

Bardt, Hubertus et al.

Article

Haushaltspolitik im Zeichen der »Zeitenwende« – auf was müssen wir zugunsten der Verteidigung verzichten?

ifo Schnelldienst

Provided in Cooperation with:

Ifo Institute – Leibniz Institute for Economic Research at the University of Munich

Suggested Citation: Bardt, Hubertus et al. (2023) : Haushaltspolitik im Zeichen der »Zeitenwende« – auf was müssen wir zugunsten der Verteidigung verzichten?, ifo Schnelldienst, ISSN 0018-974X, ifo Institut - Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München, München, Vol. 76, Iss. 07, pp. 01-31

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/279720>

Standard-Nutzungsbedingungen:

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

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

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

Terms of use:

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

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

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

Haushaltspolitik im Zeichen der »Zeitenwende« – auf was müssen wir zugunsten der Verteidigung verzichten?

Als Reaktion auf den Beginn des Ukraine-Krieges rief Bundeskanzler Olaf Scholz eine sicherheitspolitische »Zeitenwende« aus. Neben der Bereitstellung des Sondervermögens in Höhe von 100 Mrd. Euro soll das Verteidigungsbudget jährlich mindestens auf 2 % des Bruttoinlandsprodukts aufgestockt werden. Werden die Verteidigungsausgaben aber anhaltend höher bleiben, so wird dies merkliche Auswirkungen auf den deutschen Staatshaushalt haben. Kann der hohe und wachsende Finanzbedarf durch laufende Einnahmen des Staates gedeckt und die Schuldenbremse eingehalten werden? Können die notwendigen Finanzmittel durch konsequente Konsolidierung der Ausgaben generiert werden?

Hubertus Bardt

Verteidigungshaushalt: Das ignorierte Ausgabenproblem

Die Gewährleistung der äußeren Sicherheit ist eine der fundamentalen staatlichen Aufgaben. Die damit verbundenen nicht unerheblichen ökonomischen Fragestellungen reichen von der effizienten Bereitstellung dieser Leistung über die Finanzierung bis hin zu Bedeutung und Entwicklung der zuliefernden Industriebranchen und den davon ausgehenden Innovationswirkungen. Dennoch haben diese Fragen vielfach wenig Beachtung gefunden. Auch in der öffentlichen Diskussion sind Verteidigungsthemen in Deutschland eher als lästiges Übel, denn als Notwendigkeit diskutiert worden. Äußere Sicherheit war gegeben, der Kalte Krieg überwunden. Von linken Parteien kam die Forderung nach Auflösung der NATO oder gar Abschaffung der Bundeswehr. Der russische Überfall auf die Ukraine hat die äußere Sicherheit deutlich stärker in die öffentliche Diskussion gebracht. Damit ist auch die Aufmerksamkeit für die notwendigen Ausrüstungen und Ausgaben der Bundeswehr gestiegen.

FINANZIELLE FRIEDENSDIVIDENDE

Nach dem Ende des Kalten Kriegs sah sich die Bundeswehr mit neuen Aufgaben konfrontiert. Die ausrüstungs- und personalintensive Landesverteidigung schien weitgehend überflüssig zu sein, stattdessen galt es, sich auf punktuelle internationale Einsätze vorzubereiten. Damit verbunden waren veränderte

Anforderungen an Personal und Ausrüstung. Die Zahl der Soldaten wurde drastisch reduziert. In den 1980er Jahren gehörten noch knapp unter 500 000 Soldaten zur Bundeswehr, 1993 waren es knapp unter 400 000, 2002 unter 300 000 und seit 2012 unter 200 000 (Deutscher Bundestag 2023, S. 146 f.). Auch die Rückführung der Zahl der Wehrpflichtigen bis hin zur Aussetzung der Wehrpflicht 2011 hat dazu beigetragen. Gleichzeitig wurde die Ausrüstung – Waffen, Munition, Gebäude – systematisch verringert.

Analog zur Verkleinerung der Bundeswehr wurden auch die öffentlichen Ausgaben für Verteidigung zurückgefahren. Kürzungen im Verteidigungshaushalt waren politisch leicht durchsetzbar. Auch die Aussetzung der Wehrpflicht wurde nicht zuletzt mit weiteren Einsparversprechen verbunden. Lag der Anteil der Verteidigungsausgaben an den Staatsausgaben 1991 noch bei 4,3%, sank er bis 1995 auf unter 3% und schwankt seitdem rund um 2,6 bzw. 2,7% (SIPRI 2023). Auch in absoluten Größen kam es zu spürbaren Kürzungen von 31,6 Mrd. Euro 1991 auf 24,4 Mrd. im Tiefpunkt 2005.

Der international etablierte Maßstab sind die Ausgaben gemes-



Prof. Dr. Hubertus Bardt

ist Geschäftsführer und Leiter »Wissenschaft« am Institut der deutschen Wirtschaft, Köln, und Honorarprofessor an der Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf.

sen am Bruttoinlandsprodukt. Spätestens seit dem NATO-Gipfel von Wales 2014 ist für alle Partner der Allianz das Ziel maßgeblich, 2% des Bruttoinlandsprodukts für Verteidigungsausgaben aufzuwenden (Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestags 2017). Diese Festlegung kann natürlich kritisiert werden, weil sie nicht an den qualitativen Fähigkeiten der Beiträge zur gemeinsamen Verteidigung ansetzt. Aber auch wenn der vereinbarte Anteil von 2% des Bruttoinlandsprodukts für Verteidigungsausgaben natürlich ein politischer Wert ist, korrespondiert er doch mit den Fähigkeiten, die im Rahmen der kollektiven Verteidigung des westlichen Bündnisses bereitgestellt werden müssen. Angemessener als eine Top-Down-Definition einer Quote und damit eines Ausgabenziels wäre eine klare Fähigkeitsdefinition, die dann zu entsprechenden Kosten führt. Ein Ausgabenziel kann auch durch Ineffizienzen erreicht werden – Kostensteigerungen allein lösen aber kein Problem. Bei einem Fähigkeiten- oder Aufgabenziel wäre der effiziente Mitteleinsatz, also die Erfüllung der Aufgaben mit möglichst geringen Ausgaben, stärker im politischen Prozess verankert. Die immer wieder kritisierten Ausstattungsmängel gerade der Bundeswehr sind jedoch keine plausible Basis für ein mögliches Argument, die notwendigen Aufgaben könnten auch günstiger erfüllt werden. Auf den Wert von 2% des BIP kam Deutschland zuletzt 1991. Im Tiefpunkt 2005 lag der Wert mit knapp unter 1,1% gerade mal halb so hoch. Auch in den 2010er Jahren schwankte der Anteil der Verteidigungsausgaben zwischen 1,2 und 1,3% der Wirtschaftsleistung. Hätte Deutschland seit der Wiedervereinigung 2% des jeweiligen BIP für Verteidigung aufgebracht, wären Mehrausgaben von insgesamt gut 640 Mrd. Euro notwendig gewesen. Gemessen an den durchschnittlichen Ausgaben der 1980er Jahre bemessen sich die Einsparungen auf 410 Mrd. Euro. Damit hat sich eine fiskalische Friedensdividende von rund einer halben Billion Euro aufsummiert (Aktualisierung auf Basis von Bardt 2021; Röhl et al. 2022).

ZEITENWENDE

Trotz des Commitments zu dem NATO-Ziel und trotz des Drucks verschiedener US-Administrationen haben die Pläne der Bundesregierung nie auch nur annähernd ausgereicht, um das vereinbarte NATO-Ziel zu erreichen (Bardt 2018). Mit der Regierungserklärung zur Zeitenwende, mit der Bundeskanzler Scholz auf den russischen Überfall auf die Ukraine reagiert, wurden zwei Versprechen hinsichtlich der Finanzierung der Bundeswehr abgegeben: »Wir werden [...] ein Sondervermögen Bundeswehr einrichten [...]. Der Bundeshaushalt 2022 wird dieses Sondervermögen einmalig mit 100 Mrd. Euro ausstatten. [...] Wir werden von nun an Jahr für Jahr mehr als 2% des Bruttoinlandsprodukts in unsere Verteidigung investieren.« (Bundesregierung 2022). Damit war sowohl das Sondervermögen von einmalig 100 Mrd. Euro angekündigt als auch die

jährliche Zielerreichung des NATO-Ziels. Beide Ankündigungen sind gemeinsam zu sehen, so fließen Ausgaben aus dem Sondervermögen in die Berechnung der Verteidigungsausgaben ein und helfen somit, das 2%-Ziel zu erreichen.

Die Ankündigungen der Regierungserklärung zur Zeitenwende erfüllt damit sowohl das materielle Ziel, die Bundeswehr mit den notwendigen Fähigkeiten und Ausrüstungen auszustatten, die für die Erfüllung ihrer Aufgaben im Rahmen der NATO notwendig sind, als auch das politische Ziel, die zugesagten 2% an Verteidigungsausgaben zu erreichen. Das Sondervermögen dient dabei vor allem der Schließung von bestehenden Ausstattungslücken und soll gleichzeitig die Erwartung der Industrie in eine verlässliche und dauerhaft erhöhte Nachfrage nach Rüstungsgütern stabilisieren. Zudem hat das Sondervermögen zwei politische Funktionen: Mit Hilfe dieser Konstruktion wurde eine Diskussion um die Grenzen der Schuldenbremse vermieden, da die bei einer Finanzierung aus dem regulären Haushalt notwendig gewesen wäre. Zudem konnte die notwendige Prioritätensetzung innerhalb des Haushalts vertagt werden, da die Ausgaben aus dem Sondervermögen zur Erfüllung des NATO-Ziels angerechnet werden und die verbleibende Lücke, die aus dem laufenden Haushalt zu decken ist, damit verkleinert wird.

Während das Sondervermögen mit konkreten Entscheidungen unterlegt ist und gültige Finanzierungszusagen ermöglicht, bewegt sich die zweite Zusage des Bundeskanzlers aus der »Zeitenwende-Regierungserklärung« auf Ebene der Ankündigungen. Das »von nun an Jahr für Jahr« zu erreichende NATO-konforme Budget in Höhe von 2% des Bruttoinlandsprodukts muss durch dauerhafte Mittelbereitstellung über den Bundeshaushalt geschehen. Die Ausgaben aus dem Sondervermögen reduzieren diesen Bedarf auf Zeit, aber zumindest auf mittlere Sicht sind auch im originären Verteidigungshaushalt entsprechende Vorkehrungen zu treffen. Im Haushalt 2023 und der bisherigen mittelfristigen Finanzplanung ist dies noch nicht abgesichert.

WEITER UNZUREICHENDE MITTELAUSSTATTUNG

Der Haushaltsentwurf für das Bundesministerium der Verteidigung (Einzelplan 14) beläuft sich 2024 auf 51,8 Mrd. Euro und ist auch in der mittelfristigen Finanzplanung auf diesem nominell gleichen Niveau fixiert (vgl. Abb. 1). Hinzu kommen weitere Ausgabenposten außerhalb des Einzelplans 14, die den Verteidigungsausgaben nach NATO-Definition zugerechnet werden. Dies ist notwendig, um die unterschiedliche Zurechnung der Ausgabenposten zu verschiedenen Ministerien in den einzelnen NATO-Ländern zu berücksichtigen. In Deutschland lag der Anteil dieser zusätzlichen Posten zwischen 8 und 12% des Einzelplans 14. Nimmt man den Durchschnitt der letzten fünf Jahre in Höhe von 10,3% als Basis, erhöhen sich die deutschen Verteidigungsausgaben aktuell und in der mit-

telfristigen Finanzplanung um weitere 5,3 Mrd. Euro auf nominal bis 2027 praktisch konstante 57,3 Mrd. Euro. Real bedeutet das angesichts der aktuell höheren Inflation einen deutlichen Rückgang unter das ohnehin schon unzureichende Niveau. Aber auch bei Erreichen des Inflationsziels der Europäischen Zentralbank von rund 2% bedeutet eine nominell stabile Planung einen realen Rückgang, der in der Planung der Bundesregierung nicht berücksichtigt wird. Da auch das nominale Bruttoinlandsprodukt weiter ansteigt, geht die Quote der Anteile der Verteidigungsausgaben aus dem regulären Bundeshaushalt von gut 1,3% 2024 auf knapp 1,2% 2027 zurück.

