

Klaus Gründler, Niklas Potrafke, Marcel Schlepper und Lissia Weber

Ökonomenpanel zur »fiskalischen Zeitenwende«: Wie wollen Ökonomen die Zeitenwende im Haushalt realisieren?

IN KÜRZE

Das 43. Ökonomenpanel von ifo und FAZ widmet sich dem Bundeshaushalt 2024. Es legt einen Fokus auf die sicherheitspolitische Zeitenwende und den NATO-Gipfel in Vilnius im Juli 2023, die weitreichende Implikationen auf den deutschen Bundeshaushalt haben. An der Umfrage nahmen 177 VWL-Professorinnen und -Professoren teil. Für öffentliche Investitionen sehen sie in den Bereichen Infrastruktur, Bildung und Verteidigung die größten Handlungsbedarfe. Bei der Frage, welche Ministerien im Jahr 2024 mehr Mittel als 2023 zur Verfügung haben sollten, liegt das Verteidigungsministerium auf dem ersten Platz. Mehr als drei Viertel sprechen sich für Verteidigungsausgaben im Einklang mit dem 2%-Ziel der NATO aus. Die dafür notwendigen Finanzmittel sollen nach Ansicht der Ökonomeninnen und Ökonomen primär über die Konsolidierung von anderen Haushaltsbereichen zur Verfügung gestellt werden.

Im Rahmen der Verhandlungen zum Bundeshaushalt 2024 hat das Finanzministerium erklärt, dass die Steuereinnahmen im Jahr 2024 nicht ausreichen werden, um alle Ausgabenwünsche der einzelnen Ministerien zu decken (BMF 2023). Die dadurch notwendigen Ein-

sparungen und Priorisierungen im Bundeshaushalt werden vor dem Hintergrund der fiskalischen Implikationen der Zeitenwende zusätzlich erschwert. Um den Verpflichtungen gegenüber der NATO nachzukommen, müsste Deutschland dauerhaft mehr Geld für Verteidigung ausgeben. Die Debatte wird beim NATO-Gipfel im Juli 2023 in Vilnius weiter an Fahrt aufnehmen. Zwar steht kurzfristig das Sondervermögen Bundeswehr mit 100 Mrd. Euro zur Verfügung, mittelfristig wird für die Einhaltung des 2%-Ziels jedoch eine Verstetigung der Verteidigungsausgaben auf einem höheren Niveau im Kernhaushalt notwendig sein. Soll dies, wie das Bundesfinanzministerium erklärt, ohne eine Abschaffung der Schuldenbremse geschehen, so wird auch eine fiskalische Zeitenwende notwendig sein. Der Artikel beschreibt, welche Vorstellungen die Ökonomeninnen und Ökonomen für die Priorisierung von Aufgaben und Ressorts im Bundeshaushalt 2024 haben und wie sie die fiskalische Zeitenwende umsetzen wollen.

