

Zur Diskussion gestellt

Infrastrukturen: Weniger Staat ist mehr



Prof. Dr. Stefan Kooths ist Direktor der Forschungsgruppe Konjunktur und Wachstum am Kiel Institut für Weltwirtschaft.
Foto: © Kiel Institut, Michael Stefan

Die Staatsausgaben haben – relativ zur Wirtschaftsleistung – im vergangenen Jahr die 50-Prozentmarke überschritten. Das ist noch nicht das Ende der Fahnenstange. Dem jüngsten Frühjahrgutachten der Gemeinschaftsdiagnose zufolge geht es im laufenden und im kommenden Jahr mit 52 bzw. 52,5% weiter aufwärts (Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose 2026).¹ Hierbei halten die Staatseinnahmen mit der Ausgabendynamik nicht Schritt, weshalb die Haushaltsdefizite in beiden Jahren kräftig anschwellen. Das bedeutet aber nur einen Aufschub; auf die Dauer würde ein derart massives Ausweichen in die Verschuldung die Staatsfinanzen destabilisieren.

Spielräume für geringere Abgaben schaffen

Das derzeitige Ausgabengebaren des Staates erfordert daher in absehbarer Zeit auch verstärkte Einnahmen in Form höherer Abgaben. Weil höhere Abgaben – als Steuern oder als Sozialversicherungsbeiträge – typischerweise bei Markttransaktionen ansetzen, wird damit für die betrof-

fenen Güter der Steuerkeil zwischen Brutto- und Nettopreis breiter.² Während der Verkäufer nur den Nettopreis vereinnahmt, schaut der Käufer auf den Bruttopreis. Käufer und Verkäufer erhalten daher mit steigendem Steuerkeil immer weiter voneinander abweichende Preissignale. Im Ergebnis dünnt sich dadurch das Volumen der gegenseitig vorteilhaften Transaktionen aus, weil der Gesamtvorteil, den beide Marktseiten in Summe aus ihren Geschäften ziehen können, in immer mehr Fällen nicht mehr ausreicht, um mindestens die dabei entstehende Steuerlast zu tragen. Was auf Einzelmärkten als Excess burden-Problem bekannt ist, äußert sich über die staatliche Abgabenquote als dämpfender Effekt auf die gesamtwirtschaftliche Aktivität. Dies schmälert wiederum die Staatseinnahmen, so dass mit dem Drehen an der Abgabenschraube eine Abwärtsspirale droht.

Um die steuerähnliche Abgabenlast – nur um die geht es hier – nachhaltig senken zu können, muss sich der Staat auf der Ausgabenseite die entsprechenden Spielräume verschaffen. Hierzu braucht es eine systematische Aufgaben- und Bereitstellungskritik der bislang im Staatssektor erbrachten Leistungen. Als Kernkriterium für einen solchen ordnungspolitischen Prüfstand bietet sich das in der Finanzwissenschaft etablierte Merkmal der „Exkludierbarkeit“ an (Grossekettler 1991). Dieses grenzt Güter danach ab, ob sich Nutzer und Zahler mit privatrechtlichen Mitteln zu vertretbaren Transaktionskosten zur Deckung bringen lassen. Wo dies nicht der Fall ist, braucht es weiterhin eine steuerfinanzierte Bereitstellung, weil die Produktion der entsprechenden Güter andernfalls – trotz grundsätzlich bestehender Zahlungsbereitschaft seitens der Nutzer – an der Trittfahrerproblematik scheitern würde. Prominentestes Beispiel ist hierfür die äußere Sicherheit.

¹ In der nach fiskalischen Kriterien bestimmten Staatsausgabenquote bleiben die im Staatskonsum enthaltenen Abschreibungen auf den öffentlichen Kapitalstock außen vor (Boysen-Hogrefe 2026). Würden sie hinzu gerechnet, fielen die Staatsquote (ausgaben- wie einnahmenseitig) derzeit um fast drei Prozentpunkte höher aus.

² In dem Maße, wie Sozialbeiträge aus Sicht der ökonomischen Akteure Steuercharakter haben, weil den mit dem Einkommen zunehmenden Beiträgen kein steigender Versicherungswert gegenübersteht, ist die Unterscheidung zwischen Steuern und SV-Beiträgen mit Blick auf Preisverzerrungen belanglos. Dies gilt insbesondere für den Bereich der gesetzlichen Gesundheits- und der sozialen Pflegeversicherung, bei bestimmten Einkommens- und Beschäftigungsverhältnissen aber auch für die Arbeitslosen- und Rentenversicherung.