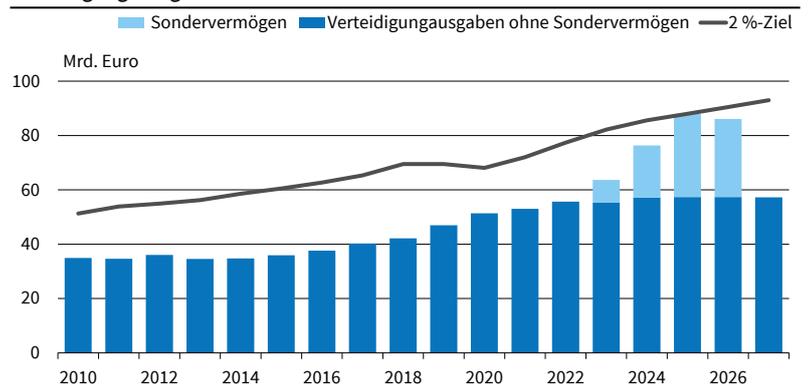
Aus dem Sondervermögen werden 2023 8,4 Mrd. ausgegeben, die ebenfalls den Verteidigungsausgaben zuzurechnen sind. Für 2024 sind 19,2 Mrd. eingeplant. Damit steigt die deutsche NATO-Quote auf annähernd 1,8% an. Damit fehlen 2024 immer noch 9,3 Mrd. Euro, 2023 waren es sogar 18,5 Mrd. Unter der Annahme, dass das Sondervermögen genutzt wird, um das 2%-Ziel zumindest im Folgejahr trotz der gleichbleibenden regulären Verteidigungsausgaben zu erreichen, müssten 2025 30,6 Mrd. aus dieser Quelle fließen. Da aus dem Sondervermögen die damit einhergehenden Zinszahlungen zu finanzieren sind, die auf 13 Mrd. Euro geschätzt werden, blieben für 2026 weitere 28,8 Mrd. Euro. Ab 2027 stünden dann keine Mittel mehr aus dem Sondervermögen zur Verfügung. Aus dem regulären Haushalt wäre damit eine Lücke zum 2%-Ziel von 4,3 Mrd. 2026 und 35,7 Mrd. 2027 zu schließen (vgl. Abb. 2). Schon heute ist Deutschland für rund ein Drittel der kumulierten Lücke aller NATO-Staaten außer den USA verantwortlich (Dorn et al. 2023). Im Jahr 2027 läge die Lücke auf einem neuen Rekordlevel. Ohne eine Erhöhung der regulären Budgetansätze würde die NATO-Quote in Deutschland wieder auf knapp 1,2% fallen.

Die zeitliche Ausgabenstruktur des Sondervermögens ist variabel und hängt von den Fortschritten der Beschaffungsprozesse ab. Eine zeitliche Streckung würde die Lücke in späteren Jahren zwar verringern, aber dafür schon in früheren Zeiträumen dazu führen, dass das Commitment »Jahr vor Jahr« das 2%-Ziel zu erreichen, nicht eingehalten wird. Am mittelfristigen zusätzlichen Finanzierungsbedarf von fast 40 Mrd. Euro pro Jahr ändert dies nichts.

BESCHAFFUNGSPROZESSE IN DER KRITIK

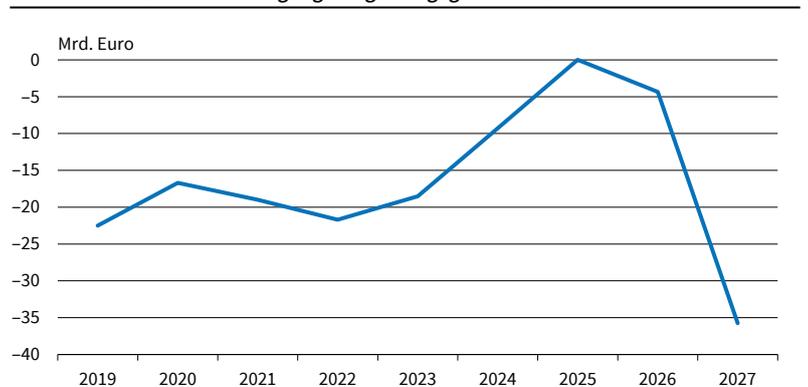
Neben dem reinen Budget stehen aber auch die Beschaffungsprozesse in der Kritik. Die finanziellen Mittel für die Ausrüstung müssen nicht nur bereitgestellt, sondern auch ausgegeben werden. Von den zwischen 2011 und 2021 eingeplanten militärischen Beschaffungen in Höhe von 134,8 Mrd. Euro sind im gleichen Zeitraum nur 126,9 Mrd. Euro verausgabt worden (vgl. Abb. 3). Geplante Beschaffungen im Umfang von 7,9 Mrd. Euro sind damit unterblieben, im Schnitt liegt die Umsetzungslücke bei 6%.

Abb. 1
Verteidigungsausgaben in Deutschland und das NATO-Ziel



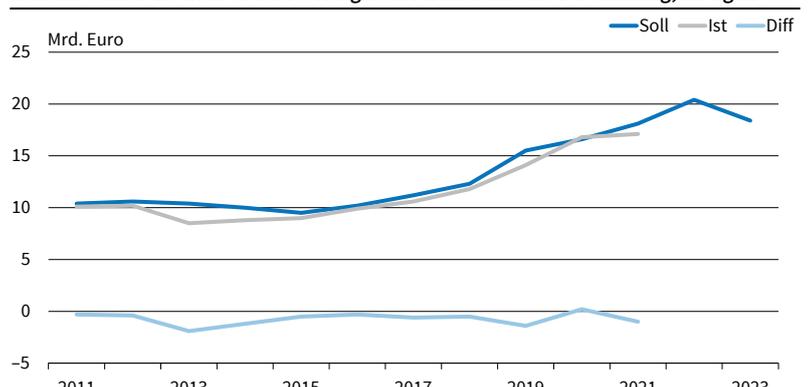
Quelle: Bundeshaushalt; Institut der deutschen Wirtschaft. © ifo Institut

Abb. 2
Lücke der deutschen Verteidigungsausgaben gegenüber dem NATO-Ziel



Quelle: Bundeshaushalt; Institut der deutschen Wirtschaft. © ifo Institut

Abb. 3
Haushaltsansätze und realisierte Ausgaben für militärische Beschaffung, Anlagen etc.



Quelle: Bundeshaushalte; Institut der deutschen Wirtschaft. © ifo Institut

Das Verteidigungsbudget bedarf einer nachhaltigen Umsetzung der ausgerufenen Zeitenwende sowohl in der Budgetplanung als auch den Prozessen zu Umsetzung der Haushalte, insbesondere in der militärischen Beschaffung. Die dauerhafte Lücke von fast 40 Mrd. Euro pro Jahr an regulären Verteidigungsausgaben, die spätestens nach Ende des Sondervermögens auftritt, ist in der bisherigen Haushaltsplanung unberücksichtigt und stellt ein wesentliches, aber planbares Ausgabenrisiko für den Bundeshaushalt dar.

REFERENZEN

Bardt, H. (2018), »Verteidigungsausgaben in der (wirtschafts-)politischen Diskussion«, *IW-Policy Paper* Nr. 12, Köln, verfügbar unter: https://www.iwkoeln.de/fileadmin/user_upload/Studien/policy_papers/PDF/2018/IW-Policy-Paper_2018_12_Verteidigungsausgaben.pdf.

Bardt, H. (2021), »Verteidigungsausgaben in Deutschland. Hohe Friedensdividende und niedrige NATO-Quote«, *IW-Trends* 48(1), 41–59.

Bundesregierung (2022), »Reden zur Zeitenwende«, Bundeskanzler Olaf Scholz, Berlin, verfügbar unter: Reden zur Zeitenwende ([bundesregierung.de](https://www.bundesregierung.de)).

Deutscher Bundestag (2023), *Unterrichtung durch die Wehrbeauftragte, Jahresbericht 2022*, Drucksache 20/5700, Berlin, verfügbar unter: Jahresbericht 2022 der Wehrbeauftragten ([bundestag.de](https://www.bundestag.de)).

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

Röhl, K.-H., H. Bardt und B. Engels (2022), »Zeitenwende für die Verteidigungswirtschaft? Sicherheitspolitik und Verteidigungsfähigkeit nach der russischen Invasion der Ukraine«, *IW-Policy Paper* Nr. 4, Berlin/Köln, verfügbar unter: Zeitenwende für die Verteidigungswirtschaft? ([iwkoeln.de](https://www.iwkoeln.de)).

SIPRI – Stockholm International Peace Research Institute (2023), »SIPRI Military Expenditure Database«, verfügbar unter: <https://www.sipri.org/databases/milex>.

Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestags (2017), »Kurzinformation – Zur Entstehungsgeschichte und rechtlichen Bindungswirkung Zwei-Prozent-Zielvorgabe der NATO für den Anteil der nationalen Verteidigungsausgaben am jeweiligen Bruttoinlandsprodukt«, Berlin, verfügbar unter: <https://www.bundestag.de/blob/505886/e86b5eccc480c0415bff0d131f99789f/wd-2-034-17-pdf-data.pdf>.

Désirée I. Christofzik

Die Zeitenwende im Bundeshaushalt steht noch aus

Über Jahrzehnte hinweg hat Deutschland vergleichsweise wenig für Verteidigung ausgegeben. Als Reaktion auf den russischen Überfall auf die Ukraine wurde ein Sondervermögen eingerichtet, das mit einer eigenen Kreditermächtigung in Höhe von 100 Mrd. Euro ausgestattet wurde. Mit den Mitteln sollen Fähigkeitslücken geschlossen und insbesondere komplexe überjährige Maßnahmen umgesetzt werden. Notwendige politische Abwägungen und Restrukturierungen im Bundeshaushalt konnten so zunächst verschoben werden. Wenn die Verteidigungsausgaben aber anhaltend höher bleiben sollen, muss das mittelfristig im Kernhaushalt abgebildet werden. Eine Modellrechnung zeigt in diesem Beitrag, dass die Mehrbedarfe dann in eine Zeit fallen, in der von unterschiedlichen Seiten der Druck auf den Bundeshaushalt wächst.

BLICK ZURÜCK: GERINGE VERTEIDIGUNGS-AUSGABEN UND DEFIZITE IM RÜSTUNGS-MANAGEMENT



Prof. Dr. Désirée I. Christofzik

ist Professorin für Finanzwissenschaft an der Deutschen Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer.

Deutschland ist vom 2%-Ziel der NATO-Mitgliedstaaten weit entfernt. Statt die angestrebten 2% des Bruttoinlandsprodukts (BIP) für Verteidigung aufzuwenden, wurden im Durchschnitt der Jahre 2010 bis 2020 lediglich 1,2% des BIP für Verteidigung ausgegeben (SIPRI 2023). Das gilt ebenso für andere Mitgliedstaaten. Im Jahr 2023 dürften nur elf von

30 NATO-Mitgliedern das 2%-Ziel erreichen (Dorn et al. 2023).

Neben der quantitativen Zielerreichung traten schon längere Zeit qualitative Mängel hervor. Die Bundesregierung (2016) attestierte der Bundeswehr in ihrem Weißbuch beispielsweise bereits im Jahr 2016 Defizite beim Beschaffungsmanagement. Die resultierenden Ausrüstungs- und Fähigkeitsdefizite der Bundeswehr treten angesichts der veränderten Lage nun deutlicher zu Tage.

ERSTE REAKTION: DAS SONDERVERMÖGEN BUNDESWEHR

Um einige Defizite anzugehen, wurde bereits im Juli 2022 das Sondervermögen Bundeswehr eingerichtet. Dadurch können 100 Mrd. Euro an Krediten aufgenommen werden, ohne dass diese auf die Obergrenze der Schuldenbremse angerechnet werden. Die Mittel sollen zur Stärkung der Bündnis- und Verteidigungsfähigkeit verwendet werden, um Fähigkeitslücken der Bundeswehr zu schließen. Insbesondere sollen komplexe überjährige Ausrüstungsvorhaben durch das Sondervermögen abgedeckt werden. Die Mittel sind zweckgebunden. Gleichzeitig wurde eine Ausnahme von der zeitlichen Bindung gewährt. Letztlich soll die Konstruktion auch die Planungssicherheit erhöhen.

Zugleich werden zunächst Abwägungen und Restrukturierungen im Bundeshaushalt vermieden. Der Bund hat sich stattdessen eine zusätzliche Kreditermächtigung verschafft, so dass die Haushaltsspielräume in naher Zukunft nicht sichtbar eingeschränkt werden.

GEPLANT IST NOCH NICHT UMGESETZT

Bis zum 31. Mai 2023 wurden gemäß des Schuldenberichts der Finanzagentur rund 1,1 Mrd. Euro an Krediten für das Sondervermögen Bundeswehr aufgenommen. Das zeigt, dass bislang kaum Zahlungen geleistet wurden. Dass zum Start des Sondervermögens relativ wenige Mittel abfließen, ist allerdings nicht verwunderlich. Genutzt werden sollen die Mittel schließlich für bedeutende Ausrüstungsvorhaben, insbesondere für komplexe überjährige Vorhaben. Die Ausgaben werden erst bei Fälligkeit als solche sichtbar, also wenn beispielsweise eine Lieferung erfolgt und die Rechnung beglichen wird. Bei militärischen Beschaffungen liegt jedoch oftmals eine erhebliche Zeitspanne zwischen Auftragsvergabe und Fälligkeit der Zahlung.

