ifo INSTITUT
Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung
an der Universität München e.V.

IFO ZENTRUM FÜR ÖFFENTLICHE FINANZEN UND POLITISCHE ÖKONOMIE

Die Zusammensetzung des öffentlichen Budgets in Deutschland

München, Juli 2018

Studie im Auftrag der Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft

Bearbeitet von:

ifo Institut – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München e.V.

Poschingerstr. 5

81679 München

Tel.: +49 (0) 89 / 92 24-0

www.ifo.de

Florian Dorn

Stefanie Gäbler

Björn Kauder

Manuela Krause

Luisa Lorenz

Martin Mosler

Niklas Potrafke (Projektleiter)

Die Autoren danken Kristin Fischer, Felix Michalik und Mario Schimmels für die wertvolle Unterstützung bei der Erstellung dieser Studie. Kristin Fischer ist wissenschaftliche Hilfskraft, Felix Michalik und Mario Schimmels waren Praktikanten im ifo Zentrum für öffentliche Finanzen und politische Ökonomie.

Inhalt

Auf einen Blick ..... **I**

1. Einleitung **1**

2. Literaturüberblick **3**

2.1. Determinanten der Budgetzusammensetzung 3

2.2. Wirtschaftliche Konsequenzen der Budgetzusammensetzung 5

3. Budgetzusammensetzung in Deutschland **7**

3.1. Entwicklung der Ausgaben in ausgewählten Aufgabenbereichen in Deutschland 8

3.1.1. Bund 10

3.1.2. Länder 22

3.1.3. Gemeinden 29

3.2. Entwicklung der Investitionsausgaben in Deutschland 34

4. Budgetzusammensetzung im OECD-Vergleich **39**

4.1. Entwicklung der Ausgaben in ausgewählten Aufgabenbereichen im OECD-Vergleich 39

4.2. Entwicklung der Investitionsausgaben im OECD-Vergleich 51

5. Zusammenfassung **55**

Literaturverzeichnis **61**

Glossar ..... **A**

Ausgabenkategorien Bund ..... A

Ausgabenkategorien Länder ..... F

Ausgabenkategorien Gemeinden I

Ausgabenkategorien OECD ..... K

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Anteil der Gesamtausgaben des Bundes am BIP, 1992-2016, in Prozent..... 12
Abbildung 2: Entwicklung der Anteile der Oberkategorien an den Gesamtausgaben des Bundes, 1992-2016, in Prozent..... 14
Abbildung 3: Entwicklung der Anteile ausgewählter Unterkategorien an den Gesamtausgaben des Bundes, 1992-2016, in Prozent 15
Abbildung 4: Anteile der Oberkategorien an den Gesamtausgaben des Bundes, 1992 und 2016, in Prozent 21
Abbildung 5: Anteil der Gesamtausgaben der Länder am BIP, 1992-2011, in Prozent..... 23
Abbildung 6: Entwicklung der Anteile der Oberkategorien an den Gesamtausgaben der Länder, 1992-2011, in Prozent..... 27
Abbildung 7: Entwicklung der Anteile ausgewählter Unterkategorien an den Gesamtausgaben der Länder, 1992-2011, in Prozent 28
Abbildung 8: Anteil der Gesamtausgaben der Gemeinden am BIP, 1992-2015, in Prozent 31
Abbildung 9: Entwicklung der Anteile der Oberkategorien an den Gesamtausgaben der Gemeinden, 1992-2015, in Prozent 32
Abbildung 10: Öffentliche Brutto- und Nettoinvestitionen sowie Abschreibungen auf verschiedenen Gebietskörperschaftsebenen als Anteil am BIP, 1992-2017, in Prozent . 38
Abbildung 11: Anteil der Gesamtausgaben am BIP im OECD-Vergleich, 1995-2016, in Prozent 41
Abbildung 12: Anteil der COFOG-Kategorien an den Gesamtausgaben in Deutschland und im OECD-Durchschnitt, 1995-2016, in Prozent 45
Abbildung 13: Anteil der COFOG-Kategorien an den Gesamtausgaben in Deutschland und ausgewählten OECD-Ländern, 1995-2016, in Prozent 50
Abbildung 14: Anteil der investiven Ausgaben am BIP in Deutschland und im OECD-Durchschnitt, 1995-2016, in Prozent..... 53
Abbildung 15: Anteil der investiven Ausgaben am BIP in Deutschland und in ausgewählten OECD-Ländern, 1995-2016, in Prozent..... 54

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Entwicklung der Anteile ausgewählter Funktionen an den Gesamtausgaben des Bundes, 1992-2016 19

Auf einen Blick

Die Budgetzusammensetzung zählt zu den markantesten Kennziffern politischer Prioritätensetzung. Welcher Anteil des Budgets bspw. für Soziales oder öffentliche Sicherheit ausgegeben wird, ist dabei Ausfluss politischer Entscheidungen, aber auch wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Rahmenbedingungen. Die vorliegende Studie hat untersucht, wie sich die Budgetzusammensetzung in Deutschland im Zeitablauf entwickelt hat. Dabei wurden Bund, Länder und Gemeinden separat betrachtet; auch wurde ein besonderes Augenmerk auf die Investitionen gelegt. Aufgrund der Einflüsse verschiedener Rahmenbedingungen auf die Budgetzusammensetzung wurde die Entwicklung in der Bundesrepublik zudem mit jener in anderen OECD-Staaten verglichen. Die zentralen Ergebnisse der Studie lauten:

1) Der Anteil der gesamten Bundesausgaben am BIP weist einen deutlichen Abwärtstrend auf. Zu Beginn des Beobachtungszeitraums (1992) lag der Wert noch bei rund 13 Prozent. Am aktuellen Rand (2016) liegt der Wert bei 10,1 Prozent. Auch auf Länderebene zeigt sich ein deutlicher Abwärtstrend von 13 Prozent (1992) auf 10,9 Prozent (2011). Auf Gemeindeebene sank der Anteil von 8,4 Prozent (1992) auf 7,1 Prozent am aktuellen Rand (2015), wobei in den letzten Jahren ein Aufwärtstrend erkennbar ist.
2) Der bedeutendste Ausgabenposten des Bundes ist die soziale Sicherung. In den frühen 1990er Jahren machten die Ausgaben des Bundes für soziale Sicherung lediglich etwa ein Drittel der Bundesausgaben aus. Im Jahr 2005 wurde bereits die Hälfte der Bundesausgaben für Soziales aufgewendet. Ursächlich sind vor allem steigende Bundesanteile zur Finanzierung der Rentenversicherung, aber auch Leistungen des Bundes an die Krankenkassen für versicherungsfremde Leistungen sowie arbeitsmarktbedingte Ausgaben. Seit 2005 hält sich der Anteil der Bundesausgaben für Soziales recht konstant um 50 Prozent. Als Anteil am BIP betrachtet sinken die Bundesausgaben für soziale Sicherung jedoch seit 2010.
3) Bei der Finanzwirtschaft des Bundes zeigt sich ein deutlicher und stetiger Abwärtstrend. Der Anteil sank seit den frühen 1990er Jahren von knapp 30 Prozent auf etwas mehr als 10 Prozent. Ursächlich für diese Entwicklung ist auch der Rückgang des Schuldendienstes. Machte der Schuldendienst 1992 noch 10,4 Prozentpunkte der Bundesausgaben für Finanzwirtschaft aus, sind es am aktuellen Rand nur noch 5,5

Prozentpunkte. Der Rückgang dieses Postens sollte allerdings auch vor dem Hintergrund des gegenwärtig niedrigen Zinsniveaus gesehen werden.

4) Die Kategorie allgemeine Dienste (z.B. politische Führung, zentrale Verwaltung, auswärtige Angelegenheiten, Verteidigung und öffentliche Sicherheit und Ordnung) lag über weite Teile des Beobachtungszeitraums bei knapp 20 Prozent als Anteil an den Bundesausgaben. Erst ab 2012 ist ein Aufwärtstrend erkennbar. Der bedeutendste Posten sind die Verteidigungsausgaben. Ihr Wert liegt seit den frühen 1990er Jahren weitgehend konstant bei rund 10 Prozentpunkten der Ausgaben des Bundes für allgemeine Dienste. Deutlich gestiegen ist der Ausgabenanteil für öffentliche Sicherheit und Ordnung (von 0,6 auf 1,6 Prozentpunkte).
5) Die weiteren Ausgabenkategorien sind von geringerer finanzieller Bedeutung. Die Bundesausgaben für Bildung und Forschung bspw. haben sich über weite Teile der 1990er und 2000er Jahre im Bereich von etwa 4 bis 5 Prozent der Bundesausgaben bewegt. Seit Beginn der 2010er Jahre ist ein deutlicher Anstieg auf zuletzt 6,8 Prozent zu verzeichnen.
6) Die bedeutendste Ausgabenkategorie der Länder ist die Finanzwirtschaft. Ihr Anteil stieg von 25,6 auf 30,7 Prozent. Von ähnlicher Bedeutung ist die Ausgabenkategorie Bildung und Kultur. Auch hier zeigt sich ein leichter Aufwärtstrend von 27,3 auf 29,3 Prozent der Länderausgaben. In der Kategorie allgemeine Dienste sind die Ausgaben für öffentliche Sicherheit und Ordnung am bedeutendsten. Sie stiegen von 4,4 auf 5,0 Prozent der Länderausgaben. Der Anteil der Kategorie soziale Sicherung an den Gesamtausgaben der Länder ist langfristig weitgehend konstant. Der wichtigste Bereich der sozialen Sicherung als Aufgabe der Länder ist die Familien- und Sozialhilfe, gefolgt von der Jugendhilfe. Die Ausgabenkategorie Wohnungswesen (u.a. inkl. Städtebau) zeigt einen deutlichen Abwärtstrend. Ihr Anteil sank von 4,0 auf 1,4 Prozent.
7) Die wichtigste Kategorie der Gemeinden ist Soziales und Jugend. Ihr Anteil an den Gemeindeausgaben stieg von 27,2 auf 41,6 Prozent. Der Anteil der Jugendhilfe (inkl. Einrichtungen) an den Gesamtausgaben der Gemeinden hat sich in dieser Zeit auf 16,5 Prozent verdoppelt. Spürbar reduziert hat sich der Gemeindeausgabenanteil für die Gestaltung der Umwelt (u.a. Straßen, Abwasser- und Abfallbeseitigung), welcher von 35,2 auf 20,4 Prozent zurückging. Der Ausgabenanteil der Gemeinden für den Bereich zentrale Verwaltung stieg von 13,2 auf 19,3 Prozent. Im Bereich Schule und Kultur sank der Anteil von rund 13 auf 11,1 Prozent.

8) Die Nettoinvestitionen wären zwar der geeignete Maßstab zur Beurteilung der Investitionstätigkeit von Bund, Ländern und Gemeinden, sie sind aufgrund von Schwierigkeiten bei der Bestimmung der Abschreibungen jedoch nur eingeschränkt interpretierbar. Bei Bund und Ländern sind die Nettoinvestitionen im Zeitverlauf nahezu konstant; am aktuellen Rand sind sie mit etwa 0,1 bis 0,2 Prozent des BIP zumindest leicht positiv. Beim Bund ist ein minimaler Aufwärtstrend zu verzeichnen, bei den Ländern ein minimaler Abwärtstrend. Bei den Gemeinden konnten Anfang der 1990er Jahre noch spürbar positive Nettoinvestitionen beobachtet werden. Bis Mitte der 2000er Jahre sanken die Nettoinvestitionen jedoch deutlich, sodass sie seit den frühen 2000er Jahren im negativen Bereich liegen. Am aktuellen Rand (2017) liegen sie bei -0,2 Prozent des BIP.

9) Um die Entwicklungen der Budgetzusammensetzung in Deutschland auch in einen internationalen Kontext einordnen zu können, wurde ein Vergleich mit dem Durchschnitt von 17 OECD-Staaten insgesamt sowie mit den europäischen Referenzgruppen der skandinavischen Länder, der Benelux-Staaten sowie den deutschsprachigen Ländern Österreich und Schweiz durchgeführt. Im Hinblick auf die Entwicklung der gesamten Staatsausgaben am BIP über die Zeit zeigt sich in Deutschland und Vergleichsgruppen zwar ein ähnlicher Verlauf über Zeit, allerdings auf unterschiedlichen Niveaus. So weisen bspw. die skandinavischen Länder im Vergleich zu Deutschland einen deutlich höheren Anteil der aggregierten öffentlichen Ausgaben relativ zum BIP aus. Die deutschsprachigen Länder Österreich und Schweiz stehen dagegen im Durchschnitt stets unter den Ausgaben Deutschlands relativ zum BIP.

10) Bei der Betrachtung der Budgetzusammensetzung zeigt sich, dass Deutschland im internationalen Vergleich einen höheren Anteil seines Gesamtbudgets für konsumtive Ausgaben wie soziale Sicherung und Gesundheitswesen aufwendet, bei längerfristig orientierten und investiven Ausgaben wie Bildung oder wirtschaftlichen Angelegenheiten (inkl. Infrastruktur) der Budgetanteil jedoch unter dem der Vergleichsgruppen liegt. Für den Ausgabenbereich Verteidigung verwendet Deutschland im Vergleich zum OECD-Durchschnitt einen substantiell geringeren Teil seines Etats, liegt mit seinem Ausgabenanteil für Verteidigung am aktuellen Rand jedoch auf dem Niveau der skandinavischen Länder und oberhalb der beiden anderen Referenzgruppen der Benelux-Staaten sowie Österreich und Schweiz.

11) Beim internationalen Vergleich der staatlichen Investitionsausgaben fällt auf, dass Deutschland – relativ zu seiner Wirtschaftskraft – deutlich weniger fiskalische Mittel investiert als der OECD-Durchschnitt. Zwischen 1996 und 2016 sank in Deutschland der Anteil der Bruttoinvestitionen relativ zum BIP von etwa 2,5 auf 2,1 Prozent. Um den OECD-Durchschnitt zu erreichen, müsste der deutsche Staat seine Investitionsausgaben um mindestens 40 Prozent erhöhen. Betrachtet man die Ausgaben für Forschung und Entwicklung relativ zur Wirtschaftskraft betrüge die notwendige Steigerung in Deutschland gar 70 Prozent. Auch im Vergleich mit den ausgewählten europäischen Referenzgruppen ist Deutschland das Schlusslicht. Den höchsten Anteil der Bruttoinvestitionsausgaben relativ zum BIP weist die Gruppe der skandinavischen Staaten mit Werten zwischen knapp unter 3,5 Prozent (2000) und 4,4 Prozent (2016) aus. Sowohl die Benelux-Ländergruppe wie auch Österreich und die Schweiz weisen eine um fast 50 Prozent höhere Investitionsquote gemessen am BIP aus als Deutschland.
12) Der bloße Vergleich von Ausgabenquoten kann selbstverständlich keinen Handlungsbedarf begründen, doch sollte die Politik die Trends im Zeitablauf zur Kenntnis nehmen und prüfen, ob Handlungsbedarf besteht.
13) Prüfen sollte die Politik ebenfalls, die Budgetzusammensetzung so zu ändern, dass in Zukunft mehr Mittel für öffentliche Güter und Investitionen aufgewendet werden. Der Finanzierungsspielraum für Mehrausgaben in diesen Bereichen könnte durch eine Verringerung des Transfervolumens geschaffen werden. Auf Steuererhöhungen oder Neuverschuldung braucht nicht zurückgegriffen werden.

1. Einleitung

Die *Soziale Marktwirtschaft* hat als Leitbild der Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung die Bundesrepublik seit dem zweiten Weltkrieg geprägt. In gegenwärtigen politischen Debatten wird die Verbindung wirtschaftlicher Freiheit mit sozialem Ausgleich, welche dieses Leitbild definiert, nicht grundlegend in Frage gestellt. Die häufige Inanspruchnahme des Begriffs der Sozialen Marktwirtschaft vonseiten diverser politischer Lager zeigt jedoch seine Dehnbarkeit und die Vielseitigkeit der Vorstellungen einer adäquaten Balance zwischen Freiheit und Sozialem. So sind Bekenntnisse zur Sozialen Marktwirtschaft aus der FDP ebenso zu hören wie von Sahra Wagenknecht oder aus der AfD.

Die Entwicklung der Bundesrepublik in den rund 70 Jahren ihrer Geschichte ging einher mit einem spürbaren wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Wandel. Dieser Wandel impliziert, dass stets neue politische Maßnahmen als „richtige Antworten“ auf diese Entwicklungen zu finden sind und somit auch das Leitbild der Sozialen Marktwirtschaft stets neu auszulegen ist. Was ist die Antwort der Sozialen Marktwirtschaft auf global tätige Unternehmen ohne physische Betriebsstätte? Wie kann und soll die soziale Absicherung von *Crowdworkern* ausschauen? Wie ist mit der Alterung der Gesellschaft umzugehen? Auf solche Fragen finden sich keine Antworten in den Büchern „von damals“.

Doch wirtschafts- und gesellschaftspolitische Anpassungsbedarfe ergeben sich nicht nur in Bezug auf neue Entwicklungen der Gegenwart. Es ist auch zu hinterfragen, inwieweit die politischen Maßnahmen in Reaktion auf „neue Entwicklungen“ der Vergangenheit noch angemessen sind. Maßnahmen, welche im Zuge des Aufbaus Ost oder der Massenarbeitslosigkeit der 1990er Jahre nachvollziehbar getroffen wurden, erscheinen aus heutiger Sicht mitunter nicht mehr adäquat.

Zu den markantesten Kennziffern, welche für die Erkennung politischer Prioritätensetzung herangezogen werden können, gehört die Budgetzusammensetzung.[1] Welcher Teil der Staatseinnahmen wird für Soziales aufgewendet? Wie viel ist dem Staat die Sicherstellung von

[1] Budgetzusammensetzung ist hier stets ausgabeseitig definiert. Die Betrachtung der einnahmeseitigen Budgetzusammensetzung, also die Frage, für welchen Teil des Budgets Arbeitnehmer, Unternehmen oder Konsumenten aufkommen, ist nicht Teil dieser Studie.

Recht und Ordnung wert? Oder allgemeiner: Welcher Teil des Budgets wird für Umverteilung aufgewendet, wie viel geht in öffentliche Güter? Bei solchen Kennziffern sind deutliche Verschiebungen über die Zeit zu beobachten. Diese Verschiebungen liegen dabei nicht notwendigerweise in politischen Entscheidungen begründet. So führt ein Anstieg der Arbeitslosigkeit ganz automatisch zu einem höheren Budgetanteil im Bereich des Sozialen, da die Arbeitslosenunterstützung als „automatischer Stabilisator“ wirkt. Sehr wohl Ergebnis politischer Entscheidungen sind hingegen Verschiebungen zwischen den Regierungsebenen. Neuordnungen im föderalen Gefüge gehen einher mit veränderten Ausgabenkompetenzen und -verantwortlichkeiten bei Bund, Ländern und Gemeinden. Stets zu beachten sind auch internationale Verpflichtungen, welche die Bundesrepublik bspw. im Bereich der EU-Finanzierung, der Entwicklungshilfe oder den Verteidigungsausgaben eingegangen ist.

Aufgrund der Einflüsse der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Rahmenbedingungen auf die Budgetzusammensetzung ist es sinnvoll, nicht nur auf die Bundesrepublik zu fokussieren. In dem Maße, in dem sich andere Länder ähnlichen wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Rahmenbedingungen gegenübersehen, kann ein Blick auf diese anderen Länder aufschlussreich sein. Wie haben sich Budgetanteile in der Bundesrepublik relativ zu anderen wohlhabenden Ländern entwickelt? Wie sieht es in Ländern aus, die gerne als Musterstaaten bezeichnet werden? Hier können Erkenntnisse gewonnen werden, die bei einer isolierten Betrachtung der Bundesrepublik unerkannt bleiben.

Eine weitere Dimension der Budgetzusammensetzung betrifft die Unterscheidung zwischen konsumtiven und investiven Ausgaben. Die öffentliche Debatte der vergangenen Jahre war auch geprägt durch die Diskussion um eine vermeintliche Investitionslücke. Vor allem im Bereich der Verkehrsinfrastruktur und der Digitalisierung wird häufig ein Investitionsstau beklagt. Es stellt sich jedoch die Frage nach der richtigen Definition des Investitionsbegriffs. So werden auch Ausgaben im Bildungsbereich oder z.T. auch im sozialen Bereich mitunter als investiv angesehen.

Indes ist zu beachten, dass es eine optimale Budgetzusammensetzung nicht geben kann. Staatstätigkeiten stehen stets in Rivalität zueinander um verfügbare Ressourcen im Haushalt und sind im Ergebnis Ausfluss politischer Zielsetzungen unter der Nebenbedingung eines (annähernden) materiellen Haushaltsausgleichs. Dennoch verbleibt – gegeben gewisser politischer Zielsetzungen – das Optimum als diffuses Ziel der Budgetzusammensetzung. Eine

Budgetzusammensetzung, welche theoretisch die höchsten gesamtwirtschaftlichen Wachstumsraten erwarten ließe, wird indes kaum allein aus dem politischen Entscheidungsprozess resultieren. Das staatliche Handeln ist ja gerade darauf angelegt, dort tätig zu werden, wo der Marktmechanismus nicht die politisch gewünschten Ergebnisse liefert. Die Budgetzusammensetzung steht daher stets im Zielkonflikt zwischen bestmöglicher Staatstätigkeit als Komplement zu marktwirtschaftlichen Allokationsmechanismen einerseits und dem Ermöglichen größtmöglicher wirtschaftlicher Dynamik andererseits.

Die vorliegende Studie untersucht – nach einer einführenden Diskussion der gegenwärtigen wissenschaftlichen Erkenntnisse zu Determinanten und wirtschaftlichen Konsequenzen staatlicher Budgetzusammensetzung – deskriptiv, wie sich die Budgetzusammensetzung von Bund, Ländern und Gemeinden jeweils im Aggregat über die Zeit entwickelt hat. Zudem werden Unterschiede zu anderen Industrieländern aufgezeigt. Gibt es Budgetkategorien, welche im Zeitablauf eine auffällige Prioritätensetzung der Politik erkennen lassen? Welche Kategorien werden im Zeitablauf zunehmend vernachlässigt? Die Betrachtung fokussiert dabei zunächst auf grundlegende fachliche Ausgabenkategorien, geht aber zugleich in „politisch brisanten“ Bereichen tiefer ins Detail. Auch die Entwicklung der Investitionen ist Gegenstand der Untersuchung, wobei zwischen öffentlichen Brutto- und Nettoinvestitionen unterschieden wird, um den Anteil der Neuinvestitionen aufzuzeigen, der über den reinen Ausgleich von Abschreibungen und den Substanzverlust bestehender öffentlicher Infrastruktur hinausgeht.

2. Literaturüberblick

2.1. Determinanten der Budgetzusammensetzung

Welche Faktoren determinieren die Budgetzusammensetzung? In der Literatur wird vor allem zwischen drei übergeordneten Einflussgrößen unterschieden – den politischen, den wirtschaftlichen und den soziodemografischen Faktoren.

Sanz und Velázquez (2003) zeigen in einer empirischen Studie, dass im Rahmen von Haushaltskonsolidierungen weniger sichtbare Ausgabenbereiche eher Kürzungen unterliegen als sichtbare. Daher würden Ausgaben in Bereichen von Verteidigung, Transport und Kommunikation eher gekürzt als Ausgaben für soziale Sicherung, Bildung und Gesundheit. In diesem

Zusammenhang stellt Sturm (1998) außerdem fest, dass staatliche Investitionsausgaben weniger sichtbar sind als konsumtive Ausgaben und daher Investitionsausgaben im Zuge von Haushaltskonsolidierungen eher gekürzt werden. Dieses Verhalten von Staaten bzw. Regierungen kann vor allem kurz vor bevorstehenden Wahlen genutzt werden, um Wähler zu mobilisieren. Gupta et al. (2016) bestätigen, dass die Wachstumsraten staatlicher Investitionsausgaben zu Beginn von Wahlzyklen höher sind und später abnehmen. Des Weiteren zeigen sie, dass die parteipolitische Zusammensetzung der Regierung sowie die Fragmentierung der Regierungskoalition Auswirkungen auf die langfristigen staatlichen Investitionsausgaben haben: Linksgeführte Regierungen haben höhere Investitionsausgaben getätigt als rechtsgeführte, und Regierungskoalitionen mit wenigen Parteien haben höhere investive Ausgaben getätigt als stärker fragmentierte Regierungen. Ebenso erhöhten linke Regierungen in OECD-Ländern Ausgaben im Bereich Bildung stärker als rechte Regierungen (Potrafke 2011a). Allerdings scheint die parteipolitische Zusammensetzung von Regierungen einen insgesamt kleinen Effekt auf die Budgetzusammensetzung zu haben – ein Ergebnis, welches auch die neue Studie von Castro und Martins (2018) bestätigt. Die bisherigen Studien zu politischen Effekten auf die Budgetzusammensetzung in OECD-Ländern haben allerdings ausschließlich Daten für den Gesamtstaat verwendet. Jedoch beinhalten die Ausgaben des Gesamtstaates auch Ausgaben von Gebietskörperschaftsebenen (z.B. Länder und Gemeinden), die die nationale Regierung nicht unmittelbar beeinflussen kann. Die neue, noch unveröffentlichte Studie von Potrafke (2018) verwendet erstmalig auch Ausgabendaten ausschließlich auf Zentralstaatsebene. Die Beeinflussung des Budgets durch die parteipolitische Zusammensetzung von Regierungen und Wahlzyklen bleibt gering.[2]

Eine wichtige ökonomische Einflussgröße der Budgetzusammensetzung ist die Arbeitslosenquote. Eine erhöhte Arbeitslosenquote geht mit höheren Staatsausgaben einher, insbesondere mit höheren konsumtiven Ausgaben allgemein sowie höheren Ausgaben für Sozialleistungen und -transfers (z.B. Mulas-Granados, 2003). Ein Anstieg der Staatsverschuldung hat die Staatsausgaben aufgrund von erhöhten Zinszahlungen zur Schuldentilgung erhöht. Bezogen auf Zinszahlungen haben Preiserhöhungen auch einen weiteren Effekt auf die Staatsausgaben: Um die Inflation zu kontrollieren, erhöht die

[2] In Bundesstaaten wie Deutschland wird auch auf subnationaler Ebene untersucht, inwieweit politische Faktoren die Budgetzusammensetzung beeinflussen, siehe bspw. Galli und Rossi (2002) und Potrafke (2011b). Für eine Analyse auf Bundesebene siehe Potrafke (2009).

Zentralbank den nominalen Zinssatz, wodurch der Schuldendienst ceteris paribus noch einen größeren Anteil an den Staatsausgaben einnimmt.

Ebenfalls unter Hinzunahme von OECD-Daten identifizieren Schuknecht und Zemanek (2018) die Alterung der Bevölkerung als Haupttreiber für das Wachstum der Sozialausgaben seit 1980. Dabei erklären die Unterkategorien „Rentenausgaben“ und „Gesundheitsausgaben“ zwei Drittel des Anstiegs. Des Weiteren stellen die Autoren dar, dass die wachsenden Sozialausgaben die Fiskalpolitik dominieren, investive Ausgaben verdrängen und somit Wachstumspotentiale schwächen.

2.2. Wirtschaftliche Konsequenzen der Budgetzusammensetzung

Aufgrund der Altersstruktur der Bevölkerung sehen sich viele OECD-Länder demografischen Herausforderungen gegenüber, die sich u.a. in einem Rückgang der Erwerbstätigkeit äußern. Dieser Trend wird über mögliche Aufkommensrückgänge bei den Steuern gleichzeitig große Auswirkungen auf die Staatsausgaben haben. Die Frage, inwiefern Regierungen durch die Budgetzusammensetzung nachhaltig die wirtschaftliche Entwicklung eines Landes fördern, gewinnt aus diesem Grund zunehmend an Bedeutung.

Die volkswirtschaftliche Theorie unterscheidet generell zwischen zwei konkurrierenden Erklärungsansätzen zu den Determinanten des Wirtschaftswachstums. In früheren neoklassischen Wachstumsmodellen (Ramsey, 1928; Solow, 1956; Swan, 1956; Cass, 1965) wird Wirtschaftswachstum auf exogene Faktoren zurückgeführt, also gegebene Faktoren, die von der Politik weitgehend unbeeinflussbar sind, wie bspw. technologischer Fortschritt oder Bevölkerungswachstum. Dies stellt gleichzeitig eine Schwäche der neoklassischen Theorie dar, die langfristiges Wachstum damit nur unzureichend erklären kann. Vertreter der endogenen Wachstumstheorie hingegen (Romer, 1986, 1990; Lucas, 1988; Barro, 1990) fokussieren auf Ursachen des technologischen Fortschritts und zeigen Mechanismen auf, über die die Politik nicht nur kurzfristige Dynamiken im Niveau des Wirtschaftswachstums, sondern auch den sich im langfristigen Gleichgewicht ergebenden Wachstumspfad („steady-state growth rates“) beeinflussen kann. Die langfristige Wachstumsrate wird hier innerhalb des theoretischen Modells bestimmt. Barro (1990) formalisierte dabei als einer der ersten den Zusammenhang zwischen Wachstum und fiskalischen Variablen in der endogenen Wachstumstheorie, indem er u.a. zwi-

schen produktiven und unproduktiven öffentlichen Ausgaben differenzierte. Aus seiner Theorie kann die Hypothese abgeleitet werden, dass unproduktive Ausgaben – also solche, die nicht direkt in den Produktionsprozess eingehen – keinen Einfluss auf das Output-Wachstum im langfristigen Gleichgewicht haben, während produktive Ausgaben einen positiven Effekt auf das Wirtschaftswachstum ausüben.

