Angebot von *öffentlichen Gütern* im engeren Sinne. Öffentliche Güter in diesem Sinne zeigen Nicht-Rivalität im Konsum und/oder Nicht-Ausschließbarkeit im Konsum. Zeigt ein Gut eine dieser Eigenschaften, oder beide, so kann der Preismechanismus auf einem Wettbewerbsmarkt nicht funktionieren. Das Gut wird entweder gar nicht oder nur in geringer, gesamtgesellschaftlich suboptimaler Menge angeboten.

Altbewährtes Beispiel für Nicht-Rivalität und Nicht-Ausschließbarkeit ist die Straßenbeleuchtung. Ein zweiter nächtlicher Fußgänger schmälert nicht den Nutzen, den der erste Fußgänger aus der Straßenbeleuchtung hat, sie „rivalisieren“ nicht im Konsum. Das heißt auch, dass die Grenzkosten der Nutzung der Straßenbeleuchtung durch den zweiten Fußgänger gleich Null sind. Zugleich ist auch niemand, der ein Anrecht auf Nutzung des öffentlichen Raums hat, vom speziellen Nutzen der Straßenbeleuchtung auszuschließen. Unter diesen Umständen hätte niemand ein Interesse, der erste nächtliche Fußgänger zu sein, der an einem wettbewerblichen Markt die gesamte Straßenbeleuchtung finanzieren müsste, wenn er sie nutzen will. Jeder hätte ein Interesse, der zweite Fußgänger zu sein, welcher als „Trittbrettfahrer“ nicht zu Mitfinanzierung gezwungen werden kann – zumal er keine zusätzlichen Kosten verursacht. Folglich würde in einem marktlichen Wettbewerb wegen der evidenten Anreize zu strategischem Verhalten kein potenzieller Nutzer der Straßenbeleuchtung seine Zahlungsbereitschaft offenbaren, die

⁹ Vgl. z.B. die analogen Ausführungen d. Verf. zu Subventionen, Thöne (2003), S. 16 ff. Zu öffentlichen Gütern und zur allokativen Rechtfertigung staatlichen Handelns vgl. grundlegend Samuelson (1954) und Musgrave (1959). Einen guten Überblick bieten z. B. Atkinson/Stiglitz (1980). Eine Übertragung auf öffentliche Investitionen bietet auch: KOM (2003), S. 79 f.

Straßen blieben dunkel. Unter diesen Bedingungen können öffentliche Investitionen in die Straßenbeleuchtung wohlfahrtssteigernd wirken (vorausgesetzt die Beleuchtung der fraglichen Straßen durch private Taschen- und Fahrlampen der individuellen Verkehrsteilnehmer ist in der Gesamtbetrachtung nicht die kosteneffizientere Lösung).

Ein weiteres, klassisches Beispiel für ein öffentliches Gut mit Nicht-Ausschließbarkeit und Nicht-Rivalität im Konsum ist die Gewährleistung äußerer Sicherheit durch militärische Verteidigung. In einem Staat kann niemand, auch nicht der Nicht-Zahlungswillige, vom Nutzen der äußeren Sicherheit ausgeschlossen werden. Zugleich verursacht ein zusätzlicher Grenznutzer der äußeren Sicherheit keine zusätzlichen (Grenz-)Kosten. Verteidigungsausgaben sind also Ausgaben zur Erstellung eines essentiellen öffentlichen Gutes und damit vom Grunde her – gleichwohl nicht in beliebigem Umfang – allokativ sehr gut gerechtfertigt. Entsprechend sollten militärische Investitionen eine ähnliche Bewertung erfahren. Etwas wie „militärische Investitionen“ gibt es allerdings nicht. Nach internationalem Gebrauch gelten alle eindeutig militärischen Ausgaben, auch Baumaßnahmen und die Anschaffung langlebiger Rüstungsgüter, als konsumtive Ausgaben. Hier zeigt sich die erste der Ungereimtheiten im Begriff der öffentlichen Investitionen, auf die wir unten noch ausführlicher zurückkommen werden.

Reine öffentliche Güter sind selten; häufiger sind Mischgüter, die neben ihren Privatguteigenschaften noch externe Effekte bewirken. Solche Externalitäten, also bei Konsum oder Produktion eines Gutes bei Dritten auftretende, nicht über den Markt abgegoltene Nutzeneinbußen oder –gewinne, gelten ebenfalls als Marktversagen, das staatliche Intervention rechtfertigen kann. Je nach Art der Externalität und des betroffenen Gutes kann eine solche Intervention auch in Form staatlicher Investition erfolgen.

Negative Externalitäten, die vor allem in Form von Umweltverschmutzung und –beeinträchtigung auftreten, sollten prioritär nach den Grundsätzen des Verursacherprinzips (vgl. Art. 174 EGV) an der Quelle unterbunden bzw. internalisiert werden. Diesem Grundsatz kann die staatliche Finanzierung von Umweltschutzinvestitionen widersprechen, denn ein solches Vorgehen scheint am Gegenteil des Verursacherprinzips, dem Gemeinlastprinzip, orientiert. Aber eine wegen Marktversagens staatlicherseits unternommene Investition folgt nur dann dem Gemeinlastprinzip, wenn sie aus allgemeinen Steuermitteln finanziert ist. Wird zum Beispiel eine Kläranlage, die als öffentlicher Bruttobetrieb geführt wird, weitgehend oder vollständig aus dem Aufkommen der Abwassergebühren und ggf. –abgaben finanziert, so ist dem Verursacherprinzip Genüge getan. Wo anstelle von Gebühren oder Sonderabgaben eher Umweltsteuern als das geeignete Instrument zur Internalisierung negativer Externalitäten genutzt werden, ist die Grenze zwischen verursachergemäß oder in Gemeinlast finanzierter Umweltschutzinfrastruktur nicht mehr zu erkennen, wenn dem Non-Affektationsprinzip (Gesamtdeckungsprinzip, § 7 HGrG) Folge geleistet wird. Dabei bleibt zu beachten, dass auch ganz ohne den Einsatz verursachergerechter umweltpolitischer Instrumente eine nach Gemeinlastprinzip finanzierte, öffentliche Umweltschutzinfrastruktur die Folgen des externalitätenbedingten Marktversagen lindert und damit gesamtgesellschaftliche Wohlfahrt steigert.

Für die öffentliche Investitionstätigkeit ungleich wichtiger sind aber *positive Externalitäten*. Hier würde der Wettbewerbsmarkt ohne staatliche Intervention zu wenig des diese externe Effekte verursachenden Gutes hervorbringen. Hierunter zählen vor allem positive Externalitäten von Humankapitalinvestitionen und Wissens-Spillovers bei (Grundlagen-)Forschung und Entwicklung. Wegen der externen Effekte ist die gesamtgesellschaftliche Grenzproduktivität von Investitionen in diesen Bereichen höher als die private Grenzproduktivität. Dem privaten Kosten-Nutzen-Kalkül überlassen, käme es zu Unterinvestitionen im Bildungs-, Ausbildungs- und Forschungsbereich. (Die definitorische Frage, ob Humankapitalinvestitionen bei den öffentlichen Investitionen erfasst werden sollten, wird im folgenden Abschnitt behandelt.)

Eine andere Form positiver Externalitäten sind sog. *Netzwerkexternalitäten*. Diese bewirken häufig dauerhaft steigende Skalenerträge (economies of scale), was bis zum natürlichen Monopol führen kann. Potenzielle oder echte natürliche Monopole mit Netzwerkeigenschaften sind ein traditionelles staatliches Betätigungsfeld. In diesen Bereichen dominierte der Staat früher vielfach auch durch eigene Leistungsproduktion, entsprechend ist dies auch ein Feld für staatliche Investitionen. Wie die Liberalisierungen und Privatisierungen in den Netzwerkindustrien Telekommunikation und Energieversorgung zeigen, ermöglichen technische und institutionelle Innovationen allerdings auch die privatwirtschaftliche Bereitstellung von „Netzwerkütern“. Der Staat beschränkt sich hier auf die Regulierung dieser Märkte, um die Nutzer vor den Folgen unbeschränkter Monopol- oder Oligopol-situationen zu schützen. Der Weg vom Leistungsstaat zum „Gewährleistungsstaat“ geht einher mit einer ggf. massiven Reduktion der unmittelbar staatlichen Investitionen, welche durch private Investitionen unter staatlichem Einfluss ersetzt, unter Umständen sogar überkompensiert werden.

In einen Mischbereich zwischen öffentlichem Gut und natürlichem Monopol fallen die großen Infrastrukturen im Verkehrsbereich, also Straßen, Schienennetz, Binnenschiffahrtswege und Häfen. Durch private Betreibermodelle beginnt auch hier der ehemals untrennbare Zusammenhang zwischen öffentlicher Gewährleistung von Infrastrukturleistungen und öffentlichen Investitionen langsam ein wenig lockerer zu werden. Da sich für solche Modelle aber – zumindest derzeit – nur vergleichsweise wenige Objekte eignen, insbesondere gut frequentierte Brücken oder Tunnel, werden voraussichtlich auch weiterhin nahezu alle Ersatz- und Neuinvestitionen in die Verkehrsinfrastrukturen auch *öffentliche* Investitionen sein.

Die großen Infrastrukturen erklären auch die häufige Assoziation von öffentlichen Investitionen mit positiven Wachstumswirkungen für den Gesamtstaat: Infrastrukturleistungen gehen als essentielle Vorleistungen in den volkswirtschaftlichen Produktionsprozess ein; sie erhöhen so 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 nur zu verständlich. Gleichwohl gilt auch hier der oben geschilderte Zusammenhang: Es ist die öffentliche Bereitstellung von Infrastrukturleistungen, die positive Externalitäten mit sich bringt. Dass dies eine kapitalintensive Tätigkeit ist, gehört in den Bereich der „technischen Bedingungen“. Zudem besteht natürlich auch hier Komplementarität der Infrastrukturinvestitionen zu den laufenden Ausgaben für deren Instandhal-

tung und Pflege: Straßen, die nicht sicher, frei, sauber – und beleuchtet – gehalten werden, büßen schnell ihren volkswirtschaftlich wertvollen Vorleistungscharakter ein.¹⁰

Die kurz rekapitulierten Hauptargumente einer ökonomischen Ratio öffentlicher Investitionen haben noch einmal verdeutlicht, dass es wichtige Aufgabenfelder gibt, wo wegen Marktversagens oder anderer allokativer Marktmängel öffentliche Investitionstätigkeiten die gesamtgesellschaftliche Wohlfahrt und/oder die Effizienz des volkswirtschaftlichen Kapitaleinsatzes dauerhaft erhöhen können.¹¹ Dabei ist aber auch deutlich geworden, dass diese Qualitäten nicht an irgendwelchen inhärenten Eigenschaften von Investitionen liegen. Von *primärer* Bedeutung für die potenziellen Wohlfahrtswirkungen öffentlicher Ausgaben sind die damit erfüllten Aufgaben, die bereitgestellten öffentlichen Güter. Wie kapitalintensiv diese öffentlichen Leistungen produziert werden, ist dagegen von eher *sekundärer* Bedeutung.¹²

2.2.2 Grundlegende Fragen zu Abgrenzung und potenzieller Wirkung öffentlicher Investitionen

Nachdem im vorangegangenen Abschnitt noch einmal grundlegend nachgefragt wurde, warum es sich lohnt, über öffentliche Investitionen zu sprechen, wird es nun hohe Zeit zu klären, worüber man dabei konkret spricht. Dabei wird u.a. deutlich werden, dass unter dem Begriff der öffentlichen Investitionen viele Transaktionen erfasst sind, deren investiver Charakter im oben dargestellten, gesamtwirtschaftlichen Sinne durchaus fraglich ist. Umgekehrt gibt es Ansätze, den Begriff der Investition allein über die Zukunftswirkung der zugehörigen Ausgabe zu definieren; insofern werden viele definitorische Fragen für die wachstums- und nachhaltigkeitswirksamen Ausgaben auch schon in der Investitionsdiskussion berührt.

Der Begriff der Investition, wie er in der Diskussion der *öffentlichen* Investitionen und Investitionsausgaben genutzt wird, ist nicht klar definiert. Öffentliche Diskussionen stehen im begrifflichen Spannungsfeld von Zukunftsaspekten einerseits und Vermögensaspekten andererseits. Ursprünglich stehen dahinter unterschiedliche, je nach Untersuchungsinteresse *alternativ* einzusetzende Begriffe, wie sie hier zunächst einmal ganz elementar mit lexikalischen Definitionen illustriert werden sollen. Lüder (1987) unterscheidet drei Arten von Investitionsbegriffen, zahlungsorientierte, wirkungsorientierte und vermögensorientierte. Die erste Gruppe kann nur sinnvoll auf Investitionen der Unternehmen (und ggf. Privathaushalte) angewendet werden, weil bei

¹⁰ Dabei ist zu beachten, dass nicht alle wohlfahrtsökonomisch gerechtfertigten öffentlichen Investitionen auch monetär mess- oder bewertbare Wirkungen auf den gesamtwirtschaftlichen Produktionsprozess haben. Wohlfahrtsökonomik ist *nutzenorientiert*, nicht *einkommensorientiert*. Der Unterschied wird beispielhaft an den genannten Umweltschutzinvestitionen offensichtlich: Eine erfolgreiche Verbesserung der Umweltqualität steigert die Lebensqualität der Bürger und damit die gesamtgesellschaftliche Wohlfahrt – aber nicht notwendigerweise auch das Niveau des materiellen Wohlstands.

¹¹ Die *empirische* Frage, ob öffentliche Investitionen die Effizienz der gesamtwirtschaftlichen Produktion tatsächlich (noch) erhöhen können, wird in Abschnitt 3.2.1 behandelt.

¹² Was wörtlich zu verstehen ist: „sekundär“ heißt *nicht* „unwichtig“.

zahlungsorientierten Investitionsbegriffe diese für öffentliche Investitionen typische Erwartung eines nicht-zahlungswirksamen Nutzens nicht unter die möglichen *returns on investment* gezählt wird. Ein wirkungsorientierter Investitionsbegriff ergänzt den zahlungsorientierten um dieses Element: Investition ist „eine Handlung, die einen (längerfristigen) Wirkungsstrom auslöst, der mit einer Auszahlung beginnt, auf die zu späteren Zeitpunkten Einzahlungen und/oder nicht zahlungswirksame Nutzen (...) folgen.“¹³

Diesem einzelwirtschaftlichen Begriff entspricht *cum grano salis* die Unterscheidung von Konsum- und Investitionsgütern in der ganzen Volkswirtschaft nach dem „Periodisierungskriterium“, wie es u.a. der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium der Finanzen in seinem Gutachten zum Begriff der öffentlichen Investitionen genutzt hat: Die in einer Volkswirtschaft produzierten Güter werden zum einen Teil noch in der laufenden Periode wieder verbraucht. Der andere Teil gibt auch in den kommenden Perioden noch Leistungen ab.¹⁴ Diese (geplante und erwünschte) Zukunftswirkung der in der Gegenwart erbrachten Leistung bzw. getätigten Ausgaben unterscheidet die Investition von anderen Aktivitäten.

Für *vermögensorientierte* Investitionsbegriffe dagegen steht die intertemporale Verteilung von Wirkungsströmen bzw. Leistungen nicht im Vordergrund: „Investition ist die langfristige Festlegung finanzieller Mittel im Sachanlagevermögen, oder im Anlagevermögen oder im Anlage- und Umlaufvermögen.“¹⁵

Beide, der wirkungsorientierte und der vermögensorientierte Investitionsbegriff, sind kaum gänzlich unabhängig voneinander zu betrachten. Sie sind, gerade in der praktischen Betrachtung öffentlicher Investitionen, miteinander verwoben und oft – aber eben nicht immer – zwei Seiten derselben Medaille. Wenn mit jedem Vermögenszugang beim Staat eine Zukunfts- bzw. Wachstumswirkung einherginge und wenn andererseits jede zukunftsirksame Ausgabe mit einem Vermögenszuwachs verbunden wäre, ließe sich die Frage nach der Definition von öffentlichen Investitionen auf die Frage nach der Definition staatlichen Vermögens reduzieren. Es ist aber deutlich komplizierter.¹⁶ Beschränkt auf den Wachstumsaspekt lassen sich folgende Fälle unterscheiden:

- Zunächst einmal gibt es eben skizzierten Fall von Ausgaben, die sowohl eine potenzielle Wachstumswirkung haben, als auch gleichzeitig ein Vermögenszugang sind. Das sind zum Beispiel Anlageinvestitionen in Bereichen, in denen die allokativer Rechtfertigung öffentlicher Investitionstätigkeit vergleichsweise leicht fällt (siehe Abschnitt 2.2.1.); also z.B. Straßen und Brücken in bis dato schlecht erschlossenen Regionen.

¹³ Lüder (1987), S. 919. Zahlungsorientiert definiert Lüder dagegen: Investition ist „eine Handlung, die einen (längerfristigen) Zahlungsstrom auslöst, der mit einer Auszahlung beginnt, auf die zu späteren Zeitpunkten Einzahlungen (...) folgen.“ (Ebd.).

¹⁴ Siehe Wiss. Beirat BMF (1980), S. 29.

¹⁵ Lüder (1987), S. 919.

¹⁶ Siehe Toillie (1980), S. 12. f.

- Andere staatliche Ausgaben vermehren zwar das öffentliche Vermögen, haben aber keine unmittelbare Wachstumswirkung. Dieses „Konsumvermögen“ umfasst Kunstgegenstände, Freizeiteinrichtungen u. dergl.
- Wieder andere Ausgaben haben zwar eine nennenswerte Zukunftswirkung, aber keinerlei Einfluss auf das staatliche Vermögen. Ein Beispiel hierfür sind die Personalkosten und sonstigen laufenden Aufwendungen im Bildungswesen.
- Und schließlich führen potenziell zukunftswirksame öffentliche Ausgaben zwar zu einem Zuwachs an *privatem* Vermögen, lassen aber das öffentliche Vermögen gänzlich unberührt (z.B. Subventionen zur Investitionsförderung).

Die Vielschichtigkeit möglicher Investitionsbegriffe spiegelt sich auch in der Legaldefinition der Investitionsausgaben wider, die § 10 Abs. 3 HGrG und gleichlautend § 13 Abs. 3 BHO bieten: „Ausgaben für Investitionen sind die Ausgaben für

- a. Baumaßnahmen, soweit sie nicht militärische Anlagen betreffen,
- b. den Erwerb von beweglichen Sachen, soweit sie nicht als sächliche Verwaltungsausgaben veranschlagt werden oder soweit es sich nicht um Ausgaben für militärische Beschaffungen handelt,
- c. den Erwerb von unbeweglichen Sachen,
- d. den Erwerb von Beteiligungen und sonstigem Kapitalvermögen, von Forderungen und Anteilsrechten an Unternehmen, von Wertpapieren sowie für die Heraufsetzung des Kapitals von Unternehmen,
- e. Darlehen,
- f. die Inanspruchnahme aus Gewährleistungen,
- g. Zuweisungen und Zuschüsse zur Finanzierung von Ausgaben für die in den Buchstaben a bis f genannten Zwecke.“

Diese Abgrenzung der (Brutto-)Investitionsausgaben wird auch bei der Obergrenze für die Netto-Kreditaufnahme in konjunktureller Normallage gemäß Artikel 115 GG genutzt: „Die Einnahmen aus Krediten dürfen die Summe der im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben für Investitionen nicht überschreiten (...).“ Artikel 115 GG gilt für den Bund; die Länder haben i.d.R. ähnliche Regelungen in ihre Verfassungen aufgenommen. Die Kreditaufnahme der Gemeinden ist direkt an Investitionen gekoppelt und wird zudem noch von der jeweiligen Kommunalaufsicht hinsichtlich ihrer individuellen Tragbarkeit für die Gemeinde beurteilt.

Die Untersuchungsfrage der vorliegenden Untersuchung hat *unmittelbar* nichts mit dem der Regelung des Artikels 115 GG zu tun. Die Untersuchung von wachstums- und nachhaltigkeitswirksamen Ausgaben dient nicht dem Zweck, den als Verschuldungsgrenze genutzten Investitionsbegriff zu ersetzen, erweitern oder verbessern. Wie eingangs erläutert, versteht sich der WNA-Ansatz als „qualitativer“ Teil einer umfassend verstandenen Nachhaltigkeitsstrategie für die Finanzpolitik. Die „quantitative“ finanzpolitische Nachhaltigkeit, die *Tragfähigkeit*, spiegelt sich am stärksten in der *Close-to-balance-or-in-surplus*-Regel des Stabilitäts- und Wachstumspakts wider. Wo die Finanzpolitik mittelfristig ausgeglichene Haushalte oder sogar (zeitweilige)

Budgetüberschüsse anstrebt, verliert eine Regel wie der Artikel 115 GG an Bedeutung: Mittelfristig werden öffentliche Investitionen dann aus den laufenden (Steuer-)Aufkommen finanziert.¹⁷

Mittelbar hat der Ansatz der vorliegenden Untersuchung gleichwohl etwas mit dem Artikel 115 GG beziehungsweise mit der sog. „goldenen Regel“ der Staatsverschuldung zu tun. Wenn der damit gemeinte Zusammenhang für staatliche Investitionen¹⁸ Geltung hat, dann hat die Frage nach *anderen* wachstums- und nachhaltigkeitswirksamen Ausgaben eher ergänzende Arrondierungen des Investitionsbegriffs zum Gegenstand. Die Antwort auf die Frage, ob die formal als „Investitionen“ gezählten Staatsausgaben in toto auch volkswirtschaftlich produktive Zukunftsinvestitionen sind, entscheidet also zugleich über die ökonomische Berechtigung einer Verschuldung im Rahmen des Art. 115 GG, wie auch über die Weichenstellungen in der Bestimmung der wachstums- und nachhaltigkeitswirksamen Ausgaben.¹⁹

Grundidee des Art. 115 GG ist eine Analogie zum Kalkül eines privaten Investors: Verschuldung ist unschädlich, solange sie das Volumen der Investitionen nicht überschreitet, die ihrerseits das Produktionspotenzial der Volkswirtschaft erhöhen. Das Wirtschaftswachstum wird beschleunigt, die Einkommen der Bürger steigen, damit auch die staatlichen Einnahmen. Die Verschuldung „finanziert sich selbst“. An diesen Investitionsbegriff knüpft auch eine Verteilungsregel für Finanzierungslasten staatlicher Ausgaben zwischen den Generationen an, die in der Finanzwissenschaft mit der Formel „*pay as you use*“ bezeichnet wird: Die angemessene Staatsverschuldung ist diejenige, welche die kommenden Generationen in dem Ausmaß an der Finanzierung von Investitionen beteiligt, in dem sie auch von diesen profitieren.

Mit den öffentlichen Investitionen und ihrer (potenziellen) Kreditfinanzierung stellt sich damit nicht nur die Frage nach der Wachstumswirksamkeit dieser Ausgabenkategorie. Eine Schuldfinanzierung nach *Pay-as-you-use*-Prinzip wirft zugleich auch die Frage nach der intergenerativen Verteilung der Finanzierungslasten auf: Nur wenn die Analogie zum privaten Investor sich auch in der Realität rechtfertigt, ließe sich – andere Argumente unbeachtet²⁰ – diese Form der Verteilung der Finanzierungslasten über die Zeit rechtfertigen.

¹⁷ In der aktuellen Diskussion, ob der Stabilitäts- und Wachstumspakt um eine „goldene Regel“ (nach *britischem* Vorbild) ergänzt werden soll, impliziert diese Perspektive also die Ablehnung einer solchen SWP-Ergänzung. Vgl. zu dieser Diskussion z.B. Balassone/Franco (2002), KOM (2003), S. 91 ff., Blanchard/Giavazzi (2003); Buiter/Graefe, C. (2003).

¹⁸ Strenger gefasst: *Nur* für staatliche Investitionen.

¹⁹ Dabei klärt sich die Frage nach Komplementarität oder Substitutionalität von Investitionsausgaben und WNA empirisch natürlich nicht an einem weiten Investitionsbegriff wie dem nach § 10 HGrG/§ 13 BHO. Hier ist ein engerer Investitionsbegriff, wie er in der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung (SNA 93/ESVG 95) genutzt wird, entscheidend. Siehe unten.

²⁰ Das *Pay-as-you-use*-Prinzip der Schuldfinanzierung öffentlicher Investitionen berührt auch die demokratische Gleichbehandlung der verschiedenen Generationen: Selbst wenn alle öffentlichen Investitionen volkswirtschaftlich rentabel sind, ist dies noch keine hinreichende Rechtfertigung für eine Beteiligung zukünftiger Generationen an deren Finanzierung. Denn sie haben nicht an den Wahlen teilgenommen, in denen die betreffenden Ausgaben determiniert wurden. Ob sie die Investitionen wollen, ist unbekannt. Demokratie ist Zuweisung von Macht auf Zeit. Parlamente haben sich jeweils nur vor ihren gegenwärtigen Wählern zu verantworten. Staats-

Empirisch und mit Blick auf den Investitionsbegriff der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung²¹ wird auf diese Frage in Abschnitt 3.2.1 eingegangen. Hier sollen zunächst eine Aspekte der für Deutschland und seine haushaltspolitische Steuerung wichtigen Abgrenzung nach § 10 HGrG/§ 13 BHO kurz diskutiert werden.

Tabelle 1: Ausgaben im Gruppierungsplan

Hauptgruppe	Obergruppe	ggf. Gruppe		
4 Personalausgaben			Ausgaben der laufenden Rechnung	Konsumtive Ausgaben
5 Sächl. Verwaltungs- ausgaben, militär. Beschaffung, Schuldendienst	51-54 Säbliche Verwaltungsausgaben			
	55 Rüstungskäufe usw.	551 militär. FuE		
		553 Materialerhaltung		
		554 militär. Beschaffg.		
		558 militär. Anlagen		
57 Zinsausgaben				
6 Zuweisungen / Zuschüsse (außer für Investitionen)	61-68 Laufende Zuweisungen / Zuschüsse			
	69 Vermögensübertragungen, außer für Investitionen			
7 Baumaßnahmen				
8 Sonstige Investitionen u. Investitionsförderungs- maßnahmen	81 Erwerb bewegl. Sachen			
	82 Erwerb unbewegl. Sachen			
	83 Erwerb Beteiligungen	831 im Inland		
		836 im Ausland		
	85 Darlehen öffentl. Bereich			
	86 Darlehen an Sonstige			
	87 Ausgaben Gewährleist.			
	88 Zuweisungen für Investitionen an den öffentl. Bereich			
	89 Zuschüsse für Investitionen an sonstige Bereiche	891 an öffentliche Unternehmen		
		892 an private Unternehmen		
893 an Sonstige im Inland				
894 öffentliche Einrichtungen				
896 an Ausland				
9 Besondere Finanzierungsausgaben				Finanzierungshilfen
				Sach- investit.
				sonstige Ausgaben

Quelle: Eigene Zusammenstellung auf Basis des Bundeshaushaltsplans.

verschuldung ermöglicht auch eine Verschiebung dieser Verantwortung und des parlamentarischen Rechtfertigungszwanges gegenüber den Bürgern auf eine zukünftige Volksvertretung. Ein Parlament, das schon durch die Verpflichtungen der Vergangenheit gebunden ist, kann seine Gegenwartsverantwortung nur noch eingeschränkt wahrnehmen. Siehe Hansmeyer (1997), S. 213.

²¹ Das ESVG definiert wie folgt: „Die Bruttoanlageinvestitionen umfassen den Erwerb abzüglich der Veräußerungen von Anlagegütern durch gebietsansässige Produzenten in einem Zeitraum zuzüglich gewisser Werterhöhungen an nichtproduzierten Vermögensgütern durch produktive Tätigkeiten von Produzenten oder institutionellen Einheiten. Zum Anlagevermögen zählen produzierte Sachanlagen und produzierte immaterielle Anlagegüter, die wiederholt oder kontinuierlich länger als ein Jahr in der Produktion eingesetzt werden.“ (ESVG 1995 P.51; Nr. 3.102.)

In Tabelle 1 sind die gesamten Staatsausgaben nach Maßgabe des Gruppierungsplans (§ 10 Abs. 3 HGrG) dargestellt, wobei die Gruppen, die in der Investitionsdiskussion interessant sind, etwas differenzierter dargestellt werden.

Investive Ausgaben sind alle in den Hauptgruppen 7 und 8 erfassten Ausgaben. Damit entsprechen die Investitionen zugleich den Ausgaben der Kapitalrechnung abzüglich der Vermögensübertragungen, die explizit für nicht-investive Zwecke erfolgen (Obergruppe 69).

Die Gesamtinvestitionen in dieser Abgrenzung sind *Bruttoinvestitionen*. Einbezogen sind damit auch alle Ersatzinvestitionen, welche die Minderungen des Kapitalbestandes durch Abschreibungen ersetzen. Welcher Anteil an den Investitionen den Bestand der öffentlichen Investitionen stabil hält und welcher Anteil diesen Bestand erhöht (*Nettoinvestitionen*), ist nicht ersichtlich. Dieses Informationsdefizit ist insofern für die haushaltspolitische Steuerung und für die ökonomische Bewertung von großer Bedeutung, als es nennenswerte (ertragsgesetzlich bestimmte) Produktivitätsunterschiede geben kann zwischen dem Erhalt z.B. einer funktionierenden Infrastruktur und deren weiteren Ausbau.

Grundsätzlich wird keine Differenzierung nach dem Grad der allokativen Rechtfertigung vorgenommen. Ob mit einer Investition die staatliche Produktion eines wegen Marktversagens reinen öffentlichen Guts ermöglicht wird, ob Zuschüsse für eine Investition mit wichtigen positiven Externalitäten gewährt werden (siehe oben Abschnitt 2.2.1), oder ob die öffentliche Hand Aktien eines börsennotierten privaten Unternehmens erwirbt – alle diese Aktivitäten sind für den Investitionsbegriff nach HGrG/BHO gleichwertig. Hinsichtlich ihrer potenziell wachstumssteigernden, neutralen oder ggf. sogar wachstumshemmenden Wirkung unterscheiden sie sich aber unter Umständen massiv. Das ist kein Problem, das die Investitionsdefinition nach HGrG/BHO allein betrifft. Es tritt grundsätzlich bei jeder Art der statistischen oder haushaltsrechtlichen Abgrenzung auf, ist nur beim vorliegenden, weiten Begriff besonders augenfällig. Dass es sich hierbei um ein eher allgemeines Problem von öffentlichen Investitionen handelt, macht es natürlich nicht besser. Wir werden unten noch einmal darauf zurückkommen, dass sich der gute Ruf der öffentlichen Investitionen aus den Bereichen herleitet, in denen sie allokativ vergleichsweise gut gerechtfertigt sind (primär Infrastrukturen), dass im praktischen Umgang mit budgetären oder statistischen Investitionsaggregaten aber immer Abgrenzungen genutzt werden, die solche Unterscheidungen nicht kennen.

Ein gleichermaßen weit verbreitetes, wenn auch kleineres Problem ist die Behandlung langlebiger militärischer Güter und Wehrinvestitionen (Ogr. 55). Diese werden „nach einhelliger Auffassung nicht zu den Investitionen im Sinne des Art. 115 Abs. 1 GG gerechnet.“²² Tatsächlich wird dieser Gepflogenheit auch in den aktuellen Konventionen zur Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung, also den SNA 93 und dem EVSG 1995, gefolgt. Diese Unterscheidung treibt in der Praxis durchaus skurrile Blüten. So definiert das EVSG als Vorleistung (also Nicht-

²² Wiss. Beirat BMF (1980), S. 17.

Investition): „(...) militärisch genutzte Waffen und für ihre Lieferung benötigte Ausrüstungen (von der Polizei- und von Sicherheitskräften erworbene leichte Waffen oder gepanzerte Fahrzeuge zählen dagegen zu den Bruttoanlageinvestitionen).“²³ Zugleich gilt: „Die Bruttoanlageinvestitionen enthalten folgende Grenzfälle: (...) militärisch genutzte Bauten und Anlagen, wenn sie ähnlich denjenigen sind, die von zivilen Produzenten genutzt werden, wie beispielsweise Flugplätze, Hafenanlagen, Straßen und Krankenhäuser; (...) leichte Waffen und gepanzerte Fahrzeuge, die von nichtmilitärischen Einheiten genutzt werden.“²⁴ Warum für militärische Zwecke erworbene leichte Waffen und Panzer zu den konsumtiven Ausgaben zählen, während die gleichen Waffen, so sie für innenpolitisch eingesetzte Paramilitärs bestimmt sind, als Investition gelten, ist nicht unmittelbar einsichtig. Im günstigsten Fall werden sie jeweils als Kapital in der staatlichen Produktion von äußerer bzw. innerer Sicherheit eingesetzt, also als Investition bei der Herstellung eines unstrittigen öffentlichen Gutes.

Warum der Erwerb von militärisch genutzten Wehrgütern dennoch nicht zu den Investitionen zählt und zählen sollte, erläutert der Wissenschaftliche Beirat beim BMF 1980 in einer Form, die der Zeit gemäß ist: „Die zukünftige äußere Sicherheit nimmt nicht notwendiger mit Ausgaben für Anlagen und langlebige Güter im Verteidigungsbereich zu.“ In diesem Zusammenhang werde zuweilen die „freilich unbewiesene“ These geäußert, zusätzliche Rüstung eines Landes könne unter Umständen seine äußere Sicherheit nicht nur nicht steigern, sondern eher senken.²⁵ Diese Zweifel waren dem Beirat Anlass genug, sich der beschriebenen internationalen Konvention im Ergebnis anzuschließen. Diesem Gedanken kann vom Grundsatz her weiterhin zugestimmt werden, auch wenn heute kein Wettrüsten droht, die Investitionsausgaben eines Landes künstlich aufzublähen. Interessant ist für unsere Betrachtung des Investitionsbegriffs daher auch nicht das Ergebnis dieser Überlegung, sondern dass sie überhaupt angestellt wurde. Für *einen* bestimmten Aufgabenbereich wird abgewogen, ob angeschafftes Sachkapital tatsächlich „produktiv“ bzw. wirksam für den angestrebten Zweck ist. Bei langlebigen Sachgütern, die in anderen Aufgabenbereichen angeschafft werden, wird eine solche Abwägung nicht durchgeführt; hier ist alles „Investition“. Diese Inkonsequenz wirft einen weiteren Schatten auf das Konzept der öffentlichen Investitionen.

Was die umfänglichen Finanzierungshilfen (Ogr. 83-89) angeht, so stellen sich Fragen auf mehreren Ebenen. Wir wollen uns auf die Obergruppen 88 (Zuweisungen für Investitionen an den öffentlichen Bereich) und 89 (Zuschüsse für Investitionen an sonstige Bereiche) beschränken.

Dass in einem föderalen Staat die unterschiedlichen gebietskörperschaftlichen Ebenen einander unter Umständen auch Zweckzuweisungen für Investitionen gewähren, ist per se nichts Ungewöhnliches. Wo die Anschaffung eines Sachkapitalgutes durch eine föderale Ebene als staatliche Investition gezählt wird, ist es nur konsequent, eine Zuweisung mit gleichem Zweck an eine andere föderale Ebene ebenfalls bei den (gesamt-)staatlichen Investitionen zu erfassen. Im deut-

²³ Europäischer Rat (1996), ESVG 1995, Nr. 3.70.

²⁴ Ebd., Nr. 3.107.

²⁵ Beide Zitate Wiss. Beirat BMF (1980), S. 41.

schen kooperativen Föderalismus fließen solche Zweckzuweisungen in der Regel „von oben nach unten“. Da aber auf allen föderalen Ebenen Investitionen auch in dieser Hinsicht als *Brutto*investitionen erfasst werden, kommt es hier zu umfangreichen Doppelzählungen. Das bedeutet für unsere Zwecke, dass für den Gesamtstaat immer auf *konsolidierte* Rechnung gewartet werden muss. Das kann eine Verzögerung von mehr als einem Jahr bedeuten. Problematisch ist diese Praxis auch mit Blick auf Artikel 115 GG, wo für die Maximalverschuldung einzelner Länder die kompletten Bruttoinvestitionen gezählt werden, obschon Teile hiervon schon einmal durch Zuweisungen des Bundes finanziert worden sind (und von diesem ggf. ebenfalls zur Berechnung der zulässigen Kreditaufnahmegrenze nach Art. 115 herangezogen wurden).

Was die Zuschüsse für Investitionen an sonstige Bereiche (Ogr. 89) angeht, so ist der investive Charakter solcher Subventionen – sei es hinsichtlich der *Netto*-Erhöhung des volkswirtschaftlichen Realkapitals, sei es hinsichtlich des *Netto*-Vermögenszugangs in diesen sonstigen Bereichen – so lange fraglich, wie nicht durch Mechanismen der Subventionskontrolle der Umfang von Mitnahme- bzw. Verdrängungseffekten erhellt wird.²⁶ Hier wird ein weiteres Mal auch die Zwiespältigkeit des Investitionsbegriffs in der öffentlichen Wahrnehmung deutlich: Nennt man die Reduktion solcher Zuschüsse „Subventionsabbau“, ist der Beifall wahrscheinlich lauter, als wenn die gleiche Handlung unter der Überschrift „Senkung der öffentlichen Investitionen“ publik macht.

Ein anderer Aspekt der Investitionsfördermaßnahmen gegenüber Privaten wird uns unten bei den wachstums- und nachhaltigkeitswirksamen Ausgaben in abgewandelter Form wieder begegnen: Private Investitionen können von Seiten der öffentlichen Hand nicht nur durch direkte Zuschüsse, Zinszuschüsse, zinsgünstige Kredite oder Bürgschaften gefördert werden. Der subventionstechnische Instrumentensatz reicht für diesen Zweck bis weit in die steuerlichen Maßnahmen; genannt seien nur Steuerermäßigungen, Abschreibungsvergünstigungen, der Abzug von Ausgaben von der *Steuerschuld* et cetera. Für solche und andere Formen der Subventionierung durch das Steuersystem hat Stanley Surrey, Staatssekretär für Steuerpolitik in den US-Regierungen der Präsidenten Kennedy und Johnson, den Begriff *tax expenditures* geprägt: „government expenditures made through the tax system.“²⁷

Ob für einen bestimmten Investitionsförderungsziel ausgabenseitige oder steuerliche Subventionen gewählt werden, ist im günstigsten Fall eine eher technische Frage der instrumentellen Optimierung, ansonsten vielfach auch eine Frage der tagespolitischen Opportunität. So oder so hat eine solche Entscheidung jedenfalls nichts damit zu tun, dass hinsichtlich des im volkswirtschaftlichen Sinne investiven Charakters der beiden Formen irgendwelche A-priori-Unterschiede bestünden. Das Problem begleitet uns auch in der Gestaltung des „WNA-Budgets“, denn auch dort sind Ausgabeninstrumente und die Instrumente des Einnahmenverzichts miteinander substitutiv.

²⁶ Vgl. Thöne (2003).

²⁷ Surrey (1973), S. VII.

Die Frage, die bei der kritischen Abhandlung öffentlicher Investitionen am häufigsten im Vordergrund steht, die Frage nach dem „Humankapital“, dürfte auch die älteste Kritik am hergebrachten Investitionsbegriff sein. Wie eingangs dargestellt, hat sich schon Adam Smith mit der wichtigen Rolle öffentlicher Bildungsausgaben beschäftigt. Wenn das Thema auch zeitweise etwas aus dem Fokus verloren wurde, so brachte der Sputnik-Schock die Frage wieder auf die Agenda.²⁸ Seitdem gibt es kaum eine ausführliche Arbeit zum volkswirtschaftlichen Investitionsbegriff, die unterlässt, auf die Bildung zu sprechen zu kommen.

Für eine Einbeziehung von Humankapitalausgaben – zu denen in weiterer Fassung neben Bildungs- und Ausbildungskosten auch Gesundheitsausgaben zählen – spricht, dass sie die Produktivkraft des Menschen erhalten und erhöhen. Nach Maßgabe des „Periodisierungskriteriums“ könnten diese individuell eindeutig zukunfts wirksamen Ausgaben zu den Investitionen gerechnet werden. Auch gesamtwirtschaftlich erhalten und erhöhen öffentliche Ausgaben zur Förderung der Bildung und Gesundheit das volkswirtschaftliche Produktionspotenzial. Auch in dieser Sicht wäre ein Unterschied zu Ausgaben zum Ersatz und der Erhöhung des Sachkapitals nicht verständlich.

Gegen eine Einbeziehung von Humankapitalausgaben in den Begriff der öffentlichen Investitionen sprechen grundsätzliche und praktische Erwägungen.²⁹ De facto ist eine saubere Trennung von produktivem und konsumtiven Anteil der Humankapitalausgaben nicht möglich: Ein gesunder Mensch ist auch in seiner Freizeit wohlauf. Auch Bildung dient nicht ausschließlich der Güter- und Leistungsproduktion, sondern hat in vielerlei Hinsicht einen konsumtiven Selbstzweck. Welche (Personal-)Ausgaben nun Ausbildungsausgaben sind, kann besonders bei dem in der Praxis sehr wichtigen *learning by doing* kaum unterschieden werden. Der Wissenschaftliche Beirat weist zudem darauf hin, dass die Ausreifungszeiten von Humankapital-„Investitionen“ mitunter sehr lang sind, so dass eine angemessene Periodisierung nicht möglich ist. Aus Gründen der Operationalität und Eindeutigkeit des Investitionsbegriffes empfehle es sich daher, auf eine Einbeziehung von Humankapitalausgaben in den Begriff der investiven Ausgaben zu verzichten.³⁰

Dass es nicht sinnvoll ist, staatliche Humankapitalausgaben zugunsten der Bürger unter den öffentlichen Investitionen zu subsumieren, ist aus dem Blickwinkel unseres Untersuchungsansatzes weitaus unproblematischer als es für die ältere Diskussion war. Wie gezeigt, handelt es sich bei dem im deutschen Haushaltsrecht genutzten Investitionsbegriff um ein Konglomerat verschiedenster Tatbestände mit wechselndem, wenig kohärentem Zukunftsbezug. Durch die Einbeziehung der staatlichen Humankapitalausgaben würde dieser Investitionsbegriff allenfalls nur noch heterogener.

²⁸ Vgl. US Congress, Joint Economic Committee (1957). Vgl. auch Hüfner (1970) und Becker (1970).

²⁹ Wiss. Beirat BMF (1980), S. 32.

³⁰ Der Beirat weist darauf hin, dass bei Nichteinbeziehung des Humankapitals auch die Darlehen im Rahmen des Bundesausbildungsförderungsgesetzes nicht in den Investitionsbegriff einbezogen werden dürften. Siehe ebd., S. 33.

Insoweit bietet ein Konzept der wachstums- und nachhaltigkeitswirksamen Ausgaben (WNA) einen besseren, weil „entspannten“ Rahmen. Dort wird darauf verzichtet, alle potenziell positiv zukunftswirksamen Ausgaben auf Biegen und Brechen als „Investition“ zu definieren.³¹

Zugleich verlangt ein WNA-Konzept natürlich nach Klärung, welche Rolle die staatlichen Investitionen als ein potenzielles Element der wachstums- und nachhaltigkeitswirksamen Ausgaben spielen können. Vor der inhaltlichen Annäherung an dieses Konzept wird zunächst noch kurz die Entwicklung der öffentlichen Investitionen in Deutschland dargestellt.

2.2.3 Öffentliche Investitionen in Deutschland

Wie sich die verschiedenen Elemente des weiten Investitionsbegriffs nach § 10 HGrG/§ 13 BHO auf den drei gebietskörperschaftlichen Ebenen niederschlagen, ist in der folgenden Abbildungstrias (Abbildung 2 bis Abbildung 4) beispielhaft mit drei unterschiedlichen Investitionsabgrenzungen für die öffentlichen Verwaltungen (ohne Sozialversicherungen) dargestellt: Neben dem weiten gesetzlichen Begriff sind dort noch eine Abgrenzung ohne die innerstaatlichen Investitionszuweisungen und eine Abgrenzung nur mit den Sachinvestitionen aufgenommen.

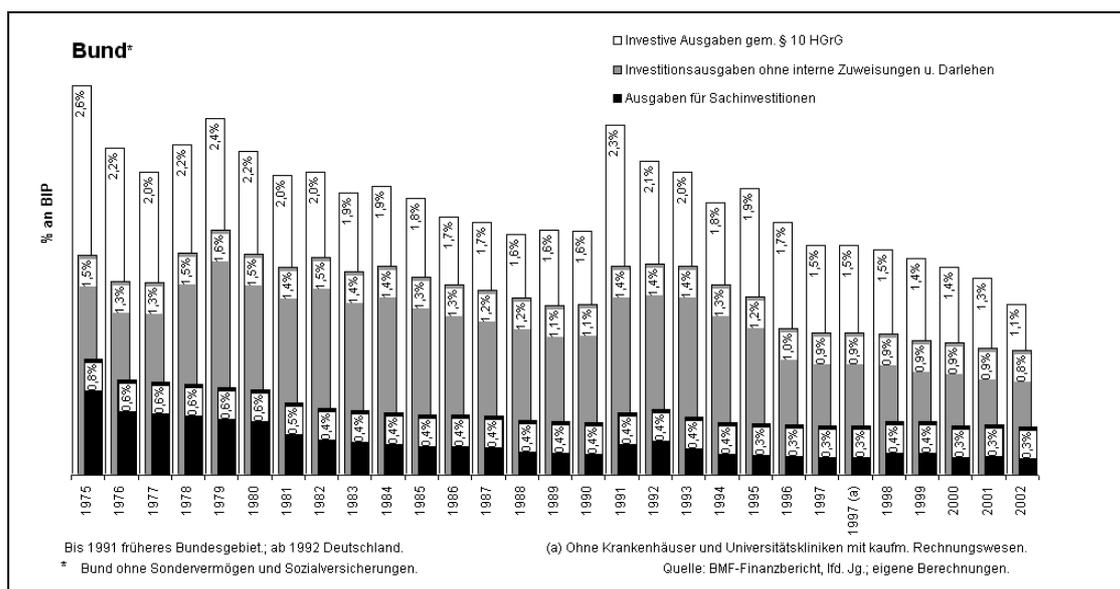


Abbildung 2: Investive Ausgaben des Bundes in verschiedenen Abgrenzungen

³¹ Dennoch werden, dem üblichen Sprachgebrauch folgend, Ausgaben für Bildung und Gesundheit auch im Folgenden mitunter als Humankapitalinvestitionen bezeichnet. Wollte man in dieser Hinsicht rigoroser sein, müsste man schon von der Nutzung des Begriffs Humankapital absehen.

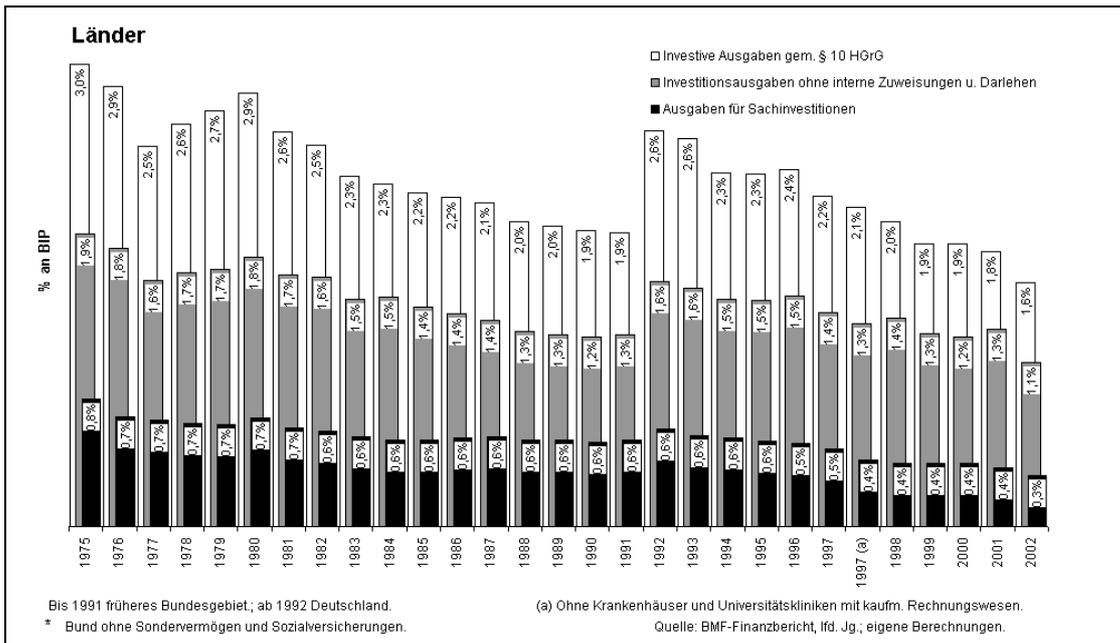


Abbildung 3: Investive Ausgaben der Länder in verschiedenen Abgrenzungen

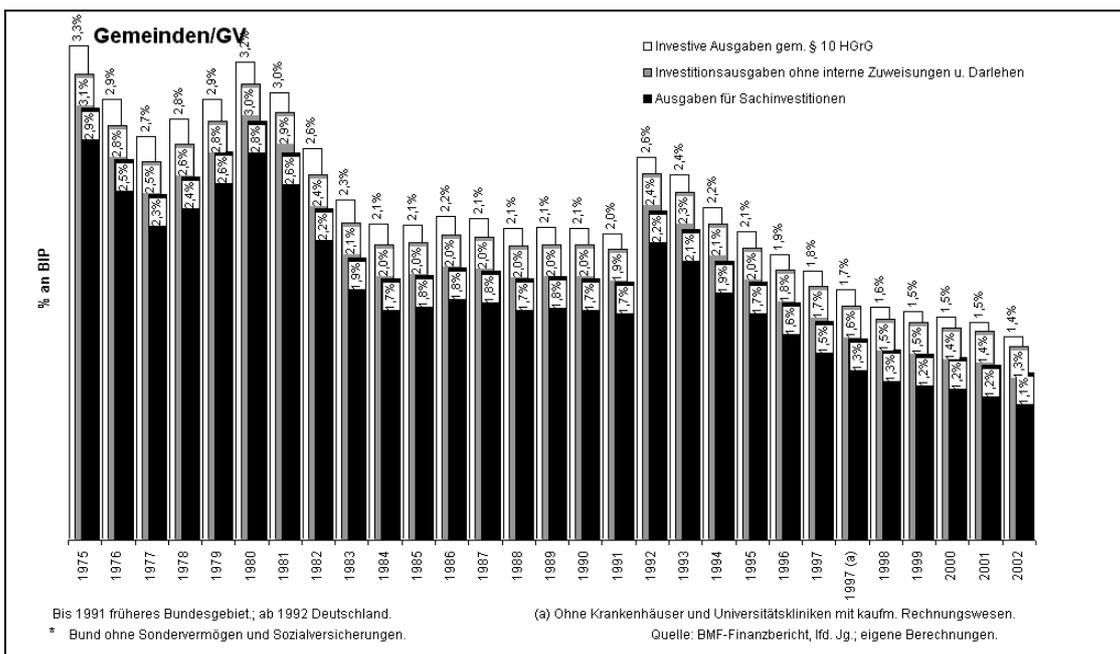


Abbildung 4: Investive Ausgaben der Gemeinden in verschiedenen Abgrenzungen

Auf allen drei Ebenen sind grundlegend dieselben Trends über alle Investitionsbegriffe hinweg zu beobachten: Auf hohem Niveau in den siebziger Jahren beginnend, sinken die Investitionen in den achtziger Jahren merklich ab, am deutlichsten bei den Gemeinden und Gemeindeverbänden. Die deutsche Vereinigung – hier in den Daten ab 1992 erkennbar – brachte dann eine deutliche Neubelebung der Investitionen, was in erster Linie den Aufholbedarf in den neuen Ländern kennzeichnet. Seitdem sinken die Investitionen wieder kontinuierlich.

