

Florian Dorn, Martin Mosler, Niklas Potrafke

Deutschlands Budget im OECD-Vergleich

Die Zusammensetzung der deutschen Staatsausgaben hat in jüngster Zeit einiges an Aufmerksamkeit erregt. Es müsse mehr öffentlich investiert werden, heißt es oft. Das lässt darauf schließen, dass investive Ausgaben beispielsweise für Verkehrsinfrastruktur oder Bildung vernachlässigt werden. Straßen und Brücken seien marode, der Zustand vieler Schulen – seien es die Gebäude oder das Lehrmaterial – nicht mehr zeitgemäß. Auch die Bundeswehr ist unzureichend ausgerüstet: Hubschrauber und Flugzeuge müssen am Boden bleiben, und Panzer können nicht ins Gelände fahren, weil Ersatzteile fehlen. Deutschland hält sich nicht an seine Zusage gegenüber den NATO-Partnern, 2 % seines Bruttoinlandsprodukts (BIP) für Verteidigung auszugeben.¹ Im Gegenzug wird viel über die Dominanz der Sozialausgaben diskutiert.² Ein Teil des Anstiegs der Sozialausgaben ist auch auf den demografischen Wandel zurückzuführen (und die Belastungen werden in Zukunft noch größer),³ doch wurden insbesondere in den Regierungszeiten der Großen Koalitionen großzügig soziale Wohltaten wie die Rente mit 63 verteilt.

In der wirtschaftswissenschaftlichen Literatur wird untersucht, was die öffentlichen Budgetzusammensetzungen treibt. Zu den Erklärungsansätzen gehören sowohl wirtschaftliche Faktoren wie die Arbeitslosenquote und das Wirtschaftswachstum, soziodemografische Faktoren wie der demografische Wandel als auch die Globalisierung,

parteipolitische Zusammensetzungen von Regierungen und Wiederwahlmotive der Politiker.⁴

Die Analyse der Entwicklung des deutschen öffentlichen Budgets im Vergleich zu anderen OECD-Ländern basiert auf Dorn et al. erweitert um Daten für 2017 und weitere Ländervergleiche.⁵ Die Budgetanteile werden nach konsumtiven und investiven Budgetpositionen unterschieden. Betrachtet werden die Ausgabenkategorien soziale Sicherung und Gesundheitswesen, Verteidigung, öffentliche Ordnung und Sicherheit und Umweltschutz sowie Bildungswesen, Transportwesen und Forschung und Entwicklung.⁶ Als internationale Vergleichsgruppe für Deutschland werden zum einen 17 OECD-Mitgliedstaaten herangezogen, die bereits vor 1970 Mitglied der OECD wurden.⁷ Zum anderen wurden aus der allgemeinen OECD-Gruppe zur differenzierteren Darstellung weitere Ländergruppen gebildet: die drei skandinavischen Länder Dänemark, Norwegen und Schweden plus Finnland, die drei Staaten der Benelux-Union Belgien, Luxemburg und die Niederlande, die Gruppe der südeuropäischen GIPS-Länder Griechenland, Italien, Portugal und Spanien, sowie die Nachbarländer Österreich und Schweiz.⁸

Abbildung 1 zeigt den Anteil des öffentlichen Budgets für die Ausgabenbereiche soziale Sicherung und Gesundheitswe-