Nutzer- statt Steuerfinanzierung

Wo hingegen eine entsprechende Exkludierbarkeit gegeben ist, können die betreffenden Güter außerhalb der öffentlichen Haushalte in eigenständigen Zweckgesellschaften (oder im Zuge von Privatisierungen über gewöhnliche Unternehmen) bereitgestellt und über Nutzerentgelte finanziert werden. Dies betrifft weite Bereiche der Verkehrsinfrastrukturen (Maut-Systeme)³ ebenso wie die Hochschulbildung (Studienentgelte) oder die Gesundheitsversorgung (Prämienmodelle). Auch wenn hierzu je nach Bereich flankierende Regulierungen erforderlich sein können, ersetzen diese bei den Nutzern ansetzenden Entgeltformen die bisherige Steuerfinanzierung und fügen sich dadurch als Preissignale in das übrige Marktgeschehen ein. Dies gilt unbeschadet der Tatsache, dass es sich bei vielen der in Rede stehenden Güter um Club-Güter handelt, bei denen innerhalb der Nutzergruppe keine Rivalität besteht. Ähnlich wie bei Software-Lizenzen oder einem Streaming-Abo reflektieren die jeweiligen Entgelte den Wert der Nutzungsoption unabhängig von der tatsächlichen Inanspruchnahme. Das ökonomische Optimalitätskalkül macht sich in solchen Fällen nicht am einzelnen Nutzungsakt fest (der bei Club-Gütern meist keine Grenzkosten verursacht),⁴ sondern an den Grenzkosten der Bereitstellungsmenge (z.B. Umfang und Qualität des Fernstraßensystems) im Abgleich mit den dafür unter allen Nutzern mobilisierbaren Zahlungsbereitschaften (Kooths 2025, S. 165-170).

Eine konsequente Nutzerfinanzierung impliziert, dass die Nutzerentgelte unmittelbar an die für die Bereitstellung zuständigen Organisationen fließen, die dadurch kapitalmarktfähig werden. Dies schließt zugleich Quersubventionen zwischen diesen Organisationen aus. So würde die Bereitstellung des Fernstraßensystems unabhängig von der Bereitstellung des Schienensystems erfolgen. Über die jeweils vereinnahmten Nutzerentgelt entstehen auf diese Weise geschlossene Finanzierungskreisläufe für jede Infrastruktur („Straße finanziert Straße“, „Schiene finanziert Schiene“). Für die Nutzer ist damit die Gewähr verbunden, dass die von ihnen geleisteten Entgelte tatsächlich dem Unterhalt bzw. dem Ausbau der jeweiligen Infrastruktur zugutekommen, was bei einer Steuerfinanzierung gerade nicht der Fall ist. Nutzerinteressen können sich über entsprechende Zahlungsbereitschaften somit unmittelbar

Geltung verschaffen und steuern so die Entwicklung der Infrastrukturen – auch mit Blick auf die Priorisierung einzelner Projekte. Letztlich wird dadurch dem für marktwirtschaftliche Systeme konstituierenden Prinzip der Konsumentenensouveränität auch bei Infrastrukturen mehr Geltung verschafft.

Die Entflechtung von öffentlichen Finanzen und der Bereitstellung von Infrastrukturen muss damit einhergehen, dass die privaten Kapitalgeber am Risiko der jeweiligen Investitionen beteiligt werden. Vom Staat abgesicherte Garantierenditen würden das Interesse der Investoren an einer zweckmäßigen Mittelverwendung verwässern und – ähnlich wie bei der Staatsverschuldung – ein Ruhekissen für Vermögende schaffen, wodurch die entsprechenden Vermögenspositionen dysfunktional würden. Die Kapitalkosten für Infrastrukturen nehmen dadurch nur vordergründig zu. Denn die von privaten Kapitalgebern kalkulierte Risikoprämie spiegelt die Einschätzung der tatsächlich bestehenden Investitionsrisiken wider. Diese Risiken bestehen auch bei staatlicher Bereitstellung, nur kann der Staat entsprechende Risikoprämien bei der Kreditaufnahme dadurch vermeiden, dass er das Investitionsrisiko auf alle künftigen Steuerzahler abwälzt.

Entlastung staatlicher Eingriffe von Mehrfachzielen

Speziell im Bereich der Verkehrsinfrastrukturen bestehen mitunter zusätzlich zur allgemeinen Bereitstellung regionalpolitische Zielsetzungen des Staates. Diese können weiterhin verfolgt werden, indem der Staat dort, wo die betreffende Infrastruktur kein auskömmliches Entgeltaufkommen erwarten lässt, über Subventionen ein entsprechendes Angebot einkauft. Dieses wäre mithin weiterhin aus Steuermitteln zu decken. Während sich der Großteil der Verkehrswege selbst trägt (und dementsprechend die Staatsquote senkt), würden die Ausnahmebereiche transparent ausgewiesen, was zugleich der demokratischen Willensbildung zugutekommt.