Viele Studien in der wirtschaftswissenschaftlichen Literatur haben seitdem diese beiden Erklärungsansätze empirisch getestet. Gemmell et al. (2011) und Bleaney et al. (2001) schätzen bspw. den langfristigen Effekt der öffentlichen Finanzen auf Wachstum im OECD-Kontext und finden u.a. einen signifikanten Wachstumseffekt für produktive Staatsausgaben der Zentralregierung. Auch Romero-Ávila und Strauch (2008) setzen in ihrer Studie am theoretischen Kern der Wachstumsliteratur an und testen in einer Zeitreihenanalyse für 15 EU-Länder, ob öffentliche Finanzen den Wachstumspfad einer Ökonomie langfristig ändern können oder nur kurzfristige Effekte haben. Bezogen auf die Ebene des Gesamtstaates zeigen die Autoren, dass die Staatsausgaben einen signifikanten Einfluss auf das langfristige Wirtschaftswachstum haben. Insbesondere öffentliche Investitionen sind dabei wachstumsfördernd, während sich die Größe des öffentlichen Sektors und die Konsumausgaben negativ auswirken. Auch die Ergebnisse einer Studie von Afonso und Jalles (2014) deuten auf einen negativen Zusammenhang zwischen Staatsausgaben (insbesondere Gehälter für den öffentlichen Dienst, Zinszahlungen, Subventionen und Staatsverbrauch) und Wirtschaftswachstum – gemessen als reales BIP pro Kopf – hin. Colombier (2011) hingegen findet für die Schweiz über den Zeitraum 1960-2005 einen positiven Zusammenhang zwischen Wirtschaftswachstum und verschiedenen Ausgabenkategorien. Erwartungsgemäß wirken sich insbesondere Ausgaben für Infrastruktur und Bildung positiv auf das Wirtschaftswachstum aus. Der Autor betont dabei, dass nicht unbedingt das Niveau der Ausgaben, sondern eher ihre Zusammensetzung ausschlaggebend sind.[3] Dass das Wirtschaftswachstum eines Landes positiv mit den Bildungsausgaben korreliert, ist in der Literatur vielfach empirisch belegt (siehe bspw. Baum und Lin, 1993; Afonso und Alegre, 2011; Afonso und Jalles, 2014). Castro (2017) konzentriert sich auf Ausgabenkürzungen in 15 europäischen Ländern zwischen 1990 und 2012, um die Interaktion zwischen Wachstum und

[3] Der Zusammenhang zwischen Wirtschaftswachstum und Budgetzusammensetzung kann sich insbesondere auch zwischen OECD-Ländern und Entwicklungsländern unterscheiden. Siehe bspw. Bose et al. (2007) oder Grier und Tullock (1989).

Staatsausgaben zu untersuchen. Der Autor kommt zu dem Schluss, dass fiskalische Sparanstrengungen – wie sie insbesondere in Portugal, Italien, Irland, Griechenland und Spanien nach der Finanzkrise unternommen wurden – negativ mit dem realen BIP-Wachstum korrelieren. Dieser Effekt scheint insbesondere durch Ausgabenkürzungen in den Bereichen Bildung, öffentliche Sicherheit und Freizeit getrieben zu sein. Die Ergebnisse hinsichtlich der Sozialausgaben sind hingegen in der Literatur eher gemischt. Während Afonso und Alegre (2011) in einer Panelanalyse für Eurozonen-Länder zwischen 1970 und 2006 einen positiven Zusammenhang zwischen der Produktivität und Ausgaben für soziale Sicherung und Gesundheit feststellen, kommen Fölster und Henrekson (2001) in ihrer Analyse zu einer gegenteiligen Schlussfolgerung. In einer weiteren Studie bestätigen Afonso und Jalles (2014) für einen ähnlichen Beobachtungszeitraum wie Afonso und Alegre (2011) eine negative Korrelation zwischen Wirtschaftswachstum und Ausgaben im Bereich der sozialen Sicherung und Fürsorge. Mit Blick auf die steigenden Sozialausgaben in entwickelten Ländern geben Schuknecht und Zemanek (2018) eine Einschätzung über das Risiko der „sozialen Dominanz“, also einer Situation, in der die Sozialausgaben die Fiskalpolitik bestimmen und dabei Wachstum und nachhaltige Finanzen schädigen. Die Autoren kommen zu dem Schluss, dass die durch den demografischen Wandel steigenden Sozialausgaben Einschnitte bei anderen Ausgabenkategorien zur Folge haben und zudem nicht nachhaltig sind.

Die Verwendung von Makrodaten erschwert es, kausale Effekte der Determinanten der Budgetzusammensetzung sowie kausale Effekte der Budgetzusammensetzung auf andere Makrovariablen wie das Wirtschaftswachstum zu schätzen. Die Ergebnisse der oben genannten Studien sind als Korrelationen zu interpretieren. Es bleibt eine Herausforderung zukünftiger Forschung, bei der Analyse der Determinanten und Konsequenzen von Budgetzusammensetzung, Ursachen und Wirkungen zu trennen.

3. Budgetzusammensetzung in Deutschland

Die Bundesrepublik Deutschland ist gemäß Artikel 20 (1) des Grundgesetzes (GG) ein Bundesstaat. Bund und Länder teilen sich demnach, nach Maßgabe der Kompetenzfestlegungen in der Finanzverfassung, gleichberechtigt die Erfüllung von staatlichen Aufgaben, wobei die Gemeinden hier als Teil der Länder gesehen werden. Nach Artikel 30 GG gilt infolge des Subsidiaritätsgrundsatzes das Prinzip der Länderzuständigkeit. Demnach sind grundsätzlich die Länder für die Erfüllung von staatlichen Aufgaben sowie die Ausübung der staatlichen Befugnisse

verantwortlich, sofern das Grundgesetz keine andere Regelung trifft. Bei der Verteilung der Ausgaben gilt in Deutschland das sogenannte Konnexitätsprinzip, nach welchem die Finanzierungskompetenz der Verwaltungskompetenz folgt (vgl. Art. 104a (1) GG). Jede staatliche Ebene hat somit ihre durch das Grundgesetz festgelegten Aufgaben selbst zu finanzieren. Allerdings gibt es Ausnahmen von diesem Prinzip. So finanziert der Bund aus seiner übergeordneten Verantwortung heraus einzelne Länderaufgaben mit (sog. Gemeinschaftsaufgaben), sodass sich in einigen Bereichen durchaus Mischfinanzierungstatbestände ergeben. Zugleich hat es im Zeitverlauf Kompetenzverschiebungen – insbesondere zwischen dem Bund und den Ländern z.B. im Rahmen der Föderalismusreformen I und II – gegeben, wonach bestimmte Aufgaben von einer Ebene auf die andere übertragen wurden, was zumeist auch mit einer Verschiebung der Ausgabenverantwortlichkeit einherging. Derartige Vorgänge müssen bei einer Betrachtung von Ausgaben einzelner Gebietskörperschaften berücksichtigt werden.

3.1. Entwicklung der Ausgaben in ausgewählten Aufgabenbereichen in Deutschland

Im Folgenden wird die zeitliche Entwicklung der Budgetzusammensetzung von Bund, Ländern und Gemeinden jeweils im Aggregat näher in den Blick genommen. Betrachtet werden ausschließlich die Haushalte von Bund, Ländern und Gemeinden. Eine Analyse der Ausgaben gesetzlicher Sozialversicherungsträger als Institution der sozialen Sicherung in Deutschland sowie von Extrahaushalten der Gebietskörperschaften wird nicht vorgenommen.[4] Im Folgenden steht insbesondere die Analyse von Zeitreihen im Vordergrund, mit welchen sich die absolute und relative Bedeutung einzelner Ausgabenkategorien im Zeitverlauf darstellen lässt. Die Ausgaben werden dabei systematisch nach einzelnen Aufgabenbereichen dargestellt. Die hierbei verwendete Gliederung folgt für Bund und Länder dem sogenannten Funktionenplan.[5] Der Funktionenplan selbst gliedert sich in Oberkategorien (offiziell: *Hauptfunktionen*), Unterkategorien (offiziell: *Oberfunktionen*) und Funktionen. Die Oberkategorien (Gliederungseinheit mit einer einstelligen Zahl) decken die wichtigsten Handlungsfelder der staatlichen Haushalte ab und lassen sich jeweils in verschiedene Unterkategorien (Gliederungseinheit mit einer zweistelligen Zahl) und diese wiederum in zahlreiche Funktionen (Gliederungseinheit

[4] Steuerzuschüsse zur Sozialversicherung werden bei den Ausgaben der Gebietskörperschaften berücksichtigt. Zu Extrahaushalten in Deutschland siehe Reischmann (2014).

[5] Der Funktionenplan orientiert sich an der kameralistischen Buchführung, vgl. BMF (2015a).

mit einer dreistelligen Zahl) untergliedern. Wichtige Handlungsfelder betreffen bspw. das Bildungswesen, kulturelle Angelegenheiten, die soziale Sicherung sowie das Verkehrs- und Nachrichtenwesen.[6] Unterkategorien und Funktionen erlauben eine tiefergehende Aufgliederung der bedeutendsten Bereiche des staatlichen Handelns. Mithilfe einer funktionalen Kennziffer ist es möglich, jeden Ansatz im Haushaltsplan, in welchem die Einnahmen und Ausgaben der Gebietskörperschaften nach dem entsprechenden Ressortzuschnitt ausgewiesen werden, dem Funktionenplan zuzuweisen.[7] Dadurch lassen sich alle verausgabten Haushaltsmittel einzelnen Aufgaben- und Politikbereichen zuordnen. Dies erlaubt eine detaillierte Analyse der eingesetzten Mittel von Bund und Ländern für die Erfüllung spezifischer öffentlicher Aufgaben. Zugleich sind bei der Anwendung des Funktionenplans die Haushaltsstrukturen von verschiedenen Ebenen – im vorliegenden Falle von Bund und Ländern – miteinander vergleichbar, was in einem föderativen Finanzsystem unerlässlich ist.

Für die Gemeinden erfolgt die Gliederung der Ausgaben nach dem sogenannten Produktrahmen.[8] Dieser ist vergleichbar mit dem Funktionenplan bei Bund und Ländern, weist allerdings eine abweichende Zuordnung der Haushaltsmittel auf einzelne Aufgaben- und Politikbereiche auf. So lassen sich nach dem Produktrahmen sechs kommunale Oberkategorien (offiziell: *Hauptproduktbereiche*) unterscheiden, welche die wichtigsten Handlungsfelder der kommunalen Haushalte abdecken.[9] Dies umfasst bspw. die Kategorien Schule und Kultur sowie Soziales und Jugend. Die Oberkategorien (Gliederungseinheit mit einer einstelligen Zahl) lassen sich wiederum in einzelne Unterkategorien (offiziell: *Produktbereiche*; Gliederungseinheit mit einer zweistelligen Zahl) und noch detaillierter in Funktionen (offiziell: *Produktgruppen*; Gliederungseinheit mit einer dreistelligen Zahl) untergliedern. Jede Funktion besteht dabei aus den spezifischen Produkten und Leistungen, die eine Gemeinde bereitstellt. Der Produktrahmen ermöglicht somit eine systematische Darstellung und Abgrenzung der von den Gemeinden erbrachten Leistungen und Produkte nach einzelnen Kategorien. Aufgrund der im Vergleich zu Bund und Ländern unterschiedlichen Systematik ist darauf hinzuweisen, dass eine

---

[6] Eine detaillierte Auflistung aller Ober- und Unterkategorien mit ausgewählten Beispielfunktionen findet sich im Glossar.

[7] Für eine tiefergehende Einführung in die Haushaltssystematik der öffentlichen Haushalte vgl. BMF (2015a).

[8] Der Produktrahmen orientiert sich an der doppischen Buchführung.

[9] Jedes Bundesland kann im Prinzip einen landeseinheitlichen Produktrahmen mit einer eigenen Gliederung der Oberkategorien wählen. Die meisten Bundesländer folgen allerdings der hier vorgestellten Gliederung eines kommunalen Produktrahmens, welcher eine Empfehlung der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder (kurz Innenministerkonferenz, IMK) darstellt (sog. IMK-Produktrahmen).

aggregierte Betrachtung der Budgetzusammensetzung von Bund, Ländern und Gemeinden in der vorliegenden Studie nicht möglich ist.

3.1.1. BUND

Datengrundlage

Zur Analyse der Ausgaben des Bundes werden Daten aus den Finanzberichten des Bundesministeriums der Finanzen (BMF) herangezogen.[10] Gemäß § 31 der Bundeshaushaltsordnung hat das BMF jährlich einen Bericht über den Stand und die voraussichtliche Entwicklung der Finanzwirtschaft zu erstatten. Der Finanzbericht enthält dabei umfassende gesamt- und finanzwirtschaftliche Tabellen, welche eine detaillierte Untersuchung der Ausgaben des Bundes nach Arten und Aufgabenbereichen erlauben.

Bei den für diese Studie verwendeten Daten handelt es sich um Bundesausgaben nach Aufgabenbereichen für die Haushaltsjahre von 1992 bis 2016. Dabei liegen die Daten als *bereinigte Ausgaben* vor, d.h., in der vorliegenden Darstellung sind alle Ausgaben des Bundes mit Ausnahme der Ausgaben zur Schulden*tilgung* am Kreditmarkt, der Zuführung an Rücklagen und der Ausgaben zur Deckung eines kassenmäßigen Fehlbetrags erfasst.[11] Zu beachten ist, dass ab dem Bundeshaushalt 2013 eine neue Haushaltssystematik und damit ein neuer Funktionenplan beim Bund zur Anwendung kam. Danach hat sich die Zuteilung der Einnahmen und Ausgaben in einzelnen Funktionsbereichen geändert. Für einige Bereiche kommt es somit im Jahr 2013 zu einem strukturellen Bruch, bei dem Änderungen in der Ausgabenentwicklung rein statistischer Natur sein können. Ein konsistenter Vergleich der Daten über den gesamten Beobachtungszeitraum ist daher nicht immer möglich; dies wird an entsprechenden Stellen in der Analyse auch nochmals erwähnt. Wirtschaftsunternehmen sind seit 2013 nicht mehr explizit Bestandteil des Funktionenplans und werden daher im gesamten Beobachtungszeitraum nicht berücksichtigt.

---

[10] Im Unterschied zu den Bundesdaten des Statistischen Bundesamtes erlauben die Daten aus den Finanzberichten des Bundes eine weiterreichende Analyse bis zum aktuellen Rand, der hier bis zum Jahr 2016 reicht. Die Daten des Statistischen Bundesamtes sind dagegen lediglich bis zum Jahr 2011 verfügbar.

[11] Indes wird der Schulden*dienst* in der Studie explizit ausgewiesen.

Entwicklung der Ausgaben des Bundes

Zunächst sei der *Anteil der gesamten Bundesausgaben am BIP* betrachtet. Wie Abbildung 1 zeigt, weist die Entwicklung der Gesamtausgaben des Bundes am BIP einen deutlichen Abwärtstrend auf. Im betrachteten Zeitraum (1992-2016) zeigt sich im Jahr 1993 das Maximum mit einem Wert von 13,4 Prozent. Vor allem Mitte der 1990er Jahre zeigt sich ein deutlicher Abwärtstrend, der einerseits in den hohen BIP-Wachstumsraten der Jahre 1994 und 1995 begründet liegt, andererseits aber auch in der Reform des Kindergelds bzw. des Familienleistungsausgleichs 1996.[12] Dieser Abwärtstrend setzte sich auch in den darauffolgenden Jahren fort, wobei durch den Einbruch des BIP infolge der Finanzkrise 2009 noch einmal ein kleines Zwischenhoch zu beobachten ist. Doch im Zuge der einsetzenden wirtschaftlichen Erholung sank der Anteil der Bundesausgaben am BIP wieder. Im Jahr 2015 unterschritt er erstmals den Wert von 10 Prozent. Am aktuellen Rand (2016) liegt der Wert bei 10,1 Prozent.

[12] Seit dieser Reform wird das Kindergeld in Deutschland im Rahmen des Familienausgleichs als monatliche Steuervergütung bezahlt. Vereinfacht formuliert gilt das Kindergeld seither also nicht mehr als Staatsausgabe, sondern als Verringerung der Steuerlast (siehe Rainer et al., 2013).

Abbildung 1: Anteil der Gesamtausgaben des Bundes am BIP, 1992-2016, in Prozent

Berechnungen und Darstellungen des ifo Instituts. Quellen: BMF (1992-2017), OECD (2018b).

Budgetzusammensetzung des Bundes

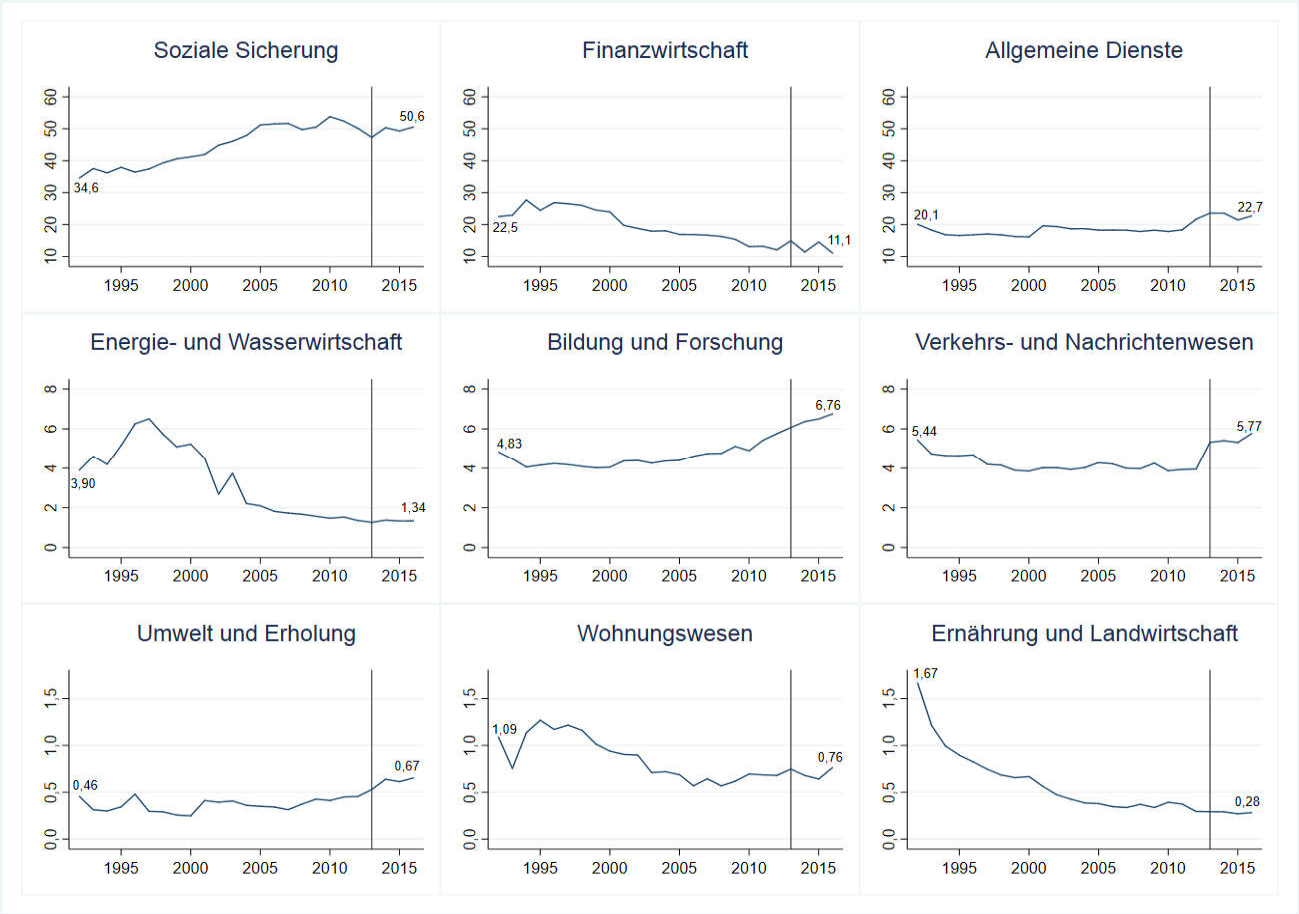
Zur Darstellung der Budgetzusammensetzung des Bundes wird im Folgenden betrachtet, welchen *Anteil einzelne Ausgabenkategorien an den Gesamtausgaben des Bundes* aufweisen. Abbildung 2 zeigt neun Ausgabenkategorien des Bundes und die Entwicklung ihres Anteils an den Gesamtausgaben des Bundes über die Zeit. Bei diesen Ausgabenkategorien handelt es sich um Oberkategorien des Bundes. Für ausgewählte Oberkategorien wird die Entwicklung noch detaillierter betrachtet.

Der bedeutendste Ausgabenposten des Bundes ist die soziale Sicherung (inkl. Familie und Jugend sowie Arbeitsmarktpolitik). In den frühen 1990er Jahren machten die Ausgaben des Bundes für soziale Sicherung lediglich etwa ein Drittel der Gesamtausgaben des Bundes aus. Seitdem ist ein deutlicher Aufwärtstrend zu beobachten. So stieg der Anteil der Ausgaben für soziale Sicherung während der rot-grünen Regierung (1998-2005) von rund 40 auf über 50 Prozent der Bundesausgaben an. Seit Beginn der Kanzlerschaft Angela Merkels (2005) ist im Anteil der Sozialausgaben eine Seitwärtsbewegung zu beobachten. Der Anteil der Ausgaben des

Bundes für soziale Sicherung an den gesamten Bundesausgaben schwankt seitdem recht konstant um 50 Prozent. Lediglich durch die Finanzkrise kam es zwischenzeitlich zu einem leichten Anstieg, welcher sich bei einer fortdauernden schwächeren wirtschaftlichen Entwicklung wohl auch fortgesetzt hätte. Insgesamt ist die Entwicklung im Lichte des abnehmenden Anteils der Gesamtausgaben des Bundes am BIP zu betrachten (Abbildung 1). Der Bund wendet folglich seit 2010 einen sinkenden Anteil des BIP für die soziale Sicherung auf.

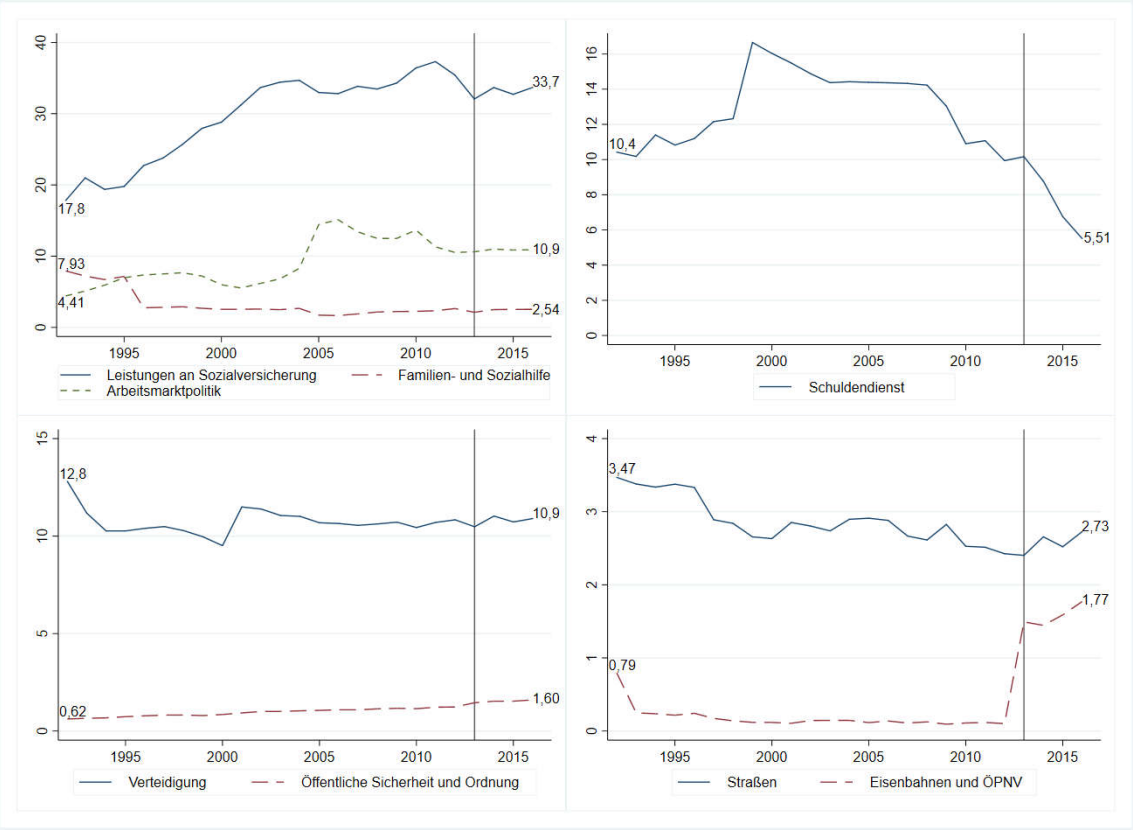
Betrachtet man die bedeutendsten Unterkategorien der sozialen Sicherung in Abbildung 3, so kann leicht erkannt werden, warum der Anteil der Sozialausgaben an den Bundesausgaben seit Mitte der 1990er Jahre anstieg. Einen noch genaueren Einblick liefert die Betrachtung der Funktionen in Tabelle 1, aus welcher ersichtlich ist, dass vor allem steigende Bundesanteile zur Finanzierung der Rentenversicherung ursächlich sind. Der Anteil der Leistungen an die Rentenversicherung an den Ausgaben des Bundes für soziale Sicherung hat sich von 14,2 Prozentpunkten im Jahr 1992 auf 30,8 Prozentpunkte im Jahr 2004 mehr als verdoppelt. Auch wenn Strukturbrüche in der Datenerhebung zu beachten sind, so ist doch ein Absinken des Anteils der Leistungen an die Rentenversicherung an den Sozialausgaben des

Abbildung 2: Entwicklung der Anteile der Oberkategorien an den Gesamtausgaben des Bundes, 1992-2016, in Prozent



Anmerkungen: Ab 2013 kam beim Bund eine neue Haushaltssystematik und damit ein neuer Funktionenplan zur Anwendung, was ggf. strukturelle Brüche bedingt. Der Oberkategorie „Finanzwirtschaft“ wurde daher rückwirkend für die Jahre 1992-2012 die Unterkategorie „Grund- und Kapitalvermögen, Sondervermögen“ zugerechnet. Ab 2013 ist dieser Posten nach der neuen Haushaltssystematik bereits in der Oberkategorie „Finanzwirtschaft“ enthalten. Die zu 100 Prozent fehlenden Anteile ergeben sich aus der Nichtberücksichtigung der Wirtschaftsunternehmen in der Abbildung (diese sind seit 2013 nicht mehr explizit Bestandteil des Funktionenplans).
Berechnungen und Darstellungen des ifo Instituts. Quelle: BMF (1992-2017).

Abbildung 3: Entwicklung der Anteile ausgewählter Unterkategorien an den Gesamtausgaben des Bundes, 1992-2016, in Prozent



Anmerkung: Ab 2013 kam beim Bund eine neue Haushaltssystematik und damit ein neuer Funktionenplan zur Anwendung, was ggf. strukturelle Brüche bedingt.
Berechnungen und Darstellungen des ifo Instituts. Quelle: BMF (1992-2017).

Bundes seit 2005 zu verzeichnen. Am aktuellen Rand (2016) liegt der Wert bei 26,4 Prozentpunkten. Ein deutlicher Anstieg zeigt sich auch bei den Leistungen des Bundes an die Krankenkassen für versicherungsfremde Leistungen. Von 2008 bis 2010 stieg der Anteil an den Sozialausgaben des Bundes von 0,9 auf 5,2 Prozentpunkte, sank danach wieder auf 4,0 Prozentpunkte und steigt erst am aktuellen Rand wieder leicht an. Ursächlich für den deutlichen Anstieg in den Jahren 2009 und 2010 war die Gesundheitsreform 2007, im Zuge derer ein Aufwuchs der Bundeszuschüsse festgelegt wurde. Im Konjunkturpaket II wurde beschlossen, diesen Aufwuchs noch zu beschleunigen.