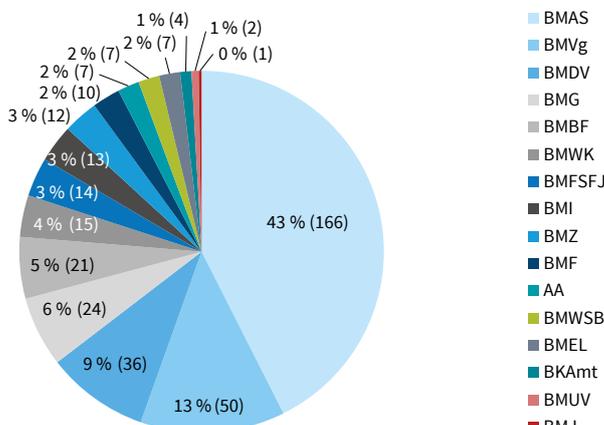
DER DEUTSCHE BUNDESHAUSHALT

Der deutsche Bundeshaushalt umfasst im Jahr 2023 etwa 476 Mrd. Euro. Davon sind jeweils 42 Mrd. Euro für die allgemeine Finanzverwaltung und den Schuldendienst vorgesehen. Die restlichen 390 Mrd. Euro werden von den Bundesministerien verantwortet. Der Großteil liegt mit 166 Mrd. Euro beim Arbeits- und Sozialministerium (vgl. Abb. 1). Das sind 43% der von Ministerien verwalteten Mittel. An zweiter Stelle folgt mit deutlichem Abstand das Verteidigungsministerium mit einem Etat von 50 Mrd. Euro bzw. 13%. Daran schließen sich das Digital- und Verkehrsministerium (36 Mrd. Euro), das Gesundheitsministerium (24 Mrd. Euro) sowie das Bildungs- und Forschungsministerium (21 Mrd. Euro) an. Den übrigen Ministerien stehen jeweils weniger als 20 Mrd. Euro zur Verfügung. Den geringsten Etat im Jahr 2023 hat das Justizministerium mit 1 Mrd. Euro.

Seit der deutschen Wiedervereinigung hat sich die Zusammensetzung des öffentlichen Budgets in Deutschland deutlich verändert (vgl. z. B. Dorn et al. 2018). Der Gesamthaushalt ist zwischen 1991 und 2022 preisbereinigt um 46% angestiegen (vgl. Abb. 2). Ein überdurchschnittlicher Anstieg der Ausgaben wurde in vier Aufgabenbereichen verzeichnet: Gesundheitswesen (104%), Bildungswesen (61%), Öffentliche Sicherheit (60%) und Soziale Sicherung (54%). Demgegenüber

Abb. 1

Verteilung des Bundeshaushalts 2023 auf Bundesministerien^a
Anteile in % und Mrd. Euro (in Klammern)



^a Prozentwerte beziehen sich auf jene 390 Mrd. Euro, die Bundesministerien zugeordnet sind. Ausgenommen ist z. B. der Schuldendienst. Der Gesamthaushalt umfasst 476 Mrd. Euro. Quelle: Bundesministerium der Finanzen.

stehen drei Aufgabenbereiche, die heute preisbereinigt sogar weniger Mittel als noch im Jahr 1991 zur Verfügung haben. Dies sind das Wohnungswesen (-29%), die Verteidigung (-21%) und der Umweltschutz (-16%). Beachtlich ist dies deshalb, da gerade diese Bereiche in der öffentlichen Debatte in den vergangenen Jahren einen besonders großen Raum eingenommen haben.

ÖFFENTLICHE INVESTITIONEN UND PRIORISIERUNG IM BUNDESHAUSHALT

Die größten Handlungsbedarfe für öffentliche Investitionen in Deutschland bestehen nach Ansicht der Ökonominen und Ökonomen bei der Infrastruktur für Energie, Verkehr und Digitales. Rund 81% der Teilnehmerinnen und Teilnehmer geben an, dass sie in diesem Bereich einen besonders großen Handlungsbedarf sehen (vgl. Abb. 3). Mehr als die Hälfte der Teilnehmerinnen und Teilnehmer weisen zudem auf öffentliche Investitionsbedarfe in Bildung und Wissenschaft (69%) sowie in äußere Sicherheit und Verteidigung (62%) hin. Mit Blick auf den Bereich Klima und Umwelt ist die Profession geteilt. Etwa die Hälfte sieht besonders große Bedarfe für öffentliche Investitionen. Die andere Hälfte teilt diese Einschätzung nicht. Für die Bereiche Familie, Wirtschaftsförderung und internationale Kooperation äußern nur wenige Ökonominen und Ökonomen, dass dort besonders große Bedarfe für öffentliche Investitionen bestünden. Mehrfachnennungen waren möglich.

Vor dem Hintergrund der staatlichen Budgetrestriktion stellt sich die Frage, an welchen Stellen künftig gespart werden soll, wenn die Schuldenbremse eingehalten wird und gleichzeitig neue Investitionen getätigt werden. Aus diesem Grund haben wir die Ökonominen und Ökonomen gefragt, für welche Ministerien künftig mehr Geld zur Verfügung stehen und bei welchen Ministerien zukünftig gespart werden sollte.

