

Rosenschon, Astrid

**Article — Digitized Version**

## Mehr Wachstum durch mehr öffentliche Investitionen?

Die Weltwirtschaft

**Provided in Cooperation with:**

Kiel Institute for the World Economy – Leibniz Center for Research on Global Economic Challenges

*Suggested Citation:* Rosenschon, Astrid (1986) : Mehr Wachstum durch mehr öffentliche Investitionen?, Die Weltwirtschaft, ISSN 0043-2652, Springer, Heidelberg, Iss. 2, pp. 108-119

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/1324>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*

# Mehr Wachstum durch mehr öffentliche Investitionen?\*

Von Astrid Rosenschon

Öffentliche Investitionen nehmen seit jeher in der wirtschaftspolitischen Diskussion einen hohen Rang ein. Allgemein gilt die staatliche Investitionsquote als finanzpolitisches Erfolgsmaß und ihr Anstieg als ein Indiz für eine zukunftsorientierte Ausgabenpolitik im Dienste neuer Einkommens- und Beschäftigungschancen<sup>1</sup>. Gegenwärtig werden für die Bundesrepublik Deutschland mehr öffentliche Investitionen schon deshalb gefordert, weil diese in den letzten Jahren gesunken sind: Die Bruttoinvestitionen der Gebietskörperschaften haben von 1980-1985 nominal um durchschnittlich 4,9 vH je Jahr, real um 6,1 vH abgenommen<sup>2</sup>. Ihr Anteil an den staatlichen Gesamtausgaben betrug in der ersten Hälfte der achtziger Jahre nur noch 8,4 vH; er hat sich damit innerhalb von zweieinhalb Dekaden nahezu halbiert. Im Verhältnis zum Bruttosozialprodukt sanken die Investitionen des Staates von durchschnittlich 4 vH in den sechziger Jahren auf 2,8 vH im Durchschnitt der Jahre 1980-1985 (Tabelle 1). Für den Zeitraum der mittelfristigen Finanzplanung wird bei den investiven Ausgaben nunmehr eine Expansionsrate von 4 vH veranschlagt, verglichen mit einem durchschnittlichen Anstieg der Gesamtausgaben von 3,3 vH<sup>3</sup>.

In diesem Beitrag soll untersucht werden, ob zusätzliche öffentliche Investitionen das Wachstum fördern oder ob das nahezu einhellig positive Urteil in der finanzpolitischen Diskussion nicht vielleicht zu oft an Begriffen und zu wenig an volkswirtschaftlichen Wirkungen anknüpft. Damit die volkswirtschaftlichen Effekte der investiven Ausgaben des Staates auf das Wachstum abgeschätzt werden können, ist es wichtig, die Alternativen zu einer staatlichen Investitionstätigkeit zu diskutieren. Daher wird zunächst aufgezeigt, was als Investition im ökonomischen Sinne gelten kann und wie im Markt zwischen privaten Investitionen selektiert wird. Danach soll analysiert werden, ob die nach haushaltsrechtlichen und statistischen Abgrenzungskriterien ausgewiesenen Investitionen der öffentlichen

\* Die Verfasserin dankt Alfred Boss und Klaus-Werner Scharz für wertvolle Anregungen.

<sup>1</sup> Nach Einschätzung des Sachverständigenrats sollte ein insgesamt geringer Anstieg der Staatsausgaben von einem Strukturwandel begleitet sein: "Der notwendige strukturelle Wandel (am Markt, d.V.) kann gefördert werden, indem die Staatsausgaben umgeschichtet ... und wieder mehr Mittel für öffentliche Infrastrukturinvestitionen eingesetzt werden" (Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Wirtschaftspolitische Entscheidungen im Sommer 1985. Sondergutachten vom 23. Juni 1985, Drucksache 10/4295, Ziffer 20, Wiesbaden 1985, S. 188). Die Bundesregierung scheint ähnlicher Ansicht zu sein, hält sie doch "für die Wiedererlangung einer dauerhaften Wachstumsdynamik ... die Fortsetzung der Konsolidierungspolitik der öffentlichen Haushalte über eine Rückführung der Staatsquote ... (und) eine verstärkte Umstrukturierung der Ausgabe-seite zugunsten mehr produktiver öffentlicher Investitionen" für erforderlich. Als produktiv gelten "Ausgaben, die für die Produktion in den Unternehmen notwendig sind, Unternehmensinvestitionen fördern und somit zu einer Stärkung des gesamtwirtschaftlichen Produktionspotentials beitragen" (Bundesministerium der Finanzen, Finanzbericht 1986. Bonn 1985, S. 46 und 67).

<sup>2</sup> Statistisches Bundesamt, Der Staat in den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen 1960 bis 1985. Arbeitsunterlage, Wiesbaden, September 1986, S. 47; Wirtschaft und Statistik, H. 9, Stuttgart, September 1986, S. 680 f.; Fachserie 18: Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen, Reihe S.7, Lange Reihen 1950 bis 1984. Stuttgart 1985, S. 103.

<sup>3</sup> Bundesministerium der Finanzen (BMF), Aufgaben und Ziele einer neuen Finanzpolitik - Grenzen staatlicher Verschuldung. Schriftenreihe des BMF, H. 36, Bonn 1985, S. 26 ff.

Tabelle 1 - Bruttoinvestitionen der Gebietskörperschaften<sup>1</sup> in der Bundesrepublik Deutschland 1960-1985

Zeitraum	Jahresdurchschnittliche Veränderungen (vH)		In vH der Ausgaben der Gebietskörperschaften	In vH des Brutto-sozialprodukts
	nominal	real		
1960-1965	16,8	12,7	15,4	4,0
1965-1970	8,5	3,7	15,0	4,2
1970-1975	5,0	0,0	13,9	4,2
1975-1980	- 5,9	- 0,3	10,6	3,5
1980-1985	- 4,9	- 6,1	8,4	2,8

<sup>1</sup> In der Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung.

Quelle: Statistisches Bundesamt, Der Staat in den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen 1960 bis 1985. Arbeitsunterlagen, Wiesbaden, September 1986, S. 47. - Eigene Berechnungen.

Hand Investitionen im ökonomischen Sinne sind. Auch wird gefragt, ob staatliche Konsumausgaben eine wirtschaftlich unterlegene Verwendungsalternative zu den öffentlichen Investitionen darstellen. Dieser Diskussion folgen grundsätzliche Überlegungen zur Rolle des Staates in der Wirtschaft, wobei anhand der Theorie der Marktmängel Kriterien für ökonomisch sinnvolle Staatseingriffe erörtert werden. Im Anschluß wird im einzelnen geprüft, ob für die verschiedenen Kategorien der öffentlichen Investitionen der Anspruch zutrifft, für das wirtschaftliche Wachstum dringend erforderlich zu sein.