Eine weitere bedeutende Determinante der Sozialausgaben des Bundes ist die Arbeitslosigkeit. Der Aufwuchs der Arbeitslosigkeit insbesondere in den 1990er und frühen 2000er Jahren hat den Anteil der Ausgaben für die Arbeitslosenhilfe von 2,1 auf 7,5 Prozentpunkte der Bundesausgaben für soziale Sicherung steigen lassen. Mit den Hartz-Reformen wurde die Arbeits-

losenhilfe zwar abgeschafft, die arbeitsmarktbedingten Ausgaben des Bundes sanken zunächst jedoch nicht. Die deutliche Ausweitung der Anspruchsberechtigten im Zuge der Hartz-IV-Reform ging mit einem Anteil des Arbeitslosengelds II an den Bundesausgaben für soziale Sicherung von 10,1 Prozentpunkten im Jahr 2006 einher (vgl. wiederum Tabelle 1). Erst seitdem sinkt der Anteil des ALG II an den Sozialausgaben des Bundes wieder und liegt infolge des deutlichen Aufwuchses der Beschäftigung am aktuellen Rand nur noch bei 6,4 Prozentpunkten. Mit den Leistungen zur Eingliederung in Arbeit, den Verwaltungskosten für die Durchführung der Grundsicherung für Arbeitssuchende und der Bundesbeteiligung an den Leistungen für Unterkunft und Heizung weisen zwar auch andere Posten der Arbeitsmarktpolitik eine gewisse Dynamik auf, doch sind diese in ihrer Höhe vergleichsweise unbedeutend. Die aktive Arbeitsmarktpolitik zeigt am aktuellen Rand einen leichten Abwärtstrend, macht jedoch noch immer 1,2 Prozentpunkte der Sozialausgaben des Bundes aus.

Bei den familienpolitischen Leistungen Erziehungsgeld bzw. ab 2007 Elterngeld sowie Mutterschutz ist seit 2006 ein deutlicher Aufwärtstrend zu verzeichnen. Der Anteil dieser Ausgaben an den Bundesausgaben für soziale Sicherung verdoppelte sich zwischen 2006 und 2016 in etwa von 1,1 auf 2,0 Prozentpunkte. Zuvor war der Anteil unter der rot-grünen Regierung (1998-2005) noch stetig gesunken, was angesichts der von Bundeskanzler Schröder gewählten Klassifizierung dieser Leistungen als „Gedöns“ wenig überraschend erscheint. Als Resümee der Entwicklung der Sozialausgaben des Bundes lässt sich festhalten, dass ideologieinduzierte Politiken auf der Bundesebene in den 1990er und 2000er Jahren Spuren hinterlassen haben. Trotz der vermeintlich marktorientierten Politiken der Schröder-Regierung kam es unter Rot-Grün zu einem deutlichen Anstieg der Sozialausgaben des Bundes, getrieben vor allem durch steigende Bundesausgaben für die Rente, aber auch durch Hartz IV. Insbesondere in der Arbeitsmarktpolitik kann jedoch gemutmaßt werden, dass die sinkenden Ausgaben unter Bundeskanzlerin Merkel auch ein Ergebnis der Schröderschen Reformpolitiken sind.

Eine weitere bedeutende Ausgabenkategorie des Bundes ist die Finanzwirtschaft, auch wenn hier ein deutlicher und stetiger Abwärtstrend zu verzeichnen ist. Lag in den frühen 1990er Jahren der Anteil der Finanzwirtschaft an den Gesamtausgaben des Bundes noch bei knapp 30 Prozent, so hat sich dieser Anteil bis zum aktuellen Rand auf kaum mehr als 10 Prozent verringert. Ursächlich für diese Entwicklung ist auch der Rückgang des Schuldendienstes, welcher regelmäßig die wichtigste Position der allgemeinen Finanzwirtschaft darstellt. Machte der Schuldendienst 1992 noch 10,4 Prozentpunkte der Bundesausgaben für Finanzwirtschaft

aus, so stieg der Wert im Jahr 1999 gar auf 16,7 Prozentpunkte. Dieser massive Anstieg liegt darin begründet, dass der Bund die Schulden verschiedener Sondervermögen mitübernommen hatte, und somit auch entsprechende Zinsbelastungen.[13] Seitdem zeigt sich ein kontinuierlicher Abwärtstrend auf 5,5 Prozentpunkte am aktuellen Rand (vgl. Abbildung 3**Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.**). Die Epoche der Niedrigzinsen hat zu einer massiven Umverteilung weg von den Sparern hin zu den Staatskassen geführt.[14] Bezogen auf das BIP ging der Anteil des Schuldendienstes von 2,0 Prozent im Jahr 1999 auf 0,6 Prozent im Jahr 2016 zurück. Im Vergleich zum Schuldendienst weniger bedeutend sind in der Ausgabenkategorie allgemeine Finanzwirtschaft die Positionen Grund-, Kapital- und Sondervermögen sowie Steuern und allgemeine Finanzzuweisungen.

Die dritte bedeutende Ausgabenkategorie des Bundes sind die allgemeinen Dienste. Der Anteil der allgemeinen Dienste an den Gesamtausgaben des Bundes lag über weite Teile des Beobachtungszeitraums (1992-2016) bei knapp 20 Prozent. Erst ab 2012 stieg der Wert über die 20-Prozent-Schwelle und lag 2016 bei 22,7 Prozent. Ursächlich für diesen deutlichen Anstieg sind die Positionen politische Führung und zentrale Verwaltung sowie auswärtige Angelegenheiten. Die Kosten der politischen Führung und zentralen Verwaltung schwankten lange Zeit um rund 3 Prozentpunkte der Bundesausgaben für allgemeine Dienste und sanken ab 2008 auf nur noch etwa 2 Prozentpunkte. Seit 2013 weist die Statistik einen deutlichen Anstieg auf über 4 Prozentpunkte aus. Der Grund hierfür ist statistischer Natur und liegt in der Anwendung des neuen Funktionenplans des Bundes; dieser führt zu einem massiven Anstieg der ausgewiesenen Werte für den Posten Versorgung einschließlich Beihilfen. Die Ausgaben für auswärtige Angelegenheiten schwankten lange Zeit im Bereich von 2 bis 4 Prozentpunkten der Ausgaben für allgemeine Dienste. Seit 2012 zeigen sich jedoch deutlich höhere Werte von z.T. über 6 Prozentpunkten. Dies liegt in höheren Beiträgen an internationale Organisationen (insbesondere die Beteiligung am Grundkapital des Europäischen Stabilitätsmechanismus) begründet. Der bedeutendste Posten der allgemeinen Dienste sind die Verteidigungsausgaben. Ihr Wert liegt seit den frühen 1990er Jahren weitgehend konstant bei rund 10 Prozentpunkten der Ausgaben des Bundes für allgemeine Dienste (vgl. Abbildung 3). Zu Zeiten des Kalten Kriegs

---

[13] Im Einzelnen handelte es sich um die Schulden der Sondervermögen Erblastentilgungsfonds, des Bundeseisenbahnvermögens sowie des Ausgleichsfonds zur Sicherung des Steinkohleneinsatzes im Umfang von 200 Mrd. Euro.

[14] Auch die Auswirkungen der Niedrigzinspolitik auf die Vermögensverteilung werden diskutiert. Vgl. bspw. Demary und Niehues (2015).

lag der Wert noch in etwa auf dem doppelten Niveau (in Abbildung 3 nicht dargestellt). Einen deutlichen Aufwärtstrend kann man beim Ausgabenanteil für öffentliche Sicherheit und Ordnung feststellen. In den frühen 1990er Jahren wurden nur etwa 0,6 Prozentpunkte der Ausgaben im Bereich allgemeine Dienste für öffentliche Sicherheit und Ordnung aufgewendet. Dieser Anteil stieg im Laufe der Jahre nahezu monoton an und liegt am aktuellen Rand bei 1,6 Prozentpunkten.

Die mittlere Zeile von Abbildung 2 zeigt die Ausgabenkategorien mittlerer finanzieller Bedeutung. Zunächst sei die Kategorie Energie- und Wasserwirtschaft (inkl. Gewerbe und Dienstleistungen) betrachtet. Ihr Anteil an den Bundesausgaben stieg bis Mitte der 1990er Jahre auf über 6 Prozent an, fiel seitdem allerdings auf weniger als 1,5 Prozent. Einer der wichtigsten Posten ist hier Bergbau, verarbeitendes Gewerbe und Baugewerbe. In den 1990er Jahren machte dieser Posten phasenweise noch mehr als 2 Prozentpunkte der Bundesausgaben für Energie- und Wasserwirtschaft aus. Im Zeitablauf ist er aber deutlich gefallen und liegt nun unter einem Prozentpunkt. Der zweite wichtige Posten in der Kategorie Energie- und Wasserwirtschaft (inkl. Gewerbe und Dienstleistungen) umfasst die regionalen Fördermaßnahmen. Ihr Anteil an den Ausgaben des Bundes für Energie- und Wasserwirtschaft schwankte bis Anfang der 2000er Jahre noch um etwa 1,1 bis 2,6 Prozentpunkte. Seitdem sinkt der Wert jedoch und liegt in den jüngeren Jahren bei deutlich weniger als einem Prozentpunkt.

Die Bundesausgaben für Bildung und Forschung (inkl. Wissenschaft und kultureller Angelegenheiten) haben sich über weite Teile der 1990er und 2000er Jahre im Bereich von etwa 4 bis 5 Prozent der Bundesausgaben bewegt. Seit Beginn der 2010er Jahre ist ein deutlicher Anstieg zu verzeichnen. Im Jahr 2013 überschritt der Wert erstmals die Sechs-Prozent-Schwelle, mit steigender Tendenz Richtung 7 Prozent. Der größte Posten sind die Ausgaben für Wissenschaft, Forschung und Entwicklung außerhalb der Hochschulen. Ihr Anteil an den Bildungsausgaben des Bundes lag bis 2010 stets bei etwa 2,5 bis 3 Prozentpunkten und liegt am aktuellen Rand bei 3,6 Prozentpunkten. Der Ausgabenanteil für Hochschulen stieg ebenfalls spürbar an. Lag der Wert lange Zeit bei etwa einem dreiviertel Prozentpunkt, so ist der Wert in den letzten 10 Jahren auf 1,7 Prozentpunkte gestiegen und hat sich somit in diesem Zeitraum in etwa verdoppelt.

Tabelle 1: Entwicklung der Anteile ausgewählter Funktionen an den Gesamtausgaben des Bundes, 1992-2016

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Leistungen an die Rentenversicherung	14,2 %	14,2 %	15,8 %	16,8 %	18,0 %	19,9 %	22,0 %	24,5 %	26,6 %	28,4 %	29,2 %	30,1 %	30,8 %
Arbeitslosenhilfe (im engeren Sinne)	2,13 %	3,05 %	3,70 %	4,41 %	5,32 %	6,34 %	6,66 %	6,31 %	5,38 %	5,25 %	5,92 %	6,44 %	7,46 %
Pauschale Abgeltung der Aufwendungen der Krankenkassen für versicherungsfremde Leistungen	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0,40 %
Erziehungsgeld, Mutterschutz	1,78 %	1,54 %	1,42 %	1,56 %	1,53 %	1,61 %	1,56 %	1,43 %	1,39 %	1,37 %	1,33 %	1,24 %	1,22 %

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Leistungen an die Rentenversicherung der Arbeiter und Angestellten	29,8 %	29,5 %	28,9 %	27,7 %	27,0 %	26,6 %	27,4 %	26,5 %
Arbeitslosengeld II	9,62 %	10,1 %	8,38 %	7,66 %	7,66 %	7,33 %	6,54 %	6,18 %
Leistungen zur Eingliederung in Arbeit	1,37 %	1,71 %	1,79 %	1,90 %	2,02 %	1,98 %	1,50 %	1,22 %
Verwaltungskosten für die Durchführung der Grundsicherung für Arbeitssuchende	1,17 %	1,38 %	1,36 %	1,34 %	1,44 %	1,45 %	1,46 %	1,37 %
Beteiligung des Bundes an den Leistungen für Unterkunft und Heizung	1,36 %	1,54 %	1,60 %	1,38 %	1,20 %	1,07 %	1,64 %	1,58 %
Krankenkassen für versicherungsfremde Leistungen*	0,96 %	1,61 %	0,92 %	0,89 %	2,46 %	5,17 %	5,16 %	4,56 %
Erziehungsgeld, Mutterschutz, Elterngeld**	1,11 %	1,07 %	1,37 %	1,69 %	1,52 %	1,51 %	1,59 %	1,57 %

	2013	2014	2015	2016
Allgemeine und knappschaftliche Rentenversicherung	25,4 %	27,0 %	26,1 %	26,4 %
Arbeitslosengeld II nach dem SGB II	6,33 %	6,68 %	6,48 %	6,41 %
Aktive Arbeitsmarktpolitik	1,30 %	1,33 %	1,17 %	1,17 %
Leistungen für Unterkunft und Heizung nach dem SGB II	1,52 %	1,41 %	1,68 %	1,70 %
Krankenversicherung	4,14 %	4,01 %	4,13 %	4,84 %
Elterngeld, Erziehungsgeld und Mutterschutz	1,66 %	2,06 %	2,14 %	2,04 %

Anmerkungen: Die Leistungen an die Rentenversicherung setzen sich zusammen aus: Bundeszuschuss an die Rentenversicherung der Arbeiter und Angestellten, Zusätzlicher Zuschuss an die Rentenversicherung der Arbeiter und Angestellten (ab 1998), Beiträge für Kindererziehungszeiten (ab 1999), Erstattung von einigungsbedingten Leistungen (1999-2010), Überführung der Zusatzversorgungssysteme in die Rentenversicherung, Zuschüsse zur Rentenversicherung der Behinderten, Bundeszuschuss an die knappschaftliche Rentenversicherung.
Die Leistungen an die allgemeine und knappschaftliche Rentenversicherung (ab 2013) summieren die Leistungen des Bundes an die allgemeine und knappschaftliche Rentenversicherung.
** vor 2008: Pauschale Abgeltung der Aufwendungen der Krankenkassen für versicherungsfremde Leistungen. ** Elterngeld gibt es ab 2007 und ersetzt seitdem das Erziehungsgeld.*
Berechnungen und Darstellungen des ifo Instituts. Quelle: BMF (1992-2017).

Die Bundesausgaben für das Verkehrs- und Nachrichtenwesen weisen verhältnismäßig geringe Schwankungen auf. Die Ausgabenanteile an den Gesamtausgaben des Bundes bewegen sich zumeist im Bereich von 4 bis 5 Prozent. Erst ab etwa 2013 ist ein spürbarer Anstieg auf knapp 6 Prozent zu verzeichnen. Dieser Anstieg hat aber wiederum statistische Gründe und liegt in der Anwendung des neuen Funktionenplans des Bundes begründet. Im Bereich Eisenbahnen und öffentlicher Personennahverkehr lagen die Ausgaben in den 1990er und 2000er Jahren bei einem zehntel bis einem viertel Prozentpunkt der Ausgaben für das Verkehrs- und Nachrichtenwesen. Durch die statistische Umstellung stiegen die Werte ab 2013 auf etwa 1,5 bis 2 Prozentpunkte (vgl. Abbildung 3). Bedeutender sind die Ausgaben im Bereich Straßen, welche bis Mitte der 1990er Jahre noch bei knapp 3,5 Prozentpunkten der Ausgaben für das Verkehrs- und Nachrichtenwesen lagen. Seit Ende der 1990er Jahre verharren sie jedoch bei etwa 2,5 bis 3 Prozent. Die Ausgaben für den Verkehr zu Wasser und zu Luft sind von verhältnismäßig geringer Bedeutung.

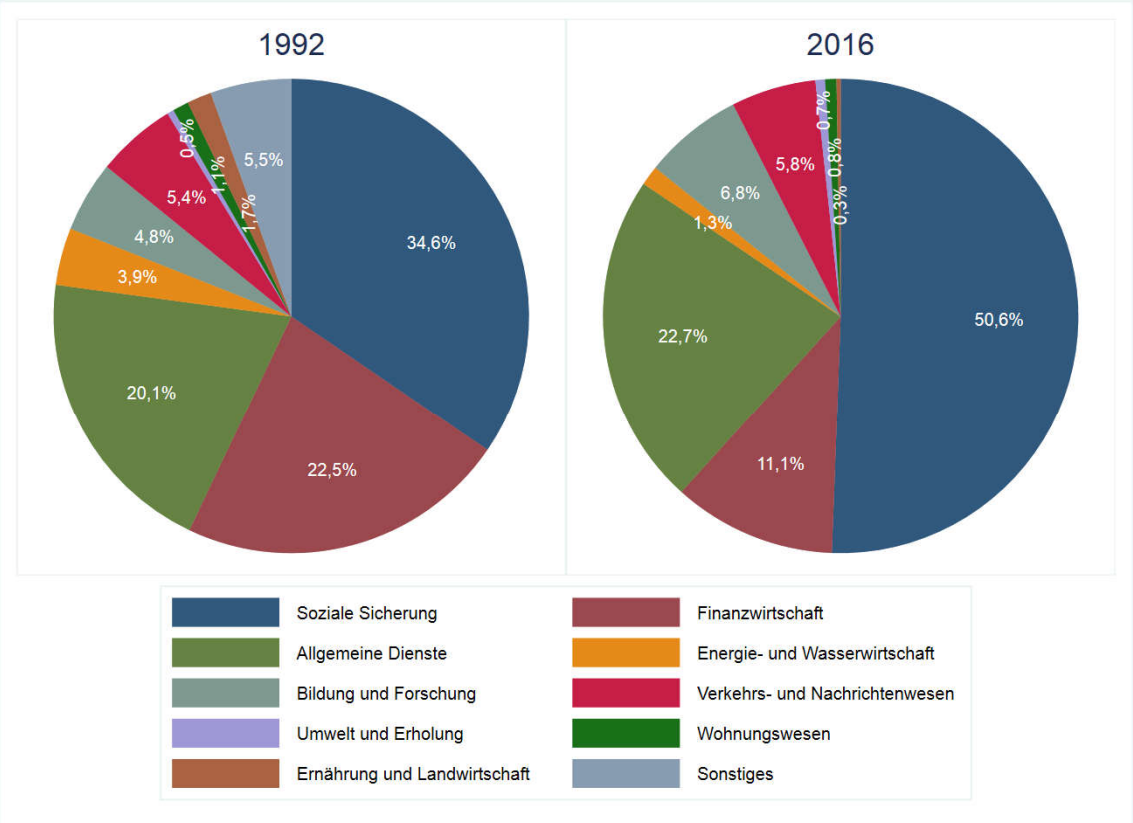
Von deutlich geringerer Bedeutung ist der Posten Umwelt und Erholung (inkl. Gesundheit und Sport). Hier sind staatliche Aktivitäten beinhaltet, die sich Sport und Erholung aber auch Umwelt- und Naturschutz widmen. Der Anteil des Bereichs Umwelt, Erholung, Gesundheit und Sport liegt bei rund einem halben Prozent der Bundesausgaben und ist im Zeitverlauf relativ konstant. Lediglich der Anteil der Ausgaben für Reaktorsicherheit und Strahlenschutz steigt seit etwa zehn Jahren an und hat sich in diesem Zeitraum verdoppelt.

Auf leicht höherem Niveau bewegt sich der Ausgabenanteil im Bereich Wohnungswesen (inkl. Städtebau, Raumordnung und kommunaler Gemeinschaftsdienste). Nach einem Zwischenhoch in den späten 1990er Jahren, wo der Posten einen Anteil von bis zu 1,3 Prozent an den Gesamtausgaben des Bundes annahm, hat sich der Wert bei etwa einem halben bis einem dreiviertel Prozent eingependelt. Der wichtigste Posten ist dabei das Wohnungswesen (inkl. Wohnungsbauprämie).

Zuletzt sei der Bereich Ernährung und Landwirtschaft (inkl. Forsten) betrachtet. Hier ist ein klarer Abwärtstrend im Ausgabenanteil an den Gesamtausgaben des Bundes erkennbar. In den frühen 1990er Jahren lag der Ausgabenanteil noch bei über einem Prozent. Nach einem nahezu monotonen Rückgang liegt der Ausgabenanteil gegenwärtig bei nur noch etwa 0,3 Prozent.

Abbildung 4 fasst noch einmal die Anteile der Oberkategorien an den Gesamtausgaben des Bundes zusammen und stellt die Werte von 1992 und 2016 gegenüber. Die beiden auffälligsten Verschiebungen in den Ausgabenanteilen des Bundes zeigen sich bei den Sozialausgaben und der Finanzwirtschaft. Der Anteil der Sozialausgaben machte 1992 34,6 Prozent aus und stellte damit bereits die wichtigste Oberkategorie dar. Bis 2016 stieg der Anteil noch einmal deutlich auf 50,6 Prozent. In etwa im selben Umfang hat sich der Anteil der Finanzwirtschaft verringert. Bedingt durch die geringeren Ausgaben für den Schuldendienst sank der Anteil von 22,5 auf 11,1 Prozent. Bei den allgemeinen Diensten sowie dem Verkehrs- und Nachrichtenwesen sind keine großen Änderungen zu verzeichnen. Gestiegen sind die Anteile für Bildung und Forschung (4,8 auf 6,8 Prozent) und für Umwelt und Erholung (0,5 auf 0,7 Prozent). Gesunken sind die Anteile von Energie- und Wasserwirtschaft (3,9 auf 1,3 Prozent), Ernährung und Landwirtschaft (1,7 auf 0,3 Prozent) sowie dem Wohnungswesen (1,1 auf 0,8 Prozent).

Abbildung 4: Anteile der Oberkategorien an den Gesamtausgaben des Bundes, 1992 und 2016, in Prozent



Anmerkung: Unter Sonstiges im Jahr 1992 sind die Wirtschaftsunternehmen zusammengefasst, welche seit 2013 nicht mehr explizit Bestandteil des Funktionenplans sind.
Berechnungen und Darstellungen des ifo Instituts. Quelle: BMF (1992-2017).

3.1.2. LÄNDER

Datengrundlage

Zur Analyse der Ausgaben der Länder werden Daten des Statistischen Bundesamtes herangezogen. Im Detail handelt es sich dabei um die Rechnungsergebnisse des öffentlichen Gesamthaushalts (Fachserie 14 Reihe 3.1), welche die Ergebnisse der Jahresrechnungen der öffentlichen Haushalte darstellen.

Bei den in dieser Studie verwendeten Daten handelt es sich um die aggregierten Ausgaben der Länder für die Haushaltsjahre von 1992 bis 2011 (inkl. der Stadtstaaten Berlin, Hamburg und Bremen).[15] Im Folgenden werden dabei die bereinigten Ausgaben der Länder ausgewiesen. Diese sind definiert als die Bruttoausgaben der Länder bereinigt um Zahlungen innerhalb der gleichen Ebene.[16] Die bereinigten Ausgaben geben mithin an, in welcher Höhe die Länder Mittel zur Erfüllung bestimmter Aufgaben eingesetzt haben (sog. Erfüllungsprinzip). Die Darstellung der Daten folgt, wie schon beim Bund, dem bereits vorgestellten Funktionenplan, wobei Wirtschaftsunternehmen erneut nicht berücksichtigt werden. Allerdings ergeben sich für die Länder einige Abweichungen. So sind in der verwendeten Datenquelle nicht immer Angaben zu allen neun Oberkategorien direkt verfügbar. Drei Oberkategorien (*Allgemeine Dienste, Bildung und Kultur, Finanzwirtschaft*) mussten daher durch Summieren der entsprechenden Unterkategorien selbst gebildet werden.[17] Zu beachten ist ferner, dass es ab dem Jahr 2002 zur Anwendung einer neuen Haushaltssystematik kam. Die Zuteilung einzelner Funktionen auf die Oberkategorien wurde dabei teilweise geändert. Für einige Bereiche kommt es somit im Jahr 2002 zu einem strukturellen Bruch, bei dem Änderungen in der Ausgabenentwicklung rein statistischer Natur sein können. Um dennoch einen verhältnismäßig konsistenten Vergleich im betrachteten Datenzeitraum zu gewährleisten, wurden – sofern möglich – Umgruppierungen vorgenommen.[18]

---

[15] Eine aktuellere Analyse von Länderdaten ist aufgrund der fehlenden Datenverfügbarkeit für die Jahre ab 2012 nicht möglich.

[16] Die Bruttoausgaben zeigen dabei die unmittelbar getätigten Ausgaben der Länder (z.B. Ausgaben für Personal, laufenden Sachaufwand, Zinsen etc.) zuzüglich der Zahlungen an den öffentlichen Bereich an.

[17] Im Glossar findet sich eine Übersicht zu den drei Oberkategorien, welche durch Zusammenfassen der einzelnen zugehörigen Unterkategorien gebildet wurden.

[18] So wurde die Funktion „Tageseinrichtungen für Kinder/Kindergärten“, welche vor 2002 im Bildungsbereich angesiedelt war, für den Zeitraum 1992-2001 in den Bereich „Soziale Sicherung“ umgruppiert, um der Gruppierung ab 2002 zu entsprechen.

Entwicklung der Ausgaben der Länder

Die Entwicklung des *Anteils der gesamten Länderausgaben am BIP* in Abbildung 5 weist einen deutlichen Abwärtstrend auf. Der höchste Wert im betrachteten Zeitraum (1992-2011) findet sich im Jahr 1993 (13,6 Prozent). Ähnlich wie beim Bund zeigt sich auch hier ein deutlicher Rückgang Mitte der 1990er Jahre, wenngleich dieser Rückgang hier erst 1997 einsetzt und sich im Jahr 1998 deutlich beschleunigt.[19] Dieser Rückgang setzte sich bis zur Finanzkrise mit einem Anteil von 10,6 Prozent im Jahr 2007 fort. Seitdem ist nach einem leichten Anstieg auf 11,7 Prozent im Jahr 2009 wieder eine leichte Abnahme zu beobachten. Am aktuellen Rand (2011) liegt der Anteil der gesamten Länderausgaben am BIP bei 10,9 Prozent.

Abbildung 5: Anteil der Gesamtausgaben der Länder am BIP, 1992-2011, in Prozent

Anmerkung: Die Angaben beinhalten die Werte der Stadtstaaten Berlin, Hamburg und Bremen.
Berechnungen und Darstellungen des ifo Instituts. Quellen: Statistisches Bundesamt (1992-2011), OECD (2018b).

[19] Der Rückgang im Jahr 1998 liegt darin begründet, dass Krankenhäuser und Hochschulkliniken mit kaufmännischem Rechnungswesen sowie Zusatzversorgungskassen der Sozialversicherung nicht mehr in den Werten enthalten sind.

Budgetzusammensetzung der Länder

Die Budgetzusammensetzung der Länder wird im Folgenden veranschaulicht, indem die *Anteile einzelner Ausgabenkategorien an den Gesamtausgaben der Länder* betrachtet werden. In Abbildung 6 sind neun Ausgabenkategorien der Länder und die Entwicklung ihres Anteils an den Gesamtausgaben der Länder über die Zeit dargestellt. Diese Ausgabenkategorien werden, entsprechend der Terminologie beim Bund, als Oberkategorien bezeichnet. Ausgewählte Oberkategorien werden noch detaillierter betrachtet.

Die finanziell bedeutendste Ausgabenkategorie der Länder ist die Finanzwirtschaft. Zu Beginn des Beobachtungszeitraums 1992 gingen 25,6 Prozent der Länderausgaben in die Finanzwirtschaft. Bis 2007 stieg der Wert auf das Maximum von 32,3 Prozent, wobei der recht starke Anstieg im Jahr 1998 einerseits auf einen Anstieg bei den Ausgaben für Schuldendienst und Versorgung sowie andererseits auf die gesunkenen Gesamtausgaben der Länder zurückzuführen ist. Seit 2008 sank der Ausgabenanteil wieder ein wenig und lag am Ende des Beobachtungszeitraums (2011) bei 30,7 Prozent. Ursächlich für diese Entwicklung ist u.a. der Schuldendienst (vgl. Abbildung 7). Flossen 1992 noch 6,0 Prozentpunkte des Ausgabenanteils der Finanzwirtschaft in den Schuldendienst, so waren es 2006 bereits 8,4 Prozentpunkte. Am aktuellen Rand (2011) sank der Wert dank des niedrigeren Zinsniveaus auf 7,0 Prozentpunkte. Weitere wichtige Posten der Finanzwirtschaft sind Versorgung und Steuern mit Anteilen an den Ausgaben der Finanzwirtschaft am aktuellen Rand von 9,1 bzw. knapp 13 Prozentpunkten.

Von ähnlicher Bedeutung wie die Finanzwirtschaft ist die Ausgabenkategorie Bildung und Kultur (inkl. Wissenschaft und Forschung). Hier zeigt sich ein leichter Aufwärtstrend, insbesondere am aktuellen Rand. Im Jahr 1992 wurden noch 27,3 Prozent der Länderausgaben für Bildung und Kultur verwendet. Nach einem Absinken auf 26,6 Prozent im Jahr 1998 stieg der Wert langsam aber stetig auf 29,3 Prozent im Jahr 2011 an. Abbildung 7 zeigt wiederum genauere Informationen zu den Ursachen dieser Entwicklung. Wie sich zeigt, ist für den langfristigen Aufwärtstrend der Bildungs- und Kulturausgaben die Kategorie Schulen verantwortlich. Ihr Anteil an den Bildungs- und Kulturausgaben stieg im Laufe des Beobachtungszeitraums von 13,3 auf 16,8 Prozentpunkte an. Insbesondere 2010 stieg der Wert aufgrund von vermehrten Ausgaben für die allgemeinbildenden Schulen deutlich an. Die Hochschulausgaben liegen demgegenüber deutlich niedriger, wenngleich seit Ende der 1990er Jahre auch hier ein leich-

ter Aufwärtstrend erkennbar ist. Am aktuellen Rand (2011) gingen 8,2 Prozentpunkte des Ausgabenanteils für Bildung und Kultur in den Hochschulbereich. Wie ersichtlich liegt in den Hochschulausgaben auch der Grund für den Rückgang des Ausgabenanteils im Jahr 1998. Dieser geht auf eine statistische Änderung zurück.[20] Von deutlich geringerer Bedeutung sind die Kulturausgaben, welche im Zeitverlauf von 1,6 auf 1,4 Prozentpunkte des Ausgabenanteils für Bildung und Kultur zurückgingen.