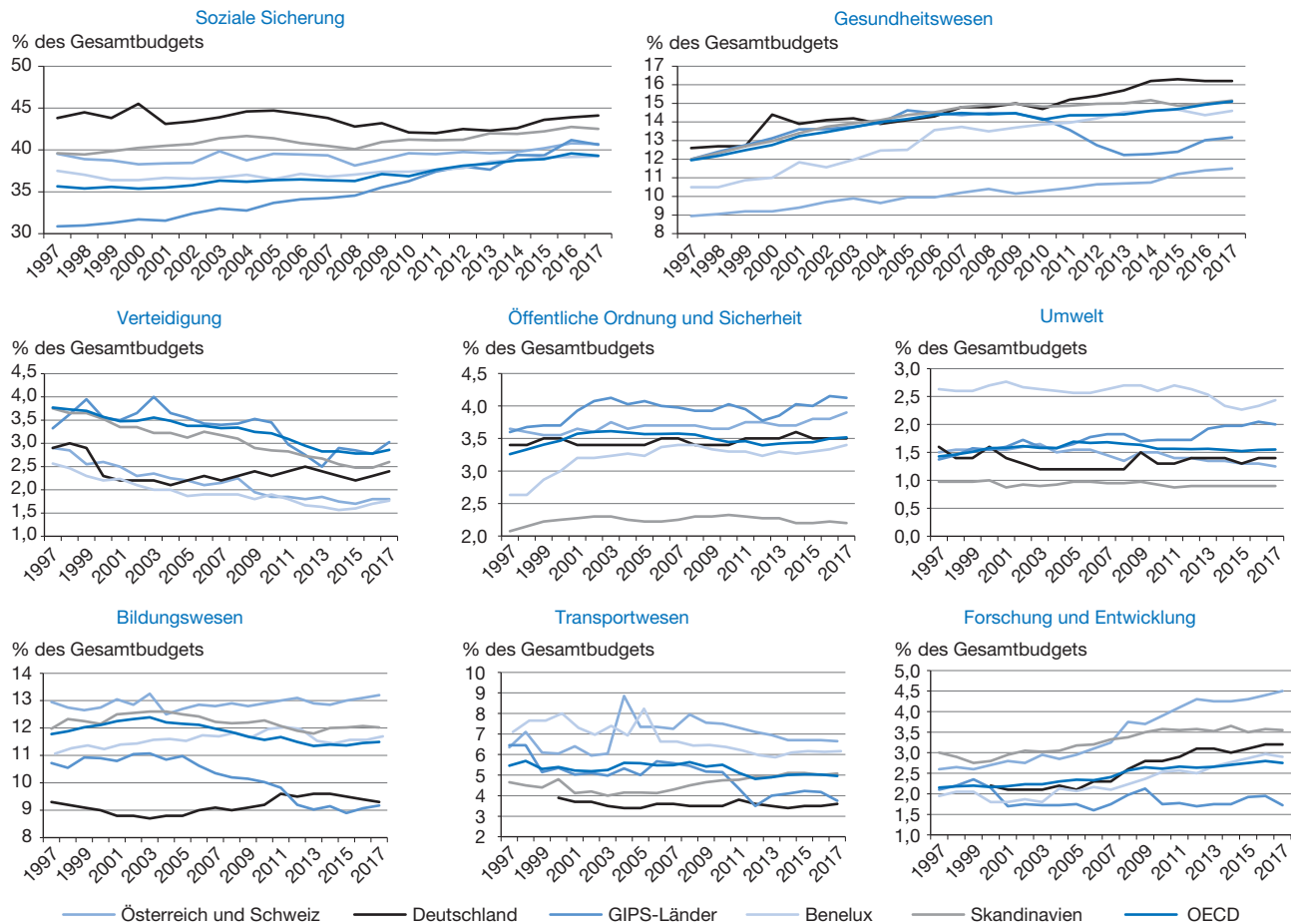
- 1 Vgl. J. Blum, N. Potrafke: Verteidigungsausgaben: Kernaufgaben des Staats, in: Wirtschaftsdienst, 99. Jg. (2019), H. 3, S. 162.
- 2 Vgl. L. Schuknecht, H. Zemanek: Social dominance, CESifo Working Paper, Nr. 6894, 2018.
- 3 M. Werding: Demographischer Wandel, soziale Sicherung und öffentliche Finanzen: Langfristige Auswirkungen und aktuelle Herausforderung, 2018, www.bertelsmannstiftung.de/fileadmin/files/BSt/Publikationen/GrauePublikationen/DemoWandel_Werding__2018_final3.pdf (8.5.2019).