### Investitionen in ökonomischer Sicht

Gesamtwirtschaftlich betrachtet bedeutet Investieren den Einsatz realer Ressourcen, der das Produktionspotential ausweitet. Dieser Investitionsbegriff schließt nicht nur Nettozuwächse zum Sachkapital, sondern auch Zugänge zum produktiv nutzbaren Humankapital ein. Aufgrund der Knappheit realer Hilfsquellen gibt es grundsätzlich Verwendungskonkurrenz zwischen Konsum und Investitionen. Soll das Produktions- und damit auch das künftige Konsumpotential erhöht werden, so setzt dies einen Verbrauchsverzicht in der Gegenwart voraus. Auch zwischen Investitionsprojekten und Investoren besteht Rivalität. Das für Private entscheidende Selektionskriterium ist die erwartete (reale) Rendite der Investitionsalternativen. Damit diese für die Verwirklichung überhaupt in Betracht kommen, muß die Rendite mindestens so hoch sein wie der Realzins, der am Kapitalmarkt für Anlagen mit gleicher Laufzeit wie der des Investitionsprojekts erzielt werden kann. Die positive Differenz zwischen erwarteter Investitionsrendite und Realzins ist die Prämie für das Investitionsrisiko. Je größer dieses ist, desto höher kann möglicherweise der gesamtwirtschaftliche Nutzen der Investition sein, desto höher müssen aber auch die Prämien für Private im Vergleich zum Realzins sein, der für relativ sichere Anlagen - Anlagen mit durchschnittlichem Risiko - am Kapitalmarkt bezahlt wird und dort vor allem den Konsumverzicht belohnt.

Da der Staat mit den Privaten um knappe Mittel für Investitionsprojekte konkurriert, müssen bei staatlichen Investitionsentscheidungen grundsätzlich dieselben Rentabilitätsüberlegungen und Selektionskriterien wie im Markt zur Anwendung kommen, damit die Ressourcen gesamtwirtschaftlich effizient verwendet werden. Im folgenden soll überprüft werden, inwiefern solche Überlegungen und Kriterien bei den für den Staatsbereich ausgewiesenen Investitionen eine Rolle spielen.

## Zur Abgrenzung der öffentlichen Investitionen

Im Art. 115 des Grundgesetzes (GG), der die staatliche Kreditaufnahme regelt, findet sich der Begriff "Ausgaben für Investitionen"<sup>4</sup>. Dadurch wird seit der Novelle zu diesem Artikel im Jahr 1969 die Neuverschuldung nach oben begrenzt. Im Regierungsentwurf zur Novelle des Art. 115 sind staatliche Investitionen von ihren Zwecken her bestimmt als "öffentliche Ausgaben, die bei makroökonomischer Betrachtung die Produktionsmittel der Volkswirtschaft erhalten, vermehren und verbessern"<sup>5</sup>. Der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium für Finanzen bemerkt dazu: "Im Hinblick auf Art. 115 GG kann Einigkeit dahingehend festgestellt werden, daß entsprechend der Formulierung in der Gesetzesbegründung auf eine gesamtwirtschaftliche Betrachtungsweise abzustellen ist"<sup>6</sup>.

In § 13 Bundeshaushaltsordnung (BHO) werden Ausgaben des Staates anhand eines Gliederungsschemas abgegrenzt, das dem Gruppierungsplan (als juristisch-formale Klassifikation der Haushaltsrechnung) zugrunde liegt und das für die Aufstellung der laufenden sowie der Kapitalrechnung maßgeblich ist. Als investiv gelten alle Ausgaben, die unter die Hauptgruppen 7 und 8 eingeordnet sind. Darunter fallen Ausgaben für Baumaßnahmen (Hauptgruppe 7) und alle sonstigen Käufe beweglicher (Obergruppe 81) und unbeweglicher (82) Sachen (in Abhängigkeit von der Nutzungsdauer und von Wertgrenzen), der Erwerb von Beteiligungen und dgl. (83), Darlehen an den öffentlichen Sektor (85) oder sonstige Bereiche (86), Bürgschaftsverpflichtungen (87) sowie Investitionszuschüsse an den Staat (88) und an sonstige Bereiche (89), insbesondere auch an den Unternehmenssektor<sup>7</sup>.

In der Finanzstatistik gibt es zwar dieselben Einzelpositionen und Begriffe wie im Gruppierungsplan der Bundeshaushaltsordnung, die Positionen werden aber verschieden und unter anderen Oberbegriffen zusammengefaßt. Unterschieden wird insbesondere zwischen Sachinvestitionen – dazu werden Ausgaben für Baumaßnahmen in Hauptgruppe 7 und für bewegliche und unbewegliche Sachen als Unterpositionen von Hauptgruppe 8 gerechnet – und Investitionsfördermaßnahmen<sup>8</sup> (Investitionszuschüsse und Darlehensgewährungen an Verwaltungen und andere Bereiche sowie der Erwerb von Beteiligungen). In der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung (VGR) weichen die Investitionsbegriffe von denen der Finanzstatistik zwar terminologisch ab, aber die Bruttoinvestitionen der VGR ähneln den Sachinvestitionen der Finanzstatistik, und die Vermögensübertragungen der Gebietskörperschaften an Unternehmen korrespondieren mit den Investitionszuschüssen an Unternehmen in der Finanzstatistik. Gleichwohl sind die investiven Ausgaben der Gebietskörperschaften in der VGR in der Regel deutlich geringer als in der Finanzstatistik<sup>9</sup>, da sie enger abgegrenzt werden. Sektoral sind in der VGR die Ausgaben (und Einnahmen) der sogenannten Bruttounternehmen (Regiebetriebe im Eigentum der Gebietskörperschaften wie etwa Altenheime oder Feuerwehren) beim Unternehmenssektor einbezogen, in der Finanzstatistik

<sup>4</sup> Grundgesetz, Sonderausgabe des Verlages C.H. Beck, München 1980, S. 68.

<sup>5</sup> Bundestagsdrucksache, VI 3040, Tz. 134, S. 47.

<sup>6</sup> Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen, Gutachten zum Begriff der öffentlichen Investitionen. Schriftenreihe des BMF, H. 29, Bonn 1980, S. 28.

<sup>7</sup> Näheres ebenda, S. 19 ff.

<sup>8</sup> Ebenda, S. 7 f.

<sup>9</sup> Im Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats sind die Abweichungen zwischen beiden Statistiken für das Jahr 1976 exemplarisch erfaßt: Die Sachinvestitionen (Finanzstatistik) sind für dieses Jahr um 5,5 Mrd. DM höher als die Bruttoinvestitionen (VGR), die Investitionsförderungsmaßnahmen (Finanzstatistik) sind um 9,7 Mrd. DM höher als die Vermögensübertragungen an Unternehmen (VGR). Schriftenreihe des BMF, H. 29, Bonn 1980, a.a.O., S. 7 f.

hingegen werden sie beim Sektor Staat erfaßt<sup>10</sup>. Auch weist die VGR den Um- und Ausbau von Straßen ohne neue Trassen als Staatskonsum aus. Ferner betrachtet die VGR die gesamten militärischen Sachausgaben als Konsumausgaben, während die Finanzstatistik neue Anlagen für ausländische Streitkräfte in der Kapitalrechnung erfaßt<sup>11</sup>.