Die Abfolge von Abbildung 2 bis Abbildung 4 zeigt auch sehr anschaulich, wie die innerstaatlichen Zuweisungen für investive Zwecke „von oben nach unten“ fließen. Bei Bund und Ländern machen diese Ausgaben jeweils einen großen Anteil der investiven Ausgaben nach § 10 HGrG aus. Dieses Geld kommt dann bei den Kommunen an, deren investive Ausgaben kaum über den Summen der anderen Investitionsbegriffe liegen.

Das gleiche Muster ist auch bei der mittleren Investitionsdefinition ohne innerstaatliche Zuweisungen zu beobachten: Im Gegensatz zu Bund und Ländern gewähren die Gemeinden kaum Investitionszuschüsse an Dritte. Bei den beiden höhergeordneten Gebietskörperschaften dagegen überwiegen solche Zuschüsse an Dritte (plus gewährte Darlehen und erworbene Beteiligungen) die Summen der reinen Sachinvestitionen meistens weit.

Bei den Sachinvestitionen sind die Gemeinden und Gemeindeverbände eindeutig führend (zum Teil jedoch am „goldenen Zügel“ der Zweckzuweisungen oder in Auftragsverwaltung für die übergeordneten Ebenen). Führend sind die Kommunen aber auch, was die Abnahme der Sachinvestitionen angeht: Beim Bund sind diese zwischen 1975 und 2002 um real 58,7% gesunken, bei den Ländern um real 59,5%, bei den Gemeinden und Gemeindeverbänden aber um 61,2%. Angesichts der Dimensionen aller Schrumpfungen ist diesen kleinen Differenzen allerdings keine besondere Bedeutung beizumessen.

Abbildung 5 fasst diese Entwicklung noch einmal in der konsolidierten Rechnung für den öffentlichen Gesamthaushalt zusammen. Wegen des zeitlichen Konsolidierungsaufwandes beim StBA endet diese Zeitreihe schon im Jahr 1999.

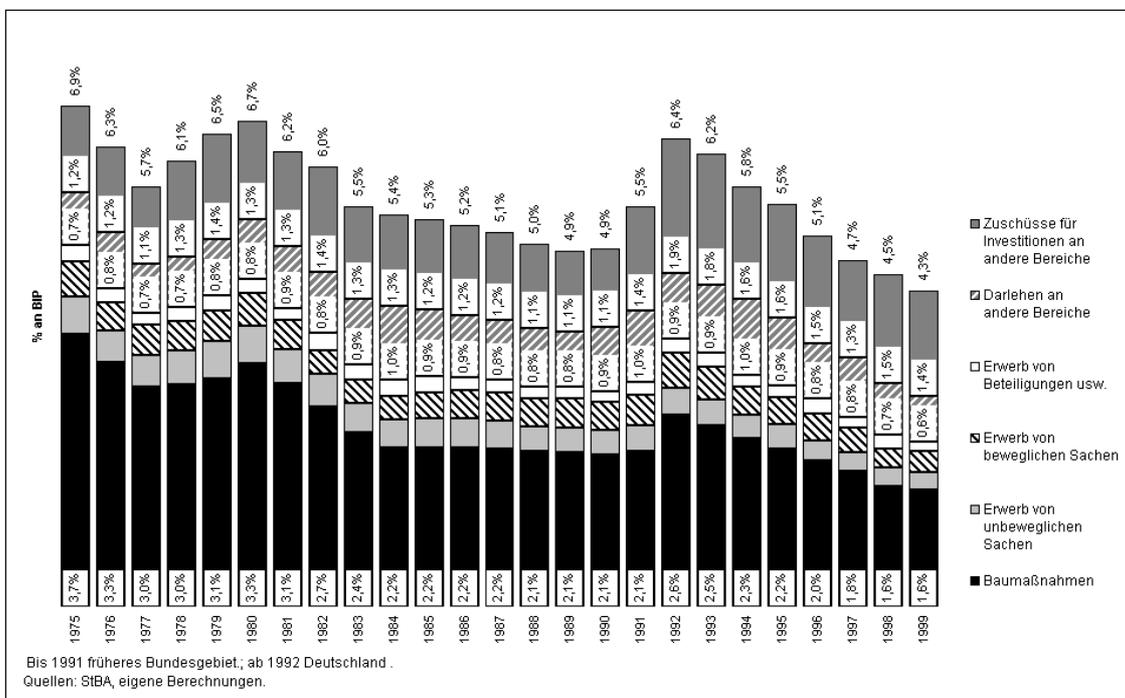


Abbildung 5: Konsolidierte investive Ausgaben des Gesamtstaats 1975-1999

Insgesamt haben die investiven Ausgaben in den gesamtstaatlichen Haushalten zwischen 1975 und 1999 von 6,9% auf 4,3% des Bruttoinlandsprodukts abgenommen, also um 37 Prozent.

Bemerkenswert ist dabei die Entwicklung der verschiedenen Bestandteile des Begriffs der konsolidierten investiven Ausgaben, wie Abbildung 5 zeigt.³² Zusammenfassend haben gerade die „konservativen“ Investitionselemente am meisten abgenommen: Baumaßnahmen von 1975 bis 1999 um 57%, der Erwerb von unbeweglichen Sachen um 54%, der Erwerb von beweglichen Sachen um 41%. Bei den „Finanzinvestitionen“ hat der Erwerb von Beteiligungen um 41% abgenommen, und die Darlehen an andere Bereiche sind um 12% geschrumpft. Die Zuschüsse für Investitionen an andere Bereiche, die Subventionen, haben gegen den Trend real um 21 Prozent zugenommen.

Hat dieser Gesamttrend der öffentlichen Investitionen nun etwas mit der deutschen Wachstumsperformance zu tun? Auf den ersten Blick (Abbildung 6) könnte das durchaus zutreffen.

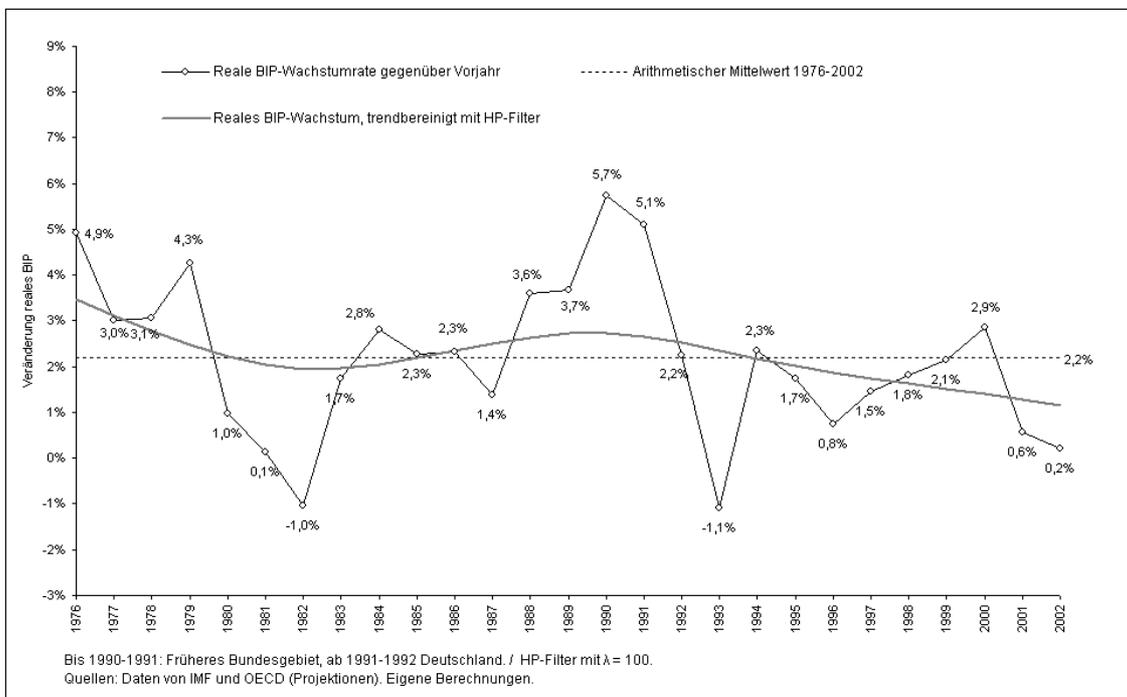


Abbildung 6: Reales BIP-Wachstum Deutschland 1976-2002

Abbildung 6 illustriert die Wachstumsraten des realen Bruttoinlandsprodukts Deutschlands für die Jahre 1976 bis 2002 (Wachstumsraten bis einschließlich 1990-91: früheres Bundesgebiet). Neben den tatsächlichen Wachstumsraten und deren arithmetischen Mittelwert für den gesamten Zeitraum ist noch ein bereinigter Trend dargestellt. Hierzu wird der weitverbreitete Hodrick-

³² Die innerstaatlichen Investitionszuweisungen tauchen in einer konsolidierten Betrachtung nicht mehr auf.

Prescott-Filter (HP-Filter) genutzt; als Glättungsparameter wird der für Ganzjahresdaten übliche Wert von $\lambda = 100$ angesetzt.³³

Vergleicht man diesen HP-Trend des realen Wirtschaftswachstums mit der Entwicklung der investiven Ausgaben am BIP in Abbildung 5, so zeigen beide einen zumindest ähnlichen Kurvenverlauf. Das hat jedoch wenig zu bedeuten.

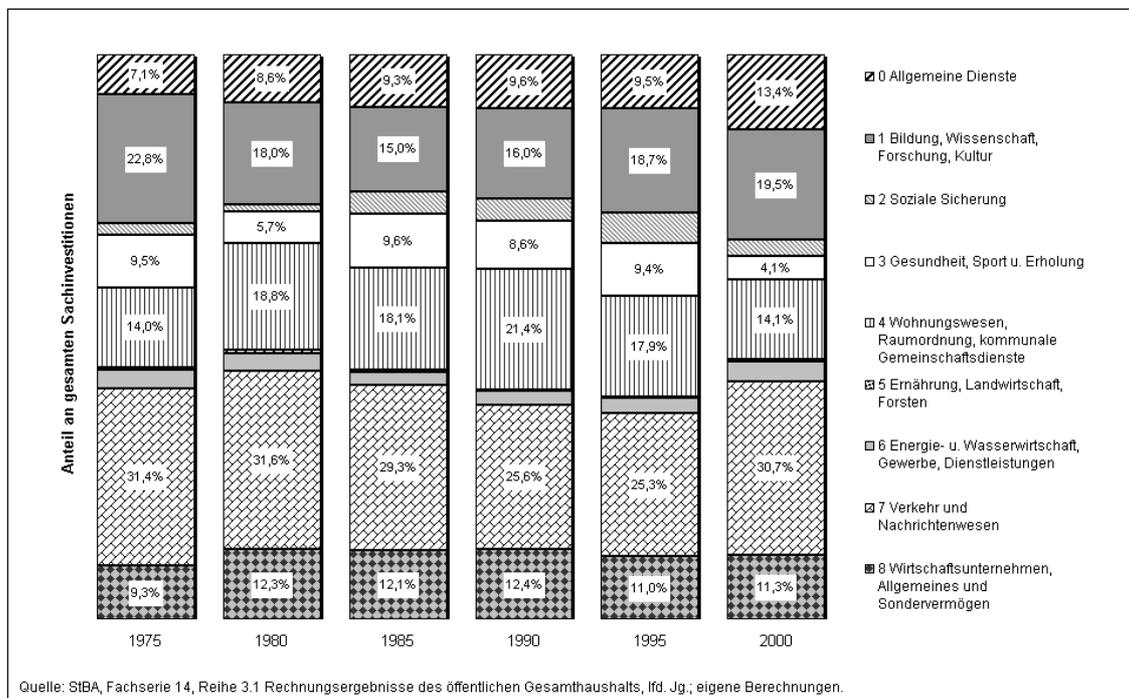


Abbildung 7: Sachinvestitionen nach Funktionen Deutschland 1975-2000

Sieht man einmal davon ab, dass eine solche Gegenüberstellung ohnehin keine methodisch validen Ergebnisse erbringen könnte, führt auch ein weiterer Vergleich zu dieser Einsicht: Im einleitenden Abschnitt 2.2.1 wurde gezeigt, dass nur bestimmte öffentliche Investitionen eine stark produktivitätserhöhende Wirkung haben können. Dieses sind vor allem Investitionen bei den netzgebundenen Verkehrs- und Kommunikationsinfrastrukturen. Abbildung 7 gliedert die Sachinvestitionen des öffentlichen Gesamthaushalts nach den Anteilen verschiedener Aufgabenbereiche an der Gesamtsumme der Sachinvestitionen. Den Infrastrukturinvestitionen entspricht hier dem Bereich 7. Dieser Bereich verbucht in allen betrachteten Jahren 1975-2000 nicht einmal ein Drittel der gesamten Sachinvestitionen, der Rest fließt in „konsumtive“ Bereiche.

³³ Vgl. Hodrick/Prescott (1997). In der konkreten Berechnung wurde das von Y. Lengwiler MS-Excel™-AddIn genutzt (<http://www.unibas.ch/wzw/witheo/Yvan/software.htm#hp>). Dem Randwertproblem des HP-Filters wird dadurch begegnet, dass aktuellen BIP-Projektionen der OECD für die nachfolgende Periode 2003 in den Filter einbezogen werden. (Vgl. hierzu: SVR, 1998, Ziff. 267.)

Dieser Befund ist ein weiterer Grund, den klassischen Dualismus „konsumtive versus investive öffentliche Ausgaben“ zu überwinden. Dieser Schritt wird im nächsten Abschnitt eingeleitet.

2.3 Wachstums- und nachhaltigkeitswirksame Ausgaben – Annäherung an ein Untersuchungsobjekt

Wenn die staatlichen Investitionen (allein) offenbar kein geeigneter Maßstab mehr sind, um die positive „Zukunftswirksamkeit“ der öffentlichen Ausgaben zu beurteilen, stellen sich zwei aufeinander folgende Fragen: Gibt es andere Ausgabenkategorien oder -gruppen, mit denen solche Zukunftswirkungen verlässlicher in Verbindung gebracht werden können? *Welche* öffentlichen Ausgaben haben eine potenziell positive Zukunftswirkung hinsichtlich des Wirtschaftswachstums und der weiteren Dimensionen nachhaltiger Entwicklung?

Die Antwort auf die erste Frage muss negativ ausfallen, wenn einzelne öffentliche Ausgabentypen entweder prinzipiell nicht positiv auf das Wirtschaftswachstum oder die nachhaltige Entwicklung wirken können, oder wenn solche Wirkungen nicht verlässlich gemessen werden können. Wie in der theoretischen Einleitung zu den öffentlichen Investitionen (Abschnitt 2.2.1) deutlich geworden ist, gibt es keine Gründe, eine Zukunftswirkung öffentlicher Ausgaben per se zu negieren. Die erste Frage entscheidet sich also allein empirisch. Damit wird die zweite Frage im selben Atemzug gestellt: Um welche Ausgabenzwecke geht es?

Die zugehörigen empirischen Erkundungen folgen im nächsten Hauptabschnitt 3. An dieser Stelle können wir uns mithin auf die Frage beschränken, zu welchen Nachhaltigkeitsdimensionen empirische Untersuchungen gesucht und ausgewertet werden. Diese Frage wird im Vergleich zu dem sonst in Nachhaltigkeitsdiskussionen Erwartbaren sehr knapp ausfallen. Der Grund dafür liegt in einer „umgekehrten“ Reihenfolge: Die übliche Diskussion startet mit einem breiten Spektrum von Zielen, die – nicht immer dem ursprünglichen Nachhaltigkeitsgedanken konform – unter diesem populären Label gefordert oder verfolgt werden. Ausgehend von den Zielen wird nach den angemessenen Indikatoren gesucht. Die Indikatordiskussion ist mittlerweile eine vielfältige und international hochkarätig besetzte „Disziplin“, die unter anderem von den Vereinten Nationen und der OECD aktiv vorangetrieben wird. Auch die Bundesregierung nennt in ihrer Nachhaltigkeitsstrategie eine Reihe von Indikatoren, an denen der Erfolg der Politik in diesen Dimensionen gemessen werden soll.³⁴

Hier haben wir mit den Staatsausgaben schon den Indikator und fragen in die entgegen gesetzte Richtung, in welchen Aspekten einer nachhaltigen Entwicklung er dienlich sein kann. Da es sich zugleich empfiehlt, Nachhaltigkeit recht streng zu definieren, um der Degeneration zur „konsensfähigen Worthülse“³⁵ vorzubeugen, wird im Ergebnis deutlich werden, dass sich die

³⁴ Siehe Bundesregierung (2002).

³⁵ Bergmann/Ewringmann (1999), S. 1.

Frage nach wachstums- und nachhaltigkeitswirksamen Ausgaben auf einige, deutlich abgrenzbare Politikfelder beschränkt.

2.3.1 Wachstum

Das Ziel, hohes Wirtschaftswachstum zu erreichen und (dann) zu erhalten, bezieht sich in einer Langfristperspektive auf das volkswirtschaftliche Produktionspotenzial und nur in zweiter Hinsicht auf die gemessenen Wachstumsraten des Bruttoinlandsprodukts, da sich in letzteren auch konjunkturelle Einflüsse niederschlagen. Damit werden als nicht dem Wachstumsziel entsprechend solche ausgabenpolitischen Maßnahmen gezählt, die zwar einen vorübergehenden Anstieg der gemessenen BIP-Wachstumsraten bewirken, denen es aber an bleibender – eben nachhaltiger – Wirkung fehlt. Das heißt konkret, Staatsausgaben, die eine konsumtiv verursachte konjunkturelle Belebung verursachen, sind zwar in einem statistischen Sinne „wachstumswirksam“, werden gleichwohl hier nicht in der Zieldimension erfasst. Es geht um Ursachen oder Maßnahmen, die das Wachstumspotenzial einer Volkswirtschaft längerfristig oder sogar dauerhaft steigern. Insofern benennt die Europäische Kommission die Zieldimension mit „(allokative) Effizienz“ präziser.³⁶

Nicht jede langfristig wirksame und insofern „nachhaltige“ Steigerung des volkswirtschaftlichen Produktionspotenzials bzw. der gesamtwirtschaftlichen Effizienz ist nachhaltigkeitsverträglich, wenn man deren weitere Dimensionen einbezieht. Wenn mit hohem Wirtschaftswachstum zugleich ein hoher Verbrauch an nicht-regenerierbaren Ressourcen oder eine wachsende Umweltbelastung einhergeht, wird ein latenter Zielkonflikt manifest. Solche Zielkonflikte oder zumindest ihre Manifestationen zu verringern oder sogar zu vermeiden, ist eine wichtige Steuerungsregel nachhaltigkeitsorientierter Politik. Bei der makroökonomischen Beurteilung eines staatlichen Ausgabenhaushalts hinsichtlich seiner Wachstums- und Nachhaltigkeitswirkungen können solche Einschränkungen allerdings nur dann Berücksichtigung finden, wenn es valide empirische Erkenntnisse zur Differentialwirkung von umweltschädlichem, umweltneutralem und umweltfreundlichem Wirtschaftswachstum gibt. Liegen solche Erkenntnisse nicht vor, oder sind die vorliegenden Erkenntnisse nicht hinreichend verallgemeinerungsfähig, um in der Beurteilung eines gesamten Staatshaushalts auch nur im Plausibilitätsschluss anwendbar zu sein, muss auf eine Betrachtung der Interaktionen verschiedener Nachhaltigkeitsdimensionen in der Top-Down-Perspektive der globalen Staatsausgabenanalyse verzichtet werden. Dies wird im „WNA-Budget“ oft genug der Fall sein.

³⁶ Siehe KOM (2002), S. 71 ff.

2.3.2 Weitere Dimensionen der Nachhaltigkeit in ausgabenpolitischer Perspektive

Über die Nachhaltigkeit – oder die *nachhaltige Entwicklung* oder die *nachhaltig zukunftsverträgliche Entwicklung*³⁷ – ist seit dem Brundlandt-Bericht³⁸ so viel geschrieben und diskutiert worden, dass niemand mehr recht weiß, was damit eigentlich gemeint ist. Anders gewendet: Viele wissen sehr genau, was *sie selbst* mit Nachhaltigkeit meinen, können nur nicht die Anderen für ihre Ansicht gewinnen. Denn jeder der Anderen hat seine eigene Nachhaltigkeitsdefinition...

Das wäre amüsanter, wenn die nachhaltige Entwicklung keine existentielle und unumgängliche Anforderung für die Zukunftsfähigkeit der modernen Gesellschaft und Wirtschaft wäre. Was also meint „Nachhaltigkeit“, wenn wir von wachstums- und nachhaltigkeitswirksamen Ausgaben sprechen wollen? Nachhaltigkeit heißt Zukunftsorientierung. Das reicht allerdings noch nicht für eine brauchbare und *differenzierende* Definition. Auch wenn es sehr trivial ist, muss es in der Nachhaltigkeitsdiskussion betont werden: Die Zukunft ist nicht die perpetuierte Gegenwart. Entsprechend sind Ziele einer Nachhaltigkeitspolitik nicht lediglich die in die Zukunft perpetuierten, gesellschaftspolitischen Ziele der Gegenwart. Genau solche Ziele scheinen aber in der öffentlichen Wahrnehmung der Nachhaltigkeit zu dominieren – und zu der Aushöhlung einer eigentlich klaren, ethischen Handlungsmaxime beizutragen.

„Nachhaltigkeit bedeutet im Kern die Berücksichtigung der Interessen *zukünftiger* Generationen in den heutigen wirtschaftlichen Entscheidungsprozessen, die Abkehr von kurzfristigem Generationenegoismus hin zu langfristiger Vorsorge. (...) Nur was diese zukünftigen Potenziale in positiver oder negativer Weise nachweislich beeinflusst, ist für die Nachhaltigkeit einer Entwicklung relevant; kurzfristige, an den gegenwärtig Lebenden orientierte Ziele dürfen hingegen – so berechtigt sie auch sein mögen – nicht einbezogen werden.“³⁹ In diesem stringenten und mit Blick auf das alte forstwirtschaftliche Nachhaltigkeitsprinzip auch „konservativen“ Verständnis soll der Begriff für die wachstums- und nachhaltigkeitswirksamen Ausgaben hier operationalisiert werden. Nachhaltigkeit wird also als intergenerative Vorsorgeethik verstanden, die vor allem (potenzielle) Konflikte zwischen den Interessen der gegenwärtigen und zukünftigen Generationen regelt. Da es sich (notwendigerweise) um eine Ethik der gegenwärtigen Generation handelt, kann sie vereinfachend auf die Daumenregel, keine Lasten zu vererben,⁴⁰ zusammengefasst werden.

Da wir hier die zusätzliche Anforderung haben, nur diejenigen Nachhaltigkeitsdimensionen zu berücksichtigen, die sich im Ausgabenhaushalt in einer aus der Makrosicht signifikanten Art

³⁷ Letztgenannte Übersetzung von *sustainable development* primär bei: Enquête-Kommission (1994) und dies. (1998).

³⁸ Vgl. World Commission on Environment and Development (1987).

³⁹ Linscheidt (2000), S. 502. Wobei wir hier das Hauptgewicht auf die Betrachtung unterschiedlicher Generationen legen, weniger darauf, wie lange die heute Lebenden tatsächlich leben.

⁴⁰ Vgl. Ewringmann (2003).

und Weise niederschlagen, reduzieren sich die in Frage kommenden Politikfelder radikal. Im Rahmen der durch den Brundlandt-Bericht etablierten Trias „ökonomische – ökologische – soziale“ Nachhaltigkeit sind dies folgende Bereiche:

In der Dimension *ökonomische Nachhaltigkeit* geht es um Maßnahmen, die langfristig hohe gesamtwirtschaftliche Effizienz und hohes Wirtschaftswachstum bewirken. Wachstumswirksame Ausgaben sind also *im weiteren Sinne* investive Ausgaben, also Ausgaben, deren Wirkung zum größten Teil erst in zukünftigen Perioden eintritt. Ganz pragmatisch ist Wirtschaftswachstum zudem ein Weg, mehr Mittel zu bekommen, um retardierende Elemente, denen sich jede dynamische Entwicklung stellen muss, integrativ überwinden zu können.

Ökonomische Nachhaltigkeit als Ethik, keine Lasten zu hinterlassen, umfasst mit Blick auf die öffentlichen Finanzen zudem natürlich die Senkung der Neuverschuldung auf Null und die allmähliche Reduktion der bestehenden Staatsschuld. Derartige Aspekte *quantitativer* Konsolidierung stehen in der vorliegenden Studie jedoch nicht im Vordergrund. Sie werden im Rahmen von Tragfähigkeitsanalysen der Finanzpolitik betrachtet.⁴¹

In der Dimension der *ökologischen Nachhaltigkeit* geht es um Maßnahmen, die bewirken, dass zukünftige Generationen bezüglich der Umweltqualität und der Versorgung mit natürlichen Ressourcen nicht schlechter gestellt sind als die gegenwärtigen. Neben dem Erhalt von Naturkapital geht es dabei vor allem um die Sicherung der Umweltfunktionen.

In der Dimension der *sozialen Nachhaltigkeit* fällt eine Definition oder gar eine Operationalisierung (traditionell) am schwersten. Dies soll kurz an einem Beispiel dargelegt werden. Einen recht weitreichenden Vorschlag zur Definition der sozialen Nachhaltigkeit hat bereits 1994 die Enquête-Kommission „Schutz des Menschen und der Umwelt“ des 12. Deutschen Bundestages vorgelegt. Unter dem Titel „Soziale Schutz- und Gestaltungsziele“ hat sie zunächst drei Zielebenen unterschieden:

- Sicherung der Gesundheit,
- Sicherung der sozialen Stabilität,
- Sicherung der Entwicklungs- und Funktionsfähigkeit einer Gesellschaft.

Dabei wird der Zielebene der Gesundheit die höchste Priorität eingeräumt: „Denn die Sicherung der Gesundheit in der Definition der (...) WHO als Zustand des vollständigen physischen, geistigen und sozialen Wohlbefindens (...) ist eine wesentliche Voraussetzung für die weiteren Zielebenen.“⁴²

Dass bei Gesundheit ökonomische und soziale Nachhaltigkeitsziele zumindest auf der begrifflichen Ebene zusammenfallen, hat mit Blick auf die budgetpolitischen Konsequenzen insofern einen gewissen Reiz, als damit zumindest ein potenzieller Konfliktpunkt entschärft scheint. Die

⁴¹ Vgl. für Deutschland z.B. Kitterer/Wiese (1998), Thöne (2001). Geplant auch für den Bericht zur Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen, der Mitte 2004 vorgelegt werden soll (siehe BMF (2003c), S. 34.

⁴² Enquête-Kommission (1994), S. 493.

für die soziale Dimension in diesem Beispiel genutzte WHO-Definition von Gesundheit geht aber weit über das hinaus, was mit „traditionellen“ und für die Wachstumsdimension entscheidenden gesundheitspolitischen Ausgaben angesteuert wird. Nach der Enquête-Kommission umfasst die Sicherung der Gesundheit neben der physischen Gesundheit u.a. auch: Materielle Grundsicherung, Qualität der Arbeit, gesellschaftliche Anerkennung und soziale Würde, sowie auch Möglichkeiten zur Entfaltung individueller Lebensentwürfe. Tabelle 2 stellt diese „Sozialen Schutz- und Gestaltungsziele“ ausführlich dar.

Tabelle 2: Beispiel Soziale Nachhaltigkeit – Schutz- und Gestaltungsziele der Enquête-Kommission des 12. Bundestages

Schutz- und Gestaltungsziele	Bewertungskriterien/Indikatoren
Sicherung der Gesundheit	
- physische Gesundheit	Gesundheitszustand des Menschen (public health, individuelle Gesundheit)
- soziale Voraussetzungen für psychische Gesundheit	
Materielle Grundsicherung	Arbeit bzw. Einkommen
Qualität der Arbeit	Arbeitssicherheit/Arbeitsplatzbelastung; Entfaltungsmöglichkeiten; den Fähigkeiten entsprechende Beschäftigung
Gesellschaftliche Anerkennung und Soziale Würde	Sinnstiftung, Anerkennung
Möglichkeiten zur Entfaltung individueller Lebensentwürfe	Selbstbestimmungsgrad (Veränderung des sozialen und ökonomischen Umfeldes in menschenverträglichem tempo; Erhalt der Lern- und Kommunikationsmöglichkeit etc.); Gleichberechtigung von Alt und Jung, Mann und Frau
- Grundbedürfnisbefriedigung	Wohnen, Nahrung und Kleidung
- Friedenssicherung	Krisenanfälligkeit (dual use etc.)
- Verteilungsgerechtigkeit und Chancengleichheit	Soziale Spannungen; Bildungszugang
- soziale Sicherung	Versorgungssicherheit (Krankheit, Alter, Notlagen)
- Partizipationsmöglichkeiten	Partizipationsgrad (Teilhabe- und Gestaltungsmöglichkeiten auf staatlicher Ebene, Tarifrechte, innerbetriebliche Mitbestimmungsmöglichkeiten)
Sicherung der Entwicklungs- und Funktionsfähigkeit einer Gesellschaft	
- kulturelle Vielfalt	Toleranz, Religionsfreiheit (Fähigkeit zur Integration von Minderheiten etc.)
- Vielfalt sozialer Strukturen	Freiräume für unterschiedliche Lebensformen; Möglichkeiten, sich gesellschaftlich zu organisieren
- sozialer Zusammenhalt	Kommunikationsqualität; Polarisierungsgrad (unüberwindbare Interessengegensätze, unvereinbare Ideologien, mangelnde Kompromissfähigkeit); Generationenvertrag; Solidaritätsprinzip
- Bildungs- und Informationsangebot	Lernfähigkeit, Lernbereitschaft

Quelle: Enquête-Kommission (1994); S. 495 f.

Aus dem (nicht untypischen) Beispiel in Tabelle 2 wird offensichtlich, dass soziale Nachhaltigkeit immer multidimensional ist; insbesondere, wenn man noch die zahlreichen Unterziele zu

„Sicherung der sozialen Stabilität“ und „Sicherung der Entwicklungs- und Funktionsfähigkeit einer Gesellschaft“ mit einbezieht.

Für unseren Forschungsansatz entstehen daraus mehrere Problemebenen: In dieser Vielschichtigkeit ist soziale Nachhaltigkeit de facto nicht operationalisierbar. Dies folgt nicht nur aus der schiereren Menge von Unterzielen. Zudem widersprechen die Unterziele einander häufig (besonders einige Teilziele der „Sicherung der sozialen Stabilität“ implizieren einen gesellschaftspolitischen Stillstand, dem Teilziele der „Entwicklungsfähigkeit der Gesellschaft“ konträr entgegenstehen). Auch ist bei vielen Unterzielen nicht klar, was ihr spezielles *Nachhaltigkeitselement* ist, viele zeigen einen engen Gegenwartsbezug. Dieser Befund trifft auch für die Definitionen sozialer Nachhaltigkeit zu, die von einzelnen Wissenschaftlern erstellt worden sind und nicht von einem partizipativen Gremium wie der Enquête-Kommission.

Um soziale Nachhaltigkeit für das Vorhaben zu operationalisieren, muss sie, wie gesagt, sehr viel enger definiert werden; d.h. es können nur Teilaspekte berücksichtigt werden. Eine im Kern intergenerative Politik ist angesichts des demographischen Defizits in den meisten Industriestaaten primär eine Politik der *Geburtenförderung*.⁴³ Der darüber hinaus gehende Akt des Auswählens ist notwendigerweise werturteilsbehaftet. Um die damit verbundene Problematik zumindest abzumildern, erscheint es sinnvoll, sich auf solche Felder zu konzentrieren, die auch unter dem ökonomischen Nachhaltigkeitsziel Beachtung finden. Dies sind vor allem Teilbereiche der Politikfelder *Familienpolitik* und *Gleichstellungspolitik*, und zwar dort, wo sie – z.B. über Ausgaben für die Kinderbetreuung – eine Ausweitung der Erwerbsquoten ermöglichen können.

Wie oben schon am Beispiel der Umweltverträglichkeit des Wirtschaftswachstums illustriert, können auch in diesem Bereich wichtige Querschnittsaufgaben in der Betrachtung der wachstums- und nachhaltigkeitswirksamen Ausgaben nur unzureichend berücksichtigt werden. Hier betrifft dies vor allem das *Gender Mainstreaming* und das *Gender Budgeting*.

Gender Mainstreaming setzt gegenüber einer institutionalisierten Frauenpolitik, die in speziellen organisatorischen Einheiten betrieben wird und versucht, Benachteiligungen von Frauen reparativ zu beseitigen, auf die frühzeitige Mitwirkung aller an einer Entscheidung beteiligten Akteure. Mainstreaming bedeutet allgemein, eine bestimmte Aufgabe als eine Querschnittsaufgabe zu verstehen. Der Ansatz zielt also darauf ab, den Aspekt der Gleichstellung bzw. der Chancengleichheit vom Planungsmoment an in politische Konzepte und Maßnahmen zu integrieren. Gender Mainstreaming ist eine breitere Strategie im Vergleich zu „klassischen“ frauenpolitischen Maßnahmen, die sich auf spezifische Problemstellungen beschränken, welche eine rasche und zielorientierte Handlung erfordern. Neu ist beim Gender Mainstreaming zudem, dass die Situation der Männer in die Analyse mit einbezogen wird.⁴⁴

Von der Begrifflichkeit nahe am vorliegenden Gutachten ist das *Gender Budgeting*. Auf der vierten Weltfrauenkonferenz 1995 in Peking vereinbarten die 189 teilnehmenden Staaten eine

⁴³ Vgl z. B. Sinn (2003).

⁴⁴ Was u.U. eine spezielle Männerförderungs politik nach sich ziehen könnte.

regelmäßige Analyse ihrer Haushalte mit Blick auf deren geschlechtergerechte Verwendung. Zu diesem Zweck sollen gendersensible Budgetanalysen erstellt werden. Dabei geht es nicht um die Separation von Etats für Frauen und/oder Männer.⁴⁵ Es soll vielmehr ein Bewusstsein darüber geschaffen werden, wie öffentliche Einnahmen und Ausgaben auf die angesprochenen Gruppen verteilt sind, welches Rollenverständnis der Geschlechter dahinter steht und welche Auswirkungen die haushaltspolitischen Maßnahmen auf die Stellung von Männer und Frauen haben. Angestrebtes Ziel sollte u.a. die Aufstellung von Kriterien hinsichtlich einer geschlechtsbewussten Haushaltserstellung sein.⁴⁶

Derzeit ist es noch zu früh, die Umsetzbarkeit der neueren Initiativen zum Gender Budgeting fundiert zu beurteilen.⁴⁷ Unabhängig davon ist aber festzuhalten, dass die Top-Down-Analyse wachstums- und nachhaltigkeitswirksamer Ausgaben im Staatshaushalt für derartige Querschnittsblicke blind bleiben muss.

⁴⁵ Was nicht notwendigerweise bedeuten muss, dass für Männer und Frauen zahlenmäßig gleich große Haushaltsanteile reserviert werden sollen, da beide ja unterschiedliche Bedürfnisse haben (z.B. im Gesundheitsbereich).

⁴⁶ Vgl. Sarraf (2003), S. 7.

⁴⁷ Vorschläge zur Anwendung von Gender Mainstreaming und Gender Budgeting werden aktuell in einer Arbeitsgruppe der Bundesregierung erarbeitet und bis zum Frühjahr 2006 vorgelegt. Vgl. BMF (2003c), S. 36.

3 Wachstums- und nachhaltigkeitswirksame Ausgaben – Empirische Befunde

3.1 Methodische Vorbemerkungen

Wie wirken unterschiedliche Staatsausgaben auf das reale Wachstum des gesamtwirtschaftlichen Produktionspotenzials, auf die ausgewählten Dimensionen sozialer Nachhaltigkeit und auf ökologische Nachhaltigkeit? Ausgaben für welche Zwecke sind diesen Nachhaltigkeitszielen zuträglich? Welche Ausgaben tangieren die Nachhaltigkeit weder positiv noch negativ, welche schließlich schaden ihr? Im Folgenden werden diese Grundfragen des vorliegenden Forschungsvorhabens durch die Auswertung und Analyse von empirischen Arbeiten in diesen Feldern beleuchtet.

Die Aufgabenvielfalt, die ein staatliches Budget – sei es gliedstaatlich, sei es gesamtstaatlich – umfasst, und die Vielschichtigkeit gerade des Nachhaltigkeitsbegriffs erzwingen dabei ein Vorgehen, das in mehrerer Hinsicht pauschaliert.

Zunächst einmal kann nicht allen individuellen Aufgaben bzw. Einzelfunktionen, die durch staatliche Ausgaben erfüllt werden, mit einem angemessen differenzierten Vorgehen begegnet werden. Dies mag das Ideal- oder Endbild eines Vorhabens zur Bestimmung der wachstums- und nachhaltigkeitswirksamen Ausgaben sein. Es muss in dieser Reinform aber auch theoretisches Ideal bleiben. Denn selbst wenn der Staat oder eine gliedstaatliche Ebene die Wachstums- und Nachhaltigkeitswirkungen aller seiner Tätigkeiten empirisch ermittelt oder ermitteln ließe, so könnten dies notwendigerweise nur die Ex-post-Wirkungen sein. Eine elementare Eigenart jeder ökonometrischen Untersuchung ist, dass sie – streng genommen – *gar nichts* über die Gegenwart oder die Zukunft aussagen kann; nur über die Vergangenheit.

So trivial diese Feststellung ist, so wichtig ist sie an dieser Stelle, um dem andernfalls leicht aufkommenden – und in gewissen Grenzen auch berechtigten – Konstruktivismusvorwurf zu begegnen. Es kann nicht Absicht und Ziel einer wissenschaftlichen Zusammenstellung wachstums- und nachhaltigkeitswirksamer Ausgaben sein, die (relative oder absolute) Stärkung speziell dieser Ausgaben zu empfehlen, *weil* ebendiese Wirkungen „empirisch belegt“ sind. Die empirischen Beweise – so sie denn vorliegen und belastbar sind – gelten nur für die Vergangenheit. Das ist gerade bei den „Zukunftsausgaben“, um die es hier geht, keineswegs nebensächlich. Was in der Vergangenheit große Wachstumswirkung gezeigt hat, kann in der Gegenwart und Zukunft nur noch nebensächlich sein – zum Beispiel, weil das Gesetz vom abnehmenden Grenzertrag (Ertragsgesetz) gilt.

Das heißt nicht, dass die Zusammenstellung wachstums- und nachhaltigkeitswirksamer Ausgaben allenfalls von historischem Interesse und für die gegenwärtige bzw. zukünftige Ausgabenpolitik irrelevant ist. Es heißt vielmehr, dass bei Schlussfolgerungen aus der Empirie für die Gegenwart und Zukunft mit Annahmen gearbeitet werden muss. Annahmen, ob eine ehemals

zukunftswirksame Ausgabenkategorie das auch noch heute ist. Derartige Annahmen können mit Vergleichen zu anderen Ländern und/oder Zeiten gegebenenfalls empirisch „unterfüttert“ werden. Dennoch können solche Annahmen nicht logisch zwingend sein; sie basieren auf Plausibilität und ökonomischem *common sense*. Insofern sind Annahmen zur zukünftigen Weitergeltung von empirischen Ex-post-Befunden immer strittig und bestreitbar – und damit letztlich werturteilsbehaftet.

Neben diesem grundsätzlichen Caveat sind für den empirischen Teil noch eher operative methodische Stolpersteine zu berücksichtigen. Sie betreffen die wechselnde Quantität und Qualität der empirischen Befunde in den verschiedenen Untersuchungsfeldern sowie die häufig fehlende Ausgabenorientierung der ausgewerteten Studien.

Die Rolle des Staates und der Einfluss seiner Ausgaben- und Einnahmenpolitik auf das gesamtwirtschaftliche Wachstum bzw. die allokativen Effizienz der Gesamtwirtschaft sind – so sollte man meinen – traditionelle Untersuchungsgegenstände der wissenschaftlichen Ökonomik, namentlich der Finanzwissenschaft. Bis Mitte der achtziger Jahre wurden aber *empirische* makroökonomische Untersuchungen zu den Faktoren, die das Wirtschaftswachstum bestimmen, kaum durchgeführt. Empirische Wachstumsforschung war ein Stiefkind der Wirtschaftswissenschaft, mit der sich allenfalls Entwicklungsökonomien beschäftigten.⁴⁸ Mit der Publikation der einflussreichen Papiere von Baumol (1986), Romer (1986) und Lucas (1988) und dem damit eingeleiteten Aufkommen der Neuen Wachstumstheorie änderte sich das grundlegend. Heute gibt es ökonomische Studien zu den Ursachen des Wachstums in einer solchen Vielzahl, dass schon das sonst eher in Medizin und Naturwissenschaft gebräuchliche Instrumentarium der Meta-Analyse zum Einsatz gebracht wird.⁴⁹

Nur ein Teil der vielen empirischen Wachstumsstudien bezieht die Staatsausgaben als Summe mit ein, davon wiederum nur ein Teil betrachtet Staatsausgaben differenziert nach unterschiedlichen Einsatzfeldern. Wenn es um den Einfluss staatlicher Aktivitäten auf das Wirtschaftswachstum geht, werden häufig nicht die zugehörigen *Ausgaben* als erklärende Variable überprüft. Anstelle solcher Inputgrößen werden unmittelbar Maßeinheiten auf der Outputebene genutzt, oder Näherungsgrößen hieran. Auf die Nutzung von Ausgabengrößen wird in diesen Fällen i.d.R. nicht etwa deswegen verzichtet, weil die Datenverfügbarkeit hier schlechter wäre. Zumeist ist das Gegenteil der Fall; Daten auf der Outputebene sind schwieriger zu beschaffen und oftmals nur strittige Annäherungen. Dies wird insbesondere bei Humankapitalinvestitionen deutlich (siehe unten). Auf die Berücksichtigung von Ausgabedaten wird in vielen ökonomischen Schätzungen verzichtet, weil sie als Inputgrößen ungleich weiter vom Explanandum Wirtschaftswachstum entfernt sind als die Proxies der Outputgrößen staatlicher Aktivitäten.

⁴⁸ Siehe Temple (1999), S. 112.

⁴⁹ Vgl. Florax/de Groot/Heijungs (2002), Nijkamp/Poot (2003). Zur Methodik der Meta-Analyse in der Wachstumsforschung vgl. Florax/de Groot/de Mooij (2002). Daneben gibt es mittlerweile einige Surveys empirischer Arbeiten, die in der Vorauswahl der hier berücksichtigten Studien benutzt worden sind: Siehe Kneller/Bleaney/Gemmell (1998), Temple (1999), David/Hall/Toole (2000), Ahn/Hemmings (2000), Gemmell/Kneller (2001), OECD (2003c), OECD (2003d).

Die fehlende Ausgabenorientierung vieler Studien ist also – mit Blick auf ihre eigenen Untersuchungszwecke – ein Merkmal höherer methodischer Qualität. Will man, wie wir, über staatliche Ausgaben sprechen, muss man in der Auswertung solcher Studien wohl oder übel einen methodischen Rückschritt machen. Das verlangt unter anderem die Vereinfachung, dass die interessierenden Inputgrößen (Ausgaben) streng proportional zu den gemessenen Outputgrößen (Mengen und Qualitäten) variieren. Solche Pauschalierungen sind zum Teil durchaus gewagt; zu einem kleinen Teil sind sie auch empirisch widerlegbar. Entsprechend große Zurückhaltung ist auch angebracht, wo die Untersuchungsergebnisse ausgabenpolitische Empfehlungen nahe legen.

In den andern beiden Nachhaltigkeitsdimensionen, der sozialen und der ökologisch nachhaltigen Entwicklung, sehen die empirischen Probleme ganz anders aus. Hier geht es nicht darum, eine Flut empirischer Arbeiten zu beherrschen. Vielmehr gilt es aus einer Flut von Arbeiten die wenigen herauszufiltern, die empirisch basierte Aussagen zu den uns interessierenden Fragen zulassen.

Bei Untersuchungen in denjenigen Politikfeldern sozialer Nachhaltigkeit, die hier vertiefend betrachtet werden,⁵⁰ nämlich Familienpolitik, Gleichstellungspolitik und Gesundheitspolitik, stehen Fragen der mit der Politikgestaltung einhergehenden *Ausgaben* zumeist weit hinter strukturellen oder qualitätsbezogenen Fragen zurück. Entsprechend müssen mit Blick auf die Nachhaltigkeitswirksamkeit der betroffenen Ausgaben ebenfalls des Öfteren Annahmen getroffen werden, die auf Plausibilitätsüberlegungen beruhen.

In der ökologischen Nachhaltigkeitsdimension schließlich konnten keine verwertbaren empirischen Studien gefunden werden, die zwischen den verschiedenen Teilbereichen umwelt- und naturschutzpolitischer Ausgaben differenzieren. Das dürfte vor allem daran liegen, dass Staatsausgaben in der Umweltpolitik ohnehin nur eine instrumentell nachrangige Rolle spielen. Entsprechend ist man hier (bis auf weiteres) allein auf qualitative umweltökonomische Bewertungen angewiesen.

3.2 Die Wirkung von Staatsausgaben auf das Wirtschaftswachstum

Wie kurz angesprochen, ist mit dem Aufkommen der Neuen bzw. Endogenen Wachstumstheorie Mitte der achtziger Jahre auch das Interesse an empirischen Überprüfungen der Wachstumswirkungen verschiedener, makroökonomischer Parameter in zuvor nicht gekannter Weise erwacht. Die traditionellen, voll-exogenen Wachstumsmodelle vom Solow-Swan-Typ waren nicht mehr in der Lage, stilisierte makroökonomische Fakten des empirischen Wachstumsprozesses zu erklären. Das ursprüngliche Wachstumsmodell mit exogenen Sparquoten, exogenem Bevölkerungswachstum und ebenfalls exogenem technischen Fortschritt hat bei abnehmenden Grenzerträgen der reproduzierbaren Faktoren einen deterministischen Charakter: Um demographische Einflüsse bereinigt, wachsen reiche Länder langsamer als arme, bis es zur Wachstumskon-

⁵⁰ Angesichts der Vielschichtigkeit und inhärenten Strittigkeit des sozialen Nachhaltigkeitsziels können in der vorliegenden Untersuchung nur Teilbereiche abgedeckt werden.

vergenz zwischen allen Staaten kommt. Für politische Einflussnahme auf den Wachstums- und Konvergenzpfad jedes einzelnen Landes gab es in diesem Modell keinen Platz.

Die Belege für eine solche Konvergenz wurden mit der wirtschaftlichen Entwicklung in den letzten Jahrzehnten sowohl weltweit, also auch zwischen den OECD-Staaten immer schwächer.⁵¹ Zunächst schien es, als verlaufe die Konvergenz sehr viel langsamer, als das die neoklassische Wachstumstheorie erwarten ließ. Mit weiterem Zeitfortschritt wurde deutlich, dass es eine Konvergenz in der geschilderten „unbedingten“ Art nicht gibt. Aktuell führt das die in den neunziger Jahren gestiegene Wachstumsdivergenz zwischen einer OECD-Gruppe mit Wachstumsbeschleunigung (USA, Australien, Neuseeland, Irland) und einer OECD-Gruppe mit Wachstumsverlangsamung (Kontinentaleuropa, Japan) plastisch vor Augen.⁵²

Das Konzept der Konvergenz kann nur als *bedingte* Konvergenz aufrechterhalten werden: In Bezug auf das Verhältnis von Wachstumsrate und Anfangsbedingungen, wenn alle anderen Variablen konstant gehalten werden. Das lässt auch Raum für *dauerhafte* Unterschiede zwischen den Lebensstandards und Wachstumsraten, wenn diese anderen Variablen, u.a. Sparquoten, technischer Fortschritt und Rahmenbedingungen, differieren.

Damit öffnet sich auch eine Rolle für den Staat, der durch Politikentscheidungen das Wirtschaftswachstum positiv oder negativ beeinflussen kann. Um dieses Einfallfenster für den staatlichen Einfluss geht es im Folgenden bei der Zusammenschau empirischer Ergebnisse. Dabei verzichten wir ganz bewusst darauf, im Wettstreit konkurrierender Wachstumsmodelle Stellung zu beziehen. Für die bestehende Vielfalt und den bis dato nicht abreißen Strom neuer empirischer Wachstumsstudien ist der Wettbewerb zwischen um Humankapital angereicherten, neoklassischen Modellen in Solow-Swan-Tradition und endogenen AK-Modellen (mit oder ohne bedingte Konvergenz) wichtig, ja ursächlich. Desgleichen ist es für jede einzelne Untersuchung natürlich unverzichtbar, ein bestimmtes Modell zu überprüfen bzw. dem Popperschen Falsifikationstest zu unterziehen.⁵³

In der vorliegenden Untersuchung geht es jedoch *nicht* darum, einen weiteren Beitrag zur Diskussion um das bessere Wachstumsmodell zu liefern. Das lange Fortbestehen der Konkurrenz zwischen den theoretischen Wachstumsparadigmen hat eines auf jeden Fall zweifelsfrei belegt: An jedem der Modelle muss „etwas dran“ sein, sonst wäre der Wettstreit längst beigelegt. Da

⁵¹ Vgl. Ahn/Hemmings (2000), Bassanini/Scarpetta/Hemmings (2001), OECD (2003d); jeweils m.w.N.