Der Ausgabenanteil der Länder für die allgemeinen Dienste stieg von 1992 bis 2011 nahezu kontinuierlich von 12,8 auf 14,4 Prozent an. Der bedeutendste Posten der allgemeinen Dienste sind die Ausgaben für öffentliche Sicherheit und Ordnung, welche im Zeitablauf kräftig anstiegen. Ihr Anteil am Ausgabenanteil der allgemeinen Dienste stieg von 4,4 auf 5,0 Prozentpunkte an. Insbesondere 1998 kam es zu einem merklichen Anstieg, der allerdings wiederum vornehmlich mit dem Rückgang der Gesamtausgaben der Länder erklärt werden kann. Das Niveau der Ausgaben für öffentliche Sicherheit und Ordnung, die hauptsächlich in den Bundesgrenzschutz und die Polizei fließen, blieb hingegen zwischen 1997 und 1998 relativ konstant. Zu den weiteren wichtigen Ausgabenkategorien im Bereich der allgemeinen Dienste zählen die Ausgaben für Rechtsschutz sowie politische Führung und zentrale Verwaltung, mit Ausgabenanteilen an den allgemeinen Diensten von 3,9 bzw. 3,4 Prozentpunkten im Jahr 2011.

Die Kategorie soziale Sicherung (inkl. sozialer Kriegsfolgeaufgaben und Wiedergutmachung) ist von ähnlicher Bedeutung wie die allgemeinen Dienste. Ihr Anteil an den Gesamtausgaben der Länder stieg von 12,1 Prozent im Jahr 1992 zunächst auf 12,8 Prozent im Jahr 1994 an, ehe er bis zum Jahr 2000 auf 10,8 Prozent fiel. Nach einer langen Seitwärtsbewegung kam es erst in den Jahren 2010 und 2011 wieder zu einem spürbaren Anstieg auf nunmehr 12,2 Prozent. Dieser Anstieg kann nicht an einzelnen Unterkategorien festgemacht werden, sondern liegt in Ausgabensteigerungen in diversen Unterkategorien begründet. Der wichtigste Bereich der sozialen Sicherung ist die Familien- und Sozialhilfe mit einem Anteil von 4,3 Prozentpunkten an den Länderausgaben für soziale Sicherung am aktuellen Rand (davon 3,4 Prozentpunkte Ausgaben für Leistungen nach dem SGB XII und dem Asylbewerberleistungsgesetz). Bis 2004 lag

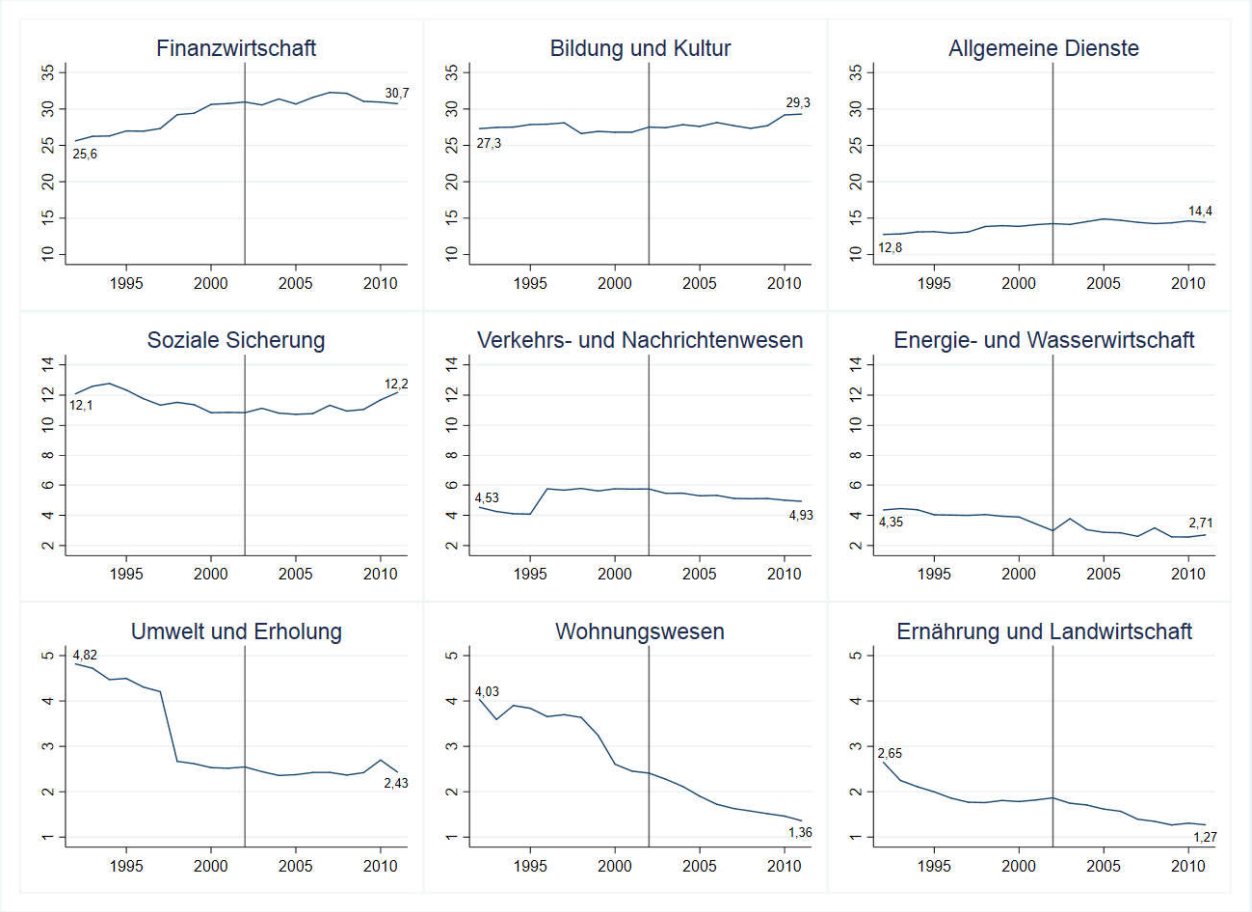
[20] Seit 1998 werden die Ausgaben der Hochschulkliniken nur noch in Höhe der Zuschüsse der öffentlichen Haushalte berücksichtigt, und nicht mehr sämtliche Erträge, Aufwendungen und Investitionsausgaben der Hochschulkliniken (vgl. Statistisches Bundesamt, 2015, S. 9).

der Anteil noch deutlich höher bei rund 6 Prozentpunkten. Ursächlich für den gesunkenen Anteil sind die Hartz-Reformen. Ein weiterer bedeutender Posten der sozialen Sicherung ist die Jugendhilfe. Diese Kategorie steigt seit Mitte der 2000er Jahre an und hatte 2011 einen Anteil von 2,9 Prozentpunkten an den Ausgaben für soziale Sicherung.

Die Entwicklung in der Kategorie Verkehrs- und Nachrichtenwesen ist durch einen Strukturbruch im Jahr 1996 geprägt, welcher auf die Bahnprivatisierung 1994 zurückgeht. Von 1992 bis 1995 sank zunächst der Anteil der Länderausgaben für das Verkehrs- und Nachrichtenwesen von 4,5 auf 4,1 Prozent, ehe er 1996 auf 5,8 Prozent anstieg. Seitdem ist ein monotoner Abwärtstrend auf nur noch 4,9 Prozent am aktuellen Rand (2011) zu beobachten. Abbildung 7 zeigt, wie bereits erwähnt, die Bedeutung der Bahnprivatisierung, bzw. des Regionalisierungsgesetzes, welches 1996 in Kraft trat. Im Zuge dieses Gesetzes wurden den Ländern vom Bund die sogenannten Regionalisierungsmittel zur Bestellung von Nahverkehrsleistungen zur Verfügung gestellt. Diese lagen zunächst bei rund 4,4 Mrd. Euro und haben sich bis 2011 auf rund 7,0 Mrd. Euro erhöht. Trotz dieser Erhöhung sank der Anteil des Bereichs Eisenbahnen und ÖPNV an der Kategorie Verkehrs- und Nachrichtenwesen von 1996 bis 2011 von 3,4 auf 3,0 Prozentpunkte. Bei den Straßen zeigt sich indes seit Beginn des Beobachtungszeitraums ein Abwärtstrend. Ihr Anteil sank von 2,8 auf 1,8 Prozentpunkte. Weitere wichtige Posten gibt es im Verkehrs- und Nachrichtenwesen nicht.

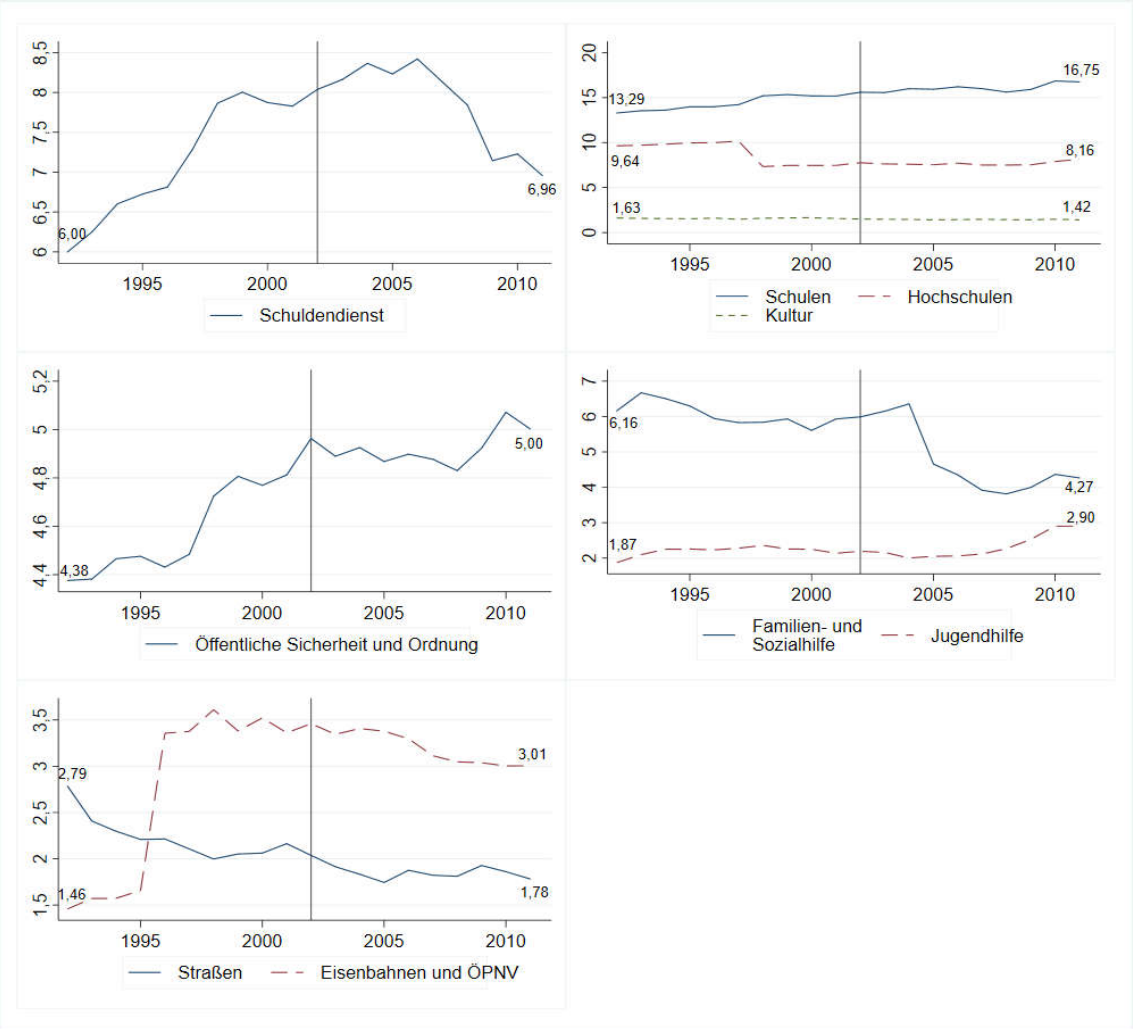
Auch die Kategorie Energie- und Wasserwirtschaft (inkl. Gewerbe und Dienstleistungen) ist durch einen Abwärtstrend charakterisiert. Ihr Anteil an den Gesamtausgaben der Länder sank von 1992 bis 2011 von 4,4 auf 2,7 Prozent. Den mit Abstand wichtigsten Posten innerhalb dieser Oberkategorie stellen regionale Förderungsmaßnahmen (z.B. für Verbesserung der Infrastruktur) dar, die 2011 mit einem Anteil in Höhe von 1,5 Prozentpunkten fast die Hälfte der Ausgaben der Energie- und Wasserwirtschaft insgesamt ausmachten. Danach folgen die Ausgaben für Energie- und Wasserwirtschaft sowie Kulturbau mit einem Anteil von knapp 0,6 Prozentpunkten. Ursächlich für den langfristigen Rückgang der Oberkategorie Energie- und Wasserwirtschaft ist im Wesentlichen einerseits der Bereich Energie- und Wasserwirtschaft sowie Kulturbau und andererseits der Bereich Bergbau, verarbeitendes Gewerbe und Baugewerbe. Der zwischenzeitige Anstieg im Jahr 2003 ist auf höhere Ausgaben im Bereich regionale Förderungsmaßnahmen zurückzuführen.

Abbildung 6: Entwicklung der Anteile der Oberkategorien an den Gesamtausgaben der Länder, 1992-2011, in Prozent



Anmerkungen: Die Angaben beinhalten die Werte der Stadtstaaten Berlin, Hamburg und Bremen. Ab 2002 kam bei den Ländern ein neuer Funktionenplan zur Anwendung, was ggf. strukturelle Brüche bedingt. Die Funktion „Tageseinrichtungen für Kinder" wurde rückwirkend für die Jahre 1992-2001 der Oberkategorie „Bildung und Kultur" abgezogen und der Oberkategorie „Soziale Sicherung" zugerechnet. Ab 2002 ist dieser Posten nach der neuen Haushaltssystematik bereits in der Oberkategorie „Soziale Sicherung" enthalten. Die zu 100 Prozent fehlenden Anteile ergeben sich aus der Nichtberücksichtigung der Wirtschaftsunternehmen in der Abbildung (vgl. Bund).
Berechnungen und Darstellungen des ifo Instituts. Quelle: Statistisches Bundesamt (1992-2011).

Abbildung 7: Entwicklung der Anteile ausgewählter Unterkategorien an den Gesamtausgaben der Länder, 1992-2011, in Prozent



Anmerkungen: Die Angaben beinhalten die Werte der Stadtstaaten Berlin, Hamburg und Bremen. Die Unterkategorie „Schulen" wurde für die Jahre 1992-2001 um die Funktion „Tageseinrichtungen für Kinder" bereinigt. Ebenso wurde die Unterkategorie „Familien- und Sozialhilfe" um die Funktion „Jugendhilfe" bereinigt. Diese Bereinigungen sind erforderlich, um eine im Rahmen der ab 2002 gültigen neuen Haushaltssystematik konsistente Darstellung mit den Folgejahren zu gewährleisten.
Berechnungen und Darstellungen des ifo Instituts. Quelle: Statistisches Bundesamt (1992-2011).

Ein Strukturbruch prägt die Entwicklung des Anteils der Länderausgaben für Umwelt und Erholung (inkl. Gesundheit und Sport). Bis 1997 lag der Ausgabenanteil bei rund 4,5 Prozent. Im Jahr 1998 fiel der Wert auf 2,7 Prozent. Ursächlich für diesen Rückgang ist eine statistische Anpassung bei Krankenhäusern und Hochschulkliniken (vgl. Fußnote 19). Seitdem ist eine Seitwärtsbewegung mit einem Wert von 2,4 Prozent am aktuellen Rand zu beobachten. Den größten Ausgabenanteil in der Oberkategorie Umwelt und Erholung nehmen die Ausgaben für das Gesundheitswesen und dabei insbesondere für Krankenhäuser und Heilstätten an (2011: 1,4 Prozentpunkte). Die übrigen Unterkategorien wie Umwelt- und Naturschutz oder Sport und Erholung spielen eine eher untergeordnete Rolle.

Die Ausgabenkategorie Wohnungswesen (inkl. Städtebau, Raumordnung und kommunaler Gemeinschaftsdienste) zeigt einen deutlichen Abwärtstrend. Zu Beginn des Beobachtungszeitraums (1992) wendeten die Länder noch 4,0 Prozent ihrer Ausgaben für diese Kategorie auf. Der Anteil sank im Zeitverlauf auf nur noch 1,4 Prozent am aktuellen Rand. Innerhalb der Oberkategorie Wohnungswesen sind die Ausgabenanteile relativ gleichmäßig verteilt, wobei die Ausgaben für die Städtebauförderung mit anteilig 0,5 Prozentpunkten über den Ausgabenanteilen für Wohnungswesen (0,4 Prozentpunkte) und Raumordnung, Landesplanung und Vermessungswesen (0,3 Prozentpunkten) liegen. Der Rückgang des Ausgabenanteils der Oberkategorie Wohnungswesen seit den späten 1990er Jahren geht im Wesentlichen auf die Unterkategorie Wohnungswesen zurück.

Ernährung und Landwirtschaft (inkl. Forsten) ist die Ausgabenkategorie mit der geringsten finanziellen Bedeutung. Ihr Anteil an den Gesamtausgaben hat sich im Beobachtungszeitraum von 2,6 auf 1,3 Prozent halbiert. Dieser Rückgang kann insbesondere an den Zeiträumen Mitte der 1990er und Mitte der 2000er Jahre festgemacht werden. Innerhalb dieser Oberkategorie sind keine tiefer gegliederten Unterkategorien hervorzuheben.

3.1.3. GEMEINDEN

Datengrundlage

Zur Analyse der Ausgaben der Gemeinden im Aggregat werden Daten des Statistischen Bundesamtes herangezogen. Im Detail handelt es sich dabei um die Rechnungsergebnisse der Kernhaushalte der Gemeinden und Gemeindeverbände (Fachserie 14 Reihe 3.3.1), welche die Ergebnisse der Jahresrechnungen der kommunalen Kernhaushalte enthalten.[21]

Bei den für diese Studie verwendeten Daten handelt es sich um die aggregierten Ausgaben der Gemeinden und Gemeindeverbände für die Haushaltsjahre von 1992 bis 2015 (ohne die Stadtstaaten Berlin, Hamburg und Bremen). Im Folgenden werden dabei erneut die bereinigten Ausgaben der Gemeinden ausgewiesen. Dabei handelt es sich um Ausgaben, welche um

[21] Die betrachteten Gemeinden und Gemeindeverbände beinhalten kreisfreie Städte, kreisangehörige Gemeinden, Ämter, Samtgemeinden, Verbandsgemeinden, Landkreise und Bezirksverbände. In der vorliegenden Studie werden lediglich die kommunalen Kernhaushalte analysiert. Eine Betrachtung der Extrahaushalte der Gemeinden und Gemeindeverbände sowie der Ergebnisse der Zweckverbände und anderer kommunaler Eigenbetriebe findet nicht statt.

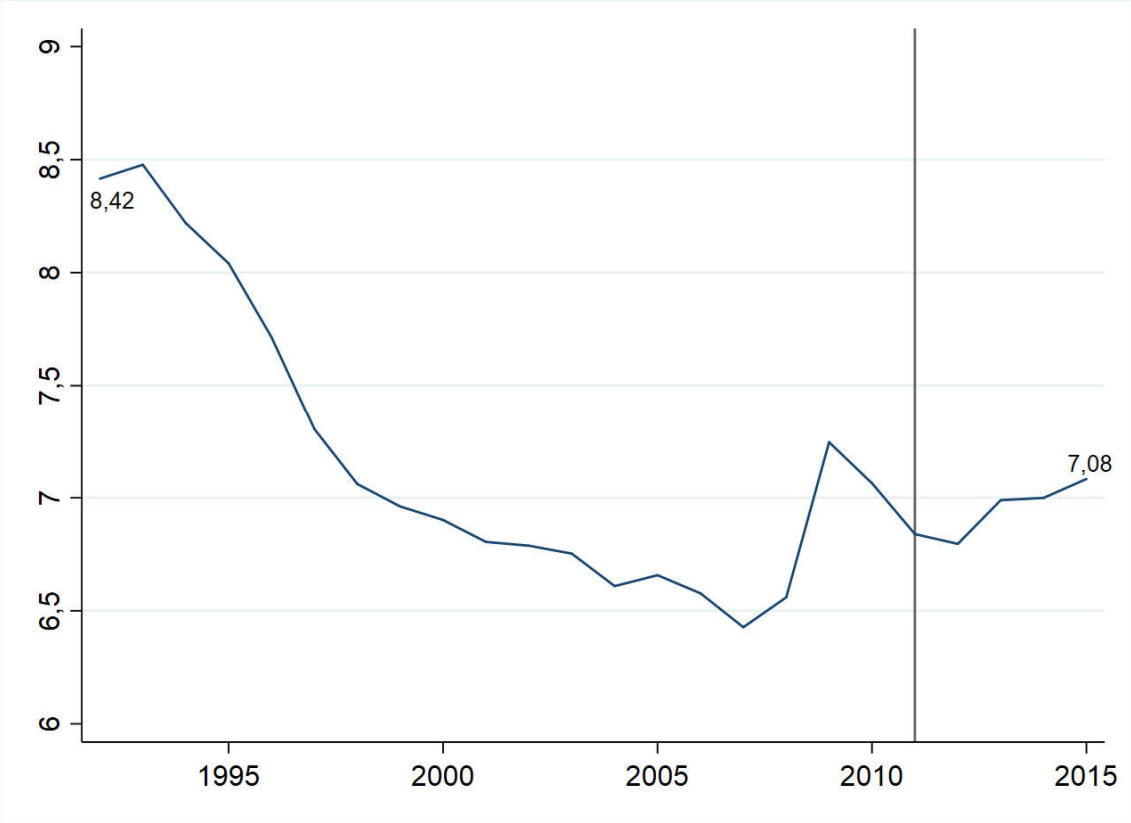
interne Doppelzählungen (haushaltstechnische Verrechnungen), den Zahlungsverkehr zwischen kommunalen Körperschaften (Zahlungen von Gemeinden/Gemeindeverbänden) sowie um Steuerbeteiligungen (Abzug der Gewerbesteuerumlage) bereinigt wurden (vgl. Statistisches Bundesamt, 1992-2015). Zu beachten ist, dass die Ausgaben der Gemeinden erst ab dem Berichtsjahr 2011 nach dem neuen kommunalen Haushaltsrecht und damit nach dem bereits vorgestellten Produktrahmen ausgewiesen werden. Davor wurden die Ergebnisse nach der kameralistischen Aufgabengliederung dargestellt. Der Produktrahmen führt im Vergleich zum zuvor verwendeten Gliederungsplan zu einer Verdichtung der Ergebnisdarstellung. Allerdings lassen sich für die meisten Kategorien eindeutige Zuordnungen definieren, sodass auch rückwirkend eine Darstellung nach dem gegenwärtig gültigen Produktrahmen möglich ist.[22]

Entwicklung der Ausgaben der Gemeinden

Abbildung 8 zeigt die Entwicklung des *Anteils der gesamten Gemeindeausgaben am BIP* (1992-2015). Analog zum Bund (Abbildung 1) erreichte der Anteil der Gemeindeausgaben im Jahr 1993 mit 8,5 Prozent den höchsten Wert. Anschließend sank der Anteil stetig bis 2007 auf 6,4 Prozent. Mehr als die Hälfte dieses Rückgangs geht auf geringere Ausgaben im Bereich Gestaltung der Umwelt zurück. Ebenso analog zur Entwicklung beim Bund zeigt sich ein Anstieg im Zuge der Finanzkrise, mit einem leichten Anstieg im Jahr 2008 und einem deutlicheren Anstieg auf 7,2 Prozent im Jahr 2009. Durch die wirtschaftliche Erholung nach der Finanzkrise sank der Anteil noch einmal auf 6,8 Prozent im Jahr 2012. Seitdem zeigt sich ein leichter Aufwärtstrend, sodass der Anteil der Gemeindeausgaben am BIP am aktuellen Rand (2015) bei 7,1 Prozent liegt.

[22] Eine Zuordnung der Aufgabenbereiche nach kameralistischer Gliederung auf die neuen Oberkategorien des Produktrahmens findet sich im Glossar.

Abbildung 8: Anteil der Gesamtausgaben der Gemeinden am BIP, 1992-2015, in Prozent



Anmerkung: Die Angaben beziehen sich auf alle Gemeinden und Gemeindeverbände Deutschlands ohne die Stadtstaaten Berlin, Hamburg und Bremen.
Berechnungen und Darstellungen des ifo Instituts. Quellen: Statistisches Bundesamt (1992-2015), OECD (2018b).

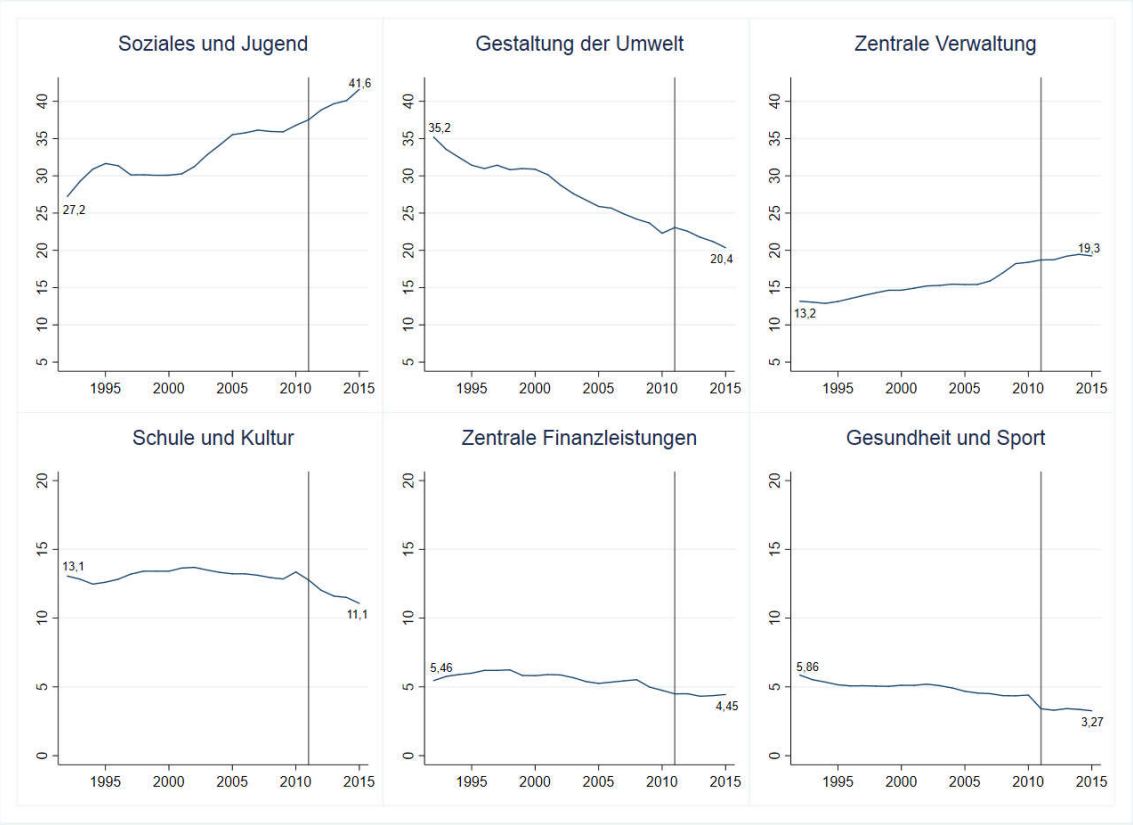
Budgetzusammensetzung der Gemeinden

Die Budgetzusammensetzung der Gemeinden wird mithilfe des *Anteils einzelner Ausgabenkategorien an den Gesamtausgaben der Gemeinden* betrachtet. In Abbildung 9**Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.** sind sechs Ausgabenkategorien der Gemeinden (Oberkategorien) und die Entwicklung ihrer Anteile an den Gesamtausgaben der Gemeinden über die Zeit dargestellt.

Die gegenwärtig dominante Oberkategorie der Gemeinden sind die Ausgaben für Soziales und Jugend. Zu Beginn des Beobachtungszeitraums (1992) lag der Anteil der Gemeindeausgaben für Soziales und Jugend noch bei 27,2 Prozent der gemeindlichen Gesamtausgaben, wobei die Ausgaben für Sozialhilfe 12,5 Prozentpunkte und die Ausgaben für Jugendhilfe (inkl. Einrichtungen) 8,2 Prozentpunkte ausmachten. Am aktuellen Rand (2015) liegt der Anteil an den Gesamtausgaben bereits bei 41,6 Prozent, davon 16,5 Prozentpunkte im Bereich Jugendhilfe (inkl. Einrichtungen), 13,0 Prozentpunkte im Bereich der Sozialhilfe und 7,2 Prozentpunkte im

Bereich der Grundsicherung für Arbeitsuchende. Insbesondere in drei Perioden zeigt sich dieser Anstieg begründet. In den Jahren 1992 bis 1995 stiegen die Gemeindeausgaben für Soziales und Jugend aufgrund von Steigerungen im Bereich der Sozialhilfe und der Jugendhilfe (inkl. Einrichtungen). Nach einer Seitwärtsbewegung stiegen in den Jahren 2002 bis 2004 die Ausgaben nicht zuletzt durch einen Anstieg der Sozialhilfeausgaben. Mit der Hartz-IV-Reform stellte sich zunächst eine weitere Seitwärtsbewegung ein. Zwar verschoben sich die einzelnen Posten innerhalb der Ausgaben für Soziales und Jugend naturgemäß, in der Summe neutralisierten sich die Effekte jedoch. Erst seit 2010 steigen die Ausgaben wieder spürbar, insbesondere aufgrund von Belastungen im Bereich der Jugendhilfe (inkl. Einrichtungen), am aktuellen Rand auch durch Hilfen für Asylbewerber.