Erwähnt werden sollte, daß der Gruppierungsplan nach Ansicht des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Finanzen lediglich einen "Interpretationshinweis" gibt: "Eine einheitliche, allgemein anerkannte Begriffsbestimmung hat sich im öffentlichen Recht bislang noch nicht herausgebildet. Die Staatspraxis behilft sich im wesentlichen mit der Anwendung des Gruppierungsplans, der freilich bloße Verwaltungsvorschrift ist und damit der rechtlichen Verbindlichkeit entbehrt"<sup>12</sup>.

Wesentliche Kennzeichen einer Investition im öffentlichen Bereich sind die Langlebigkeit eines Gegenstands im technischen Sinne und die Ausgabenhöhe (Wertgrenze). Wie sich der Sachkapitaleinsatz verzinst, ob und wie stark damit im einzelnen das Wachstum des Produktionspotentials gefördert wird, spielt für die Erfassung einer Ausgabe als Investition keine Rolle. Während bei privaten Investitionen der Wettbewerb bewirkt, daß die Projekte mit der größten erwarteten Rentabilität durchgeführt werden, gibt es bei öffentlichen Investitionsentscheidungen auch keine Norm, die sicherstellt, daß die Projekte in gesamtwirtschaftlicher Sicht zumindest ihre realen Zinskosten erbringen. Ferner fehlt beispielsweise eine Regel, daß den erwarteten Zinszahlungen und fälligen Tilgungen eine bestimmte, durch die Investition bewirkte Zunahme der öffentlichen Einnahmen (Steuern, Gebühren) entsprechen muß<sup>13</sup>. Zwar sieht § 6(2) Haushaltsgrundsatzgesetz vor, daß Nutzen-Kosten-Untersuchungen durchgeführt werden sollen, wenn es um Projekte mit "erheblicher finanzieller Bedeutung" geht. Allerdings ist nicht näher präzisiert, wann dieses Kriterium erfüllt ist.

Unter öffentlichen Investitionen werden (in der Abgrenzung der investiven Ausgaben) auch Zuschüsse einzelner Gebietskörperschaften zur Kapitalbildung anderer staatlicher Sektoren oder des Unternehmenssektors erfaßt. Diese Mittelzuweisungen, auf die im folgenden nicht näher eingegangen wird, mögen zwar Investitionscharakter haben. Wichtig ist aber auch, daß sie die Kosten-Ertragsrelationen künstlich aufbessern und für die Empfänger den Zwang vermindern, sich bei Art und Umfang einer Investitionsentscheidung an der unverfälschten Ertragsrate zu orientieren. Damit können die Investitionszuschüsse einer effizienten Ressourcenverwendung abträglich sein.

Den Statistiken für den öffentlichen Sektor liegt offenbar die Annahme zugrunde, Ausgaben für Bauten und langlebige Gegenstände würden Erträge oder Nutzen in der Zukunft stiften, während die Wirkungen laufender Ausgaben auf die Rechnungsperiode begrenzt blieben. Ökonomisch ist es aber nicht immer berechtigt, öffentliche Investitionen in diesem Sinne als wertvoller für das Wachstum einzustufen als staatliche Konsumausgaben. Beispielsweise können von den Leistungen eines Lehrers, Forschers oder Arztes positivere Dauerwirkungen auf den Produktionsprozeß ausgehen als etwa von Ausgaben für den Bau eines Finanzamts, einer Sozial- oder einer Regulierungsbehörde, also von Ausgaben, die Investitionen im

<sup>10</sup> Näheres ebenda sowie bei Barbara Toillie, *Öffentliche Investitionen*. Berlin 1980, S. 18 ff.

<sup>11</sup> Vgl. Günter Kopsch, "Der Staat in den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen 1960 bis 1982". *Wirtschaft und Statistik*, H. 10, Stuttgart 1983, S. 751. Als Bruttoinvestitionen im Aufgabenbereich Verteidigung werden in der VGR Bestandsänderungen von Gütern verbucht, die ausdrücklich der Vorratshaltung dienen (z.B. Rohöl).

<sup>12</sup> Schriftenreihe des BMF, H. 29, Bonn 1980, a.a.O., S. 28.

<sup>13</sup> Ebenda, S. 43.

Sinne der Statistik sind. Dies bedeutet, daß die makroökonomisch pauschale Einordnung öffentlicher Ausgaben als "investiv" oder "nicht-investiv" wenig sinnvoll ist<sup>14</sup>. Vielmehr ist die konkrete (mikro-ökonomische) Verwendung für die volkswirtschaftlichen Erträge der Ausgaben entscheidend. Wenn etwa Geld für die Anstellung von Lehrern oder neue Schulgebäude ausgegeben wird, so sagt dies für sich nichts darüber aus, ob der Ertrag die Ressourcenkosten ökonomisch rechtfertigt. So richtig es ist, daß die investiven öffentlichen Ausgaben der Statistik a priori keine Bevorzugung gegenüber anderen Ausgaben verdienen<sup>15</sup>, so zweifelhaft ist der Umkehrschluß, daß jede öffentliche Ausgabe eine Investition ist. Ein Werturteil im Sinne einer nicht näher konkretisierten Nützlichkeit mündet in eine "Definition, die nichts ausschließt, keine Unterscheidung mehr zuläßt, sich selbst ad absurdum führt"<sup>16</sup>. Auch kommt es auf die Nützlichkeit von Staatsausgaben gar nicht an, sondern auf den Nettovorteil im Vergleich zu anderen Verwendungsmöglichkeiten, die damit konkurrieren. Jede Mark, die der Staat ausgibt, schränkt private Investitionen oder privaten Konsum entsprechend ein, so daß der entgangene Nutzen bei einem Urteil über die volkswirtschaftliche Zweckmäßigkeit der Staatstätigkeit einbezogen werden muß und nicht nur der direkte Nutzen aufgrund einer partialanalytischen Sicht. Da staatliche Aktivitäten somit nur unter Einbeziehung alternativer privater Aktivitäten ökonomisch sinnvoll beurteilt werden können, stellt sich die grundsätzliche Frage, was überhaupt für das Tätigwerden des Staates spricht und in welchen Fällen es angeraten erscheint.