⁵² Siehe OECD (2003c), S. 4 f.

⁵³ Ganz so „natürlich“ ist das heute allerdings nicht mehr: Der Zugang zu umfangreichen Länderdatenbanken erlaubt mit der entsprechenden Computerleistung auch sog. *data mining*, d.h. massive Regressions- und Panel-datenanalysen, ohne dass ein a priori bestimmtes Modell überprüft würde (siehe zum Beispiel Levine/Renelt 1992; oder die vier Millionen Regressionen in Sala-i-Martin 1997). Dies hat Charme insofern, als damit angesichts des fehlenden theoretischen Konsenses Offenheit gegenüber allen potenziellen Einflüssen auf das Wachstum impliziert wird. Das Problem beim modelllosen *data mining* liegt darin, dass mit der verwendeten Technik der *extreme bounds analysis* die Endogenität einzelner Variablen nicht erkannt wird, so dass zu viele, nur vermeintlich unabhängige Variablen als wachstumsrelevant gekennzeichnet werden (vgl. Temple 1999, S. 127 f.).

unsere Forschungsfrage selbst eine andere ist, ist es nur konsequent, die belastbaren empirischen Belege von allen Seiten sine ira et studio zu berücksichtigen.

Im Folgenden werden diejenigen potenziellen positiven⁵⁴ Einflüsse auf das Wirtschaftswachstum dargestellt, die über Staatsausgaben vermittelt werden bzw. werden könnten. Das heißt auch, dass hier die *vielen* und *sehr wichtigen* Determinanten des Wirtschaftswachstums jenseits des unmittelbaren Staatseinflusses und jenseits der staatlichen Ausgabenpolitik nicht ausführlich diskutiert werden, da dies den Rahmen der vorliegenden Untersuchung bei weitem sprengen würde.

Um kein verzerrtes Bild wiederzugeben, muss die im Rahmen der Forschungsfragen notwendige Konzentration auf ausgabenpolitische Wachstumseinflüsse mit der Feststellung eingeleitet werden, dass Ausgabenpolitik empirisch nur einer von mehreren, zum Teil wichtigeren Einflüssen ist. Als andere, wichtige *staatliche* Einflüsse auf die Entstehung und den Erhalt langanhaltender Wachstumspotenziale seien kurz genannt:

- Gewährleistung von Eigentumsrechten;
- Politische Stabilität;
- (Frei-)Handelspolitik;
- Geldpolitik/Preisstabilität;
- Wettbewerbspolitik;
- Arbeitsrecht.

Keine dieser staatlichen Aufgaben ist gänzlich ohne damit verbundene Staatsausgaben erfüllbar. Aber auf diesen Tätigkeitsfeldern sind die dafür getätigten staatlichen Ausgaben nahezu irrelevant bzw. korrelieren nicht mit der das Wirtschaftswachstum entscheidenden Qualität der Aufgabenerfüllung. Als Beispiele seien nur genannt: Die Preisstabilität,⁵⁵ das Patentrecht oder der weite Bereich der Marktoffenheit und Deregulierung.⁵⁶ Ob es einer Zentralbank gelingt, Preisstabilität zu gewährleisten hängt von vielen Faktoren ab, aber wohl nur sehr schwach von den hierfür aufgewendeten Staatsausgaben. Offene Märkte und Deregulierung sollten den Staat in der Regel sogar eher weniger kosten als Protektionismus und hohe Regulierung.

Welchem dieser eben genannten Faktoren welches Gewicht in der langfristigen Wachstumspersonance einer Volkswirtschaft zukommt, und welche ergänzende Rolle hier die Höhe und

⁵⁴ Als wesentliche negativ wachstumswirksame Ausgabentypen können zwei Gruppen gelten: Zum Einen Ausgaben, die ein gesamtstaatliches Budgetdefizit bewirken. Die signifikant negative Wachstumswirkung von staatlichen Budgetdefiziten (und die positive Wirkung von Überschüssen) belegen Martin/Fardmanesh (1990), Easterly/Rebelo (1993), Miller/Russek (1997), De la Fuente (1997), Kneller et al. (1999), Bleaney/Kneller/ Gemmell 2001 und Gemmell/Kneller (2001). Zum Anderen hat die Gesamtsumme der Staatsausgaben in den meisten Studien signifikant negative Wirkung auf das Wirtschaftswachstum. Vgl. hierzu: Barro/Sala-i-Martin (1995), Lee (1995), De Gregorio (1996), Agell/Lindh/Ohlsson (1997), Fölster/Henrekson (1999), Bassanini/ Scarpetta/Hemmings (2001), Heitger (2001).

⁵⁵ Vgl. Temple (2000b).

⁵⁶ Vgl. OECD (2003d).

Struktur der öffentlichen Einnahmen spielen, ist nicht genau zu beziffern, weil die Vielfalt empirischer Studien, die hierauf (Teil-)Antworten geben wollen, in der Summe kein einheitliches, genau bezifferbares Gewichtungsverhältnis ergeben (können). Die wachstums- und nachhaltigkeitswirksamen Ausgaben spielen hier auch eine Rolle – nicht unbedingt die Hauptrolle.

3.2.1 Sachkapitalinvestitionen

Die Akkumulationsrate des physischen Kapitals ist – gleich welche Theorie in der Betrachtung bevorzugt wird – eine der wesentlichen Determinanten des gesamtwirtschaftlichen Pro-Kopf-Wachstums. Der Staat hat zwei Einflusskanäle auf die gesamtstaatliche Investitionsquote: Indirekt durch Einflussnahme auf die Investitionsanreize des privaten Sektors oder direkt durch eigene, öffentliche Investitionen.

Die im Folgenden rekapitulierten Studien beziehen sich auf den zweiten Aspekt. Zwar nimmt der Staat, legt man den weiten Investitionsbegriff nach § 10 HGrG/§ 13 BHO zugrunde, durch öffentliche Investitionen in Form von Investitionszuschüssen an nicht-staatliche Dritte (Subventionen) auch unmittelbaren Einfluss auf die Kapitalbildung im privaten Sektor. Empirische, international vergleichende Studien, wie die nachstehend vorgestellten, beziehen sich aber nahezu immer auf die Definition der Anlageninvestitionen nach Maßgabe der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung (nach SNA- und ESGV-Standards). In der VGR werden solche Transfers⁵⁷ nicht zu den öffentlichen Anlageinvestitionen gerechnet. Auf Seiten des Staates werden sie als Vermögenstransfers mit negativer Wirkung auf das staatliche Reinvermögen gebucht. Daher geht es im Folgenden nur um die eigenen Investitionen des Staates

Sind öffentliche Investitionen ebenso rentabel wie private Investition? Sind sie, weil Vorleistung für private Wirtschaftstätigkeit, gesamtwirtschaftlich sogar rentabler als eine durchschnittliche private Investition? Oder sind sie weniger rentabel als private Investitionen, weil öffentliche Investitionen keinem marktwirtschaftlichen Selektionsprozess unterliegen und weil der Investitionsbegriff auch die Anschaffung vieler eher konsumtiver Sachgüter erfasst? Die bisherigen, eher theoretischen Betrachtungen zu diesen Fragen (Abschnitt 2.2) haben kein eindeutiges Ergebnis erbracht.

Tabelle 3: Wachstumswirkungen staatlicher Sachkapitalinvestitionen

Autor(en)	Untersuchung	Unabhängige Variable	Wachstumswirkung
Aschauer 1989	Regressionsanalyse (G 7-Staaten)	Öffentliche Investitionen	Signifikant positiv
Barro 1991	Regressionsanalyse (98 Staaten)	Öffentliche Investitionen in verschiedenen Bereichen	Signifikant positiv bei Verkehr und Kommunikation; Gesamtinvestitionen insignifikant

⁵⁷ Investitionszuschüsse zählen in der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung auch nicht zu den Subventionen. Als Subventionen gelten dort lediglich Zuschüsse für laufende Zwecke.

Autor(en)	Untersuchung	Unabhängige Variable	Wachstumswirkung
Barth/Bradley 1988	Regressionsanalyse (16 OECD-Staaten)	Öffentliche Gesamtinvestitionen	Keine signifikante Wirkung
Batina 1999	Zeitreihenanalyse (US-Bundesstaaten)	Öffentliche Investitionen in unterschiedlichen Abgrenzungen (Sensitivitätsanalyse)	Signifikant positiv, allerdings nur schwach
Button 1998.	Regressionsanalyse	Öffentliche Investitionen	Signifikant positiv
Cashin 1995	Paneldatenanalyse (23 OECD-Staaten)	Öffentliche Investitionen	Signifikant positiv
Cassou/Lansing 1999	Paneldatenanalyse (8 OECD-Staaten)	Öffentliche Investitionen (u.a.)	Keine signifikante Wirkung
De la Fuente 1997	Paneldatenanalyse (OECD)	Öffentliche Investitionen	Nicht-linear; positiv bis zu einer Grenze (2% des BIP), darüber wegen Crowding Out negativ
Devarajan/Swaroop/Zou 1996	Paneldatenanalyse (14 Industriestaaten)	Öffentliche Sachkapitalinvestitionen in verschiedenen Bereichen	Signifikant positiv bei Verkehr, Gesundheit und Kommunikation. Negativ bei Verteidigung und Bildung (signifikant?)
Easterly/Rebelo 1993	Regressionsanalyse (100 Staaten)	Öffentliche Investitionen in verschiedenen Bereichen	Signifikant positiv bei Investitionen in Verkehr und Kommunikation; allgemein Crowding Out privater Investitionen
Ford/Poret 1991	Regressionsanalyse (12 OECD-Staaten)	Öffentliche Investitionen	Keine signifikante Wirkung
Heitger 2001	Paneldatenanalyse (21 OECD-Staaten)	Öffentliche Investitionen	Negativ auf Wachstum (nicht signifikant); signifikant positiv auf gesamtwirtschaftliche Investitionsquote
Holtz-Eakin 1994	Paneldatenanalyse	Öffentliche Investitionen	Keine signifikante Wirkung
Kitterer/Schlag 1995	Zeitreihenanalyse (Deutschland)	Öffentliche Investitionen	Signifikant, schwach positiv
Lau/Sin 1997	Zeitreihenanalyse	Öffentliche Investitionen	Signifikant positiv
Munnell 1990	Zeitreihenanalyse	Öffentliche Investitionen	Signifikant positiv
Nourzad/Vrieze (1995)	Paneldatenanalyse (7 OECD-Staaten)	Akkumulation öffentlichen Kapitals	Signifikant positiv
Odedokun 1997	Paneldatenanalyse	Öffentliche Investitionen	Signifikant positiv
Sanchez-Robles 1998	Regressionsanalyse	Öffentliche Investitionen	Signifikant positiv
Shioji 2001:	Paneldatenanalyse (USA, Japan)	Öffentliche Investitionen	Signifikant positiv
Wylie 1996	Zeitreihenanalyse	Öffentliche Investitionen	Signifikant positiv
Vanhoudt/Mathä/Smid 2000	Paneldatenanalyse (EU 15)	Öffentliche Investitionen	Umgekehrte Kausalität: Wachstum hat signifikanten Einfluss auf öff. Investitionen
Yi/Kocherlakota 1996	Zeitreihenanalyse (USA, UK)	Öffentliche Investitionen	Keine signifikante Wirkung

Diese Frage ist auch empirisch noch nicht eindeutig geklärt, wie die in Tabelle 3 im Überblick wiedergegebenen empirischen Studien zeigen. Das dort (wegen der alphabetischen Ordnung) an erster Stelle genannte Papier von Aschauer (1989) kann als die Initialzündung einer sehr lebhaft-

ten Diskussion um die Wachstumswirkung öffentlicher Investitionsausgaben gelten.⁵⁸ Aschauer setzte öffentliche Investitionen in eine erweiterte Regressionsgleichung als eigenständige unabhängige Variable. Er zeigte, dass die Grenzproduktivität öffentlicher Infrastrukturinvestitionen zwei- bis viermal so hoch ist, wie die Grenzproduktivität privatwirtschaftlicher Investitionen. Diese Befunde wurden durch Munnell (1990) im Wesentlichen bestätigt.

Viele andere Autoren widersprachen allerdings den Aschauerschen Befunden, weil sie als unplausibel hoch angesehen wurden und auch nicht ganz frei von ökonometrischen Problemen waren (vgl. u.a. Ford/Poret 1991, Holtz-Eakin 1994, jüngst noch Batina 1999). Umgekehrt haben Duggal/Saltzman/Klein (1999) gezeigt, dass man auf Infrastruktur-Produktivitäten kommen kann, die Aschauers Berechnungen entsprechen, wenn Infrastruktur nicht als Faktor-Input der Produktionsfunktion, sondern als Teil des Technologie-Index⁷ simuliert wird.

Diese heterogenen Befunde täuschen aber etwas darüber hinweg, dass ungeachtet mancher „Ausreißer“ ein gemeinsamer Tenor in den empirischen Arbeiten zur Wachstumsrelevanz öffentlicher Investitionen festzustellen ist: Die anfängliche Grenzproduktivität von Infrastrukturinvestitionen ist wegen deren Vorleistungscharakter sehr hoch. Die Industriestaaten in der OECD verfügen aber zumeist schon über eine recht gut ausgebaute Infrastruktur. Deren weiterer Ausbau hat zwar immer noch eine positive, aber viel kleinere und abnehmende Grenzproduktivität. Bezieht man potenzielle Crowding-Out-Effekte in die Betrachtung ein, so kann die gesamtwirtschaftliche Grenzproduktivität öffentlicher Investitionen ab einer bestimmten Grenze negativ werden.⁵⁹

Auch die Europäische Kommission hebt in einem aktuellen Survey einen „gewissen Konsens“ hervor, dass öffentliche Investitionen in entwickelten Industriegesellschaften nur noch einen schwach positiven Einfluss auf das Wachstum haben, und dass andere öffentlichen Ausgaben (so für Humankapital) mittlerweile wichtiger sind.⁶⁰

Damit bewegt sich die Kommission durchaus auf der positiven Seite der neueren empirischen Ergebnisse. Zum Beispiel bestätigen Vanhoudt/Mathä/Smid (2000) zwar positive Korrelationen zwischen staatlicher Investitionstätigkeit und Wachstum. Zugleich stellen sie in ihrer Studie, die sich ausschließlich auf die EU-Mitglieder beschränkt, eine *umgekehrte Kausalität* fest: In den reifen europäischen Volkswirtschaften sind öffentliche Investitionen vielfach Ausdruck und *Folge* von Wachstum und Wirtschaftskraft, sie haben eher konsumtiven Charakter.

Mit Blick auf die weitere Entwicklung verspricht der neue Ansatz von Kalyvitis/Kalaitzidakis (2002) interessante Weiterungen: Kalyvitis und Kalaitzidakis unterscheiden in ihrer empirischen Untersuchung explizit zwischen den Wachstumswirkungen *neuer* Infrastrukturinvestitionen und den Wirkungen von Erhaltungs- und Reparaturinvestitionen in *bestehende* Infrastrukturen. In

⁵⁸ Das Papier von Barth/Bradley (1988) geht dem Aschauer-Beitrag zeitlich zwar voraus; es hatte aber wegen seiner weniger Aufsehen erregenden Aussagen nicht die gleiche Öffentlichkeitswirkung.

⁵⁹ Vgl. De la Fuente 1997.

⁶⁰ Siehe KOM (2003), S. 81.

ihrer Fallstudie für Kanada zeigen sie, dass für eine gut ausgestattete Volkswirtschaft wie die kanadische die *Erhaltung* bestehender Infrastrukturen eine ausschlaggebende Wachstumsdeterminante ist. Durch Reallokation der staatlichen Investitionsausgaben hin zu den Erhaltungsinvestitionen (bei gleichzeitiger Senkung der Gesamtinvestitionsquote) würde das kanadische Wirtschaftswachstum merklich profitieren. Es handelt sich hier zwar bislang nur um einen Einzelbefund, der noch weiterer Tests im OECD-Kontext bedarf. Dennoch passt sein Ansatz so klar und plausibel zu den anderen empirischen Arbeiten,⁶¹ dass eine vorsichtige Daumenregel zum Vorrang der *Infrastrukturpflege* durchaus angemessen erscheint.

Wollte man einen solchen Ansatz in der haushaltspolitischen Praxis umsetzen, wäre ein kaufmännisches Rechnungssystem hilfreich, das zwischen Ersatz- und Erweiterungsinvestitionen zu unterscheiden hilft und den Werteverzehr bei Kapitalgütern im Zeitablauf aufzeigt. Insofern zeigen sich auch hier die Meriten, von budgetpolitischen Reformen, die u.a. den Übergang vom traditionellen *cash accounting* zum *accrual accounting* bewirken.

3.2.2 Bildung

Seit dem Aufkommen der Neuen Wachstumstheorie, die den wachstumsentscheidenden technischen Fortschritt modellendogen erklärt, steht das Humankapital im Scheinwerferlicht. Unabhängig davon, ob man nun endogene Modelle nach Uzawa (1965)/Lucas (1988) oder nach Romer (1990) nimmt, oder ob man ein um Humankapital angereichertes, neoklassisches Modell nutzt, überall ist Bildung und Ausbildung ein Kernparameter der Wachstums- und Entwicklungschancen einer Volkswirtschaft. Humankapital wird hier gesehen als wichtiger Input bei der Produktion neuen Wissens (= technischer Fortschritt), wobei wiederum Bildung der entscheidende Input für Humankapital ist.⁶²

Dass mit der Bildung ein Bereich von hoher Wachstumsrelevanz im staatlichen Einflussbereich liegt, ist zwar in den OECD-Staaten (und den meisten anderen Staaten) ein offensichtlicher, historisch herleitbarer Tatbestand, keineswegs aber eine Selbstverständlichkeit. Bildung als *individuelle* Humankapitalinvestition erbringt bei einer Entlohnung nach dem Grenzprodukt der Arbeit Erträge zwischen 5 und 15% im Jahr.⁶³ Angesichts solcher Zahlen bräuchte es gegenüber rationalen Wirtschaftssubjekten wohl kaum einen Schulzwang. Oder zumindest bräuchte es keine staatlich getragenen oder bezuschussten Schulen. Humankapitalinvestitionen könnten betrachtet werden als rentabilitätsorientiertes Analogon zu den normalen Sachkapitalinvestitionen privater Unternehmen, wo staatlicher Einfluss ebenfalls eher problematisch ist.

Diese Analogie hält aber nur, wenn es bei Bildungsinvestitionen keine Externalitäten gibt, die auf ein partielles Marktversagen hindeuten. Tatsächlich legen moderne Wachstumsmodelle den

⁶¹ Zum Teil auch zu deren Widersprüchen untereinander.

⁶² Siehe Temple (2000a), S. 8.

⁶³ Die Berechnungen von Mincer (1974) bestätigen sich auch in aktuellen Überprüfungen, vgl. Temple (2000a), S. 9.

Schluss nahe, dass Individuen von sich aus in Bildung weniger investieren würden, als dem sozialen Optimum entspräche. Rustichini/Schmitz (1991) illustrieren dies mit einem detaillierten Modell, in dem die Wirtschaftssubjekte ihre Zeit auf Produktion, originäre Forschung und die Aneignung von Wissen durch Bildung verteilen. Jedes Individuum weiß, dass Bildungsinvestitionen seine Produktivität in der darauf folgenden Forschung erhöhen würde. Da sich aber ein Individuum die Erträge eigener Forschungstätigkeit wegen der damit verbundenen, auch bei perfekten Patentwesen nicht vermeidbaren positiven Externalitäten nicht gänzlich selbst aneignen kann, ist es individuell rational, weniger Zeit mit Bildung zu verbringen, als dies dem Wohlfahrtsoptimum entspricht. In dem von Rustichini/Schmitz kalibrierten, einfachen Modell bewirkt eine staatliche Intervention zwar nur geringen Veränderungen dieser Zeitallokation, aber merkbare Verbesserungen der Wachstumsrate.

Jenseits solcher abstrakter Rechtfertigungsfragen ist die empirische Evidenz der hohen Wachstumsrelevanz öffentlicher Aktivitäten im Bildungsbereich recht eindeutig, wie Tabelle 4 zeigt.

Tabelle 4: Wachstumswirkungen von Bildungsaktivitäten

Autor(en)	Untersuchung	Unabhängige Variable	Wachstumswirkung
Baffes/Shah 1998	Paneldatenanalyse	Öffentliche Bildungsausgaben	Signifikant positiv
Barro 1997	Paneldatenanalyse	Schulabschlussquoten	Signifikant positiv
Barro/Sala-i-Martin 1995	Regressionsanalyse 90 Staaten	Abschlussquoten Sekundärschule (u.a.)	Signifikant positiv
Bassanini/Scarpetta/Hemmings 2001	Paneldaten-Analyse (21 OECD-Staaten)	Humankapital-Akkumulation	Signifikant positiv
Bassanini/Scarpetta 2001	Paneldaten-Analyse (21 OECD-Staaten)	Humankapital-Akkumulation	Signifikant positiv
Buysse 2002	Paneldatenanalyse (OECD)	Bildungsausgaben	Signifikant positiv
De Gregorio 1996	Regressionsanalyse (21 OECD-Staaten)	Schulbesuchsquote Primärschule Schulbesuchsquote Sekundärschule	Positiv (insignifikant) Signifikant positiv
De la Fuente/Domenech 2000	Paneldatenanalyse (OECD)	Abschlussquoten Sekundär- und Tertiärbildung	Jeweils signifikant positiv
Englander/Gurney 1994	Regressionsanalyse (24 OECD Staaten)	Schulbesuchsquoten	Signifikant positiv bei Sekundärschule
Gemmell/Kneller 2001	Paneldatenanalyse	Öffentliche Bildungsausgaben (u.a.)	Signifikant positiv
Heitger 2001	Paneldatenanalyse (21 OECD-Staaten)	Schulbesuchsquote Sekundärschule (u.a.)	Signifikant positiv
Keefer/Knack 1997	Regressionsanalyse (29 Staaten, davon 24 OECD)	Schulbesuchsquoten	Signifikant positiv bei Sekundärschule; Schulbesuchsquote Sekundärschule nur insignifikant positiv
Lee (1995)	Paneldatenanalyse (16 OECD-Staaten)	Schulbesuchsquote Tertiärbildung	Signifikant positiv
Mankiw/Romer/Weil 1992	Regressionsanalyse (22 OECD-Staaten)	Schulbesuchsquote Sekundärschule (u.a.)	Positiv, aber nicht in allen Modellspezifikationen signifikant

Autor(en)	Untersuchung	Unabhängige Variable	Wachstumswirkung
Miller/Russek 1997	Paneldatenanalyse	Öffentliche Bildungsausgaben (u.a.)	Negativ (heterogen)
OECD 2003 ("Sources of Growth")	Pooled Mean Group (PMG) Verfahren (21 OECD-Staaten)	Durchschnittliche Schulbesuchszeit der 25 bis 64-jährigen	Signifikant positiv
Wolff/Gittleman 1993	Regressionsanalyse (19 Industriestaaten)	Schulabschlussquoten Schulbesuchsquoten	Signifikant positiv für Primär-, Sekundär- u. Tertiärbildung Signifikant positiv nur bei tertiärer Bildung

Sieht man einmal von den nur zum Teil signifikanten Ausreißern in der Studie von Miller/Russek (1997) ab, so zeigen alle Untersuchungen in Tabelle 4 signifikant positiven Einfluss von staatlichen Bildungsaktivitäten auf das Wirtschaftswachstum. Bildung kann insofern als eindeutig wachstumsrelevante staatliche *Aktivität* angesehen werden.

Allerdings sind mit Blick auf die bildungsorientierte Ausgabenpolitik zwei wichtige methodische Beschränkungen in der Interpretation dieser Ergebnisse wichtig. Zum einen konzentrieren sich alle Studien aus Gründen der Datenverfügbarkeit und –vergleichbarkeit auf die formale Schulbildung, zumeist auch nur in den Bereichen Grund- und sekundäre Schulen. Einige Untersuchungen beziehen zwar auch die tertiäre Bildung in Hochschulen und Fachhochschulen mit ein. Keine der internationalen Vergleichsstudien allerdings berücksichtigt die *Berufsausbildung*. Diese Auslassung ist mit Blick auf die vermutlich hohe Relevanz der Ausbildung für die Humankapitalbildung besonders schmerzlich. Sie erklärt sich aus dem Umstand, dass die Systeme und Strategien zur beruflichen Ausbildung zwischen den OECD-Staaten stark variieren und eng mit den Produktionsstrategien verknüpft sind.⁶⁴ Da sich bei der Berufsausbildung keine Vergleichsgrundlage findet, können die Studien allein zur schulischen Bildung deren Wirkungen auf das Wachstum leicht verzerren.

Der zweite Vorbehalt spiegelt sich in unserer Betonung von staatlichen *Aktivitäten* im Bildungssektor wider. Die Minderheit der in Tabelle 4 zusammengefassten Untersuchungen beruhen auf *Bildungsausgaben*. Die Mehrheit der Studien beruht auf einfachen Indikatoren für den „Output“ des Bildungssektors. Sowohl durchschnittliche Schulbesuchsquoten als auch das etwas bessere Maß, Schulabschlussquoten (einschließlich der Dauer des Schulbesuchs),⁶⁵ sind letztlich unbefriedigende Indikatoren für die Qualität eines Bildungssystems. Mittlerweile gibt es auch einige Ansätze, bessere Output-Indikatoren in Vergleichsstudien zu verwenden.⁶⁶

Unser Problem liegt gewissermaßen auf der anderen Seite: Nicht bei der Suche nach *besseren* Indikatoren für Bildungs- und Humankapitalaktivitäten, sondern in der Ausgabenorientierung des Ansatzes, also in der Nutzung des *schlechteren* Indikators. Wößmann (2002, S. 58) bringt das Problem mit der Feststellung eines „missing link between expenditure and schooling quali-

⁶⁴ Vgl. ausführlich: Broadberry/Wagner (1996).

⁶⁵ Vgl. Wolff/Gittleman (1993) für einen empirischen Vergleich der beiden Indikatoren.

⁶⁶ Siehe Temple (2000a), S. 17; und Ahn/Hemmings (2000), S. 11, mit weiteren Erläuterungen.

ty“ auf den Punkt. Staatsausgaben sind für die Qualität der Schulbildung und des Humankapitals nachrangig: „Money cannot buy schooling quality in present schooling systems.“⁶⁷

Wie oben in Abschnitt 3.1 schon festgestellt, muss eine solche Beobachtung entsprechend große Zurückhaltung nach sich ziehen, wenn es darum geht, aus den Untersuchungsergebnissen ausgabenpolitische Empfehlungen zu folgern.

3.2.3 Forschung und Entwicklung

Der technische Fortschritt ist ein teilweise endogener Prozess, der aber sowohl vom unternehmenseitigen Umfeld wie von politischen Setzungen beeinflusst wird. FuE-Ausgaben können dabei als Investitionen in Wissen verstanden werden, welches sich in neue Technologien und effizientere Methoden umsetzen lässt, die bestehenden Ressourcen Sach- und Humankapital zu kombinieren und zu nutzen.⁶⁸ In dem Maße, in dem solche Wissensinvestitionen erfolgreich sind, kann angenommen werden, dass höhere FuE-Ausgaben ceteris paribus mit permanent höheren Wachstumsraten einhergehen.

Allerdings weisen solche Wissensfortschritte typischerweise die Eigenschaften partiell öffentlicher Güter auf. Die Nicht-Rivalität und die nicht gänzlich herstellbare Ausschließbarkeit charakterisieren Wissensfortschritte als Mischgüter mit positiven Externalitäten. Auch wenn privatwirtschaftliche Forschung und Entwicklung im Zweifelsfall der wichtigere Wachstumsmotor ist, kann es deswegen ohne staatlichen Eingriff zu FuE-Ausgaben kommen, die unterhalb des Wohlfahrtsoptimums verbleiben.⁶⁹

Der Mischgutcharakter von Forschung und Entwicklung kann staatliche Interventionen rechtfertigen. First-best-Politik sollte dabei zuerst auf einen möglichst guten Schutz intellektueller Eigentumsrechte setzen, um das Marktversagensphänomen ursachengerecht anzugehen. Die Erfahrung zeigt jedoch, dass ein vollkommener und exklusiver Schutz geistigen Eigentums in der Praxis nicht möglich bzw. nicht bezahlbar ist. Daher gehören auch finanzielle Maßnahmen zur FuE-Förderung mit in das Spektrum allokativ angemessener staatlicher Forschungspolitik. Neben steuerlichen Anreizen für private FuE sind dies vor allem Finanzhilfen für private FuE und staatliche Eigen-Forschung. Die Grenzen zwischen den zwei letztgenannten Ausgabenkategorien sind in der Praxis fließend, hängen sie doch statistisch gesehen mitunter nur von der Rechtsform z.B. einer Universität ab.

Der zentrale Entscheidungsparameter staatlicher FuE-Politik sollte dabei die Frage sein, ob das Verhältnis privatwirtschaftlicher und öffentlicher FuE eines der Komplementarität oder der Substitutionalität ist. Die empirische Forschung zeigt, dass private Forschung und Entwicklung

⁶⁷ Wößmann (2002), S. 207.

⁶⁸ Siehe Bassanini/Scarpetta/Hemmings (2001), S. 14.

⁶⁹ Siehe Nadiri (1993).

sehr direkte Wirkungen auf das Wirtschaftswachstum hat.⁷⁰ Der Grund hierfür ist offensichtlich: Die angewandte Forschung in Unternehmen ist notwendigerweise am Ziel ausgerichtet, eine direkt umsetzbare Produktivitätssteigerung oder eine unmittelbar vermarktbarere Produktinnovation hervorzubringen. Wegen der hohen Wachstumswirkung privater FuE ist die Frage sehr wichtig, ob es zu einem Crowding Out privater FuE durch staatliche FuE kommt (= Substitutionalität), oder ob staatliche FuE die privaten Anstrengungen ergänzt oder sogar anregt (= Komplementarität).

Staatliche Forschung und Entwicklung und staatliche geförderte FuE zeigt im Vergleich zur privaten im Idealfall einen etwas komplexeren Wirkungsmechanismus,⁷¹ denn sie soll weniger auf unmittelbare wirtschaftliche Verwertbarkeit ausgerichtet sein. Vielmehr sollte öffentliche Forschung in Grundlagenfragen Erkenntnisfortschritte erbringen, die sich ggf. später – und gewiss nicht in vorhersehbarer, direkter Weise – als Nährboden für wachstumsfördernde privatwirtschaftliche FuE herausstellt.

Schließlich könnte man auf theoretischer Ebene auch noch dort eine besondere Rolle für staatlich durchgeführte oder geförderte FuE sehen, wo das Wirtschaftswachstum nicht unmittelbar betroffen ist, zum Beispiel im militärischen oder gesundheitlichen Bereich.⁷² In diesen Bereichen kann – aus verschiedenen Gründen – nicht von einem normalen Funktionieren der Marktmechanismen ausgegangen werden. Zum Beispiel sind die rein marktlichen Anreize zu militärischer FuE dort sehr gering ausgeprägt, wo der Staat als erratisch agierender Nachfragemonopolist auftritt – der u.U. zudem Rüstungsexporte in Drittstaaten aus höherrangigen, staatspolitischen Zielen eng reguliert.

Ungeachtet der theoretischen Plausibilität der genannten Argumente, sind die empirischen Befunde in der Frage „Substitutionalität versus Komplementarität“ nicht gerade sehr eindeutig, um es milde auszudrücken.⁷³ Tabelle 5 gibt einen Überblick.

Tabelle 5: Wachstumswirkungen staatlicher FuE-Ausgaben

Autor(en)	Untersuchung	Unabhängige Variable	Wachstumswirkung/ Wirkung auf private FuE
Antonelli 1989	Regressionsanalyse	Staatlich subventionierte FuE	Komplementarität; kein Crowding Out

⁷⁰ Vgl. OECD (2003c), S. 9.

⁷¹ Wenn nicht, ist die Gefahr eines Crowding Out sehr unmittelbar.

⁷² Siehe Bassanini/Scarpetta/Hemmings (2001), S. 14.

⁷³ Wir zitieren damit die sehr treffende Feststellung von Davit/Hall/Toole (2000, S. 530): „The theoretical plausibility of such claims notwithstanding, available empirical evidence on the issue remains rather short of being conclusive, to say the least.“

Autor(en)	Untersuchung	Unabhängige Variable	Wachstumswirkung/ Wirkung auf private FuE
Bassanini/Scarpetta/ Hemmings 2001	Paneldaten-Analyse 21 OECD-Staaten	Private/öffentliche FuE (u.a.)	Aggregierte öffentliche FuE wirkt negativ auf Wachstum und private FuE. Die Autoren verweisen aber zustimmend auf Guellec/van Pottelsberghe de la Potterie 2000; weil deren Ansatz differenzierter ist.
Busom 1999	Regressionsanalyse	Staatlich subventionierte FuE	Komplementarität; Signifikanz heterogen
Diamond 1999	Zeitreihenanalyse	Staatlich geförderte und private FuE in verschiedenen Bereichen	Komplementarität; kein Crowding Out
Guellec/van Pottelsberghe de la Potterie 1997	Paneldaten-Analyse (17 OECD-Staaten)	Staatlich geförderte und private FuE in verschiedenen Bereichen	Staatliche FuE-Förderung stimuliert zusätzliche private Forschung. Eigene staatliche FuE wirkt im militärischen Bereich signifikant negativ auf private FuE; im privaten Bereich neutral.
Guellec/van Pottelsberghe de la Potterie 2000	Paneldaten-Analyse (16 OECD-Staaten)	Staatliche FuE in verschiedenen Bereichen	Signifikant positiv; besonders dort, wo Universitäten gegenüber staatlichen Instituten überwiegen und wo der militärische FuE-Anteil gering ist.
Levy 1990	Regressionsanalyse	Staatliche Auftragsforschung	Komplementarität; kein Crowding Out
OECD 2003 ("Sources of Growth")	Pooled Mean Group (PMG) Verfahren (21 OECD-Staaten)	Private/öffentliche FuE (u.a.)	Signifikant negativ, d.h. Komplementarität
Park (1995)	Paneldaten-Analyse (10 OECD-Staaten)	Private/öffentliche FuE	Öffentliche FuE kann private FuE stimulieren. FuE im privaten Sektor ist für Wachstum aber sehr viel wichtiger.
Robson 1993	Zeitreihenanalyse	Veränderung staatliche Grundlagenforschung	Komplementarität; kein Crowding Out
Toivanen/Niininen 1998	Paneldaten-Analyse	Staatlich finanzierte FuE	Substitutionalität bei FuE-Subventionen an große Unternehmen; bei kleinen Unternehmen insignifikant.
Von Tunzelmann/Martin 1998	Paneldaten-Analyse	Veränderung staatliche FuE	Komplementarität; kein Crowding Out
Wallsten 1999	Regressionsanalyse	Staatlich subventionierte FuE	Substitutionalität; Crowding Out

Wider die theoretische Erwartung zeigen Guellec/van Pottelsberghe de la Potterie (1997 und 2000) zum Beispiel, dass staatliche Forschung und Entwicklung im militärischen Bereich signifikant negativ auf das Wirtschaftswachstum wirkt.

Auch sonst ist das Bild sehr heterogen. Eine einfache Auszählung erbringt ein leichtes Übergewicht der Studien, die auf Komplementarität zwischen öffentlicher und privater FuE hinwei-

sen.⁷⁴ Doch das klärt die Frage natürlich keineswegs abschließend. Insofern sollte man gegenwärtig zusammenfassend von zwar positiven, aber schwachen Belegen zur Wachstumswirkung staatlicher FuE-Ausgaben sprechen.

3.2.4 Aktive Arbeitsmarktpolitik

Im Gegensatz zu den zuvor genannten Politikfeldern ist die aktive Arbeitsmarktpolitik kein Feld allokativer Wachstumspolitik im engeren Sinne. Da in den relevanten nicht-keynesianischen Wachstumstheorien Unterbeschäftigung in der Regel nur als friktionales Problem oder als „Staatsversagen“ Raum hat, kann aktive, ausgabenseitige Arbeitsmarktpolitik in dieser Sicht per definitionem keine angemessene First-best-Politik sein.

Zugleich ist der Arbeitsmarkt (= der Humankapitalmarkt) sehr wichtig für das gesamtwirtschaftliche Wachstum. So gilt geringe Arbeitsmobilisierung als einer der zwei zentralen Gründe für die aktuellen Wachstumsdivergenzen zwischen den USA/Ozeanien einerseits und Kontinentaleuropa/Japan andererseits: Die schwache Mobilisierung des Faktors Arbeit ist die Hauptursache dafür, dass das Pro-Kopf-Bruttoinlandsprodukt in der Europäischen Union um durchschnittlich 25 Prozent unter dem der Vereinigten Staaten liegt.⁷⁵

Der geringere Grad der Arbeitsmobilisierung in Europa liegt teilweise an kürzeren Arbeitszeiten. Zum Teil liegt es aber auch daran, dass insgesamt weniger Personen am Arbeitsmarkt teilnehmen bzw. eine Teilnahme suchen: Während in den USA nur 25 Prozent der Bevölkerung im arbeitsfähigen Alter weder in Beschäftigung sind, noch Arbeit suchen, liegt dieser Anteil in der Europäischen Union bei 30 Prozent. Größtenteils haben in Europa frühzeitige Rentenzugänge zugenommen; in einigen Ländern haben zudem Frauen weiterhin unzureichende Anreize und Möglichkeiten, ein langfristiges Erwerbsleben mit ihrem Familienleben in Einklang zu bringen.⁷⁶

Wie in der Aufzählung der Ursachen schon deutlich wird, kann aktive Arbeitsmarktpolitik nur einer von mehreren Bausteinen einer Politik zur stärkeren Mobilisierung des Faktors Arbeit und damit zur mittelbaren Wachstumssteigerung sein. Folglich wird daher von der flankierenden Wirkung der aktiven Arbeitsmarktpolitik bei der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit ausgegangen. Grundsätzlich müssen die Arbeitsmärkte durch flexibilisierende Reformmaßnahmen auch aufnahmefähig für zusätzliches Humankapital gemacht werden, will man den in manchen Entwicklungsländern beobachteten Effekt vermeiden, dass aktive Qualifizierungshilfen vor allem den Anteil gut ausgebildeter Arbeitsloser erhöhen.

⁷⁴ Das bestätigt sich auch im ausführlicheren Survey von 30 Studien, das von David/Hall/Toole (2000) durchgeführt wurde.

⁷⁵ Siehe OECD (2003c), S. 6 f. Die – mit großem Abstand – zweitwichtigste Ursache ist die höhere Arbeitsproduktivität in den USA.

⁷⁶ OECD (2003c), S. 8 f. Vgl. auch Abschnitt 3.3.1 unten.

Auch wenn diese Bedingungen erfüllt sind, werden aktive Arbeitsmarktpolitiken nicht immer zum erhofften Beschäftigungs- und Wachstumserfolg führen. Das liegt zunächst einmal an dem einfachen Tatbestand, dass sich hinter dem Begriff sehr unterschiedliche Maßnahmen verbergen, zum Beispiel Hilfen zur Arbeitsplatzsuche, Weiterbildungsprogramme, Beschäftigungssubventionen, Gründungshilfen und schließlich staatliche Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen.⁷⁷ Die empirischen Befunde zu den relativen Wirksamkeiten dieser verschiedenen Einzelmaßnahmen sind ebenso heterogen wie die Maßnahmen selbst.⁷⁸ Das heißt, ein generelles Urteil ist nicht möglich. Es hängt jeweils an der konkreten Ausgestaltung der Einzelmaßnahmen, ob sie die Beschäftigungsaussichten der Teilnehmer verbessern können und/oder die Funktionalität der Arbeitsmärkte steigern können. Insofern kommt man nicht umhin, Einzelevaluationen für alle Teilprogramme aktiver Arbeitsmarktpolitik durchzuführen.⁷⁹ Bis dahin kann man annehmen, dass Programme c.p. umso wirksamer sind, je präziser sie auf eine spezielle Zielgruppe ausgerichtet sind und je mehr es sich bei dieser Gruppe um die im Arbeitsmarkt definitiv auf solche staatliche Unterstützung angewiesenen Personen handelt.

3.3 Die Wirkung von Staatsausgaben in den ausgewählten Dimensionen sozialer Nachhaltigkeit

3.3.1 Familien- und Gleichstellungspolitik

Familien- und Gleichstellungspolitik werden hier in einem Atemzug genannt. Das ist natürlich keineswegs selbstverständlich. Gleichstellungspolitik richtet sich – wenn man sie vereinfachend einmal nur auf das Geschlechterverhältnis bezieht – an *alle* Frauen und Männer, nicht nur Personen mit Familie und Kind(ern). Die Zusammenziehung von Gleichstellungs- und Familienpolitik erfolgt hier auch nur, weil wir nur auf *ausgabenpolitisch* vermittelte Teilbereiche dieser Dimension sozial nachhaltiger Entwicklung fokussieren.

In Theorie und Praxis sind einige ausgabenpolitische Instrumente vorstellbar, mit denen der Versuch unternommen werden könnte, eine Politik der Gleichstellung bzw. der Frauenförderung voranzutreiben. Mit Blick auf das größte Anwendungsgebiet der Gleichstellungspolitik, den Arbeitsmarkt kommen in der Praxis aber überwiegend rechtliche und nahezu keine ökonomischen Instrumente zum Einsatz. Rechtliche Instrumente wie Gleichstellungsrichtlinien im öffentlichen Dienst o.ä. sind zwar nicht a priori kostenneutral. Ihre finanziellen Wirkungen lassen sich aber nicht ohne weiteres am Haushaltsplan und seinen (derzeitigen) Satelliten ablesen. In-

⁷⁷ Die Wirkungsforschung hat zudem immer wieder mit der doppelten Zielstellung des AGF bzw. des SGB III zu kämpfen. Zum einen versucht man, einem sozialpolitischen Gedanken zu folgen und die problematischen Zielgruppen der Arbeitsmarktpolitik besonders zu fördern. Zum anderen soll auf Effektivität und Effizienz geachtet werden, die Abbruchszahlen sollen gering gehalten werden. Betrachtet man z.B. Qualifizierungsmaßnahmen, widersprechen diese beiden Zielvorgaben einander unter Umständen. Vgl. Blaschke/Plath (2002), S. 431.

⁷⁸ Vgl. Martin (1998).

⁷⁹ Europäische Kommission (2002), S. 78 f.

sofern können diese Instrumente hier nicht in die Betrachtung einbezogen werden. Denn empirische Analysen der Wachstumswirkungen von Gleichstellungspolitik sind für Deutschland oder die anderen Industriestaaten bislang nicht bekannt (jedenfalls keine, die den ökonomischen bzw. wirkungsanalytischen Mindestanforderungen entsprechen). Für Entwicklungsländer können signifikant positive Wachstumswirkungen nachgewiesen werden bei verstärkten Gesundheits- und Bildungsausgaben für Frauen, die in diesen Ländern im Vergleich zu Männern vielfach sehr stark benachteiligt sind.⁸⁰

In diesem Beispiel zeigt sich eine Zielharmonie, wie sie in diesen Politikfeldern des Öfteren vorkommt. Dass Humankapitalinvestitionen gegenüber bislang diskriminierten Gruppen, hier den Frauen, *ceteris paribus* höhere volkswirtschaftliche Grenzproduktivität haben als die gleichen Ausgaben gegenüber den der zuvor schon – zumindest relativ – begünstigten Gruppen, folgt der ökonomischen, am Gesetz vom abnehmenden Grenzertrag orientierten Standarderwartung. Ob solche staatlichen Bildungs- und Gesundheitsausgaben für Frauen in Entwicklungsländern nun aus wachstumspolitischen oder aus gleichstellungspolitischen Motiven initiiert werden, ist für das Ergebnis, Erfolge auf beiden Ebenen, natürlich gleichgültig. Es erschwert allerdings die Zuordnung einzelner Politikmaßnahmen zu einer der drei Grobkategorien der Nachhaltigkeit.

Empirische Untersuchungen, in denen die gleichstellungspolitische Bedeutung von Ausgabenprogrammen erfasst werden, liegen zur Zeit primär dort vor, wo sich Gleichstellungs- und Familienförderungsziele treffen können, also z.B. bei Mutterschutz, Kindergeld und staatlicher Förderung und/oder Bereitstellung von Kinderbetreuung (sei es in Form von vorschulischer Betreuung, sei es in Form von Ganztageschulen).

Großer Aufmerksamkeit erfreut sich seit längerem besonders die Kinderbetreuung. Diese kann in unterschiedlichen Formen vorkommen. Zum einen in der Form der elterlichen Betreuung, in der Betreuung in sozialen Netzwerken (z.B. durch Verwandte oder Nachbarn/Freunde), in der institutionellen Betreuung (Krippe, Kindergarten, Hort) oder in anderen Betreuungsformen (z.B. Au-pair, Babysitter).

Sozialpolitische bzw. familienpolitische Maßnahmen können die Unabhängigkeit von Frauen unterstützen, was synonym für die Vereinbarkeit von Beruf und Familie steht. Mit Blick auf Deutschland wird oftmals kritisiert, dass die institutionellen Anreize (weiterhin) darauf hinwirken, dem Mann als „breadwinner“ die finanzielle Verantwortung für die Familie zu übertragen.⁸¹ In Abwesenheit geeigneter oder bezahlbarer Kinderbetreuungsinstitutionen sind es empirisch vor allem die Mütter, die sich vom Arbeitsmarkt zurückziehen.⁸² Diese verlieren oftmals nicht nur den Anschluss an den Arbeitsmarkt, sondern begeben sich auch in die finanzielle Ab-

⁸⁰ Vgl. Dollar/Gatti (1999), Klasen (1999).

⁸¹ Vgl. DiPrete et.al. (2003), S. 5.

⁸² Dabei entscheiden sich in Deutschland bemerkenswerterweise Frauen, die einer Vollzeitbeschäftigung nachgehen, eher für eine Schwangerschaft, als Frauen, die einer Teilzeitbeschäftigung nachgehen. Vgl. Weber/Lauer (2003), S. 18.

hängigkeit von ihrem Mann. Schon vor rund dreißig Jahren zeigten erste empirische Modellierungen, dass es in den Phasen, in denen Frauen wegen Mutterschaft und Kindererziehung dem Arbeitsmarkt fernbleiben, zu signifikanten Entwertungen von deren Humankapital kommt, was (seinerzeit) rund 50 Prozent der Entlohnungsunterschiede zwischen Männern und Frauen erklären konnte.⁸³ Das Problem ist unverändert virulent; es gewinnt volkswirtschaftlich gesehen durch höhere Bildungsbeteiligung und weiterreichende Ausbildung eher noch an Bedeutung: Je höher der Ausbildungsstand derjenigen, die aus „familiären Gründen“ nicht arbeiten, desto höher die damit verbundenen sozialen Kosten.⁸⁴

In jüngerer Zeit hat sich eine komplementäre Diskussion entwickelt, die mit einer staatlichen Förderung der Kinderbetreuung und einer damit verbesserten Vereinbarkeit von Beruf und Familie auch eine Steigerung der Geburtenquoten bezwecken will.⁸⁵ Dabei wird ein positiver Zusammenhang bezüglich des Kinderbetreuungssystem eines Landes und dem allgemeinen Fertilitätsniveau unterstellt (vgl. dazu McDonald 2000, Rindfuss/Brewster 1996).⁸⁶ Stichworte der Diskussion sind die demographische Überalterung der meisten OECD-Volkswirtschaften, und der Wunsch dieser Entwicklung durch bevölkerungspolitische Maßnahmen entgegenzuwirken. Berkel et al. (2002) betonen allerdings, dass eine alleinige Steigerung der Geburtenquote nicht das Alterungsproblem lösen kann. Vielmehr ist zudem die langfristige Steigerung des Humankapitals wichtig. Nur wenn die zusätzlich geborenen Kinder auch hervorragend ausgebildet sind, kann langfristig eine Steigerung des Pro-Kopf-Einkommen erreicht werden.

Rein ökonomisch betrachtet, steht die Rechtfertigung staatlicher Förderung der Geburtenraten durch mehr Kinderbetreuung auf eher wackeligen Beinen. Ein *Marktversagen* liegt noch nicht dann vor, wenn die *staatlichen* Sozialversicherungssysteme besonders demographieanfällig konstruiert sind. Die Existenz von positiven externen Effekten der Kindererziehung als Begründung für eine Familienförderung ist ebenso ökonomisch umstritten.⁸⁷ Auch den Versuchen, ein Marktversagen direkt im Kinderbetreuungsmarkt ausmachen zu wollen, haftet etwas Gezwungenes an.⁸⁸ Mit Blick auf die geschilderte Humankapitalentwertung bei der Mutter und auf die Gefahr einer Lock-in-Situation lässt sich eine unterstützende Intervention u.E. aber auf dieser Ebene gut rechtfertigen.

⁸³ Vgl. Landes (1974), S. 6 m.w.N.

⁸⁴ Siehe OECD (2003a), S. 12.

⁸⁵ Es ist hier darauf hinzuweisen, dass gerade die zunehmende Erwerbsneigung der Frauen und das zunehmende Bildungsniveau als Erklärungsgründe für den Rückgang der Fertilitätskennziffern dienen können. McDonald (2000) weist darauf hin, dass in Industriegesellschaften unter den Voraussetzungen der gleichberechtigten Geschlechterrollen, der flexiblen Arbeitsbedingungen und insbesondere einer ausreichenden Versorgung mit Kinderbetreuungsmöglichkeiten eine Vereinbarung von Beruf und Karriere für Frauen möglich ist.

⁸⁶ Empirische Studien zu dem Zusammenhang zwischen Kinderbetreuung und individuellem Geburtenverhalten sind allerdings selten und uneindeutig. Vgl. Hank/Kreyenfeld/Spieß (2003), S. 4f.

⁸⁷ Vgl. Henmann (2002), S. 20ff.

⁸⁸ Vgl. Rosen (2001), der schreibt, ein Marktversagen liege vor, weil sich die Kinder nicht selbst für die gute (= teure) Kinderbetreuung entscheiden können, während sich Eltern für eine suboptimale Menge und Qualität der Kinderbetreuung entscheiden, weil sie sich deren Erträge nicht persönlich aneignen können.

Auf die Frage, was die empirische Forschung zu den Erfolgsaussichten einer Förderpolitik für Kinderbetreuung zu sagen hat, sei zunächst auf die umfangreichen Arbeiten für die USA eingegangen, bevor wir dann zu den deutschen Ergebnissen kommen.