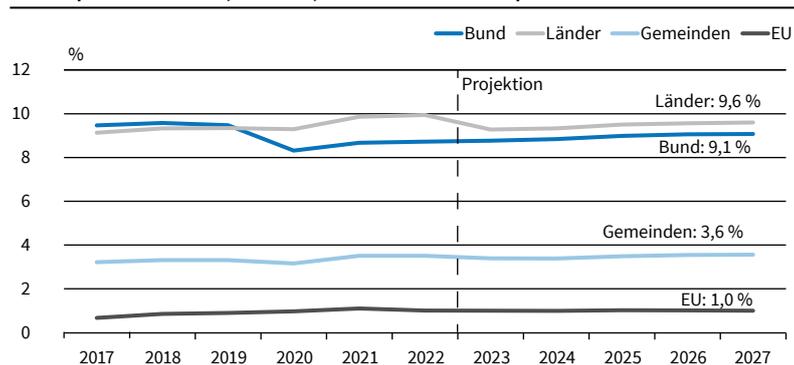
Aussagekräftiger ist daher das Volumen an Verpflichtungsermächtigungen. Diese geben an, in welchem Umfang in einem Jahr Verpflichtungen eingegangen werden dürfen, die dann in Folgejahren zu Zahlungen führen. Im Wirtschaftsplan sind für das Haushaltsjahr 2023 insgesamt 8,1 Mrd. Euro an Ausgaben für militärische Beschaffungen veranschlagt. Deutlich relevanter ist aber, dass bis zu 64,9 Mrd. Euro zur Vergabe von Aufträgen zur Verfügung stehen. Angesichts der Preissteigerungen und der höheren Zinsen, die ebenfalls durch die 100 Mrd. Euro abgedeckt werden müssen, bleibt abzuwarten, welche realen Ausrüstungszuwächse letztlich realisiert werden können.

DIE MITTELFRISTIGEN AUSSICHTEN: EINE MODELLRECHNUNG

Die Bundesregierung hat sich jedoch in ihrer ersten Nationalen Sicherheitsstrategie dafür ausgesprochen auch über die Zeit des Sondervermögens hinaus – zumindest im mehrjährigen Durchschnitt – den Beitrag von 2% des BIP zu den NATO-Fähigkeitszielen zu erbringen (Bundesregierung 2023). Diese Daueraufgabe müsste dann entsprechend im Bundeshaushalt eingeplant werden. Eine einfache Modellrechnung für die Jahre 2026 und 2028 verdeutlicht, dass mittelfristig der Druck auf den Bundeshaushalt aber von unterschiedlichen Seiten stark zunimmt. Durch die zusätzlichen Ausgabenbedarfe für Verteidigung müssten bei gegebenen Einnahmen und ohne Reformen, beispielsweise der gesetzlichen Rentenversicherung, andere Ausgabenquoten erheblich zurückgefahren werden.

Die Modellrechnung geht von der derzeitigen Rechtslage aus. Für den Kernhaushalt gilt, dass sich die laufenden Einnahmen und die laufenden Ausgaben eines Jahres entsprechen müssen. Der Haushaltsspielraum ergibt sich dann annahmegemäß aus den Einnahmen des Bundes, die ihm zum aktuellen Rechtsstand und bei den derzeitigen gesamtwirtschaftlichen Aussichten zur Verfügung stehen. Zu den Einnahmen zählen insbesondere die Steuereinnahmen und die maximal zulässige Nettokreditaufnahme. Hinzu kom-

Abb. 1

Steuerquoten von Bund, Ländern, Gemeinden und Europäischer Union^a

^a Steueraufkommen in Relation zum Bruttoinlandsprodukt.

Quelle: Arbeitskreis »Steuerschätzungen«; Statistisches Bundesamt; Berechnungen der Autorin.

© ifo Institut

men weitere Einnahmen wie etwa Verwaltungseinnahmen oder Gewinne aus Unternehmen und Beteiligungen. Für diese drei Kategorien wurden jeweils eigene Annahmen auf Basis der aktuellen Steuerschätzungen, der rechtlichen Bestimmungen und des Finanzplanes des Bundes getroffen.

HAUSHALTSSPIELRAUM DURCH GERINGEREN STEUERANTEIL VERRINGERT

Das Steueraufkommen hat der Arbeitskreis »Steuerschätzungen« im Mai 2023 bis zum Jahr 2027 projiziert (vgl. Abb. 1). Die Steuerquote des Bundes nimmt zwar über den Projektionszeitraum zu, allerdings bleibt sie durchgehend unter dem Niveau des Jahres 2019. Die Länder erhalten seither einen größeren Anteil an den Steuereinnahmen als der Bund. Das liegt daran, dass die Aufteilung des Umsatzsteueraufkommens erheblich verändert wurde. Des Weiteren tragen unter anderem die gestiegenen Regionalisierungsmittel für den Schienenpersonennahverkehr und die teilweise Abschaffung des Solidaritätszuschlags dazu bei (Christofzik 2023).

Für die Modellrechnung wurde die Steuerquote des Bundes berechnet und für die Jahre nach 2027 konstant gehalten. Unter den geltenden rechtlichen und gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen kann der Bund dann rund 9,1% des BIP an Steueraufkommen erwarten.

Die Nettokreditaufnahme des Bundes wird durch die Schuldenbremse beschränkt. Bei geschlossener Produktionslücke sind maximal 0,35% des BIP an Nettokreditaufnahme erlaubt.¹ Diese erweitern folglich den Haushaltsspielraum des Bundes auf etwa 9,45% des BIP.

Schließlich treten weitere Einnahmen wie etwa Verwaltungseinnahmen oder Gewinne aus Unternehmen und Beteiligungen hinzu. Im derzeit vorliegenden Finanzplan des Bundes für die Jahre 2022 bis 2026 wer-

¹ Vereinfachend wird das BIP des laufenden Jahres zugrunde gelegt. Für die Berechnung der zulässigen Nettokreditaufnahme wird eigentlich das nominale BIP des der Haushaltsaufstellung vorangegangenen Jahres verwendet.

den diese sonstigen Einnahmen im Jahr 2026 auf etwa 0,47 % des BIP geschätzt. Diese Quote wird für die Folgejahre konstant gehalten.

Damit stünden dem Bund in den Jahren 2026 und 2028 im Status quo jeweils etwa 9,9% des BIP an Einnahmen zur Verfügung. Im Jahr 2019 waren es noch 10,3%.² Schon von der Einnahmenseite her zeigt sich demnach der verringerte Haushaltsspielraum.

NICHT NUR DIE VERTEIDIGUNGS-AUSGABEN STEIGEN ABSEHBAR

Welchen Ausgaben sieht sich der Bund in Zukunft gegenüber? Hierfür werden einzelne Ausgabenkategorien separat betrachtet: der Aufgabenbereich Soziale Sicherung, die Zinsausgaben, die Verteidigungsausgaben und alle übrigen Ausgaben. Hinzu kommen die absehbaren Tilgungsbeträge für die Krisenkredite. Es wird wie folgt vorgegangen:

- Für die Ausgaben im Aufgabenbereich Soziale Sicherung und die Zinsausgaben wurden die Schätzungen aus dem Finanzplan des Bundes 2022–2026 zugrunde gelegt und in Relation zum BIP gesetzt. Für diese Posten wurde vereinfachend angenommen, dass diese Quoten nach dem Jahr 2026 konstant bleiben. Der Aufgabenbereich Soziale Sicherung wurde nochmals untergliedert: einerseits in die besonders von der demografischen Entwicklung abhängigen Rentenversicherungsleistungen sowie die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung und andererseits in die anderen Ausgaben.
- Für die Verteidigungsausgaben wurde für das Jahr 2019 die etwas breitere NATO-Definition verwendet und für die Modellrechnung unterstellt, dass künftig das 2%-Ziel genau eingehalten und aus dem Kernhaushalt finanziert wird.
- Zudem wurde berücksichtigt, dass ab dem Jahr 2028 die ersten Tilgungsbeträge für die Krisenkredite der Jahre 2020–2022 geleistet werden dürften.

² Als Referenzjahr wird das Jahr 2019 herangezogen, da krisenbedingte Effekte in den Jahren danach den Vergleich erschweren.

- Damit ergeben sich die übrigen Ausgaben als Restgröße.

Abbildung 2 stellt das Ergebnis der Modellrechnung für die Jahre 2026 und 2028 den Ist-Ergebnissen aus dem Jahr 2019 gegenüber. Das Jahr 2028 wurde herangezogen, da ab dann jährliche Tilgungsbeträge vorgesehen sind, die den restlichen Spielraum nochmals verringern. Es zeigt sich, dass zum einen der Spielraum des Bundes insgesamt zurückgeht, weil die Einnahmen in Relation zum BIP absinken. Zum anderen steigen einige Ausgabenanteile bei konstanter Rechtslage absehbar.

Zwar ist der Anstieg der Zinsausgaben aktuell durch die Verbuchung von Agien und Disagien überzeichnet. Allerdings dürften die Zinsen wohl erstmal nicht mehr auf derart niedrige Stände sinken wie etwa im Jahr 2019. Die höheren Zinsen treffen dann auf eine höhere Verschuldung. In der Modellrechnung steigt der Anteil der Zinsausgaben um 0,3 Prozentpunkte (PP).

Zudem legen bestimmte Ausgaben des Bundes im Zuge des demografischen Wandels stärker zu als das BIP. Besonders deutlich wird das an den Bundeszuschüssen an die Gesetzliche Rentenversicherung und an der Grundsicherung (+0,2 PP). Die sonstigen Ausgaben im Bereich Soziale Sicherung kompensieren in dem betrachteten Zeitraum noch für diesen Anstieg (-0,2 PP). Dabei ist diese Modellrechnung aber eher als untere Grenze für die stark von der Demografie abhängigen Aufgabenbereiche zu sehen. Ohne Rechtsänderungen steigt insbesondere der Bundeszuschuss an die Gesetzliche Rentenversicherung in Relation zum BIP eher weiter an (Läpple und Werdning 2022).

Im Jahr 2028 dürften die Tilgungen für die Krisenkredite einsetzen (+0,3 PP). Ab dem Jahr 2031 sind darüber hinaus Tilgungsbeiträge für das Sondervermögen Bundeswehr vorgesehen, die hier noch nicht berücksichtigt wurden.

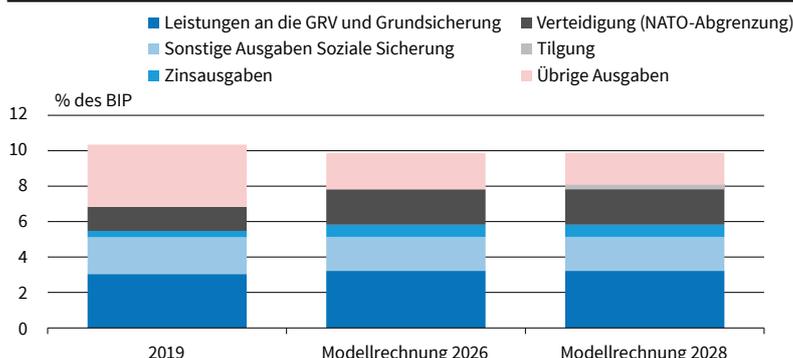
Die Verteidigungsausgaben müssten im Vergleich zu 2019 um 0,6 PP steigen, um das 2%-Ziel zu erreichen.

Nimmt man all diese Posten als gesetzt an, müssten die übrigen Ausgabenquoten um 1,5 PP (2026) beziehungsweise 1,7 PP (2028) sinken. Dabei ist diese Restgröße keinesfalls so zu verstehen, dass alle hierunter subsumierten Ausgaben einfach anzupassen wären. Teils gehören hierzu Ausgaben, deren Leistung vertraglich vereinbart oder durch andere Verpflichtungen festgelegt ist. Es verbergen sich hier zudem Posten, die ebenfalls tendenziell ansteigen, etwa die Versorgungsausgaben. Es erscheint also kaum als ein realistisches Szenario, ausschließlich hier anzusetzen.