Insgesamt sprechen sich die Teilnehmerinnen und Teilnehmer mehrheitlich bei drei Ministerien für einen Anstieg der Haushaltsmittel im Jahr 2024 gegenüber dem Jahr 2023 aus (vgl. Abb. 4). Diese sind für jene Themen verantwortlich, bei denen zuvor ein besonders großer Handlungsbedarf für öffentliche Investitionen angegeben wurde. Von den Teilnehmerinnen und Teilnehmern befürworteten 59% eine Anhebung der Mittel für das Bundesministerium der Verteidigung. Dahinter folgen das Bundesministerium für Bildung und Forschung (54%) sowie das Bundesministerium für Digitales und Verkehr (51%). Bei den übrigen Ministerien spricht sich die Mehrheit der VWL-Professorinnen und VWL-Professoren dafür aus, dass die verfügbaren Mittel im Jahr 2024 gegenüber dem Vorjahr konstant bleiben sollten. Die größten Einsparpotenziale werden bei dem Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft sowie dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales gesehen. Hier fordern 40% bzw. 38% der Teilnehmerinnen und Teilnehmer, die Mittel im Jahr 2024 zu reduzieren. Mehrfachnennungen waren mög-

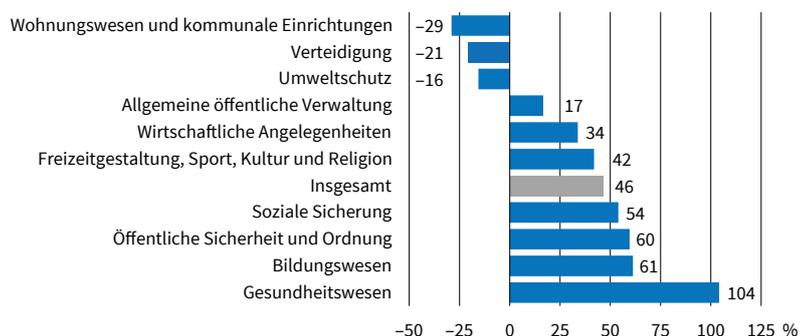
lich. Bei der Frage nach mehr Ausgaben gaben 5% »Weiß nicht« an, bei der Frage nach weniger Ausgaben waren es 18%.

DAS NATO 2%-ZIEL

Der NATO-Generalsekretär Jens Stoltenberg hat für den NATO-Gipfel in Vilnius im Juli 2023 die Erwartung geäußert, Ausgaben von 2% des Bruttoinlandprodukts (BIP) für Verteidigung nicht weiter als Ambition, sondern als Mindestmaß anzusehen. Deutschland gibt

Abb. 2

Veränderung der Staatsausgaben nach Aufgabenbereichen zwischen 1991 und 2022
Preisbereinigt für Gesamthaushalt



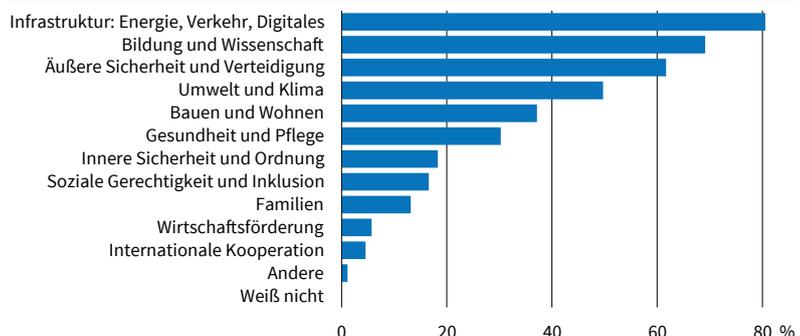
Quelle: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des ifo Instituts.

© ifo Institut

Abb. 3

Handlungsbedarfe für öffentliche Investitionen

In welchen Bereichen bestehen Ihrer Meinung nach besonders große Handlungsbedarfe für öffentliche Investitionen in Deutschland? [Mehrfachnennungen möglich]



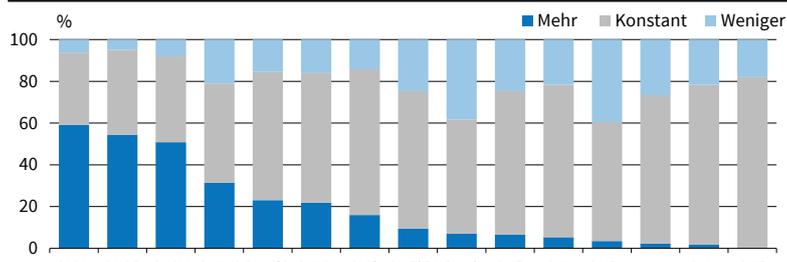
Quelle: Ökonomenpanel Juni 2023.