Der Übergang von der Steuer- zur Nutzerfinanzierung für bislang vom Staat bereitgestellte Club-Güter kann mit erheblichen Verteilungseffekten einhergehen. Denn der Vorteil der Nutzerentgelte – insbesondere mit Blick auf Arbeitsanreize – besteht ja gerade darin, dass sie – wie gewöhnliche Marktpreise – nicht einkommensabhängig erhoben werden. Dem ist beim Zuschnitt des Steuer-Transfer-Systems Rechnung zu tragen (etwa mit Blick auf die Berechnung von Freibeträgen bei der Einkommensteuer bzw. bei der Höhe des Grundsicherungsgeldes), da Leistungen, die bislang unentgeltlich in Anspruch genommen werden, nunmehr entgeltpflichtig werden. Dies ist indes kein Nachteil, sondern ein Vorteil der Nutzerfinanzierung. Denn die

³ Galten hierfür einst die Transaktionskosten als zu hoch, sind Road-Pricing-Modelle mit dem technischen Fortschritt mittlerweile sogar für die Nutzung der kommunalen Infrastrukturen ohne großen Aufwand möglich.

⁴ Wo abhängig von der Nutzung Grenzkosten auftreten (z.B. beim Befahren von Straßen mit schweren Lkw), werden diese entsprechend über Gebühren bepreist und nur der aus diesem Aufkommen nicht abgedeckte Teil der fixen Bereitstellungskosten über nutzungsunabhängige Beiträge finanziert.

Umverteilungswirkung, die bislang mit der Steuerfinanzierung einherging, ist hochgradig intransparent und wenig zielgenau. Steuerfinanzierte und damit aus Sicht der Nutzer unentgeltlich bereitgestellte Güter sind der stärkste Eingriff in das Preissystem. Das steht im Widerspruch zum sozialpolitischen Grundsatz, bei der Umverteilung durch den Staat auf subjektbezogene Transfers und nicht auf Objektsubventionen zu setzen.

Indem nicht zuletzt in den sozialen Sicherungssystemen die Bereitstellungsfunktion von der Umverteilungsfunktion entflochten wird,⁵ kann die staatliche Umverteilung weitaus zielgenauer dosiert werden. Daher sollte idealerweise nur an einer Stelle und nach einheitlichen Kriterien die ökonomische Leistungsfähigkeit des Bürgers ermittelt werden, aus der dann seine Position als Nettosteuerzahler oder Nettotransferempfänger folgt. Das Nebeneinander unzähliger expliziter und impliziter Transfer Elemente ist demgegenüber nicht nur administrativ aufwändiger, sondern kann im Zusammenspiel der unüberschaubaren Einzelemente zu nicht beabsichtigten Effekten führen, die – anders als im Ideal eines aktivierenden Sozialstaats – Transferabhängigkeiten durch geschmälerete Arbeitsanreize verlängern.

Mitunter wird die Steuerfinanzierung von Club-Gütern mit technologischen Externalitäten begründet. So machen etwa die Befürworter steuerfinanzierter Hochschulleistungen geltend, dass ein höheres Humankapital die gesamtwirtschaftliche Produktivität steigert, was wiederum der Allgemeinheit zugutekommt. Diese Argumentation greift allerdings zu kurz, weil sie vom Vorliegen von tatsächlichen Externalitäten direkt auf das Erfordernis einer Pigou-Subvention schließt. Tatsächlich wirken jedoch nur marginale Externalitäten allokativ verzerrend, während inframarginale Externalitäten harmlos sind (Buchanan und Stubblebine 1962). Positive Externalitäten sind dann inframarginal, wenn die effiziente Allokation auch dann zustande kommt, wenn dem Verursacher nicht der gesamte Vorteil zufließen muss, um ihn zu der die Externalität hervorrufende Aktivität zu motivieren. Dies dürfte bei akademischer Bildung zum weit überwiegenden Teil vorliegen, da die über ein höheres Lebenseinkommen privatisierbare Rendite der Bildungsinvestitionen beträchtlich ist (Wößmann 2016). Dementsprechend steht auch eine Finanzierung über Studienentgelte den positiven Spillover-Effekten kaum entgegen. Statt der End-of-pipe-Förderung von Hochschulbildung wären staatliche Mittel im vorschulischen und

Primarbereich weitaus aussichtsreicher, um dem Abbruch von Bildungskarrieren begabter Kinder und somit dem Verlust an Talenten auf dem Weg zur Ausbildungs- und Hochschulreife entgegenzuwirken.