FAZIT: DIE ZEITENWENDE GIBT ES NICHT FÜR LAU

Vielmehr verdeutlicht diese absehbare Entwicklung einen beachtlichen Reformbedarf. Geht man von

Abb. 2
Modellrechnung zu den Ausgaben des Bundes



Quelle: Finanzpläne der Bundesregierung; NATO; Arbeitskreis »Steuerschätzungen«; Berechnungen der Autorin.

den derzeitigen Rahmenbedingungen aus, müssten bestimmte Ausgaben in Relation zum BIP deutlich heruntergefahren werden oder aber die Einnahmen des Bundes erhöht werden. Die scheinbar mühelose Einrichtung des Sondervermögens Bundeswehr sollte nicht darüber hinwegtäuschen, dass mittelfristig Lösungen im Kernhaushalt gefunden werden müssen. Sie haben zugleich sicherlich Begehrlichkeiten auch in anderen Politikbereichen geweckt. Jedoch sind auch ausgelagerte Schulden nicht für lau und keine Dauerlösung.

Dirk Meyer

Zeitenwende auch für Haushalt und Beschaffungswesen?

Die am 27. Februar 2022 von Bundeskanzler Olaf Scholz in einer Regierungserklärung beschworene Zeitenwende hat einen so nicht vorhergesehenen großen Wendekreis genommen. Neben haushaltsrechtlichen (gesetzlich fixierte Ausgaben, Haushaltsbremse, Vergaberecht) und praktischen Gründen (politischer Widerstand gegen Steuererhöhungen und mögliche Haushaltsumschichtungen) dürften die mit höheren Ausgaben für Verteidigung einhergehenden Verzichtskosten die Ursache sein. »Kanonen statt Butter« hieß es bereits zu anderen Aufrüstungszeiten 1936, worauf Bertolt Brecht aus seinem dänischen Exil dichtete »Sonst aber wäre zu sagen, dass / Kanonen auf den leeren Magen / Nicht jedes Volkes Sache sind« (zitiert nach Schanetzky 2015, S. 9). Gemäß Olaf Scholz »werden [wir] von nun an Jahr für Jahr mehr als 2% des Bruttoinlandsprodukts in unsere Verteidigung investieren« (Scholz 2022). Die Kanonen sind entschieden, doch was ist die Butter?

Der hier unternommene Versuch, eine Antwort zu finden, geht u.a. von folgenden, an dieser Stelle nicht diskutierten Prämissen bzw. offenen Fragestellungen aus: Kann die militärische Friedenssicherung unter Umständen effektiver/effizienter durch Maßnahmen der zivilen Friedenssicherung ersetzt werden?¹ War die Friedensdividende tatsächlich zu hoch angesetzt? Wäre der Ukraine-Krieg zu verhindern gewesen, indem der Westen russischen Sicherheitsinteressen mehr Beachtung gewährt hätte (Verzicht auf einen NATO-Beitritt der Ukraine; Rückzug der Militärpräsenz der USA aus der Ukraine) (vgl. hierzu Varwick 2023)? Und wird eine Eskalation der Kriegereignisse zu vermeiden sein, die weitere, erhebliche militärische

¹ Vgl. Grözing (2021), der auf die öffentliche Entwicklungszusammenarbeit und das militärisch gescheiterte Beispiel Afghanistan und Mali verweist.

REFERENZEN

Bundesregierung (2016), *Weißbuch zur Sicherheitspolitik und zur Zukunft der Bundeswehr*, Juni, Berlin.

Bundesregierung (2023), *Integrierte Sicherheit für Deutschland – Nationale Sicherheitsstrategie. Wehrhaft. Resilient. Nachhaltig*, Juni, Berlin.

Christofzik, D. I. (2023), »Haushaltsspielräume des Bundes: Strukturelle Schieflagen lösen sich nicht durch Aufschieben«, *Wirtschaftsdienst* 103(5), 293–296.

Dorn, F., S. K. Kuhlmann, N. Potrafke und M. Schlepper (2023), »Nun sag', wie hast Du's mit dem 2%-Ziel? NATO-Verteidigungsausgaben ein Jahr nach der Zeitenwende«, *ifo Schnelldienst digital* 4(3), 1–14.

Werding, M. und B. Läßle (2022), *Finanzrisiken für den Bund durch die demographische Entwicklung in der Sozialversicherung: Reformszenarien*, Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut an der Universität zu Köln.

SIPRI – Stockholm International Peace Research Institute (2023), »SIPRI Military Expenditure Database«, Stand: 19. Juni 2023, verfügbar unter: <https://www.sipri.org/databases/milex>.

und zivile Folgekosten bedeuten könnten? Waren die Energiesanktionen der EU ihren Preis wert, die u.a. in Deutschland zu erheblichen Staatshilfen führten, um die ins Ausland (zeitweise Russland, die USA, Norwegen, die OPEC-plus-Länder) abfließende Kaufkraft für spezielle Gruppen zu ersetzen, die alternativ den Verteidigungsetat hätte aufstocken können? Von daher stehen hinter dem 2%-Ziel erhebliche ökonomische, wie auch politische Fragezeichen.

OPPORTUNITÄTSKOSTEN ODER DIE RESSOURCENFRAGE

Das aufgestellte 2%-Ziel lässt die Frage der Ressourcenzuführung, deren Opportunitätskosten und damit die wohlfahrtskostenminimale Finanzierung außen vor. Soll der Aufwuchs des Wehretats durch Haushaltsumschichtungen – also statt anderer (teils) öffentlicher Güter – bereitgestellt werden, oder soll das öffentliche Gut »Rüstung« zulasten privater Güter finanziert werden?² Wenn die Schuldenregel (Art. 109 Grundgesetz, GG) eingehalten und Steuererhöhungen ausgeschlossen werden sollen, scheint diese Frage bereits politisch entschieden.³

Ausgehend von diesen haushälterischen Schranken stehen vier

² Vgl. hierzu auch Blankart (2015, S. 857): »Der kontinentaleuropäische Public-Choice-Ansatz geht davon aus, dass auch über Staatsausgaben explizit entschieden wird und dass es nicht allein darauf ankommt, ob die Staatsausgaben für die Gesamtwirtschaft wohlfahrtskostenminimal finanziert werden können.«

³ Die Position von Bundesfinanzminister Lindner (Stand: Juni 2023) für den zukünftigen Bundeshaushalt scheint sowohl Kredit-spielräume wie auch Steuererhöhungen auszuschließen (Lindner 2023).



Prof. Dr. Dirk Meyer

ist Leiter des Instituts für Volkswirtschaftslehre an der Helmut-Schmidt-Universität, Universität der Bundeswehr Hamburg.

richtungsgebende Optionen zur Durchsetzung des 2%-Ziels offen – eine in jedem Fall volkswirtschaftlich gebotene Steigerung der Effizienz des Mitteleinsatzes; die Aufstockung des »Normalhaushaltes«; Inanspruchnahme von EU-Ressourcen; sodann Fluchtwege im Rahmen einer »kreativen« Haushaltsführung.

INPUTORIENTIERUNG VERSUS OUTPUTORIENTIERUNG

Das 2%-Ziel ist eine reine Inputvorgabe. Ohne zugleich die Effektivität (Wirksamkeit) und Effizienz (Wirtschaftlichkeit) der Mittelverwendung im Blick zu haben, ist Verschwendung naheliegend. Oder anders: Könnte ein effizienter Mitteleinsatz das angestrebte Ziel der Verteidigungsfähigkeit gegebenenfalls mit dem derzeitigen Militärbudget von 1,39 % (2022) (vgl. SIPRI 2023) des BIP bereits (über-)erfüllen?

Erhebliche Effizienzpotenziale dürften die Beschaffungsprozesse bieten (Meyer 2022a; 2022b, S. 157). Gerade beim Großgerät sind die Systeme überaus komplex, dadurch funktions-/reparaturanfällig und teuer. Erhebliche Kosten- und Zeitüberschreitungen auf Basis der Planvorgaben sind eher die Regel (vgl. Tab. 1). Langwierige Ausschreibungsverfahren bei mangelndem Wettbewerb, ein technologischer Imperativ bei zunehmender technischer Komplexität, nachträgliche Auftragsmodifikationen, eine unzureichende Rüstungskoooperation mit internationalen Partnern und Neuentwicklungen statt IKEA-Prinzip (aussuchen, bezahlen, mitnehmen) sind nur einige Stichworte (Wörner 2013). Beispielhaft sei auf die besonders problematischen Großgeräte »Fregatte F125« und den »Militärtransporter A400M« verwiesen.

Sodann ist die Einsatzfähigkeit der Ausrüstung vielfach nicht gegeben. Nach Angaben der Bundeswehr (BW 2021) liegt sie im Durchschnitt aller 71 Hauptwaffensysteme bei 77 %. Als Zielgröße wird 70 % angestrebt.⁴ Bezogen auf die einzelnen Bereiche betrug die Einsatzbereitschaft bei Kampffahrzeugen 71 %, bei Kampf- und Transportflugzeugen 65 %, bei Unterstützungsfahrzeugen (Logistik, Sanitätsdienst, Cyber- und Informationsraum) 82 % und bei den Hubschraubern lediglich 40%.⁵

⁴ Vgl. Angaben des BM Verteidigung (2021). Ganz wesentlich bei der Interpretation der Daten sind die Begrifflichkeiten. »Der Gesamtbestand umfasst sämtliche Systeme, die im Bestandsnachweis der Bundeswehr erfasst sind. Zum verfügbaren Bestand gehören die Systeme, die für Einsatz, einsatzgleiche Verpflichtungen, Übung und Ausbildung in der Truppe tatsächlich nutzbar sind. ... Der Grad der materiellen Einsatzbereitschaft der Hauptwaffensysteme ergibt sich aus dem Verhältnis des einsatzbereiten Bestands zum verfügbaren Bestand. Die im Bezug zum Gesamtbestand verbleibenden Systeme befinden sich vor allem in langfristigen Instandsetzungen, Umrüstungsmaßnahmen ...« (BW 2021, S. 6 f.; Hervorhebung durch d. Verf.). Zudem trägt der quantitativ hohe Anteil von Lkw zu einer gewissen Verzerrung bei. Erfasst wurde der Berichtszeitraum Mai bis Oktober 2021.

⁵ »Lösungsorientiert« hat Ex-Verteidigungsministerin Christine Lambrecht mit dem am 29. Juni 2022 vorgelegten 15. Rüstungsbericht auf den »Bericht zur materiellen Einsatzbereitschaft der Hauptwaffensysteme der Bundeswehr« verzichtet. Dieser soll zukünftig nicht mehr öffentlich zugänglich sein.

Nimmt man – eher konservativ – die durchschnittlichen Effizienzverluste bei der Beschaffung von 25 % und die der Einsatzdefizite von 23 % zusammen, so versickern bei den Investitionen ca. 50 % der Mittel. Ähnliches lässt der laufende Betrieb der Truppe vermuten, der hochgradig bürokratisch und formalisiert abläuft. Hinzu kommt ein hoher Zentralitätsgrad der Planung, der die Flexibilität und Angemessenheit mancher Maßnahme infrage stellt.

Zwar hat Verteidigungsminister Boris Pistorius eine grundlegende Strukturreform des Beschaffungswesens durch personelle und organisationsinterne Änderungen in die Wege geleitet, doch sollten die Beharrungskräfte nicht unterschätzt werden. Diskussionswürdig erscheint heute auch das als Reaktion auf die NS-Historie heraus geschaffene Trennungsgebot (Art. 87b GG). So könnte eine Aufweichung der Trennung zwischen den Streitkräften und der zivilen Wehrverwaltung für eine Durchmischung und vermehrte Sachkompetenz führen.⁶

DER »NORMALHAUSHALT« – BUND

Die (Wieder-)Beschaffung über den Verteidigungshaushalt (EP 14) wird zukünftig mangels vorhandener Bestände in den Vordergrund rücken. Hier können Neu- und Nachbestellungen oder aber auch direkt für die Ukraine vorgesehene Lieferungen vom Bundestag beschlossen, angeschafft und finanziert werden. Eine Aufstockung könnte bei entsprechendem politischen Durchsetzungswillen durch Haushaltsumschichtungen erfolgen. Mittelfristig bieten allein die Subventionen in Höhe von insgesamt 206 Mrd. Euro (2020) bei einer 10%igen Reduktion einen finanziellen Spielraum von ca. 20 Mrd. Euro jährlich.⁷ Alternativ käme – ähnlich dem Solidaritätszuschlag für die »Kosten der deutschen Einheit« – eine Ergänzungsabgabe »Landesverteidigung« zur Einkommen- und Körperschaftsteuer befristet infrage. Würde man die Erhebung entsprechend vor der Reform des Soli vornehmen, so würde man auf ein jährliches Aufkommen von 20 Mrd. Euro kommen.⁸ Die Akzeptanz dürfte, da es eine Quasi-Zweckbindung für einen überwiegend akzeptierten Mitteleinsatz gibt, relativ hoch ausfallen.