© ifo Institut

Abb. 4

Veränderung von Mitteln für Bundesministerien 2024 gegenüber 2023*

Welche Bundesministerien sollten Ihrer Meinung nach 2024 mehr/weniger Mittel als 2023 zur Verfügung haben? [Mehrfachnennungen möglich]



* Konstant wird angegeben, wenn für das Ministerium weder mehr noch weniger Mittel ausgewählt wurde. Bei der Frage nach Ministerien mit mehr Mitteln gaben 5% »Keines« und 3% »Weiß nicht« an. Bei der Frage nach Ministerien mit weniger Mitteln gaben 9% »Keines« und 18% »Weiß nicht« an.

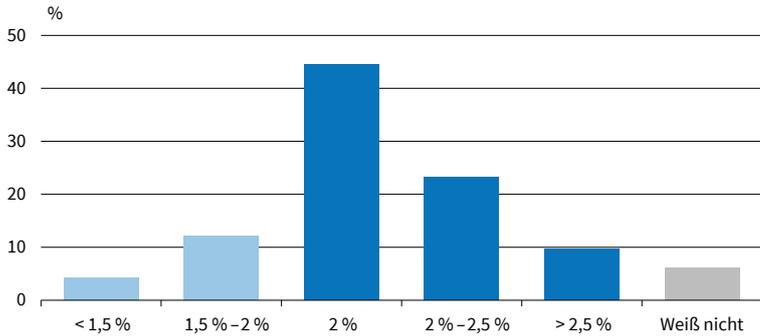
Quelle: Ökonomenpanel Juni 2023.

© ifo Institut

Abb. 5

Verteidigungsausgaben relativ zum Bruttoinlandsprodukt (BIP)

Wie viel Prozent des BIP sollte Deutschland Ihrer Meinung nach für Verteidigung ausgeben?



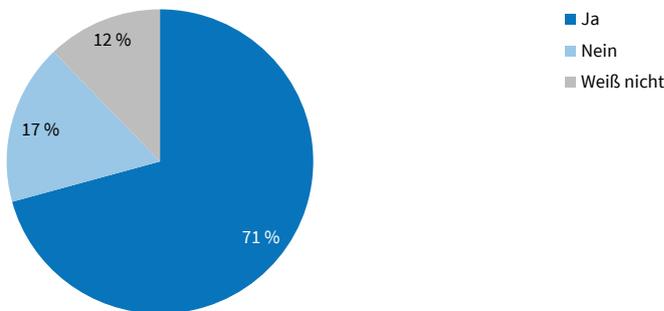
Quelle: Ökonomenpanel Juni 2023.

© ifo Institut

Abb. 6

Anstieg der Verteidigungsausgaben im Kernhaushalt

Sollten die Mittel für Verteidigung im Kernhaushalt 2024 ansteigen?



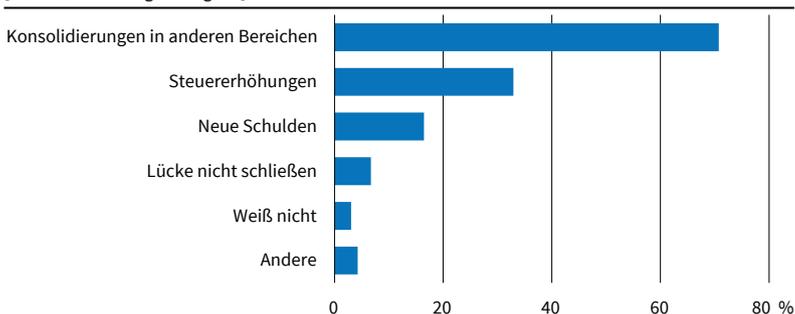
Quelle: Ökonomenpanel Juni 2023.