Abbildung 9: Entwicklung der Anteile der Oberkategorien an den Gesamtausgaben der Gemeinden, 1992-2015, in Prozent



Anmerkungen: Die Angaben beziehen sich auf alle Gemeinden und Gemeindeverbände Deutschlands ohne die Stadtstaaten Berlin, Hamburg und Bremen. Die Darstellung der Ergebnisse vor 2011 folgt dem ab 2011 gültigen Produktrahmen. In der Kategorie „Zentrale Finanzleistungen" sind die besonderen Finanzierungsvorgänge ausgenommen. Berechnungen und Darstellungen des ifo Instituts. Quelle: Statistisches Bundesamt (1992-2015).

Die noch zu Beginn des Beobachtungszeitraums dominante Oberkategorie war die Gestaltung der Umwelt. Im Jahr 1992 wurden noch 35,2 Prozent der Gemeindeausgaben in diesem Be-

reich getätigt. Die wichtigsten Posten waren dabei Gemeinde- und Kreisstraßen sowie Parkeinrichtungen mit 5,9 Prozentpunkten, Abwasserbeseitigung mit 5,7 Prozentpunkten und Abfallbeseitigung mit 3,8 Prozentpunkten. Nach einem kontinuierlichen Rückgang liegt der Anteil der Ausgaben für die Gestaltung der Umwelt am aktuellen Rand (2015) nur noch bei 20,4 Prozent (und wäre ohne den Strukturbruch in der Datenerhebung 2011 mutmaßlich noch niedriger). Die wichtigsten Posten sind nun Gemeinde- und Kreisstraßen sowie Parkeinrichtungen mit 4,8 Prozentpunkten, Tourismus, allgemeine Einrichtungen und Unternehmen sowie Wirtschaftsförderung mit 2,9 Prozentpunkten und Abwasserbeseitigung mit 1,9 Prozentpunkten. Die Abfallwirtschaft macht demgegenüber nur noch 1,6 Prozentpunkte aus.

Der Ausgabenanteil der Gemeinden für den Bereich zentrale Verwaltung stieg von 13,2 Prozent im Jahr 1992 nahezu kontinuierlich auf 19,3 Prozent im Jahr 2015 und ist somit die drittwichtigste Ausgabenkategorie der Gemeinden. Etwa die Hälfte der Ausgaben in diesem Bereich gingen 1992 noch in den Bereich übrige allgemeine Verwaltung (6,6 Prozentpunkte). In die öffentliche Ordnung flossen 2,0 Prozentpunkte. Am aktuellen Rand (2015) gingen 14,3 Prozentpunkte in den Bereich Verwaltungssteuerung und -service sowie 2,3 Prozentpunkte in den Bereich Ordnungsangelegenheiten.

Eine leichte Abnahme ist bei den Gemeindeausgaben für Schule und Kultur zu verzeichnen. Bis 2011 lag der Ausgabenanteil stets bei etwa 13 Prozent. Seit 2012 ist ein stetiger Rückgang auf nunmehr nur noch 11,1 Prozent zu beobachten. Die wichtigsten Posten sind seit jeher die Bereiche Grund- und Hauptschulen sowie die übrigen allgemeinbildenden Schulen. Berufliche Schulen, Wissenschaft und Kultur sind demgegenüber von geringerer Bedeutung. Der Rückgang des Ausgabenanteils für Schule und Kultur kann nicht auf einzelne Unterkategorien zurückgeführt werden. Vielmehr ist in allen Unterkategorien – mit Ausnahme der Volksbildung – ein leichter Rückgang zu verzeichnen.

Die beiden verbleibenden Oberkategorien, zentrale Finanzleistungen sowie Gesundheit und Sport, sind von geringerer Bedeutung und machen im Durchschnitt des Beobachtungszeitraums jeweils etwa 5 Prozent der gemeindlichen Ausgaben aus. Der Anteil der zentralen Finanzleistungen sank von 1992 bis 2015 von 5,5 auf 4,4 Prozent. Der Bereich sonstige allgemeine Finanzwirtschaft ist dabei bedeutender als der Bereich Steuern, allgemeine Zuweisungen und allgemeine Umlagen. Der Anteil von Gesundheit und Sport sank von 1992 bis 2015 deutlich von 5,9 auf 3,3 Prozent, getrieben zum Teil durch den Strukturbruch in der

Datenerhebung 2011. Wichtigster Posten am aktuellen Rand sind Sportstätten und Bäder, gefolgt von Krankenhäusern und Gesundheitseinrichtungen.

3.2. Entwicklung der Investitionsausgaben in Deutschland

Die Investitionstätigkeit bestimmt in besonderem Maße die zukünftige Attraktivität und Wettbewerbsfähigkeit des Wirtschaftsstandorts Deutschland. Im öffentlichen Diskurs wird häufig eine „Investitionslücke“ beklagt, welche sowohl im privaten als auch im öffentlichen Sektor bestehe. Bach et al. (2013) und die DIHK (2014) schätzen die Investitionslücke auf etwa 80 Mrd. Euro pro Jahr, darunter 20 Mrd. Euro bei den öffentlichen Investitionen. Damit sei Deutschland eines der Länder mit den niedrigsten Investitionsquoten weltweit. Während das BMF (2014) die Entwicklung der öffentlichen Investitionen in Deutschland als durchweg positiv bewertet, kommt die Expertenkommission des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie (BMWi) zu dem Schluss, dass die öffentliche Investitionstätigkeit deutliche Schwächen aufweise (Expertenkommission, 2015). Auch der Sachverständigenrat beurteilt die öffentlichen Investitionen als zu niedrig, und nimmt dies zum Anlass, „die Prioritäten in den öffentlichen Haushalten zu hinterfragen“ (SVR, 2014, S. 13). Im Folgenden wird die öffentliche Investitionstätigkeit sowohl auf Ebene des Gesamtstaates als auch separat auf Bund-, Länder- und Gemeindeebene betrachtet, um Entwicklungen und mögliche Versäumnisse bei der öffentlichen Investitionstätigkeit zu beschreiben.

Datengrundlage und Definitionen

Zur Analyse der öffentlichen Investitionen in der Bundesrepublik werden Daten des Statistischen Bundesamtes herangezogen. Im Detail handelt es sich dabei um die Arbeitsunterlage Investitionen der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen. Die Daten erlauben einen detaillierten Einblick in die Investitionstätigkeit in Deutschland. Insbesondere ist eine Darstellung im Hinblick auf Investitionen des Staates sowie der nichtstaatlichen Sektoren möglich. Für die staatlichen Investitionen, welche in dieser Studie im Fokus stehen, ist zudem eine Differenzierung nach Gebietskörperschaften – d.h. nach Investitionen von Bund, Ländern und Gemeinden – möglich.[23]

[23] Eine explizite Analyse der Investitionen der Sozialversicherung ist erneut nicht Teil der vorliegenden Studie. Diese Investitionen werden lediglich im Rahmen der gesamtstaatlichen Investitionen berücksichtigt.

Zunächst stellt sich die Frage nach dem zu verwendenden Investitionsbegriff. Den größten Teil der Investitionen stellen die *Anlageinvestitionen* dar. Von hoher Bedeutung ist dabei die Unterscheidung zwischen den Brutto- und den Nettoanlageinvestitionen. Die *Bruttoanlageinvestitionen* gemäß der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (VGR) beschreiben den Erwerb abzüglich der Veräußerungen von Anlagegütern in einem Zeitraum. Dies umfasst die Käufe neuer Anlagegüter sowie die Käufe abzüglich der Verkäufe gebrauchter Anlagegüter. Als Anlagegüter werden produzierte Güter, die länger als ein Jahr in der Produktion eingesetzt werden, und Reparaturen, die zu einer wesentlichen Steigerung des Werts einer Anlage führen und/oder deren Nutzungsdauer verlängern, gezählt. Die Bruttoanlageinvestitionen setzen sich zusammen aus Ausrüstungen (Maschinen, Geräte und Fahrzeuge einschließlich militärischer Waffensysteme), Bauten (Wohnbauten, Nichtwohnbauten einschließlich Bodenverbesserungen und Grundstücksübertragungskosten) und sonstigen Anlagen (geistiges Eigentum einschließlich Forschung und Entwicklung, Software und Datenbanken, Urheberrechte und Suchbohrungen sowie Nutztiere und Nutzpflanzungen) (Statistisches Bundesamt, 2018). Die *Nettoanlageinvestitionen* hingegen umfassen die Investitionen, die über den Ersatz des Kapitalverzehrs hinausgehen. Sie werden berechnet, indem die Abschreibungen von den Bruttoanlageinvestitionen subtrahiert werden (Statistisches Bundesamt, 2018). Abschreibungen zeigen die Wertminderung des gesamten Anlagevermögens in einem Zeitraum durch normalen Verschleiß und wirtschaftliches Veralten unter Einschluss des Risikos für Verluste durch versicherbare Schadensfälle (Schmalwasser und Schidlowski, 2006). Die empirisch bestimmten Abschreibungen können aber die tatsächlichen Produktivitäts- und Effizienzverluste nicht abbilden. Da keine umfassenden direkten Angaben zum Bestand an Anlagevermögen vorhanden sind und die Abschreibungen daher nicht direkt bestimmt werden können, wird gemäß der Empfehlung des Europäischen Systems Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen (ESVG 2010) die Kumulationsmethode (*Perpetual-Inventory-Methode*) zur Ermittlung von Anlagevermögen und Abschreibungen in Deutschland angewendet. Der jeweils aktuelle Bestand an Anlagegütern wird aus den Investitionen in diese Güter in der Vergangenheit abgeleitet. Wenn man die spezifischen Nutzungsdauern der Anlagegüter berücksichtigt, kann bestimmt werden, welche Anlagegüter sich noch im Bestand befinden und wann diese Anlagen aus dem Bestand ausscheiden. Der Bestimmung der Nutzungsdauern liegt eine Sondererhebung zu den Nutzungsdauern von Forschung und Entwicklung durch den Stifterverband für die Deutsche Wissenschaft sowie entsprechende Angaben aus den Bilanzen großer Unternehmen und

weitere nationale und internationale Datenquellen zu Grunde (Räth et al., 2014). Eine glockenförmige Abgangsfunktion verteilt die Abgänge um die geschätzte durchschnittliche Nutzungsdauer. Die Glockenform ergibt sich durch die Annahme, dass Extrema bei der Nutzungsdauer Ausnahme statt Regel sind und sich daher eine Streuung um die durchschnittliche Nutzungsdauer ergibt. Die Abschreibungen lassen sich bestimmen, nachdem die Abschreibungen für alle Investitionsjahrgänge linear über die (modellierte) tatsächliche Nutzungsdauer verteilt wurden (Schmalwasser und Weber, 2012).

In der volkswirtschaftlichen Theorie stellen die Nettoanlageinvestitionen die effektiven Neuinvestitionen dar und geben damit Aufschluss über Veränderungen im Sachkapitalbestand und das daraus abzuleitende wirtschaftliche Wachstum (Strobel, 2015). Sie wären daher der geeignete Maßstab zur Beurteilung der Investitionstätigkeit. Da die empirisch berechneten Abschreibungen keine tatsächlichen Abgänge aus dem Kapitalstock, sondern kalkulatorische Größen darstellen, ist diese Beurteilung allerdings nur eingeschränkt möglich. So ist es denkbar, dass das *Niveau* der Abschreibungsquote und somit auch das *Niveau* der Nettoinvestitionsquote durch strukturelle, über die Zeit weitgehend konstante „Fehler“ in der Berechnung der Abschreibungen verzerrt ist. Das BMF (2015b) weist auf vier Limitationen bei der Verwendung von Nettoinvestitionen hin. Dabei sind zwei konjunkturell bedingt, welche sich daher vor allem auf private Investitionen beziehen. Als dritte Einschränkung wird die, sich in der Tendenz verringernde, Lebensdauer von Gütern des Anlagevermögens (u.a. durch die Nutzung von Computer- und IT-Technologie sowie damit einhergehenden schnelleren technologischen Erneuerungen) beschrieben, welche zu einer höheren Abschreibungsrate der Investitionsgüter führt. Als Resultat steigt das jährliche Abschreibungsvolumen, welches die Nettoanlageinvestitionen gegebenenfalls drückt. Als letztes wird bei der Beurteilung der Investitionstätigkeit auf die Rolle des Preisniveaus für Investitionsgüter verwiesen.

Aufgrund dieser Schwierigkeiten bei der Bestimmung der Nettoinvestitionen werden im Folgenden sowohl Brutto- als auch Nettoinvestitionen betrachtet. Zu betonen ist, dass die betrachteten Kennziffern nicht nur Brutto- und Netto*anlage*investitionen beinhalten, sondern auch die *Vorratsveränderungen* (einschließlich Nettozugang an Wertsachen). Die Vorratsveränderungen sind gering – in manchen Jahren positiv, in manchen Jahren negativ. Über den Zeitraum von 1992 bis 2017 waren die gesamtstaatlichen Vorratsveränderungen im Durchschnitt negativ und beliefen sich auf etwa -0,1 Prozent der gesamtstaatlichen Bruttoinvestitionen. Während die Vorratsinvestitionen gesamtwirtschaftlich eine konjunkturell bedeutsame

Nachfragekomponente darstellen können, spielen sie in der längerfristigen Betrachtung keine große Rolle.[24] Dies ist insbesondere im betrachteten, öffentlichen Sektor der Fall, wo der Anteil der Vorratsveränderungen (vgl. oben) marginal ist.

Entwicklung der Investitionsausgaben

In Abbildung 10 wird die Entwicklung der öffentlichen Brutto- und Nettoinvestitionen sowie der Abschreibungen relativ zum BIP dargestellt („Brutto- und Nettoinvestitionsquoten“ sowie „Abschreibungsquoten“). Diese Darstellungsform gibt Aufschluss über die Entwicklung der öffentlichen Investitionstätigkeit relativ zur Wirtschaftsleistung. Zunächst ist festzustellen, dass die Abschreibungsquote auf allen Gebietskörperschaftsebenen weitgehend konstant ist, sodass auch die Brutto- und Nettoinvestitionsquoten relativ parallel verlaufen. Dies lässt darauf schließen, dass die oben beschriebene schwierige Bestimmung der Abschreibungen zumindest keine starken Schwankungen in den Abschreibungsquoten hervorruft. Bei aller Vorsicht ist es daher möglich, bestimmte Tendenzen in der Nettoinvestitionsquote und damit Veränderungen im öffentlichen Kapitalstock auszumachen, insbesondere wenn die Nettoinvestitionen über einen längeren Zeitraum einem Trend folgen (Gornig et al., 2015).

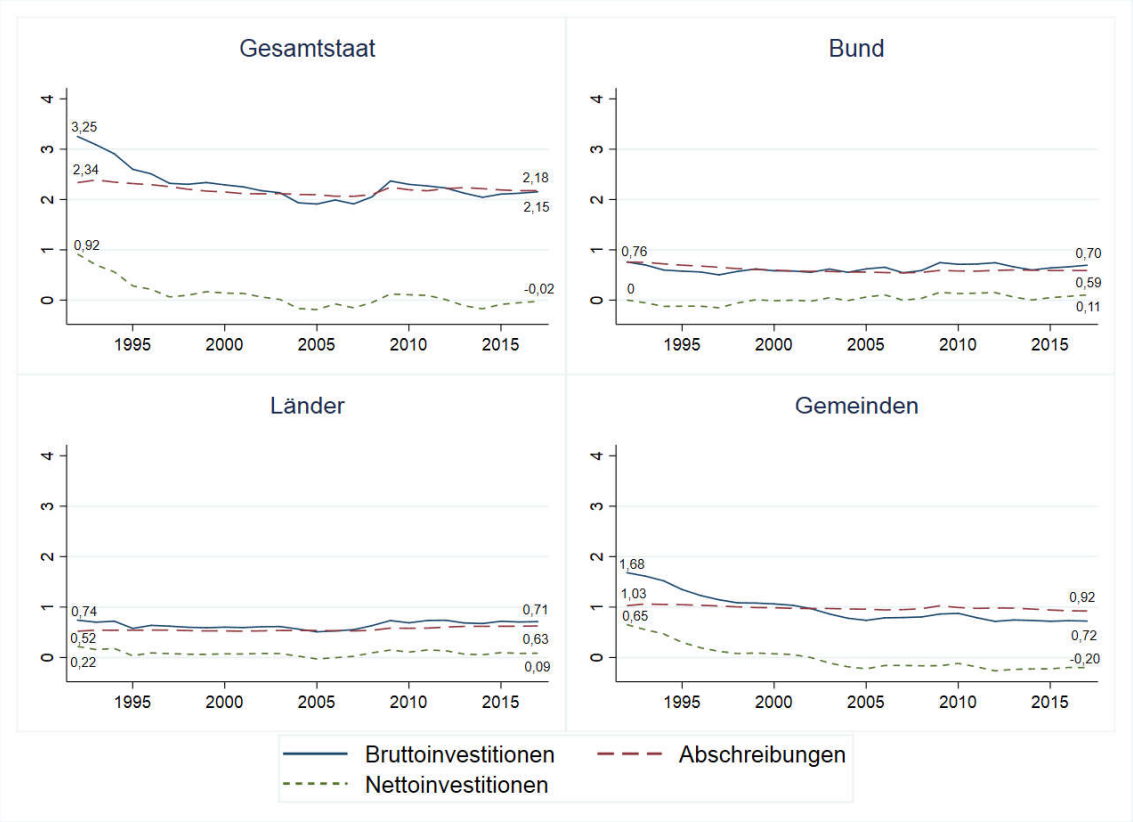
Die gesamtstaatliche, öffentliche Nettoinvestitionsquote sinkt bis 1997 und stagniert ab diesem Zeitpunkt um null. Dass sie bis 1997 über null lag, dürfte auch mit den Investitionen in die Infrastruktur der neuen Bundesländer, insbesondere bis 1995, zusammenhängen (BMWi, 2014). Gesamtstaatlich wird also ab 1997 nur noch genau so viel investiert, wie notwendig ist, um den öffentlichen Kapitalstock konstant zu halten. Dies spiegelt sich auch in der gesamtstaatlichen Bruttoinvestitionsquote wider, welche in der VGR ab 1997 relativ konstant bei rund 2,2 Prozent liegt.

Bei Bund und Ländern ist bereits seit Beginn des Analysezeitraums 1992 die Nettoinvestitionsquote relativ konstant bei null. Eine Ausnahme ist der Anstieg der Investitionsquote im Jahr 2008. Dies lässt aber nicht unbedingt auf eine höhere Investitionstätigkeit schließen, da die

[24] Die Bedeutung der Vorratsveränderungen wird u.a. von Abberger und Nierhaus (2015) diskutiert.

Investitionsquote durch das in der Finanzkrise gesunkene BIP definitorisch steigt. Die Bruttoinvestitionsquote beim Bund lag in den letzten Jahren relativ konstant bei 0,65 Prozent, jene der Länder bei etwa 0,70 Prozent.[25]

Abbildung 10: Öffentliche Brutto- und Nettoinvestitionen sowie Abschreibungen auf verschiedenen Gebietskörperschaftsebenen als Anteil am BIP, 1992-2017, in Prozent



Anmerkung: Die gesamtstaatlichen Investitionen setzen sich zusammen aus Investitionen des Bundes, der Länder, der Gemeinden sowie der Sozialversicherung.
Berechnungen und Darstellungen des ifo Instituts. Quellen: Statistisches Bundesamt (2018), OECD (2018b).

Auffällig ist die Nettoinvestitionsquote der Gemeinden, die bis 2005 sinkt (Infrastruktur der neuen Bundesländer, s.o.) und anschließend bei -0,25 Prozent relativ konstant bleibt. Dies kann als Indiz angesehen werden, dass in den Gemeinden der Kapitalstock tendenziell verschleißt, zumindest aber nicht modernisiert wird. Somit liegt die Vermutung nahe, dass auf

[25] Dass die Nettoinvestitionsquote langfristig bei einer konstanten Bruttoinvestitionsquote bei null liegt, ist trivial: Wenn die Bruttoinvestitionen die Abschreibungen übersteigen, wächst der Kapitalstock. Ein wachsender Kapitalstock führt zu wachsenden Abschreibungen. Der Kapitalstock und damit die Abschreibungen wachsen bis zu dem Punkt, an dem Bruttoinvestitionen und Abschreibungen gleich sind (überstiegen die Abschreibungen die Bruttoinvestitionen, würde der Kapitalstock abnehmen). Folglich kann bei einer Konstanz der Bruttoinvestitionsquote langfristig eine Abschreibungsquote in Höhe der Bruttoinvestitionsquote erwartet werden.

Gemeindeebene eine Investitionslücke vorliegt. Aufgrund der Schwierigkeiten bei der Bestimmung der Abschreibungen kann eine Investitionslücke aber nicht mit Sicherheit festgestellt werden (s.o.). Als eine Ursache für die Investitionsentwicklung auf Gemeindeebene kann die Ausweitung der kommunalen Verpflichtungen im sozialen Bereich identifiziert werden. Diese hat vor allem in struktur- und finanzschwachen Gemeinden zu Investitionsrückgängen geführt (BMWi, 2014). Die Bruttoinvestitionsquote der Gemeinden lag in den letzten Jahren mit 0,72 Prozent in etwa auf dem Niveau, welches auch Bund und Länder jeweils erreichten. Um eine ähnlich hohe Nettoinvestitionsquote zu erreichen wie Bund und Länder, müssten die Gemeinden aufgrund ihrer hohen Abschreibungsquoten jedoch eine höhere Bruttoinvestitionsquote aufweisen.

4. Budgetzusammensetzung im OECD-Vergleich

Um die Entwicklungen in Deutschland international einordnen zu können, werden Zeitreihen der Ausgabenseite der öffentlichen Haushalte für Mitgliedsstaaten der Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD) betrachtet. Die OECD ist als internationale Organisation ein Zusammenschluss von Nationen, die ein vergleichsweise hohes Maß an Rechtsstaatlichkeit, der Entwicklung politischer Institutionen und der Wirtschaftskraft vorweisen. Diese Länder eignen sich daher sowohl institutionell als auch ökonomisch für einen historischen Vergleich der Ausgabenentwicklung, wobei zusätzlich für eine noch differenziertere Analyse einige der wohlhabendsten europäischen OECD-Staatengruppen im Zeitablauf betrachtet werden.

4.1. Entwicklung der Ausgaben in ausgewählten Aufgabenbereichen im OECD-Vergleich

Datengrundlage

Zur Auswertung der Budgetzusammensetzung im internationalen Vergleich werden Daten aus der Datenbank der OECD herangezogen. Primäre Datengrundlage ist hierbei die *Classification of the Functions of Government (COFOG)*-Datenbank (OECD, 2018a), welche erstmalig 1999 von der OECD rückwirkend auf Basis der länderspezifischen Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen ausgearbeitet wurde und Daten zu den Staatsausgaben aufgeteilt nach Aufgabenbereichen abbildet. Die Aufgabenbereiche sind dabei in drei Ebenen unterteilt: den

Oberkategorien (offiziell: *Abteilungen*), den Unterkategorien (offiziell: *Gruppen*) sowie den Funktionen (offiziell: *Klassen*).[26] Die folgenden Analysen konzentrieren sich auf die zehn Oberkategorien im Zeitraum von 1996 bis 2016. Die Ausgaben umfassen dabei im Gegensatz zu Kapitel 3 nun neben jenen der einzelnen Gebietskörperschaftsebenen auch die der gesetzlichen Sozialversicherungen.

Um einen konsistenten Vergleich über den Zeitablauf gewährleisten zu können, wurden nur OECD-Mitgliedsstaaten berücksichtigt, die bereits vor 1990 Mitglied der OECD wurden und die im gesamten Beobachtungszeitraum vollständige Daten zu den Oberkategorien an die OECD lieferten (*balanced panel*). Insgesamt befinden sich somit 17 Länder in der betrachteten Ländergruppe für den allgemeinen OECD-Durchschnitt, wobei Deutschland sich nicht in dieser Gruppe befindet und als separate Beobachtung analysiert wird.[27] Für eine differenziertere Untersuchung wurden aus der allgemeinen OECD-Gruppe einzelne Referenzgruppen gebildet, die für einen Vergleich mit Deutschland herangezogen wurden. Hierbei handelt es sich um die skandinavischen Länder Norwegen, Schweden, Dänemark und Finnland;[28] um die Benelux-Staaten Belgien, Niederlande und Luxemburg; sowie um die deutschsprachigen Nachbarländer Österreich und Schweiz. Die Berechnung aller Werte sowohl für die allgemeine OECD-Gruppe als auch für die weiteren Referenzgruppen erfolgt als einfacher Durchschnitt ohne eine (Größen-) Gewichtung der Länder.

Neben der Analyse der Anteile der einzelnen Oberkategorien an den öffentlichen Staatsausgaben werden zur Ermittlung der Staatsquoten die Bruttoinlandsprodukte in den gegenwärtigen Preisen des betrachteten Zeitraums herangezogen (OECD, 2018b).

---

[26] Eine detaillierte Auflistung aller Ober- und Unterkategorien mit ausgewählten Beispielfunktionen findet sich im Glossar.

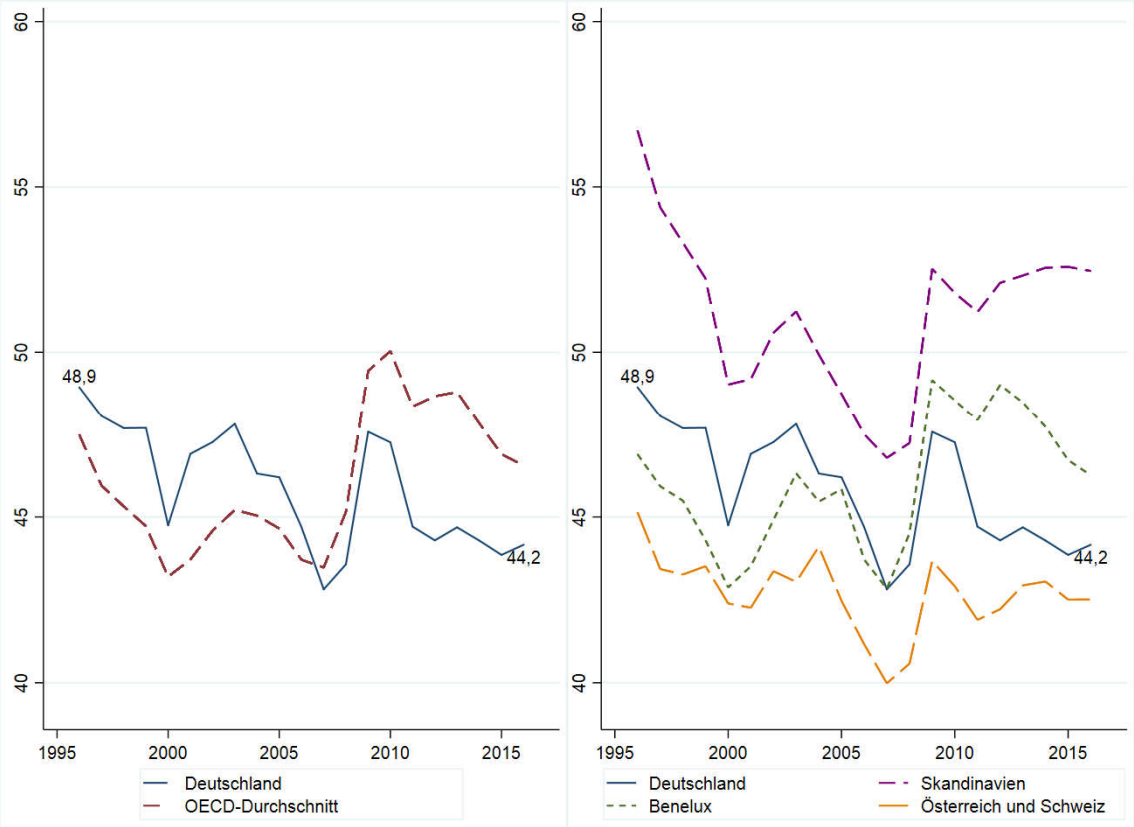
[27] Die 17 Länder sind: Belgien, Dänemark, Finnland, Frankreich, Griechenland, Großbritannien, Irland, Italien, Luxemburg, Niederlande, Norwegen, Österreich, Portugal, Spanien, Schweden, Schweiz und Vereinigte Staaten. Für Kanada, Neuseeland und die Türkei liegen keine Daten in den Oberkategorien vor; für Länder wie Australien, Island und Japan fehlen einzelne Datenpunkte im Beobachtungszeitraum.