### Zur Rolle des Staates in der Wirtschaft

In einem marktwirtschaftlichen System sind staatliche Eingriffe in die Wirtschaft nur dort geboten, wo ein sonst zu erwartendes Marktversagen korrigiert werden kann. Marktversagen bedeutet, daß Private gesamtwirtschaftlich wünschenswerte Güter nicht im richtigen Ausmaß oder gar nicht anbieten (können). Staatliche Aktivität ist somit zum einen dort angezeigt, wo die Erzeugung privater Güter von negativen externen Effekten begleitet wird, also die Schäden einer Produktion ihre Nutzen übersteigen, oder wo zu wenig produziert wird, weil die Vorteile größerer Produktion nicht dem Produzenten, sondern Dritten zugute kommen. Solche externen Effekte können verhindert werden, indem der Staat Eigentumsrechte schafft und für deren Durchsetzung sorgt. Durch fehlende Eigentumsrechte verursachtes Marktversagen beruht letztlich auf Lücken in der Rechtsordnung, für die nicht der Markt, sondern der Gesetzgeber verantwortlich ist.

Staatsaktivität ist zum anderen ökonomisch sinnvoll, wenn keine Rivalität beim Konsum von Gütern vorliegt (öffentliche Güter) und solche Güter privat nicht angeboten werden, weil es technisch nicht möglich ist, kostendeckende Preise durchzusetzen, insbesondere weil Trittbrettfahrer nicht vom Konsum eines Gutes ausgeschlossen werden können. Wichtig ist, daß mangelnde Rivalität beim Konsum eines Gutes nicht ausreicht, um ein staatliches Angebot zu begründen. Entscheidend ist vielmehr, ob private Produktion unrentabel ist, weil Konsumenten nicht zur Zahlung herangezogen werden können. Es lassen sich aber heute kaum Beispiele dafür finden, daß es technisch nicht möglich wäre, Zahlungsunwillige

<sup>14</sup> "Eine solche Bewertung, die primär an der begrifflichen Semantik anknüpft und quasi ex definitione erfolgt, vermag wissenschaftlichen Ansprüchen zweifellos nicht zu genügen, denn selbst eine konsistente und exakte formale Klassifikation kann eine ökonomische Wirkungsanalyse noch nicht ersetzen" (Eberhard Wille, "Zum Verhältnis von investiven und konsumtiven öffentlichen Ausgaben". Ordo-Jahrbuch, Vol. 35, Stuttgart 1984, S. 341-349).

<sup>15</sup> Derselbe, a.a.O., S. 347.

<sup>16</sup> Barbara Toillie, a.a.O., S. 134.

am Konsum zu hindern – Ausnahmen sind sicherlich die Bereiche der inneren und äußeren Sicherheit. Allerdings fehlen zuweilen die rechtlichen Grundlagen. Wo es diese gibt, werden öffentliche Güter auch privat angeboten. Ein Beispiel sind Gemeinschaftsantennen für den Rundfunk- oder Fernsehempfang. Überwiegend zeigt sich, daß öffentliche Güter nicht durch den Staat angeboten werden müßten, wenn nur der entsprechende Rechtsrahmen geschaffen würde (und die Subventionierung öffentlicher Anbieter durch den Staat unterbliebe oder den Privaten die gleichen Möglichkeiten eröffnet würden; z.B. können die öffentlichen Produzenten von Rundfunk und Fernsehen auf Gebühren zurückgreifen, die privaten dagegen nicht).

Würde sich die Aktivität des Staates ausschließlich auf solche öffentlichen Güter beziehen, die nur er anbieten kann<sup>17</sup>, so wären alle öffentlichen Ausgaben in dem Sinne Investitionen, daß sie das Wachstum des Produktionspotentials fördern. Tatsächlich geht der Staat weit über die Wahrnehmung der Aufgaben hinaus, die ihm nach der Theorie des Marktversagens zugeordnet werden können. Im folgenden wird deshalb überprüft, was die Statistik im einzelnen als Bruttoinvestitionen der Gebietskörperschaften ausweist und wie diese Aktivitäten zu beurteilen sind, wenn die Kriterien der Theorie des Marktversagens zugrunde gelegt werden.

### Strukturelle Entwicklung der Bruttoinvestitionen der Gebietskörperschaften

Das Statistische Bundesamt stellt bei der Gliederung der Staatsausgaben nach Aufgabenbereichen darauf ab, ob die Nutzen der Allgemeinheit, den Haushalten oder den Unternehmen zugerechnet werden können. Es wird unterschieden zwischen

- "Ausgaben, die dem Gemeinwesen als Ganzes zugute kommen", die sich also weder den Haushalten noch den Unternehmen zuordnen lassen (Ausgaben für allgemeine Staatszwecke): für allgemeine Verwaltung, Verteidigung sowie öffentliche Sicherheit und Ordnung,
- "Ausgaben, die unmittelbar zugunsten privater Haushalte aufgewendet werden" und die "überwiegend individuell zurechenbar" sind (u.a. für das Unterrichts- und Gesundheitswesen, für die soziale Sicherung, das Wohnungswesen sowie für Erholung und Kultur) und
- "Ausgaben, die aus der Verantwortlichkeit des Staates für das wirtschaftliche Geschehen resultieren"<sup>18</sup> (für Energiegewinnung und -versorgung, Land- und Forstwirtschaft, Fischerei, Verkehr und Nachrichtenübermittlung sowie sonstige Wirtschaftsförderung, -ordnung und -aufsicht).

<sup>17</sup> Mitunter wird postuliert, der Staat solle auch dort tätig werden, wo ein Anbieter die insgesamt nachgefragte Menge kostengünstiger produzieren könne als mehrere Marktteilnehmer. Ein natürlicher (Privat-)Monopolist würde nämlich – so wird argumentiert – seine Größen- und Verbundvorteile ausnutzen und überhöhte Preise bei künstlich verknüpften Mengen fordern. Es ist aber fraglich, ob diese Argumentation für einen der Bereiche, in die der Staat gegenwärtig eingreift, zutreffend ist und damit den Staatseingriff rechtfertigen kann. Liegt tatsächlich ein natürliches Monopol vor, so setzt es sich bei Wettbewerb ohnehin durch und bedarf keines Staatseingriffes. Die Abschaffung der gesetzlichen Existenzgarantie ist sogar der einzige Weg, herauszufinden, ob es sich bei staatlichen Alleinproduzenten um natürliche Monopolisten handelt. Außerdem ist die Sorge, daß Private eine natürliche Monopolposition mißbrauchen würden, unbegründet. Wenn Märkte offen sind, dann werden sie durch potentielle Konkurrenz diszipliniert. Wettbewerb ist ein dynamisches Entdeckungsverfahren und kein statisches Prinzip. Zum Konzept der "contestable markets" vgl. William J. Baumol, "Contestable Markets: An Uprising in the Theory of Industry Structure". *The American Economic Review*, Vol. 72, Menasha-Wisconsin 1982, S. 1-5.