Tabelle 6: Angebotselastizität weiblicher Arbeit in Bezug auf die Kosten aushäusiger Kinderbetreuung

Autor(en)	Land	Untersuchte Population	Arbeitsangebotselastizität
Anderson/Levine 1999	USA	Frauen mit unterschiedlicher Schulbildung	-0,35 durchschnittlich; höher bei allein erziehenden Müttern u. Müttern ohne High-school-Abschluss (bis -0,73)
Averett et al. 1997	USA	Verheiratete Frauen zw. 21 und 29 mit Kindern unter 6 Jahren	-0,78
Blau/Robins 1988	USA	Verheiratete Frauen unter 45 mit Kindern unter 14 Jahren	-0,38
Connelly 1992	USA	Verheiratete Frauen zw. 21 und 55 mit Kindern unter 13 Jahren	-0,20
Han/Waldfoegel 1998	USA	Mütter mit Kindern unter 6 Jahren	-0,31 (unverheiratet) -0,21 (verheiratet)
Kimmel 1999	USA	Alleinerziehende Mütter unterhalb der Armutsgrenze	-0,35
Ribar 1992	USA	Verheiratete Frauen mit Kindern unter 15 Jahren	-0,74
Ribar 1995	USA	Verheiratete Frauen mit Kindern unter 15 Jahren	-0,07 bis -0,09
U.S. General Accounting Office 1994	USA	Mütter mit Kindern unter 13 Jahren	-0,50 (Arme) -0,34 (beinahe Arme) -0,19 (Nicht-Arme)

Tabelle 6 fasst die Ergebnisse von Untersuchungen zur Angebotselastizität weiblicher Arbeit in Bezug auf die Kosten aushäusiger Kinderbetreuung zusammen. Da in den Vereinigten Staaten die Förderung der Kinderbetreuung über Zuschüsse oder Steuererleichterungen läuft, lassen sich derartige Kennziffern recht einfach berechnen. Das heißt allerdings nicht, dass die Ergebnisse gut zusammenpassten. Mit Elastizitätskennziffern zwischen $-0,07$ und $-0,78$ wird ein weites, heterogenes Spektrum von Arbeitsangebotsreaktionen auf staatliche Verbilligungen der Kinderbetreuung abgedeckt.

In der relativen Struktur aber zeigen die amerikanischen Studien, dass die gewollten Effekte erreicht werden können: Diejenigen Gruppen, die eine finanzielle Unterstützung der Kinderbetreuung am nötigsten haben, reagieren auch am Besten auf derartige Zuschüsse, nämlich arme und/oder allein erziehende Mütter. Damit erreicht die amerikanische Methode der Förderung der aushäusigen Kinderbetreuung ihr distributionspolitisches Ziel.

In Deutschland wird Kinderbetreuung meist als Sachleistung angeboten, nicht als Zuschuss oder Steuerermäßigung. Deswegen fallen Berechnungen wie oben hier schwerer; sie sind auch weniger gut vergleichbar.

Basierend auf Daten des sozio-ökonomischen Panels 1998 zeigen Spieß/Büchel (2003) in einer multivariaten Untersuchung, dass es auch in Deutschland einen signifikanten Zusammenhang

zwischen dem Arbeitsangebot von Müttern und der Kindergartenversorgung gibt. So ist das Erwerbsvolumen junger Mütter (bzw. Mütter, deren jüngstes Kind im Kindergartenalter ist), signifikant abhängig von der Versorgungssituation mit Kindergartenplätzen sowie dem Anteil an Ganztagesplätzen. Ein Anstieg im Versorgungsniveau um 10 Prozentpunkte führt c.p. zu einem Anstieg im Erwerbsvolumen von rund 1,5 Stunden pro Woche.

Den Ergebnissen von Spieß/Büchel widersprechen andere Studien: Kreyenfeld/Hank (1999, S. 11) können in ihrer Studie keinen Zusammenhang zwischen der Versorgung mit Kinderbetreuungsplätzen und der Erwerbsbeteiligung von Frauen ausmachen.⁸⁹ Sie führen dies hauptsächlich auf die Struktur des deutschen Kindergartensystems zurück, in dem z.B. die nicht-privaten Träger keine Anreize haben, sich auf die Bedürfnisse von Eltern einzurichten. Auch ermöglichen die streng geregelten Öffnungszeiten oft nicht einmal eine Teilzeitbeschäftigung. Die (noch) schlechtere Betreuung für Kinder im Schulalter bremst dann spätestens die Erwerbs- und Karrieremöglichkeiten der Mutter.

In einem weiteren Papier erinnern Kreyenfeld/Spiess/Wagner (2000) überdies daran, dass die in Deutschland praktizierte „Anbieter-Förderung“ in der Kinderbetreuung nur sehr geringe Umverteilungswirkungen erzielt. Vorrangig kommen die staatlichen Zuschüsse für die Kinderbetreuung mittleren Einkommensgruppen zugute, was dem politischen und gesellschaftlichen Ziel widerspreche, im Kindertagesstättenbereich insbesondere Kinder aus unteren Einkommensgruppen zu fördern.

Hank/Kreyenfeld/Spiess (2003) gehen in einer aktuellen Untersuchung auf den Zusammenhang zwischen Kinderbetreuung und Fertilität im Vergleich zwischen Ost- und Westdeutschland ein. Darin zeigt sich, dass in den östlichen Bundesländern der Übergang zum ersten Kind durch die hohe Versorgung mit Plätzen im Kindergarten- und Hortbereich signifikant positiv beeinflusst wird. Im Jahr 2000 wurden 16% der Kleinkinder in Kinderkrippen betreut.⁹⁰ Für die westlichen Bundesländer gilt die positive Signifikanz bei niedriger Erwerbstätigkeit, hohem Teilzeitanteil und unzulänglicher sozialer Infrastruktur nur für die anfangs angesprochenen informellen Betreuungsformen, da Westdeutschland ein insgesamt niedrigeres Versorgungsniveau aufweist. So wurden im Jahr 2000 lediglich 6 % außerhalb der Familie privat und 2 % in Kinderkrippen betreut. Die Autoren bemerken daher, dass nur ein deutlicher Ausbau des Angebotes institutioneller Kinderbetreuung die notwendige Signalwirkung hätte, damit erwerbsorientierte Frauen sich für eine Mutterschaft entscheiden.

⁸⁹ Nur am Rande seien die Papiere von Hunt (1997 und 2000) genannt. Sie findet keine signifikanten Einflüsse der verringerten Kinderbetreuungsangebote auf die in Ostdeutschland zwischen 1990-1994 überproportional stark gesunkenen Beschäftigungsquoten bei Frauen. Wesentliche Ursache nach Hunt war vielmehr, dass Frauen in den gering qualifizierten Tätigkeiten überproportional vertreten waren und so wegen zu hoher gewerkschaftlicher Mindestlöhne aus der Beschäftigung gedrängt wurden. Dieses Ergebnis wird hier nicht mit den anderen, oben genannten gleichbehandelt, weil u.E. die besondere Umbruchsituation in der Transformation der ostdeutschen Wirtschaft keine Generalisierungen zulässt.

⁹⁰ Vgl. dazu Engelbrech/Jungkunst (2001).

Vergleicht man Deutschland mit anderen Staaten so zeigt sich, dass andere Staaten die Herausforderungen der Bevölkerungsalterung besser meistern. In Deutschland sind die (Opportunitäts-)Kosten der Geburt eines Kindes relativ hoch, im Nachbarland Dänemark gehen hohe staatliche Subventionen der Kinderbetreuung und geringe Effekte einer Mutterschaft auf die Frauenerwerbstätigkeit mit einer höheren Fertilitätsrate einher.⁹¹ Frankreich weist sowohl eine höhere Fertilitätsrate als auch eine höhere Erwerbstätigkeit der Mütter auf. Beruf und Familie sind in Frankreich gewissermaßen positiv korreliert.⁹² Weber/Lauer (2003) erklären dies dadurch, dass das Hauptziel französischer Familienpolitik in den letzten Jahren in einer Vereinbarkeit von Beruf und Mutterdasein bestand, während sich die Familienpolitik in Deutschland dadurch auszeichne, dass sie in Form von finanziellen Anerkennungen die Erziehungstätigkeiten von Müttern honoriert.

Sind angesichts dieser uneinheitlichen Ergebnisse staatliche Mittel zur Förderung der Kinderbetreuung nun als nachhaltigkeitswirksame Ausgaben anzusehen, die überdies durch die Humankapitalmobilisierung auch einen positiven Wachstumseffekt haben können?

Wiederum kann diese Frage nur mit aller Zurückhaltung vorsichtig positiv beantwortet werden. Und wie schon im Abschnitt 3.2.2 zur Bildung muss – diesmal mit Blick auf die strukturellen Befunde von Kreyenfeld/Hank (1999) – betont werden, dass es auch bei einer „nachhaltigkeitswirksamen Ausgabe“ nicht ausreicht, mehr Geld hineinzustecken, um mehr Nachhaltigkeitseffekte herauszubekommen.

3.3.2 Gesundheitspolitik

Gesundheitspolitische Ausgaben liegen im Schnittpunkt von sozialer und ökonomischer Nachhaltigkeit. Mit Blick auf die soziale Nachhaltigkeit kann hier zum Beispiel auf den Operationalisierungsvorschlag der Enquête-Kommission „Schutz des Menschen und der Umwelt“ des 12. Deutschen Bundestages (1994) rekurriert werden: Als prioritäre der drei Zielebenen der sozialen Schutz- und Gestaltungsziele wird dort die Sicherung der Gesundheit genannt. Die genutzte WHO-Definition von Gesundheit geht allerdings weit über das hinaus, was mit „traditionellen“ und für die Wachstumsdimension entscheidenden, gesundheitspolitischen Ausgaben angesteuert wird. Nach der Enquête-Kommission umfasst die Sicherung der Gesundheit neben der physischen Gesundheit u.a. auch: Materielle Grundsicherung, Qualität der Arbeit, gesellschaftliche Anerkennung und soziale Würde, sowie auch Möglichkeiten zur Entfaltung individueller Lebensentwürfe.

Das sind alles erstrebenswerte Teilziele der Sicherung der Gesundheit in einem weiten Sinne. Ihre Vielfalt erschwert allerdings die Operationalisierung in empirischen Untersuchungen nicht wenig. Wenn im Folgenden doch der Gesundheitsbegriff aus den ökonomischen Wachstumsmodellen genutzt werden muss, so sei von vornherein darauf hingewiesen, dass Gesundheit hier

⁹¹ Vgl. DiPrete (2003), S. 28.

⁹² Vgl. Weber/Lauer (2003).

zwar als unabhängige Variable des Wirtschaftswachstums betrachtet wird. Jenseits dieses Inputcharakters ist aber Gesundheit selbst auch eine entscheidende Komponente in der Beurteilung des Lebensstandards. Sie ist also auch in der ökonomischen Betrachtung ein „Wert an sich“.

In der Humankapitalbetrachtung ist Gesundheit deswegen ein wichtiger wachstumsrelevanter Faktor, weil „(...) gesunde Arbeiter physisch und mental energiegeladener und robuster sind. Sie sind produktiver und verdienen höhere Löhne. Zugleich werden sie wahrscheinlich seltener wegen eigener Krankheit oder Krankheit in der Familie bei der Arbeit fehlen.“⁹³ Krankheit und Behinderung reduzieren die durchschnittliche Arbeitszeit signifikant, wobei dieser Effekt besonders in Entwicklungsländer bedeutsam ist, wo körperliche Arbeit noch ein größeres Gewicht hat als in den Industriestaaten. Auf mikroökonomischer Ebene sind diese Zusammenhänge ausführlich dokumentiert.⁹⁴

Entsprechend zeigen auch die in Tabelle 7 zusammengefassten Ergebnisse makroökonomischer Untersuchungen überwiegend signifikant positive Einflüsse der Gesundheitsausgaben auf das gesamtwirtschaftliche Wachstum. „Ausreißer“ ist – wie schon bei der Bildung – die Studie von Miller/Russek (1992).

Tabelle 7: Nachhaltigkeitswirkungen gesundheitspolitischer Ausgaben

Autor(en)	Untersuchung	Unabhängige Variable	Wachstumswirkung
Bleaney/Kneller/ Gemmell 2001	Paneldatenanalyse OECD	Gesundheitsausgaben (u.a.)	Signifikant positiv
Bloom/Canning/Sevilla 2001	Paneldatenanalyse Weltweit	Gesundheitsausgaben	Signifikant positiv
Gemmell/Kneller 2001	Paneldatenanalyse	Gesundheitsausgaben (u.a.)	Signifikant positiv
Miller/Russek 1997	Regressions- und Paneldatenanalyse	Gesundheitsausgaben (u.a.)	Signifikant negativ
Rivera/Currais 1999	Paneldatenanalyse (OECD-Staaten)	Gesundheitsausgaben	Signifikant positiv; aber auch in umgekehrter Kausalität

Doch ganz so eindeutig sind diese Einflüsse nicht. Einerseits können die Regressionen nicht eindeutig klären, ob Gesundheit dem Wirtschaftswachstum direkt nutzt, oder ob sie nur ein Proxy für andere, fehlende oder falsch gemessene Faktoren ist.⁹⁵

Wichtiger erscheint uns aber die Frage, ob sich – zumindest in den Industriestaaten – nicht die Kausalität allmählich umkehren kann. In diesem Fall würde das mit Wirtschaftswachstum ebenfalls steigende Einkommen den Menschen ermöglichen, mehr Geld für ihre Gesundheit auszugeben. Wirtschaftswachstum würde so zur erklärenden Variable der Gesundheit und damit auch des Humankapitals.⁹⁶

⁹³ Bloom/Canning/Sevilla (2001), S. 3. (Übers. d. Verf.)

⁹⁴ Vgl. für einen Überblick: Strauss/Thomas (1998)

⁹⁵ Siehe Barro/Sala-i-Martin (1995).

⁹⁶ Ein mikroökonomisch ebenfalls gut belegter Mechanismus.; vgl. z.B. Pritchett/Summers (1996).

In ihrer weltweiten Untersuchung können Bloom/Canning/Sevilla (2001) eine umgekehrte Kausalität eindeutig ausschließen. Rivera/Currais (1999) beschränken sich in ihrer Paneldatenanalyse dagegen ausschließlich auf die OECD-Staaten. Tatsächlich finden sie auch hier eine starke signifikante Wirkung von Gesundheitsausgaben auf das Wirtschaftswachstum. Mit weitergehenden Tests können sie allerdings die Möglichkeit umgekehrter oder zweiseitiger Kausalität nicht mehr ausschließen.

Diese empirischen Hinweise können noch kein hinreichender Grund sein, Gesundheitsausgaben nicht zu den nachhaltigkeitswirksamen Ausgaben zu zählen. Sie sollten allerdings als Anlass zur Wachsamkeit verstanden werden. Das gilt insbesondere, weil alle Methoden der ökonometrischen Analyse derartige Wechselbeziehung erst mit erheblicher Zeitverzögerung aufdecken kann, so dass notwendigerweise der aktuelle Sachstand in der beidseitigen Beziehung von Gesundheit und Wachstum unbekannt ist.

3.4 Die Wirkung von Staatsausgaben auf ökologische Nachhaltigkeit

Die ökologische Nachhaltigkeitsdimension bereitet in diesem Schritt der Untersuchung merkwürdige Probleme insoweit, als zwischen verschiedenen Teilbereichen umwelt- und naturschutzpolitischer Ausgaben differenzierende Studien offensichtlich (noch) nicht existieren. Staatliche Ausgaben spielen in der Umweltökonomik ohnehin nur eine instrumentell nachrangige Rolle im Vergleich zu Instrumenten, die nach dem Verursacherprinzip gestaltet sind. Dies sind ordnungsrechtliche bzw. einnahmenseitige Instrumente. Wo also verstärkt umweltpolitische Ausgaben eingesetzt werden, entspricht dies nicht dem instrumentellen Credo ökologisch nachhaltiger Politik. Das heißt umgekehrt aber nicht, dass „instrumentell minderwertige“ umweltpolitische Ausgaben der ökologisch nachhaltigen Entwicklung abträglich wären.

Wenn man eine Differenzierung etablieren will, so können allenfalls Ausgaben für *umweltpolitische* Zwecke auf der einen Seite und Ausgaben für *naturschutzpolitische* Zwecke unterschieden werden. Nur bei letzteren können Ausgaben wegen der mit dem Naturschutz verbundenen *positiven* Externalitäten als allokatives First-best-Instrument gelten.⁹⁷

Da aber diese Unterscheidung lediglich aus der theoretischen Betrachtung stammt, wäre es angesichts der fehlenden Empirie u.E. unangemessen, hierauf auch eine differenzierte Bewertung in der vorliegenden Untersuchung zu begründen. Folglich werden nolens volens dem Umwelt- und Naturschutz zugehörige Ausgaben pauschal als dieser Nachhaltigkeitsdimension dienlich angesehen.

⁹⁷ Vgl. Thöne (2000).

4 Umsetzung eines WNA-Budgets am Beispiel Deutschland

“It is better to be roughly right than precisely wrong” (John Maynard Keynes)

Im Folgenden wird das in den beiden Vorabschnitten herausgearbeitete Verständnis der potenziellen positiven Wachstums- und Nachhaltigkeitswirkungen staatlicher Ausgabenpolitik in die Praxis der Haushaltsbetrachtung und –analyse umgesetzt. Wie in der Zusammenschau empirischer Arbeiten deutlich geworden ist, kann eine Gruppe solcher potenziell wachstums- und nachhaltigkeitswirksamer Ausgaben nicht eindeutig und trennscharf bestimmt werden, wenn man aus einer haushaltsanalytischen oder gar -politischen Perspektive daran geht. Auch hier werden Unsicherheiten und Zweifelsfälle bleiben. Die empirischen Analysen und grundlegenden Überlegungen haben aber auch gezeigt, dass der Begriff der staatlichen Investitionen nicht mehr, vor allem nicht mehr *allein*, geeignet ist, die zukunfts- und wachstumswirksamen Ausgaben von den Ausgaben zu trennen, deren Effekte sich primär auf die Gegenwart beschränken. Die Betrachtung der wachstums- und nachhaltigkeitswirksamen Ausgaben, des „WNA-Budgets“, verspricht hier einen Fortschritt.

4.1 Grundlegende Entscheidungen

Grundsätzlich stehen bei der Entwicklung eines Indikatorkonzepts zur Darstellung und Analyse von vielschichtigen, differenzierten Untersuchungsgegenständen zwei Wege zur Wahl:

(a) Entweder man versucht, seinem Untersuchungsgegenstand in dessen Komplexität vollends Gerechtigkeit widerfahren zu lassen. Ziel ist es hier, ein möglichst genaues Abbild der einzelnen Wirkungen der verschiedenen Elemente des Analyseobjekts auf den mitunter ebenfalls unterschiedlichen Zielebenen zu gewinnen. Bei komplexen Steuerungsmechanismen, wie dem Ausgabenbudget, und nicht minder verästelten Zielebenen, wie den unterschiedlichen Dimensionen der Nachhaltigkeit, wird es i.d.R. auch notwendig sein, nicht beabsichtigte und/oder nicht primäre Wechselwirkungen der unabhängigen und der abhängigen Variablen untereinander zu berücksichtigen.

Die aktuelle Forschung zu Nachhaltigkeitsindikatoren spricht in diesem Zusammenhang von *Interdimensionalität*, die eine ganzheitliche, auf multiple Interdependenzen abgestimmte Vorgehensweise verlangt: „Viewing SD [*sustainable development*; *A.d.Verf.*] only in terms of its different dimensions (environmental, economic and social) fails to bring out the complex interdependencies and interactions that exist between the three dimensions. To measure progress towards SD, SDIs [*sustainable development indicators*; *A.d.Verf.*] must also be interdimensional, offering explicit linkages between the dimensions of SD and allowing sustainability to be assessed in a more holistic fashion.“⁹⁸ Auf einen kurzen Nenner gebracht, wird nachhaltige Entwicklung also zunehmend als kybernetisches Problem aufgefasst.

⁹⁸ Eurostat/ECOTEC (2003), S. 6.

Nur ein solcher, komplexitätsadäquater Ansatz kann, streng genommen, als wissenschaftlich verstanden werden, weil nur hier an den aktuellsten Stand der Forschung in den beteiligten Unterdisziplinen nach dem jeweils von diesen Disziplinen formulierten Kriterien und Erkenntnisgrenzen angeknüpft werden kann. Der Preis für die methodologische Prinzipientreue kann in zweierlei Hinsicht hoch sein: Wo es gelingt, das komplexe und interdependente Analyseobjekt mit einem Indikatorgeflecht zu erfassen, dort wird das Indikatorbündel zwar einfacher als der abgebildete Gegenstand sein,⁹⁹ aber immer noch sehr komplex. Mitunter zu komplex, um außerhalb des betroffenen akademischen Fachzirkels noch vermittelbar zu sein. Bei Analyseobjekten, für die kein alle methodischen Anforderungen erfüllender Indikator formuliert werden kann, ist es seriöser zu schweigen, als das Untersuchungsobjekt bzw. den Indikator wider bessere Kenntnis zu simplifizieren, nur um doch noch „etwas“ sagen zu können. So oder so stehen anspruchsvolle Indikator Konstruktionen also immer in der latenten Gefahr, die kommunikativen Barrieren zwischen Wissenschaft auf der einen Seite und Gesellschaft und Politik auf der anderen Seite nicht überwinden zu können.

(b) Der zweite Weg, der bei der Indikator Konstruktion gewählt werden kann, setzt genau bei diesem Problem an und geht dann in entgegen gesetzter Richtung vor. Wie oben dargestellt, erfreut sich die Summe der staatlichen Investitionsausgaben als vermeintlich guter Indikator für die Zukunftswirksamkeit der ausgabenseitigen Finanzpolitik recht großer Popularität, die sich nicht mit der sachlichen Eignung des Investitionsbegriffs erklären lässt. Es ist die Einfachheit dieses Indikators, so unsere These, die ihn so langlebig macht. Damit ist weniger die einfache Intuition gemeint, mit der die Gedankenassoziation von Investitionen und Zukunftswirkungen entsteht. Staatliche Investitionen beziehungsweise Investitionsquoten am Bruttoinlandsprodukt oder an den Gesamtausgaben sind auch ein methodisch (und mathematisch) einfacher Indikator, der dadurch, dass er von jedem finanzpolitisch Interessierten ohne nennenswerte Vorbereitung selbst berechnet werden kann, eine beinahe „demokratische“ Qualität bekommt.

Das heißt natürlich nicht, Einfachheit und Zugänglichkeit um jeden Preis anzustreben. Ein Indikator Konzept für die wachstums- und nachhaltigkeitswirksamen Qualitäten des Ausgabenbudgets muss in erster Linie *aussagekräftig* sein. Dem nachgeordnet steht das Streben nach Einfachheit, die Verständlichkeit und insofern auch Akzeptanz sicherstellen soll.

Unter dieser Prämisse ist es erfolgsentscheidend, die unabdingbaren Anforderungen für ein solches Indikator Konzept von den darüber hinaus „wünschbaren“ zu trennen. Insofern gilt es, Blanchards Maxime zu folgen, dass ein Bündel möglichst einfacher finanzpolitischer Indikatoren bessere Anwendungschancen hat als wenige, aber sehr komplexe Indikatoren. Blanchard hat mit seinen *Suggestions for a New Set of Fiscal Indicators* (1990) ursprünglich drei Indikator Typen empfohlen: Indikatoren für die Tragfähigkeit der Finanzpolitik, Indikatoren für den Einfluss der Finanzpolitik auf die gesamtwirtschaftliche Nachfrage und Indikatoren für die Verzerrungen, die Finanzpolitik im marktwirtschaftlichen Preisgefüge hervorruft. Insbesondere der erstgenann-

⁹⁹ Ein Analyseinstrument, das komplexer ist als sein Objekt, kann nicht mehr als Indikator gelten.

te Indikatortyp findet mittlerweile häufig Anwendung.¹⁰⁰ Blanchards Indikatorbündel reicht noch nicht aus, um die Qualität einer Finanzpolitik umfassend beurteilen zu können, denn öffentliche Leistungen bzw. Güter wurden von ihm nicht thematisiert.

Diese Aufgabe soll das „WNA-Budget“ übernehmen, als Basis eines Indikators für die zukunftswirksame „Qualität“ der Ausgabenpolitik.

4.2 Leitlinien und Grenzen in der Umsetzung des WNA-Budgets

Angesichts der formulierten Anforderungen bleibt ein Indikatorkonzept für die „Zukunftsqualitäten“ der ausgabenseitigen Finanzpolitik von vornherein begrenzt, um handhabbar zu bleiben. Diese Selbstbeschränkungen sind in mehrerer Hinsicht notwendig; sie kennzeichnen vielfach zugleich die systematischen und methodischen Aussagegrenzen des Ansatzes.

4.2.1 Nur direkte Ausgaben

Fragen der optimalen Instrumentierung staatlicher Aktivitäten werden nicht berücksichtigt. Wo eine bestimmte Nachhaltigkeitswirkung über Einnahmen- oder Ausgabeninstrumente angesteuert werden kann, wird das WNA-Budget nur bei Wahl des Ausgabeninstruments „anschlagen“. Dies beschränkt die Vergleichbarkeit nachhaltigkeitswirksamer Ausgaben in horizontaler wie auch vertikaler Hinsicht:

Entscheidet sich z.B. ein Staat, seine ökologische Nachhaltigkeitspolitik anstelle von Umweltschutzsubventionen verstärkt mit – gemäß Verursacherprinzip überlegenen – Umweltabgaben und Ökosteuern zu instrumentieren, nehmen die ökologisch nachhaltigkeitswirksamen Ausgaben im Vergleich zu früher und im Vergleich zu anderen Staaten, die weiterhin auf Umweltschutzsubventionen setzen, ab. Fragen zur optimalen Instrumentierung der Nachhaltigkeitspolitik jenseits finanzpolitischer Instrumente, z.B. durch Regulierung oder Deregulierung, müssen gleichermaßen außen vor bleiben.

Dieses Problem wird quantitativ vor allem beim *Kindergeld* deutlich werden. Bis einschließlich 1995 wurde es als „regulärer“ ausgabenseitiger Zuschuss an die gemäß § 1 BKGG Berechtigten gezahlt. Ab dem Jahressteuergesetz 1996 wird es gem. §§ 62 ff. EStG primär als einkommensunabhängige Steuervergütung erstattet. An die Stelle der nachhaltigkeitswirksamen Staatsausgabe ist ein – natürlich gleichermaßen nachhaltigkeitswirksamer – Einnahmenverzicht getreten. Die quantitativen Auswirkungen auf das WNA-Budget sind enorm: Während im letzten Jahr vor der Reform, 1995, noch *Kindergeldausgaben* in Höhe von 10,53 Mrd. Euro in der Haushaltsrechnung des Bundes verbucht sind, blieben im ersten Jahr nach der Reform, 1996, nur noch direkte Ausgaben in Höhe von 0,42 Mrd. Euro. Der ausgabenseitige Anteil des Kindergeldes ist bis 2002 auf € 110 Mio. gesunken. Dass zugleich das über die Einkommensteuer vergütete Kin-

¹⁰⁰ Vgl. Fußnote 41 oben.

dergeld bei € 34,6 Mrd. lag,¹⁰¹ bleibt dabei unberücksichtigt. Bei dieser Summe ist allerdings zu berücksichtigen, dass ein Teil der Steuervergütung der verfassungsrechtlich gebotenen Freistellung des Existenzminimums der Kinder dient, also keine Familienförderung i.e.S. ist.

Das Kindergeld trägt einen nennenswerten Betrag zu jeder der unten diskutierten Abgrenzungen des WNA-Budgets bei (so viel sei schon vorweggenommen). Entsprechend wird das WNA-Budget ab 1996 jeweils allein wegen dieser instrumentellen Reform deutlich sinken – obwohl das Kindergeld danach noch merklich erhöht wurde. Daran knüpft unmittelbar die Frage an, ob es nicht sinnvoll wäre, diesen Bruch in der Längsschnittbetrachtung zu vermeiden, indem das über das Steuersystem ausgezahlte Kindergeld den regulären Ausgaben des Bundes zugerechnet wird.¹⁰² Auch auf die Gefahr hin, dass das WNA-Budget bis 1995 nicht mehr mit dem ab 1996 vergleichbar ist, sollte diese Frage (vorläufig) verneint werden.

Weil sich das aktuelle Kindergeld als einkommensunabhängige Steuervergütung quer zur Systematik der nach dem Leistungsfähigkeitsprinzip gestalteten Lohn- und Einkommensteuer stellt, liegt der Gedanke sehr nahe, diesem Transfer eine individuelle Behandlung angedeihen zu lassen. Man müsste aber den Teil der Steuervergütung herausrechnen, welcher der Freistellung des Existenzminimums der Kinder dient. Eine solche Rechnung sollte sich dann wiederum nicht nur auf das Kindergeld beziehen. Denn das Kindergeld ist nur die – zweifellos weithin sichtbare – Spitze des Eisbergs.

Wenn man diese über das Steuersystem getätigte Ausgabe zu den regulären Ausgaben hinzuzählt, müssten konsequenterweise auch alle anderen *tax expenditures* im Sinne Surreys¹⁰³ einbezogen werden. Hierzu fehlen aber für Deutschland die Daten. So wie bei den staatlichen Investitionen die über das Steuersystem getätigten Ausgaben nicht mitgezählt werden (siehe Abschnitt 2.2.2), so sollten sie auch den regulären Ausgaben nicht fallweise zugerechnet werden, wenn sie als wachstums- und nachhaltigkeitswirksam angesehen werden.

Statt dessen 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. Aus diesem Grund empfiehlt die OECD in ihren „Best Practices für Budget Transparency“ u.a., vollständige Auflistungen und Kalkulationen der *tax expenditures* in die jährlichen Haushaltsdokumente aufzunehmen.¹⁰⁴ Dort wird auch angeregt, diese Aufstellungen – soweit möglich – in der gleichen Weise funktional zu gliedern wie den regulären Ausgabenhaushalt.

¹⁰¹ Ausgabendaten nach BMF-FiVo-Datenbank, Kindergeld 2002 nach BMF (2003b), S. 54.

¹⁰² In der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung wird das Kindergeld weiterhin als Staatsausgabe erfasst.

¹⁰³ Vgl. Surrey (1973).

¹⁰⁴ Siehe OECD (2001), S. 7.

In den Vereinigten Staaten von Amerika wurde mit dem *Congressional Budget and Impoundment Control Act* ab 1974 die Pflicht etabliert, ein jährliches *Tax Expenditures Budget* in den Anhang des Haushaltsentwurfs und –planes aufzunehmen. Ähnliche Dokumentationen gibt es mittlerweile in mehreren Staaten, z.B. im Vereinigten Königreich und in Australien. Das jährlichen „Tax Expenditures Statement“ (TES) des australischen Finanzministeriums setzt die Forderung, direkte und steuerliche Ausgaben gleich zu behandeln, sehr weitreichend um. Unter anderem werden beide Ausgabentypen in der gleichen Funktionenklassifizierung dargestellt.¹⁰⁵ Abbildung 8 zeigt am australischen Beispiel, welche Differenzierungen durch die Einbeziehung von steuerlichen Ausgaben möglich sind.

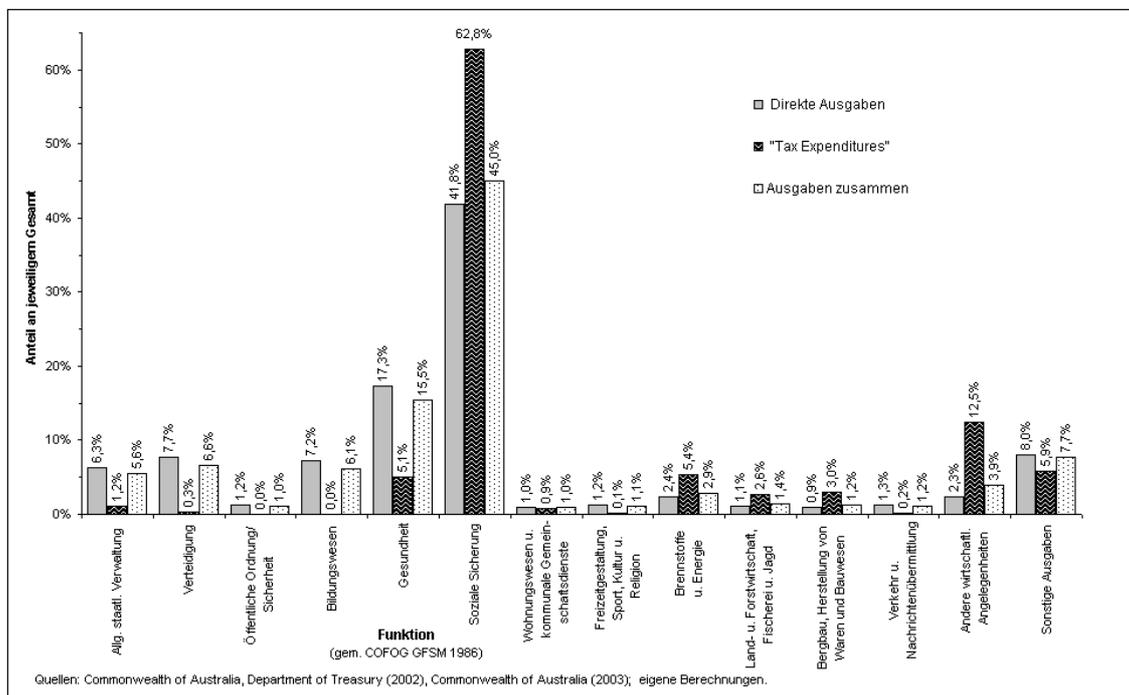


Abbildung 8: Direkte und steuerliche Ausgaben im australischen Budget

Der aktuelle Bericht, das Tax Expenditures Statement 2002 nennt rund 250 verschiedene Steuerermäßigungen, die größtenteils als Sozialtransfers, insbesondere zugunsten von Pensionsfonds und Rentnern, eingesetzt werden. Wie Abbildung 8 zeigt, bewirkt die Dominanz der Steuerermäßigungen in der sozialen Sicherheit, dass auf die Funktion 45 Prozent der Ausgaben des staatlichen Gesamthaushalts entfallen, nicht „nur“ 41 Prozent, die das Budget der direkten Ausgaben ausweist. Das Verhältnis von direkten zu steuerlichen Ausgaben beträgt im dargestellten Fiskaljahr 2002/2003 circa 85:15. Folglich kann die Einbeziehung der steuerlichen Ausgaben-seite die Verhältnisse im Gesamthaushalt nicht völlig umkehren. Aber auch schon in diesem

¹⁰⁵ Derzeit ist das noch die jüngst abgelöste *Classification of Functions of Government* (COFOG) nach GFSM 1986 (vgl. hierzu Abschnitt 4.2.3). Wenn Australien hier auch Vorbildcharakter zugesprochen werden kann, wird eine zusammenfassende Darstellung wie Abbildung 8 dort dennoch nicht vorgelegt.

Beispiel sind die Unterschiede zwischen dem direkten Ausgabenhaushalt und dem Ausgabenhaushalt inklusive *tax expenditures* bei einzelnen Funktionen alles andere als marginal.

Diese Wirkung kann grundsätzlich auch bei WNA-Budgets auftreten, sofern sie für Staaten aufgestellt werden, die auch mit steuerlichen Ausgaben arbeiten. Da WNA-Budgets zumeist nur einen Bruchteil der Gesamtbudgets ausmachen, fällt die Berücksichtigung oder Nicht-Berücksichtigung einzelner *tax expenditures* mitunter sehr viel stärker ins Gewicht.

Die Ergänzung der Haushaltsdaten um ein *Tax Expenditures Budget* in Deutschland wäre folglich ein sehr lohnendes, aber auch ein sehr umfängliches Vorhaben: Der achtzehnte Subventionsbericht des Bundes von 2001 zählt 99 verschiedene Steuervergünstigungen zu den Subventionen. Zudem benennt er 72 weitere Steuerregeln, die seit dem sechsten Subventionsbericht nicht mehr zu den Subventionen gezählt werden. Diese 171 Steuerregeln erfassen noch nicht vollständig alle Steuerdifferenzierungen, die als *tax expenditures* zu erfassen wären. Das illustriert schon der einfache Umstand, dass das Kindergeld dort nicht erfasst ist.¹⁰⁶

Da die systematisch saubere Erfassung der über das Steuersystem getätigten Staatsausgaben im Rahmen des vorliegenden Vorhabens nicht möglich ist, beschränkt sich der WNA-Ansatz durchweg auf echte, „ausgabenseitige“ Staatsausgaben. Wie unten deutlich werden wird, ist die fehlende Berücksichtigung von Ausgaben über das Steuersystem die für Deutschland gegenwärtig wichtigste (und schmerzlichste) Einschränkung der Aussagekraft des WNA-Budgets.

4.2.2 Nur Inputs

Ein Indikatorkonzept auf Ausgabenbasis betrachtet lediglich die *Inputgrößen* von Wachstums- und Nachhaltigkeitspolitik. Das ist unabdingbare Voraussetzung, um Teilindikatoren aggregieren und Vergleiche durchführen zu können.

Zugleich ignoriert die reine Ausgabenorientierung, mit welcher Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit die politischen „Outputs“ produziert werden. Für einen Ausgabenindikator gilt also bei den grundsätzlich als positiv bewerteten wachstums- und nachhaltigkeitswirksamen Ausgaben scheinbar ein einfaches „Je mehr, desto besser“ oder „Viel hilft viel“. Dort, wo die operative Effizienz staatlicher Aufgabenwahrnehmung verbessert wird und z.B. die gleichen Maßnahmen mit weniger Mitteln umgesetzt werden, liefern Ausgabenindikatoren ein verzerrtes Bild.

Diese Verzerrung würde aber nur dort zum echten Problem, wo *allein* ein solcher Indikator, der zu Analyse Zwecken auf der Aggregatebene dient, als Handlungsempfehlung missverstanden wird. Diese Gefahr ist mit Blick auf tatsächliche finanzpolitische Entscheidungsbedingungen und -prozesse allerdings nur gering. Die Überzeugung, dass öffentliche Investitionen durchweg und unter allen Bedingungen produktiv wären, hat in den sechziger und siebziger Jahren des vergangenen Jahrhunderts wohl dazu selbst beigetragen, dass sie sich als „Betontheorie“ desa-

¹⁰⁶ Zu Recht – das Kindergeld ist keine Subvention im herkömmlichen, auch im Subventionsbericht genutzten Sinne.

vouiert hat. Heutzutage – in den Zeiten des Effizienzparadigmas des New Public Management (und in Konsolidierungszeiten) – dürfte sich kaum noch jemand finden, der ernsthaft glaubt, eine gute Sache werde schon allein dadurch besser, dass man sie „mit Steuergeldern bewirft.“

Die reine Inputorientierung bedeutet zugleich, dass bei vermutlich wachstums- und nachhaltigkeitswirksamen Ausgaben *alle* ökonomischen Arten erfasst werden, also neben den Investitionsausgaben auch alle laufenden Ausgaben (v.a. Personalausgaben). Damit wird plausibel unterstellt, dass zur Produktion einer bestimmten öffentlichen Leistung eine individuelle Produktionsfaktorkombination benötigt wird. Ausgaben für den Faktor Kapital *allein* sind ebenso wirkungslos wie Ausgaben für den Faktor Arbeit allein. Erst in der Faktorkombination entsteht die Leistung. Ob die im Haushalt vorgefundene Kombination die effizienteste ist, kann aus der gezwungenermaßen reinen Inputperspektive nicht beurteilt werden.

4.2.3 Nur bestehende Klassifikationen

Die Frage, an welche der verfügbaren Systematiken zur Erfassung der öffentlichen Ausgaben mit dem Indikator für wachstums- und nachhaltigkeitswirksame Ausgaben angeknüpft werden soll, ist mit dem Begriff des „WNA-Budgets“ schon halb beantwortet.

Der große Vorteil einer international einheitlichen Klassifizierung der staatlichen Ausgaben nach Aufgabenfeldern liegt eben in ihrer Internationalität und Einheitlichkeit. Die nach gemeinsamen Konventionen (wenn nicht zu diesem Zwecke) systematisierten wachstums- und nachhaltigkeitswirksamen Ausgaben könnten direkt in zwischenstaatliche Vergleiche eingebracht werden. Solche Vergleiche sind prinzipiell ein sehr wertvolles Instrument in der Steuerung des WNA-Budgets: Da es keine absoluten Maßstäbe für die Grenzproduktivitäten von wachstums- und nachhaltigkeitswirksamen Ausgaben in bestimmten Feldern gibt, also auch nicht für ein Land allein festgestellt werden kann, wann „des Guten genug“ getan ist, bietet hier nur horizontales Benchmarking im Vergleich mit anderen Staaten Anhaltspunkte. Ein weiterer Vorteil von international vereinheitlichten Systematiken ist darin zu sehen, dass ihre multilaterale Genese zu einer Vernachlässigung einzelstaatlicher „klassifikatorischer Traditionen“ zwingt, wodurch sachliche Gesichtspunkte ganz in den Vordergrund treten können.

Ein sehr gutes Beispiel hierfür ist die aktuelle *Classification of Functions of Government* (COFOG) des *Government Finance Statistics Manual 2001* (GFSM 2001)¹⁰⁷, die mit den COFOG des ESG 1995 kompatibel ist. Die GFSM2001-COFOG hat auch mit Blick auf das WNA-Budget einige wesentliche Vorteile: So werden zum Beispiel FuE-Ausgaben für jede Hauptfunktion separat ausgewiesen. Auch sind im GFSM 2001 alle Umweltschutzausgaben in

¹⁰⁷ Vgl. IMF (2001a-c). Die GFSM-2001-Standards lösen das GFSM 1986 ab. Die differenzierte COFOG nach GFSM 2001 ist im Anhang (unten) wiedergegeben.

einer Funktion zusammengefasst – ein Fortschritt, der mit dem ebenfalls 2001 erstmals genutzten, neuen Funktionenplan für Bundes- und Landeshaushalte nicht erreicht worden ist.¹⁰⁸

Auf Vorschlag der Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung hat die Finanzministerkonferenz am 21. Oktober 1999 einen neuen Funktionenplan (§ 14 Abs. 2 BHO) für die staatlichen Haushalte beschlossen. Bund, Länder und Gemeinden stellen ihre Haushaltspläne und ihre Haushaltsrechnungen in den Jahren 2001 bis 2003 auf den revidierten Funktionenplan um.¹⁰⁹ Die Neugliederung hat insbesondere im Bildungs- und Forschungsbereich einige Neuerungen gebracht. Auch werden die Versorgungsleistungen nicht mehr summarisch, sondern größtenteils nach den einzelnen Haupt- oder Oberfunktionen verortet, in denen die betreffenden Personen beschäftigt waren/sind. In anderen Feldern des Funktionenplans hat sich vergleichsweise wenig getan; hier haben hergebrachte Schemata weiterhin die Vorherrschaft.

Ungeachtet der potenziellen Vorteile der primären Nutzung des internationalen Funktionen-Klassifikationsschemas nach GFSM 2001 wird es nur sekundär genutzt bzw. zur späteren Nutzung vorbereitet (siehe Anhang A). Das hat zunächst den pragmatischen Grund, dass es sehr zweifelhaft ist, ob die für einen Vergleich interessanten Staaten ihre Haushaltsdaten überhaupt jährlich und zeitnah in einer Form aufbereiten, die eine sinnvolle und *zeitnahe* Analyse der wachstums- und nachhaltigkeitswirksamen Ausgaben zulässt. Das jährliche *Government Finance Statistics Yearbook* des Internationalen Währungsfonds, die einzige verlässliche öffentliche internationale Quelle für derartige Daten, bietet Ausgabendaten mit mindestens einem Jahr Verspätung (es können auch ohne weiteres fünf bis sieben Jahre sein). Manche Staaten haben offenbar noch nie Daten für das von ihnen eigentlich mitgetragene COFOG-Schema geliefert (z.B. Japan). In den letzten Jahren wurde noch die Vorgänger-COFOG von 1986 genutzt. Man mag zwar hoffen, dass sich die Datensituation mit der COFOG nach GFSM 2001 verbessert, weil Kompatibilität zu den internationalen VGR-Standards hergestellt worden ist. Diese Hoffnung allein reicht aber nicht aus, um auf dieser Klassifikation das WNA-Budget aufzubauen.

Der zweite Grund, die internationale COFOG in den Hintergrund zu stellen, fällt noch mehr ins Gewicht. Um direkt in der budgetären Praxis anwendbar zu sein, sollte das Indikatorkonzept unmittelbar an die Systematik der Haushaltspläne angelehnt werden. Eine Gliederung nach Ressorts scheidet aus, da hier weder in der Längsschnitt-, noch in der Querschnittsicht Vergleichbarkeit herzustellen ist. Wie oben schon deutlich geworden ist, kann die Funktionsübersicht nach § 14 BHO als der „natürliche“ Ansatzpunkt für das WNA-Budget gelten, da dieses sich primär nach Aufgabenbereichen ordnen wird. Zudem ist aber noch die Behandlung der öffentlichen Investitionen zu betrachten; es bedarf also der ergänzenden Einbeziehung der Gruppierungsübersicht (§ 13 BHO). Um Doppelzählungen zu vermeiden, ist es damit ratsam, Haushaltsquerschnitte aus Funktionen- und Gruppierungsplan zu nutzen. Abbildung 9 skizziert

¹⁰⁸ Abfall- und abwasserpolitische Maßnahmen werden, im Gegensatz zu anderen umweltrelevanten Ausgaben, im deutschen Funktionenplan zu den kommunalen Gemeinschaftsdiensten gezählt – was sie *auch* sind.

¹⁰⁹ Vgl. BLK (2000) und BLK (2001).

ausschnitthaft ein idealtypisches Raster der Ermittlung von wachstums- und nachhaltigkeitswirksamen Ausgaben im entstehenden, dreidimensionalen Analyserraum.

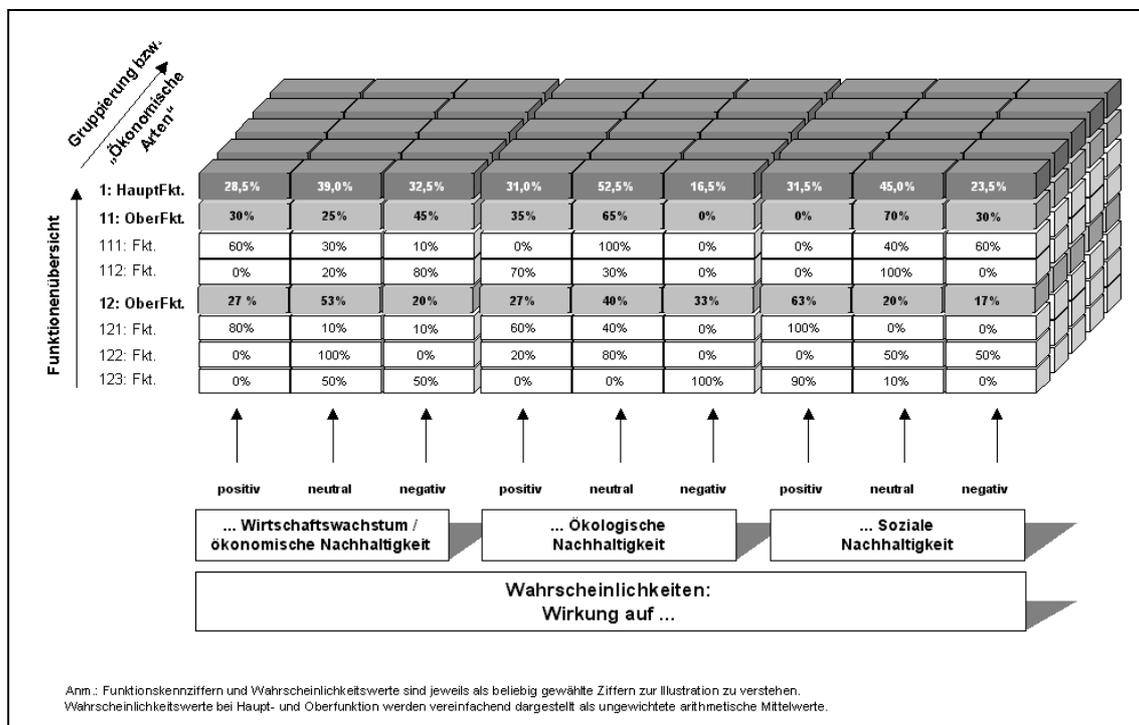


Abbildung 9: Idealtypische WNA-Ermittlung im Haushaltsquerschnitt

Bei weitem nicht alle Aspekte des Rasters in Abbildung 9 lassen sich in der Praxis umsetzen. Wie die Auswertung empirischer Forschung (Abschnitt 3) deutlich gemacht hat, ist man auf funktionaler Ebene weit davon entfernt, den Grad z.B. der Wachstumswirkung kardinal zu bestimmen. Hier ist schon viel gewonnen, wenn die vorliegenden Studien – sei es in ihrer Vielfalt, sei es in ihrem Fehlen – ein eindeutiges Urteil zulassen, ob eine Funktion als nachhaltigkeitswirksam gelten kann oder nicht.

Beiden Klassifikationsschemata der Staatsfunktionen, die GFSM-COFOG und der Funktionsplan nach § 14 BHO, sind erst jüngst revidiert worden. Das heißt, sie werden voraussichtlich für längere Zeit in der jetzigen Form weiter bestehen. In der Bildung des WNA-Budgets sollte, getreu dem oben formulierten „Einfachheits-Credo“, darauf verzichtet werden, aus WNA-Sicht ggf. wünschenswerte Verbesserungen an den funktionalen Übersichten zu fordern. Ebenso sollte, bei Zugang zu Haushaltsdaten auf Titlebene, auf die Bildung neuer funktionaler Einheiten eigens für das WNA-Budget verzichtet werden. Solche Schritte würden zwar u.U. trennschärfere Abgrenzungen der wachstums- und nachhaltigkeitswirksamen Ausgaben ermöglichen. Sie wären aber zugleich ein großer, nicht erstrebenswerter Schritt in Richtung einer Spezialdisziplin, die nur noch von wenigen Fachleuten durchschaut wird und an Dritte noch schwer kommunizierbar ist.

4.2.4 Top-Down nur bis zu den Funktionen

Die oben dargestellten empirischen Ergebnisse zeichnen die Richtung, in der die Wachstums- und Nachhaltigkeitswirkungen dem Funktionenplan zugeordnet werden, schon deutlich vor: Es kann nur im *Top-Down*-Verfahren erfolgen.