[28] Zur Vollständigkeit sei erwähnt, dass Dänemark und insbesondere Finnland in manchen Definitionen nicht als skandinavische Länder klassifiziert sind, jedoch für die vorliegende Untersuchung als nordeuropäische Staaten als Gruppe zusammengefasst wurden.

Entwicklung der Ausgaben in der OECD

Im Folgenden wird zunächst der Anteil der gesamtstaatlichen Ausgaben relativ zu der nominalen Wirtschaftskraft für diejenigen OECD-Länder analysiert, für die im betrachteten Zeitraum von 1996 bis 2016 durchgängig Daten vorliegen. Abbildung 11 stellt sowohl den Verlauf der durchschnittlichen Staatsausgaben der übrigen OECD-Nationen ohne Deutschland (linker Teil) wie auch die Entwicklung für die ausgewählten Referenz-Ländergruppen (rechter Teil) jeweils im Vergleich zu Deutschland dar.

Abbildung 11: Anteil der Gesamtausgaben am BIP im OECD-Vergleich, 1995-2016, in Prozent



Berechnungen und Darstellungen des ifo Instituts. Quellen: OECD (2018a, 2018b).

Wie in beiden Grafiken zu erkennen ist, korreliert die Änderung des Staatsausgabenanteils relativ zum BIP zwischen Deutschland und den verschiedenen OECD-Vergleichsgruppen stark miteinander. Dieser „Gleichschritt“ innerhalb der OECD ist auf die wirtschaftlich homogene Struktur sowie auf die intensive Einbindung in globalisierte Wirtschaftsketten der Mitgliedsstaaten zurückzuführen. Die OECD-Staaten sind somit ähnlichen (globalen) Wirtschaftsschocks ausgesetzt, was bspw. im Anstieg der Staatsausgaben relativ zum BIP im Zuge der

Finanzkrise ab 2007 sichtbar wird, als viele Staaten einen wirtschaftlichen Abschwung mit keynesianischen Fiskalimpulsen zu verhindern suchten.

Während die Änderungen des relativen Staatsausgabenanteils ähnlich zueinander verlaufen, ist beim Niveau der Staatsausgaben ein teils deutlicher Unterschied zwischen Deutschland und der übrigen OECD-Gruppe erkennbar. Betrachtet man den linken Teil von Abbildung 11, so fällt auf, dass Deutschland in den ersten zehn Jahren des Betrachtungszeitraums bis 2005 eine höhere Staatsquote aufwies als der Durchschnitt der übrigen OECD-Staaten. Dies kehrte sich ab 2006 jedoch um, sodass (insbesondere ab dem Jahr 2009) der Anteil der Staatsausgaben am BIP in Deutschland teils deutlich unter dem OECD-Durchschnitt gelegen hat. Allerdings ist diese Veränderung auf den robusten wirtschaftlichen Aufschwung in den letzten Jahren zurückzuführen, während sich die (absolute) Ausgabentätigkeit des deutschen Staates weiterhin erhöht hat.

Ein detaillierter Vergleich auf der Ebene der europäischen Referenzgruppen zeigt dabei eine gewisse Heterogenität bei dem Niveau der relativen Staatsausgaben innerhalb der OECD (rechter Teil von Abbildung 11). Die für ihren ausgeprägten Staatssektor bekannten skandinavischen Länder weisen im gesamten Betrachtungszeitraum ein deutlich höheres Level der öffentlichen Ausgaben relativ zur Wirtschaftskraft auf als Deutschland, während die deutschsprachigen Länder Österreich und die Schweiz im Durchschnitt stets unter den relativen Ausgaben Deutschlands stehen. Die Nationen der Benelux-Union bewegen sich zumeist auf einem ähnlichen Ausgabenniveau wie Deutschland; einzig in den letzten fünf Jahren ist eine Divergenz mit einer geringeren Staatsquote Deutschlands im Vergleich zum Durchschnitt der drei benachbarten Länder beobachtbar.

Insgesamt ist festzuhalten, dass die Staatsquote in Deutschland eine über den Zeitablauf fallende Tendenz aufweist, sodass in den letzten Jahren der Anteil der staatlichen Gesamtausgaben am BIP unter dem OECD-Niveau gelegen hat. Mit fast 45 Prozent bezogen auf die Wirtschaftsaktivität bleibt das Ausgabenniveau der öffentlichen Hand in Deutschland jedoch weiter auf einem hohen Niveau, und liegt über dem Durchschnitt der südlichen Nachbarn in Österreich und der Schweiz. Bei der nun folgenden Betrachtung der Budgetzusammensetzung sollte daher die allgemeine Größe der Ausgabenseite im Staatshaushalt in Erinnerung behalten werden.

Budgetzusammensetzung in der allgemeinen OECD-Gruppe

In Abbildung 12 wird die Zusammensetzung der öffentlichen Budgets auf der Ausgabenseite im Zeitablauf grafisch dargestellt. Als Vergleichsgruppe wurde zunächst der Durchschnitt der 17 OECD-Länder gewählt. Die 10 Oberkategorien der staatlichen Ausgaben wurden hierfür in drei allgemeine Nutzungskategorien gruppiert: Konsumausgaben in der ersten Zeile, längerfristig orientierte Ausgaben in der zweiten Zeile und Ausgaben für die Bereitstellung öffentlicher Güter in der letzten Zeile.[29]

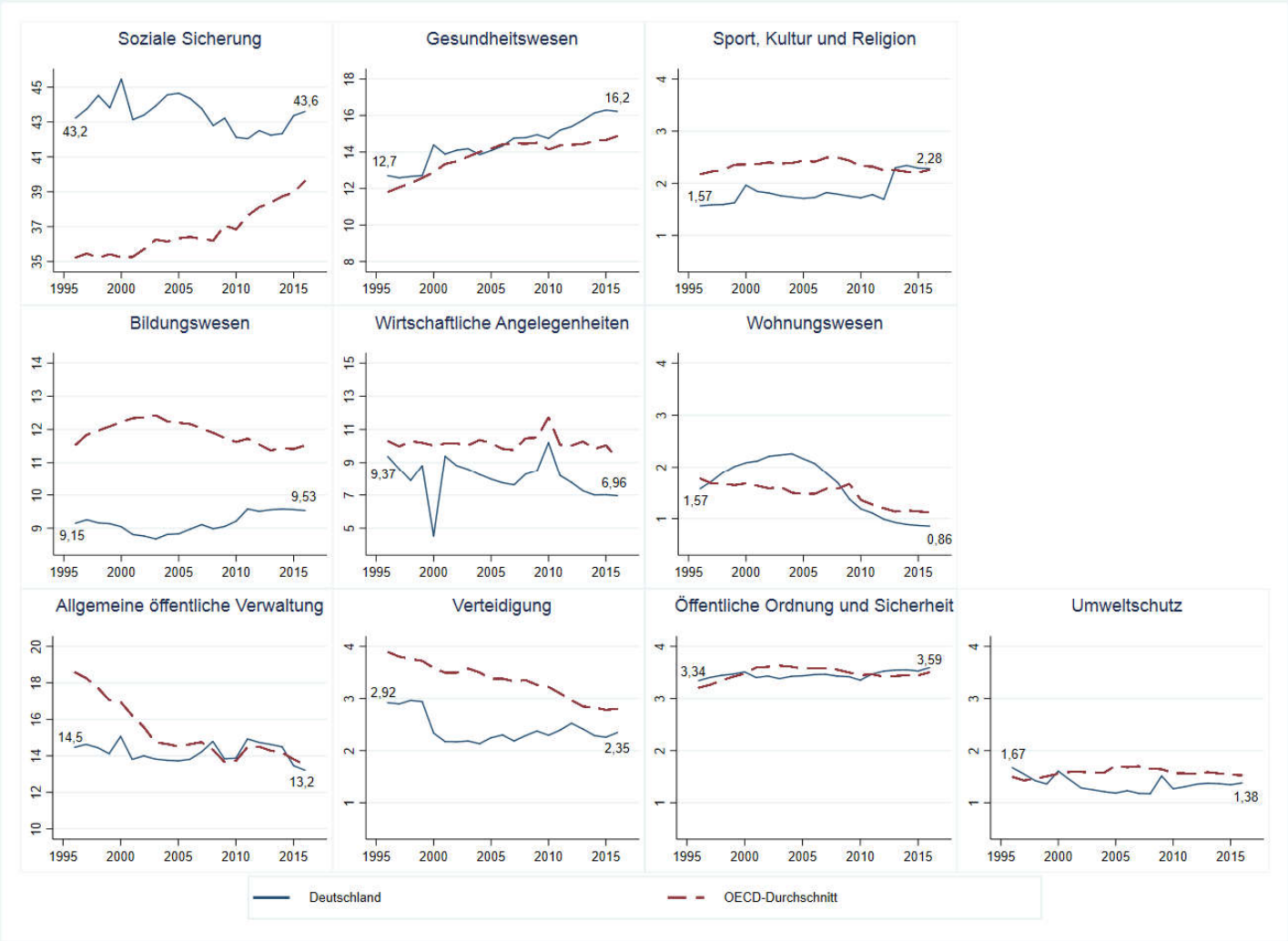
Den mit Abstand größten Anteil am Staatsbudget in Deutschland nimmt der Bereich soziale Sicherung ein, welcher nun auch die gesetzlichen Sozialversicherungen beinhaltet: Über 43 Prozent der Haushalte von Bund, Ländern, Gemeinden und gesetzlichen Sozialversicherungen sind im Jahr 2016 gemäß der OECD-Definition der Oberkategorie soziale Sicherung zuzuordnen, womit sich der Anteil ungefähr auf dem gleichen Niveau wie im Jahr 1996 bewegt. Wenngleich dieser hohe prozentuale Anteil mit der langen Tradition des Sozialstaates in Deutschland begründet werden kann, sollte nicht unerwähnt bleiben, dass es sich hierbei zum Großteil um Umverteilungsmaßnahmen mit eher konsumtiven Charakter handelt. Beispiele sind Staatsausgaben zur Unterstützung von Arbeitslosen, Rentnern, sozial Benachteiligten oder Flüchtlingen. Der Anteil der sozialen Sicherung am Staatsbudget in der Bundesrepublik ist damit nach wie vor substantiell höher als im internationalen Vergleich, auch wenn der entsprechende Anteil der Oberkategorie im OECD-Durchschnitt von 35 Prozent (1996) auf nunmehr etwa 39 Prozent (2016) anstieg.

Auch der Anteil der Gesundheitsausgaben am gesamtstaatlichen Budget ist im Zeitablauf für Deutschland kontinuierlich angestiegen. Ausgehend von einem etwa 13-prozentigen Anteil dieser Oberkategorie im Jahr 1996 waren im letzten Beobachtungsjahr bereits 16 Prozent des Haushalts für staatliche Gesundheitsausgaben vorgesehen. Deutschland befindet sich damit auf einem fast parallelen Pfad wie der OECD-Durchschnitt, wenngleich der Anteil der Gesundheitsausgaben in dieser Ländergruppe um ca. 1 Prozentpunkt geringer ausfällt. Die veränderte Budgetzusammensetzung in diesem Bereich ist auf die demografische Entwicklung in

[29] Es sei darauf hingewiesen, dass die Einteilung aus Gründen der besseren Veranschaulichung durch die Autoren selbst erfolgte und keiner in der Finanzwissenschaft etwaig allgemein gültigen Kategorisierung folgt. Eine klare Trennung zwischen den Ausgabengruppen ist nicht möglich. So können bspw. einzelne Ausgaben für die soziale Sicherung einen investiven Charakter haben, wohingegen Unterkategorien innerhalb der Ausgabenkategorie der wirtschaftlichen Angelegenheiten eher den Konsumausgaben zuzuordnen wären.

vielen entwickelten Staaten weltweit zurückzuführen, wobei die alternde Bevölkerungsstruktur auch in Zukunft eine Belastung für nationale Haushalte darstellen kann.

Abbildung 12: Anteil der COFOG-Kategorien an den Gesamtausgaben in Deutschland und im OECD-Durchschnitt, 1995-2016, in Prozent



Berechnungen und Darstellungen des ifo Instituts. Quelle: OECD (2018a).

In der Oberkategorie Sport, Kultur und Religion sind keine nennenswerten Veränderungen im Zeitablauf festzustellen. Der Ausgabenanteil im OECD-Durchschnitt verharrt seit 1996 konstant bei knapp über 2 Prozent. Der Anteil am deutschen Budget lag jahrelang bei knapp unter 2 Prozent, und näherte sich ab 2013 dem durchschnittlichen OECD-Wert an.

Als längerfristig orientierte und für den Wirtschaftsstandort Deutschland äußerst bedeutende Oberkategorie der öffentlichen Ausgaben ist das Bildungswesen aufgeführt, was fast ausschließlich durch staatliche Mittel finanziert wird. Mit einem Anteil zwischen ca. 9 Prozent bis gegenwärtig 9,5 Prozent am Staatsbudget sind die Investitionen in Bildung, wissenschaftliche Forschung und Humankapital über den untersuchten Zeitraum in etwa konstant geblieben. Damit liegt die Bundesrepublik jedoch deutlich unter dem durchschnittlichen OECD-Haushaltsplan, bei dem in 2016 etwa 2 Prozentpunkte mehr für diese Oberkategorie bei der Budgetzusammensetzung vorgesehen waren. Wenngleich dies einer relativen Erhöhung im Vergleich zu den Jahren 1996 bis 2010 gleichkommt, bei der die Differenz bis zu 3 Prozentpunkte betrug, wird im OECD-Vergleich in Deutschland immer noch ein nur unterdurchschnittlicher Teil des Staatsbudgets für Bildungsaufgaben reserviert.

Im Bereich der wirtschaftlichen Angelegenheiten liegen die Ausgaben im OECD-Durchschnitt seit Beginn des Beobachtungszeitraums konstant bei etwa 10 Prozent des Haushalts. Für Deutschland ist bei dieser Oberkategorie, zu der auch langfristige Investitionen in den Straßenbau und die Infrastruktur für Telekommunikation zählen, ein fallender Trend von ca. 9 Prozent in 1996 auf nunmehr nur noch 7 Prozent innerhalb des öffentlichen Budgets in 2016 zu erkennen. Die singuläre negative Abweichung im Jahr 2000 ist auf den Sondereffekt durch den Verkauf von UMTS-Lizenzen zurückzuführen. Relativ gesehen werden für wirtschaftliche Angelegenheiten inklusive der nationalen Infrastruktur in Deutschland im OECD-Vergleich also nur unterdurchschnittlich Fiskalmittel in der Zusammensetzung des Haushalts bereitgestellt.

In der letzten Kategorie für längerfristig orientierte Ausgaben, dem Wohnungswesen, ist nach einem geringfügigen Anstieg von 1,5 auf 2 Prozent der Gesamtausgaben zwischen 1996 und 2006 in der zweiten Hälfte des Beobachtungszeitraums ein Ausgabevolumen von unter 1 Prozent in Deutschland festzustellen. Dies hängt mit der oftmals politisch gewollten Privatisierung von kommunalen Wohnungsbeständen zusammen, wodurch Effizienzgewinne bei der Immobilienverwaltung und Entlastungen für städtische wie kommunale Haushalte erwartet

werden. Damit befindet sich die Bundesrepublik in etwa auf dem Niveau der übrigen OECD-Staaten, für die ebenfalls ein fallender Trend bei der Zuordnung innerhalb des Budgets zu beobachten ist. Aufgrund des gegenwärtigen, öffentlichen Diskurses über steigende Miet- und Immobilienpreise in vielen deutschen Städten bleibt abzuwarten, ob sich dieser Trend – trotz der eindeutigen Positionierung gegen den Ausbau des kommunalen Wohnungswesens einiger Ökonomen (siehe u.a. Voigtländer, 2018) – zukünftig umkehrt.

Den größten Anteil am Staatsbudget für die Bereitstellung öffentlicher Güter nimmt die Oberkategorie allgemeine öffentliche Verwaltung ein. Neben dem Justizwesen und administrativer öffentlicher Tätigkeiten zählt zu diesem Bereich auch die Verwaltung des öffentlichen Steuer- und Finanzwesens. Für Deutschland ist im Zeitablauf ein klar fallender Trend erkennbar: Wurden im Jahr 1996 noch fast 19 Prozent für diesen Bereich im Haushalt reserviert, sank der Anteil auf 14 Prozent in 2016, was in etwa auch dem langjährigen OECD-Durchschnitt entspricht. Auf zwei Unterkategorien sei speziell für Deutschland ab dem Jahr 2000 verwiesen: Zins und Tilgung der Staatsverschuldung sowie Aufwendungen für die Entwicklungszusammenarbeit. Für das Management der Staatsverschuldung musste relativ gesehen im Zeitablauf weniger aufgewendet werden: Betrug der Anteil von Zins und Tilgung im Jahr 2000 noch 7,5 Prozent des Gesamtbudgets bzw. 3,2 Prozent des BIP, sanken die Werte auf 3,4 Prozent am Staatsbudget bzw. 1,4 Prozent des BIP im Jahr 2016. Dieser an sich zu begrüßende Trend ist neben einer größeren Haushaltsdisziplin aber auch auf die expansive Geldpolitik der Europäischen Zentralbank sowie ein überproportional wachsendes Staatsbudget wie BIP zurückzuführen, sodass weitere Konsolidierungsanstrengungen nicht unterbleiben sollten. Im Bereich der bilateralen und multilateralen Entwicklungszusammenarbeit ist Deutschland seinen Verpflichtungen leider nicht nachgekommen. So wurde das 1970 in der UN-Vollversammlung gegebene Versprechen, mindestens 0,7 Prozent des BIP für öffentliche Entwicklungszusammenarbeit auszugeben, deutlich verfehlt: Von 0,12 Prozent des BIP (0,26 Prozent des Staatsbudgets) im Jahr 2000 wuchs der Anteil nur auf 0,34 Prozent des BIP (0,77 Prozent des Budgets) im Jahr 2016.[30]

[30] Es sei angemerkt, dass dies nicht die Ausgaben für Flüchtlinge im eigenen Land beinhaltet. Jedoch bleibt der entsprechende Anteil auch inklusive der Anrechnung für Flüchtlingshilfe unter den ODA-Zielen von 0,7 Prozent des nationalen BIP.

Die zweite Oberkategorie für öffentliche Güter sind Verteidigungsausgaben. Nachdem Deutschland bis 1999 noch gut 3 Prozent seines Budgets für die Bundeswehr und NATO bereitstellte, sank der Anteil ab 2000 auf nur noch knapp über 2 Prozent und lag nach einem kurzen Anstieg im Jahr 2016 bei 2,3 Prozent. Damit verwendet die Bundesrepublik substantiell weniger ihres Etats für die nationale Verteidigung als andere entwickelte Nationen: Im Durchschnitt lag der Budgetanteil innerhalb der OECD anfangs bei 4 Prozent im Jahr 1996 und reduzierte sich kontinuierlich auf etwa 3 Prozent im Jahr 2016. Wie zuvor bei der Entwicklungszusammenarbeit erfüllt Deutschland nicht seine internationalen Verpflichtungen: Während die NATO-Richtlinien einen Ausgabenanteil von 2 Prozent der Bruttowertschöpfung für Militärausgaben vorsehen, erreicht Deutschland nur einen konstant halb so großen Wert von etwa 1 Prozent des nationalen BIP für den gesamten Beobachtungszeitraum.

Die Etatzuteilung für Aufgaben der öffentlichen Ordnung und Sicherheit liegen für Deutschland seit 1996 bei etwa 3,5 Prozent des Staatsbudgets. Damit befindet sich die Bundesrepublik ziemlich genau auf dem Niveau des OECD-Durchschnitts, welcher wie die Werte für die Bundesrepublik nur geringe Schwankungen im Beobachtungszeitraum aufweist.

Zuletzt wird die Oberkategorie Umweltschutz betrachtet. Vor dem Hintergrund der außenpolitischen (Selbst-)Darstellung Deutschlands ist anzumerken, dass für den Umweltschutz im Staatsbudget in etwa der gleiche (geringe) Anteil von 1 Prozent vorgesehen ist wie im OECD-Durchschnitt insgesamt. Damit übernimmt die Bundesrepublik innerhalb ihrer Budgetzusammensetzung nicht zwingend eine Vorreiterrolle im internationalen Vergleich. Hierbei sei jedoch angemerkt, dass ein Teil der Aufgaben auch durch die Europäische Union wahrgenommen wird, was nicht umfassend in dieser Kategorie widergespiegelt wird.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass sich die Budgetzusammensetzung in Deutschland deutlich vom OECD-Durchschnitt unterscheidet. So sind in den deutschen Staatshaushalten relativ gesehen deutlich mehr Fiskalmittel für Konsumausgaben im Bereich der sozialen Sicherung und im Gesundheitswesen vorgesehen. Dies geht zu Lasten von Ausgabenanteilen in den Bereichen Bildung, wirtschaftliche Angelegenheiten inklusive Infrastruktur und Verteidigung.

Budgetzusammensetzung in ausgewählten OECD-Vergleichsgruppen

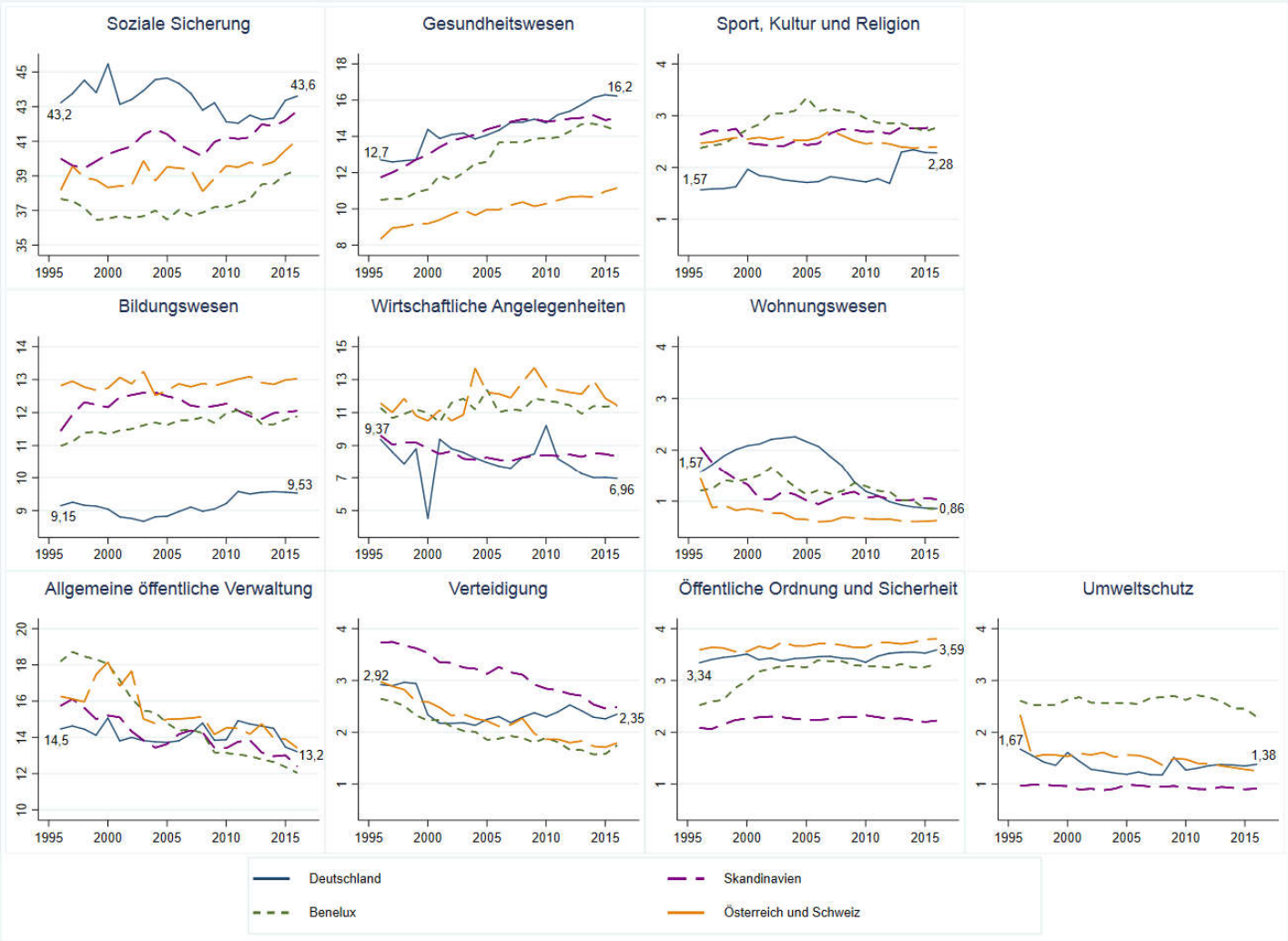
Im Folgenden werden ausgewählte Entwicklungen der zuvor betrachteten Ausgabenkategorien mit den drei europäischen OECD-Referenzgruppen (Skandinavien, Benelux-Staaten sowie Österreich und Schweiz) verglichen. Abbildung 13 stellt die Veränderungen der jeweiligen Budgetzusammensetzungen dar.

In der Ausgabenoberkategorie der sozialen Sicherung fällt auf, dass Deutschland einen höheren Anteil des Staatsbudgets für soziale Aufgaben verwendet als die für ihren starken Sozialstaat bekannten skandinavischen Länder. Die Differenz betrug im Zeitablauf bis zu 3 Prozentpunkte und selbst 2016 betrug die Differenz noch immer 1 Prozentpunkt. Noch deutlicher fällt der Unterschied zu Österreich und der Schweiz und vor allem den Benelux-Staaten auf. Für die letztere Referenzgruppe betrug auch im Jahr 2016 der Unterschied noch etwa 4 Prozentpunkte des Staatsetats. An dieser Stelle sei zusätzlich auf die zuvor dargestellten Anteile der Staatsausgaben an der Bruttowertschöpfung in den verschiedenen Referenzgruppen verwiesen.

Ein ähnliches Bild ergibt sich auch für die zweite große Oberkategorie der konsumlastigen Ausgaben, nämlich dem Gesundheitswesen. Auch hier stellt Deutschland einen deutlich größeren Anteil seines Budgets bereit als alle drei OECD-Referenzgruppen. Gut ersichtlich wird der Unterschied bei einem Vergleich mit den deutschsprachigen Nachbarländern Österreich und der Schweiz: Bei einer ähnlichen demografischen Bevölkerungsstruktur und einer gleichzeitig deutlich geringeren Staatsquote weisen die beiden Alpenstaaten im Durchschnitt ein Drittel weniger ihres Budgets für öffentliche Gesundheitsleistungen aus als Deutschland.

Während Deutschland innerhalb des Budgets einen relativ hohen Anteil für konsumtive Ausgaben ausweist, dreht sich das Bild bei den eher langfristig orientierten Ausgabenoberkategorien. Vor allem für den Bereich Bildung ist der Anteil am Staatsbudget um etwa ein Fünftel kleiner als in den Benelux- und skandinavischen Ländern und um etwa ein Viertel geringer als in Österreich und der Schweiz.

Abbildung 13: Anteil der COFOG-Kategorien an den Gesamtausgaben in Deutschland und ausgewählten OECD-Ländern, 1995-2016, in Prozent



Berechnungen und Darstellungen des ifo Instituts. Quelle: OECD (2018a).

Beim Budgetanteil für wirtschaftliche Angelegenheiten inklusive Infrastruktur bewegt sich Deutschland in etwa auf demselben Niveau wie die skandinavische Referenzgruppe. Allerdings weisen die anderen beiden OECD-Gruppen, die Benelux-Staaten sowie Österreich und Schweiz, einen um ca. 50 Prozent höheren Anteil am Staatsetat für diese Ausgabenkategorie aus. Dadurch wird deutlich, dass diese europäischen Nachbarländer ein größeres Gewicht innerhalb des Budgets auf diesen Bereich legen. Doch kann der erhöhte Anteil für Österreich und die Schweiz durch die topografischen Herausforderungen bedingt sein.

Deutschland verwendet einen höheren Anteil seines Budgets für Verteidigung als die Benelux-Staaten, welche als NATO-Mitglieder ebenfalls nicht das eigentlich verpflichtende 2-Prozent-Ziel der Verteidigungsausgaben gemessen am BIP erreichen. Einen ebenfalls geringeren Anteil der Verteidigungsausgaben am Gesamtetat als Deutschland weisen die südlichen Nachbarn Österreich und die Schweiz auf, die jedoch keine NATO-Mitgliedsstaaten sind. Für die skandinavische Referenzgruppe ergibt sich ein anderes Bild: Zwar ist ebenfalls der Anteil der Verteidigungsausgaben im Zeitablauf gesunken und hat sich am aktuellen Rand dem deutschen Niveau angenähert, jedoch lagen die Budgetzuweisungen über Jahre hinweg deutlich über dem deutschen Budgetanteil.

Auch im Vergleich zu den ausgewählten OECD-Referenzgruppen verwendet Deutschland einen überproportional großen Anteil seines Budgets für Ausgaben im Bereich der sozialen Sicherung, während im Bildungswesen und bei den wirtschaftlichen Angelegenheiten inklusive Infrastruktur eine teils deutliche Differenz nach unten zu den übrigen Vergleichsgruppen besteht.