Alternativ und zur Entlastung des EP 14 gibt es seit 2016 den EP 60 »Ertüchtigung von Partnerstaaten im Bereich Sicherheit, Verteidigung und Stabilisierung«, der befreundete Staaten in die Lage versetzen soll, in Krisen selbst für Sicherheit zu sorgen. 2022 wurde der Topf nach Ausbruch des Krieges von 225 Mio. Euro in einem Ergänzungshaushalt mit 1,775 Mrd. Euro auf 2,0 Mrd. Euro aufgestockt, dessen

⁶ Siehe die Schriftliche Anfrage von Katja Keul, MdB, BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN, BT-Drucksache 17/9615 Nr. 63, 64 vom 11. Mai 2012.

⁷ Vgl. Laaser und Rosenschon (2020, S. 3, S. 28 ff.). Davon klassifizieren die Autoren des Kieler Subventionsberichtes 14,6 Mrd. Euro (22,3%) der Steuervergünstigungen und 7,1 Mrd. Euro (11,9%) der Finanzhilfen des Bundes als allokativ hochgradig problematisch und deshalb als verzichtbar.

⁸ Das Aufkommen zum Solidaritätszuschlag betrug vor der Reform 19,6 Mrd. Euro (2019) und 18,7 Mrd. Euro (2020) (Statista 2023).

Tab. 1

Planabweichungen bei Rüstungsprojekten der Bundeswehr

Rüstungsprojekt	Kostensteigerung (in %)	Verzögerte Auslieferung ^a (in %)
Transportflugzeug A400M	+18	+195
Transporthubschrauber NH90 TTH	+32	+106
Fregatte F125	+51	+67
Schützenpanzer Puma	+28	+43
Eurofighter	+29	+14
Korvette K130	+13	+15

^a Zeitabweichung gemessen an der ersten parlamentarischen Befassung.

Quelle: Angaben gemäß Friese und Záboji (2022); Darstellung des Autors.

Großteil für ukrainische Militärhilfe verwendet wurde. Im laufenden Jahr stehen dafür 2,2 Mrd. Euro zur Verfügung. Hieraus können Neubeschaffungen für die Ukraine direkt von der Industrie auf Kosten des Bundes bezogen werden. Dies setzt einen Antrag der Ukraine voraus. Die Rechnungen erstattet die Bundesregierung nach Freigabe den Unternehmen unmittelbar. Laut einem Haushaltsvermerk können auch Ersatzbeschaffungen der BW für Material, das zum Zwecke einer zeitgerechten Ertüchtigung aus den eigenen Beständen der BW abgegeben wurde, im Einvernehmen mit dem Bundesministerium der Finanzen aus diesem Titel finanziert werden. So ist geplant, die an die Ukraine bereits aus BW-Beständen gelieferten 14 Panzerhaubitzen 2000 sowie die dazugehörige Munition auf diesem Weg zu (re-)finanzieren, um den Bestand der BW wiederherzustellen. Auch ein Ringtausch, so beispielsweise geschehen im Rahmen slowakischer Panzer sowjetischer Bauart an die Ukraine gegen ältere Leopard-2-Panzer aus deutschen Industriebeständen, kann hierüber abgewickelt werden.

UNTERSTÜTZUNGEN AUF EU-EBENE

Anlässlich des Ukraine-Krieges wird Militärhilfe über die »Europäische Friedensfazilität« geleistet, deren Fonds bis 2027 mit derzeit knapp 8,0 Mrd. Euro gefüllt ist. Bereits jetzt sind für die Ukraine-Hilfen 5,6 Mrd. Euro freigegeben. EU-Staaten können ihre Waffenlieferungen auf Antrag aus dem Fonds refinanzieren. Da die beantragten Auszahlungen mehr als doppelt so groß sind wie die verfügbaren Fondsmittel, beträgt die Erstattungsquote derzeit ca. 46%. Aufgrund dieser (geringen) Quote blockierte Polen als bislang größter Nutznießer des Fonds zeitweise weitere Zuführungen. Aktuell behindert Ungarn aufgrund der von der EU beanstandeten Justizreform und Russlandsanktionen weitere Auszahlungen. Deutschland mit einem Finanzierungsanteil am Fonds von etwa 25% hat bislang überaus zurückhaltend diese Erstattungsmöglichkeit genutzt, könnte also hier einen finanziellen Spielraum wahrnehmen, um nicht weitere Rüstungslasten über den EP 14/EP 60 finanzieren zu müssen (Europäischer Rat 2023; Gutschker und Löwenstein 2023). Daneben kann die Ukraine aus der von der EU kreditär vergebenen »Makrofinanzhilfe« in Höhe von bislang

25,2 Mrd. Euro ihren unmittelbaren Finanzierungsbedarf mit decken, somit auch eigenständig Militärgüter finanzieren.⁹

HAUSHÄLTERISCHE UMGEHUNGSSTRATEGIEN – SONDERVERMÖGEN BW

Durch die Einfügung des Art. 87a Abs. 1a GG wurde 2022 eine verfassungsgesetzliche Grundlegung für ein »Sondervermögen BW« mit eigener Kreditermächtigung im Umfang von 100 Mrd. Euro geschaffen. Details regelt das Bundeswehrfinanzierungs- und sondervermögensgesetz (BwFinSVerMG), dessen jährliche Umsetzung in einem Wirtschaftsplan vorgenommen und zusammen mit dem Haushaltsgesetz festgestellt wird.¹⁰

Das Sondervermögen BW stellt eine bisher präzedenzlose Ausnahme innerhalb des Grundgesetzes dar, die einer Verfassungsdurchbrechung gleichkommt (Meyer 2022b, S. 2242 f.). Mit der Einfügung dieses Gesetzes in das Grundgesetz wurde seine verfassungsgerichtliche Kontrolle verhindert. Politökonomisch setzt dieser – zunächst einmalige – De-facto-Bruch der Schuldenbremse falsche Anreize. Der Regierung wird weiterhin die Verschiebung von notwendigen Investitionen zur Aufrechterhaltung des Produktions- und Lebenspotenzials über Zusatzkredite ermöglicht. Das Prinzip »Vorsorge« und »Nachhaltigkeit« stände damit zulasten zukünftiger Haushalte und Generationen infrage.

Im Rahmen des Sondervermögens BW kann keine Vorsorge für Instandhaltung, Modernisierung und Betriebsmittel (beispielsweise Munition) getroffen werden. Zum einen kennt die Kameralistik keine Instandhaltungsrückstellungen, die in einer Bilanz (Doppik) einen Korrekturposten darstellen und dem Fremdkapital gleichkommen. Zum anderen dürfte der Sonderhaushalt nach ca. vier bis sechs Jahren aufgelöst werden. Dann sind die Beschaffungen getätigt, aber die Finanzierung der Folgekosten wäre ungelöst bzw. offen.

⁹ Vgl. Europäische Kommission (2023); Bergmann (2023, S. 7). Bis Mai 2023 flossen bereits 7,5 Mrd. Euro von den diesjährig zur Verfügung stehenden 18 Mrd. Euro ab.

¹⁰ Vgl. ausführlich Meyer (2022a; 2022b; 2022c). Auf die Kreditermächtigung sind Artikel 109 Absatz 3 und Artikel 115 Absatz 2 (Schuldenbremse) nicht anzuwenden.

Zukünftig könnten »Sonderbedarfe« neue Sondervermögen in Anlehnung an diese Ausnahme rechtfertigen. Als Blaupause für weitere Ausnahmen böte sich beispielsweise ein »Sondervermögen Infrastruktur« angesichts des erheblichen Investitionsstaus von – verschiedentlich genannt – 450 Mrd. Euro an.¹¹ Schließlich geht von einem kreditfinanzierten Sondervermögen BW abseits der nationalen Schuldenregel auf europäischer Ebene eine Signalwirkung aus. Abgesehen von Bestrebungen zur »Flexibilisierung« oder gar vollständigen Suspendierung der EU-Schuldenregeln gibt es seitens einiger Mitgliedstaaten die Forderung, sogenannte »Sonderausgaben« – beispielsweise Rüstungsbeschaffungen – aus der Schuldenbegrenzung zu nehmen. Dann käme der »Sonderfonds BW« einem Dammbbruch zukünftiger Schuldenaufnahmen gleich.

LEND AND LEASE – BUNDESWEHR

Ein durchaus ernst gemeinter Vorschlag wäre ein internationales »Lend and Lease«-Abkommen zwischen befreundeten Staaten und gegebenenfalls dort ansässiger Unternehmen. Ähnlich der BwFuhrparkService GmbH, die für die BW sogenannte Mobilitätslösungen anbietet, wäre ein internationales Leasing-Konzept für Kriegsgerät vorstellbar. Auf das könnten die Staaten neben einem eigenen Kernbestand zugreifen, gegebenenfalls auch eigenes Gerät dort einstellen. Nicht nur als NATO-Pool, sondern auch darüber hinaus und unter Einschluss privater Anbieter könnte ein international vertraglich vereinbarter Militärpool eingerichtet werden, um Militärgüter auf Zeit zu leasen. Eine Liquiditätentlastung der Staatsbudgets, die Risikopoolung von Reserven, eine erhöhte Flexibilität, eventuell kürzere Innovationszyklen und eine Internationalisierung der Rüstungsbeschaffung wären Vorteile. Neben der Preisbildung könnten jedoch u.a. die Zugriffsbedingungen und Abrüstungsvereinbarungen Probleme darstellen.

FAZIT

Das 2%-Ziel ist vor dem Hintergrund offener Fragen und als Inputgröße politisch wie ökonomisch fragwürdig. Vorrangig sollten Wirtschaftlichkeitspotenziale bei Beschaffung und Einsatz erschlossen werden. Sodann könnte eine Aufstockung des EP 14 durch Haushaltsumschichtungen und gegebenenfalls einer befristeten Ergänzungsabgabe »Landesverteidigung« vorgenommen werden. Soweit zugänglich, sollten zur

¹¹ Siehe hierzu verschiedene schriftliche Stellungnahmen zur Anhörung des Haushaltsausschusses vom 2. März 2020 zur »Thematik Schuldenbremse/Investitionen« unter https://www.bundestag.de/webarchiv/presse/hib/2020_03/684692-684692, aufgerufen am 11. Mai 2022.

Haushaltentlastung EU-Mittel zur Refinanzierung der militärischen Ukraine-Hilfe in Anspruch genommen werden. Das Sondervermögen BW ist haushaltsrechtlich wie EU-rechtlich abzulehnen.