© ifo Institut

Abb. 7

Finanzierung steigender Verteidigungsausgaben

Wie sollten Ihrer Meinung nach die Zusatzausgaben zum Schließen der Lücke (zwischen den tatsächlichen Verteidigungsausgaben und dem 2 %-Ziel) mittelfristig finanziert werden? [Mehrfachnennungen möglich]



Quelle: Ökonomenpanel Juni 2023.

© ifo Institut

2023 etwa 1,6% des BIP für Verteidigung aus (Dorn et al. 2023). Eine Festlegung auf 2% des BIP als Mindestmaß für Verteidigungsausgaben hätte merkliche Auswirkungen auf den deutschen Staatshaushalt. Vor dem Hintergrund des NATO-Gipfels und der anhaltenden Debatte um den Verteidigungsetat haben wir die Ökonominnen und Ökonomen daher auch zu ihren Perspektiven auf die Verteidigungsausgaben befragt.

Insgesamt sprechen sich mehr als drei Viertel der VWL-Professorinnen und VWL-Professoren für Verteidigungsausgaben von 2% des BIP oder mehr aus

(vgl. Abb. 5). Als Begründung wird primär angeführt, dass es sich dabei um den innerhalb der NATO vereinbarten Betrag handelt und internationale Absprachen eingehalten werden sollten. Zudem wird darauf verwiesen, dass das aktuelle geopolitische Umfeld eine moderne und funktionsfähige Bundeswehr erfordert. Mit Blick auf die deutschen Verteidigungsausgaben unterstützen 33% der Teilnehmerinnen und Teilnehmer sogar Steigerungen auf mehr als 2% des BIP. Sie führen an, dass aufgrund von jahrelangen Investitionsdefiziten große Nachholbedarfe bestünden, um die äußere Sicherheit gewährleisten zu können. Auf der anderen Seite sprechen sich 16% der Ökonominnen und Ökonomen für Verteidigungsausgaben von unter 2% des BIP aus und lehnen die Einhaltung des 2%-Ziels ab. Sie führen an, dass die Mittel in anderen Bereichen eher benötigt würden, eine höhere Verteidigungsfähigkeit über Reformen statt über mehr Geld erreicht werden sollte und Aufrüstung grundsätzlich skeptisch zu sehen sei. Knapp 6% antworten mit »Weiß nicht«.

FINANZIERUNG DER VERTEIDIGUNGS-AUSGABEN

Während das Sondervermögen Bundeswehr mit einem Umfang von 100 Mrd. Euro als Extrahaushalt eingerichtet wurde, waren die Mittel für das Verteidigungsministerium im Kernhaushalt zwischen 2022 und 2023 leicht rückläufig. Für das Jahr 2024 unterstützen 71% der Ökonominnen und Ökonomen einen Anstieg der Mittel für Verteidigung im Kernhaushalt (vgl. Abb. 6). Die Gründe dafür sind vielfältig. Zum einen wird eine grundsätzliche Skepsis gegenüber dem Sondervermögen deutlich. Dies sei schuldenfinanziert, intransparent und verschleierte im Gegensatz zum Kernhaushalt, dass es sich bei der Landesverteidigung um eine Kernaufgabe des Staates handele, die dauerhaft finanziert werden müsse. Entsprechend würde eine Anhebung des Kernhaushalts als wichtiges politisches Signal gewertet, dass eine dauerhaft bessere Finanzierung der Bundeswehr angestrebt werde. Zum anderen wird auch auf die praktischen Schwächen des Sondervermögens verwiesen. Da dies nur Beschaffungsausgaben tätigen dürfe, müsse auch der Kernhaushalt aufwachsen, um die steigenden Ausgaben für Betriebskosten wie Gehälter und Pensionen finanzieren zu können. Kombiniert mit einem steigenden Kernhaushalt könne das Sondervermögen dafür genutzt werden, den Investitionsstau der Vergangenheit zu beheben. Auf der anderen Seite sprechen sich 17% der Ökonominnen und Ökonomen gegen einen Anstieg der Mittel für Verteidigung im Kernhaushalt aus. Sie betrachten die Mittel aus dem Sondervermögen als ausreichend und fordern, dass die Beschaffung und die Bundeswehr zunächst reformiert werden sollten, bevor weitere Mittel fließen. Insgesamt 12% antworten mit »Weiß nicht«.