Ein Vorgehen in Gegenrichtung wäre in gewisser Hinsicht besser: Ein *Bottom-Up*-Ansatz, der bei den einzelnen Titeln des Haushaltsplanes ansetzen würde, wäre insofern optimal, als auf dieser Ebene direkt an einzelne Programme mit ihren jeweils spezifischen, positiv oder negativ nachhaltigkeitswirksamen Zielen und Wirkungen angeknüpft würde. Gegen eine Anwendung eines solchen Ansatzes über die ganze Breite eines Haushaltsplanes spricht ganz pragmatisch der nur schwer zu bewältigende Aufwand, der hiermit verbunden wäre. Denn das hieße, alle notwendigen empirischen Untersuchungen selbst durchzuführen. Dieser Aufwand mag für bestimmte Ausgabentypen durchaus gerechtfertigt und zu bewältigen sein, zum Beispiel in der Subventionskontrolle.¹¹⁰ Ob man dergleichen für einen gesamten Haushalt durchführen sollte, muss an dieser Stelle nicht diskutiert werden. Dass ein solcher Ansatz im Rahmen *einer* einzelnen Untersuchung nicht verfolgt werden kann, liegt auf der Hand.

Der *Top-Down*-Ansatz tritt mit einem Bündel empirischer Befunde, die zumeist auf makroökonomischer Ebene gewonnen wurden, an den Haushaltsplan heran und ordnet die vorgefundenen Haushaltsfunktionen nach dieser Maßgabe dem WNA-Budget zu oder nicht. Das erfolgt, wie im folgenden Abschnitt deutlich werden wird, zum Teil auf der Ebene der Oberfunktionen, zum Teil auf der Ebene der Einzelfunktionen des Funktionenplans.

In größerer Detailtiefe, auf die Ebene der einzelnen Haushaltstitel, wird nicht vorgedrungen. Zwar erstreckt sich die Analyse zuweilen bis auf die Titelebene, wenn zu klären ist, wie sich die WNA-Aufnahme (oder Ablehnung) einer bestimmten Funktion mit Blick auf die konkret getätigten Ausgaben rechtfertigen lässt. Dabei geht es aber immer nur um ein zusammenfassendes Urteil für eine Einzelfunktion als Ganzes.

WNA-Unterschiede *zwischen* einzelnen Titeln innerhalb derselben Funktion werden nicht betrachtet. Nicht etwa, weil innerhalb der einzelnen Funktionen nur hinsichtlich ihrer Wachstums- und Nachhaltigkeitswirkungen homogene Haushaltstitel erfasst würden. Das Gegenteil ist der Fall. So werden zum Beispiel in der Hauptfunktion 5 „Ernährung, Landwirtschaft und Forsten“ unter der Funktion 549 („Sonstiges“) auch einige Titel geführt, die Zielbeiträge zur ökologischen Nachhaltigkeit liefern sollen. Im Haushaltsplan des Bundes für das Jahr 2002 waren das zum Beispiel ein Förderprogramm zur Markteinführung biogener Treib- und Schmierstoffe (Titel 686 06), Zuschüsse zur Förderung nachwachsender Rohstoffe (Titel 686 08), Zuschüsse zur Förderung des ökologischen Landbaus (Titel 686 19) und weitere.

¹¹⁰ Siehe ausführlich: Thöne (2003), S. 38 ff.

Auch wenn Titel wie diese eine Zuordnung in das WNA-Budget unter ökologischen Nachhaltigkeitsgesichtspunkten nahe legen, bleiben sie dennoch außen vor. Dafür gibt es zwei Gründe, einen systematischen und einen sachlichen.

Aus systematischer Sicht wäre eine Berücksichtigung von einzelnen Titeln insofern fatal, als die einzelnen Titel – im Gegensatz zu den Funktionskennziffern – zeitinkonsistent sind. Titelnennziffern werden so lange genutzt wie die dahinter stehenden Programme. Wird ein Ausgabenprogramm eingestellt, mit einem anderen fusioniert oder auch nur mit verändertem Schwerpunkt und Namen neu aufgelegt, fällt die bis dato genutzte Titelnummer vielfach brach. Einige Jahre später kann diese Nummer dann einem ganz anderen Programm mit ganz anderer Wachstums- und Nachhaltigkeitswirkung neu zugeordnet werden. Ein WNA-Budget auf Titelebene müsste also jedes Jahr von Grund auf neu bestimmt werden. Vergleiche in der intertemporalen Längsschnittbetrachtung wären nicht zulässig. Vergleiche in der internationalen Querschnittbetrachtung wären von vornherein unmöglich.

Der sachliche Grund zur Ablehnung einer Analyse auf Titelebene sei wieder am Beispiel der oben genannten Fördermaßnahmen für die ökologische Landwirtschaft erläutert. Der Funktionsplan erfasst dem Anspruch nach staatliche Ausgaben nach ihrer primären politischen Ziel-funktion, nicht nach Ressortprinzip. Die Tatsache, dass diese Förderprogramme als „Sonstiges“ zur Landwirtschaft gezählt werden, zeigt, dass es sich hier in erster Linie um sektorale Subventionen an die Agrarwirtschaft handeln soll. Die ökologische Zielsetzung ist demgegenüber offenbar zweitrangig. Wenn die primäre Zielsetzung in einem solchen Fall nicht in das WNA-Budget passt, die sekundäre aber sehr wohl, ist der Ausschluss des betreffenden Titels besser gerechtfertigt als seine Aufnahme. Gleichwohl muss die Entscheidung unbefriedigend bleiben.

Die Zielvielfalt einzelner Ausgabenprogramme ist ein grundsätzliches Problem, mit dem ein budgetärer Totalansatz wie das WNA-Budget nicht adäquat umgehen kann. Finanzpolitische Instrumente neben ihrem Hauptziel auch noch mit einigen Nebenziele zu versehen, ist ein Trend, der gerade in Folge von Querschnittaufgaben – Stichworte: Sozialverträglichkeit, Umweltverträglichkeit, Gender Budgeting – anschwellen muss. Auf *Tinbergens* Regel hinzuweisen, dass die Kumulation mehrerer Ziele bei einem Instrument nur in seltenen Ausnahmefällen optimal sein dürfte,¹¹¹ hilft angesichts der Faktizität mehrdimensionaler Instrumentenziele nur wenig. Folglich bleibt mit Blick auf das WNA-Budget nur der praktische Hinweis, dass eine zusätzliche Erfassung von Sekundär- und Tertiärzielen das Unterfangen in einem Ausmaß intransparent und kompliziert machen würde, das den oben formulierten Grundsätzen der Transparenz, Einfachheit und Akzeptanz zuwiderlaufen würde.

¹¹¹ Vgl. grundlegend: Tinbergen (1968).

4.2.5 Aggregation des WNA-Budgets über alle Nachhaltigkeitsdimensionen

Im idealtypischen Raster der WNA-Ermittlung (Abbildung 9) werden die drei Nachhaltigkeitsdimensionen ökologisch, ökonomisch und sozial getrennt dargestellt. Wie insbesondere in den empirischen Darstellungen zu den ausgabenpolitisch ansteuerbaren Zielebenen der sozialen Nachhaltigkeit (Abschnitt 3.3) deutlich geworden ist, haftet einer solchen Trennung etwas Künstliches an. Humankapitalausgaben zur Gesundheitsförderung sind der sozialen Nachhaltigkeit ebenso dienlich wie dem Wirtschaftswachstum. Ausgaben zur Verbesserung der Kinderbetreuung im frühkindlichen Alter sind ebenfalls in ökonomischer und sozialer Hinsicht ins WNA-Budget aufzunehmen.

In diesen und einigen anderen Fällen ist also nicht eindeutig, welcher einzelnen Nachhaltigkeitsdimension eine in toto positiv nachhaltigkeitswirksame Ausgabe zuzuordnen ist. Um derartige Streitfälle und/oder Doppelzählungen zu vermeiden, werden im Folgenden die betreffenden Haushaltsfunktionen nicht einem Element der Nachhaltigkeits-Trias zugeordnet, sondern summarisch dem WNA-Budget.

4.3 Elemente des WNA-Budgets

Es liegt auf der Hand, dass auf der Basis der oben dargestellten empirischen Befunde zu positiv wachstums- und nachhaltigkeitswirksamen Ausgaben nur grobe Kategorisierungen vorgenommen werden können, wenn man sich einer funktionalen Haushaltsgliederung wie der des (Bundes-)Haushaltsplans nähert.

Größtenteils bewegen sich die empirischen Befunde auf einem höheren Aggregationsniveau als die Einzel- oder auch Hauptfunktionen des Haushaltsplans. Umgekehrt „passen“ die Oberfunktionen oftmals nicht zu den Aggregatbefunden, während die niedrigeren Gliederungsebenen eine dem Augenschein nach klarere Zuordnung erlauben.

Die nachstehende Kennzeichnung wachstums- und nachhaltigkeitswirksamer Ausgaben in der funktionalen Übersicht (Tabelle 8) bewegt sich vor diesem beidseitigen, partiellen Mismatch. In der Einordnung der einzelnen Funktionen ist es damit auch des Öfteren unvermeidlich, auf Plausibilitätsüberlegungen und Analogien zurückzugreifen. Zwar gibt es zu dieser Vorgehensweise in der Praxis keine Alternative; einzelne Zuordnungen werden gleichwohl strittig bleiben.

In Tabelle 8 sind die potenziell positiv auf Wachstum und Nachhaltigkeit wirksamen Staatsausgaben auf der Ebene der Einzelfunktionen mit „WNA“ gekennzeichnet. Auf eine ergänzende Kennzeichnung der zugehörigen Haupt- und Oberfunktionen muss verzichtet werden, da sich nicht jede Oberfunktion homogen aus WNA oder Nicht-WNA zusammensetzt. Das gilt analog für das Verhältnis von Haupt- und den diesen untergeordneten Oberfunktionen.

Neben der Kategorie „WNA“ werden traditionelle Infrastrukturmerkmale separat gekennzeichnet. Sie sollen in einer potenziellen Kombination des WNA-Budgets die Gruppe der staatlichen Investitionen ersetzen (siehe dazu Abschnitt 4.4).

Tabelle 8 basiert auf dem neuen, seit 2001 für den Bundeshaushalt genutzten Funktionenplan. Die Darstellung ist bewusst extensiv (wenn auch nicht ganz vollständig) gehalten, um auch potenzielle Grenz- und Streitfälle offen zu legen.

Im Anschluss an Tabelle 8 werden die einzelnen Zuordnungen erläutert, sofern sie vor dem Hintergrund der empirischen Ergebnisse in Abschnitt 3 nicht selbsterklärend sind.

Tabelle 8: WNA in der Funktionenübersicht des Haushaltsplans

Funktionen/Aufgabenbereiche		Zuordnung
0	Allgemeine Dienste	
01	Politische Führung und zentrale Verwaltung.	
011	Politische Führung	
012	Innere Verwaltung	
013	Informationswesen	
014	Statistischer Dienst	
015	Zivildienst	
016	Hochbauverwaltung	
018	Versorgung, soweit nicht unter Funktionen 038, 039, 048, 058, 068, 118 und 138	
019	Sonstige allgemeine Staatsaufgaben	
02	Auswärtige Angelegenheiten	
021	Auslandsvertretungen	
022	Internationale Organisationen	
023	Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung	
024	Auslandsschulwesen und kulturelle Angelegenheiten im Ausland	WNA
029	Sonstiges	
03	Verteidigung (nur Bund)	
031	Bundeswehrverwaltung	
032	Deutsche Verteidigungsstreitkräfte	
033	Verteidigungslasten im Zusammenhang mit dem Aufenthalt ausländischer Streitkräfte	
034	Zivile Verteidigung	
036	Wehrforschung und wehrtechnische Entwicklung	
037	Unterhaltssicherung	
038	Versorgung/Beihilfen Bundeswehrverwaltung	
039	Versorgung/Beihilfen Soldaten der Bundeswehr	
04	Öffentliche Sicherheit und Ordnung	
041	Bundesgrenzschutz (nur Bund)	
042	Polizei	
048	Versorgung/Beihilfen Bereich öffentliche Sicherheit und Ordnung	
049	Sonstiges	
05	Rechtsschutz	
051	Verfassungsgerichte	
052	Ordentliche Gerichte und Staatsanwaltschaften.	
053	Verwaltungsgerichte	
054	Arbeits- und Sozialgerichte	
055	Finanzgerichte	
059	Sonstige Rechtsschutzaufgaben	
06	Finanzverwaltung	
061	Steuer- und Zollverwaltung, Vermögensverwaltung	
062	Schuldenverwaltung und sonstige Finanzverwaltung	
068	Versorgung/Beihilfen im Bereich der Finanzverwaltung	
1	Bildungswesen, Wissenschaft, Forschung, kulturelle Angelegenheiten	
11	Verwaltung	
111	Unterrichtsverwaltung/Schulaufsicht	WNA
112	Wissenschafts- und Forschungsverwaltung	WNA
113	Verwaltung kulturelle Maßnahmen	
118	Versorgung Schulbereich	
12	Schulen und vorschulische Bildung	
121	Grund- und Hauptschulen	WNA
122	Sonderschulen Behinderte	WNA
123	Realschulen	WNA
124	Gymnasien	WNA
125	Gesamtschulen	WNA
126	Kindergärten	WNA
127	Berufliche Schulen	WNA
128	Fachschulen	WNA
129	Sonstige schulische Maßnahmen/Einrichtungen	WNA

Funktionen/Aufgabenbereiche		Zuordnung
13	Hochschulen	
131	Universitäten	WNA
132	Hochschulkliniken Lehrkrankenhäuser	WNA
133	Verwaltungsfachhochschulen	WNA
134	Pädagogische Hochschulen	WNA
135	Gesamthochschulen/Fernuniversitäten	WNA
136	Fachhochschulen	WNA
137	Deutsche Forschungsgemeinschaft	WNA
138	Versorgung Hochschulbereich	
139	Sonstige Hochschulaufgaben	WNA
14	Förderung von Schülern, Studenten und dgl.	
141	Fördermaßnahmen für Schüler	WNA
142	Fördermaßnahmen für Studierende	WNA
143	Fördermaßnahmen für den wissenschaftlichen Nachwuchs	WNA
15	Sonstiges Bildungswesen	
151	Außerschulische Jugendbildung	WNA
153	Andere Einrichtungen der Weiterbildung	WNA
155	Einrichtungen der Lehrerfortbildung	WNA
156	Berufsakademien	WNA
16/17	Wissenschaft, FuE außerhalb der Hochschulen (ohne Wehrforschung)	
162	Wissenschaftliche Bibliotheken, Archive, Fachinformationszentren	WNA
163	Wissenschaftliche Museen	WNA
164	Gemeinsame Forschungsförderung von Bund und Ländern	WNA
165	Andere Einrichtungen für Wissenschaft und Forschung	WNA
167	Zuschüsse internationale wissenschaftl. Organisationen/Forschungseinrichtungen	WNA
168	FuE zur Weltraumerkundung und -nutzung (Einzelmaßnahmen)	WNA
169	FuE zur industriellen Produktivität und Technologie (Einzelmaßnahmen)	WNA
171	FuE zur Erzeugung, Verteilung und rationellen Nutzung der Energie (Einzelmaßnahmen)	WNA
172	FuE zum Schutz und zur Förderung der menschlichen Gesundheit (Einzelmaßnahmen)	WNA
173	FuE zum Umweltschutz (Einzelmaßnahmen)	WNA
174	FuE zur landwirtschaftlichen Produktivität und Technologie (Einzelmaßnahmen)	WNA
175	FuE zu gesellschaftlichen Strukturen und Beziehungen (Einzelmaßnahmen)	WNA
176	FuE zu Infrastrukturmaßnahmen und Raumgesamtplanung (Einzelmaßnahmen)	WNA
177	FuE zur Erkundung und Nutzung der irdischen Umwelt (Einzelmaßnahmen)	WNA
178	Nicht zielorientierte Forschung und sonstige Maßnahmen zur Förderung der Wissenschaft und zivilen Forschung	WNA
18	Kultureinrichtungen (einschließlich Kulturverwaltung)	
182	Einrichtungen der Musikpflege	
183	Museen, Sammlungen, Ausstellungen	
184	Zoologische und botanische Gärten	
185	Musikschulen	
187	Sonstige Kultureinrichtungen	
19	Kulturförderung, Denkmalschutz, Kirchliche Angelegenheiten	
192	Einzelmaßnahmen im Bereich Museen und Ausstellungen	
193	Andere Einzelmaßnahmen der Kulturpflege	
195	Denkmalschutz und -pflege	
199	Kirchliche Angelegenheiten	
2	Soziale Sicherung, soziale Kriegsfolgeaufgaben, Wiedergutmachung	
21	Verwaltung	
211	Versicherungsbehörden	
214	Versorgungsämter	
215	Lastenausgleichsverwaltung	
219	Sonstige Behörden	
22	Sozialversicherung einschließlich Arbeitslosenversicherung	
221	Rentenversicherung der Angestellten und Arbeiter (nur Bund)	
222	Knappschaftsversicherung (nur Bund)	
223	Unfallversicherung	
224	Krankenversicherung	
225	Arbeitslosenversicherung (nur Bund)	
226	Alterssicherung der Landwirte (nur Bund)	
227	Pflegeversicherung	
229	Sonstige Sozialversicherungen	
23	Familien- und Sozialhilfe, Förderung der Wohlfahrtspflege u.ä.	
231	Kindergeld	WNA
232	Mutterschutz (nur Bund)	WNA
233	Wohngeld	
234	Leistungen nach Bundessozialhilfe- und Asylbewerberleistungsgesetz	
235	Soziale Einrichtungen	
236	Förderung der Wohlfahrtspflege	
237	Leistungen nach dem Unterhaltsvorschussgesetz	WNA

Funktionen/Aufgabenbereiche		Zuordnung
24	Soziale Leistungen für Folgen von Krieg und politischen Ereignissen	
241	Leistungen der Kriegsopferversorgung und gleichartige Leistungen (nur Bund)	
242	Einrichtungen der Kriegsopferversorgung	
243	Lastenausgleich	
244	Wiedergutmachung	
246	Vertriebene und Spätaussiedler	
247	Kriegsopferfürsorge	
249	Sonstiges	
25	Arbeitsmarktpolitik und Arbeitsschutz.	
251	Arbeitslosenhilfe (nur Bund)	
252	Hilfe für Berufsausbildung, Fortbildung und Umschulung	WNA
253	Sonstige Anpassungsmaßnahmen und produktive Arbeitsförderung	WNA
254	Arbeitsschutz	
26	Jugendhilfe nach dem SGB VIII	
27	Einrichtungen der Jugendhilfe	
28	Förderung der Vermögensbildung	
29	Sonstige soziale Angelegenheiten	
3	Gesundheit, Umwelt, Sport und Erholung	
31	Einrichtungen und Maßnahmen des Gesundheitswesens	
311	Gesundheitsbehörden	WNA
312	Krankenhäuser und Heilstätten	WNA
314	Maßnahmen des Gesundheitswesens	WNA
319	Sonstiges Gesundheitswesen	WNA
32	Sport und Erholung	
323	Sportstätten	
324	Förderung des Sports	
33	Umwelt- und Naturschutz	
331	Umwelt- und Naturschutzbehörden	WNA
332	Maßnahmen des Umwelt- und Naturschutzes	WNA
34	Reaktorsicherheit und Strahlenschutz	
341	Behörden für Reaktorsicherheit und Strahlenschutz	WNA
342	Maßnahmen der Reaktorsicherheit und des Strahlenschutzes	WNA
4	Wohnungswesen, Städtebau, Raumordnung, kommunale Gemeinschaftsdienste	
41	Wohnungswesen	
411	Förderung des Wohnungsbaues	
419	Sonstiges	
42	Raumordnung, Landesplanung, Vermessungswesen	
43	Kommunale Gemeinschaftsdienste	
431	Straßenbeleuchtung	Infrastruk.
432	Abwasserbeseitigung	WNA
433	Abfallbeseitigung	WNA
434	Straßenreinigung	Infrastruk
439	Sonstiges	
44	Städtebauförderung	
5	Ernährung, Landwirtschaft und Forsten	
51	Verwaltung (ohne Betriebsverwaltung)	
511	Ernährung und Landwirtschaft	
52	Verbesserung der Agrarstruktur	
521	Verbesserung der Agrarstruktur (Gemeinschaftsaufgabe)	
528	EU-Ausrichtungsfonds	
529	Sonstiges	
53	Einkommensstabilisierende Maßnahmen	
531	EU-Garantiefonds	
532	Marktordnungen (einschl. EU)	
533	Gasölverbilligung	
539	Sonstiges	
54	Sonstige Bereiche	
542	Fischerei	
549	Sonstiges	
6	Energie- und Wasserwirtschaft, Gewerbe, Dienstleistungen	
61	Verwaltung	
62	Energie- und Wasserwirtschaft, Kulturbau	
621	Kernenergie	
622	Erneuerbare Energieformen	WNA
623	Wasserwirtschaft und Kulturbau	
625	Küstenschutz	
626	Erdölversorgung	
627	Sonstige Energieversorgung	
629	Sonstiges	
63	Bergbau, verarbeitendes Gewerbe und Baugewerbe	

Funktionen/Aufgabenbereiche		Zuordnung
631	Kohlenbergbau	
632	Sonstiger Bergbau	
634	Verarbeitende Industrie	
635	Handwerk und Kleingewerbe	
639	Sonstiges verarbeitendes Gewerbe	
64	Handel	
641	Handel (allgemein)	
642	Exportförderung, Auslandsmessen	
649	Sonstiges	
65	Fremdenverkehr	
66	Geld- und Versicherungswesen	
68	Sonstige Bereiche	
69	Regionale Förderungsmaßnahmen	
691	Betriebliche Investitionen	
692	Verbesserung der Infrastruktur	Infrastruk.
699	Sonstiges	
7	Verkehrs- und Nachrichtenwesen	
71	Verwaltung	
711	Straßen- und Brückenbau	Infrastruk.
712	Wasserstraßen und Häfen	Infrastruk.
719	Sonstiges	
72	Straßen	
721	Bundesautobahnen	Infrastruk.
722	Bundesstraßen	Infrastruk.
723	Landesstraßen	Infrastruk.
725	Gemeindestraßen	Infrastruk.
729	Sonstiges	Infrastruk.
73	Wasserstraßen und Häfen, Förderung der Schifffahrt	
731	Wasserstraßen und Häfen	Infrastruk.
732	Förderung der Schifffahrt	
74	Eisenbahnen und öffentlicher Personennahverkehr	
741	Maßnahmen für den öffentlichen Personennahverkehr	Infrastruk.
749	Sonstiges	Infrastruk.
75	Luftfahrt	
751	Flugsicherung	Infrastruk.
759	Sonstiges	Infrastruk.
76	Wetterdienst	
77	Nachrichtenwesen	
771	Post und Telekommunikation	Infrastruk.
772	Rundfunkanstalten und Fernsehen	
79	Sonstige Bereiche	
8	Wirtschaftsunternehmen, Grund- und Kapitalvermögen, Sondervermögen	
81	Land- und forstwirtschaftliche Unternehmen	
811	Landwirtschaftliche Unternehmen	
812	Forstwirtschaftliche Unternehmen	
82	Versorgungsunternehmen	
821	Elektrizitätsunternehmen	
823	Wasserunternehmen	
829	Sonstiges	
83	Verkehrsunternehmen	
832	Eisenbahnen	
835	Flughäfen und Luftverkehr	
839	Sonstiges	
85	Sonstige Wirtschaftsunternehmen	
851	Bergbau	
852	Industrielle Unternehmen	
853	Banken und Kreditinstitute	
859	Sonstiges	
87	Allgemeines Grund- und Kapitalvermögen, Sondervermögen	
9	Allgemeine Finanzwirtschaft	
91	Steuern und allgemeine Finanzzuweisungen	
92	Schulden	
94	Beihilfen, Unterstützungen u. ä.	
95	Rücklagen	
96	Sonstiges	
98	Globalposten	
99	Haushaltstechnische Verrechnungen	
	Gesamteinnahmen und Gesamtausgaben	

Vorrangig wollen wir uns im Folgenden darauf beschränken, solche Fälle zu erläutern, wo eine positive Zuordnung als wachstums- und nachhaltigkeitswirksame Ausgabe bzw. als Infrastrukturausgabe vorgenommen wurde. In manchen Fällen ist es aber ebenso notwendig, die unterlassene Zuordnung zu den wachstums- und nachhaltigkeitswirksamen Ausgaben bzw. den Infrastrukturausgaben zu erläutern. Mit einer solchen Auslassung beginnen wir.

Die Wehrforschung und wehrtechnische Entwicklung (Funktion 036) wird nicht zu den wachstums- und nachhaltigkeitswirksamen Ausgaben gezählt, im Gegensatz zu sonstigen FuE-Ausgaben und Ausgaben zur FuE-Förderung (Fkt. 164 ff.). Wir folgen hiermit in Analogie der üblichen Konvention, militärische Ausgaben bis auf wenige Ausnahmen als gegenwartsgebunden und „konsumtiv“ zu betrachten, selbst wenn sie rein technisch durchaus als Investitionsgüter gelten müssen. Oben wurde ausgeführt, dass gerade in den Bereichen, in denen der Markt wegen eines faktischen staatlichen Nachfragemonopols nicht frei agieren kann, die allokativer Rechtfertigung für staatliche FuE-Förderung leicht fällt, weil kein Crowding-Out-Risiko besteht.¹¹² Insofern wäre die Kennzeichnung der Wehrforschung und wehrtechnischen Entwicklung als WNA allokativ ebenso gut begründbar wie die von staatlichen Ausgaben in den meisten anderen FuE-Feldern.

Diese Ausgaben zählen hier dennoch nicht zum WNA-Budget. Das nicht nur, weil es einige empirische Hinweise zur Wachstumsschädlichkeit militärischer FuE gibt.¹¹³ Die Entscheidung zum Ausschluss folgt aus dem obigen Einfachheits- und Kompatibilitäts-Credo für die Konstruktion des WNA-Budgets. Die wachstums- und nachhaltigkeitswirksamen Ausgaben sollen von Anfang an so abgegrenzt werden, dass sie sich *möglichst* bruchlos in die hergebrachten Systeme der Haushaltsplanung und Analyse einpassen, um ihre Akzeptanz in der Praxis zu erleichtern. Vor diesem Hintergrund erscheint es wenig zweckmäßig, ohne Not eine langjährige internationale Konvention zu durchbrechen.

Ausgaben im Schulwesen – sei es im Inland (Fkt. 111 u. Ofk. 12), sei es für deutsche Schulen im Ausland (Fkt. 024)¹¹⁴ – zählen unter dem Aspekt der Humankapitalbildung zu den wachstumswirksamen Ausgaben im WNA-Budget. Das gilt gleichermaßen für den Hochschulbereich (Ofk. 13), für die Förderung von Schülern, Studierenden etc. (Ofk. 14) und für das sonstige Bildungswesen (Ofk. 15).

Mit einer Ausnahme: Versorgung einschließlich Beihilfen für Versorgungsempfänger im Bereich Schulen (Fkt. 118) und der Hochschulen (Fkt. 138). Seit der am 19.10.1999 von der Finanzministerkonferenz beschlossenen Neuordnung des Funktionenplans werden u.a. die Versorgungs- und Beihilfeausgaben bei den einzelnen Aufgabenbereichen erfasst und nicht mehr

¹¹² Siehe Abschnitt 3.2.3 oben und Bassanini/Scarpetta/Hemmings (2001), S. 14.

¹¹³ Vgl. Guellec/van Pottelsberghe de la Potterie (1997 und 2000).

¹¹⁴ Die Funktion 024 umfasst neben dem Auslandschulwesen auch noch kulturelle Angelegenheiten im Ausland. Letztere sollten, wie Ausgaben für kulturelle Angelegenheiten im Inland, als gegenwartsbezogene Nicht-WNA-Ausgaben gelten. Da wir aber die Einzelfunktionen nicht weiter splitten wollen (siehe Abschnitt 4.1) und da innerhalb der Funktion 024 die schulischen und Bildungsausgaben nach Maßgabe der jüngeren Bundeshaushaltspläne überwiegen, soll hier die ganze Funktion 024 zum WNA-Budget gezählt werden.

gesammelt unter der Oberfunktion 93 im Bereich der Hfk. 9 „Allgemeine Finanzwirtschaft“. Insofern greifen wir mit der Behandlung der Funktionen 118 und 138 hier eine Frage auf, die für den ganzen Haushalts- und Funktionenplan gilt. Sie taucht lediglich hier das erste Mal auf, weil die anderen, neuen Funktionskennziffern für Versorgung nicht in das WNA-Budget fallen. Zu entscheiden ist also, ob Versorgungsausgaben in den Aufgabenbereichen, die generell ins WNA-Budget fallen, eine andere Behandlung erfahren sollen als zum Beispiel reguläre Personalausgaben. Da das WNA-Budget an Funktionen orientiert ist und alle Inputs der laufenden Rechnung und der Kapitalrechnung bei einer als wachstums- und nachhaltigkeitswirksam erkannten Funktion einbezieht, wäre es doch konsequent, auch die „zugehörigen“ Versorgungsausgaben einzubeziehen?

Dass diese „Zugehörigkeit“ eine keineswegs eindeutige Angelegenheit ist, zeigt sich schon an dem Umstand, dass Versorgungsleistungen als neue *Funktionen* aufgenommen wurden und nicht etwa, wie andere Inputkosten der öffentlichen Leistungserstellung, als neue *Gruppe* in die Gruppierungsübersicht – was u.E. sachlogisch mindestens ebenso gerechtfertigt gewesen wäre. Doch das ist eine technische Frage, die nach der Leitlinie der Treue zu den vorgefundenen Klassifizierungsschemata hier nicht weiter interessieren muss. Sehr viel elementarer ist die Frage, ob die staatlichen Ausgaben für Lehrer- und Professoren Pensionen überhaupt Einfluss auf die gegenwärtige und zukünftige Entstehung von volkswirtschaftlich und gesellschaftspolitisch wichtigen Humankapitalressourcen ausüben können. Die Antwort ist eindeutig: Versorgungszahlungen in diesem Bereich hängen zum ganz überwiegenden Teil nur mit der *vergangenen* Menge an Bildungspersonal zusammen. Sie gehören damit auch nicht in das WNA-Budget.

Die Funktionen 223 (Unfallversicherung) und 224 (Krankenversicherung) werden nicht in die WNA aufgenommen, obwohl sie Ausgaben im Gesundheitsbereich sind. Die nähere Betrachtung der einzelnen Titel, die unter diesen beiden Funktionen in den aktuellen Bundshaushaltsplänen erfasst werden, zeigt, dass es sich hier zum weit überwiegenden Teil um Zuschüsse an die Unfall- bzw. Krankenversicherungen der Landwirte handelt. Es sind also sektoral orientierte Subventionen an die Landwirtschaft, die offensichtlich keinen eigenen, unmittelbaren Beitrag zu Ausbau und Erhalt des Gesundheitswesens leisten. Entsprechend ist von einer Aufnahme in das WNA-Budget abzusehen.

Kindergeld (Fkt. 231), Ausgaben für den Mutterschutz (Fkt 232) und Leistungen nach dem Unterhaltsvorschussgesetz (Fkt. 237) zählen wegen ihrer potenziell geburtenfördernden Anreizwirkungen zu den wachstums- und nachhaltigkeitswirksamen Ausgaben, Jugendhilfeausgaben (Ofk. 26 und 27) dagegen nicht. Dieser Unterschied zwischen zwei Bereichen der familienpolitischen Ausgaben erklärt sich mit einem Rückblick auf das hier genutzte, strenge Nachhaltigkeitskriterium: Soziale Nachhaltigkeit ist eine *intergenerative* Verhaltensethik. Sie ist keine allgemein wohlwollende Aufforderung, alle in der Gegenwart u.U. sozialpolitisch wünschenswerten Ziele und Maßnahmen „nachhaltig“ in die Zukunft zu perpetuieren. Die Unterscheidung beruht auf einer Plausibilitätsüberlegung mit verschiedenem Ergebnis: Es ist sehr wahrscheinlich, dass die Höhe der staatlicherseits bereitgestellten, finanziellen Hilfen und Lohnersatzleistungen für das Baby- und Kleinkindalter einen signifikant positiven Einfluss auf die Geburten-

quoten haben kann. Ein solcher Effekt trägt tendenziell zur Milderung der aus demographischen Gründen absehbaren, intergenerativen Konflikte bei. Insofern handelt es sich um Ausgaben mit potenzieller Wirkung auf das Nachhaltigkeitsziel. Dagegen gibt es keine empirischen Anhaltspunkte oder plausiblen Überlegungen, die annehmen lassen könnten, dass die Aussicht auf späteren, staatlich geförderten Jugendaustausch und andere Jugendhilfemaßnahmen Einfluss auf die Geburtenquoten hätte.

Die kommunalen Gemeinschaftsdienste (Funktionen 431-434) werden nicht einheitlich behandelt. Die Straßenbeleuchtung (Funktion 431) und die Straßenreinigung (Funktion 434) werden den Infrastrukturleistungen zugezählt. Straßenbeleuchtung ist eines der klassischen Beispiele für ein reines öffentliches Gut (siehe Abschnitt 2.2.1). Beides, die Beleuchtung wie die Reinigung von Straßen, sind zugleich unverzichtbare Komplementärleistungen, damit Straßen ihre Leistungen als Infrastrukturen erbringen können.

Ortsentwässerung (Fkt. 432) und Abwasserbeseitigung (Fkt. 433) werden dagegen als Umweltschutzausgaben dem WNA-Budget unmittelbar zugerechnet. Damit folgen wir internationaler Konvention, wie sie in der COFOG nach GFSM 2001 zum Ausdruck kommt.¹¹⁵

Zur Nicht-Berücksichtigung jeglicher landwirtschaftlicher Ausgabenprogramme im WNA-Budget kann auf die ausführliche Diskussion in Abschnitt 4.2.4 verwiesen werden.

Bei den Infrastrukturleistungen in der Hauptgruppe 7 (Verkehrs- und Nachrichtenwesen) wurde in Zweifelsfällen jeweils mit Blick auf die im Bundeshaushaltsplan 2002 in den einzelnen Funktionen geführten Ausgabenprogramme abgewogen, ob der allgemeine Vorleistungscharakter von Infrastrukturen (und deren verwaltungsseitige laufende Pflege) eine Aufnahme unter die Infrastrukturleistungen rechtfertigt. So wurde zum Beispiel die „Förderung der Schifffahrt“ (Fkt. 732) nicht aufgenommen, weil es sich mit dem dort dominierenden „Finanzbeitrag an die Seeschifffahrt“ (Titel 683 01) offensichtlich eher um eine sektorale Erhaltungssubvention als um eine Infrastrukturleistung handelt.

Im Nachrichtenwesen wurden Ausgaben für Post und Telekommunikation *noch* mit aufgenommen, weil es sich hier um ehemals klassische Infrastrukturleistungen handelte. Der technische Fortschritt in diesem Bereich und die noch nicht gänzlich abgeschlossenen Privatisierungen weisen aber schon deutlich voraus, dass Post und Telekommunikation in Zukunft ihren Charakter als staatlich finanzierte Infrastruktur gänzlich verlieren werden. Der Staat wird sich auf die Rolle des „Gewährleisters“ zurückziehen, der per Regulierung dafür sorgt, dass Infrastrukturleistungen verlässlich bereitgestellt werden.

Die Infrastrukturleistungen haben im WNA-Budget auch deswegen eine besondere Rolle, weil sie anderen WNA insofern nicht gleichwertig sind, als eigentlich nur noch die Ersatzinvestitionen für Pflege und Erhalt einer ohnehin gut ausgebauten Infrastruktur volkswirtschaftlich hohe Produktivitätsbeiträge liefern dürften (siehe Abschnitt 3.2.1). Brutto-Investitionen bzw. Brutto-

¹¹⁵ Siehe Funktionen 05.1 und 05.2 im Anhang.

Ausgaben für Infrastrukturleistungen sollten nur so lange im WNA-Budget berücksichtigt werden, wie es in Deutschland noch kein staatliches *accrual accounting* gibt, das eine Unterscheidung von Ersatz- und Erweiterungsinvestitionen zulässt.

4.4 Kombinationen des WNA-Budgets

Im Folgenden werden drei mögliche Kombinationen des WNA-Budgets vorgestellt. Sie verstehen sich als unterschiedliche Grade der Nähe bzw. Distanz zur hergebrachten „Qualitätsanalyse“ des Haushalts mit der Unterscheidung nach konsumtiven und investiven Ausgaben:

- **Das WNA-Budget in „weiter Fassung“:** Hier werden die wachstums- und nachhaltigkeitswirksamen Ausgaben mit Investitionsausgaben gemäß § 10 HGrG zusammengefasst. Auf die separate Erfassung der Infrastrukturleistungen wird entsprechend verzichtet. Doppelzählungen, d.h. investive Ausgaben bei WNA, werden in den Rechnungen unterdrückt. Abbildung 10 gibt einen Überblick zur Zusammensetzung dieses WNA-Budgets, das in erster Linie als Ergänzung des haushaltsrechtlichen Investitionsbegriffs um einige wachstums- und nachhaltigkeitswirksame Elemente gesehen werden kann.
- **Das WNA-Budget in „mittlerer Fassung“:** Hier wird eine sehr viel engere Definition der Investitionen genutzt, die wiederum mit den wachstums- und nachhaltigkeitswirksamen Ausgaben (ohne Infrastrukturen) kombiniert wird. Als Investitionen i.e.S. werden nur die Sachinvestitionen erfasst, also (eigene) Baumaßnahmen, der Erwerb von nicht-militärischen beweglichen und unbeweglichen Gütern. Darlehen, der Erwerb von Beteiligungen, Zuweisungen für Investitionen an andere Gebietskörperschaften sowie Investitionszuschüsse an nicht-staatliche Dritte bleiben dagegen unbeachtlich (Abbildung 11).

Umsetzung eines WNA-Budgets am Beispiel Deutschland

Hauptfunktion	Hauptgruppe	4	5	6	7	8										Gesamtausgaben	
		Personalausgaben	Siecht, Verwaltungsausg., militärische Beschaffungen, Schuldendienst	Zuweisungen / Zuschüsse (nicht für Investitionen)	Baumaßnahmen	Erwerb bewegl. Sachen	Erwerb unbewegl. Sachen	Beteiligungen	Erwerb im Inland	Erwerb im Ausland	Darlehen öffentl. Bereich	Darlehen an Sonstige	Ausgaben Gewährleist.	Zuweisungen Investitionen öffentl. Bereich	Zuschüsse Investitionen		Sonstige Bereiche
0	Allgemeine Dienste																
01	Politische Führung u. zentrale Verwaltung																
02	Auswärtige Angelegenheiten																
	davon: 024 Auslandsschulwesen																
03	Verteidigung (nur Bund)																
04	Örtentliche Sicherheit u. Ordnung																
05	Rechtsschutz																
06	Finanzverwaltung																
1	Bildungswesen, Wissenschaft, Forschung, kulturelle Angelegenheiten																
11	Allgemeinbildende u. berufliche Schule																
13	Hochschulen																
14	Förderung von Schülern, Studenten u. dgl.																
15	Sonstiges Bildungswesen																
16	Wissenschaft, Forschung, Entwicklung außerhalb der Hochschulen																
17	Kultureinrichtungen																
18	Kulturförderung, Denkmalschutz, Kirchliche Angelegenheiten																
2	Soziale Sicherung, soziale Kriegsfolgeaufgaben, Wiedergutmachung																
21	Verwaltung																
22	Sozialversicherung einschließlich Arbeitslosenversicherung																
23	Familie- u. Sozialhilfe, Förderung der Wohlfahrtspflege u.ä.																
	davon: 231 Kindergeld																
	davon: 232 Erziehungsgeld, Mutterschutz																
	davon: 237 Unterhaltsvorschußgesetz																
24	Soziale Leistungen für Folgen von Krieg u. politischen Ereignissen																
25	Arbeitsmarktpolitik u. Arbeitsschutz																
	davon: 252 Hilfe für Berufsausbildung																
	davon: 253 Produktive Arbeitsförderung																
26	Jugendhilfe nach dem SGB VIII																
27	Einrichtungen der Jugendhilfe																
28	Förderung der Vermögensbildung																
29	Sonstige soziale Angelegenheiten																
3	Gesundheit, Umwelt, Sport u. Erholung																
31	Einrichtungen u. Maßnahmen des Gesundheitswesens																
32	Sport u. Erholung																
33	Umwelt- u. Naturschutz																
34	Reaktorsicherheit u. Strahlenschutz																
4	Wohnungswesen, Städtebau, Raumordnung u. kommunale Gemeinschaftsdienste																
41	Wohnungswesen																
42	Raumordnung, Landesplanung, Vermessungswesen																
43	Kommunale Gemeinschaftsdienste																
	davon: 431 Straßenbeleuchtung																
	davon: 432 Abwasserbeseitigung																
	davon: 433 Abfallbeseitigung																
	davon: 434 Straßenreinigung																
44	Städtebauförderung																
5	Ernährung, Landwirtschaft u. Forsten																
6	Energie- u. Wasserwirtschaft, Gewerbe, Dienstleistungen																
61	Verwaltung																
62	Energie- u. Wasserwirtschaft, Kulturbau																
	davon: 622 Erneuerbare Energieformen																
63	Bergbau, verarbeitendes Gewerbe u. Baugewerbe																
64	Handel																
65	Fremdenverkehr																
66	Geld- u. Versicherungswesen																
68	Sonstige Bereiche																
69	Regionale Förderungsmaßnahmen																
	davon: 692 Verbesserung Infrastruktur																
7	Verkehrs- u. Nachrichtenwesen																
71	Verwaltung																
72	Straßen																
73	Wasserstraßen u. Häfen																
74	Eisenbahnen u. ÖPNV																
75	Luftfahrt																
76	Wetterdienst																
77	Nachrichtenwesen																
	davon: 771 Post u. Telekommunikation																
79	Sonstige Bereiche																
8	Wirtschaftsunternehmen, allg. Grund- u. Kapitalvermögen, Sondervermögen																
9	Allgemeine Finanzwirtschaft																
	Gesamtausgaben																

Abbildung 10: WNA mit Investitionsausgaben gemäß § 10 HGrG

Umsetzung eines WNA-Budgets am Beispiel Deutschland

Hauptfunktion	Hauptgruppe	8								Gesamtausgaben			
		4	5	6	7	Sonstige Investitionen u. Investitionsförderungsmaßnahmen							
		Personalausgaben	Siecht, Verwaltungs- u. mütterliche Beschäftigten, Schuldenzinst	Zuweisungen / Zuschüsse (nicht für Investitionen)	Baumaßnahmen	81 Erwerb bewegl. Sachen	82 Erwerb unbewegl. Sachen	83 Erwerb Beteiligungen	85 Darlehen öffentl. Bereich	86 Darlehen an Sonstige	87 Ausgaben Gewährleist.	88 Zuweisungen Investitionen öffentl. Bereich	89 Zuschüsse Investitionen sonstige Bereiche
0	Allgemeine Dienste												
01	Politische Führung u. zentrale Verwaltung												
02	Auswärtige Angelegenheiten												
	davon: 024 Auslandschulwesen												
03	Verteidigung (nur Bund)												
04	Öffentliche Sicherheit u. Ordnung												
05	Rechtsschutz												
06	Finanzverwaltung												
1	Bildungswesen, Wissenschaft, Forschung, kulturelle Angelegenheiten												
11	Allgemeinbildende u. berufliche Schule												
13	Hochschulen												
14	Förderung von Schülern, Studenten u. dgl.												
15	Sonstiges Bildungswesen												
16 /	Wissenschaft, Forschung, Entwicklung außerhalb												
17 /	der Hochschulen												
18	Kultureinrichtungen												
19	Kulturförderung, Denkmalschutz, Kirchliche Angelegenheiten												
2	Soziale Sicherung, soziale Kriegsfolgeaufgaben, Wiedergutmachung												
21	Verwaltung												
22	Sozialversicherung einschließlich Arbeitslosenversicherung												
23	Familie- u. Sozialhilfe, Förderung der Wohlfahrtspflege u.ä.												
	davon: 231 Kindergeld												
	davon: 232 Erziehungsgeld, Mutterschutz												
	davon: 237 Unterhaltsvorschußgesetz												
24	Soziale Leistungen für Folgen von Krieg u. politischen Ereignissen												
25	Arbeitsmarktpolitik u. Arbeitsschutz												
	davon: 252 Hilfe für Berufsausbildung												
	davon: 253 Produktive Arbeitsförderung												
26	Jugendhilfe nach dem SGB VIII												
27	Einrichtungen der Jugendhilfe												
28	Förderung der Vermögensbildung												
29	Sonstige soziale Angelegenheiten												
3	Gesundheit, Umwelt, Sport u. Erholung												
31	Einrichtungen u. Maßnahmen des Gesundheitswesens												
32	Sport u. Erholung												
33	Umwelt- u. Naturschutz												
34	Reaktorsicherheit u. Strahlenschutz												
4	Wohnungswesen, Städtebau, Raumordnung u. kommunale Gemeinschaftsdienste												
41	Wohnungswesen												
42	Raumordnung, Landesplanung, Vermessungswesen												
43	Kommunale Gemeinschaftsdienste												
	davon: 431 Straßenbeleuchtung												
	davon: 432 Abwasserbeseitigung												
	davon: 433 Abfallbeseitigung												
	davon: 434 Straßenreinigung												
44	Städtebauförderung												
5	Ernährung, Landwirtschaft u. Forsten												
6	Energie- u. Wasserwirtschaft, Gewerbe, Dienstleistungen												
61	Verwaltung												
62	Energie- u. Wasserwirtschaft, Kulturbau												
	davon: 622 Erneuerbare Energieformen												
	Bergbau, verarbeitendes Gewerbe u.												
63	Baugewerbe												
64	Handel												
65	Fremdenverkehr												
66	Geld- u. Versicherungswesen												
68	Sonstige Bereiche												
69	Regionale Förderungsmaßnahmen												
	davon: 692 Verbesserung Infrastruktur												
7	Verkehrs- u. Nachrichtenwesen												
71	Verwaltung												
72	Straßen												
73	Wasserstraßen u. Häfen												
74	Eisenbahnen u. ÖPNV												
75	Luftfahrt												
76	Wetterdienst												
77	Nachrichtenwesen												
	davon: 771 Post u. Telecommunication												
79	Sonstige Bereiche												
8	Wirtschaftsunternehmen, allg. Grund- u. Kapitalvermögen, Sondervermögen												
9	Allgemeine Finanzwirtschaft												
Gesamtausgaben													

Abbildung 12: WNA in rein funktionaler Sicht

- **Das WNA-Budget in rein funktionaler Fassung:** Hier wird auf den Begriff der staatlichen Investitionen ganz verzichtet. Wie in der Studie schon mehrfach deutlich geworden ist, verdanken die staatlichen Investitionen ihren guten, wachstumswirksamen Ruf in erster Linie der Assoziation mit Netzwerkinfrastrukturen im Verkehrs- und Kommunikationsbereich.¹¹⁶ Entsprechend wird hier die Konsequenz gezogen: Anstelle der öffentlichen Investitionen treten die in Tabelle 8 gekennzeichneten Infrastrukturleistungen. Diese aber mit allen Faktorkosten, nicht nur mit den Kapitalkosten. Das spiegelt den generellen WNA-Ansatz wider, dass zur Produktion öffentlicher Leistungen immer eine Faktorkombination eingesetzt werden muss, nie nur ein Faktor (siehe Abschnitt 4.2.2). Abbildung 12 gibt einen Überblick zur Zusammensetzung des WNA-Budgets in rein funktionaler Abgrenzung.

Unter den drei vorgestellten Kombinationen sind die erste und die dritte als Gegenbilder zu verstehen. Die erste bleibt noch weitgehend dem alten Dualismus investiver und konsumtiver Ausgaben verhaftet, ist insofern Kompromissmodell. Die dritte Kombination dagegen ist ein „Reinmodell“, das sich ganz von den bisherigen Wahrnehmungsmustern trennt. Angesichts insbesondere der empirischen Befunde zu den Wirkungen staatlicher Investitionen sollte diesem Modell die höchste Präferenz gelten. Es ist zudem insofern das praktikabelste, als nur ein Funktionenplan, aber kein Haushaltsquerschnitt benötigt wird. Das wird vor allem bei internationalen Vergleichen von Vorteil sein.

Die zweite Kombination dürfte u.E. am strittigsten sein. Wo die Nichtberücksichtigung von Darlehen oder Subventionen an Dritte noch relativ leicht erklärbar ist,¹¹⁷ haftet der Behandlung der Zuweisungen für Investitionen ein Moment von Willkür an. Die Frage ist: Soll man im föderalen Staat bei solchen Mischfinanzierungen – bei Obergruppe 88 geht es beinahe nie um Investitionen, die komplett von der höheren, zuweisenden Ebene finanziert werden – den Investitionsvorgang der höheren oder der niederen Ebene zurechnen? Die Frage könnte im Einzelfall nur entschieden werden, wenn jeweils danach unterschieden würde, ob es sich um eine Investition im Rahmen der Auftragsverwaltung handelt oder nicht. Bei Auftragsverwaltung könnte man es der oberen Ebene zuordnen. Bei Zuschüssen zu Selbstverwaltungsaufgaben sollte man es eher der unteren Ebene zuordnen, die entweder am viel zitierten „goldenen Zügel“ agiert oder einfach aus Mängeln in ihrer primären Finanzausstattung auf Zweckzuweisungen in einer ureigenen dezentralen Aktivität angewiesen ist. Diese Frage ist exogen und pauschal nicht zu beantworten. Vor diesem Hintergrund wäre es gewiss nur fair und ehrlich, wenn die beteiligten Ebenen jeweils mit dem von ihnen tatsächlich finanzierten Anteil erfasst würden, wenn also Investitionen unter dem Finanzierungsaspekt verortet würden. Aus mehreren Gründen wird dieser Weg hier nicht eingeschlagen, und die Investitionen werden unter dem Vermögensaspekt¹¹⁸ derjenigen Ebene zugeordnet, welcher der zugehörige Vermögenswert wächst:

¹¹⁶ Siehe v.a. Abschnitte 2.2.1 und 3.2.1.

¹¹⁷ Siehe Abschnitt 2.2.1.

¹¹⁸ Zum Begriffspaar Finanzierungs- vs. Vermögensaspekt vgl. Wiss. Beirat (1980), S. 30.