<sup>18</sup> Statistisches Bundesamt, Ausgaben des Staates nach Aufgabenbereichen in den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen 1970 bis 1978, Fachserie 18: Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen, Reihe S.4, Stuttgart 1981, S. 11.

Tabelle 2 – Struktur der Bruttoinvestitionen der Gebietskörperschaften in der Bundesrepublik Deutschland 1970–1984

Aufgabenbereich	Bund				Länder				Gemeinden				Gebietskörperschaften insgesamt			
	1970	1975	1980	1984	1970	1975	1980	1984	1970	1975	1980	1984	1970	1975	1980	1984
Bruttoinvestitionen insgesamt (Mrd. DM) ...	5,21	6,59	7,35	6,08	6,34	7,81	9,32	8,74	19,47	25,27	36,10	25,75	31,02	39,67	52,77	40,57
	in vH der gesamten Bruttoinvestitionen der Gebietskörperschaften															
Allgemeine Staatszwecke	1,7	1,8	1,8	2,6	1,8	2,7	3,2	3,5	2,1	2,8	4,1	4,9	5,6	7,3	9,1	11,0
Allgemeine staatliche Verwaltung .....	0,7	0,7	0,9	1,4	0,7	0,8	1,0	1,3	1,4	1,6	2,4	3,0	2,8	3,1	4,3	5,7
Verteidigung .....	0,7	0,6	0,6	0,7	-	-	-	-	-	-	-	-	0,7	0,6	0,6	0,7
Öffentliche Sicherheit und Ordnung .....	0,3	0,5	0,3	0,5	1,1	1,9	2,2	2,2	0,7	1,2	1,7	1,9	2,1	3,6	4,2	4,6
Haushaltssektor .....	-	0,1	0,1	-	13,0	12,3	9,1	12,1	37,1	43,2	44,4	40,2	50,1	55,6	53,6	52,3
Unterrichtswesen .....	-	-	-	-	9,0	7,9	4,3	4,8	15,0	17,4	12,4	8,6	24,0	25,3	16,7	13,4
Gesundheitswesen .....	-	-	-	-	2,3	2,4	2,8	4,3	3,8	4,2	4,5	5,9	6,1	6,6	7,3	10,2
Soziale Sicherung .....	-	-	-	-	0,2	0,4	0,2	0,4	0,9	1,1	1,2	1,3	1,1	1,5	1,4	1,7
Wohnungswesen <sup>1</sup> .....	-	-	-	-	0,9	0,9	0,9	1,3	13,8	14,8	20,2	19,2	14,7	15,7	21,1	20,5
Erholung und Kultur ....	-	0,1	0,1	-	0,6	0,7	0,9	1,3	3,6	5,7	6,1	5,2	4,2	6,5	7,1	6,5
Unternehmenssektor .....	15,2	14,6	11,9	12,2	5,5	4,8	5,3	6,1	23,6	17,7	20,1	18,4	44,3	37,1	37,3	36,7
Energiegewinnung und -versorgung .....	0,7	1,6	0,9	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0,7	1,6	0,9	-
Land- und Forstwirtschaft <sup>2</sup> .....	-	-	-	-	-	-	0,2	0,1	0,8	0,6	0,6	0,4	0,8	0,6	0,8	0,5
Verkehr u. Nachrichtenübermittlung .....	14,5	13,0	10,9	12,2	4,7	4,0	4,0	4,6	21,5	15,8	18,0	16,8	40,7	32,8	32,9	33,6
Sonstige Wirtschaftsförderung <sup>3</sup> .....	-	-	0,1	-	0,8	0,8	1,1	1,4	1,3	1,3	1,5	1,2	2,1	2,1	2,7	2,6
Bruttoinvestitionen insgesamt .....	16,9	16,5	13,8	14,8	20,3	19,8	17,6	21,7	62,8	63,7	68,6	63,5	100,0	100,0	100,0	100,0

<sup>1</sup> Einschließlich Stadt- und Landesplanung, Gemeinschaftsdienste. – <sup>2</sup> Einschließlich Fischerei. – <sup>3</sup> Einschließlich Wirtschaftsordnung und -aufsicht.

Quelle: Statistisches Bundesamt (September 1986), a.a.O., S. 116 ff. – Eigene Berechnungen.

Die sektorale Zuteilung der Ausgaben ist in bestimmten Fällen problematisch, weil eine gleichzeitige Nutzung sowohl durch Haushalte als auch Unternehmen möglich ist, etwa bei den Verkehrswegen.

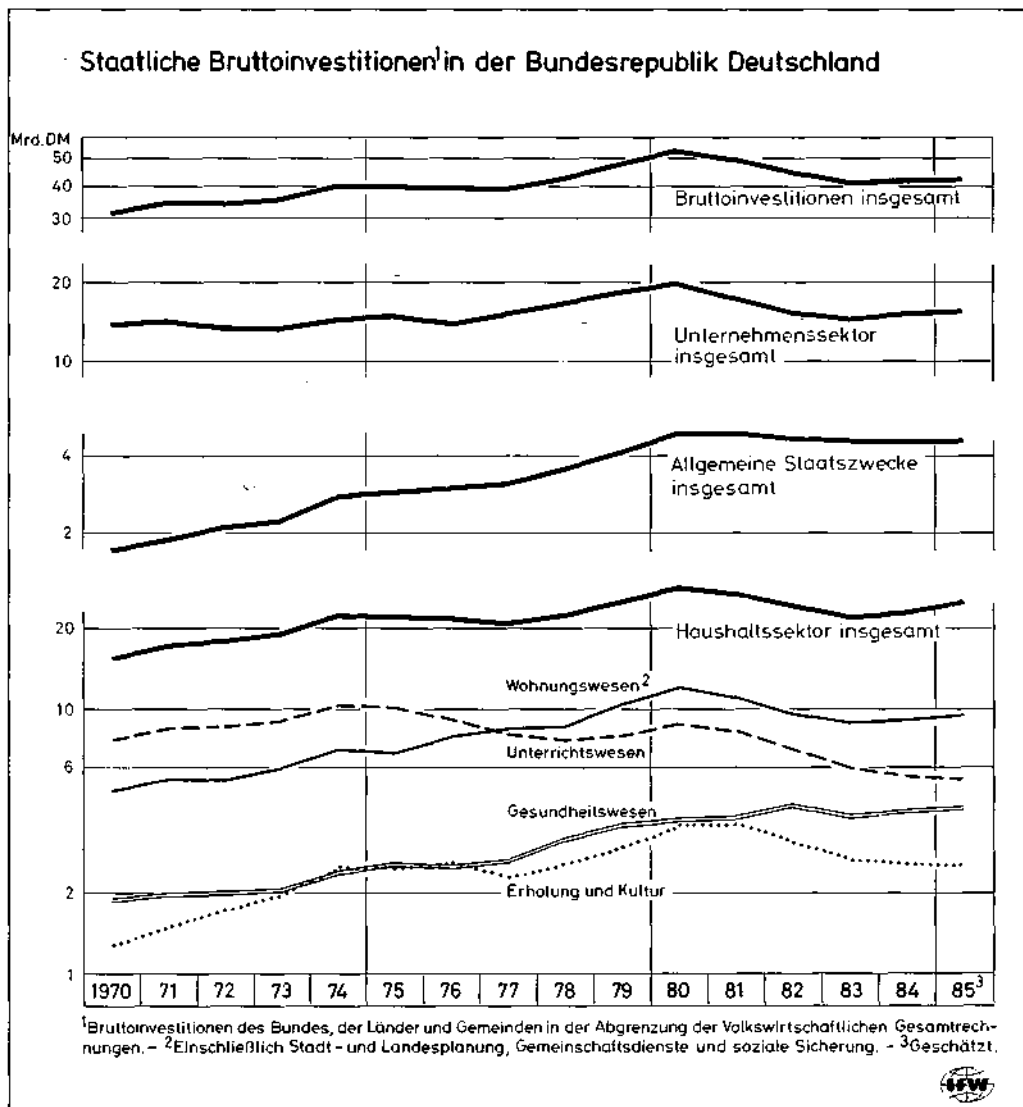
Aus Tabelle 2 über die Bruttoinvestitionen der Gebietskörperschaften geht hervor, daß 1984