Im Jahr 2023 beträgt die Lücke zwischen den tatsächlichen Verteidigungsausgaben und dem 2%-Ziel in Deutschland etwa 17 Mrd. Euro (Dorn et al. 2023). Das sind 0,4% des BIP und 3,6% des Bundeshaushalts

tes. Die überwiegende Mehrheit der Ökonominen und Ökonomen spricht sich dafür aus, diese Lücke in Teilen oder vollständig zu schließen – oder sogar darüber hinaus Mittel zur Verfügung zu stellen. Die dafür notwendigen Finanzmittel wollen 71% der Ökonominen und Ökonomen über Konsolidierungen in anderen Bereichen generieren (vgl. Abb. 7). Zudem unterstützen 33% der Teilnehmerinnen und Teilnehmer Steuererhöhungen und 16% neue Schulden zum Schließen der Lücke. Dagegen wollen 7% der Ökonominen und Ökonomen die Lücke nicht schließen. 3% antworten mit »Weiß nicht« und 4% mit »Andere«. Mehrfachnennungen waren möglich.

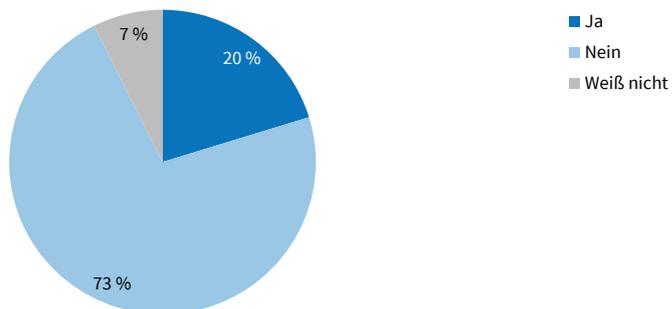
EU-SCHULDENREGELN

Ausnahmen für Verteidigungsausgaben bei den EU-Schuldenregeln lehnen 73% der Ökonominen und Ökonomen ab. (vgl. Abb. 8). Sie argumentieren, dass es sich bei äußerer Sicherheit um eine dauerhaft zu erfüllende Kernaufgabe des Staates handle. Sie sorgen sich zudem um die Folgen einer solchen Ausnahme, da diese zu weiteren Ausnahmen und damit zu einer Verwässerung der Regeln führen würde. Auf der anderen Seite sprechen sich 20% der Teilnehmerinnen und Teilnehmer für eine Ausnahmeregelung bei Verteidigungsausgaben mit Blick auf die EU-Schuldenregeln aus. Sie führen an, dass in der aktuellen geo-

Abb. 8

Ausnahmen für Verteidigung bei EU-Schuldenregeln

Sollte die aktuelle Reform der EU-Schuldenregeln Ausnahmen für Verteidigungsausgaben erlauben?



Quelle: Ökonomenpanel Juni 2023.

© ifo Institut

politischen Lage auch kurzfristig ausreichend Gelder zur Verfügung stehen müssen, um die Verteidigungsfähigkeit in Europa zu verbessern. 7% antworten mit »Weiß nicht«.

REFERENZEN

BMF – Bundesministerium der Finanzen (2023), *Monatsbericht* Mai.

Dorn, F., S. Gäbler, B. Kauder, M. Krause, L. Lorenz, M. Mosler und N. Potrafke (2018), *Die Zusammensetzung des öffentlichen Budgets in Deutschland*, ifo Forschungsbericht Nr. 95, ifo Institut, München.

Dorn, F., S. Kleine Kuhlmann, N. Potrafke und M. Schlepper (2023), »Nun sag‘, wie hast Du’s mit dem 2%-Ziel? NATO-Verteidigungsausgaben ein Jahr nach der Zeitenwende«, *ifo Schnelldienst digital* (3).