Zum einen erfordert ein solches Vorgehen vor allem auf der intermediären Ebene der Länder intensives „netting out“, also die Einbeziehung von *Einnahmendaten*, um die netto den Ländern zurechenbaren Investitionen¹¹⁹ zu bestimmen. Das wäre ein Schritt in Richtung der diskretionären Spezifizierung, also ein Schritt in Richtung der ebenso verführerischen wie problematischen „Komplizierung“ des WNA-Maßstabs, die vermieden werden soll. Zum anderen sprechen wir hier von Mischfinanzierungstatbeständen, die vielfach schon seit langem kritisiert werden und in einer Föderalismusreform gegebenen- und günstigstenfalls abgebaut werden. Insofern wäre es nur vorausschauend, von vornherein staatliche Investitionen bei der Ebene zu verbuchen, in deren wirtschaftlicher und politischer Verfügungsgewalt sie langfristig stehen werden. Zu beachten ist dabei auch, dass es gesamtgesellschaftlich bzw. volkswirtschaftlich gesehen, schlichtweg *gleichgültig* ist, welcher föderalen Ebene eine auf das Ganze wirkende wachstums- und nachhaltigkeitswirksame Ausgabe zugeordnet wird.

4.5 Die WNA des Bundes

Die wachstums- und nachhaltigkeitswirksamen Ausgaben sollen nun abschließend quantifiziert werden, zunächst für den Bund, dann für den konsolidierten gesamtstaatlichen Haushalt an. (Abschnitt 4.6). Da es in den konsolidierten Haushaltsrechnungen für den Gesamtstaat einen weiten Investitionsbegriff wie den nach § 10 HGrG nicht geben kann, beschränken sich die Darstellungen im zweiten Schritt, dem gesamtstaatlichen WNA-Budget, auf die zweite und dritte mögliche Kombination des WNA-Budgets. Daran schließt sich eine ergänzende Darstellung des WNA-Budgets jeweils einen summarischen Länder- und Gemeindehaushalt an (Abschnitt 4.7). Die WNA-Budgets für diese Haushalte werden aus Datengründen in rein funktionaler Abgrenzung dargestellt.

4.5.1 Kombinationen des WNA-Budgets

Die wachstums- und nachhaltigkeitswirksamen Ausgaben des Bundeshaushalts (ohne Anhänge) zeigen in allen drei möglichen Kombinationen des WNA-Budgets im Groben einen ähnlichen Verlauf, wenn auch auf unterschiedlichem Niveau. Abbildung 13 bis Abbildung 15 zeigen jeweils das WNA-Budget als Anteil am Bruttoinlandsprodukt und als Anteil an den Gesamtausgaben des Bundes.¹²⁰

Dabei wird auch jeweils noch einmal illustriert, wie sich die aus grundsätzlichen Erwägungen abgelehnte Einbeziehung des ab 1996 mit der Einkommensteuer erstatteten Kindergeldes auf den Verlauf der WNA-BIP- und der WNA-Gesamtausgaben-Quoten auswirken würde. Das Kindergeld wurde hier aufgenommen, um den Wandel darzustellen, den der Systemwechsel bei

¹¹⁹ *Netto* nur in Bezug auf die föderale Ebene. In der statistischen Praxis würde es natürlich weiterhin um den Ländern zurechenbare *Bruttoinvestitionen* (ohne Abschreibungen) gehen.

¹²⁰ Bund ohne Sondervermögen und Sozialversicherungen.

der Kindergeld-Auszahlung mit sich gebracht hat. Einbezogen ist jeweils die ganze Steuervergütung, d.h. der Kindergeldanteil, welcher der Freistellung des Existenzminimums der Kinder dient, wurde nicht zum Abzug gebracht.

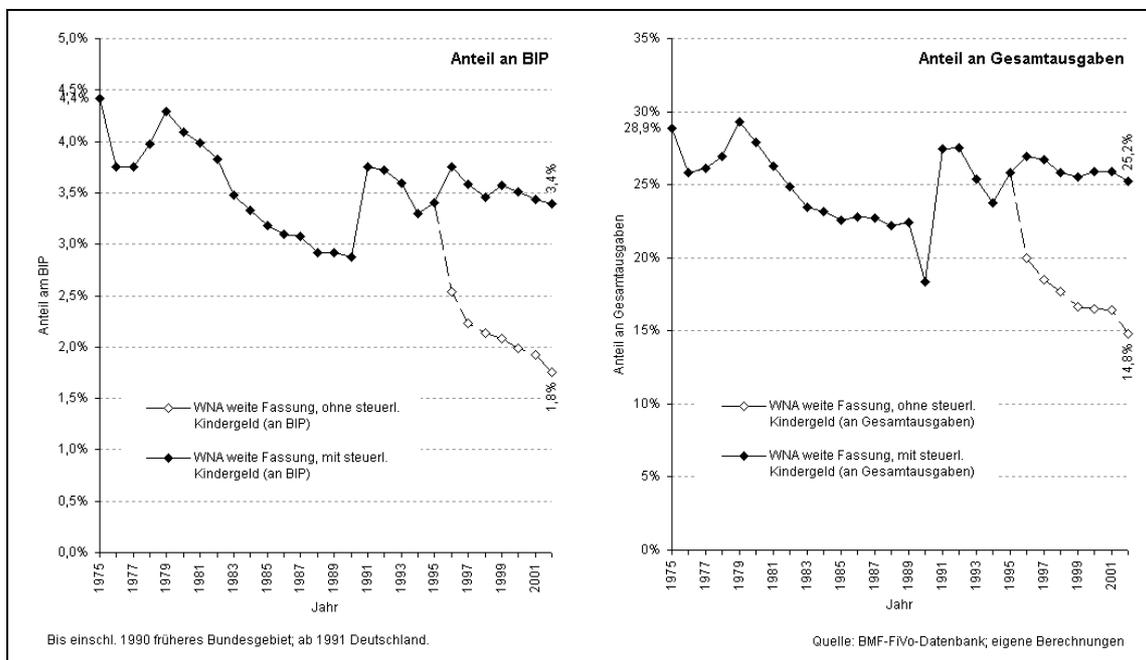


Abbildung 13: WNA Bund in weiter Abgrenzung – 1975-2002

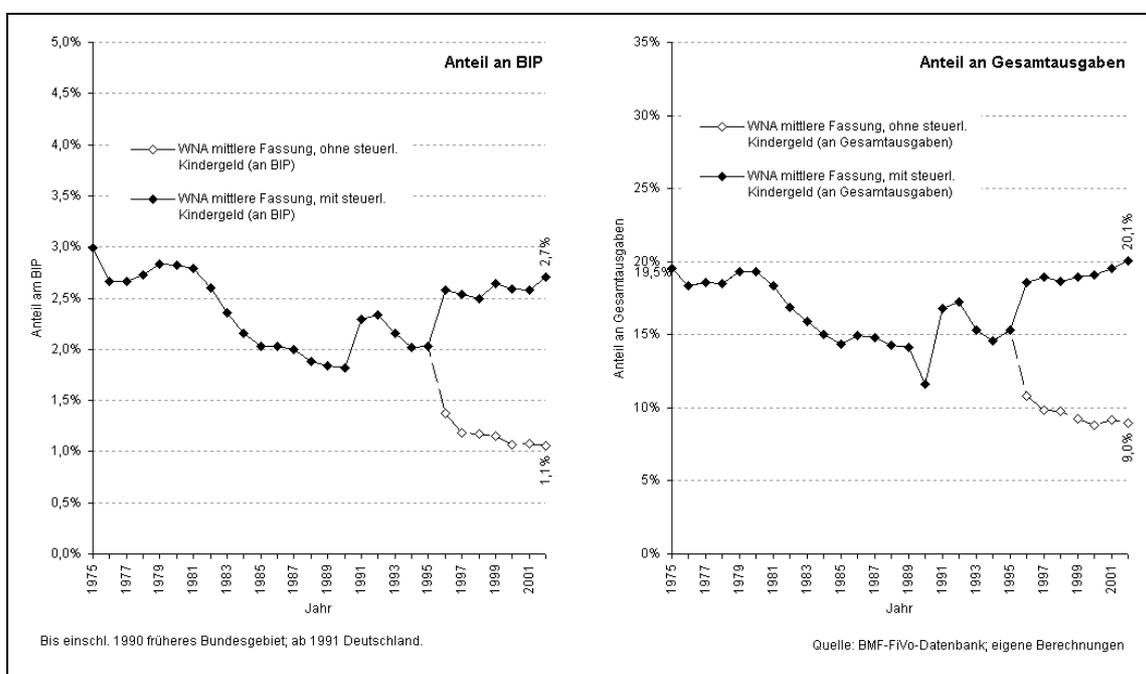


Abbildung 14: WNA Bund in mittlerer Abgrenzung – 1975-2002

In allen drei Kombinationen der WNA-Budgets (Abbildung 13, Abbildung 14, Abbildung 15) haben die wachstums- und nachhaltigkeitswirksamen Ausgaben ihre hohe Zeit in den siebziger Jahren des letzten Jahrhunderts, sowohl was die Anteilsquoten am Bruttoinlandsprodukt angeht, als auch was ihre Anteile an den jeweiligen Gesamtausgaben betrifft. Die achtziger Jahre kennzeichnen dann jeweils eine Phase der Stagnation und Schrumpfung der WNA-Quoten. Die deutsche Vereinigung bringt jeweils einen markanten Aufschwung bei den WNA-Quoten. Danach sind die Entwicklungen nur noch von der Einbeziehung bzw. Nichteinbeziehung des als Steuervergütung erstatteten Kindergeldes abhängig.

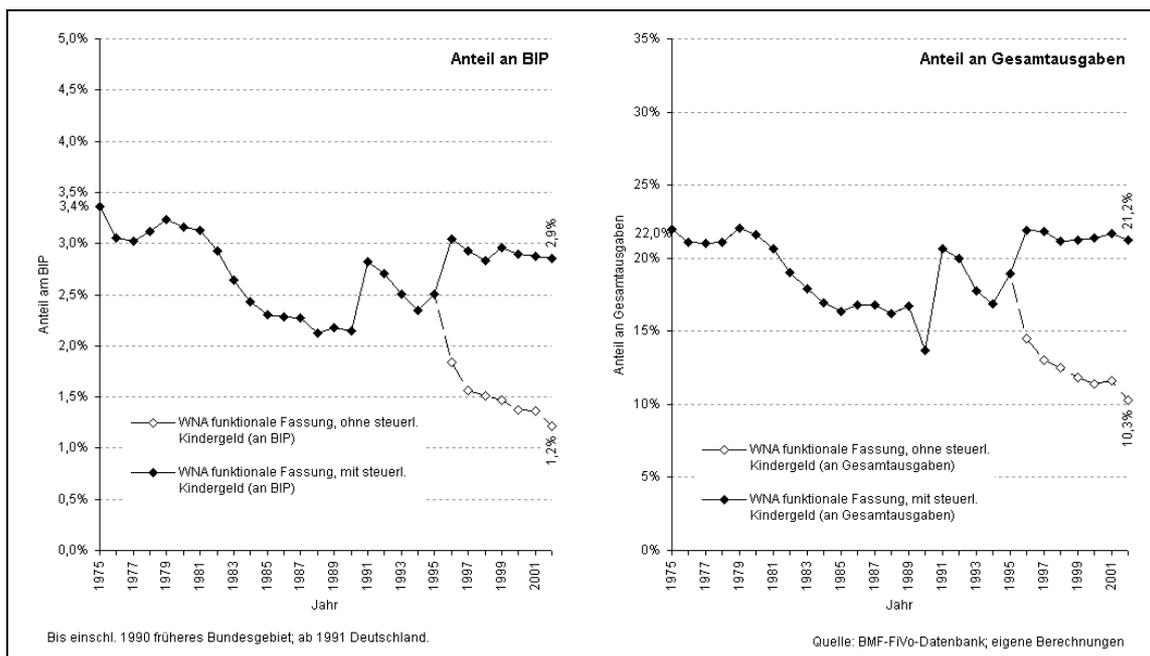


Abbildung 15: WNA Bund in funktionaler Abgrenzung – 1975-2002

Wird das Kindergeld – wider die systematische Klarheit – in das WNA-Budget einbezogen, so erreichen die WNA-Quoten zumindest in der „mittleren“ Abgrenzung mit Sachinvestitionen und in der rein funktionalen Abgrenzung (beinahe) wieder das hohe Niveau der siebziger Jahre.

Die Nichteinbeziehung des Kindergeldes ist jedoch die systematisch weitaus „sauberere“ Lösung, auch wenn ein Längsschnittvergleich hier erst ab 1996 zulässig ist. Betrachtet man diese WNA-Entwicklungen ab 1996, so gewinnt man kein sehr ermutigendes Bild. Es wird offensichtlich, dass allein das über die Steuer vergütete Kindergeld den sonst unvermeidlichen Schluss verschleiern, dass die wachstums- und nachhaltigkeitswirksamen Ausgaben seit dem Jahr 1996 deutlich abgenommen haben.

Beispielhaft sei hier das WNA-Budget in rein funktionaler Abgrenzung betrachtet, das hinsichtlich der Drastik der Befunde zwischen dem WNA-Budget in weiter und dem WNA-Budget in mittlerer Fassung liegt. Die wachstums- und nachhaltigkeitswirksamen Ausgaben in rein funkti-

onaler Abgrenzung haben zwischen 1996 und 2002 von 1,84% des BIP auf 1,21% des BIP abgenommen. Als Anteil an den Bundesaussgaben sind sie von 14,48% auf 10,26% gesunken. Das heißt relativ haben die wachstums- und nachhaltigkeitswirksamen Ausgaben binnen sechs Jahren um rund 34% bzw. 29% abgenommen. Dabei zeigt eine nähere Betrachtung der dahinter stehenden Haushaltsdaten, dass diese Schrumpfung nicht auf eine bestimmte Nachhaltigkeitsdimension oder die Infrastrukturausgaben zurückzuführen ist. In den wegen ihrer Überlappungen hier nicht dargestellten Dimensionen „ökologisch – ökonomisch – sozial“ sinken die Ausgaben (als BIP- oder Gesamtausgabenanteile) durchweg um rund 30%. Die in den Jahren 1996 bis 2002 merklich gesunkene Nachhaltigkeits*qualität* des Bundesaussgabenhaushalts ist also kein monokausal erklärliches, sondern ein eher strukturelles Problem.

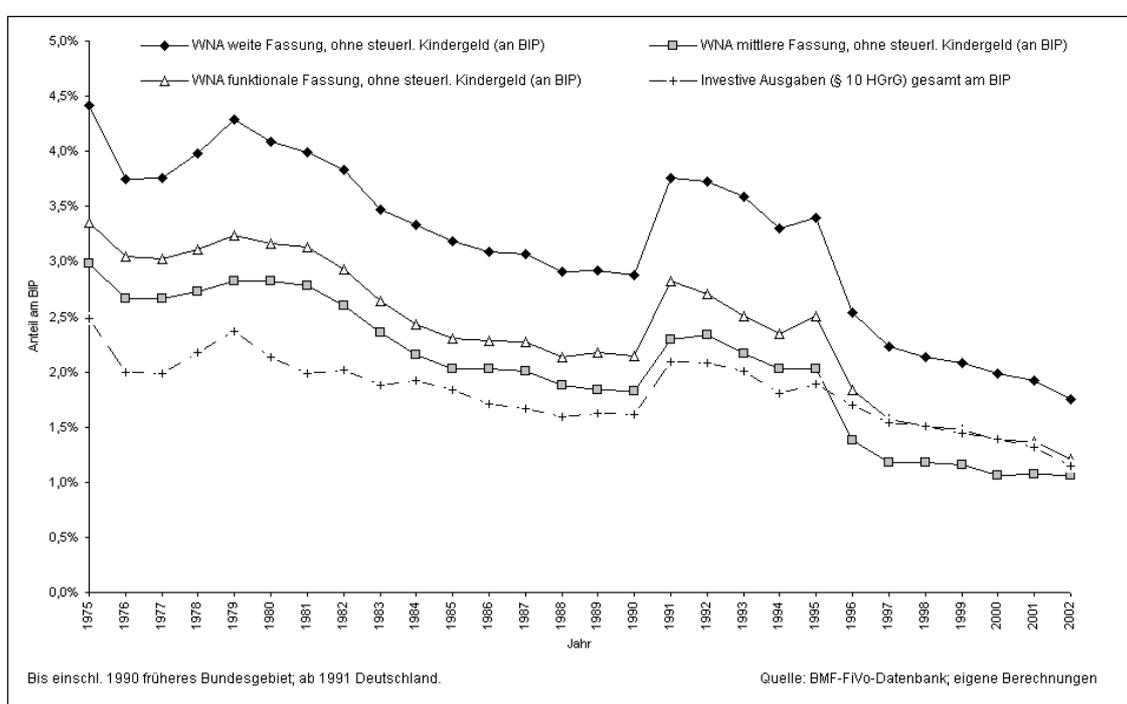


Abbildung 16: WNA-Budgets Bund – Vergleichsübersicht

Abbildung 16 bietet noch einmal einen Vergleich der drei verschiedenen Kombinationen des WNA-Budgets miteinander und mit den investiven Ausgaben nach Maßgaben des § 10 HGrG/§ 13 BHO. Basis sind weiterhin die Ausgaben des Bundes; bezogen sind die Daten auf das Bruttoinlandsprodukt. Die WNA-Quoten sind jeweils ohne das steuerliche Kindergeld dargestellt.

Dass die Kombination WNA-Budget mit weit gefassten investiven Ausgaben das größte Volumen aufweist, überrascht nicht. Interessanter ist der Umstand, dass das WNA-Budget in funktionaler Abgrenzung umfangreicher ist als das WNA-Budget in der „mittleren“ Abgrenzung nur mit Sachinvestitionen, aber ohne separate Infrastrukturleistungen. Auch laufen beide bemerkenswert parallel, wobei das rein funktionale WNA-Budget im Mittel um rund 0,34% des BIP

über dem WNA-Budget mit Sachinvestitionen liegt. Der Gleichlauf erklärt sich aus dem Umstand, dass die im rein funktionalen Budget erfassten Sachinvestitionen in den WNA-Bereichen (einschließlich Infrastrukturen) rund 80% der gesamten Sachinvestitionen ausmachen.¹²¹ Hier beweist sich noch einmal die im Vergleich zu den „investiven Ausgaben“ größere Nähe der Sachinvestitionen zu den mit den öffentlichen Investitionen zumeist assoziierten Infrastrukturleistungen.

4.5.2 Die Zusammensetzung des WNA-Budgets

Im Folgenden wird die Entwicklung der wachstums- und nachhaltigkeitswirksamen Ausgaben differenzierter präsentiert, um zu verdeutlichen, welche WNA-Felder die oben dargestellten Trends vorrangig geprägt haben. Hierzu werden einzelne Haushaltsfunktionen in thematisch weitgehend homogenen Blöcken zusammengeführt. Diese werden hier *WNA-Abteilungen* genannt, um etwaigen Verwechslungen mit den Termini aus Funktionen- und Gruppierungsplan vorzubeugen.

Da die WNA-Abteilungen notwendigerweise funktional orientiert sind, ist diese Ausdifferenzierung der Elemente des WNA-Budgets nur für dessen *rein funktionale* Ausprägung (siehe Abbildung 12 und Abbildung 15) sinnvoll.¹²² Tabelle 9 gibt die Abgrenzungen der WNA-Abteilungen nach Maßgabe der Kennziffern des Funktionenplans wieder.

Tabelle 9: WNA-Abteilungen bei rein funktionaler Abgrenzung

WNA-Abteilungen			Kennziffern des Funktionenplans
Bildung	A	Schulen/Hochschulen/sonstiges Bildungswesen	024; 111; 112; 121-137; 139-159
FuE	B	Wissenschaft/Forschung und Entwicklung außerhalb der Hochschulen	162-178
Familie	C1	Familienförderung (ohne Kindergeld)	232; 237
	C2	Kindergeld	231
Beschäftigung	D	Aktive Arbeitsmarktpolitik	252; 253
Gesundheit	E	Einrichtungen des Gesundheitswesens	311-319
Umwelt	F	Umwelt- und Naturschutz (einschl. Reaktorsicherheit; kommunale Entsorgung; Förderung erneuerbarer Energien),	331-342; 432-433; 622
Infrastruktur	G	Infrastrukturleistungen (Verkehrs-/Nachrichtenwesen, kommunale Versorgung)	431; 434; 692; 711-712; 721-731; 741-759; 771

¹²¹ Der arithmetische Mittelwert der Jahre 1975-2002 beträgt 79,18% mit einer Standardabweichung von 2,55 Prozentpunkten.

¹²² Zudem wird die Entwicklung der investiven Anteile der WNA-Budgets in anderer Abgrenzung in Abschnitt 2.2.3 ausführlich dargestellt.

Während die meisten Abgrenzungen in Tabelle 9 recht trennscharf und selbsterklärend sind, muss auf eine wesentliche Unschärfe hingewiesen werden: Die WNA-Abteilungen „Bildung“ und „Forschung und Entwicklung“ haben eine umfangreiche Schnittmenge, da die Forschung und Entwicklung, die in Universitäten und sonstigen Hochschulen geleistet wird, hier ausschließlich der zweiten Hauptaufgabe der Hochschulen, der Bildung, zugerechnet wird (Fkt. 131-137; 139; 143). Forschung und Lehre an den Hochschulen sind im Ideal, ebenso wie in der Praxis als Kuppelprodukte untrennbar miteinander verbunden. Da innerhalb der WNA-Abteilung A eine sinnvolle Trennung von Bildungsausgaben einerseits und FuE-Ausgaben andererseits nicht möglich ist, könnte mit gutem Grund für eine Zusammenfassung von Abteilung A und Abteilung B (Wissenschaft/Forschung und Entwicklung außerhalb der Hochschulen) plädiert werden. Dieser Weg wird hier nicht eingeschlagen, da eine solche Zusammenfassung mit Informationsverlusten verbunden wäre.

In den WNA-Abteilungen in Tabelle 9 wird außerdem das Kindergeld separat ausgewiesen (Abteilung C2), um die sonstigen familienpolitischen Fördermaßnahmen von dem Strukturbruch zu entkoppeln, der mit Umstellung der Kindergeldauszahlung 1996 eingetreten ist.

Die nachstehende Abbildung 17 stellt zunächst die Struktur der aktuellen wachstums- und nachhaltigkeitswirksamen Ausgaben des Bundes im Jahr 2002 dar. Das seit 1996 als Steuervergütung erstattete Kindergeld ist hier nicht mit erfasst.

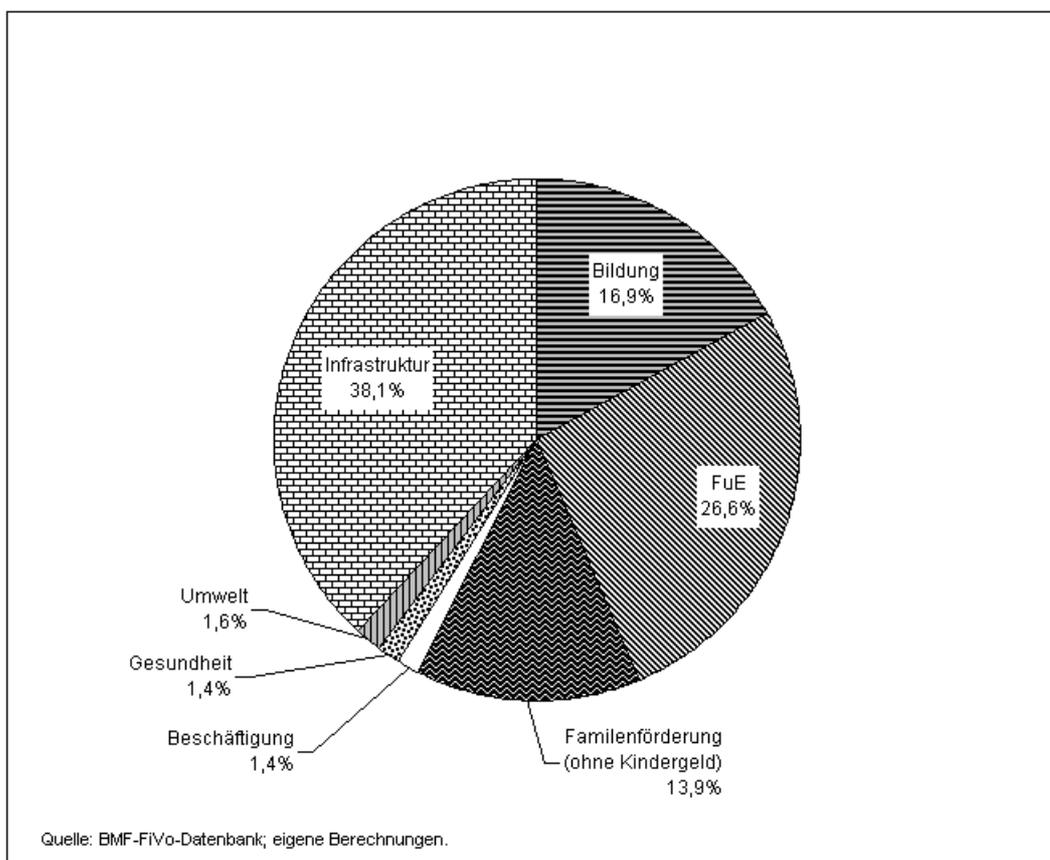


Abbildung 17: WNA-Abteilungen im Bundeshaushalt 2002

Die Infrastruktur-Abteilung G dominiert mit rund 38% die aktuellen WNA-Ausgaben des Bundes. Dies allerdings nur, weil wir die Bildungsausgaben (16,9%) und die Ausgaben für Wissenschaft/FuE außerhalb der Universitäten (26,6%) in zwei verschiedenen Abteilungen erfasst haben; zusammen würden sie mit 43,5% die Infrastrukturausgaben übertreffen.

Auch ohne das eigentliche Kindergeld summieren sich die übrigen Bundesausgaben in der Familienförderung auf knapp 14% der funktional abgegrenzten wachstums- und nachhaltigkeitswirksamen Ausgaben. Im Vergleich zu diesen Anteilen kommt den verbleibenden WNA-Abteilungen D (Aktive Arbeitsmarktpolitik), E (Einrichtungen des Gesundheitswesens) und F (Umwelt und Naturschutz mit jeweils rund 1,5% nur noch eine marginale Rolle zu.

Diese für 2002 umrissene Aufteilung der wachstums- und nachhaltigkeitswirksamen Ausgaben ist das Ergebnis z.T. deutlicher struktureller Veränderungen in der Vergangenheit, wie Abbildung 18 anhand der Anteile der WNA-Abteilungen des Bundes am BIP seit 1975 zeigt.

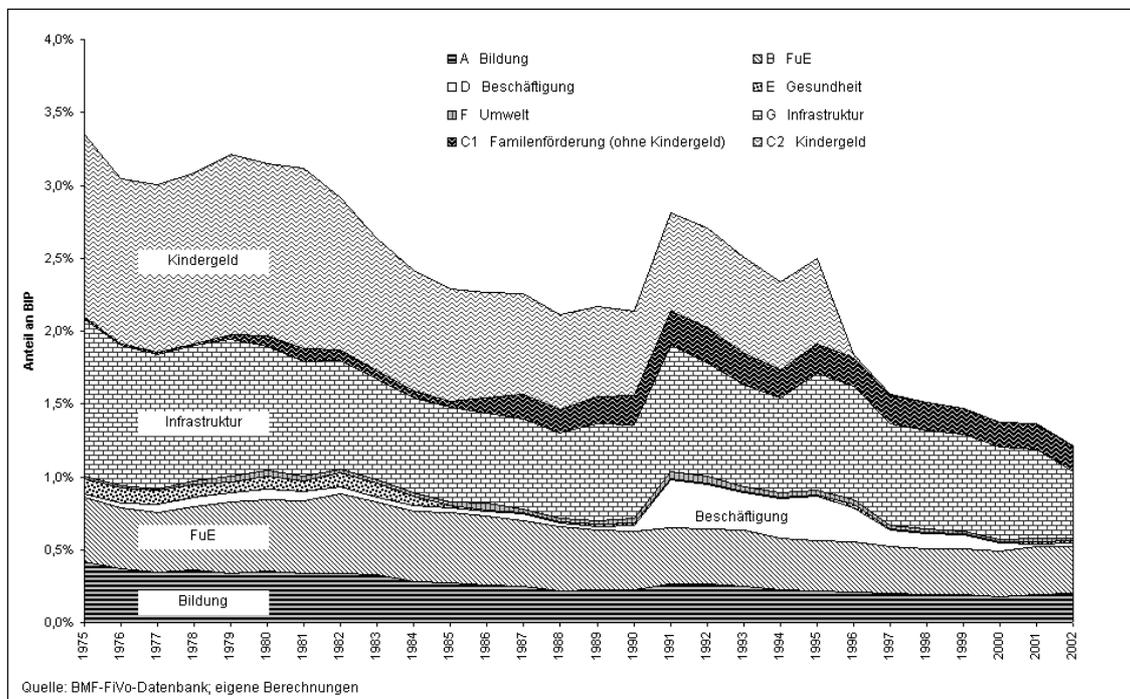


Abbildung 18: WNA-Abteilungen Bund an BIP 1975-2002

Die Gesamtsumme aller WNA-Abteilungen in Abbildung 18 entspricht der schon in Abbildung 15 (links) dargestellten Entwicklung. Die Untergliederung in Abteilungen verdeutlicht noch einmal, dass die Abnahme der wachstums- und nachhaltigkeitswirksamen Ausgaben des Bundes nicht allein auf die Neuregelung der Kindergeldauszahlungsmodalität im Jahr 1996 zurückzuführen ist. Lässt man das Kindergeld in Abbildung 18 außer Betracht, so zeigen die übrigen WNA zwischen 1975 und 2002 einen langsamen und recht kontinuierlichen Abwärtstrend, der zwar durch die deutsche Vereinigung eine Niveaushöckerung nach oben erlebt hat, ansonsten aber ungebrochen geblieben ist.

In der Entwicklung der wachstums- und nachhaltigkeitswirksamen Ausgaben ohne Kindergeld von 2,1% des BIP im Jahr 1975 zu 1,2% in 2002 können einige wichtige strukturelle Trends festgestellt werden. Neben dem vereinigungsbedingtem Wachstum der beschäftigungspolitischen Ausgaben sind hier vor allem zwei Trends von Bedeutung: Dies ist zum einen das Anwachsen der Ausgaben in der Abteilung „sonstige“ Familienförderung (C1). Hatten diese 1975 noch einen Anteil von 0,01% am BIP (0,6% an den Bundes-WNA ohne Kindergeld), so ist dieser Wert bis zum Jahr 2002 auf immerhin 0,17% des BIP (13,9% an den Bundes-WNA ohne Kindergeld) gestiegen. Ähnlich bemerkenswert auch die strukturelle Verschiebung der wachstums- und nachhaltigkeitswirksamen Ausgaben von den „traditionellen“ zu den „modernen“ wachstumsbegünstigenden Faktoren: Das Gewicht der Infrastrukturausgaben innerhalb der WNA des Bundes (wiederum ohne Kindergeld) hat von knapp 52% im Jahr 1975 merklich abgenommen und liegt in 2002 bei nunmehr 38%. Im Vergleich dazu hat sich die Summe aus Bildungs- und FuE-Ausgaben über einige Schwankungen hinweg recht gut behaupten können: Von 41% (1975) auf 43,5% (2002).

Die Entwicklungstrends der WNA-Abteilungen für die jüngste Vergangenheit ab 1996 – also nach Umstellung der Kindergeldauszahlung – werden in Abbildung 19 noch einmal spezifiziert.¹²³

Jahr	A Bildung	B FuE	C1 Familienförderung (ohne Kindergeld)	F Umwelt	Summe WNA	G Infrastruktur	D Beschäftigung
1996	100	100	100	100	100	100	100
1997	96	94	87	73	66	59	23
1998	94	92	85	71	64	57	22
1999	92	90	83	69	62	55	21
2000	94	92	85	71	64	57	18
2001	96	94	87	73	66	59	12
2002	96	94	87	73	66	59	8

Quelle: BMF-FiVo-Datenbank; eigene Berechnungen

Abbildung 19: Aktuelle Trends der WNA-Abteilungen im Bundeshaushalt (1996=100)

¹²³ Die WNA-Abteilung E „Gesundheit“ ist in Abbildung 19 nicht aufgenommen, da hier beim Jahr 1996 ein stark verzerrender Basiseffekt auftreten würde.

Abbildung 19 bezieht sich auf die wachstums- und nachhaltigkeitswirksamen Ausgaben am Bruttoinlandsprodukt, ist also real basiert. Die Summe der realen, funktional abgegrenzten WNA des Bundes ist seit 1996 um ein Drittel gesunken. An dieser Entwicklung hatte die Abteilung D (Beschäftigung) einen wesentlichen Anteil. Daneben sind jedoch wieder die „kleineren“ Verschiebungen von Relevanz: Bildungsausgaben des Bundes und Ausgaben für außeruniversitäre Wissenschaft, Forschung und Entwicklung haben relativ am wenigsten unter der Abnahme der WNA zu leiden gehabt; beide Abteilungen sind beinahe real konstant geblieben. Auch die Abteilung C1 (Familienförderung ohne Kindergeld) konnte sich vergleichsweise gut behaupten. Am stärksten - abgesehen vom Sonderfall der beschäftigungspolitischen Ausgaben – sind in der jüngeren Vergangenheit die Infrastrukturausgaben des Bundes geschrumpft. Auch die Ausgaben im Bereich Umwelt- und Naturschutz wurden von der realen Abnahme der Bundes-WNA eher stark betroffen.

4.6 WNA des Gesamtstaats

Die Illustrationen des WNA-Budgets für Gesamtdeutschland beruhen auf den konsolidierten Rechnungsergebnissen für den öffentlichen Gesamthaushalt, die vom statistischen Bundesamt erstellt werden. Da diese Konsolidierung etwas Zeit in Anspruch nimmt, sind die derzeit aktuellsten veröffentlichten Daten aus dem Jahr 2000.

Die Datenlage zur Bestimmung des WNA-Budgets nach Maßgabe der konsolidierten Haushaltsrechnung ist insofern nicht befriedigend, als die Berichterstattung in der Finanzstatistik nur selten bis auf die Ebenen der einzelnen Funktionen herunter gebrochen ist. Auch auf der Ebene der Oberfunktionen ist durchgehende Dokumentation keineswegs selbstverständlich.

Das trifft umso mehr zu, als wir zur Bestimmung der WNA-Budgets, zumindest in deren Mischformen, Haushaltsquerschnitte benötigen. Dabei muss die erste Option, das WNA-Budget mit investiven Ausgaben nach § 10 HGrG/§ 13 BHO entfallen, weil in der Konsolidierung die Zuweisungen für Investitionen an andere staatliche Ebenen/Einheiten entfallen, um Doppelzählungen zu vermeiden. Dort sind im Haushaltsquerschnitt lediglich die Ausgaben der Kapitalrechnung (also inkl. Ogr. 69) oder die Bestandteile der Sachinvestitionen (Hgr. 7 + Ogr. 81-82) erfasst.¹²⁴

Folgende Anpassungen der konsolidierten Haushaltsrechnungen des Gesamtstaates mussten gegenüber den originalen, für Bundeshaushaltsdaten gestalteten WNA-Budget vorgenommen werden:

- Funktion 024 (Auslandsschulwesen): Wegen fehlender Angaben in der konsolidierten Gesamtrechnung werden hier die Ausgaben aus der Haushaltsrechnung des Bundes angesetzt. Das ist bei einer reinen Bundesaufgabe unproblematisch.

¹²⁴ Der Erwerb von Beteiligungen (Ogr. 83) ist zumeist auch noch ausgewiesen; was für unsere Zwecke allerdings keine Hilfestellung ist.

- Funktion 185 (Naturschutz und Landschaftspflege; alte Systematik): Entfällt mangels Gemeinschaftsdaten.
- Funktion 231 Kindergeld: Wegen fehlender Angaben in der konsolidierten Gesamtrechnung werden hier die Ausgaben aus der Haushaltsrechnung des Bundes angesetzt. Das ist bei einer reinen Bundesaufgabe unproblematisch.
- Funktion 232 Erziehungsgeld, Mutterschaftsgeld: Wegen fehlender Angaben in der konsolidierten Gesamtrechnung werden hier die Ausgaben aus der Haushaltsrechnung des Bundes angesetzt. Da die Ausgaben bei diesen Aufgaben letztlich vom Bund zu tragen sind (§ 11 BErzGG, § 13 MuSchG), erscheint das unproblematisch.
- Funktion 252 „Hilfe für Berufsausbildung, Fortbildung und Umschulung“: Wegen fehlender Angaben in der konsolidierten Gesamtrechnung werden hier allein die Ausgaben aus der Haushaltsrechnung des Bundes angesetzt.
- Funktion 253 „Sonstige Anpassungsmaßnahmen und produktive Arbeitsförderung“: Wegen fehlender Angaben in der konsolidierten Gesamtrechnung werden auch hier allein die Ausgaben aus der Haushaltsrechnung des Bundes angesetzt.
- Hauptfunktion 3 (Gesundheit, Sport und Erholung, Umweltschutz): Hier wird wegen Lücken bei den einzelnen Funktionen subtraktiv verfahren: Zu den Gesundheits-WNA gehören alle Ausgaben der HGr. 3 abzüglich der Ausgaben im Bereich „Sport und Erholung“ (Ogr. 32), die nicht zu den WNA gehören, und abzüglich der Ausgaben im Bereich „Reinhaltung von Luft, Wasser und Erde, Lärmbekämpfung, Reaktorsicherheit, Strahlenschutz“ (Ogr. 33 nach alter Systematik), welche Teil der ökologisch nachhaltigkeitswirksamen WNA sind. Bei den Sachinvestitionen wird ebenso verfahren.
- Funktion 692 „Verbesserung der Infrastruktur“: Wegen fehlender Gemeinschaftsdaten wird hier vereinfachend unterstellt, dass die Gesamtausgaben bei Fkt. 692 im selben Verhältnis zu der Summe für die Ogr. 69 stehen, wie das beim Bund der Fall ist.¹²⁵
- Hauptfunktion 7 (Verkehr und Nachrichtenwesen): Hier werden wegen Lücken bei den einzelnen Funktionen nicht, wie im WNA-Budget des Bundes, Differenzierungen vorgenommen. Hier gelten die gesamten Ausgaben der Funktion als Infrastrukturausgaben.

Aus den genannten Gründen können für den gesamtstaatlichen Haushalt nur das WNA-Budget mit Sachinvestitionen, also „in mittlerer Abgrenzung“, (Abbildung 20) und das WNA-Budget in rein funktionaler Abgrenzung (Abbildung 21) erstellt werden.

¹²⁵ Konkret sind diese Anteilsverhältnisse bei den Gesamt-Infrastrukturausgaben: 74,8% (1975); 53,3% (1980); 51,5% (1985); 82,1% (1990); 68,7% (1995); 73,7% (2000).

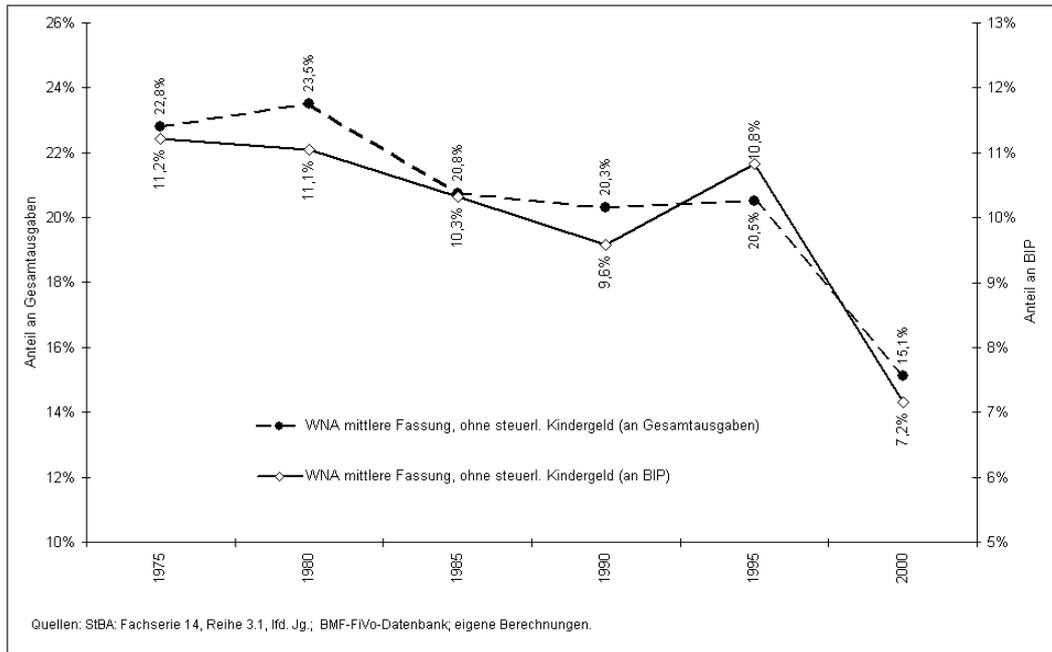


Abbildung 20: WNA Gesamtstaat in mittlerer Abgrenzung 1975-2000

Der unmittelbare Vergleich von Abbildung 20 und Abbildung 21 bestätigt auch auf gesamtstaatlicher Ebene noch einmal den weitgehend parallelen Verlauf dieser beiden Abgrenzungen, der schon für den Bund konstatiert wurde.

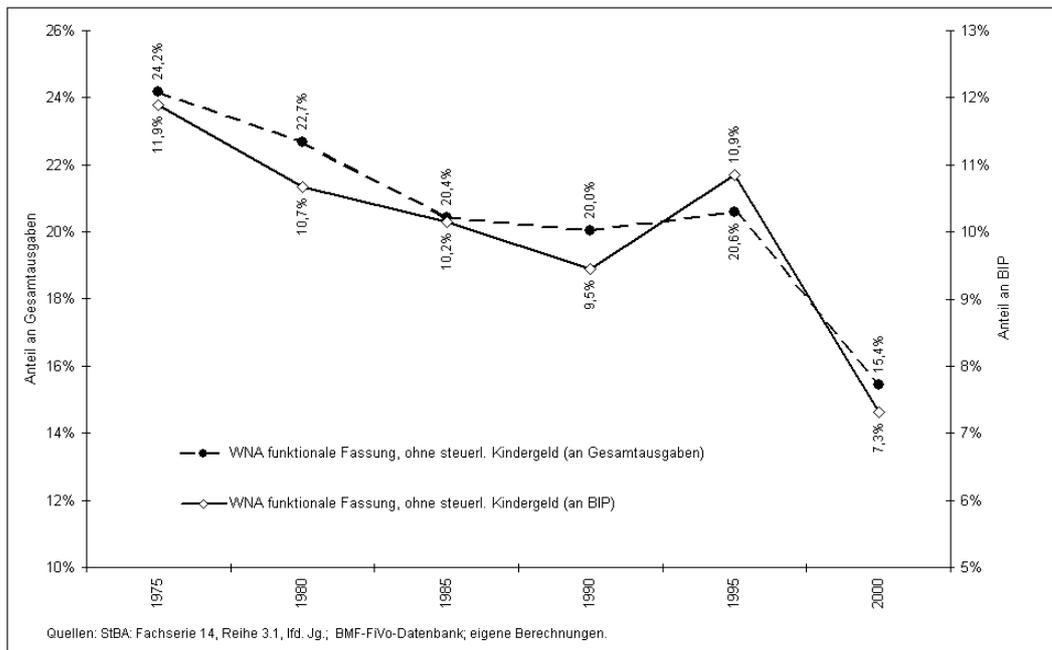


Abbildung 21: WNA Gesamtstaat in funktionaler Abgrenzung 1975-2000

Die Längsschnittanalyse der gesamtstaatlichen WNA-Budgets in Abbildung 20 und Abbildung 21 ist wegen der Kindergeldumstellung ab 1996 zumindest am aktuellen Ende wenig ergiebig. Bis einschließlich 1995 zeigen sich jeweils ähnliche Trends, wie sie auch schon für den Bund allein konstatiert wurden: Zunächst sind die wachstums- und nachhaltigkeitswirksamen Ausgaben von 1995 bis 1990 durchweg gesunken; mit der deutschen Vereinigung (hier erstmals in den Daten für 1995 erfasst) haben sie dann – zeitweise – wieder deutlich zugenommen.

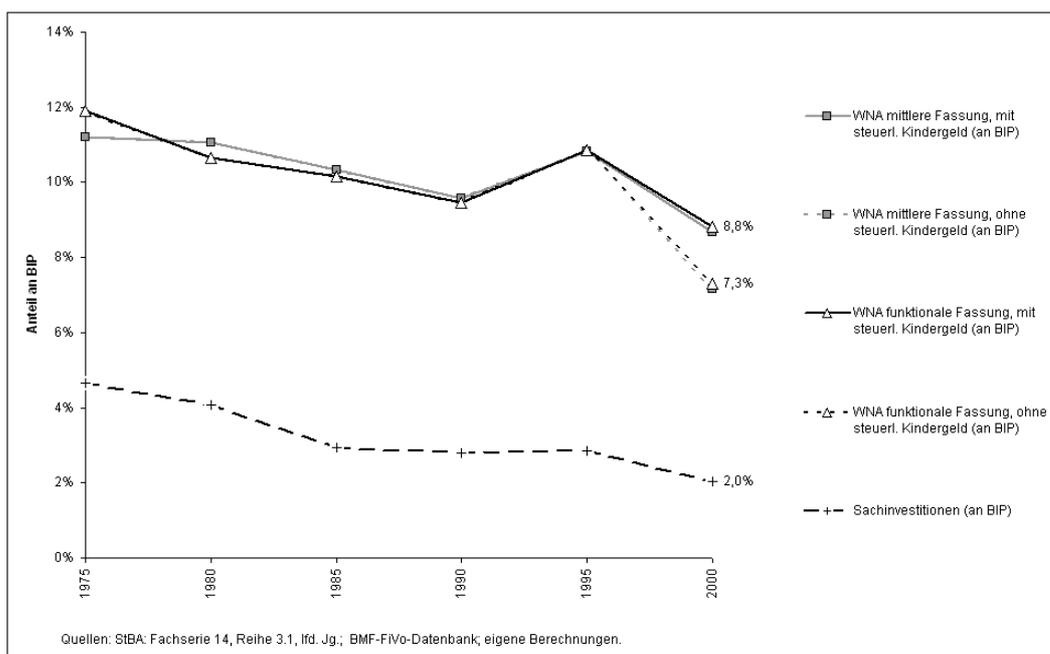


Abbildung 22: WNA-Budgets Gesamtstaat im Vergleich

Bezieht man ungeachtet aller oben geäußerten methodischen Vorbehalte das seit 1996 über die Einkommensteuer erstattete Kindergeld in die Betrachtung mit ein (Abbildung 22), kann ein vorsichtiger Längsschnittvergleich auch unter Einbeziehung der aktuellsten Daten aus dem Jahr 2000 erfolgen. Zunächst fällt auf, dass auch die Einbeziehung des Kindergeldes den langjährigen Abwärtstrend des gesamtstaatlichen WNA-Budgets nicht aufhalten kann. Bei den entsprechenden WNA-Budgets allein für den Bund (Abbildung 14 und Abbildung 15) war das noch der Fall. Dieser Unterschied ist jedoch nur ein Basiseffekt: Die allein dem Bund zuzurechnenden *tax expenditures* für Kindergeld haben in dessen Budget natürlich einen größeren Anteil als im gesamtstaatlichen.

Bei einem Vergleich des WNA-Budget des öffentlichen Gesamthaushalts mit dem WNA-Budget des Bundes, wie ihn Abbildung 23 für das WNA-Budget in rein funktionaler Abgrenzung (ohne steuerliches Kindergeld) darstellt, ist zweierlei zu konstatieren:

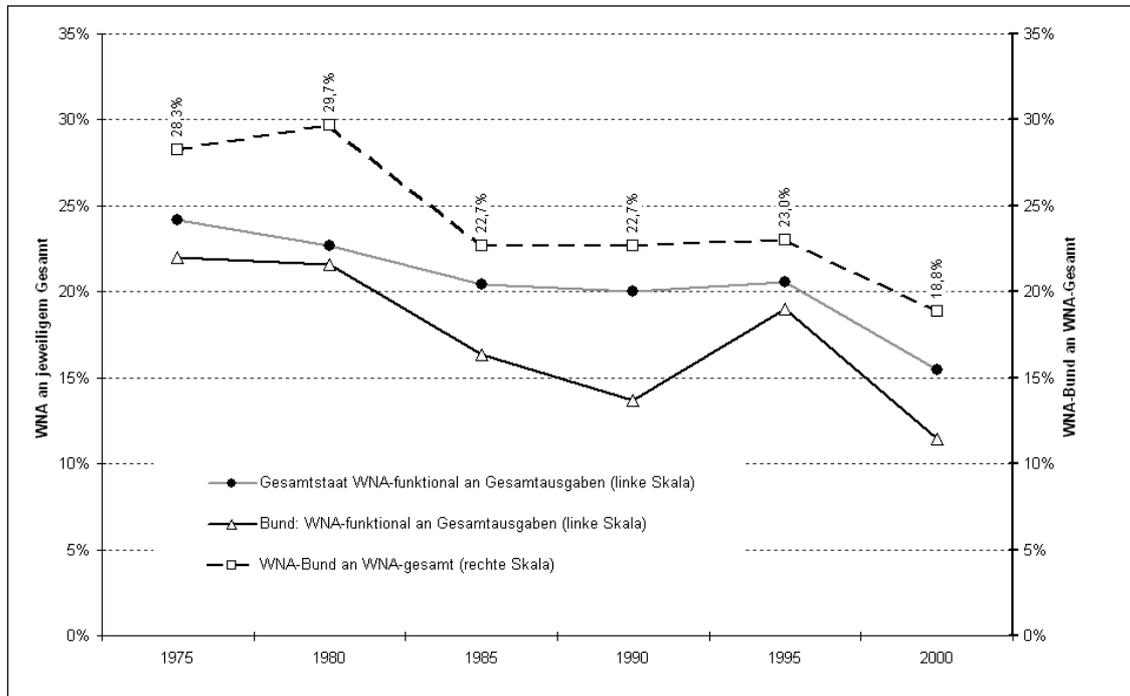


Abbildung 23: Vergleich WNA-Budget des Bund mit WNA-Budget des Gesamtstaats

Zum einen wird deutlich, dass der Anteil der wachstums- und nachhaltigkeitswirksamen Ausgaben an den eigenen Gesamtausgaben beim Bund „traditionell“ niedriger liegt als im gesamtstaatlichen Haushalt. Bei letzterem ist die WNA-Ausgaben-Quote von 24,2% im Jahr 1975 auf 20,6% im Jahr 1995 gesunken. (Das Jahr 2000 ist wegen des bekannten Kindergeldproblems nur bedingt für einen solchen Vergleich tauglich). Beim Bund dagegen lag die WNA-Ausgaben-Quote 1975 bei 22% und ist dann bis 1995 auf 19% gesunken. Dabei lag diese Quote im Jahr 1990 schon einmal bei 13,7%, um dann mit der deutschen Vereinigung deutlich anzusteigen. Der Umstand, dass die wachstums- und nachhaltigkeitswirksamen Ausgaben des Bundes „unterdurchschnittlich“ sind, überrascht nicht: Das Gros der Bildungsausgaben liegt bei den Ländern, die meisten Infrastrukturinvestitionen erfolgen auf kommunaler Ebene.