4.2. Entwicklung der Investitionsausgaben im OECD-Vergleich

Die in Kapitel 3.2 beschriebene Entwicklung der Investitionsausgaben in Deutschland wird nun in einen internationalen Kontext gesetzt. Als Vergleich werden abermals OECD-Staaten gewählt, um die nur unzureichende Investitionstätigkeit der Bundesrepublik deutlich zu machen. Hierbei wird deutlich, dass eine Diskrepanz zwischen dem aktuellen wirtschaftlichen Erfolg und der zukünftigen Leistungsfähigkeit der deutschen Volkswirtschaft im weltweiten, globalisierten Wettbewerb entstehen kann.

Datengrundlage

Die Analyse der Entwicklung der investiven Staatsausgaben erfolgt durch zwei Variablen, die ebenfalls auf der statistischen Datenbank der OECD beruhen: Zum einen werden die Investitionsausgaben aus den OECD-Fachserien *National Accounts at a Glance* (OECD, 2018c) herangezogen. Es handelt sich hierbei um Bruttoinvestitionen des öffentlichen Sektors, deren Daten über den gesamten Beobachtungszeitraum von 1996 bis 2016 vorliegen. Zum anderen werden die Ausgaben für Forschung und Entwicklung aus der bereits zuvor verwendeten *Classification of the Functions of Government (COFOG)*-Datenbank (OECD, 2018a) verwendet. Jede der zehn Oberkategorien der COFOG-Daten enthält eine eigene Unterkategorie, welche die Ausgaben für Forschung und Entwicklung in der jeweiligen Hauptkategorie ausweist. Die ausgewiesenen Gesamtausgaben sind somit die aggregierte Summe aus den zehn Unterkategorien. Diese Daten liegen ab dem Jahr 2001 vor.

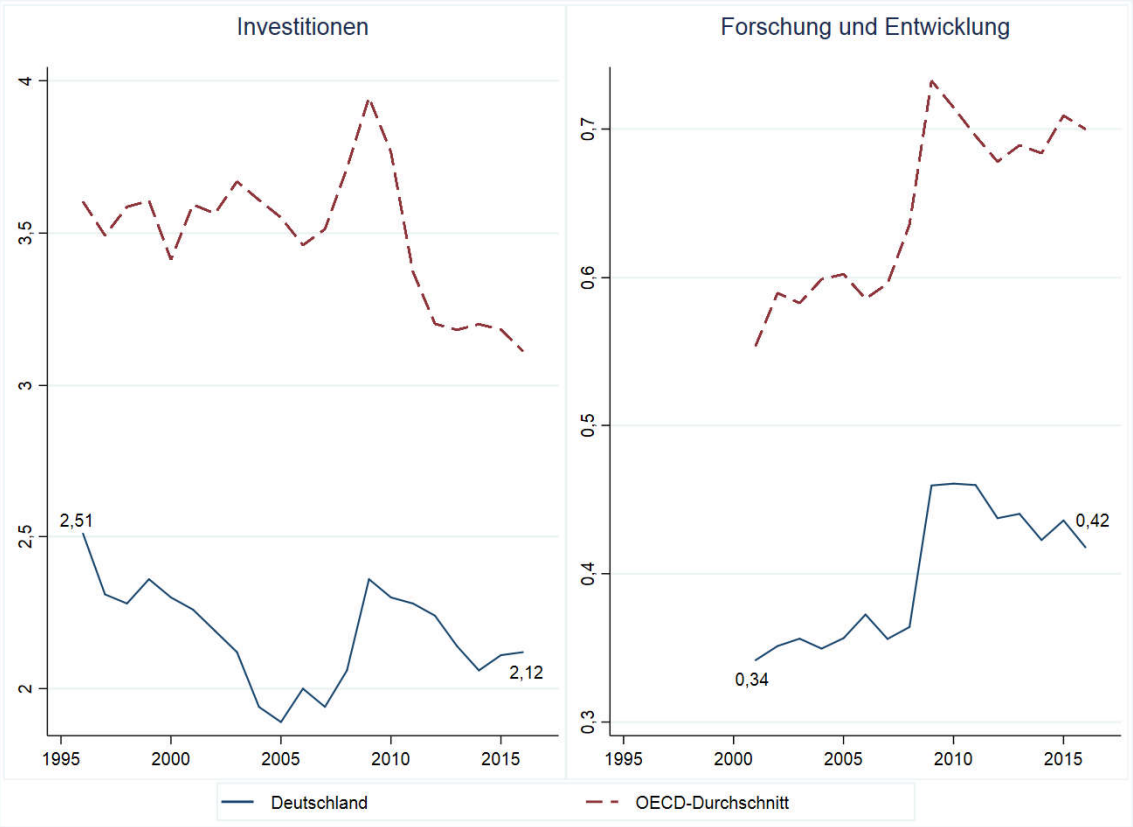
Wie im Kapitel 4.1 werden nur OECD-Staaten berücksichtigt, für die über den jeweiligen Beobachtungszeitraum vollständige Daten vorliegen. Da die Vereinigten Staaten von Amerika nur Daten zu den zehn Oberkategorien der *Classification of the Functions of Government* an die OECD übermitteln, nicht aber zu den nun benötigten Unterkategorien im Bereich Forschung und Entwicklung, umfasst die allgemeine OECD-Ländergruppe nunmehr 16 Staaten. Auf diese 16 Nationen wird auch das Sample der Investitionsausgaben reduziert. Die beiden investiven Staatsausgaben-Variablen werden als Anteil am BIP skaliert (OECD, 2018b).

Investitionsausgaben in der allgemeinen OECD-Gruppe

Deutschland nutzt deutlich weniger fiskalische Mittel relativ zu seiner Wirtschaftskraft für investive Ausgaben als der OECD-Durchschnitt (Abbildung 14). Bei den Investitionsausgaben beträgt die Differenz etwa 1 Prozentpunkt bezogen auf die nationale Bruttowertschöpfung (linker Teil der Abbildung). Anders formuliert müsste der deutsche Staat seine Investitionsausgaben um mindestens 40 Prozent erhöhen, um den OECD-Durchschnitt zu erreichen. Noch extremer fällt die notwendige Wachstumsrate bei der (enger gefassten) Ausgabenkategorie für die reine Forschung und Entwicklung aus (rechter Teil der Abbildung). Um sich in diesen aggregierten, auf der COFOG-Datenbank basierenden Unterkategorien dem OECD-Durchschnitt anzunähern, wäre eine Steigerung der öffentlichen Ausgaben um mindestens 70 Prozent notwendig. Allerdings liegen die aggregierten Gesamtausgaben für Forschung und Entwicklung im Promille-Bereich bezogen auf das BIP, sodass die Differenz zwischen

Deutschland und der allgemeinen OECD-Ländergruppe im Jahr 2016 nur etwa 0,3 Prozentpunkte betrug.

Abbildung 14: Anteil der investiven Ausgaben am BIP in Deutschland und im OECD-Durchschnitt, 1995-2016, in Prozent



Berechnungen und Darstellungen des ifo Instituts. Quellen: OECD (2018a, 2018b, 2018c).

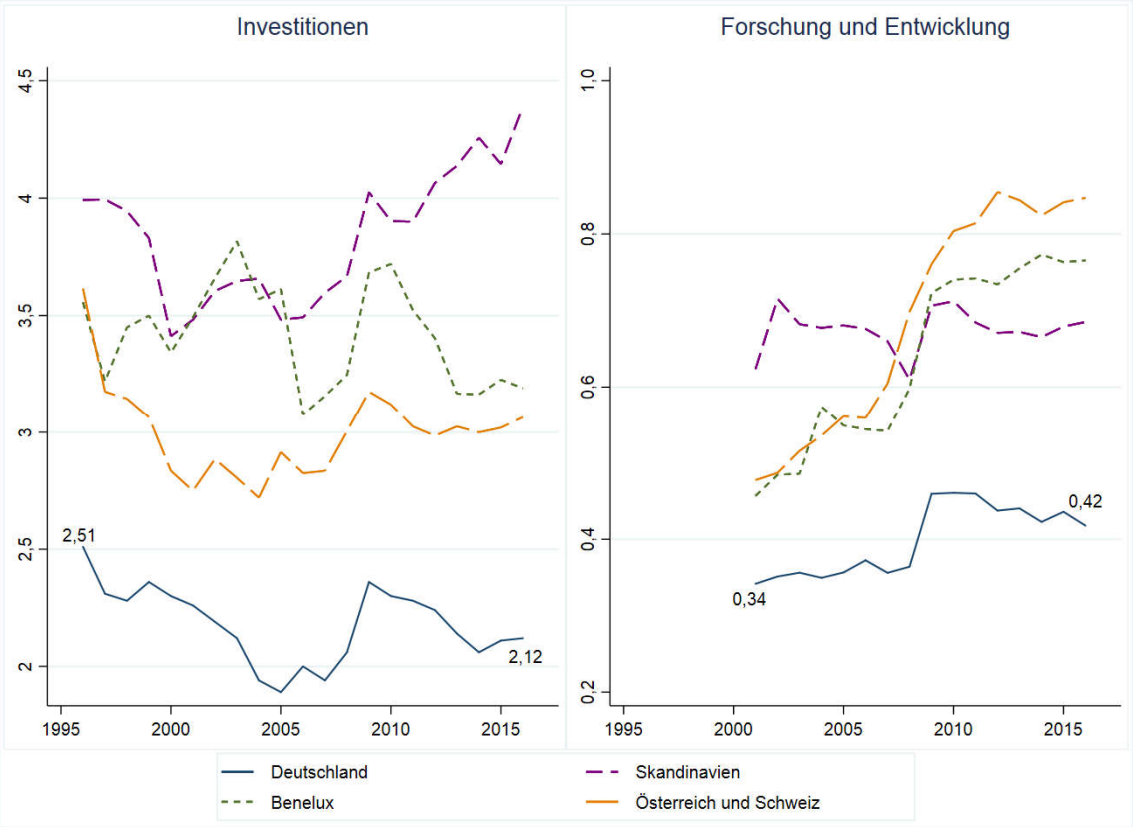
Dass eine Erhöhung der investiven Ausgaben für Deutschland aus einer ökonomischen Perspektive angesichts der intensiven Nutzung der öffentlichen Infrastruktur und einer wissensbasierten Wirtschaftsordnung mit einem hohen Wertschöpfungsanteil von Hightech- und Dienstleistungsprodukten wünschenswert wäre, um den Anschluss an die im globalen Wettbewerb stehenden OECD-Nationen zu halten, ist nachvollziehbar. Jedoch sank der Anteil der Bruttoinvestitionen in Deutschland im betrachteten Zeitraum von etwa 2,5 Prozent (1996) auf 2,1 Prozent (2016) um etwa ein Fünftel. Eine Trendumkehr in diesem Aspekt wäre für den Wirtschaftsstandort Deutschland auf mittlere bis lange Sicht von Vorteil.

Investitionsausgaben in ausgewählten OECD-Vergleichsgruppen

In Abbildung 15 wird die Entwicklung der staatlichen Ausgaben für Investitionen (linker Teil) sowie für Forschung und Entwicklung (rechter Teil) von Deutschland mit den europäischen

OECD-Referenzgruppen verglichen. Auch hier zeigt sich eine Vernachlässigung öffentlicher Investitionsausgaben im internationalen Vergleich.

Abbildung 15: Anteil der investiven Ausgaben am BIP in Deutschland und in ausgewählten OECD-Ländern, 1995-2016, in Prozent



Berechnungen und Darstellungen des ifo Instituts. Quellen: OECD (2018a, 2018b, 2018c).

Den höchsten Anteil der Investitionsausgaben relativ zum BIP weist die Gruppe der skandinavischen Staaten mit Werten zwischen knapp unter 3,5 Prozent (2000) und 4,4 Prozent (2016) aus. Seit der Jahrtausendwende zeichnet sich ein deutlich steigender Trend in diesen Staaten ab, was angesichts eines ebenfalls steigenden BIPs und ungefähr konstanter Staatsausgaben insgesamt von einer besonderen Anstrengung zeugt. Ähnlich interessant sind auch die Entwicklungen in den anderen beiden Ländergruppen: Sowohl die Benelux-Ländergruppe wie auch Österreich und die Schweiz weisen eine um fast 50 Prozent höhere Investitionsquote gemessen am BIP aus als Deutschland. Gerade für die letztere, deutschsprachige Referenzgruppe ist dieser Wert erstaunlich, da die Staatsquote in den beiden Ländern deutlich geringer ist als die deutsche.

Das Bild einer unterdurchschnittlichen Investitionstätigkeit der öffentlichen Hand in der Bundesrepublik ergibt sich auch, wenn man den rechten Teil von Abbildung 15 bezüglich der Staatsausgaben für Forschung und Entwicklung betrachtet. Ausgehend von einem insgesamt geringeren Anteil dieser Kategorie an der Bruttowertschöpfung sind die entsprechenden investiven Ausgaben um etwa 50 Prozent (Skandinavien) bis zu dem Doppelten (Österreich und Schweiz) höher als in Deutschland. Auch im europäischen OECD-Kontext zeichnet sich somit ab, dass andere Staaten zu einer höheren öffentlichen Investitionsquote gemessen am BIP bereit sind als die deutsche Politik.

5. Zusammenfassung

Die Budgetzusammensetzung zählt zu den markantesten Kennziffern politischer Prioritätensetzung. Welcher Anteil des Budgets bspw. für Soziales oder öffentliche Sicherheit ausgegeben wird, ist dabei Ausfluss politischer Entscheidungen, aber auch wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Rahmenbedingungen. Die vorliegende Studie hat untersucht, wie sich die Budgetzusammensetzung in Deutschland im Zeitablauf entwickelt hat. Dabei wurden Bund, Länder und Gemeinden separat betrachtet; auch wurde ein besonderes Augenmerk auf die Investitionen gelegt. Aufgrund der Einflüsse verschiedener Rahmenbedingungen auf die Budgetzusammensetzung wurde die Entwicklung in der Bundesrepublik zudem mit jener in anderen OECD-Staaten verglichen.

Zur Einordnung der Budgetzusammensetzung ist es wichtig, auch die Entwicklung der Ausgaben am BIP zu betrachten. Auf Ebene des Bundes zeigt sich, dass der Anteil der gesamten Ausgaben am BIP einen deutlichen Abwärtstrend aufweist. Im betrachteten Zeitraum (1992-2016) zeigt sich im Jahr 1993 das Maximum mit einem Wert von 13,4 Prozent. Der darauffolgende Abwärtstrend wurde lediglich durch den Einbruch des BIP infolge der Finanzkrise 2009 noch einmal spürbar unterbrochen. Doch im Zuge der einsetzenden wirtschaftlichen Erholung sank der Anteil der Bundesausgaben am BIP wieder. Am aktuellen Rand (2016) liegt der Wert bei 10,1 Prozent. Auch auf Länderebene zeigt sich ein deutlicher Abwärtstrend beim Anteil der gesamten Ausgaben am BIP. Lag der Wert 1993 noch bei 13,6 Prozent, so sank er bis zum aktuellen Rand (2011) auf 10,9 Prozent. Nur während der Finanzkrise wurde der Abwärtstrend zeitweise unterbrochen. Auf Gemeindeebene zeigt sich ebenfalls ein Abwärtstrend beim Anteil der gesamten Ausgaben am BIP. Sie sanken von 8,4 Prozent im Jahr 1992 auf 7,1 Prozent am aktuellen Rand (2015), wobei in den letzten Jahren ein Aufwärtstrend erkennbar ist.

Die Budgetzusammensetzung des Bundes wurde mithilfe des Anteils einzelner Ausgabenkategorien an den Gesamtausgaben des Bundes untersucht. Der bedeutendste Ausgabenposten des Bundes ist die soziale Sicherung. In den frühen 1990er Jahren machten die Ausgaben des Bundes für soziale Sicherung lediglich etwa ein Drittel der Gesamtausgaben des Bundes aus. Bis zum Ende der rot-grünen Regierung 2005 wurde bereits die Hälfte der Bundesausgaben für Soziales aufgewendet. Vor allem steigende Bundesanteile zur Finanzierung der Rentenversicherung sind ursächlich, aber auch Leistungen des Bundes an die Krankenkassen für versicherungsfremde Leistungen sowie arbeitsmarktbedingte Ausgaben. Seit 2005 hält sich der Anteil der Bundesausgaben für Soziales recht konstant um 50 Prozent. Die Entwicklung ist jedoch im Lichte des abnehmenden Anteils der Gesamtausgaben des Bundes am BIP zu sehen. Der Bund wendet folglich seit 2010 einen sinkenden Anteil des BIP für die soziale Sicherung auf.

Die Finanzwirtschaft ist ebenfalls eine bedeutende Ausgabenkategorie des Bundes. Hier ist ein deutlicher und stetiger Abwärtstrend zu verzeichnen. In den frühen 1990er Jahren lag der Anteil der Finanzwirtschaft an den Gesamtausgaben des Bundes noch bei knapp 30 Prozent, am aktuellen Rand hingegen nur noch bei etwas mehr als 10 Prozent. Ursächlich für diese Entwicklung ist auch der Rückgang des Schuldendienstes. Machte der Schuldendienst 1992 noch 10,4 Prozentpunkte der Ausgaben des Bundes für Finanzwirtschaft aus, sind es am aktuellen Rand nur noch 5,5 Prozentpunkte. Der Rückgang dieses Postens sollte allerdings auch vor dem Hintergrund des gegenwärtig niedrigen Zinsniveaus gesehen werden.

Die Kategorie der allgemeinen Dienste fasst verschiedene Bundesausgaben zusammen, wie politische Führung, zentrale Verwaltung, auswärtige Angelegenheiten, aber auch Verteidigung sowie öffentliche Sicherheit und Ordnung. Der Anteil der allgemeinen Dienste an den Gesamtausgaben des Bundes lag über weite Teile des Beobachtungszeitraums (1992-2016) bei knapp 20 Prozent. Erst ab 2012 stieg der Wert über die 20-Prozent-Schwelle und lag 2016 bei 22,7 Prozent. Der bedeutendste Posten sind die Verteidigungsausgaben. Ihr Wert liegt seit den frühen 1990er Jahren weitgehend konstant bei rund 10 Prozentpunkten der Ausgaben des Bundes für allgemeine Dienste. Einen deutlichen Aufwärtstrend kann man beim Ausgabenanteil für öffentliche Sicherheit und Ordnung feststellen. Von den frühen 1990er Jahren bis zum aktuellen Rand stieg ihr Anteil von 0,6 Prozentpunkten der Ausgaben für allgemeine Dienste auf 1,6 Prozentpunkte.

Die weiteren Ausgabenkategorien sind von geringerer finanzieller Bedeutung. Die Bundesausgaben für Bildung und Forschung bspw. haben sich über weite Teile der 1990er und 2000er Jahre im Bereich von etwa 4 bis 5 Prozent der Bundesausgaben bewegt. Seit Beginn der 2010er Jahre ist ein deutlicher Anstieg zu verzeichnen. Im Jahr 2013 überschritt der Wert erstmals die Sechs-Prozent-Schwelle, mit steigender Tendenz.

Die bedeutendste Ausgabenkategorie der Länder ist die Finanzwirtschaft. Ihr Anteil stieg von 1992 bis 2011 von 25,6 auf 30,7 Prozent. Von ähnlicher Bedeutung ist die Ausgabenkategorie Bildung und Kultur. Auch hier zeigt sich ein leichter Aufwärtstrend von 27,3 Prozent der Länderausgaben im Jahr 1992 auf 29,3 Prozent im Jahr 2011, getrieben vor allem durch Schulausgaben. In der Kategorie allgemeine Dienste sind die Ausgaben für öffentliche Sicherheit und Ordnung am bedeutendsten. Ihr Anteil am Ausgabenanteil der allgemeinen Dienste stieg im Zeitverlauf von 4,4 auf 5,0 Prozentpunkte an. Der Anteil der Kategorie soziale Sicherung an den Gesamtausgaben der Länder ist langfristig weitgehend konstant. Der wichtigste Bereich der sozialen Sicherung ist die Familien- und Sozialhilfe, gefolgt von der Jugendhilfe. Die Ausgabenkategorie Wohnungswesen (u.a. inkl. Städtebau) zeigt einen deutlichen Abwärtstrend. Zu Beginn des Beobachtungszeitraums (1992) wendeten die Länder noch 4,0 Prozent ihrer Ausgaben für diese Kategorie auf. Der Anteil sank im Zeitverlauf auf nur noch 1,4 Prozent am aktuellen Rand.

Die wichtigste Ausgabenkategorie der Gemeinden ist der Bereich Soziales und Jugend. Ihr Anteil an den Gemeindeausgaben stieg im Zeitverlauf deutlich von 27,2 auf 41,6 Prozent. Der Anteil der Jugendhilfe (inkl. Einrichtungen) an den Gesamtausgaben der Gemeinden hat sich in dieser Zeit auf 16,5 Prozent verdoppelt. Spürbar reduziert hat sich der Gemeindeausgabenanteil für die Gestaltung der Umwelt, welcher von 35,2 auf 20,4 Prozent zurückging. Dabei gingen die Ausgabenanteile für Straßen, Abwasser- und Abfallbeseitigung merklich zurück. Der Ausgabenanteil der Gemeinden für den Bereich zentrale Verwaltung stieg von 13,2 auf 19,3 Prozent. Im Bereich Schule und Kultur sank der Ausgabenanteil von rund 13 auf 11,1 Prozent.

Bei der Beschreibung der Investitionen von Bund, Ländern und Gemeinden kann zwischen Brutto- und Nettoinvestitionen unterschieden werden. Die Nettoinvestitionen wären zwar der geeignete Maßstab zur Beurteilung der Investitionstätigkeit, sie sind aufgrund von Schwierigkeiten bei der Bestimmung der Abschreibungen jedoch nur eingeschränkt interpretierbar. Auf der Ebene von Bund und Ländern zeigt sich keine große Dynamik. Die Bruttoinvestitionen als

Anteil am BIP sind im Zeitverlauf nahezu konstant, ebenso die Nettoinvestitionen, welche am aktuellen Rand mit etwa 0,1 bis 0,2 Prozent am BIP zumindest leicht positiv sind. Während sich beim Bund immerhin ein minimaler Aufwärtstrend bei den Nettoinvestitionen zeigt, weist der Trend bei den Ländern eher nach unten. Anders stellt sich die Lage bei den Gemeinden dar. Hier konnten Anfang der 1990er Jahre noch spürbar positive Nettoinvestitionen beobachtet werden. Bis Mitte der 2000er Jahre sanken Brutto- und Nettoinvestitionen jedoch deutlich, sodass seit den frühen 2000er Jahren die Nettoinvestitionen im negativen Bereich liegen. Am aktuellen Rand (2017) liegen sie bei -0,2 Prozent des BIP.

Die Budgetzusammensetzung eines Landes ist stets auch im Kontext der wirtschaftlichen, sozialen und politischen Rahmenbedingungen weltweit zu sehen. Daher kommt einem internationalen Vergleich im Hinblick auf die Zusammensetzung des öffentlichen Budgets eine nicht zu vernachlässigende Bedeutung zu. Um die Entwicklungen in Deutschland auch in einen internationalen Kontext einordnen zu können, wurde ein Vergleich mit 17 OECD-Staaten insgesamt sowie mit ausgewählten europäischen Referenzgruppen durchgeführt.

Im Hinblick auf die Entwicklung der gesamten Staatsausgaben am BIP über die Zeit zeigt sich in Deutschland und im Durchschnitt der betrachteten OECD-Ländergruppen ein ähnlicher Verlauf. Allerdings zeigt der Vergleich auch einen deutlichen Niveauunterschied beim Anteil der Staatsausgaben am BIP. Während der Durchschnitt der untersuchten OECD-Staaten im Jahr 2016 höhere Werte als Deutschland aufweist, zeigt die Betrachtung der ausgewählten Referenzgruppen ein differenzierteres Bild. So weisen die skandinavischen Länder im Vergleich zu Deutschland ein deutlich höheres Niveau an öffentlichen Ausgaben relativ zum BIP aus. Die deutschsprachigen Länder Österreich und Schweiz stehen dagegen im Durchschnitt stets unter den relativen Ausgaben Deutschlands. Die Benelux-Staaten bewegen sich zumeist auf einem ähnlichen relativen Ausgabenniveau wie Deutschland.

Bei einer Betrachtung der Budgetzusammensetzung im internationalen Kontext zeigt sich, dass Deutschland im Vergleich zu den betrachteten Vergleichsgruppen einen höheren Anteil seines Gesamtbudgets für konsumtive Ausgaben wie soziale Sicherung und Gesundheitswesen aufwendet. Dies geht zu Lasten von längerfristig orientierten und investiven Ausgaben wie Bildung oder wirtschaftliche Angelegenheiten (inkl. Infrastruktur), wo der Budgetanteil unter dem der Vergleichsgruppen liegt. Der bedeutendste Ausgabenposten im Staatsbudget von

Deutschland ist die soziale Sicherung mit einem Anteil von über 43 Prozent an den Gesamtausgaben am aktuellen Rand. Deutschland weist damit im Vergleich zum OECD-Durchschnitt von 39 Prozent in 2016 einen substantiell höheren Anteil seiner Ausgaben für diese Kategorie aus. Auch im Vergleich zu den drei europäischen Referenzgruppen Skandinavien, den Benelux-Staaten sowie Österreich und Schweiz verwendet Deutschland einen teilweise deutlich höheren Anteil des Staatsbudgets für soziale Aufgaben – insbesondere auch als die für ihren starken Sozialstaat bekannten skandinavischen Länder. Für den Bildungsbereich liegt der Ausgabenanteil am Gesamtbudget im OECD-Durchschnitt am aktuellen Rand hingegen etwa 2 Prozentpunkte über dem öffentlichen Ausgabenanteil für das Bildungswesen in Deutschland. Die Ausgaben Deutschlands sind etwa ein Fünftel kleiner als in den Benelux- und skandinavischen Ländern und etwa ein Viertel geringer als in Österreich und der Schweiz. Auch für den Ausgabenbereich Verteidigung wendet Deutschland mit 2,3 Prozent im Vergleich zum OECD-Durchschnitt von 2,8 Prozent einen substantiell geringeren Teil seines Etats auf, liegt am aktuellen Rand jedoch auf dem Niveau der skandinavischen Länder und oberhalb der beiden anderen Referenzgruppen der Benelux-Staaten sowie Österreich und Schweiz. Beim Budgetanteil für wirtschaftliche Angelegenheiten inklusive Infrastruktur bewegt sich Deutschland in etwa auf demselben Niveau wie die skandinavische Referenzgruppe. Allerdings weisen die Benelux-Staaten sowie Österreich und Schweiz einen um ca. 50 Prozent höheren Anteil am Staatsetat für diese Ausgabenoberkategorie aus.

Beim internationalen Vergleich der staatlichen Investitionsausgaben fällt auf, dass Deutschland – relativ zu seiner Wirtschaftskraft – deutlich weniger fiskalische Mittel investiert als der OECD-Durchschnitt. Zwischen 1996 und 2016 sank der Anteil der Bruttoinvestitionen relativ zum BIP in Deutschland von etwa 2,5 auf 2,1 Prozent. Um den OECD-Durchschnitt zu erreichen, müsste der deutsche Staat seine Investitionsausgaben um mindestens 40 Prozent erhöhen. Betrachtet man lediglich die Ausgaben für Forschung und Entwicklung betrüge die notwendige Steigerung in Deutschland gar 70 Prozent. Auch im Vergleich mit ausgewählten OECD-Ländern ist Deutschland Schlusslicht hinsichtlich der Investitionstätigkeit. Den höchsten Anteil der Investitionsausgaben relativ zum BIP weist die Gruppe der skandinavischen Staaten mit Werten zwischen knapp 3,5 Prozent (2000) und 4,4 Prozent (2016) aus. Sowohl die Benelux-Ländergruppe wie auch Österreich und die Schweiz weisen eine um fast 50 Prozent höhere Investitionsquote gemessen am BIP aus als Deutschland. Ein ähnliches Bild ergibt sich für die Investitionsausgaben in Forschung und Entwicklung, die in Skandinavien um etwa 50

Prozent und in Österreich bzw. der Schweiz etwa bis zu dem Doppelten höher sind als in Deutschland.

Als Fazit lässt sich ein kontrastreiches Bild der deutschen Budgetzusammensetzung festhalten. Auffallend sind die hohen Sozialausgaben Deutschlands, welche bis Mitte der 2000er Jahre einen deutlich steigenden Anteil an den Gesamtausgaben aufwiesen. Reformpolitiken und in den letzten Jahren auch die robuste wirtschaftliche Entwicklung haben eine weitere Steigerung des Sozialausgabenanteils jedoch verhindern können. Darüber hinaus ist Deutschland stärker als die meisten anderen Länder vom demografischen Wandel betroffen. Ein höheres Niveau insbesondere an Renten- und Gesundheitsleistungen als in anderen Ländern scheint daher schwer abzuwenden. Ebenfalls fällt Deutschland im Bereich der Investitionstätigkeit auf. Sowohl im Vergleich mit der OECD insgesamt als auch im Vergleich zu anderen höchstentwickelten Ländern Europas liegt Deutschland hier weit hinten. Ähnliches gilt für das Bildungswesen, auch wenn bei Bund und Ländern ein Aufwärtstrend erkennbar ist. Internationale Vereinbarungen zu Verteidigungs- und Entwicklungsausgaben hat Deutschland nicht erfüllt – dies gilt jedoch auch für viele andere Länder. Bemerkenswert ist, dass sowohl auf Bundesebene, als auch auf Ebene von Ländern und Gemeinden eine sinkende Staatsquote verzeichnet werden kann. Der bloße Vergleich von Ausgabenquoten kann selbstverständlich keinen Handlungsbedarf begründen, doch sollte die Politik die Trends im Zeitablauf zur Kenntnis nehmen und prüfen, ob Handlungsbedarf besteht.