- 4 Vgl. J.-E. Sturm: Public capital expenditure in OECD countries: The causes and impact of the decline in public capital spending, Cheltenham 1998; C. A. Shelton: The size and composition of government expenditure, in: Journal of Public Economics, 91. Jg. (2007), S. 2230-2260; A. Dreher, J.-E. Sturm, H. W. Ursprung: The impact of globalization on the composition of government expenditures: Evidence from panel data, in: Public Choice, 134. Jg. (2008), H. 3-4, S. 263-292; N. Potrafke: Does government ideology influence budget composition? Empirical evidence from OECD countries, in: Economics of Governance, 12. Jg. (2011), H. 2, S. 101-134; N. Potrafke: Partisan politics: Empirical evidence from OECD panel studies, in: Journal of Comparative Economics, 45. Jg. (2017), H. 4, S. 712-750; ders.: General or central government? Empirical evidence on political cycles in budget composition using new data for OECD countries, Working Paper, 2019; V. Castro, R. Martins: Politically driven cycles in fiscal policy: In depth analysis of the functional components of government expenditures, in: European Journal of Political Economy, 55. Jg. (2018), S. 44-64.
- 5 F. Dorn, S. Gäbler, B. Kauder, M. Krause, L. Lorenz, M. Mosler, N. Potrafke: Die Zusammensetzung des öffentlichen Budgets in Deutschland, Ifo Forschungsberichte, Nr. 95, 2018.
- 6 OECD: National accounts at a glance: Government expenditure by function (COFOG), Paris 2019. Zur Entwicklung der weiteren Budgetanteile der COFOG-Ausgabenkategorien vgl. F. Dorn et al., a. a. O.
- 7 Für Island, die Türkei, Japan und Kanada liegen keine vollständigen Daten für den gesamten Beobachtungszeitraum vor. Deutschland wurde nicht in den OECD-Vergleichsdurchschnitt aufgenommen.
- 8 Die Berechnung aller Werte für die Ländergruppen erfolgt als ungewichteter, einfacher Durchschnitt. Zusätzlich sei auf die Anteile der Staatsausgaben an der Bruttowertschöpfung in verschiedenen Ländergruppen verwiesen. Vgl. F. Dorn et al., a. a. O., S. 37 f.

Prof. Dr. Niklas Potrafke leitet das ifo Zentrum für öffentliche Finanzen und politische Ökonomie und lehrt an der Ludwig-Maximilians-Universität München.

Florian Dorn, M. Sc., und **Martin Mosler, M. Sc.,** sind dort Doktoranden.

Abbildung 1
Budgetanteile nach Ausgabenkategorien verschiedener OECD-Ländergruppen im Vergleich



Quelle: OECD: National accounts at a glance: Government expenditure by function (COFOG), Paris 2019; eigene Berechnungen des ifo Instituts.

sen. Beispiele sind Staatsausgaben für Rentner, Arbeitslose und sozial Bedürftige, sowie ambulante und stationäre Gesundheitsdienstleistungen. Die soziale Sicherung nimmt den mit Abstand größten Anteil am Staatsbudget in Deutschland ein: 44 % der öffentlichen Haushalte von Bund, Ländern, Gemeinden und den gesetzlichen Sozialversicherungen sind 2017 gemäß der OECD-Definition der sozialen Sicherung zuzuordnen, womit sich der Budgetanteil seit Mitte der 1990er Jahre auf einem konstant hohen Niveau bewegt. Der Anteil der sozialen Sicherung am Staatsbudget in Deutschland ist damit durchweg höher als der OECD-Durchschnitt, auch wenn der entsprechende Anteil der OECD-Vergleichsgruppe in den vergangenen 20 Jahren auf nunmehr etwa 39,3 % (2017) anstieg. Deutschland verwendet sogar einen höheren Budgetanteil für soziale Sicherung als der Durchschnitt der für ihren starken Sozialstaat bekannten skandinavischen Länder. Noch deutlicher fällt der Unterschied zu Österreich und der Schweiz und vor allem den Benelux-Staaten aus. Der Budgetanteil für soziale Sicherung ist in Deutschland auch höher als im Durchschnitt der GIPS-Staaten, wobei die Südeuropäer ihren Aus-

gabeanteil für soziale Sicherung in den letzten 20 Jahren massiv ausdehnten: von 30,9 % (1997) auf 40,6 % (2017).