Aber auch der Anteil der wachstums- und nachhaltigkeitswirksamen Ausgaben des Bundes an den WNA des öffentlichen Gesamthaushalts hat gegenüber den siebziger Jahren abgenommen (rechte Skala in Abbildung 23). Wegen der nicht mehr gegebenen Vergleichbarkeit des 2000er Wertes sollte hier aber auch die Konstanz der Quote in den 1980er und frühen 1990er Jahren nicht unbeachtet bleiben.

4.7 WNA der Länder und Kommunen

Ergänzend zu den wachstums- und nachhaltigkeitswirksamen Ausgaben des Bundes und des Gesamtstaats seien nun noch kurz die WNA-Budgets der anderen deutschen Gebietskörperschaften skizziert. Da bei den Ländern und Kommunen ein horizontaler Vergleich nicht angestrebt war, beziehen sich die nachfolgenden Darstellungen auf jeweils „den“ summarischen

Haushalt aller Länder und „den“ summarischen Haushalt aller deutschen Gemeinden und Gemeindeverbände.

Um Doppelzählungen zu vermeiden, dürfen auf beiden Ebenen die durchgeleiteten Ausgaben jeweils höherer föderaler Ebenen nicht in die Berechnungen einbezogen werden. Eine solche Betrachtung lediglich der eigenen (Netto-)Ausgaben der Ländergesamtheit und der Summe aller Kommunen ist nur in den konsolidierten Rechnungsergebnissen für den öffentlichen Gesamthaushalt möglich, wie schon bei den Analysen zum gesamtstaatlichen Haushalt (siehe Abschnitt 4.6). Das bedingt auch eine gewisse Zeitverzögerung: Die aktuellsten Daten in den föderalen WNA-Analysen beziehen sich entsprechend auf das Jahr 2000. Die WNA-Budgets für den summarischen Länderhaushalt und den summarischen Kommunalhaushalt werden hier nur in der rein funktionalen Abgrenzung gebildet – also der Abgrenzung, die im Ergebnis am Besten für den gewählten Untersuchungszweck geeignet ist.

4.7.1 Die Entwicklung des WNA-Budgets der Länder

Das aggregierte WNA-Budget der Länder¹²⁶ in rein funktionaler Abgrenzung für die Jahre 1975-2000 ist in Abbildung 24 in Bezug auf die Netto-Gesamtausgaben der Länder (linke Skala) und in Bezug auf das Bruttoinlandsprodukt (rechte Skala) dargestellt.

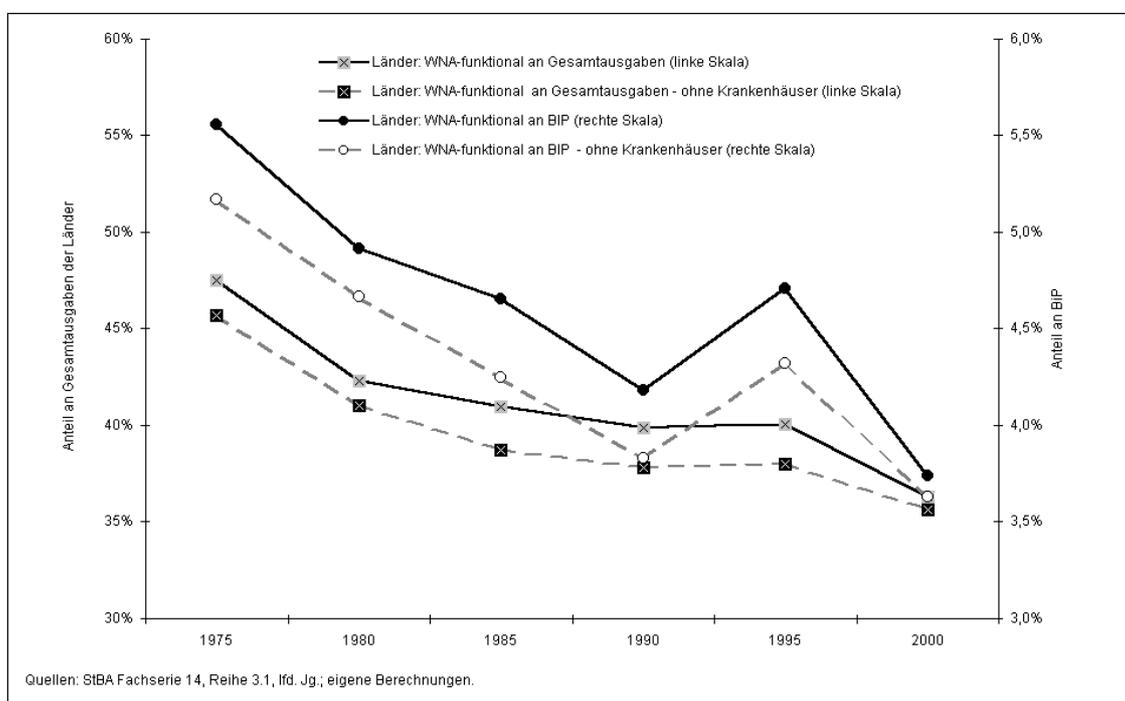


Abbildung 24: WNA Länder in funktionaler Abgrenzung – 1975-2000

¹²⁶ Kommunale Ausgaben der Stadtstaaten ohne separate kommunale Ebene (Berlin und Hamburg) sind bei den Ländern erfasst.

Abbildung 24 bietet für beide Bezugspunkte des WNA-Budgets jeweils zwei alternative Graphen an, einmal mit und einmal ohne Ausgaben der oder zugunsten der Krankenhäuser und Hochschulkliniken. Derzeit zählen staatliche Ausgaben zugunsten derartiger Einrichtungen des Gesundheitswesens zu den wachstums- und nachhaltigkeitswirksamen Ausgaben – auch wenn langfristig weiter geprüft werden sollte, ob Gesundheitsausgaben in reichen OECD-Staaten noch Teil des WNA-Budgets sein können (vgl. Abschnitt 3.3.2 oben).

In dem in Abbildung 24 dargestellten Berichtszeitraum hat sich die statistische Erfassung derartiger Staatsausgaben elementar gewandelt: In Anpassung an die Neuabgrenzung des Staatssektors nach dem Europäischen System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen (ESVG 95) werden ab 1998 staatliche Krankenhäuser und Hochschulkliniken¹²⁷ mit kaufmännischem Rechnungswesen nicht mehr den öffentlichen Haushalten, sondern den öffentlichen Unternehmen zugeordnet. Dies trifft für nahezu alle Krankenhäuser zu, da diese gemäß § 17 Abs. 2 Nr. 2 des Krankenhausfinanzierungsgesetzes (KHG)¹²⁸ ihr Rechnungswesen nach den Regeln der kaufmännischen Buchführung abwickeln müssen.

Seit 1998 werden also nicht mehr die kompletten (Brutto-)Ausgaben *der* Krankenhäuser bei den Landes- bzw. kommunalen Ausgaben aufgeführt.¹²⁹ Dort werden nur noch (Netto-)Zuwendungen oder andere Zahlungen *an* Krankenhäuser erfasst. Da eine rückwirkende Differenzierung der öffentlichen Netto- und Bruttoausgaben im Krankenhaussektor nicht durchgeführt werden kann, ist die gewählte doppelte Darstellung der einzig gangbare Kompromiss.

Die jeweiligen Graphen *ohne* Krankenhausaussgaben sind in der Betrachtung der Länder-WNA entscheidend, wenn es nicht um die Niveaus der wachstums- und nachhaltigkeitswirksamen Ausgaben geht, sondern um deren Entwicklung im Zeitablauf. Hier kann die intertemporale Zu- oder Abnahme ohne exogene statistisch-klassifikatorische Einflüsse betrachtet werden: Die wachstums- und nachhaltigkeitswirksamen Ausgaben der Länder haben langfristig abgenommen – sowohl in Bezug auf das Bruttoinlandsprodukt, als relativ zu den Gesamtausgaben der Länder. Bemerkenswert sind dabei auch die Unterschiede zwischen diesen beiden Graphen. In Bezug auf das Inlandsprodukt wurde der Abwärtstrend des summarischen WNA-Budgets von 5,2% des BIP (1975) auf 3,6% (2000) durch die deutsche Einheit durchbrochen; 1995 waren diese Länder-WNA zeitweise auf 4,3% des BIP gestiegen. Bei der Binnenstruktur der Länderausgaben dagegen kann ein vergleichsweise „glatter“ Abwärtstrend der Länder-WNA beobachtet werden. Von 45,7% der summarischen Länderausgaben im Jahr 1975 sind die wachstums- und nachhaltigkeitswirksamen Ausgaben (ohne Krankenhäuser) recht kontinuierlich auf 35,6% im Jahr 2000 gesunken. Der Unterschied zwischen beiden Graphen folgt aus dem Umstand,

¹²⁷ Ebenso die Träger der Zusatzversorgungskassen.

¹²⁸ KHG in der Fassung vom 10. April 1991 (BGBl I S. 886).

¹²⁹ Die Einnahmen der Krankenhäuser werden analog behandelt.

dass in Folge der deutschen Einheit die summarischen Ausgaben der nun sechzehn Länder bei den „Nicht-WNA“ nahezu ebenso schnell gewachsen sind wie die WNA.

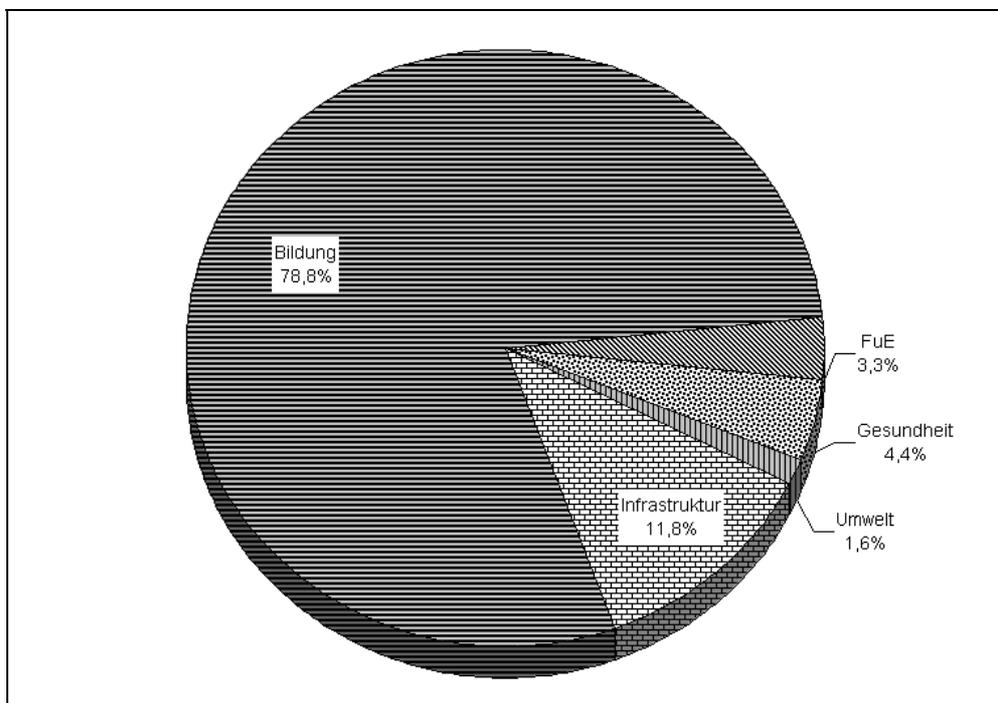


Abbildung 25: WNA-Abteilungen im summarischen Länderhaushalt 2000

Die Zusammensetzung der wachstums- und nachhaltigkeitswirksamen Nettoausgaben des Jahres 2000 (einschl. Krankenhäuser) im Sinne der „WNA-Abteilungen“¹³⁰ zeigt die enorme Dominanz der Bildungsausgaben auf der Länderebene (Abbildung 25). Mehr als zwei Drittel der Bildungsausgaben der Länder werden dabei für Schulen und vorschulische Bildung eingesetzt; das Residuum fließt größtenteils an Hochschulen.

4.7.2 Die Entwicklung des WNA-Budgets der Gemeinden und Gemeindeverbände

Abbildung 26 gibt das aggregierte WNA-Budget der Gemeinden und Gemeindeverbände in rein funktionaler Abgrenzung für die Jahre 1975-2000 in Bezug auf die Netto-Gesamtausgaben der Länder (linke Skala) und in Bezug auf das Bruttoinlandsprodukt (rechte Skala) wieder. Hier wird sehr deutlich, welche Bedeutung die Einbeziehung bzw. Nichtberücksichtigung der Bruttoausgaben der Krankenhäuser für die Bewertung der WNA-Entwicklung vor 1998 hat.

¹³⁰ Vgl. Abschnitt 4.5.2.

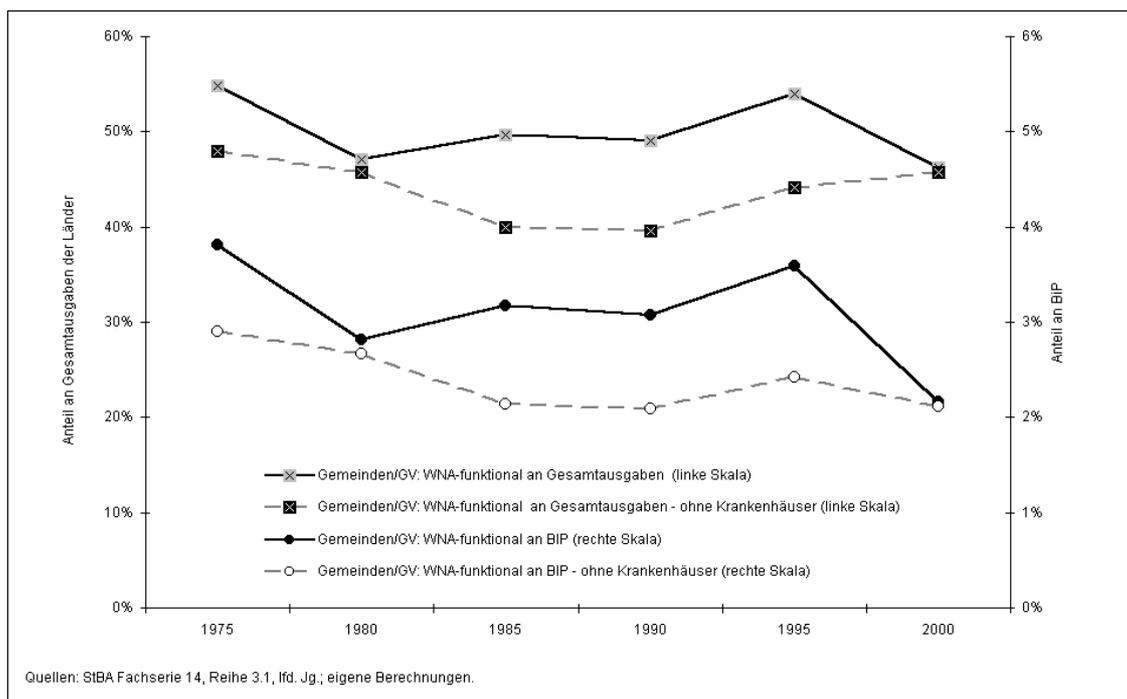


Abbildung 26: WNA Gemeinden in funktionaler Abgrenzung – 1975-2000

Die vollständigen WNA einschließlich der Bruttoausgaben der städtischen und Kreiskrankenhäuser können über den statistischen Bruch von 1998 hinweg nicht sinnvoll interpretiert werden. Betrachtet man hingegen die beiden Graphen *ohne* Krankenhausaussgaben in Abbildung 26, so können einige bemerkenswerte Punkte hervorgehoben werden, an denen sich die wachstums- und nachhaltigkeitswirksamen Ausgaben der Kommunen ganz anders darstellen als die der Länder oder des Bundes.

Relativ zum Bruttoinlandsprodukt haben diese WNA im aggregierten Gemeindehaushalt deutlich weniger abgenommen als auf den höheren föderalen Ebenen: 1975 entsprachen diese WNA rund 2,9% des BIP. Über die Jahre hinweg ist dieser Anteil zwar gesunken, aber nur vergleichsweise schwach. Seit 1985 betragen die kommunalen wachstums- und nachhaltigkeitswirksamen Ausgaben rund 2,1% am BIP; mit 2,4% im Jahr 1995 ist lediglich ein einheitsbedingtes „Zwischenhoch“ zu verzeichnen.

Das spiegelt auch die Binnenstruktur der kommunalen Ausgaben wider: Der Anteil der funktional abgegrenzten WNA (ohne Krankenhausaussgaben) an den gemeindlichen Gesamtausgaben: Der (sehr hohe) WNA-Anteil von 48,0% im Jahr 1975 ist 1980 auf 45,7% gesunken – den Wert, den die wachstums- und nachhaltigkeitswirksamen Ausgaben der Kommunen auch im Jahr 2000 wieder erreicht haben. Da der Anteil der WNA an den Gesamtausgaben zwischenzeitlich (1985, 1990) unter die 40%-Grenze gesunken war, hat sich die Struktur der kommunalen Ausgaben in jüngerer Vergangenheit sogar verbessert – eine Entwicklung, die auf den anderen föderalen Ebenen nicht beobachtet werden kann.

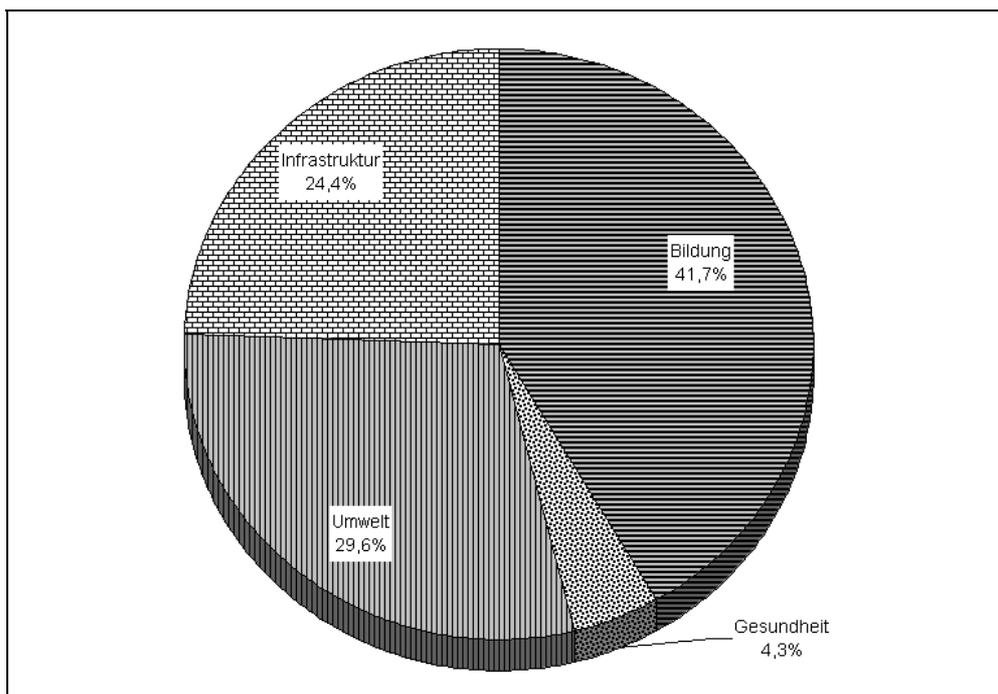


Abbildung 27: WNA-Abteilungen im summarischen Kommunalhaushalt 2000

Eine Ursache für die leichte strukturelle Verbesserung der kommunalen Gesamtausgaben kann darin gesehen werden, dass ein großer Anteil der WNA auf Gemeinde- und Kreisebene für Pflichtaufgaben aufgewendet wird und damit in Zeiten quantitativer Budgetkonsolidierung bzw. Ausgabenreduktion nur wenig disponibel ist. In den WNA-Abteilungen im summarischen Kommunalhaushalt für das Jahr 2000 (Abbildung 27) betrifft dies zum Beispiel das Gros der Bildungsausgaben, die auch auf kommunaler Ebene überwiegend für den Unterhalt von Schulen und Kindergärten aufgewendet werden.

Der große Anteil der Umweltausgaben in Abbildung 27 erklärt sich aus den WNA für Ortsentwässerung und Abfallbeseitigung, die 98% dieser WNA-Abteilung ausmachen. Zugleich sind die Ausgaben für Ortsentwässerung und Abfallbeseitigung weitestgehend gebührenfinanziert. Im konkreten Fall gibt es zwar keinen empirischen Hinweis, dass gebührenfinanzierte Ausgaben mehr oder weniger resistent als steuer- und schuldfinanzierte Ausgaben¹³¹ gegenüber Konsolidierungsdruck sind.

Gleichwohl kann die Betrachtung der kommunalen wachstums- und nachhaltigkeitswirksamen Ausgaben zum Anlass genommen werden, das Prinzip der „Gleichbehandlung“ aller Ausgaben, welches mit der Berücksichtigung nur direkter Ausgaben (siehe Abschnitt 4.2.1) einhergeht, zu hinterfragen. Einerseits unterliegen gebührenfinanzierte Ausgaben *prinzipiell*, d.h. finanzverfassungsrechtlich und hinsichtlich ihrer ökonomischen „Marktnähe“, einer anderen Dynamik als anderweitig finanzierte Ausgaben. Andererseits ist der Grad der Pflichtigkeit wachstums- und

¹³¹ Wegen der Geltung der Nonaffektationsprinzips ist eine Unterscheidung zwischen steuerfinanzierten Ausgaben einerseits und schuldfinanzierten Ausgaben andererseits nicht sinnvoll.

nachhaltigkeitswirksamer Aufgaben und der zugehörigen Ausgaben auf den verschiedenen gebietskörperschaftlichen Ebenen sehr unterschiedlich ausgeprägt. Beides sind Aspekte, die mit Blick auf die intertemporale Entwicklung der WNA-Budgets und auf das Zusammenspiel quantitativer und qualitativer Elemente der Konsolidierungspolitik in einer vertieften Analyse größere Aufmerksamkeit verdienen. In der vorliegenden Untersuchung jedoch können sie – wie auch der Komplex „tax expenditures“ – nicht weiter betrachtet werden, da ein solches Unterfangen schon allein hinsichtlich der benötigten Daten den hier gesetzten Forschungsrahmen sprengen würde.

5 Zusammenfassung und Ausblick

Qualitative Konsolidierung

Bei den unumgänglichen, *quantitativen* Konsolidierungsschritten, die viele europäische Volkswirtschaften – darunter auch Deutschland – zur langfristigen Einhaltung des Stabilitäts- und Wachstumspakts noch vorangehen müssen, sollten *qualitative* Aspekte staatlicher Ausgabenpolitik nicht unbeachtet bleiben. Andernfalls droht permanent 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 kontraproduktiv, sie würde über die abnehmende „Refinanzierung“ mittelbar auch die quantitative Konsolidierung selbst erschweren.

Das Problem: Öffentliche Investitionen als Qualitätsindikator

Wenn es um die Zukunftswirkung staatlicher Ausgaben geht, gelten in der öffentlichen Wahrnehmung oft noch die staatlichen Investitionen geradezu als Synonym für zukunfts wirksame, vorsorgende Politik. Umgekehrt haftet staatlichen Konsumausgaben als „Gegenwartsausgaben“ der Ruch des Egoistischen und Verschwenderischen an. Der Dualismus von investiven und konsumtiven Ausgaben ist aber in doppelter Hinsicht unbefriedigend, wenn es um die tatsächlichen, empirisch beobachteten Wirkungen öffentlicher Ausgaben geht:

- Bei weitem nicht alles, was statistisch unter den öffentlichen Investitionen erfasst wird, ist auch eine im volkswirtschaftlichen Sinne produktive Investition. Der sehr weite Investitionsbegriff nach § 10 HGrG/§ 13 BHO wird 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.

Aber auch für engere Investitionsbegriffe, wie z.B. für die Beschränkung allein auf Sachkapitalinvestitionen, kann eine volkswirtschaftlich produktive Wirkung nicht durchweg angenommen werden. Die ausgewerteten empirischen Studien zeigen, 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 gute, volkswirtschaftliche Erträge. Sehr viel kritischer stellt sich – zumindest in der pauschalen Betrachtung – der weitere Ausbau der Infrastrukturen durch Neuinvestitionen dar.

- Die ausgewerteten Studien zeigen zudem, dass auch sog. konsumtive Ausgaben wichtige Vorsorge und Zukunftsleistungen erbringen können. Die häufig geäußerte Erwartung, dass

vor allem Humankapital-, „Investitionen“ – insbesondere Bildungsausgaben – hohe gesamtwirtschaftliche Produktivitätseffekte mit sich bringen, bestätigt sich in der empirischen Überprüfung.

Die Alternative: Das WNA-Budget als Qualitätsindikator

Auf diesem Befund 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 werden 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.

Von den drei in der Untersuchung vorgestellten, alternativen Formulierungen eines WNA-Budgets 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 rein funktionalen Ausprägung wird ganz auf die Berücksichtigung der allgemeinen staatlichen Investitionen 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.)

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 Gesamtausgaben 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 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 bzw. 19% der Bundesaussgaben. Im konsolidierten Haushalt des Gesamtstaats (inkl. Bund) im selben Jahr hatte das WNA-Budget einen Anteil von 10,9% am BIP; 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 Infrastrukturausgaben 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.

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 an die gemäß § 1 BKGG Berechtigten 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 auf das WNA-Budget sind enorm: Im letzten Jahr vor der Reform betragen die Bundesaussgaben für das Kindergeld umgerechnet € 10,5 Mrd., was einem Anteil von rund 23% des (funktional abgegrenzten) WNA-Budgets in diesem Jahr entsprach. Im Jahr nach der Reform sind noch direkte Kindergeldausgaben in Höhe von € 419 Millionen 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 Bundesaussgaben). 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 aber der Anteil der Kindergeld-Steuervergütung, welcher der verfassungsrechtlich gebotenen Freistellung des Existenzminimums der Kinder dient, noch nicht zum Abzug gebracht.

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 hinzuzählt, müssten konsequenterweise auch alle anderen *tax expenditures* einbezogen werden. Solche 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*.

Das WNA-Budget als Teil einer nachhaltigkeitsorientierten Analyse der Finanzpolitik

Das WNA-Budget umfasst diejenigen staatlichen Ausgaben, von denen man auf der Basis der aktuellen empirischen Forschung annehmen kann, dass sie das langfristige Wachstumspotenzial 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 Inputorientierung 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, auch 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.

Literaturverzeichnis

- Agell, J., Lindh, T., Ohlsson, H. (1997): Growth and the public sector: a critical review essay, in: *European Journal of Political Economy* Vol. 13, S. 33-52.
- Ahn, S., Hemmings, P. (2000): Policy influences on economic growth in OECD countries: an evaluation of the evidence, OECD Economics Department working paper 246, Paris.
- Anderson, P.M., Levine, P.B. (1999): Child Care and Mothers' Employment Decisions, NBER Working Paper No. 7058, Cambridge M.A.
- Antonelli, C. (1989): A failure-inducement model of research and development expenditure, in: *Journal of Economic Behavior and Organization*, Vol. 12, S. 159-180.
- Aschauer, D.A. (1989): Is Public Expenditure Productive?, in: *Journal of Monetary Economics*, Vol. 23, S. 177-200.
- Atkinson, A.B., Stiglitz, J.E. (1980): *Lectures on public economics*, New York.
- Atkinson, P., van den Noord, P. (2001): Managing public expenditure: some emerging policy issues and a framework for analysis, OECD Working Papers No. 285, Paris.
- Averett, S. L., Peters, H. E., Waldman, D.M. (1997): Tax Credits, Labor Supply and Child Care, in: *Review of Economics and Statistics*, Vol. 79, S. 125-135.
- Baffes, J., Shah, A. (1998): Productivity of public spending, sectorial allocation choices and economic growth, in: *Economic Development and Cultural Change*, Vol. 46, S. 291-303.
- Balassone, F., Franco, D. (2002): EMU fiscal rules: a new answer to an old question?, XIV Villa Mondragone International Economic Seminar, 26-27.6.2002, Rom. URL: www.economia.uniroma2.it/news/VillaMondragone/XIV_papers/balassone-franco.pdf.
- Barro, R. J. (2000): Inequality and Growth in a Panel of Countries, in: *Journal of Economic Growth*, Vol. 5, S. 87-120.
- Barro, R., Sala-i-Martin, X. (1995): *Economic growth*, New York.
- Barro, R.J. (1997): *Determinants of Economic Growth: A Cross-Country Empirical Study*. MIT Press, Cambridge, MA.
- Barth, J.R., Bradley, M. (1988): The impact of government spending on economic activity, The National Chamber Foundation, Washington D.C. (zitiert nach: Kneller/Bleaney/Gemmell 1998).
- Bassanini, A., Scarpetta, S. (2001): Does human capital matter for growth in OECD countries? Evidence from pooled mean-group estimates, OECD Economics Department working paper 282, Paris.
- Bassanini, A., Scarpetta, S., Hemmings, P. (2001): Economic growth: the role of policies and institutions. panel data evidence from OECD countries, OECD Economics Department working paper 283, Paris.
- Bassanini, A., Scarpetta, S., Visco, I. (2000): Knowledge, technology and economic growth: recent evidence from OECD countries, OECD Economics Department working paper 259, Paris.
- Batina, R. (1999): On the Long Run Effect of Public Capital on Aggregate Output: Estimation and Sensitivity Analysis, in: *Empirical Economics*, Vol. 24, S. 711-717.
- Baumol W J (1986): Productivity growth, convergence and welfare: what the long-run data show, in: *American Economic Review*, Vol. 76, S. 1072-85.
- Becker, G. S. (1970): Investitionen in Humankapital. Eine theoretische Analyse, in: K. Hufner (Hg.): *Ausgewählte Beiträge zur Bildungsökonomie*. Stuttgart, S. 131-196.

- Bergmann, E., Ewringmann, D.
- Berkel, B., Börsch-Supan, A., Ludwig, A., Winter, J. (2002): Sind die Probleme der Bevölkerungsalterung durch eine höhere Geburtenrate lösbar? Discussion Paper No. 25-02 Mannheim Research Institute for the Economics of Aging, Mannheim.
- Blanchard, O.J. (1990): Suggestions for a New Set of Fiscal Indicators, OECD Working Papers No. 79, Paris.
- Blanchard, O.J., Giavazzi, F. (2003): Improving the SGP through a proper accounting of public investment, revised version; Massachusetts Institute of Technology, Cambridge MA. URL: <http://econ-www.mit.edu/faculty/blanchar/files/files/sgpfeb2003.pdf>.
- Blaschke, D., Plath, Hans-Eberhard (2002): Probleme der Evaluation von Maßnahmen aktiver Arbeitsmarktpolitik am Beispiel beruflicher Weiterbildung, in: Kleinhenz, Gerhard (Hrsg.) IAB-Kompodium Arbeitsmarkt- und Berufsforschung. Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung. Beitrag 250, S. 429-446.
- Blaschke, D., Plath, Hans-Eberhard (2002): Probleme der Evaluation von Maßnahmen aktiver Arbeitsmarktpolitik am Beispiel beruflicher Weiterbildung, in: Kleinhenz, Gerhard (Hrsg.) IAB-Kompodium Arbeitsmarkt- und Berufsforschung. Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung. Beitrag 250, S. 429-446.
- Blau, D., Robins, P.K. (1988): Child Care Costs and Family Labor Supply, in: Review of Economics and Statistics, Vol. 70, S. 374-381.
- Bleaney, M., Gemmell, N., Kneller, R (2001): Testing the Endogenous Growth Model: Public Expenditure, Taxation and Growth Over the Long Run, in: Canadian Journal of Economics, 34 (1), S. 36-57.
- Bloom, D. E., Canning, D., Sevilla, J. (2001): The Effect of Health on Economic Growth: Theory and Evidence, NBER Working Paper No. 8587, Cambridge MA.
- Bock-Famulla, K. (2002): Volkswirtschaftlicher Ertrag von Kindertagesstätten. Bielefeld.
- Broadberry, S.N., Wagner, K. (1996): Human capital and productivity in manufacturing during the twentieth century: Britain, Germany and the United States, in: B. Van Ark, N. Crafts (Hg.): Quantitative aspects of post-war European economic growth, Cambridge.
- Buiter, W.E., Graefe, C. (2003): Patching up the Pact – Some Suggestions for Enhancing Fiscal Sustainability and Macroeconomic Stability in an Enlarged European Union, National Bureau of Economic Research, Cambridge MA. URL: www.nber.org/~wbuiter/trans.pdf.
- Bundesministerium der Finanzen (2001): Achtzehnter Subventionsbericht, Berlin.
- Bundesministerium der Finanzen (2002): Öffentliche Investitionen in der Diskussion, in: BMF-Monatsbericht 03.2002, S. 45-52.
- Bundesministerium der Finanzen (2003a): Finanzbericht 2004, Berlin/Bonn.
- Bundesministerium der Finanzen (2003b): Kosten der staatlichen kindbezogenen Leistungen, BMF-Monatsbericht 06.2003, S. 49-55.
- Bundesministerium der Finanzen (2003c): Nachhaltige Finanzpolitik für Wachstum, Beschäftigung und Generationengerechtigkeit, BMF-Monatsbericht 09.2003, S. 33-37.
- Bundesregierung der Bundesrepublik Deutschland (2002): Perspektiven für Deutschland – Unsere Strategie für eine nachhaltige Entwicklung.
- Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung (BLK) (2000): Vorschläge zur Verbesserung der Bildungsfinanzstatistiken für die nationale und internationale Berichterstattung, Materialien zur Bildungsplanung und zur Forschungsförderung Heft 79, Bonn. URL: <http://www.blk-bonn.de/>.

- Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung (BLK) (2001): BLK-Bildungsfinanzbericht 2000/2001 – Übergang zum neuen Funktionenplan, Bonn. URL: <http://www.blk-bonn.de/>.
- Busom, I. (1999): An Empirical Evaluation of the Effects of R&D Subsidies, Working Paper No. B99-05, Universitat Autònoma de Barcelona.
- Button, K. (1998): Infrastructure investment, endogenous growth and economic convergence, in: *Annals of Regional Science*, Vol. 32, S. 145-162.
- Buysse, K. (2002): Human Capital and Growth in OECD Countries: the Role of Public Expenditure on Education, paper presented at the 4 th Public finances workshop of the Banca d'Italia.
- Cashin, P. (1995): Government spending, taxes and economic growth , in: *IMF Staff Papers*, Vol. 42, S. 237-269.
- Cassou, S. P., Lansing, K.J (1999): Fiscal Policy and Productivity Growth in the OECD, in: *Canadian Journal of Economics*, Vol. 32, S. 1215-1226.
- Commonwealth of Australia (2003): 2003-04 Budget Paper No. 1, Statement 6: Expenses and Net Capital Investment, Canberra. URL: <http://www.budget.gov.au/2003-04/bp1/html/bst6.htm>.
- Commonwealth of Australia, Department of Treasury (2002): Tax Expenditures Statement (TES) 2002, Canberra.
- Connelly, R. (1992): The Effect of Child Care Costs on Married Women's Labor Force Participation, in: *Review of Economics and Statistics*.
- David, P. A., Hall B. H., Toole, A. (2000): Is Public R&D a Complement or Substitute for Private R&D? A Review of the Econometric Evidence, in: *Research Policy*, Vol. 29, S. 497-529.
- De Gregorio, J. (1996): Inflation, Growth and Central Banks: Theory and Evidence, The World Bank, Working Paper 1575, URL: <http://www.worldbank.org/html/dec/Publications/>.
- De la Fuente, A. (1997): Fiscal Policy and Growth in the OECD, CEPR Discussion Paper 1755, London.
- De la Fuente, A. Domenech, R. (2000): Human Capital in Growth Regressions: How Much Difference Does Data Quality Make?, OECD Economics Department Working Paper No. 262.
- Devarajan, S., Swaroop, V., Zou, H. (1996): The composition of public expenditure and economic growth, in: *Journal of Monetary Economics*, Vol. 37, S. 313-344.
- Diamond, A. R (1999): Does Federal Funding "Crowd In" Private Funding of Science?, in: *Contemporary Economic Policy*, Vol. 17, S. 423-431.
- DiPrete, T., Morgan S.P., Engelhardt, H., Pacalova, H. (2003): Do Cross-national Differences in the Costs of Children Generate Cross-National Differences in Fertility Rates? DIW Discussion Paper No. 355, Berlin.
- Dollar, D., Gatti, R. (1999): Gender Inequality, Income, and Growth: Are Good Times Good for Women? Policy Research Department on Gender and Development Working Paper No. 1., The World Bank.
- Duggal, V.G., Saltzman, C., Klein, L.R. (1999): Infrastructure and productivity: a nonlinear approach, in: *Journal of Econometrics*, Vol. 92, S. 47-74.
- Easterly, W. Rebelo, S. (1993): Fiscal Policy and Economic Growth: An Empirical Investigation, *Journal of Monetary Economics*, 32 (3): 417-458.
- Engelbrech, G., Jungkunst, M.(2001): Erwerbsbeteiligung von Frauen. Wie bringt man Beruf und Kinder unter einen Hut? IAB Kurzbericht, Nr. 7.
- Englander, S., Gurney, A. (1994): Medium-term determinants of OECD productivity", *OECD Economic Studies*, No. 22, Paris.

- Enquête-Kommission „Schutz des Menschen und der Umwelt“ des 12. Deutschen Bundestages (1994): Die Industriegesellschaft gestalten, Abschlußbericht, Bonn.
- Enquête-Kommission „Schutz des Menschen und der Umwelt“ des 13. Deutschen Bundestages (1998): Konzept Nachhaltigkeit – Vom Leitbild zur Umsetzung, Abschlußbericht, Berlin.
- Europäische Kommission (KOM) (2002): Public Finances in EMU – 2002, European Economy Reports and Studies No. 3/2002, Luxembourg.
- Europäische Kommission (KOM) (2003): Public Finances in EMU – 2003, COM(2003) 283 final, Bruxelles.
- Europäische Kommission und ECOFIN-Rat (2001): The contribution of public finances to growth and employment: improving quality and sustainability, Report to the European Council (Stockholm, 23/24 March 2001), Dokument 6997/01 vom 12. März 2001, Brüssel.
- Europäischer Rat (1996): Verordnung (EG) Nr. 2223/96 des Rates vom 25. Juni 1996 zum Europäischen System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen auf nationaler und regionaler Ebene in der Europäischen Gemeinschaft (ESVG 1995), in: ABl. L 310 v. 30.11.1996, S. 1 ff.
- Eurostat/ECOTEC (2003): EU Member State Experiences with Sustainable Development Indicators, Eurotats Working Paper 2-2003, Luxembourg.
- Ewringmann, D. (1999): Sustainability – Leerformel oder Forschungsprogramm?, Universität zu Köln, Sonderforschungsbereich 419, Forschungsbericht Nr. 01-99, Köln.
- Ewringmann, D. (2003): Eine nachhaltige Steuerreform für Luxemburg – Wege zu einer zukunftsfähigen Umwelt-, Sozial- und Finanzpolitik, Vortrag in Luxemburg am 8. September 2003, nicht veröffentlicht.
- Feldman, T. R., Assaf, S. (1999): Social Capital: Conceptual Frameworks and Empirical Evidence – An Annotated Bibliography, SCI Working Paper No. 5, January 1999. <http://www.iris.umd.edu/socat/papers.htm>
- Florax, R. J.G.M., de Groot, H. L.F., de Mooij, R.A. (2002): Meta-analysis: A Tool for Upgrading Inputs of Macroeconomic Policy Models, Tinbergen Institute Discussion Papers 2002-041/3, Amsterdam.
- Florax, R. J.G.M., de Groot, H. L.F., Heijungs, R. (2002): The Empirical Economic Growth Literature, Tinbergen Institute Discussion Papers 2002-040/3, Amsterdam.
- Fölster, S., Henrekson, M. (1999): Growth and the Public Sector: A Critique of the Critics, in: European Journal of Political Economy, Vol. 15, S. 337-358.
- Ford, R., Poret, P. (1991): Infrastructure and private-sector productivity, OECD Economics Department Working Paper 91, Paris.
- Gemmell, N., Kneller, R. (2001): The impact of fiscal policy on long-run growth, in: European Economy No. 1-2001, S. 97-129.
- Grootaert, C., van Bastelaer, T (2001): Understanding and Measuring Social Capital: A Synthesis of Findings and Recommendations from the Social Capital Initiative, Working Paper No. 24, <http://www.iris.umd.edu/socat/papers.htm>.
- Guellec, D., van Pottelsberghe de la Potterie, B. (1997): Does Government Support Stimulate Private R&D?, OECD Economic Studies, 29, 1997/III, Paris.
- Guellec, D., van Pottelsberghe de la Potterie, B. (2000): The Impact of Public R&D Expenditure on Business R&D, OECD STI Working Paper 2000/4, Paris.
- Hank, K., Kreyenfeld, M., Spieß, C.K. (2003): Kinderbetreuung und Fertilität in Deutschland. MPIDR Working Paper No. 2, Rostock.

- Hansmeyer, K.-H. (1997): Staatsverschuldung, die Belastung kommender Generationen, in: AEU (Hg.): Die Soziale Marktwirtschaft als Wirtschafts- und Werteordnung, Kölner Texte & Thesen Bd. 36, Köln, S. 204-216.
- Heitger, B. (2001): The Scope of Government and Its Impact on Economic Growth in OECD Countries”, Kiel Working Paper No. 103, IfW Kiel.
- Henmann, Barbara (2002): Familienpolitik im deutschen Steuer- und Transfersystem, Köln.
- Hodrick, R.J., Prescott, E.C. (1997): Postwar US Business Cycles: An Empirical Investigation, Journal of Money, Credit and Banking, Vol. 29, S. 1-16.
- Holtz-Eakin, D. (1994): Public sector capital and the productivity puzzle. Review of Economics and Statistics, Vol. 76, S. 12-21.
- Hüfner, K. (1970): Die Entwicklung des Humankapitalkonzepts, in: ders. (Hg.): Ausgewählte Beiträge zur Bildungsökonomie. Stuttgart, S. 11-63.
- Hunt, J. (1997): The Transition in East Germany: When is a Ten Point Fall in the Gender Wage Gap Bad News?, NBER Working Paper No. 6167, Cambridge M.A.
- Hunt, J. (2000): Determinants of Non-Employment and Unemployment Duration in East Germany, NBER Working Paper No. 7128, Cambridge M.A.
- IMF (Ifd. Jg.): Government Finance Statistics Yearbook, Washington D.C.
- IMF (2001a): Government Finance Statistics Manual 2001 (GFSM 2001), Washington D.C.
- IMF (2001b): Government Finance Statistics Manual 2001 Companion Material – Classification of GFSM 1986 Data to the GFSM 2001 Framework, Washington D.C.
- IMF (2001c): Government Finance Statistics Manual 2001 (GFSM 2001), Companion Material Classification of GFSM 1986 Data to the GFSM 2001 Framework, Washington D.C.
- Kalyvitis, S., Kalaitzidakis, P. (2002): Financing ‘New’ Public Investment and/or Maintenance in Public Capital for Long-run Growth? The Canadian Experience, Athens University of Economics and Business, Athen. URL: <http://www.aueb.gr/Users/kalyvitis/CanadaDec02.pdf>.
- Keefer, P., Knack, S. (1997): Why don’t poor countries catch up? A cross-country test of an institutional explanation, in: Economic Inquiry, Vol. 35, S. 590-602.
- Kimmel, J. (1999): The Effectiveness of Child Care Subsidies in Encouraging the Welfare to Work Transition of Low-Income Single Mothers, in: American Economic Review, Vol. 85, S. 271-275.
- Kitterer, W. (1998): Langfristige Wirkungen öffentlicher Investitionen – Theoretische und empirische Aspekte, in: Zeitschrift für Wirtschaftspolitik, 47. Jg., S. 289-316.
- Kitterer, W., Schlag, C.-H. (1995): Sind öffentliche Investitionen produktiv? Eine empirische Analyse für die Bundesrepublik Deutschland, in: Finanzarchiv, N. F. Bd. 52, S. 460-477.
- Kitterer, W., Wiese, J. (1998): Zur Nachhaltigkeit der Finanzpolitik in den Ländern der Europäischen Union. European Taxpayers Institute of Public Finance, Mülheim a. d. Ruhr.
- Klasen, S. (1999): Does Gender Inequality Reduce Growth and Development? Evidence from Cross-Country Regressions. Policy Research Department on Gender and Development Working Paper No. 7, The World Bank, Washington D.C.
- Kneller, R., Bleaney, M., Gemmell, N., (1998): Growth, Public Policy and the Government Budget Constraint: Evidence from OECD Countries, School of Economics, University of Nottingham, Discussion Paper No. 98/14, Nottingham.
- Kreyenfeld, M., Hamk, K. (1999): The Availability of Child Care and Mothers’ Employment in western Germany, DIW-Diskussionspapier 191, Berlin.

- Kreyenfeld, M., Spiess, C.K., Wagner, G.G. (2000): A Forgotten Issue: Distributional Effects of Day Care Subsidies in Germany, DIW-Diskussionspapier 226, Berlin.
- Landes, E.M. (1974): Male-Female Differences in Wages and Employment – A Specific Human Capital Model, NBER Working Paper No. 29, New York.
- Lau, S.H.P., Sin, C.Y. (1997): Public infrastructure and economic growth: time-series properties and evidence, in: *Economic Record*, Vol. 73, S. 125-135.
- Lee, J-W. (1995): Capital goods imports and long-run growth, in: *Journal of Development Economics*, Vol. 48, S. 91-110.
- Levine, R., Renelt, D. (1992): A sensitivity analysis of cross-country growth regressions, in: *American Economic Review*, Vol. 82, S. 942-963.
- Levy, D.M. (1990): Estimating the impact of government R&D, in: *Economic Letters*, Vol. 32, S. 169-173.
- Linscheidt, B. (2000): Ist eine leitbildkonforme Operationalisierung sozialer Nachhaltigkeit möglich?, in: *Zeitschrift für angewandte Umweltforschung*, 13, Jg., S. 201-506.
- Lucas R E (1988): On the mechanics of economic development, in: *Journal of Monetary Economics*, Vol. 22, S. 3-42.
- Lüder, K. (1987): Investition, in: *Vahlens Großes Wirtschaftslexikon*, 1. Aufl., Bd. 2, S. 918-919.
- Martin, J. (1998): What Works among Active Labour Market Policies: Evidence from OECD Countries' Experiences, OECD Labour Market and Social Policy Occasional Paper 35, Paris
- Martin, R., Fardmanesh, M. (1990): Fiscal variables and growth: A cross-section analysis in: *Public Choice*, Vol. 64, S. 239-251.
- McDonald, P. (2000): Gender Equity, Social Institutions and the Future of Fertility, in: *Journal of Population Research*, Vol. 17, S. 1-16.
- Meyer, A. (1982): Die öffentlichen Haushalte zwischen Konsum und Investition, in: H. G. Stockinger (Hg.): *Folgekosten öffentlicher Investitionen – eine Last für die Zukunft?*, München, S. 11-18.
- Miller, S.; Russek, F.(1997): Fiscal structures and economic growth: International evidence, in: *Economic Inquiry*, Vol. 35, S. 603-613.
- Mincer, J. (1974): *Schooling, experience and earnings*, New York.
- Munnell, A.H. (1990), Why has productivity declined? Productivity and public investment, *New England Economic Review*, Vol. 30, S. 3-22.
- Musgrave, R.A. (1959): *The Theory of Public Finance*, New York.
- Nadiri, M.I. (1993): *Innovations and technological spillovers*, NBER Working Paper No. 4423, Cambridge M.A.
- Nijkamp, P., Poot, J. (2003): *Meta-Analysis of the Impact of Fiscal Policies on Long-Run Growth – Version March 2003*, Tinbergen Institute Discussion Papers 2002-028/3, Amsterdam.
- Nourzad, F., Vrieze, M.D. (1995): Public Capital Formation and Productivity Growth: Some International Evidence, in: *Journal of Productivity Analysis*, Vol. 6, S. 283-295.
- Odedokun, M.O. (1997): Relative effects of public versus private investment spending on economic efficiency and growth in developing countries, in: *Applied Economics* 29, S. 1325-1336.
- OECD (2001): *OECD Best Practices for Budget Transparency*, PUMA/SBO(2000) 6/final, 15.05.2001, Paris.
- OECD (2003a): *Education at a glance – OECD Indicators*, Paris.