- die unmittelbar den privaten Haushalten zugute kommenden Investitionsausgaben mit einem Anteil von über 50 vH das größte Gewicht haben;
- 36,7 vH der Bruttoinvestitionen den Unternehmen gelten, wobei allein 33,6 vH auf den Aufgabenbereich "Verkehr und Nachrichtenübermittlung" entfallen. Zu den Ausgaben für das Verkehrswesen zählen vor allem solche für den Bau neuer Straßen und für Wasserstraßen und Häfen<sup>19</sup>;

<sup>19</sup> Investitionszuschüsse an die Deutsche Bundesbahn werden als Vermögensübertragungen an Unternehmen verbucht.



Schaubild 1



- 11 vH der Bruttoinvestitionen sich weder unmittelbar den Haushalten noch den Unternehmen zuordnen lassen.

Für die Aufteilung der Bruttoinvestitionen nach Gebietskörperschaften ist kennzeichnend, daß 1984

- der Anteil der Gemeinden an den gesamten Bruttoinvestitionen der Gebietskörperschaften 63,5 vH betrug; dabei waren die Ausgaben für Wohnungswesen, Stadt- und Landesplanung sowie Gemeinschaftsdienste quantitativ am bedeutendsten, gefolgt von jenen für Verkehr und Nachrichtenübermittlung, für Unterrichtswesen, Gesundheitswesen, Erholung und Kultur sowie für allgemeine staatliche Verwaltung;

- die Länder fast 22 vH der Bruttoinvestitionen durchführten; die Schwerpunkte lagen in den Bereichen Unterrichtswesen, Verkehr und Nachrichtenübermittlung und im Gesundheitswesen;
- der Bundesanteil an den gesamten Bruttoinvestitionen bei rund 15 vH lag; bei den Ausgaben des Bundes handelte es sich vorwiegend um solche für Verkehr und Nachrichtenübermittlung.

Im Zeitraum 1970-1984 haben sich erhebliche strukturelle Verschiebungen bei den staatlichen Bruttoinvestitionen ergeben (Tabelle 2 und Schaubild 1):

- Der Anteil der Ausgaben für allgemeine Staatszwecke an den gesamten Bruttoinvestitionen erhöhte sich nahezu durchgehend von 5,6 vH (1970) auf 11,0 vH im Jahr 1984. An dieser Entwicklung hatten die Gemeinden einen überproportionalen Anteil.
- Die Bedeutung der Bruttoinvestitionen der Gebietskörperschaften mit unmittelbarer Leistungsabgabe für den Haushaltssektor nahm bis 1976 deutlich zu, danach ging ihr Anteil bis 1978 tendenziell zurück - vor allem weil die Ausgaben der Länder und Gemeinden für das Unterrichtswesen ab Mitte der siebziger Jahre eingeschränkt wurden. Auffällig ist außerdem, daß bis Anfang der achtziger Jahre die Bruttoinvestitionen für Wohnungswesen, Stadt- und Landesplanung und Gemeinschaftsdienste überdurchschnittlich schnell expandierten. Die Investitionen im Bereich Erholung und Kultur wurden bis 1981 zügig ausgeweitet, seitdem sind sie leicht rückläufig. Der Anteil der Bruttoinvestitionen für das Gesundheitswesen weist ab 1978 eine steigende Tendenz auf.
- Die Investitionen, denen ein unmittelbarer Nutzen für den Unternehmenssektor zugerechnet wird, verloren zunächst deutlich an Gewicht (1970: 44,3 vH; 1975: 37,1 vH); danach folgte - bis 1978 - eine gegenläufige Tendenz. Im Untersuchungszeitraum schwankten die Anteile von Bund, Ländern und Gemeinden; trendartige Verschiebungen zwischen den drei föderativen Ebenen sind dabei nicht zu erkennen.

### **Einsparmöglichkeiten auch bei den staatlichen Investitionen**

Die öffentlichen Investitionen zugunsten des Unternehmenssektors betreffen zu rund neun Zehntel Ausgaben für den Bereich Verkehr und Nachrichtenübermittlung. Er wird seit jeher als ein klassisches Betätigungsfeld des Staates angesehen, weil durch den Aufbau eines Verkehrs- und Nachrichtenübermittlungsnetzes ein öffentliches Gut bereitgestellt wird. Staatsinvestitionen in diesem Bereich dürfen tendenziell das gesamtwirtschaftliche Produktionspotential erhöhen. Freilich fragt sich, ob der Staat auch künftig eine Schrittmacher- oder Vorreiterrolle einnehmen muß, damit die Wirtschaft expandieren kann. Dies trifft insbesondere für die konventionelle Verkehrs- und Kommunikationsinfrastruktur zu, die in der Bundesrepublik Deutschland weitgehend ausgebaut ist. Nähmen die Investitionen in diesem Bereich weiter zu, dann müßte mit vermutlich stark abnehmender volkswirtschaftlicher Rendite gerechnet werden. Dies besagt nicht, daß es nicht noch Engpässe in den genannten Bereichen gibt: Auf diese sollten die Investitionen künftig konzentriert werden. Ferner muß bedacht werden, daß sich in einer Volkswirtschaft, in der der Dienstleistungssektor expandiert, auch der Bedarf an Infrastrukturnetzen ändert<sup>20</sup>. Eine überdurchschnitt-

<sup>20</sup> "Es gibt Gründe für die Annahme, daß Kanäle und Tunnel, Straßen und Hafenanlagen im Zweifel eher zu den alten als neuen Verkehrsbedürfnissen und Kommunikationstechnologien passen. Zudem muß auch bei öffentlichen Infrastruktur-Investitionen angesichts der Kapitalknappheit... die soziale Grenzproduktivität mit spitzem Bleistift kalkuliert werden; hierbei darf eine hohe Einkommenselastizität der Nachfrage nicht in Zweifel stehen" (Herbert Giersch, Perspektiven der Weltwirtschaft. Institut für Weltwirtschaft, Kieler Arbeitspapiere, 212, Oktober 1984, S. 25).

lich hohe Einkommenselastizität der Nachfrage dürfte bei zusätzlichen Einrichtungen für die neuen Informations- und Telekommunikationstechnologien bestehen. Nach neueren Untersuchungen<sup>21</sup> spricht aber kaum etwas für die Annahme, daß es sich hierbei um einen staatlichen Kompetenzbereich handelt.