Ein ähnliches Bild ergibt sich für das Gesundheitswesen. Der Anteil der öffentlichen Gesundheitsausgaben am gesamtstaatlichen Budget ist in Deutschland seit Mitte der 1990er Jahre kontinuierlich gestiegen. Ausgehend von 12,6 % im Jahr 1997 waren 2017 bereits über 16 % des Haushalts für staatliche Gesundheitsausgaben vorgesehen. Deutschland folgt damit dem Trend des restlichen OECD-Durchschnitts, wengleich der Anteil der Gesundheitsausgaben in den Vergleichsgruppen generell geringer ausfällt. Dieser Ausgabenanteil liegt in den Benelux-Staaten beispielsweise um über 1,5 Prozentpunkte und in Österreich und der Schweiz gar um 4,7 Prozentpunkte niedriger. Die GIPS-Staaten folgten auf ähnlichem Niveau wie Deutschland dem Trend eines steigenden öffentlichen Gesundheitsbudgets. Im Zuge der Finanz- und Staatsschuldenkrise reduzierten die GIPS-Staaten jedoch ihren Budgetanteil für das Gesundheitswesen. Er liegt 2017 um 3 Prozentpunkte niedriger als in Deutschland.

Abbildung 1 Mitte zeigt die Entwicklung des Anteils der Staatsausgaben für Verteidigung, öffentliche Ordnung und Sicherheit sowie für den Umweltschutz.⁹ Entgegen seiner internationalen Verpflichtung zur Erreichung des 2 %-Ziels für Verteidigungsausgaben relativ zum BIP erreicht Deutschland konstant nur einen knapp halb so großen Wert von etwa 1,2 % des nationalen BIP. Diese Entwicklung spiegelt sich auch in der Budgetzusammensetzung wider. Nachdem Deutschland bis 1999 noch fast 3 % seines Staatsbudgets für die Bundeswehr bereitstellte, sank der Anteil ab 2000 auf unter 2,5 %. Damit verwendet Deutschland relativ weniger für die nationale Verteidigung als der OECD-Durchschnitt mit knapp 3 % (2017). Zwar ist der Anteil der Verteidigungsausgaben am Staatsbudget in den skandinavischen Ländern und GIPS-Staaten im Zeitablauf ebenfalls gesunken und hat sich am aktuellen Rand dem deutschen Niveau angenähert, jedoch bringen diese Ländergruppen über die Jahre hinweg einen höheren Anteil für Verteidigung auf. In den Benelux-Staaten, die als NATO-Mitglieder ebenfalls das 2 %-Ziel verfehlen, sowie in den Nicht-NATO-Ländern Österreich und der Schweiz liegt der Anteil der Verteidigungsausgaben am Gesamtetat hingegen unter dem deutschen.

Die Etatzuteilung für Aufgaben der öffentlichen Ordnung und Sicherheit liegt für Deutschland seit 1997 recht konstant mit etwa 3,5 % des Staatsbudgets in etwa auf dem Niveau des OECD-Durchschnitts. Während die GIPS-Staaten sowie Österreich und die Schweiz konstant einen höheren Anteil ihrer Staatsausgaben für die öffentliche Ordnung und Sicherheit als Deutschland aufwenden, liegt der Anteil in den skandinavischen Ländern deutlich darunter.

Für den Umweltschutz wird im deutschen Staatsbudget mit 1,4 % in etwa der gleiche Anteil verwendet wie im OECD-Durchschnitt. Der Anteil der Umweltschutzausgaben hat sich dabei trotz des verstärkten öffentlichen Diskurses zu Umwelt- und Klimaschutz in den letzten 20 Jahren kaum verändert. Die GIPS- und Benelux-Länder reservieren mit jeweils über 2 % einen größeren Anteil ihres Budgets für den Umweltschutz als Deutschland. Bei den Vergleichsgruppen ist nur in Skandinavien ein wahrnehmbar geringerer Budgetanteil für Umweltschutz beobachtbar.