Prüfen sollte die Politik ebenfalls, die Budgetzusammensetzung so zu ändern, dass in Zukunft mehr Mittel für öffentliche Güter und Investitionen aufgewendet werden. Der Finanzierungsspielraum für Mehrausgaben in diesen Bereichen könnte durch eine Verringerung des Transfervolumens geschaffen werden. Auf Steuererhöhungen oder Neuverschuldung braucht nicht zurückgegriffen werden.

Literaturverzeichnis

Abberger, K. und W. Nierhaus (2015): Vorratsinvestitionen im Spiegel der Statistik, ifo Schnelldienst 68(15), S. 33–37.

Afonso, A. und J. Alegre (2011): Economic growth and budgetary components: A panel assessment for the EU, Empirical Economics 41(3), S. 703-723.

Afonso, A. und J. Jalles (2014): Fiscal composition and long-term growth, Applied Economics 46(3), S. 349-358.

Bach, S., G. Baldi, K. Bernoth, J. Blazejczak, B. Bremer, J. Diekmann, D. Edler, B. Farkas, F. Fichtner, M. Fratzscher, M. Gronig, C. Kemfert, U. Kunert, H. Link, K. Neuhoff, W.-P. Schill und C. K. Spieß (2013): Investitionen für mehr Wachstum – Eine Zukunftsagenda für Deutschland, DIW Wochenbericht 26.

Barro, R. (1990): Government spending in a simple model of endogenous growth, Journal of Political Economy 98(5), S. 103-125.

Baum, D. und S. Lin (1993): The differential effects on economic growth of government expenditures on education, welfare, and defense, Journal of Economic Development, 18(1), S. 175-185.

Bleanley, M., N. Gemmell und R. Kneller (2001): Testing the endogenous growth model: Public expenditure, taxation and growth over the long run, Canadian Journal of Economics 34(1), S. 36-57.

BMF (1992-2017): Finanzbericht. Stand und voraussichtliche Entwicklung der Finanzwirtschaft im gesamtwirtschaftlichen Zusammenhang.

BMF (2014): Entwicklung der öffentlichen Investitionen in Deutschland. Monatsbericht November.

BMF (2015a): Das System der öffentlichen Haushalte. Bundesministerium der Finanzen, Berlin.

BMF (2015b): Die Aussagekraft von Nettoinvestitionen in der wirtschaftspolitischen Diskussion. Monatsbericht Juni.

BMF (2017): Funktionenplan (mit Zuordnungshinweisen) und Allgemeinen Vorschriften „Funktionenplan“, Berlin.

BMWi (2014): Wesentliche Fakten zur „Investitionsschwäche“ in Deutschland. Monatsbericht November.

Bose, N., E. Haque und D. Osborn (2007): Public expenditure and economic growth: A disaggregated analysis for developing countries, Manchester School 75(5), S. 533-556.

Cass, D. (1965): Optimum growth in an aggregative model of capital accumulation, Review of Economic Studies 32(3), S. 233-240.

Castro, V. (2017): Functional components of public expenditure, fiscal consolidations, and economic activity, Economics & Politics 30(1), S. 124-150.

Castro, V. und R. Martins (2018): Politically driven cycles in fiscal policy: In depth analysis of the functional components of government expenditures, European Journal of Political Economy, im Erscheinen.

Colombier, C. (2011): Does the composition of public expenditure affect economic growth? Evidence from the Swiss case, Applied Economics Letters 18, S. 1583-1589.

Demary, M. und J. Niehues (2015): Die Auswirkungen von Niedrigzinsen und unkonventionellen geldpolitischen Maßnahmen auf die Vermögensverteilung, IW Policy Paper 15.

DIHK (2014): Investitionslücke schließen – Standortstärke sichern. DIHK-Analyse zur Investitionstätigkeit in Deutschland.

Expertenkommission (2015): Stärkung von Investitionen in Deutschland. Bericht der Expertenkommission im Auftrag des Bundesministers für Wirtschaft und Energie, Sigmar Gabriel.

Fölster, S. und M. Henrekson (2001): Growth effects of government expenditure and taxation in rich countries, European Economic Review 45(8), S. 1501-1520.

Galli, E. und S.P.S. Rossi (2002): Political budget cycles: The case of the Western German Länder, Public Choice 110(3/4), S. 283-303.

Gemmell, N., B. Kneller und I. Sanz (2011): The timing and persistence of fiscal policy impacts on growth: Evidence from OECD countries, The Economic Journal 121(550), S. 33-58.

Gornig, M., C. Michelsen und K. van Deuverden (2015): Kommunale Infrastruktur fährt auf Verschleiß. DIW Wochenbericht 43.

Grier, K. und G. Tullock (1989): An empirical analysis of cross-national economic growth, 1951-80, Journal of Monetary Economics 24(2), S. 259-276.

Gupta, M.S., M.E.X. Liu und M.C. Mulas-Granados (2016): Now or later? The political economy of public investment in democracies, European Journal of Political Economy 45, S. 101-145.

Lucas, R. (1988): On the mechanics of economic development, Journal of Monetary Economics 22, S. 3-42.

Mulas-Granados, C. (2003): The political and economic determinants of budgetary consolidation in Europe, European Political Economy Review, 1(1), 015-039.

OECD (2018a): National Accounts at a Glance: Government Expenditure by Function (COFOG), Paris: OECD Publishing.

OECD (2018b): National Accounts at a Glance: Gross Domestic Product (GDP), Paris: OECD Publishing.

OECD (2018c): Government at a Glance: Government Investment Spending, Paris: OECD Publishing.

Potrafke, N. (2009): Konvergenz in der deutschen Finanz- und Sozialpolitik? Hamburg/Münster: LIT.

Potrafke, N. (2011a): Does government ideology influence budget composition? Empirical evidence from OECD countries, Economics of Governance, 12(2), S. 101-134.

Potrafke, N. (2011b): Public expenditures on education and cultural affairs in the West German states: Does government ideology influence the budget composition? German Economic Review 12(1), S. 124-145.

Potrafke, N. (2018): General or central government? Empirical evidence on political cycles in budget composition using new data for OECD countries, unveröffentlichtes Manuskript.

Räth, N., A. Braakmann et al. (2014): Generalrevision der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen 2014 für den Zeitraum 1991 bis 2014. Statistisches Bundesamt, *Wirtschaft und Statistik*, September.

Rainer, H., S. Bauernschuster, N. Danzer, A. Fichtl, T. Hener, C. Holzner und J. Reinkowski (2013): Kindergeld und Kinderfreibeträge in Deutschland: Evaluierung der Auswirkungen auf familienpolitische Ziele, ifo Schnelldienst 66(9).

Ramsey, F. (1928): A mathematical theory of saving, Economic Journal 38, S. 543-559.

Reischmann, M. (2014): Staatsverschuldung in Extrahaushalten: Historischer Überblick und Implikationen für die Schuldenbremse in Deutschland, Perspektiven der Wirtschaftspolitik 15, S. 171-181.

Romer, P. (1986): Increasing returns and long-run growth, Journal of Political Economy 94(5), S. 1002-1037.

Romer, P. (1990): Endogenous technological change, Journal of Political Economy 98(5), S. 71-102.

Romero-Ávila, D. und R. Strauch (2008): Public finances and long-term growth in Europe: Evidence from a panel data analysis, European Journal of Political Economy 24, S. 172-191.

SVR – Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2014): Mehr Vertrauen in Marktprozesse – Jahresgutachten 2014/15, Wiesbaden.

Sanz, I. und Velázquez, F. J. (2003): Fiscal illusion, fiscal consolidation and government expenditure composition in the OECD: A dynamic panel data approach, Universidad Complutense, Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales.

Schmalwasser, O. und M. Schidlowski (2006): Kapitalstockrechnung in Deutschland, Statistisches Bundesamt, *Wirtschaft und Statistik,* November.

Schmalwasser, O. und N. Weber (2012): Revision der Anlagevermögensrechnung für den Zeitraum 1991 bis 2011. Statistisches Bundesamt, *Wirtschaft und Statistik*, November.

Schuknecht, L. und H. Zemanek (2018): Social dominance, CESifo Working Paper No. 6894.

Solow, R. M. (1956): A contribution to the theory of economic growth, Quarterly Journal of Economics 70(1), S. 65-94.

Statistisches Bundesamt (1992-2011): Fachserie 14 Reihe 3.1, Finanzen und Steuern. Rechnungsergebnisse der öffentlichen Haushalte.

Statistisches Bundesamt (1992-2015): Fachserie 14 Reihe 3.3.1, Finanzen und Steuern. Rechnungsergebnisse der Kernhaushalte der Gemeinden und Gemeindeverbände.

Statistisches Bundesamt (2015): Bildung und Kultur. Finanzen der Hochschulen.

Statistisches Bundesamt (2018): Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen – Arbeitsunterlage Investitionen. 4. Vierteljahr 2017.

Strobel, T. (2015): Schwache Investitionen und Tertiärisierung der Wirtschaftsstruktur in Deutschland, ifo Schnelldienst 68(01), S. 43–49.

Sturm, J.-E. (1998): Public Capital Expenditure in OECD Countries: The Causes and Impact of the Decline in Public Capital Spending, Edward Elgar Publishing, Cheltenham.

Swan, T. (1965): Economic growth and capital accumulation, Economic Record 66, S. 334-361.

Voigtländer, M. (2018): Argumente für den Verkauf kommunaler Wohnungen, IW Policy Paper 8.

Glossar

AUSGABENKATEGORIEN BUND

Oberkategorien	Unterkategorien	Beispielhafte Funktionen
Allgemeine Dienste	Politische Führung und zentrale Verwaltung	*z.B. Politische Führung (u.a. Bundespräsident, Bundesrat, Bundestag)*
	Auswärtige Angelegenheiten	*z.B. Internationale Organisationen, Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung*
	Verteidigung	*z.B. Bundeswehrverwaltung*
	Öffentliche Sicherheit und Ordnung	*z.B. Polizei, Bevölkerungs- und Katastrophenschutz*
	Rechtsschutz	*z.B. Gerichte und Staatsanwaltschaften, Justizvollzugsanstalten*
	Finanzverwaltung	*z.B. Steuer- und Zollverwaltung*
Bildung und Forschung (inkl. Wissenschaft und kulturelle Angelegenheiten)	Allgemeinbildende und berufliche Schulen	*z.B. Öffentliche Grundschulen, Öffentliche weiterführende allgemeinbildende Schulen*
	Hochschulen	*z.B. Öffentliche Hochschulen und Berufsakademien, Deutsche Forschungsgemeinschaft*
	Förderung für Schülerinnen und Schüler, Studierende, Weiterbildungsteilnehmende und dgl.	*z.B. Förderung für Schülerinnen und Schüler (u.a. BAföG), Schülerbeförderung*
	Sonstiges Bildungswesen	*z.B. Volkshochschulen, Ausbildung der Lehrkräfte*
	Wissenschaft, Forschung, Entwicklung außerhalb der Hochschulen	*z.B. Wissenschaftliche Museen*

	Kultur und Religion	*z.B. Theater, Zoologische und botanische Gärten, Denkmalschutz und Pflege*
Soziale Sicherung (inkl. Familie und Jugend sowie Arbeitsmarktpolitik)	Verwaltung für soziale Angelegenheiten	*z.B. Verwaltungskostenerstattung SGB II*
	Leistungen an Sozialversicherung (offiziell: *Sozialversicherung einschl. Arbeitslosenversicherung*)	*z.B. Allgemeine Rentenversicherung (nur Bundesträger), Unfallversicherung, Krankenversicherung*
	Familien- und Sozialhilfe (offiziell: *Familien- und Sozialhilfe, Wohlfahrtspflege u. ä.*)	*z.B. Kindergeld, Kinderzuschlag, Wohngeld*
	Soziale Leistungen für Folgen von Krieg und politischen Ereignissen	*z.B. Kriegsopferversorgung und -fürsorge und gleichartige Leistungen*
	Arbeitsmarktpolitik	*z.B. Arbeitslosengeld II nach dem SGB II, Leistungen für Unterkunft und Heizung nach dem SGB II*
	Kinder- und Jugendhilfe nach dem SGB VIII	*z.B. Jugendarbeit und Jugendverbandsarbeit, Jugendsozialhilfe*
	Kindertagesbetreuung nach dem SGB VIII	*Dies umfasst z.B. Tagespflege durch Tagesmütter/Tagesväter*
	Soziale Leistungen nach dem SGB XII und dem Asylbewerberleistungsgesetz	*z.B. Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung nach dem SGB XII, Hilfe zur Pflege nach dem SGB XII*
	Sonstige soziale Angelegenheiten	*Dies umfasst z.B. Schuldnerberatung, Hilfsmaßnahmen bei Naturkatastrophen*
Umwelt und Erholung (inkl. Gesundheit und Sport)	Gesundheitswesen	*z.B. Krankenhäuser und Heilstätten, Arbeitsschutz*
	Sport und Erholung	*z.B. Park- und Gartenanlagen, Sport*
	Umwelt- und Naturschutz	*z.B. Maßnahmen des Umwelt- und Naturschutzes*

	Reaktorsicherheit und Strahlenschutz	*z.B. Maßnahmen der Reaktorsicherheit und des Strahlenschutzes*
Wohnungswesen (inkl. Städtebau, Raumordnung und kommunale Gemeinschaftsdienste)	Wohnungswesen, Wohnungsbauprämie	*z.B. Förderung des Wohnungsbaues*
	Geoinformation, Raumordnung und Landesplanung, Städtebauförderung	*z.B. Geoinformation (u.a. Kataster- und Vermessungsverwaltung)*
	Kommunale Gemeinschaftsdienste	*Dies umfasst z.B. die staatliche Förderung kommunaler Einrichtungen sowie eigene Einrichtungen der Stadtstaaten, soweit nicht anderen Bereichen zugeordnet*
Ernährung und Landwirtschaft (inkl. Forsten)	Verwaltung für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten	*z.B. Forst-, Jagd- und Fischereiverwaltung*
	Landwirtschaft und Ernährung	*z.B. Landwirtschaftliche Produktion, Tiergesundheit und Ernährung*
	Forstwirtschaft und Jagd, Fischerei	*z.B. Forstwirtschaft und Jagd (u.a. Forstbetriebe)*
Energie- und Wasserwirtschaft (inkl. Gewerbe und Dienstleistungen)	Verwaltung für Energie- und Wasserwirtschaft, Gewerbe und Dienstleistungen	*Dies umfasst z.B. Bergverwaltung, Bundeskartellamt*
	Wasserwirtschaft, Hochwasser- und Küstenschutz	*z.B. Talsperren, Hochwasserrückhaltebecken*
	Bergbau, verarbeitendes Gewerbe und Baugewerbe	*z.B. Verarbeitende Industrie, Handwerk und Kleingewerbe*
	Energie- und Wasserversorgung, Entsorgung	*z.B. Kernenergie, Erneuerbare Energieformen, Straßenreinigung*
	Handel und Tourismus	*z.B. Handel (u.a. Mittelstandsförderung zur Leistungssteigerung im Handel)*
	Geld- und Versicherungswesen	*z.B. Banken und Kreditinstitute*

	Sonstiges im Bereich Gewerbe und Dienstleistungen	*Dies umfasst z.B. Förderung des Normenwesens und der Güterkennzeichnung*
	Regionale Fördermaßnahmen	*z.B. Betriebliche Investitionen, Verbesserung der Infrastruktur*
Verkehrs- und Nachrichtenwesen	Verwaltung des Verkehrs- und Nachrichtenwesens	*z.B. Verwaltung für Straßen- und Brückenbau, Verwaltung für Wasserstraßen und Häfen*
	Straßen	*z.B. Bundesautobahnen, Straßenbeleuchtung*
	Wasserstraßen und Häfen, Förderung der Schifffahrt	*z.B. Wasserstraßen und Häfen (u.a. Bundesanstalt für Gewässerkunde)*
	Eisenbahnen und öffentlicher Personennahverkehr	*z.B. Öffentlicher Personennahverkehr (u.a. Finanzhilfen nach dem Regionalisierungsgesetz)*
	Luftfahrt	*Dies umfasst z.B. Flugsicherung*
	Nachrichtenwesen	*z.B. Post und Telekomunikation, Rundfunk und Fernsehen*
	Sonstiges Verkehrswesen	*Dies umfasst Maßnahmen zur allgemeinen Förderung des Verkehrs, z.B. Transrapid*
Finanzwirtschaft	Grund- und Kapitalvermögen, Sondervermögen	*z.B. Kapitalvermögen (u.a. Zinseinnahmen aus Darlehensgewährung)*
	Steuern und Finanzzuweisungen	
	Schuldendienst (offiziell: *Schulden*)	*Dies umfasst Ausgaben und Einnahmen im Zusammenhang mit der Schuldenaufnahme*
	Rücklagen	*Dies umfasst z.B. allgemeine Rücklagen, Fonds, Stöcke, Spezielle Rücklagen*

	Beihilfen, Unterstützungen u. ä.	
	Sonstiges	
	Abwicklung der Vorjahre	*Dies umfasst die Abdeckung von Fehlbeträgen aus Vorjahren sowie die Übertragung von Überschüssen*
	Globalposten	*Dies umfasst z.B. globale Mehrausgaben/-einnahmen sowie globale Minderausgaben/-einnahmen*

Eigene Darstellung des ifo Instituts. Quelle: BMF (2017).

AUSGABENKATEGORIEN LÄNDER

Oberkategorien	Unterkategorien	Funktionen
Allgemeine Dienste*	Politische Führung und zentrale Verwaltung	*Politische Führung, Innere Verwaltung, Hochbauverwaltung*
	Auswärtige Angelegenheiten	*Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung*
	Öffentliche Sicherheit und Ordnung	*Polizei*
	Rechtsschutz	*Ordentliche Gerichte und Staatsanwaltschaften, Justizvollzugsanstalten*
	Finanzverwaltung (ab 2002)	
Bildung und Kultur (inkl. Wissenschaft und Forschung)*	Schulen (offiziell: *Allgemeinbildende und berufliche Schulen*)	*Allgemeinbildende Schulen, Berufliche Schulen*
	Hochschulen	
	Förderung für Schülerinnen und Schüler, Studierende, Weiterbildungsteilnehmende und dgl.	
	Sonstiges Bildungswesen	
	Wissenschaft, Forschung, Entwicklung außerhalb der Hochschulen	
	Kultur, kirchliche Angelegenheiten	*Theater und Musikpflege*
Soziale Sicherung (inkl. soziale Kriegsfolgeaufgaben und Wiedergutmachung)	Verwaltung für soziale Angelegenheiten	
	Sozialversicherung einschl. Arbeitslosenversicherung	

	Familien- und Sozialhilfe (offiziell: *Familien- und Sozialhilfe, Wohlfahrtspflege u. ä.*) Soziale Leistungen für Folgen von Krieg und politischen Ereignissen Jugendhilfe einschließlich Einrichtungen	*Leistungen nach dem SGB XII und dem Asylbewerberleistungsgesetz* *Tageseinrichtungen für Kinder*
Umwelt und Erholung (inkl. Gesundheit und Sport)	Gesundheitswesen Sport und Erholung Umwelt- und Naturschutz, Reaktorsicherheit, Strahlenschutz	*Krankenhäuser und Heilstätten* *Umwelt- und Naturschutz*
Wohnungswesen (inkl. Städtebau, Raumordnung und kommunale Gemeinschaftsdienste)	Wohnungswesen Raumordnung, Landesplanung, Vermessungswesen Städtebauförderung Kommunale Gemeinschaftsdienste	*Straßenbeleuchtung, Abwasserbeseitigung, Abfallbeseitigung, Straßenreinigung*
Ernährung und Landwirtschaft (inkl. Forsten)		
Energie- und Wasserwirtschaft (inkl. Gewerbe und Dienstleistungen)	Energie- und Wasserwirtschaft, Kulturbau Bergbau, verarbeitendes Gewerbe und Baugewerbe Regionale Förderungsmaßnahmen	
Verkehrs- und Nachrichtenwesen	Straßen (offiziell: *Straßen einschl. Verwaltung*)	*Bundesautobahnen, Bundes- und Landesstraßen, Kreisstraßen, Gemeindestraßen*

	Wasserstraßen und Häfen, Förderung der Schifffahrt Eisenbahnen und öffentlicher Personennahverkehr	
Finanzwirtschaft*	Allgemeines Grund- und Kapitalvermögen, Sondervermögen Allgemeine Finanzwirtschaft - Steuern und allgemeine Finanzzuweisungen - Schuldendienst (offiziell: *Schulden*) - Versorgung - Beihilfe und Unterstützungen	*Allgemeines Grundvermögen*

* *Diese Oberkategorien wurden durch Summieren der entsprechenden Unterkategorien selbst gebildet. Die Tabelle weist jene Unterkategorien und Funktionen aus, für die Datenangaben in den verwendeten Quellen vorhanden sind. Eigene Darstellung des ifo Instituts. Quelle: Statistisches Bundesamt (1992-2011).*

AUSGABENKATEGORIEN GEMEINDEN

1992-2010	Allgemeine Verwaltung	Öffentliche Sicherheit und Ordnung	Schulen	Wissenschaft, Forschung, Kulturpflege	Soziale Sicherung	Gesundheit, Sport, Erholung	Bau- und Wohnungswesen, Verkehr	Öffentliche Einrichtungen, Wirtschaftsförderung	Wirtschaftliche Unternehmen, allgemeines Grund- und Sondervermögen	Allgemeine Finanzwirtschaft
2011-2015	Zentrale Verwaltung		Schule und Kultur		Soziales und Jugend	Gesundheit und Sport	Gestaltung der Umwelt			Zentrale Finanzleistungen

Eigene Darstellung des ifo Instituts. Quelle: Statistisches Bundesamt (1992-2015).

Zentrale Verwaltung	**Schule und Kultur**	**Soziales und Jugend**	**Gesundheit und Sport**	**Gestaltung der Umwelt**	**Zentrale Finanzleistungen**
Innere Verwaltung - *Verwaltungssteuerung und -service* Sicherheit und Ordnung - *Statistik und Wahlen* - *Ordnungsangelegenheiten* - *Brandschutz* - *Rettungsdienst* - *Katastrophenschutz*	Schulträgeraufgaben - *Grund- und Hauptschulen* - *Übrige allgemeinbildende Schulen* - *Berufliche Schulen* - *Schülerbeförderung* - *Sonstige schulische Aufgaben* Kultur und Wissenschaft - *Wissenschaft und Forschung* - *Theater, Musikpflege, Musikschulen* - *Volksbildung* - *Sonstige Kultur und Wissenschaft*	Soziale Hilfen - *Grundversorgung und Hilfe nach dem SGB XII* - *Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem SGB II* - *Hilfen für Asylbewerber* - *Soziale Einrichtungen* - *Leistungen nach dem Bundesversorgungsgesetz* - *Förderung von Trägern der Wohlfahrtspflege* - *Sonstige soziale Hilfen und Leistungen* Kinder-, Jugend- und Familienhilfe - *Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen und in Tagespflege* - *Tageseinrichtungen für Kinder* - *Jugendhilfe* - *Einrichtungen der Jugendhilfe* - *Sonstige Einrichtungen der Kinder-, Jugend und Familienhilfe*	Gesundheitsdienste - *Krankenhäuser* - *Gesundheitseinrichtungen* - *Maßnahmen der Gesundheitspflege* - *Sonstiges* Sportförderung - *Förderung des Sports* - *Sportstätten und Bäder*	Räumliche Planung und Entwicklung - *Räumliche Planungs- und Entwicklungsmaßnahmen* Bauen und Wohnen - *Bau- und Grundstücksordnung* - *Wohnbauförderung* - *Denkmalschutz und -pflege* Ver- und Entsorgung - *Abwasserbeseitigung* - *Abfallwirtschaft* - *Sonstige Ver- und Entsorgung* Verkehrsflächen und -anlagen, ÖPNV - *Gemeindestraßen, Kreisstraßen* - *Bundes- und Landesstraßen* - *Straßenreinigung* - *Parkeinrichtungen* - *Sonstiger Personen- und Güterverkehr, ÖPNV* Natur- und Landschaftspflege - *Öffentliches Grün, öffentliche Gewässer* - *Friedhofs- und Bestattungswesen* - *Natur- und Landschaftspflege* - *Land- und Forstwirtschaft* Umweltschutz - *Umweltschutzmaßnahmen* Wirtschaft und Tourismus - *Wirtschaftsförderung* - *Tourismus* - *Sonstiges*	Allgemeine Finanzwirtschaft - *Steuern, allgemeine Zuweisungen, allgemeine Umlagen* - *Abwicklung der Vorjahre* - *Sonstiges*

Eigene Darstellung des ifo Instituts. Quelle: Statistisches Bundesamt (1992-2015).

J

AUSGABENKATEGORIEN OECD

Oberkategorien	Unterkategorien
Allgemeine öffentliche Verwaltung	Ausführende und gesetzgebende Organe, finanzielle, fiskalpolitische und auswärtige Angelegenheiten
	Wirtschaftshilfe für das Ausland
	Allgemeine Dienste
	Grundlagenforschung
	Forschung und Entwicklung im Bereich „Allgemeine öffentliche Verwaltung“
	Sonstiges im Bereich „Allgemeine öffentliche Verwaltung”
	Zinszahlungen
	Übertragungen allgemeiner Gültigkeit zwischen verschiedenen Ebenen des Staates
Verteidigung	Militär
	Zivilschutz
	Militärhilfe für das Ausland
	Forschung und Entwicklung im Bereich „Verteidigung“
	Sonstiges im Bereich „Verteidigung“
Öffentliche Sicherheit und Ordnung	Polizeidienste
	Brandschutzdienste
	Gerichtshöfe
	Gefängnisse bzw. Strafanstalten
	Forschung und Entwicklung im Bereich „Öffentliche Sicherheit und Ordnung“
	Sonstiges im Bereich „Öffentliche Sicherheit und Ordnung“

Wirtschaftliche Angelegenheiten	Allgemeine wirtschaftliche und kommerzielle Angelegenheiten sowie Angelegenheiten der Arbeit Land- und Forstwirtschaft, Fischfang und Jagdwesen Brennstoff und Energie Bergbau, produzierendes Gewerbe und Bauwesen Verkehrswesen inkl. Straßenbau Kommunikationswesen Andere Industrien Forschung und Entwicklung im Bereich „Wirtschaftliche Angelegenheiten“ Sonstiges im Bereich „Wirtschaftliche Angelegenheiten“
Umweltschutz	Abfallwirtschaft Abwassermanagement Maßnahmen gegen Verschmutzung Schutz der Artenvielfalt und der Landschaft Forschung und Entwicklung im Bereich „Umweltschutz“ Sonstiges im Bereich „Umweltschutz“
Wohnungswesen	Siedlungsbau Kommunalentwicklung Wasserversorgung Straßenbeleuchtung Forschung und Entwicklung im Bereich „Wohnungswesen“ Sonstiges im Bereich „Wohnungswesen“

Gesundheitswesen	Medizinische Produkte und Geräte Ambulante Dienste Krankenhausdienstleistungen Gesundheitsdienst Forschung und Entwicklung im Bereich „Gesundheitswesen“ Sonstiges im Bereich „Gesundheitswesen“
Sport, Kultur und Religion	Erholung und Sport Kulturelle Dienste Rundfunkdienste und Verlagswesen Religiöse und andere Gemeinschaftsdienste Forschung und Entwicklung im Bereich „Sport, Kultur und Religion“ Sonstiges im Bereich „Sport, Kultur und Religion“
Bildungswesen	Vorschul- und Grundschuldbildung Sekundarschulbildung (Mittelstufe, Oberstufe) Post-sekundäre, nicht tertiäre Ausbildung (Abendgymnasien, Kollegs und Fachoberschulen) Tertiäre Ausbildung (Hochschulen) Nicht-definierbare Bildung Subventionen und Förderungen für Bildung Forschung und Entwicklung im Bereich „Bildungswesen“ Sonstiges im Bereich „Bildungswesen“
Soziale Sicherung	Krankheit und Behinderung

	Alter Hinterbliebenenrente Familie und Kinder Arbeitslosigkeit Sozialwohnungen Soziale Ausgrenzung Forschung und Entwicklung im Bereich „Soziale Sicherung“ Sonstiges im Bereich „Soziale Sicherung“

Eigene Darstellung des ifo Instituts. Quelle: OECD (2018a).

	OECD-Durchschnitt, allgemein	**Skandinavien**	**OECD-Durchschnitt für „Forschung und Entwicklung“**
Zeitraum	1996-2016	1996-2016	2001-2016
Länder	Belgien, Dänemark, Finnland, Frankreich, Griechenland, Großbritannien, Irland, Italien, Luxemburg, Niederlande, Norwegen, Österreich, Portugal, Spanien, Schweden, Schweiz, Vereinigte Staaten	Dänemark, Finnland, Norwegen, Schweden	Siehe „OECD-Durchschnitt, allgemein“ ohne Vereinigte Staaten

Eigene Darstellung des ifo Instituts. Quelle: OECD (2018a, 2018b, 2018c).

N