Positive Erträge können grundsätzlich bei den Bildungsausgaben vermutet werden, die dem Zweck dienen, den Bestand an Humankapital zu erhöhen. Für die nächsten Jahre sind verstärkte Investitionen in das (staatliche) Bildungswesen aber schon deshalb nicht erforderlich, weil die Schülerzahlen und im weiteren Verlauf auch die Studentenzahlen rückläufig sein werden. Vor allem aber gibt es keinen ökonomisch zwingenden Grund für die staatliche Produktion von Bildungsleistungen. Zwar mag die Ausbildung in vielfacher Hinsicht Merkmale öffentlicher Güter aufweisen. Weil aber ein Ausschluß über Preise möglich ist, können Ausbildungsleistungen auch durch Private im Wettbewerb angeboten werden. Vermutlich haben sowohl meritorische als auch verteilungspolitische Argumente eine staatliche Zuständigkeit begründet. Doch ist staatliche Produktion nicht zwingend. Beispielsweise könnten öffentlich finanzierte Gutscheine<sup>22</sup> ausgegeben werden, wenn die Bildung gefördert werden soll. Ob die Gutscheine für den Besuch privater oder öffentlicher Einrichtungen genutzt werden, könnte dem Bildungswilligen bzw. den Erziehungsberechtigten überlassen bleiben. Sichergestellt sein müßte, daß die staatlichen Einrichtungen nicht noch zusätzlich Subventionen enthalten, weil sie sonst private Anbieter vom Markt verdrängen könnten.

Auch für Investitionen im Bereich Gesundheitswesen ist ein positiver Ertrag zu vermuten. Sie dienen - neben der Erhöhung der Lebensqualität - dem Zweck, krankheitsbedingten Minderungen der Leistungsfähigkeit vorzubeugen oder diese zu beheben. Doch können Gesundheitsleistungen grundsätzlich marktmäßig bereitgestellt werden. Weil Rivalität im Konsum besteht, handelt es sich um reine Privatgüter. Wahrscheinlich gründet die halbstaatliche Organisation mit Quasi-Zwangsmitgliedschaft, wie sie für das Gesundheitswesen charakteristisch ist, vorwiegend auf verteilungspolitischen Absichten, also auf einer bewußten Abkehr von Versicherungsgrundsätzen und Äquivalenzregeln. Weil die Inanspruchnahme der Leistungen gegenwärtig vermeintlich kostenlos ist, kommt es zu überhöhter Nachfrage und damit zu einer Verschwendung volkswirtschaftlicher Ressourcen. Aus diesem Grunde sollte nach Möglichkeiten gesucht werden, vermehrt Marktelemente in das Gesundheitswesen einzufügen (z.B. Selbstbeteiligung bei der Inanspruchnahme von Leistungen, Privatisierung von Krankenhäusern). Wie auch sonst könnte den Verteilungsgesichtspunkten durch ein integriertes Steuer- und Transfersystem Rechnung getragen werden.

Zu den staatlichen Investitionen, die Nutzen für die Haushalte abgeben, gehören weiterhin jene für soziale Sicherheit, Wohnungswesen, Stadt- und Landesplanung und Gemeinschaftsdienste. Die Ausgaben dafür fallen hauptsächlich auf der Ebene der Gemeinden an. Ihr Anteil an den gesamten kommunalen Bruttoinvestitionen betrug 1984 knapp ein Drittel. Zu den Investitionen für Gemeinschaftsdienste zählen Sachvermögenszugänge für die Aufgabenbereiche "Straßenbeleuchtung, Abwasserbeseitigung (Abwasserableitung, Abwasserreinigung, Bedürfnisanstalten), Abfallbeseitigung (Müllabfuhr, Müllbehandlung, Schuttabladepplätze, Tierkörperbeseitigung), Straßenreinigung, Schlacht- und Viehhöfe, Sonstiges

---

<sup>21</sup> Vgl. Axel Busch, „Die Gebührenpolitik der deutschen Bundespost im Telekommunikationssektor auf dem Prüfstand“. Die Weltwirtschaft, 1986, H. 1, S. 106-120 sowie Rüdiger Soltwedel et al., Deregulierungspotentiale in der Bundesrepublik, Kieler Studien, 202, Tübingen 1986.

<sup>22</sup> Vgl. Milton Friedman, Kapitalismus und Freiheit. München 1976, S. 120 ff.

(Lebensmittelmärkte, Fischmärkte, Jahrmärkte, Bestattungswesen, Leihanstalten, Anschlagwesen, Dorfgemeinschaftshäuser, Mehrzweckanlagen, Fuhrpark, Bauhöfe der Gemeinden)<sup>23</sup>. Der größte Teil dieser Aufgaben könnte ohne weiteres Privaten übertragen werden<sup>24</sup>; staatliche Ausgaben – ob konsumtive oder investive – sind nicht erforderlich.

Die Investitionen für Erholung und Kultur werden ebenfalls hauptsächlich auf Gemeindeebene getätigt. Zwar mögen sogenannte "Wohnumfeldinvestitionen"<sup>25</sup> wie Schwimmbäder, Springbrunnen, Spielplätze, Theater, Museen oder Stadtbibliotheken politisch wünschenswert und auch gesamtwirtschaftlich nützlich sein; aber aus der Theorie des Marktversagens folgt kein stichhaltiger Grund für das staatliche Angebot. Sicherlich ist – etwa bei Schwimmbädern oder Theatern – innerhalb der Kapazitätsgrenzen eine gemeinsame Nutzung ohne Konsumrivalität möglich, doch läßt sich ein Ausschluß über Preise praktizieren. Ein allokatives Problem im Sinne einer Unterversorgung ergibt sich deshalb nicht. Wo ein solcher Anschein der Unterversorgung entsteht, ist dies zumeist die Folge der staatlichen Initiative: Wenn den Nachfragern aus meritorischen Gründen künstlich verbilligte Preise oder gar Nulltarife gewährt werden, dann ist die Nachfrage in der Regel höher als bei unverfälschter Preisbildung. Es ist dann volkswirtschaftlich schädlich, die Kapazitäten der künstlich überzogenen Nachfrage anzupassen. Mitunter kommt es sogar zu sichtbaren Angebotsüberhängen<sup>26</sup>.