REFERENZEN

- Bergmann, J. (2023), »Die Europäische Union und der Wiederaufbau der Ukraine – bereit für die Herkulesaufgabe?«, *ifo Schnelldienst* 76(4), 6–9.
- Blankart, C. B. (2015), »Butter oder Kanonen? Eine verdrängte Frage in der Finanzwissenschaft«, *Wirtschaftsdienst* 95(12) 857–860.
- BM Verteidigung (2021), *Bericht zur materiellen Einsatzbereitschaft der Hauptwaffensysteme der Bundeswehr II/2021*, Berlin.
- Europäische Kommission (2023), »EU-Kommission unterstützt die Ukraine weiter mit Makrofinanzhilfe«, verfügbar unter: https://germany.representation.ec.europa.eu/news/eu-kommission-unterstuetzt-die-ukrae-ne-weiter-mit-makrofinanzhilfe-2023-05-23_de, aufgerufen am 12. Juni 2023.
- Europäischer Rat (2023), »Europäische Friedensfazilität«, verfügbar unter: <https://www.consilium.europa.eu/de/policies/european-peace-facility/>, aufgerufen am 12. Juni 2023.
- Friese, U. und N. Zábóji (2022), »Warum Generäle zu Managern werden müssen«, *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 19. April, 26.
- Gesetz zur Finanzierung der Bundeswehr und zur Errichtung eines »Sondervermögens Bundeswehr« vom 1. Juli 2022 (BGBl. I S. 1030) – BwFinSVermG.
- Grözinger, G. (2021), »Nato: Das 2%-Ziel im Kontext«, *Wirtschaftsdienst* 101(6), 409.
- Gutschker, T. und S. Löwenstein (2023), »Ungarn gegen Ukraine, die nächste Krise«, *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 19. Mai, 2.
- Laaser, C. F. und A. Rosenschon (2020), *Kieler Subventionsbericht 2020: Subventionen auf dem Vormarsch*, Kieler Beiträge zur Wirtschaftspolitik Nr. 29, Institut für Weltwirtschaft (IfW), Kiel.
- Lindner, C. (2023), »Mehr Schulden oder höhere Steuern sind keine Lösung«, Youtube, 13. März, verfügbar unter: <https://www.youtube.com/watch?v=hCb7U4k0A0>, aufgerufen am 25. Mai 2023.
- Meyer, D. (2022a), *Schriftliche Stellungnahme zur Anhörung durch den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages am 9. Mai 2022 – Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 87a)*, (BT-Drucksache 20/1410), und *Entwurf eines Gesetzes zur Errichtung eines »Sondervermögens Bundeswehr«* (BT-Drucksache 20/1409), verfügbar unter: <https://www.bundestag.de/resource/blob/893222/eb33c911ac6db38674eeb85c-c8801eb6/Prof-Dr-Dirk-Meyer-data.pdf>, aufgerufen am 12. Mai 2022.
- Meyer, D. (2022b), »Das ‚Sondervermögen Bundeswehr‘ – Die Verfassungsdurchbrechung war nicht alternativlos«, *Verwaltung & Management* 28(4), 156–160.
- Meyer, D. (2022c), »Das ‚Sondervermögen Bundeswehr‘ – Verfassungsdurchbrechung im Rahmen der Legalität«, *Neue Juristische Wochenschrift* 75(31), 2242–2245.
- Schanetzky, T. (2015), »Kanonen statt Butter – Wirtschaft und Konsum im Dritten Reich«, Beck, München.
- Scholz, O. (2022), »Regierungserklärung in der Sondersitzung zum Krieg gegen die Ukraine vor dem Deutschen Bundestag am 27. Februar 2022 in Berlin«, verfügbar unter: <https://www.bundesregierung.de/breg-de/suche/regierungserklaerung-von-bundestanzler-olaf-scholz-am-27-februar-2022-2008356>, aufgerufen am 23. Mai 2023.
- SIPRI (2023), »SIPRI Military Expenditure Database«, verfügbar unter: <https://www.sipri.org/databases/milex>, aufgerufen am 26. Mai 2023.
- Statista (2023), »Steuereinnahmen durch den Solidaritätszuschlag in Deutschland von 2009 bis 2022«, verfügbar unter: <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/30376/umfrage/steuereinnahmen-des-bundes-durch-den-solidaritaetszuschlag/>, aufgerufen am 13. Juni 2023.
- Varwick, J. (2023), »Der Westen muss Ukrainepolitik korrigieren«, *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 16. Mai, 8.
- Wörner, J. (2013), *Ökonomische Aspekte der Rüstungspolitik in Europa*, Dissertation an der Universität der Bundeswehr Hamburg, Hamburg.

Martin Junkernheinrich

Haushaltspolitik im Krisenmodus: Auf dem Weg in die Überforderungsfälle

Zu Beginn des Jahres 2022 mussten sich Deutschland und seine öffentlichen Haushalte bei abklingender Pandemie sehr schnell auf eine neue Krise einstellen. Der Beginn des russischen Angriffskrieges gegen die Ukraine am 24. Februar 2022 ist aber nicht nur eine weitere Krise mit globalen Konsequenzen. Er markiert vielmehr eine Zäsur in den internationalen Beziehungen und stellt das deutsche Wachstumsmodell auf eine Belastungsprobe. Angesichts des Krisenumfeldes aus Energieverknappungen, Lieferkettenproblemen, einer deutlichen Zunahme von Inflation und Zinsen machte das Wort eines multiplen Krisenszenarios die Runde.

BESONDERHEITEN AKTUELLER KRISEN

Mittlerweile sind die Besonderheiten der aktuellen Krisen, aber auch der Immobilien-, Finanz- und Staatsschuldenkrise der Jahre 2008/2009, immer deutlicher geworden:

- Die Krisen sind Ausdruck globaler Ursache-Wirkungs-Verflechtungen. Nach einem ersten lokalen Auftreten breiten sie sich schnell auf andere Kontinente und Länder aus.
- Der Krisenverlauf und die politischen Optionen zur Krisenbekämpfung sind durch hohe Unsicherheiten und unzureichendes Wissen gekennzeichnet.
- Eine neue Krise kommt nicht erst – quasi in einem geordneten Ablauf –, wenn die alte Krise als bewältigt gelten kann. Vielmehr können sie gleichzeitig auftreten und sich in ihrer Wirkung verstärken.
- Die ökonomischen und sozialen Folgen streuen weltweit, treffen aber räumlich auf einen unterschiedlichen «Resonanzboden». Je nach Wirtschaftsstruktur sowie Intensität der Verflechtungen wirken sie sich auch räumlich sehr unterschiedlich aus.
- Die Möglichkeiten zur Krisenbewältigung divergieren in Abhängigkeit von Wirtschaftskraft, fiskalischen Ressourcen, Know-how und politisch-administrativer Anpassungsflexibilität deutlich.

Die Politik zur Beherrschung und Abfederung der Krisen war und ist mit einem erheblichen Einsatz öffentlicher Mittel verbunden. Dabei ist die Betroffenheit von Bund, Ländern und Kommunen allerdings sehr unterschiedlich ausgeprägt. Bislang trägt der Bund den überwiegenden Teil der Sonderlasten. Neben der Neuverschuldung im Bundeshaushalt sind die Sondervermögen mit eigener Kreditermächtigung (Bundes-

wehr, Wirtschaftsstabilisierungsfonds zur Abfederung der Energiekrise etc.) zu nennen. Angesichts des hohen staatlichen Mitteleinsatzes werden im zunehmenden Maße weitere Finanzbedarfe diskutiert, deren Finanzierung in eine fiskalische Überforderungsfälle führen würde.

WIRKUNGEN AUF DIE ÖFFENTLICHEN HAUSHALTE

Während die pandemiebedingten Haushaltsbelastungen im Jahr 2022 langsam abnahmen, hat der russische Angriffskrieg neue Belastungen hervorgerufen. Die Ausgaben stiegen im öffentlichen Gesamthaushalt¹ 2022 erneut mit 6,4% stark an, und nur ein mit 7,3% ebenfalls starker Anstieg der Einnahmen verhinderte, dass sich das Defizit gegenüber dem Vorjahr (133,2 Mrd. Euro) vergrößert hat. Der Fehlbetrag wurde – wie bereits 2021 – allein vom Bund getragen (vgl. Abb. 1). Er erhöhte sich sogar um 9,3 Mrd. Euro auf –145,1 Mrd. Euro. Die Länder haben hingegen ihren Überschuss gegenüber dem Vorjahr weiter auf 10,5 Mrd. Euro ausgebaut, während die Kommunen ihre fiskalische Lage bei einem Überschuss von 2,6 Mrd. Euro stabilisieren konnten. Auch die Sozialversicherungen verbuchten 2022 wieder einen Überschuss: 4,7 Mrd. Euro. Länder und Kommunen sind damit zumindest fiskalisch »glimpflich« durch diese Krisenjahre gekommen. Finanziell trug fast ausschließlich der Bund die fiskalischen Lasten der Krisen.

In der Differenzierung der Flächenländer² relativiert sich der insgesamt positive Eindruck für die Länder. Schleswig-Holstein und das Saarland erreichten »nur« den Haushaltsausgleich, und Nordrhein-Westfalen wies ein hohes Defizit auf. Die übrigen Länder verzeichneten hingegen hohe Überschüsse von mindestens 180 Euro/Ew. In Thüringen und Sachsen werden Niveaus von über 400 Euro/Ew. erreicht (vgl. Abb. 2).

In gleicher Weise ist für die Kommunen bei insgesamt

¹ Der öffentliche Gesamthaushalt setzt sich aus den Kern- und Extrahaushalten zusammen. Letztere nehmen Aufgaben außerhalb der Kernhaushalte wahr, die der öffentlichen Kontrolle unterliegen und zu mindestens 50 % öffentlich finanziert werden. Öffentliche Fonds und Unternehmen mit einer marktorientierten Ausrichtung (sonstige FEUs, z. B. Stadtwerke, ÖPNV-Unternehmen), werden hier nicht erfasst.

² Dazu sei auch auf den differenzierten Länderbericht im Jahrbuch für öffentliche Finanzen (JöFin) verwiesen (vgl. Länderfinanzbericht 2022).



Prof. Dr. Martin Junkernheinrich

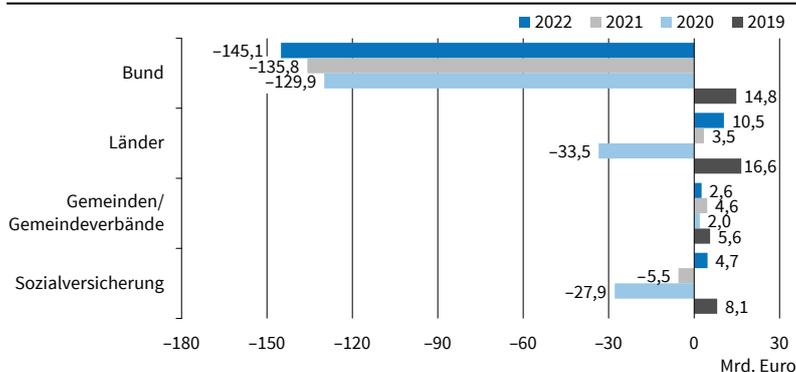
ist Inhaber des Lehrstuhls für Stadt-, Regional- und Umweltökonomie unter besonderer Berücksichtigung finanzwissenschaftlicher Aspekte an der Rheinland-Pfälzischen Technischen Universität Kaiserslautern (RPTU).

geringeren Überschüssen, als sie die Länder haben, ein räumlich disparates kamerales Haushaltsergebnis erkennbar. Hinter dem positiven Gesamtsaldo aller deutschen Kommunen verbirgt sich eine Zweiteilung (vgl. Abb. 2). In sechs Ländern erzielten die Kommunen Überschüsse von mehr als 50 Euro/Ew.

An der Spitze lagen aufgrund des BioNTech-Effekts mit deutlichem Abstand die rheinland-pfälzischen Gemeinden und Gemeindeverbände (227,8 Euro/Ew.). Defizite von mindestens 45 Euro je Einwohner*in gab es in vier Ländern (-762 Mio. Euro). In Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen blieben die Fehlbeträge begrenzt.

Abb. 1

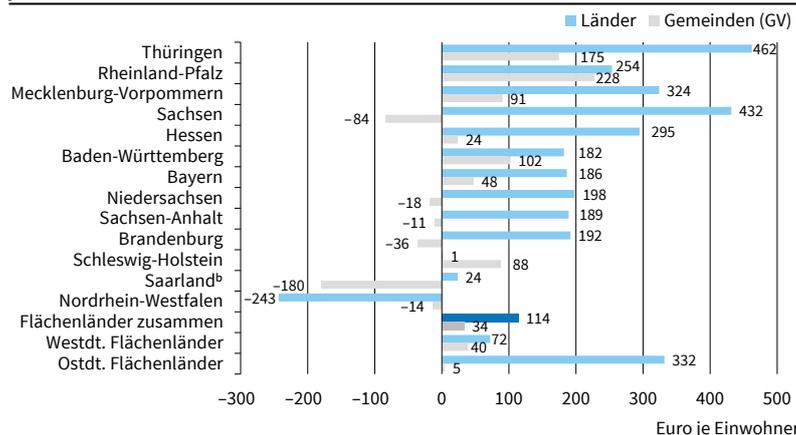
Finanzierungssaldo des öffentlichen Gesamthaushalts in Mrd. Euro^a



^a Finanzierungssaldo nach Körperschaftstypen in der Abgrenzung der Finanzstatistiken. Quelle: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des Autors. © ifo Institut

Abb. 2

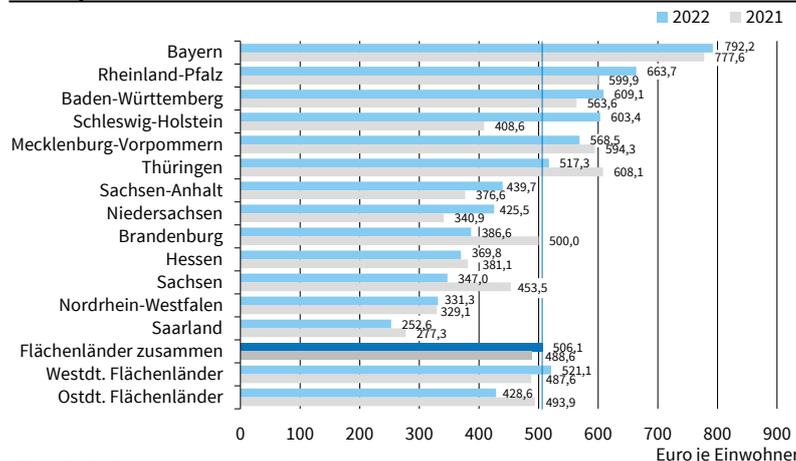
Finanzierungssaldo^a der Länder und Gemeinden (GV) 2022 nach Ländern in Euro je Einwohner*in – Kern- und Extrahaushalte



^a Finanzierungssaldo in der Abgrenzung der Finanzstatistiken. Kern- und Extrahaushalte. Sortiert nach Höhe des Gesamtsaldos. ^b Ohne Sondervermögen »Transformationsfonds Saarland« mit 3 Mrd. Euro. Quelle: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des Autors. © ifo Institut

Abb. 3

Finanzierungssaldo^a ohne Sachinvestitionen der kommunalen Kernhaushalte in Euro je Einwohner*in



^a Einschließlich Saldo der haushaltstechnischen Verrechnungen. Quelle: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des Autors. © ifo Institut

Ein ausgeglichener »kameraler« Finanzierungssaldo verdeckt allerdings die Qualität der fiskalischen Lage der Kommunen. Der Saldo der laufenden Verwaltung, d. h. das Ergebnis des laufenden Geschäftes, eignet sich besser zur Lagebeurteilung, weil im Umfang des Überschusses das Potenzial für Investitionen, Kredittilgung oder auch zur Senkung von Steuer- und Abgabenlasten liegt. Diese Bezugsgröße kann näherungsweise durch Abzug der Sachinvestitionen vom Finanzierungssaldo gebildet werden. Betrachtet man den so bereinigten Saldo, so ist er in allen Flächenländern positiv (vgl. Abb. 3). Im Durchschnitt beträgt er je Einwohner*in 506,1 Euro und ist damit gegenüber 2021 sogar um 17,5 Euro angestiegen. Allerdings weist die Spannweite von 539,2 Euro je Einwohner*in zwischen den Ländern auf erhebliche Unterschiede in der fiskalischen Kraft der Kommunen und damit auf räumlich stark divergierende Investitionsmöglichkeiten und Entschuldungsmöglichkeiten hin.