Abbildung 1 unten zeigt den Anteil des öffentlichen Budgets für das Bildungswesen, das Transportwesen sowie für Forschung und Entwicklung.¹⁰ Mit einem Anteil von ca. 8,8 %

9 Die allgemeine öffentliche Verwaltung vereinnahmt einen großen Budgetanteil im Bereich der Ausgaben für öffentliche Güter. Zur Diskussion der Entwicklung des Budgetanteils für die allgemeine öffentliche Verwaltung. Vgl. F. Dorn et al., a. a. O., S. 41 f.

10 Die Ausgaben für Forschung und Entwicklung setzen sich als Summe aus den Ausgaben für Grundlagenforschung plus den Forschungs- und Entwicklungsausgaben der zehn COFOG-Oberkategorien zusammen. Das Transportwesen ist eine Unterkategorie der COFOG-Oberkategorie „wirtschaftliche Angelegenheiten“.

in den frühen 2000er Jahren bis gegenwärtig 9,3 % am deutschen Staatsbudget sind die Investitionen in Bildung über den untersuchten Zeitraum weitgehend konstant geblieben. Dabei liegt Deutschland deutlich unter dem durchschnittlichen OECD-Budget, bei dem 2017 etwa 2,2 Prozentpunkte mehr für Bildungsinvestitionen vorgesehen waren. Der Anteil für Bildungsausgaben ist in Deutschland auch deutlich geringer als in den Nachbarländern Österreich und der Schweiz, wo etwa 13,2 % des Budgets für den Bildungsbereich vorgesehen sind, sowie den Benelux- und skandinavischen Ländern mit einem Budgetanteil von etwa 12 %.

Ein ähnliches Bild ergibt sich beim Budgetanteil des Transportwesens, das z. B. Ausgaben für den Straßen- und Brückenbau enthält. Deutschland liegt seit 2000 deutlich unter dem OECD-Durchschnitt. 2017 wurden 3,6 % des deutschen Haushalts und damit etwa 1,4 Prozentpunkte weniger als in den übrigen OECD-Ländern für öffentliche Verkehrsinfrastrukturmaßnahmen aufgewendet. Bis auf die GIPS-Staaten, die sich auf dem deutschen Niveau bewegen, wiesen auch alle anderen Ländervergleichsgruppen dem Transportwesen einen höheren Budgetanteil zu: in Skandinavien etwa 5,0 %, in Benelux und den beiden alpinen Nachbarländern 6,2 % bzw. 6,7 %.

Lediglich bei den öffentlichen Ausgaben für Forschung und Entwicklung gibt es in Deutschland seit etwa zehn Jahren eine Trendwende. Während der Budgetanteil bis Mitte der 2000er Jahre auf dem Niveau des OECD-Durchschnitts lag, kommen den öffentlichen Forschungs- und Entwicklungsausgaben heute in Deutschland mit knapp über 3 % (2017) im internationalen Vergleich eine überdurchschnittliche Rolle zu. Die skandinavische Ländergruppe sowie die südlichen Nachbarländer Österreich und die Schweiz wenden im Durchschnitt dennoch anteilig von ihrem Staatsbudget durchweg mehr für Forschung und Entwicklung auf.

Gemessen am gesamtstaatlichen Budget verwendet Deutschland höhere Anteile für Sozialausgaben und geringere Anteile für die eher investiven Ausgabenbereiche des Bildungs- und Transportwesens als vergleichbare OECD-Länder. Auch die deutschen Budgetanteile für Umweltschutz und Verteidigung sind relativ gering. Aus solchen Vergleichen von Ausgabenquoten lässt sich selbstverständlich kein direkter politischer Handlungsbedarf ableiten. Die Politik sollte jedoch prüfen, ob die gegenwärtige Budgetzusammensetzung mit einem relativ hohen konsumtiven und einem relativ geringen investiven Ausgabenanteil die Tragfähigkeit der Staatsfinanzen und die internationale Wettbewerbsfähigkeit Deutschlands in der Zukunft gefährdet.