Als dritte Kategorie bleiben jene Bruttoinvestitionen zu erörtern, die allgemeinen Staatszwecken dienen und die in der Vergangenheit relativ stark ausgeweitet wurden. Allgemeine Staatsleistungen wären dann als investiv im ökonomischen Sinne zu werten, wenn sie bewirken würden, daß externe Effekte durch freiwillige private Vereinbarungen internalisiert werden können. Das öffentliche (Investitions-)Gut würde sich also in der Rechtsschaffung, Rechtssicherheit, Normentransparenz und Normenakzeptanz manifestieren. Die in der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung erfaßten Bruttoinvestitionen der Gebietskörperschaften für allgemeine Staatszwecke betreffen aber keineswegs nur solche, die diesem Kriterium genügen und daher Ausdruck einer effizienten Erfüllung der Staatsaufgaben sind. Vielmehr fallen Ausgaben an, weil der Staat Aufgaben, die ihm zwingend zugeordnet werden müssen, in ökonomisch unangemessener Weise erfüllt. Ein Beispiel ist der Umweltschutz,

---

<sup>23</sup> Statistisches Bundesamt, Fachserie 14: Finanzen und Steuern, Reihe 3.1: Rechnungsergebnisse des öffentlichen Gesamthaushalts 1983. Stuttgart, September 1985, S. 47 f. Auch fragt sich in diesem Zusammenhang, ob staatliche Produktionsleistungen, die die Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung beim Unternehmenssektor erfaßt, dem Kriterium der Kostenminimalität genügen, da bürokratische Systembedingungen (u.a. die unbewegliche Vorgabe von Sach- und Personaletats, das öffentliche Dienstrecht oder die staatlichen Defizitdeckungsgarantien) flexiblen, ressourcenschonendem und innovativem Handeln eher abträglich sind. Vgl. Astrid Rosenschon, Verschwendung in Staat und Markt. Göttingen 1980.

<sup>24</sup> Vgl. Emanuel Steve Savas, Privatizing the Public Sector. How to Shrink Government, Manhattan Institute for Policy Research, Chatham House Publication 1982c, Chatham, N.J., 1982.

<sup>25</sup> Dieser Begriff fällt recht oft in der regionalpolitischen Debatte, wenn es um die Attraktivität von Standorten geht, die nicht nur für die Industrieansiedlung, sondern auch für den Tourismus eine wichtige Rolle spielen würden. Gesamtwirtschaftlich betrachtet handelt es sich aber bei derartigen Ausgaben (oder besser: Unterschieden bei diesen Ausgaben) um Determinanten für Wanderungen von Produktionsfaktoren und nicht für Zuwächse des volkswirtschaftlichen Produktionspotentials.

<sup>26</sup> Beispielsweise nahm die Zahl der Plätze in öffentlichen Theatern laufend zu, obgleich die Besucherzahl rückläufig war (vgl. Statistisches Bundesamt, Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland. Stuttgart, lfd. Jgg.). Die durchschnittliche Kapazitätsauslastung ist trotz steigender Zuschüsse in vH der Gesamtausgaben (der Zuschußanteil betrug in der Spielsaison 1984/85 rund 84 vH) durchgängig gesunken: von 48,8 vH (1963/64) auf 28 vH (1984/85).

den der Staat mit hohem Kostenaufwand durch direkte Kontrollen und Auflagen in jedem Einzelfall wahrzunehmen versucht. Hier bietet sich die Schaffung von Eigentumsrechten als effizienter und für den Staat weniger ausgabenträchtiger Weg an<sup>27</sup>. Ähnlich verhält es sich mit Normen, Regulierungen und Gesetzen in vielen anderen Bereichen, deren Durchsetzung einen hohen staatlichen Verwaltungsaufwand erfordert, der Entwicklung der Wirtschaft aber eher abträglich ist<sup>28</sup>.

Die Untersuchung der öffentlichen Investitionen nach Aufgabenbereichen hat gezeigt, daß die Infrastrukturausstattung in vielen Bereichen ein recht hohes Niveau erreicht hat; zusätzliche öffentliche Investitionen würden vermutlich eine geringe volkswirtschaftliche Rendite erbringen. Nicht mehr, sondern weniger staatliche Investitionen sind demnach angebracht<sup>29</sup>.

Für andere Aufgabenbereiche, in denen vor allem die Länder oder die Gemeinden investieren (Ausbildung, Gesundheitswesen, Erholung, Kultur, Wohnungswesen und Gemeinschaftsdienste), hat sich erwiesen, daß staatliche Eingriffe überhaupt nicht erforderlich sind, weil es nämlich keine Anzeichen für Marktversagen gibt. In diesen Bereichen sind nicht mehr staatliche Investitionen oder andere Ausgaben erforderlich; vielmehr sollten sich insbesondere die Gemeinden aus diesen Aufgabenbereichen zurückziehen und das Feld privaten Anbietern überlassen, die in der Regel billiger produzieren.

Entschieden sich der Bund, die Länder und die Gemeinden für eine Politik der Ausgabenkürzung und käme es zu verstärkten Privatisierungsbemühungen, dann könnte die Steuerbelastung deutlich gesenkt werden, ohne daß die Defizite der öffentlichen Haushalte auch nur vorübergehend zunehmen müßten. Durch eine solche Senkung der Einkommen- und Körperschaftsteuersätze würde die Leistungs- und Investitionsbereitschaft gestärkt; das Produktionspotential und damit die Chancen auf höhere Realeinkommen in der Zukunft könnten auf diese Weise vermutlich mehr erhöht werden, als dies durch zusätzliche staatliche Investitionen in den meisten Fällen wohl bewirkt werden kann.

---

<sup>27</sup> Vgl. Klaus-Werner Scharz, "Neue Wege im Umweltschutz". In: Herbert Giersch (Hrsg.), *Wie es zu schaffen ist, Agenda für die deutsche Wirtschaftspolitik*. Stuttgart 1983, S. 232-253.

<sup>28</sup> Vgl. Hugo Dicke und Hans Hartung, *Externe Kosten von Rechtsvorschriften. Möglichkeiten und Grenzen der ökonomischen Gesetzesanalyse*. Kieler Studien, 199, Tübingen 1986.

<sup>29</sup> Auch das BMF teilt die Ansicht, "daß in einer Reihe von traditionellen Bereichen der Bedarf an staatlichen Komplementärinvestitionen an eine gewisse Grenze gestoßen ist" (Schriftenreihe des BMF, H. 36, Bonn 1985, a.a.O., S. 27).