- OECD (2003b): OECD Economic Outlook No. 73, June 2003, Paris.
- OECD (2003c): The Policy Agenda for Growth, Paris.
- OECD (2003d): The Sources of Economic Growth in OECD Countries, Paris.
- Park, W.G. (1995): International R&D spillovers and OECD economic growth, in: *Economic Inquiry*, Vol. 33.
- Pritchett, L., Summers, L. (1996): Wealthier Is Healthier, in: *Journal of Human Resources*, Vol. 31, S. 844-868.
- Ribar, D. (1992): Child Care and the Labor Supply of Married Women: Reduced Form Evidence, in: *Journal of Human Resources*, Vol. 27, S. 134-165.
- Ribar, D. (1995): A Structural Model of Child Care and the Labor Supply of Married Women, in: *Journal of Labor Economics*, Vol. 13, S. 558-597.
- Rindfuss, R., Brewster, K. (1996): Childrearing and Fertility, in: *Population and Development Review*, Vol. 22 (supplement), S. 258-289.
- Rivera, B., Currais, L. (1999): Economic growth and health: direct impact or reverse causation?, in: *Applied Economics Letters*, Vol. 6, S. 761-764.
- Robson, M., (1993): Federal funding and the level of private expenditure on basic research, in: *Southern Economic Journal*, Vol. 60, S. 63-71.
- Romer P M (1986): Increasing returns and long-run growth, in: *Journal of Political Economy*, Vol. 94, S. 1002-1037.
- Romer, P.M. (1990): Endogenous technological change, in: *Journal of Political Economy*, Vol. 98, S. S71-S102.
- Rosen, D. (2001): The free market fails children: A discussion of market failure and possible correctives for the Canadian child care system, Childcare Resource and Research Unit, URL: <http://www.childcarecanada.org/policy/polstudies/can/Rosen.html>.
- Rustichini, A., Schmitz, J.A. (1991): Research and imitation in long-run growth, in: *Journal of Monetary Economics*, Vol. 27, S. 271-292.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR) (1998): Vor weitreichenden Entscheidungen, Jahrgutachten 1998/99, Stuttgart.
- Sala-i-Martin, X. (1997): I Just Ran Four Million Regressions, in: *American Economic Review*, Vol. 87, S. 178-183.
- Samuelson, P.A. (1954): The Pure Theory of Public Expenditure, in: *Review of Economics and Statistics*, Vol. 36, S. 387-389.
- Sanchez-Robles, B. (1998): Infrastructure investment and growth: some empirical evidence, in: *Contemporary Economic Policy*, Vol. 16, S. 98-108.
- Sarraf, F.(2003): Gender-Responsive Government Budgeting. IMF Working Paper 03/83.
- Shioji, E. (2001): Public Capital and Economic Growth: A Convergence Approach, in: *Journal of Economic Growth*, Vol. 6, S. 205-227.
- Sinn, H.W. (2003): Das demographische Defizit – die Fakten, die Folgen, die Ursachen und die Politikimplikationen, in: *ifo Schnelldienst*, 58. Jg., H. 5 v. 18.3.2003, S. 20-36.
- Smith, A. (1776/89): *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*, Book V: Of the Revenue of the Sovereign or Commonwealth, 5. Auflage (Ausgabe letzter Hand), London 1789. Zitiert nach: *Finanzpolitik – „Der Wohlstand der Nationen“* Buch 5, übers. v. H.C. Recktenwald, München 1974.

- Spieß, C.K. Büchel, F. (2003): Effekte der regionalen Kindergarteninfrastruktur auf das Arbeitsangebot von Müttern, in: W. Schmähl (Hg.): Soziale Sicherung und Arbeitsmarkt, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F. Bd. 294, Berlin, S. 95-126.
- Statistics Bureau, Ministry of Public Management, Home Affairs, Post and Telecommunications (2003): Japan Statistical Yearbook 2003, Tokyo.
- Strauss, J., Thomas, D. (1998): Health, Nutrition. and Economic Development, in: Journal of Economic Literature, Vol. 36, S. 766-817.
- Surrey, S.S. (1973). Pathways to Tax Reform: The Concept of Tax Expenditures. Cambridge, MA.
- Temple, J. (1999): The new growth evidence; in: Journal of Economic Literature, Vol. 37, S. 112-156.
- Temple, J. (2000a): Growth effects of education and social capital in the OECD countries, OECD Economics Department working paper 263, Paris.
- Temple, J. (2000b): Inflation and Growth: Stories Short and Tall, in: Journal of Economic Surveys, Vol. 14, No. 4, S. 315-426.
- Thöne, M. (2000): Subventionen in der Umweltpolitik, in: K. Bizer, B. Linscheidt, A. Truger (Hg.): Staatshandeln im Umweltschutz, Finanzwissenschaftliche Forschungsarbeiten N.F. Bd. 69, Berlin, S. 253-279.
- Thöne, M. (2001): Vereinbarkeit von Lenkungsbesteuerung mit der Tragfähigkeit der Finanzpolitik, Gutachten im Auftrag des Bundesfinanzministeriums, (ursprünglich unter dem Titel: „Zum Verhältnis von nichtfiskalischen Steuerzwecken und fiskalischer Dauerergiebigkeit“), Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut an der Universität zu Köln.
- Thöne, M. (2003): Subventionskontrolle: Ziele – Methoden – internationale Erfahrungen. Unter Mitarbeit von Peter Ruther; Berlin.
- Tinbergen, J. (1968): Wirtschaftspolitik, Freiburg i.B.
- Toillié, B. (1980): Öffentliche Investitionen, – Ein Begriff im Spannungsfeld von Theorie und Politik, Berlin.
- Toivanen, O., Niininen, P. (1998): Investment, R&D, subsidies, and credit constraints, Working Paper, Department of Economics MIT and Helsinki School of Economics. [Zitiert nach David/Hall/Toole 2000.]
- United Nations (2000): Classifications of Expenditure According to Purpose, Department of Economic and Social Affairs, Statistics Division, Statistical Papers, Series M, No. 84, New York.
- U.S. General Accounting Office (1994): Child Care Subsidies increase Likelihood that Low Income Mothers will work, Washington D.C.
- US Congress, Joint Economic Committee (1957) (Hg.): Federal Expenditure Policy for Economic Growth and Stability, Hearings before the Subcommittee on Fiscal Policy, Washington, D.C.
- Uzawa, H. (1965): Optimal technical change in an aggregative model of economic growth, in: International Economic Review, Vol. 6, S. 18-31.
- Vanhoudt, P., Mathä, T., Smid, B. (2000): How productive are capital investments in Europe?, in: EIB Papers Vol. 5, No. 2, S. 81-106.
- von Tunzelmann, N., Martin, B. (1998): Public vs. private funding of R&D and rates of growth: 1963-1995, Working Paper, Science Policy Research Unit, University of Sussex. [Zitiert nach David, Hall, Toole 2000.]

- Wallsten, S. J. (1999): Do government-industry R&D programs increase private R&D?: The Case of the Small Business Innovation Research Program, Department of Economics Working Paper, Stanford University, Stanford CA.
- Weber, A.M., Lauer, C. (2003): Employment of Mothers After Childbirth: A French-German Comparison. ZEW Discussion Papers No. 03-50.
- Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (1980): Gutachten zum Begriff der öffentlichen Investitionen, Schriftenreihe des Bundesministeriums der Finanzen, H. 29, Bonn.
- Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (2001): Nachhaltigkeit in der Finanzpolitik – Konzepte für eine langfristige Orientierung öffentlicher Haushalte. Schriftenreihe des BMF, Heft 71; Bonn.
- Wolff, E.N., Gittleman, M. (1993): The Role of Education in Productivity Convergence: Does Higher Education Matter?, in: A. Szirmai, B. van Ark, D. Pilat (Hg.): Explaining Economic Growth, Amsterdam, S. 147-167.
- World Commission on Environment and Development (1987): Our Common Future, (“Brundtland-Bericht”), Oxford u. a. O.
- Wößmann, L. (2002): Schooling and the Quality of Human Capital, Kieler Studien Nr. 319, Berlin u.a.O.
- Wylie, P.J. (1996): Infrastructure and Canadian economic growth, 1946-1991, in: Canadian Journal of Economics, Vol. 29, S. 350-355.
- Yi, K., Kocherlakota, N. (1996): Is there endogenous long-run growth? Evidence from the U.S. and the U.K., Federal Reserve Bank of New York, Vol. 17, H. 12.

Anhang A: Das WNA-Budget in der internationalen Funktionenklassifizierung

Tabelle 10: WNA-Budget in der COFOG gemäß GSFM 2001

Kodierung	Funktion	Zuordnung
01.	Allgemeine öffentliche Verwaltung	
01.1	Exekutiv/ Legislativorgane, Finanz-/Steuerwesen, auswärtige Angelegenheiten	
01.1.1	Exekutiv- und Legislativorgane	
01.1.2	Finanz- und Steuerwesen	
01.1.3	Auswärtige Angelegenheiten	
01.2	Wirtschaftshilfe für das Ausland	
01.2.1	Wirtschaftshilfe für Entwicklungs- und Übergangsländer	
01.2.2	Beteiligung an der Wirtschaftshilfe internationaler Organisationen	
01.3	Allgemeine Dienste	
01.3.1	Allgemeine Personalverwaltung	
01.3.2	Gesamtplanung und Statistik	
01.3.3	Andere allgemeine Dienstleistungen	
01.4	Grundlagenforschung	
01.5	Angewandte FuE im Bereich allgemeine öffentliche Verwaltung	WNA
01.6	Allgemeine öffentliche Verwaltung, a.n.g.	
01.7	Staatsschuldentransaktionen	
01.8	Transfers allgemeiner Art zwischen verschiedenen staatlichen Ebenen	
02.	Verteidigung	
02.1	Militärische Verteidigung	
02.2	Zivile Verteidigung	
02.3	Militärhilfe für das Ausland	
02.4	Angewandte FuE im Bereich Verteidigung	
02.5	Verteidigung, a.n.g.	
03.	Öffentliche Ordnung und Sicherheit	
03.1	Polizei	
03.2	Feuerwehr	
03.3	Gerichte	
03.4	Justizvollzug	
03.5	Angewandte FuE im Bereich öffentliche Ordnung und Sicherheit	WNA
03.6	Öffentliche Ordnung und Sicherheit, a.n.g.	
04.	Wirtschaftliche Angelegenheiten	
04.1	Allgemeine Angelegenheiten der Wirtschaft und des Arbeitsmarkts	
04.1.1	Allgemeine Angelegenheiten der Wirtschaft	
04.1.2	Allgemeine Angelegenheiten des Arbeitsmarktes	
04.2	Land- und Forstwirtschaft, Fischerei und Jagd	
04.2.1	Landwirtschaft	
04.2.2	Forstwirtschaft	
04.2.3	Fischerei und Jagd	
04.3	Brennstoffe und Energie	
04.3.1	Kohle und andere feste mineralische Brennstoffe	
04.3.2	Erdöl und Erdgas	
04.3.3	Kernbrennstoffe	
04.3.4	Andere Brennstoffe	
04.3.5	Elektrizität	
04.3.6	Nicht-elektrische Energie	
04.4	Bergbau, Herstellung von Waren und Bauwesen	
04.4.1	Bergbau nach mineralischen Rohstoffen, ausgenommen mineralischen Brennstoffen	
04.4.2	Herstellung von Waren	
04.4.3	Bauwesen	

Kodierung	Funktion	Zuordnung
04.5	Verkehr	
04.5.1	Straßenverkehr	Infrastruk.
04.5.2	Schifffahrt	Infrastruk.
04.5.3	Schienenverkehr	Infrastruk.
04.5.4	Luftverkehr	Infrastruk.
04.5.5	Transport in Rohrleitungen und Verkehr, a.n.g.	Infrastruk.
04.6	Nachrichtenübermittlung	Infrastruk.
04.7	Andere Wirtschaftsbereiche	
04.7.1	Handel und Lagerei	
04.7.2	Beherbergung und Gaststätten	
04.7.3	Fremdenverkehr	
04.7.4	Entwicklung von Mehrzweckvorhaben	
04.8	Angewandte FuE im Bereich wirtschaftliche Angelegenheiten	WNA
04.8.1	Angewandte FuE im Bereich allgemeine Angelegenheiten der Wirtschaft und des Arbeitsmarktes	WNA
04.8.2	Angewandte FuE im Bereich Land- und Forstwirtschaft, Fischerei und Jagd	WNA
04.8.3	Angewandte FuE im Bereich Brennstoffe und Energie	WNA
04.8.4	Angewandte FuE im Bereich Bergbau, Herstellung von Waren und Bauwesen	WNA
04.8.5	Angewandte FuE im Bereich Verkehr	WNA
04.8.6	Angewandte FuE im Bereich Nachrichtenübermittlung	WNA
04.8.7	Angewandte FuE im Bereich andere Wirtschaftsbereiche	WNA
04.9	Wirtschaftliche Angelegenheiten, a.n.g.	
05.	Umweltschutz	
05.1	Abfallwirtschaft	WNA
05.2	Abwasserwirtschaft	WNA
05.3	Vermeidung und Beseitigung von Umweltverunreinigungen	WNA
05.4	Arten- und Landschaftsschutz	WNA
05.5	Angewandte FuE im Bereich Umweltschutz	WNA
05.6	Umweltschutz, a.n.g.	WNA
06.	Wohnungswesen und kommunale Einrichtungen	
06.1	Wohnungswesen	
06.2	Raumplanung	
06.3	Wasserversorgung	Infrastruk.
06.4	Straßenbeleuchtung	Infrastruk.
06.5	Angewandte FuE im Bereich Wohnungswesen und kommunale Einrichtungen	WNA
06.6	Wohnungswesen und kommunale Einrichtungen, a.n.g.	
07.	Gesundheitswesen	
07.1	Medizinische Erzeugnisse, Geräte und Ausrüstungen	WNA
07.1.1	Pharmazeutische Erzeugnisse	WNA
07.1.2	Andere medizinische Erzeugnisse	WNA
07.1.3	Therapeutische Geräte und Ausrüstungen	WNA
07.2	Ambulante Behandlung	WNA
07.2.1	Allgemeinmedizinische Behandlung	WNA
07.2.2	Fachärztliche Behandlung	WNA
07.2.3	Zahnärztliche Behandlung	WNA
07.2.4	Andere medizinische Behandlung, nicht durch Ärzte	WNA
07.3	Stationäre Behandlung	WNA
07.3.1	Behandlung in Allgemeinen Krankenhäusern	WNA
07.3.2	Behandlung in Spezialkliniken	WNA
07.3.3	Behandlung in medizinischen Zentren und Entbindungszentren	WNA
07.3.4	Behandlung in Pflege- und Kurheimen sowie Rehabilitationszentren	WNA
07.4	Öffentlicher Gesundheitsdienst	WNA
07.5	Angewandte FuE im Bereich Gesundheitswesen	WNA
07.6	Gesundheitswesen, a.n.g.	WNA
08.	Freizeitgestaltung, Sport, Kultur und Religion	
08.1	Freizeitgestaltung und Sport	
08.2	Kultur	
08.3	Rundfunk- und Verlagswesen	

Kodierung	Funktion	Zuordnung
08.4	Religiöse und andere Gemeinschaftsangelegenheiten	
08.5	Angewandte FuE im Bereich Freizeitgestaltung, Sport, Kultur und Religion	
08.6	Freizeitgestaltung, Sport, Kultur und Religion, a.n.g.	
09.	Bildungswesen	
09.1	Elementar- und Primärbereich	WNA
09.1.1	Elementarbereich	WNA
09.1.2	Primärbereich	WNA
09.2	Sekundarbereich	WNA
09.2.1	Unterer Sekundarbereich	WNA
09.2.2	Oberer Sekundarbereich	WNA
09.3	Post-sekundärer, nicht-tertiärer Bereich	WNA
09.4	Tertiärbereich	WNA
09.4.1	Nicht-universitärer Tertiärbereich	WNA
09.4.2	Universitärer Tertiärbereich	WNA
09.5	Nicht-zuordenbares Bildungswesen	WNA
09.6	Hilfsdienstleistungen für das Bildungswesen	WNA
09.7	Angewandte FuE im Bereich Bildungswesen	WNA
09.8	Bildungswesen, a.n.g.	WNA
10.	Soziale Sicherung	
10.1	Krankheit und Erwerbsunfähigkeit	
10.1.1	Krankheit	
10.1.2	Erwerbsunfähigkeit	
10.2	Alter	
10.3	Hinterbliebene	
10.4	Familien und Kinder	WNA
10.5	Arbeitslosigkeit	
10.6	Wohnraum	
10.7	Soziale Hilfe, a.n.g.	
10.8	Angewandte FuE im Bereich soziale Sicherung	WNA
10.9	Soziale Sicherung, a.n.g.	

Anhang B: Das WNA-Budget in der internationalen Erprobung

Im Anschluss werden die WNA-Budgets für ausgewählte OECD-Staaten dokumentiert. Mit Blick auf das Wachstumsziel werden Staaten von beiden Seiten der in den 1990er Jahren gewachsenen Wachstumsdivergenz¹³² einbezogen: Von den schnell wachsenden Volkswirtschaften werden die USA und Australien dargestellt; von den langsam wachsenden Volkswirtschaften Frankreich, Österreich und Japan.¹³³ Als Volkswirtschaft zwischen diesen beiden Gruppen ist das Vereinigte Königreich einbezogen.

Ursprünglich sollte dieser Abschnitt vor allem fallstudienartig beleuchten, welche unterschiedlichen Dimensionen und Strukturen der wachstums- und nachhaltigkeitswirksamen Ausgaben in den genannten Ländern auftreten. Daran hätten sich Fragen nach konkret erkennbaren Zusammenhängen zwischen den dargestellten WNA-Budgets und der jeweiligen Wachstumsperformance der einzelnen Staaten angeschlossen.¹³⁴

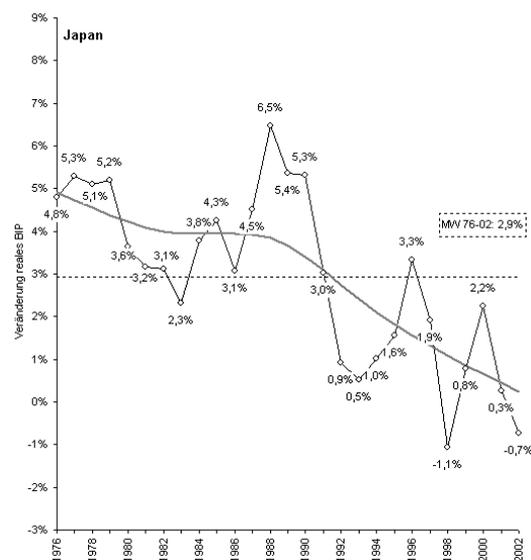
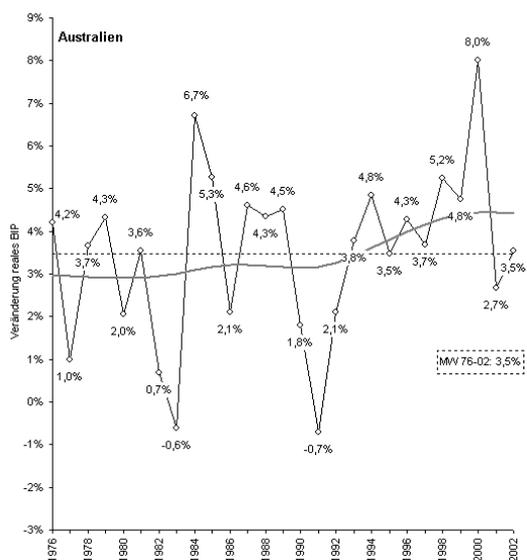
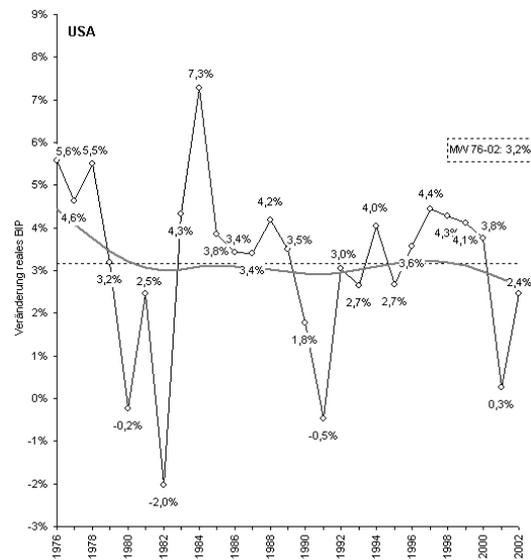
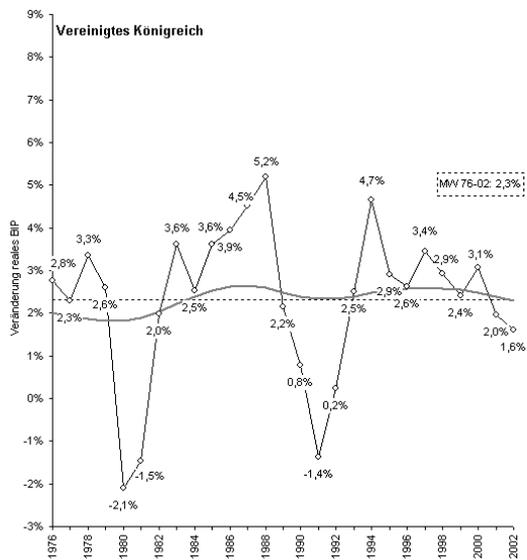
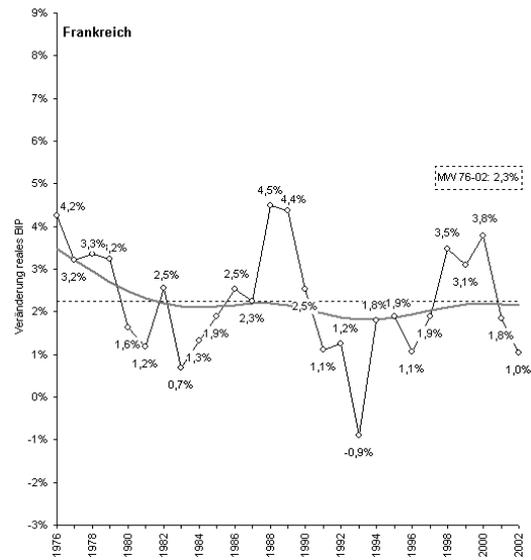
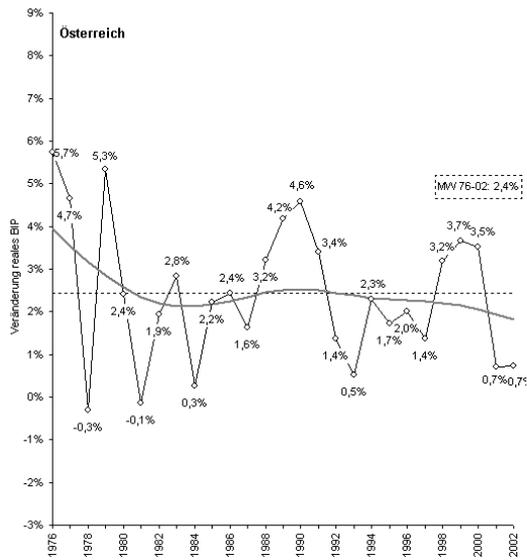
Abbildung 28 illustriert zunächst die Wachstumsraten des realen Bruttoinlandsprodukts in den betrachteten sechs Ländern für die Jahre 1976 bis 2002. Neben den tatsächlichen Wachstumsraten und deren arithmetischen Mittelwert für den gesamten Zeitraum wurde jeweils noch eine trendbereinigte Kurve aufgenommen. Hierzu wurde – wie schon in der Darstellung für Deutschland (Abbildung 6) – ein Hodrick-Prescott-Filter genutzt. Als Glättungsparameter ist der für Ganzjahresdaten übliche Wert von $\lambda = 100$ angesetzt.¹³⁵ Dem Randwertproblem des HP-Filters wird dadurch begegnet, dass BIP-Projektionen der OECD für die Periode 2003 in den Filter einbezogen sind.

¹³² Vgl. OECD (2003c), S. 4 f.

¹³³ Deutschland ist in die Gruppe der langsam wachsenden Volkswirtschaften einzuordnen.

¹³⁴ Eine regressionsanalytische Analyse zur ökonomischen Validierung der Wachstums- und Nachhaltigkeitswirksamkeit öffentlicher Ausgaben in den betrachteten Ländern ist dabei nicht beabsichtigt gewesen. Derartige Untersuchungen bilden die Basis der Surveys in Abschnitt 3 oben.

¹³⁵ Vgl. Hodrick/Prescott (1997). In der konkreten Berechnung wurde das von Y. Lengwiler MS-Excel™-AddIn genutzt (<http://www.unibas.ch/wwz/witheo/Yvan/software.htm#hp>).



Graue Linien: Mit HP-Filter ($\lambda = 100$) trendbereinigt. MW = arithmetischer Mittelwert.
 Quellen: Daten von IWF und OECD (Projektionen); eigene Berechnungen.

Abbildung 28: Reales BIP-Wachstum in den Untersuchungsländern 1976-2002

Leider können diesen Daten zum Wirtschaftswachstum im letzten Vierteljahrhundert wider anfängliche Erwartung keine ähnlich gut abgesicherten, für den Längsschnittvergleich nutzbaren WNA-Daten gegenübergestellt werden. Entsprechend illustriert der internationale Vergleich vor allem die Notwendigkeit, bessere statistische Daten zu generieren, als sie gegenwärtig öffentlich zugänglich sind. Das heißt auch, dass die unvollständigen Ergebnisse in unserem Untersuchungszusammenhang inhaltlich nur wenig hilfreich sind.

Die Anforderungen an eine für den internationalen Vergleich nutzbare Klassifikation staatlicher Ausgaben wurden zum Teil schon oben in Abschnitt 4.2.3 formuliert. Folgende Kriterien wurden in der konkreten Auswahl einer geeigneten Datenbasis genutzt:

- (1) Die Daten sollten für möglichst viele Staaten vorliegen. Unabhängig von den im konkreten Fall gewählten Beispielländern ist ein Datensatz auf UN- oder IMF-Ebene sicherlich ideal. Für Vergleiche zwischen den Industrienationen sollten die Daten zumindest für die OECD-Mitglieder verfügbar sein.
- (2) Die Daten sollten eine möglichst tiefreichende Aufgliederung der staatlichen Ausgaben nach der internationalen Funktionenklassifizierung COFOG bieten (vgl. Anhang A).
- (3) Die Daten sollten möglichst weit in die Vergangenheit zurückreichen, um Längsschnittvergleich zuzulassen und um den Umstand widerzuspiegeln, dass die erwarteten Wachstums- und Nachhaltigkeitswirkungen von WNA erst mit großen time-lags auftreten.
- (4) Die Daten sollen jeweils eine Darstellung für den *konsolidierten* staatlichen Gesamthaushalt bieten, um zwischenstaatliche Unterschiede in der föderalen Verortung der betreffenden *Staatsaufgaben* in der Analyse neutralisieren zu können. *Addierte* staatliche Gesamthaushalte reichen für solche Vergleiche nicht aus, da es durch innerstaatliche Finanzausgleichs- und Transfersysteme zu Doppelzählungen und damit zu systematischen Verzerrungen kommt.
- (5) Die Daten sollten öffentlich zugänglich sein, um der wissenschaftlichen Forderung nach Replizierbarkeit und Falsifizierbarkeit der Ergebnisse genüge zu tun.

Auch mit Datensätzen, die diese Anforderungen vollständig erfüllen, werden internationale Betrachtungen der wachstums- und nachhaltigkeitswirksamen Ausgaben immer nur eingeschränkt valide Vergleiche erlauben. Sieht man einmal von dem oben schon diskutierten Problem der „über das Steuersystem getätigten“ und hier nicht erfassten Ausgaben ab,¹³⁶ liegt die wesentliche Hürde zur uneingeschränkten Vergleichbarkeit im Spannungsfeld „Leistungsstaat versus Gewährleistungsstaat“. Als Beispiel sollen hier die staatlichen Ausgaben zur Berufsausbildung dienen. Im deutschen dualen Ausbildungssystem tragen die Unternehmen einen nennenswerten Anteil der gesamten Ausbildungskosten. Der Staat tritt hier mit den komplementären Berufsschulen zwar auch als Leistungsstaat auf. Mit der Sicherung der Rahmenbedingungen für die betriebliche Ausbildung ist hier dennoch das Gewährleistungselement sehr viel größer als in Staaten, die betriebsferne, stärkere verschulte Ausbildungssysteme nutzen. *Ceteris paribus*

¹³⁶ Zu den *tax expenditures* siehe Abschnitt 4.2.1.

sollte also ein Land wie Deutschland niedrigere WNA im Bereich der Berufsausbildung ausweisen, obwohl vom Staat mitunter ebenso viel oder mehr Berufsausbildung *gewährleistet* wird. Dieses Problem schränkt die Vergleichbarkeit der WNA-Budgets in der zwischenstaatlichen Querschnittsicht ein.

Die formulierten fünf Anforderungen an eine zweckgemäße Datenbasis werden *im Prinzip* nur von einer Quelle erfüllt: Das jährliche *Government Finance Statistics Yearbook* (GFSY) des Internationalen Währungsfonds ist die einzige verlässliche und öffentliche Quelle für derartige Daten mit weltweitem Zuschnitt. Zudem sollen die Daten im GFSY in der aktuellen *Classification of Functions of Government* (COFOG) des *Government Finance Statistics Manual 2001* (GFSM 2001)¹³⁷ dargestellt werden, die u.a. mit der COFOG des ESVG 1995 kompatibel ist. Diese GFSM2001-COFOG hat mit Blick auf das WNA-Budget einige wesentliche Vorteile: FuE-Ausgaben werden für jede Hauptfunktion separat ausgewiesen und alle Umweltschutzausgaben sind in einer Funktion zusammengefasst. Insofern ist es ein glückliches Zusammentreffen, dass der neue internationale Standard auch für die Wiedergabe des funktional abgegrenzten WNA-Budgets so gut geeignet ist (vgl. Abschnitt 4.2.3 und Anhang A).

Dieser Vorteil dürfte jedoch erst in der Zukunft zum Tragen kommen. Gegenwärtig weisen die Daten des *Government Finance Statistics Yearbooks* noch einige Nachteile auf, die ihre Verwendbarkeit für das WNA-Budget einschränken. Da die neue COFOG im Jahr 1999 erstmals festgelegt und mit dem GFSM 2001 erst vor sehr kurzer Zeit für die Statistiken des IMF kodifiziert wurde, stellt das aktuelle Jahrbuch 2002 die öffentlichen Ausgaben der IMF-Mitgliedstaaten noch – wie seine Vorgänger – in der vorangegangenen Klassifikation dar, der COFOG nach GFSM 1986. Tabelle 11 bietet eine kurze, vereinfachende Synopse der Konversion der COFOG gemäß GFSM 1986 in den neuen Standard gemäß GFSM 2001.

Dass die Daten in der älteren Funktionenklassifizierung vorliegen, ist in einzelnen Punkten (z.B. Nichterfassung der Umweltschutzausgaben) zwar der inhaltsgetreuen Darstellung eines WNA-Budgets abträglich. In der Praxis bereitet die 14-stufige GFSM1986-COFOG aber zum Teil sogar geringere Probleme als die neue 10-stufige GFSM2001-COFOG. Denn wo internationale Daten in untereinander vergleichbarem Format öffentlich vorliegen, werden i.d.R. nur die zehn bzw. vierzehn Ebenen der Hauptfunktionen dargestellt. International vergleichbare Daten auf Level 2 oder 3 der COFOGs nach GFSM 1986 oder 2001 sind dagegen praktisch nicht zu erhalten. Vor diesem Hintergrund ist die alte 14-stufige GFSM1986-COFOG für das WNA-Budget besser geeignet, weil hier die WNA in den Bereichen „Verkehr“ und „Nachrichtenwesen“ auf der obersten Ebene ausgewiesen werden. Die neue 10-stufige GFSM2001-COFOG dagegen verweist diese quantitativ sehr wichtigen WNA auf die zweite, regelmäßig nicht mehr dargestellte Ebene. Wenn nur die erste Ebene dargestellt wird, ist zudem für Externe eine Konversion

¹³⁷ Vgl. IMF (2001a-c) und grundlegend: United Nations (2000).

der einen COFOG in die andere nicht möglich, weil die Abgrenzungen im Detail stärker differieren, als dies nach Tabelle 11 den Eindruck erweckt.¹³⁸

Tabelle 11: COFOG: Vereinfachte Synopse GFSM 1986 und GFSM 2001

COFOG GFSM 1986			COFOG GFSM 2001 (zugl. ESVG 1995)	
Code	Funktion		Code	Funktion
01	Allgemeine staatliche Verwaltung	→	01	Allgemeine öffentliche Verwaltung
02	Verteidigung	→	02	Verteidigung
03	Öffentliche Ordnung und Sicherheit	→	03	Öffentliche Ordnung und Sicherheit
04	Bildungswesen	→	04	Wirtschaftliche Angelegenheiten
05	Gesundheit	→	04.2	Land- und Forstwirtschaft, Fischerei und Jagd
06	Soziale Sicherung u. Wohlfahrt	→	04.3	Brennstoffe und Energie
07	Wohnungswesen u. kommunale Gemeinschaftsdienste	→	04.4	Bergbau, Prod. Gewerbe, Bauwirtschaft
08	Freizeitgestaltung, Sport, Kultur u. Religion	→	04.5	Verkehr
09	Brennstoffe u. Energie		04.6	Nachrichtenübermittlung
10	Land- und Forstwirtschaft, Fischerei und Jagd		05	Umweltschutz
11	Bergbau, Herstellung von Waren und Bauwesen	→	06	Wohnungswesen, Raumplanung, kommunale Einrichtungen
12	Verkehr u. Nachrichtenübermittlung		07	Gesundheit
13	Andere wirtschaftliche Angelegenheiten u. Leistungen		08	Freizeitgestaltung, Sport, Kultur u. Religion
14	Sonstige Ausgaben	→	09	Bildungswesen
			10	Sozialschutz

Quelle: In Anlehnung an: IMF (2001c).

Das primäre Defizit der GFSY-Daten des IMF liegt jedoch in der sehr unterschiedlich stark ausgeprägten Lieferzuverlässigkeit der dargestellten Staaten. Dies betrifft vor allem die funktional gegliederten Ausgaben des konsolidierten Gesamtstaates. Die jüngsten Daten in dieser Kategorie stammen in unseren Untersuchungsländern aus den 1980er Jahren – wenn sie überhaupt im GFSY auftauchen.

Aber auch die (noch) einfacher zu ermittelnden, nicht-konsolidierten Daten für die verschiedenen föderalen Ebenen werden mit teilweise großen Zeitverzögerungen in der Währungsfonds-Statistik wiedergegeben. Im aktuellen GFSY 2002 werden mit Blick auf für unsere Untersuchungsländer lediglich für die USA die aktuellen COFOG-Ausgaben des Jahres 2000 dargestellt. Das Vereinigte Königreich (1999) und Australien (1998) bieten ebenfalls noch recht zeit-

¹³⁸ Vgl. ausführlich IMF (2001c).

nahe Darstellungen. Für Frankreich (1993) und Österreich (1994) liegen dagegen nur vergleichsweise veraltete Daten vor.¹³⁹ Japan hat noch nie Ausgabendaten in der internationalen COFOG gemeldet. Hier musste anstelle dessen auf Basis des nationalen statistischen Jahrbuchs ein WNA-Budget paraphrasiert werden (siehe Tabelle 17 unten).

Im Anschluss sind zunächst die auf den IMF-Daten beruhenden WNA-Budgets für die USA, Australien, das Vereinigte Königreich, Frankreich und Österreich dargestellt (Tabelle 12 bis Tabelle 16). Da sich die Darstellungen jeweils aus der alten Klassifikation GSFM1986-COFOG (und deren sehr ähnlichen Vorgängerin) speisen und da zudem nur die Daten auf Level 1 (entspricht den Hauptfunktionen) dargestellt sind, setzt sich das WNA-Budget hier aus drei Ausgabenarten zusammen: Ausgaben für den Gesundheitsbereich, für das Bildungswesen und für Verkehr und Nachrichtenübermittlung.

Im Anschluss an die Wiedergabe der auf Basis der IMF-Daten abgegrenzten WNA-Budgets und des Sonderfalls Japan werden für die Mitgliedstaaten der Europäischen Union unter den Untersuchungsländern noch separate WNA-Budgets auf Basis von Eurostat-Daten gebildet (siehe Tabelle 18 bis Tabelle 20 mit weiteren Erläuterungen).

Tabelle 12: USA – WNA-Budget mit IMF-Daten

USA	1975	1980	1985	1990	1995	2000
Zentralstaat / Bund						
WNA an BIP	3,3%	3,6%	3,7%	4,4%	5,1%	4,8%
WNA an Gesamtausgaben	16,4%	16,8%	15,9%	17,9%	23,6%	24,9%
Gesamtausgaben an BIP	20,4%	21,3%	23,2%	24,6%	21,5%	19,1%
Länder/ Bundestaaten						
WNA an BIP		5,3%	5,2%	6,2%	6,4%	6,4%
WNA an Gesamtausgaben		61,7%	60,2%	60,6%	60,8%	60,8%
Gesamtausgaben an BIP	8,6%	8,6%	8,7%	10,3%	10,6%	10,6%
Gemeinden / GV						
WNA an BIP		4,6%	4,5%	5,2%	5,0%	5,2%
WNA an Gesamtausgaben		59,9%	58,7%	58,2%	58,1%	58,9%
Gesamtausgaben an BIP	8,6%	7,7%	7,6%	8,9%	8,6%	8,8%
Gesamtstaat (konsolidiert)						
WNA an BIP		10,1%	10,2%			
WNA an Gesamtausgaben		31,9%	29,6%			
Gesamtausgaben an BIP	31,6%	31,7%	34,4%			

Quellen: IMF; eigene Berechnungen.

¹³⁹ Die – hier nicht wiedergegebenen – IMF-Ausgabendaten für Deutschland sind auch nur unwesentlich aktueller: Im GSFY 2002 beziehen sich die jüngsten Angaben hierzu für Deutschland auf das Jahr 1996.

Tabelle 13: Australien – WNA-Budget mit IMF-Daten

Australien	1975	1980	1985	1990	1995	1998
Zentralstaat / Bund						
WNA an BIP	5%	5,0%	5,5%	5,2%	6,1%	5,8%
WNA an Gesamtausgaben	22,8%	21,5%	19,9%	22,2%	23,4%	23,9%
Gesamtausgaben an BIP	21,5%	23,3%	27,5%	23,4%	26,3%	24,4%
Länder/ Bundestaaten						
WNA an BIP	8,5%	8,8%	9,2%	8,8%	9,3%	9,6%
WNA an Gesamtausgaben	64,0%	63,6%	60,2%	57,8%	56,7%	58,3%
Gesamtausgaben an BIP	13,3%	13,9%	15,3%	15,2%	16,5%	16,4%
Gemeinden / GV						
WNA an BIP	0,8%	0,7%	0,8%	0,7%	0,6%	0,7%
WNA an Gesamtausgaben	40,5%	33,0%	33,9%	30,8%	27,8%	30,0%
Gesamtausgaben an BIP	2,0%	2,0%	2,5%	2,4%	2,3%	2,2%
Gesamtstaat (konsolidiert)						
WNA an BIP	11,5%	11,4%				
WNA an Gesamtausgaben	40,9%	35,8%				
Gesamtausgaben an BIP	28,2%	31,7%				

Quellen: IMF; eigene Berechnungen.

Tabelle 14: Vereinigtes Königreich – WNA-Budget mit IMF-Daten

Vereinigtes Königreich	1975	1980	1985	1990	1995	1999
Zentralstaat / Bund						
WNA an BIP	7,5%	6,8%	7,0%	6,5%	7,9%	7,2%
WNA an Gesamtausgaben	19,3%	17,8%	17,6%	17,3%	19,3%	20,0%
Gesamtausgaben an BIP	38,9%	38,4%	39,8%	37,5%	41,0%	35,9%
Gemeinden / GV						
WNA an BIP		5,8%	5,2%	4,9%	3,9%	
WNA an Gesamtausgaben		43,2%	40,1%	39,4%	33,1%	
Gesamtausgaben an BIP		13,5%	12,9%	12,5%	11,8%	
Gesamtstaat (konsolidiert)						
WNA an BIP		12,2%	11,8%			
WNA an Gesamtausgaben		26,9%	25,8%			
Gesamtausgaben an BIP		45,2%	45,9%			

Quellen: IMF, eigene Berechnungen.

Tabelle 15: Frankreich – WNA-Budget mit IMF-Daten

Frankreich	1975	1980	1985	1990	1993
Zentralstaat / Bund					
WNA an BIP	10,3%	10,0%	13,4%	10,4%	13,3%
WNA an Gesamtausgaben	28,3%	26,0%	30,4%	24,8%	29,8%
Gesamtausgaben an BIP	36,6%	38,5%	44,0%	41,8%	50,4%
Gemeinden / GV					
WNA an BIP		2,3%	1,9%	2,4%	2,2%
WNA an Gesamtausgaben		31,0%	22,6%	27,1%	25,6%
Gesamtausgaben an BIP	7,3%	7,6%	8,5%	8,9%	10,7%
Gesamtstaat (konsolidiert)					
WNA an BIP		11,9%	15,1%		
WNA an Gesamtausgaben		28,1%	30,9%		
Gesamtausgaben an BIP	41,6%	42,5%	48,9%		

Quellen: IMF, eigene Berechnungen.

Tabelle 16: Österreich – WNA-Budget mit IMF-Daten

Österreich	1975	1980	1985	1990	1994
Zentralstaat / Bund					
WNA an BIP	8,4%	11,3%	11,5%	10,7%	11,1%
WNA an Gesamtausgaben	28,6%	30,8%	29,8%	28,2%	27,1%
Gesamtausgaben an BIP	29,5%	36,6%	38,7%	38,1%	41,0%
Länder / Bundestaaten					
WNA an BIP	3,2%	3,5%	3,6%	3,5%	3,9%
WNA an Gesamtausgaben	54,4%	49,3%	48,0%	47,5%	47,4%
Gesamtausgaben an BIP	5,8%	7,2%	7,6%	7,4%	10,2%
Gemeinden / GV					
WNA an BIP					
WNA an Gesamtausgaben					
Gesamtausgaben an BIP		9,3%	9,2%	9,1%	10,5%
Gesamtstaat (konsolidiert)					
WNA an BIP					
WNA an Gesamtausgaben					
Gesamtausgaben an BIP					

Quellen: IMF, eigene Berechnungen.

Die Datenlage für Japan ist, wie oben erwähnt, noch schwieriger als für die anderen Untersuchungsländer. Da die funktionale Gliederung der japanischen Staatsausgaben im nationalen Statistischen Jahrbuch¹⁴⁰ nicht mit der internationalen COFOG-Klassifikation übereinstimmt,

¹⁴⁰ Vgl. Statistics Bureau, Ministry of Public Management, Home Affairs, Post and Telecommunications (2003).

mussten in der Erstellung des WNA-Budgets Parallelen zu den WNA-Gruppen gesucht werden. Dabei wurde der Punkt „Health and sanitation measures“ für die Gesundheitsausgaben verwendet. „Culture, education and science promotion“ wurde für Bildung und FuE eingesetzt. Für den Bereich Verkehr wurden die Ausgaben aus „Road improvement“, „Improvement of harbours“ und „Improvement of forestry and fishery bases“ zusammengefasst.

Bei den Gemeindedaten fiel die Zuordnung leichter, die Kategorien Bildung und Gesundheit waren vorhanden. Im Bereich Verkehr und Nachrichtenübermittlung werden auf Gemeindeebene keine Ausgabendaten separat ausgewiesen. Um dennoch eine Zeitreihe zu erhalten, wird daher hier die Entwicklung der WNA exklusive Verkehr und Nachrichtenübermittlung berechnet (WNA*). Das resultierende, mit keinem anderen Land vergleichbare WNA-Budget Japans ist in Tabelle 17 wiedergegeben.

Tabelle 17: Japan – WNA-Budget mit nationalen Daten

Japan	1975	1980	1985	1990	1995	2000	2001
Zentralstaat / Bund							
WNA an BIP	1,7%	3,0%	2,3%	1,8%	2,3%	2,3%	1,9%
WNA an Gesamtausgaben	19,4%	16,7%	14,1%	11,4%	14,8%	13,3%	11,2%
Gesamtausgaben an BIP	8,6%	18,0%	21,9%	28,6%	15,7%	17,5%	17,2%
Gemeinden / GV							
WNA* an BIP		5,9%	5,1%	4,8%	5,1%		
WNA* an Gesamtausgaben		25,5%	29,7%	27,0%	25,5%		
Gesamtausgaben an BIP		23,1%	23,1%	32,3%	40,7%		
Gesamtstaat (konsolidiert)							
WNA an BIP							
WNA an Gesamtausgaben							
Gesamtausgaben an BIP							

WNA* = WNA ohne Verkehr und Nachrichtenübermittlung

Quellen: Japan Statistical Yearbook 2003; eigene Berechnungen.

Da die WNA-Budgets auf Basis der Ausgabendaten des GFSY alles andere als befriedigend sind, wurden ergänzend noch WNA-Budgets auf Basis von Eurostat-Daten gebildet, auch wenn diese von vorn herein eine wichtige Anforderung für eine geeignete Datenbasis nicht bzw. nur unvollständig erfüllt: Die Daten beziehen sich nur auf die Mitgliedstaaten der Europäischen Union (EU 15), so dass darüber hinausgehende Analysen nicht möglich sind (Anforderung 1).

Die Ausgabendaten aus der Eurostat-Datenbank NewCronos zeichnen sich durch folgende Eigenschaften aus: Sie sind vergleichsweise aktuell, reichen dafür aber auch nur bis in das Jahr 1995 zurück.¹⁴¹ Sie bieten VGR-kompatible Ausgabendaten für die konsolidierten gesamtstaat-

¹⁴¹ Beim Kauf der NewCronos-Daten im September 2003 wurden für alle europäischen Untersuchungsländer schon die öffentlichen Ausgaben für 2001 dargestellt.

lichen Haushalte (z.T. zudem für die einzelnen föderalen Ebenen). Sie nutzen schon die neue, zehnstufige COFOG, die auch dem Government Finance Statistics Manual 2001 des IMF zugrunde liegt.

Diese letztgenannte Eigenschaft zieht nach sich, dass das WNA-Budget auf Basis von Eurostat-Daten nicht in der bevorzugten rein funktionalen Abgrenzung gebildet werden kann. Denn auch hier werden die Staatsausgaben nur auf der obersten, 10-stufigen Ebene der Hauptfunktionen dargestellt, nicht in der feinen Differenzierung, welche die aktuelle COFOG so attraktiv für das WNA-Budget macht (vgl. Anhang A). Da in der neuen COFOG die Infrastrukturleistungen in den Bereichen „Verkehr“ und „Nachrichtenwesen“ auf der zweiten, nicht mehr wiedergegebenen Ebene erfasst werden, kann in funktionaler Perspektive nur ein „Rumpf-WNA-Budget“ gebildet werden, das sich aus den Ausgaben für Umweltschutz, Gesundheit und Bildungswesen zusammensetzt. Außerdem können auch die über alle Hauptfunktionen verteilten FuE-Ausgaben nicht berücksichtigt werden.

Zumindest die Nichtberücksichtigung von Infrastrukturleistungen kann zum Teil dadurch kompensiert werden, dass nicht das optimale WNA-Budget in rein funktionaler Abgrenzung gebildet wird, sondern ein Analogon zum oben dargestellten WNA-Budget in „mittlerer Fassung“ (siehe Abschnitt 4.4). Zu dem funktional abgegrenzten „Rumpf-WNA-Budget“ werden die staatlichen Investitionen (in VGR-Abgrenzung) addiert, welche bei den Nicht-WNA-Funktionen getätigt worden sind.¹⁴²

Die auf dieser Basis gebildeten WNA-Budgets für die europäischen Untersuchungsländer Frankreich, Vereinigtes Königreich und Österreich sind in den nachfolgenden Tabellen Tabelle 18 bis Tabelle 20 wiedergegeben.

¹⁴² Die Datenbank NewCronos ermöglicht einen solchen einfachen Haushaltsquerschnitt, da u.a. die staatlichen Investitionen auch nach COFOG-Aufgabenfeldern untergliedert erfasst sind.

Tabelle 18: Frankreich – WNA-Budget mit Eurostat-Daten

Frankreich	Ausgaben konsolidierter Gesamtstaat			
	(in Mio. Euro)	1995	2000	2001
Ausgaben gesamt (1)		654.529	746.482	774.317
davon:				
Umweltschutz (gf05)		13.502	19.404	19.101
Gesundheit (gf07)		93.928	110.786	116.578
Bildungswesen (gf09)		74.819	87.260	88.923
Summe "Rumpf-WNA" (2)		182.249	217.450	224.602
an Gesamtausgaben		27,8%	29,1%	29,0%
an BIP		15,3%	15,3%	15,2%
Investitionen bei sonstigen Fkt. (ohne gf05, gf07, gf09) (3)		23.229	25.539	25.609
"Mittleres" WNA-Budget [= Summe (2) + (3)] (4)		205.478	242.989	250.211
an Gesamtausgaben		31,4%	32,6%	32,3%
an BIP		17,3%	17,1%	17,0%

Quellen: Eurostat NewCronos; eigene Berechnungen.

Tabelle 19: Vereinigtes Königreich – WNA-Budget mit Eurostat-Daten

Vereinigtes Königreich	Ausgaben konsolidierter Gesamtstaat			
	(in Mio. Euro)	1995	2000	2001
Ausgaben gesamt (1)		377.426	597.803	626.851
davon:				
Umweltschutz (gf05)		2.749	7.034	7.900
Gesundheit (gf07)		48.414	90.202	97.611
Bildungswesen (gf09)		39.178	68.057	73.063
Summe "Rumpf-WNA" (2)		90.340	165.292	178.575
an Gesamtausgaben		23,9%	27,6%	28,5%
an BIP		10,4%	10,6%	11,2%
Investitionen bei sonstigen Fkt. (ohne gf05, gf07, gf09) (3)		n.v.	12.288	14.495
"Mittleres" WNA-Budget [= Summe (2) + (3)] (4)			177.580	193.070
an Gesamtausgaben			29,7%	30,8%
an BIP			11,4%	12,1%

Quellen: Eurostat NewCronos; eigene Berechnungen.

Tabelle 20: Österreich – WNA-Budget mit Eurostat-Daten

Österreich	Ausgaben konsolidierter Gesamtstaat		
	(in Mio. Euro)	1995	2000
Ausgaben gesamt (1)	102.945	108.658	110.841
davon:			
Umweltschutz (gf05)	2.129	854	836
Gesundheit (gf07)	14.197	15.467	12.299
Bildungswesen (gf09)	11.407	12.009	12.285
Summe "Rumpf-WNA" (2)	27.734	28.329	25.420
an Gesamtausgaben	26,9%	26,1%	22,9%
an BIP	15,4%	13,7%	12,0%
Investitionen bei sonstigen Fkt. (ohne gf05, gf07, gf09) (3)	3.096	1.243	1.855
"Mittleres" WNA-Budget [= Summe (2) + (3)] (4)	30.830	29.573	27.274
an Gesamtausgaben	29,9%	27,2%	24,6%
an BIP	17,1%	14,3%	12,9%

Quellen: Eurostat NewCronos; eigene Berechnungen.