Der geringste Überschuss wurde im Saarland erzielt (252,6 Euro/Ew.). Das Maximum erreichten die bayerischen Kommunen (792,2 Euro/Ew.). Insgesamt zeigt dieser Indikator die starken räumlichen Disparitäten in der finanziellen Leistungsfähigkeit der Kommunen. Hier vermitteln Gesamt- bzw. Durchschnittsbetrachtungen somit einen falschen Eindruck.

Für das laufende Jahr 2023 erwarten die deutschen Wirtschaftsforschungsinstitute in ihrer Frühjahrsprognose eine leichte Erhöhung des Bruttoinlandsprodukts um 0,3% (vgl. Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose 2023, S. 17). Auch die Inflation soll geringer ausfallen (5,6 statt 9,6%), und am Arbeitsmarkt wird eine geringere Arbeitslosenquote erwartet (3,1 statt 3,5%). Derzeit deutet sich eher eine Konjunkturabschwächung an. Im Ergebnis bleibt für die öffentlichen Haushalte die Unsicherheit auf der steuerlichen Einnahmenseite weiter bestehen. Auf der Ausgabenseite sind dagegen die Entwicklungsdynamiken sehr konkret. Dies gilt insbesondere in folgenden Bereichen:

- Die Inflation verteuert den Sachmittel- und Investitionsaufwand.
- Die Tarifabschlüsse im öffentlichen Dienst werden die Ausgaben auf allen Ebenen deutlich ansteigen lassen.
- Der Aufwand für Unterbringung, Versorgung und Integration von Flüchtlingen bleibt weiter hoch.

Wie das Jahr 2023 damit fiskalisch ausgehen wird, ist angesichts der Unsicherheiten im multiplen Krisenumfeld solide kaum zu prognostizieren. Und selbst wenn

genug Geld zur Verfügung stände, so fehlen oftmals in vielen Bereichen die operativen Kapazitäten für die Aufgabenerfüllung. So verschärft beispielsweise der demografische Wandel die Personalknappheiten, und die Engpässe auf dem Wohnungsmarkt beeinträchtigen die Unterbringung und Integration von Flüchtlingen.

GRENZEN DER KRISENFINANZIERUNG

Dass der Bund die gesamtgesellschaftliche Stabilisierungs- und Sicherungsfunktion in der außergewöhnlichen Situation der von Pandemie und Krieg geprägten Jahre 2020 bis 2022 so umfassend wahrgenommen hat, war und ist richtig (vgl. Junkernheinrich und Micosatt 2021). Genau für diese Ausnahmefälle ist die Regelung zur Aussetzung der Schuldenbremse (Art. 109 Abs. 3) gemacht worden. Die wirtschaftliche Leistungskraft Deutschlands erlaubt auch eine temporär hohe Schuldenaufnahme, um die Krisenphänomene abzufedern und Zeit zu kaufen.

Die fiskalische Leistungskraft lässt sich dennoch nur begrenzt strapazieren. Entsprechend ist nun der Übergang zur Phase II der Krisenbewältigung geboten. Die Rückkehr zur Einhaltung der Schuldenbremse ist für eine nachhaltige und generationengerechte Finanzwirtschaft notwendig. In diesem Kontext ist auch zu klären, wie die Kredite zurückgezahlt werden sollen, mit denen die außerordentlichen Aufwendungen der letzten drei Krisenjahre 2020 bis 2022 finanziert wurden und dass möglichst – vor dem Eintreffen neuer Krisen – unerwünschte Plateaueffekte (vgl. Barbaro 2022, S. 84) und damit dauerhafte Erhöhungen des Schuldenstandes vermieden werden können. Im föderalen Staatsaufbau stellt sich zudem verstärkt die Frage, inwieweit insbesondere die Länder und möglicherweise auch die Kommunen, die fiskalisch bisher gut durch die Krise gekommen sind, ihren Beitrag zur gesamtstaatlichen Krisenbewältigung leisten können bzw. sollen. Krisenbewältigung ist keine alleinige Bundesaufgabe.

Sofern die wirtschaftliche Entwicklung wieder zu mehr Wachstum führt, können wachsende Steuereinnahmen zur Schuldentilgung beitragen. Weil das »Prinzip Hoffnung« auf Wachstum und Steuereinnahmen aber allein nicht tragfähig ist, ist auch eine Anpassungsstrategie notwendig, um die bestehende Dynamik auf der Ausgabenseite zu begrenzen.

Eine andere Möglichkeit, Teile der Krisenschulden zu finanzieren, kann ein an der Leistungsfähigkeit von Bürgern und Wirtschaft ausgerichteter solidarischer Tilgungsbeitrag leisten. Ohne die umfangreichen Stützungsmaßnahmen des Staates wären in den letzten Jahren weitaus größere Wohlstandsverluste bei vielen Bürgern aufgetreten. Viele Unternehmen gäbe es nicht mehr. Deshalb ist ein temporärer Solidarbeitrag, wie ihn der Sachverständigenrat vorgeschlagen hat, ein bedenkenwertes Instrument (vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen

Entwicklung 2022, Ziffer 198). Die Kosten von Krisen und ungelösten Problemen sollten nicht immer weiter auf die nachfolgenden Generationen abgeschoben werden.

STAAT UND KOMMUNEN IN DER FISKALISCHEN ÜBERFORDERUNGSFALLE

Die politische Diskussion entwickelt sich derzeit aber in eine andere Richtung. In den Krisenjahren 2020 bis 2022 wurde deutlich, welche Versäumnisse hinsichtlich seit langem anstehender Aufgaben bestehen. In der nicht vorhandenen Digitalisierung der Gesundheitsämter, der Sperrung der Talbrücke Rahmede der A45, dem immer stärker bemerkbaren Fachkräftemangel, der langfristigen Finanzierung der Renten offenbaren sich beispielhaft die Konsequenzen aus vielen Unterlassungen in der Vergangenheit. Mit dem Angriffskrieg Russlands gegen die Ukraine wurde der Zustand der Bundeswehr zeitverzögert, aber deutlich wahrgenommen. Angesichts der grundsätzlichen Änderungen der geopolitischen und geoökonomischen Rahmenbedingungen ist zudem die Risikoanfälligkeit des deutschen Wirtschaftsmodells, basierend auf preiswerter Energie und einer intensiven Einbindung in globale Lieferströme, zu Tage getreten. Und schließlich dürfen auch Klimapolitik und Artenschutz nicht auf die lange Bank geschoben werden.

Der politische Handlungsdruck ist somit auf breiter Front stark angestiegen, und es vergeht kaum eine Woche ohne neue milliardenschwere finanzielle Wünsche. Zwar müssen sich Politik, Wirtschaft und Bürger dem Nachhol- und Transformationsbedarf stellen (vgl. Thöne 2022). Der damit verbundene Finanzierungsbedarf sprengt aber die bisher bekannten Dimensionen, weil er sich aus »offenen Rechnungen« aus der Vergangenheit (Kosten der Versäumnisse, z. B. bei Infrastrukturinvestitionen) und notwendige Zukunftsinvestitionen speist (vgl. Müller-Salo 2022). Die notwendige Rückkehr zur Schuldenbremse ist an diesem Punkt mit der Finanzierung alter und neuer Finanzbedarfe in Einklang zu bringen. Und dies unter der Nebenbedingung steigender Preise und einem Mangel an Arbeitskräften.

Der finanzielle Bedarf für diese vielfältigen politischen Herausforderungen führt – nüchtern betrachtet – in eine fiskalische Überforderungsfalle. Der hohe und wachsende Finanzbedarf ist durch die laufenden Einnahmen des Staates nicht zu finanzieren und erst recht nicht mit einer »schwarzen Null« kompatibel. Eine leichte Lösung für diese fiskalische Überforderungsfalle gibt es nicht.

BESSERER UMGANG MIT FISKALISCHEN STRESSSYMPTOMEN

Es gibt aber »Leitplanken« für einen klugen Umgang mit fiskalischen Stresssymptomen. Hierzu einige erste Anregungen:

- Priorisierung der Aufgaben³: Es gibt Aufgaben, deren Nichtfinanzierung mit sehr hohen Folgekosten verbunden sind. Diese Aufgaben sind prioritär anzugehen. Deutschland kann sich viel leisten, aber nicht alles und erst recht nicht alles auf einmal.
 - Haushaltskonsolidierung als Daueraufgabe: Die klassischen Instrumente der Haushaltskonsolidierung sind konsequent zu nutzen (Überprüfung der Notwendigkeit von »Altaufgaben«, Neubestimmung von Qualitätsansprüchen bei der Aufgabenerfüllung, Erzielung von Steuermehreinnahmen u.v.m.).
 - Klare Regelung der Zuständigkeiten: Die Aufgaben-, Ausgaben- und Finanzierungszuständigkeiten müssen klar geregelt sein. Die anstehenden Aufgaben des Gesamtstaates können nicht bewältigt werden, wenn jede Ebene die Lösung von der anderen Ebene erwartet.
 - Erhöhung der Entscheidungs- und Durchführungsgeschwindigkeit: Die Geschwindigkeit in Politik und Verwaltung bei der Bewältigung vieler und schwieriger Aufgaben ist zu erhöhen. Dafür ist die Verschlinkung von Verwaltungsverfahren und die Entfrachtung von Regularien notwendig. Mehr Spielraum kann zu mehr kreativer Eigeninitiative beitragen und lokalspezifische Lösungen fördern.
 - Abbau von Schnittstellenproblemen: Förderale Systeme weisen eine Vielzahl an Schnittstellen auf, an denen es Brüche geben kann. Einstmals klare Zuständigkeiten verwischen durch die Änderungen in der Aufgabenstellung, z. B. das Land-Kommune-Verhältnis im Schulbereich. Ein inhaltlicher Problemzusammenhang zwischen ansonsten getrennten Rechtsbereichen erfordert Abstimmung und Zusammenarbeit, z. B. bei multiplen sozialen Problemlagen, die die Zuständigkeiten der einzelnen Sozialgesetzbücher überschreiten. Hier bedarf es einer inhaltlichen und/oder fiskalischen Neuorganisation.⁴
 - Paradigmenwechsel bei kommunalen Förderprogrammen: Die ausufernde Verwendung von Förderprogrammen ist deutlich zurückzufahren. Insbesondere Programme mit hoher Detailsteuerung führen zunehmend in eine Administrierungsfalle. Die Finanzkraft der Kommunen ist dauerhaft durch mehr pauschalierte Zuweisungen zu erhöhen, deren Verwendungszweck breiter gefasst wird (vgl. Junkernheinrich et al. 2022, S. 144 ff.).
- Gezielter Disparitätenabbau statt kostenintensiver Gießkannenförderung: Für den Abbau von interkommunalen Disparitäten sind die dafür vorgesehenen Ausgleichssysteme stärker zu nutzen. Dem gezielten Abbau von Disparitäten ist Vorrang vor Förderungen nach dem Gießkannenprinzip (z.B. Tankrabbatt) einzuräumen. Dies erfordert auch die Solidarität derjenigen öffentlichen oder privaten Haushalte, die dann weniger Förderung erhalten.