Schlanke Fiskalregeln und nachhaltige Infrastrukturfinanzierung

Die Entpolitisierung der Infrastrukturbereitstellung (Nutzer statt Steuerfinanzierung) vereinfacht zudem maßgeblich die Formulierung einer bindenden Fiskalregel. So sind die öffentlichen Investitionen auf Bundesebene im Haushaltsvollzug des vergangenen Jahres erheblich hinter den Planansätzen zurückgeblieben, mit denen die Ausweitung der Kreditpielräume ursprünglich begründet worden war (Höslinger und Lay 2026; Beznoska et al. 2025). In gesamtstaatlicher Betrachtung ist das nicht nur ein Sonder effekt des Jahres 2025. So weist das Frühjahrsgutachten der Gemeinschaftsdiagnose für das 2027 im Vergleich zum Jahr 2024 ein – in Relation zum Bruttoinlandsprodukt – um zwei Prozentpunkte höheres strukturelles Budgetdefizit aus, während die entsprechende Bruttoinvestitionsquote nur um 0,5 Prozentpunkte zulegt. Insbesondere die Bereichsausnahme für die Verteidigung ermöglicht dauerhaft in erheblichem Umfang Haushaltsdefizite für konsumtive Ausgaben. In dem Maße, wie Investitionen in die Infrastruktur gänzlich aus dem Staatssektor herausgelöst und auf kapitalmarktfähige Zweckgesellschaften übertragen werden, erübrigen sich umgehungsanfällige Investitions- und Zusätzlichkeitskriterien in der Fiskalregel. Diese könnte daher wieder deutlich geschärft werden, ohne die Finanzierung der Infrastrukturen zu beeinträchtigen.

Infrastrukturen sind kapitalintensive Wirtschaftsgüter, die einen entsprechenden (Re-)Investitionsbedarf erfordern. Der jahrzehntelange Verschleiß des öffentlichen Kapitalstocks zeigt, dass der Staat dem hierzulande nicht gerecht geworden ist. Das hat politökonomische Gründe, die im Kern in divergierenden Zeithorizonten wurzeln. So zahlt sich die kontinuierliche Pflege des Infrastrukturkapitalstocks gesamtwirtschaftlich auf lange Frist aus, kurzfristig sind andere Ausgabefelder für die politischen Akteure im Werben um Wählerstimmen jedoch ergiebiger. An dieser Diskrepanz ändern auch Sonderverschuldungsvehikel nichts. Infrastrukturen müssen permanent in Stand gehalten werden. Mit einem einmaligen Nachholen im Hausrückverfahren über einen vergleichsweise kurzen Zeitraum von zwölf Jahren, wie es mit dem Sondervermögen Infrastruktur und Klimaschutz (SVIK) ins Auge gefasst wird, ist es nicht getan. Eine Nutzerfinanzierung würde demgegenüber sicherstellen, dass das Interesse der ökonomischen Akteure an leistungsfähigen Infrastrukturen – ausgedrückt durch entsprechende Zahlungsbereitschaften – unmittel-

⁵ Die ökonomische Begründung für die Sozialversicherungssysteme wurzelt in einem zu diagnostizierenden Versagen auf den jeweiligen Versicherungsmärkten. Die über die Versicherungsfunktion hinausgehende Umverteilung sollte nicht innerhalb der Gruppe der abhängig Beschäftigten, sondern innerhalb aller Steuerbürger entsprechend ihrer ökonomischen Leistungsfähigkeit abgewickelt werden.

bar in eine Mittelverwendung mündet, die diesem Interesse dauerhaft entspricht und nicht Gefahr läuft, politisch zweckentfremdet zu werden. •

Referenzen

Beznoska, M., A. Burstedde und T. Hentze (2025), *Sondervermögen Infrastruktur und Klimaneutralität: Bund investiert nur wenig zusätzlich*, IW-Kurzbericht 81, Berlin/Köln.

Boysen-Hogrefe, J. (2026), „Zur Messung der Staatsausgabenquote“, Kiel Insight 03.

Buchanan, J. M. und W. C. Stubblebine (1962), „Externality“, *Economica – New Series* 29(116), 371–384.

Grossekettler, H. (1991), „Die Versorgung mit Kollektivgütern als ordnungspolitisches Problem“, *ORDO – Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft* 42, 69–89.

Höslinger, E. und M. Lay (2026), „Monitoring der Investitionen des Bundes: Werden zusätzliche Schulden auch für zusätzliche Investitionen verwendet?“, *ifo Schnelldienst digital* 7(4).

Kooths, S. (2025), *Marktwirtschaft – Wohlstand, Wachstum, Wettbewerb*, Kohlhammer, Stuttgart.

Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose (2026), *Energiepreisschock überlagert Fiskalimpuls – Wachstumskräfte versiegen*, Frühjahrsgutachten 2026, München.

Wößmann, L. (2016), „The Economic Case for Education“, *Education Economics* 24(1), 3–32.