Last but not least: Eine fiskalische Überforderungsfalle löst man nicht durch die Betonung von Verteilungskonflikten auf. Vielmehr wird sie dadurch eher gestärkt, und der Finanzbedarf wird höher. Dies erfordert eine offene Kommunikation in der Gesamtgesellschaft, in der Fiskalillusionen abzubauen sind. Wenn Bürger und Unternehmen mehr Leistungen vom Staat erwarten, müssen sie ihm mehr Steuereinnahmen zugestehen. Der Staat ist kein externer Akteur, der die Finanzierung für uns übernimmt. Und die Finanzierung durch Steuerzahler in der Zukunft bedeutet nur eine noch stärkere Belastung zukünftiger Generationen.

REFERENZEN

Barbaro, S. (2022), »Die schleichende Aushöhlung der Schuldenbremse: Die Tilgungspläne des Bundes und der Länder«, in: M. Junkernheinrich, S. Koriath, T. Lenk, H. Scheller, M. Woisin und A. Ranscht-Ostwald (Hrsg.), *Jahrbuch für öffentliche Finanzen 2-2022*, Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft, Bd. 255, Berliner Wissenschafts-Verlag, Berlin, 73–85.

Fuest, C. (2023), »Ampelstreit: Staatsausgaben aus wohlfahrtsökonomischer Sicht«, *Wirtschaftsdienst* 103(3), 150–151.

Junkernheinrich, M., F. Ebinger, L. M. Klieve, J. Oebbecke und K. Welge (2022), *Kommunale Selbstverwaltung und staatliche Regulierung. Zur Ausgestaltung des Handlungsrahmens durch das Land*, Forum Öffentliche Finanzen, Bd. 18, Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung des Landes Nordrhein-Westfalen, Berlin.

Junkernheinrich, M. und G. Micosatt (2021), »Kommunal Finanzen im Jahr 2020: Stabilisierung der Finanzlage der Kommunen in der Krise«, in: M. Junkernheinrich, S. Koriath, T. Lenk, H. Scheller und M. Woisin (Hrsg.), *Jahrbuch für öffentliche Finanzen 1-2021*, Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft, Bd. 251, Berliner Wissenschafts-Verlag, Berlin, 329–358.

Länderfinanzbericht 2022 (2023), in: M. Junkernheinrich, S. Koriath, T. Lenk, H. Scheller, M. Woisin und A. Ranscht-Ostwald (Hrsg.), *Jahrbuch für öffentliche Finanzen 1-2023*, Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft, Bd. 255, Berliner Wissenschafts-Verlag, Berlin, 17–305.

Müller-Salo, J. (2022), *Offene Rechnungen. Der kalte Konflikt der Generationen*, Reclam, Dietzingen.

Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose (2023), *Inflation im Kern hoch – Angebotskräfte jetzt stärken. Gemeinschaftsdiagnose #1-2023*, Berlin.

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2022), *Energiekrise solidarisch bewältigen, neue Realitäten gestalten. Jahresgutachten 22/23*, Wiesbaden.

Thöne, M. (2022), »Auf der Suche nach 300 Milliarden Euro. Staatliche Aufgabenerfüllung in den fünf großen Transformationen!«, FiFo Discussion, Paper No. 22-04, Köln.

³ Vgl. zu dieser schwierigen Aufgabe aus wohlfahrtsökonomischer Sicht Fuest (2023).

⁴ Dazu auch die Ergebnisse der Transparenzkommission des Landes Nordrhein-Westfalen verwiesen (vgl. Junkernheinrich et al. 2022).

Martin Jacob

Wie können Steuereinnahmen generiert werden, ohne die Wirtschaft (zu stark) zu belasten?

Trotz mehrfacher Rekorde bei den Steuereinnahmen in den letzten Jahren steht der Fiskus vor der Herausforderung, dass umfassende Investitionen im Bereich Verteidigung entweder über Mehreinnahmen oder Kürzungen anderer Ausgaben finanziert werden müssen. Jedoch hat der deutsche Staat nicht nur im Ressort Verteidigung Investitionsbedarf. Auch die Bereiche Bildung, mit dem Ausbau und der Renovierung von Kindertagesstätten, Grundschulen, weiterführenden Schulen oder Universitäten, dem Ausbau der digitalen Infrastruktur oder Infrastrukturinvestitionen wie z. B. dem Brückenbau auf Autobahnen, benötigen enorme finanzielle Anstrengungen in den kommenden Jahrzehnten. Angesichts der kommenden, finanziell sehr aufwändigen, Aufgaben für die Bundesregierung stellt sich – auch wenn man oft davon spricht, dass Deutschland ein Ausgabenproblem und kein Einnahmeproblem habe – die Frage, wie der Staat Steuereinnahmen generieren kann, ohne die Wirtschaft zu belasten unter gleichzeitiger Gewährleistung eines fairen Steuersystems.

Auch wenn dieser Drahtseilakt bei der Generierung von Steuereinnahmen nur schwer zu meistern ist, gibt es dennoch Möglichkeiten, das Steuersystem auch ohne radikale Veränderungen zu verbessern. Dies bedeutet, es ist möglich Investitionsverzerrungen zu reduzieren und den Aspekt der Umverteilung in einem fairen Steuersystem zu berücksichtigen. Um die in diesem Diskussionsbeitrag erörterten Vorschläge einordnen zu können, ist zunächst der Blick auf den Status quo der Steuereinnahmen der Bundesrepublik Deutschland notwendig. Laut Statistischem Bundesamt ist im Jahr 2022 die Einkommensteuer, also die Summe aus Lohnsteuer und veranlagter Einkommensteuer mit über 300 Mrd. Euro die wichtigste Einkunftsquelle, gefolgt von der Umsatzsteuer mit ca. 285 Mrd. Euro Steuereinnahmen. Die Gewinnbesteuerung von Unternehmen mit Körperschaft- und Gewerbesteuer führt zu Steuereinnahmen von ca. 116 Mrd. Euro. Darüber hinaus sind Steuerarten wie die Energiesteuer (ca. 34 Mrd. Euro), Grunderwerbsteuer (17 Mrd. Euro), Versicherungssteuer (16 Mrd. Euro), Grundsteuer (15 Mrd. Euro) oder die Tabaksteuer (14 Mrd. Euro) relevant. Zudem »gönnt« sich Deutschland eine Vielzahl an kleineren Steuern wie der Schaumweinsteuer, der Biersteuer, der Kaffeesteuer, der Hundesteuer oder der Feuerschutzsteuer, die bezogen auf das Gesamtsteueraufkommen von fast 900 Mrd. Euro nur sehr geringe Steuereinnahmen generieren.

Die Frage dieses Diskussionsbeitrages ist daher, welche der drei Hauptsteuerarten – Mehrwertsteuer, Einkommensteuer oder Unternehmensbesteuerung –

der Fiskus anpacken kann, um signifikante Steuermehreinnahmen zur Finanzierung der wichtigen Projekte zu erzielen und gleichzeitig Investitionsverzerrungen sowie Umverteilungsaspekte zu berücksichtigen.

ZIELE DER STEUERERHEBUNG

Grundsätzlich dienen Steuereinnahmen der Finanzierung des Staatshaushaltes. Dies umfasst z. B. die Entlohnung der Beschäftigten im öffentlichen Dienst, finanzielle Aufwendungen für Sozialtransfers, Ausgaben für Bildung und Infrastrukturprojekte. Darüber hinaus haben Steuern eine Lenkungs- und Umverteilungsfunktion. Als Beispiele für eine Lenkungsfunktion sind die Tabaksteuer oder die Alkopop-Steuer zu nennen. Beide Steuern sind eingeführt worden, um das entsprechende gesundheitsschädliche Verhalten einzudämmen. Es geht nicht um die Erzielung von hohen Steuereinnahmen. Die Alkopop-Steuer wurde beispielsweise so konzipiert, dass der Alkoholmissbrauch von Jugendlichen minimiert wird und nicht, um hohe Steuereinnahmen zu erzielen. Dies lässt sich auch an dem Steueraufkommen im niedrigen zweistelligen Millionenbereich sehen. Hieraus ergibt sich, dass Lenkungssteuern ungeeignet zur Finanzierung großer Projekte sind.

Die fiskalisch relevanten Steuerarten der Mehrwertsteuer, Einkommensteuer oder Unternehmensbesteuerung haben große Auswirkungen auf Umverteilungsaspekte. Die Mehrwertsteuer wird oftmals als eine »regressive« Steuer betrachtet, d. h., dass Personen mit niedrigeren Einkommen eine (relativ) höhere Steuerlast im Vergleich zu Personen mit höheren Einkommen tragen. Dies wird dadurch abgeschwächt, dass es einen reduzierten Mehrwertsteuersatz auf bestimmte Güter, wie z. B. Lebensmittel, gibt.¹ Im Gegensatz dazu ist die Einkommensteuer eine progressive Steuer, d. h., mit höherem Einkommen steigt auch der Grenzsteuersatz auf das Einkommen. Durch Freibeträge wird die Einkommensteuerlast in den niedrigeren Einkommensbereichen zusätzlich verringert bzw. abgeschwächt. Diese Ausgestaltung der Einkommensteuer ermöglicht eine Umverteilung. Zum Beispiel erwirtschaften die obersten 1% (10%) der Einkommensverteilung 12,1% (37,6%) des gesamten Ein-



Prof. Dr. Marin Jacob

ist Inhaber des adidas Stiftungslehrstuhls für Finance, Accounting and Taxation an der WHU – Otto Beisheim School of Management.

¹ Es sei allerdings angemerkt, dass der Katalog der Güter und Dienstleistungen zum verringerten Mehrwertsteuersatz sicherlich überarbeitet werden müsste. Dieses Thema geht jedoch über diesen Diskussionsbeitrag hinaus.

kommens, zahlen jedoch 23% (56%) der gesamten Einkommensteuer. Die unteren Einkommensklassen tragen kaum zum Einkommensteueraufkommen bei. So zahlen im Sinne der Umverteilung die unteren 25% der Einkommensverteilung nur 0,5% der gesamten Einkommensteuer.

Neben dieser Umverteilungswirkung spielt auch die Investitionswirkung von Steuern eine wichtige Rolle. Wenn Steuern Investitionsentscheidungen verzerren, kommt es zu einer Fehlallokation von produktivem Kapital. Diese Auswirkungen sind für die gesamtwirtschaftliche Entwicklung und damit auch für das Steueraufkommen relevant.

ROLLE DER STEUERINZIDENZ

Bei der Wirkung einer Steuerart spielt es am Ende keine Rolle, wer die Steuer zahlt, sondern wer die Last der Steuer trägt (»Steuerinzidenz«). Der Unterschied zwischen Steuerzahlung und Steuerinzidenz ist am ehesten überraschend im Fall der Gewinnbesteuerung von Unternehmen. Während im Zuge der Forderung nach mehr Umverteilung und sozialer Gerechtigkeit häufig Rufe nach einer Erhöhung der Körperschaft- oder Gewerbesteuer laut werden, um die »Reichen« zu belasten, wird in der Öffentlichkeit meist nie die Frage gestellt, wer am Ende die Rechnung zahlt. Empirisch konnte für die Gewerbesteuer in Deutschland gezeigt werden, dass höhere Steuern auf Unternehmen nicht nur zu niedrigeren Löhnen, vor allem in mittleren und unteren Einkommensbereichen (vgl. Fuest et al. 2018), sondern auch zu höheren Preisen für Konsumenten (vgl. Jacob et al. 2023 im Fall von Benzinpreisen) führen. Eine Erhöhung von Unternehmensteuern kann daher unerwünschte Umverteilungseffekte erzielen. Es kann der Fall eintreten, dass die erhöhte Steuerzahlung der Unternehmen zu einem großen Teil von Geringverdienern über niedrigere Löhne und von Konsumenten über höhere Preise getragen werden muss. Mitnichten wird daher eine höhere Körperschaftsteuer nur von den vermeintlich reichen Eignern des Unternehmens getragen.

Der Grundsatz, dass eine Steuer nicht nur von der Person getragen wird, die sie zahlt, gilt auch für die Mehrwertsteuer und die Einkommensteuer. Im Falle der Mehrwertsteuer fällt ein Teil der Steuerinzidenz auch auf die Unternehmen, sobald Konsumenten nicht vollkommen elastisch sind. Dies tritt ein, wenn bei einer Erhöhung der Mehrwertsteuer Kunden nicht bereit sind, die Preiserhöhung in vollem Umfang zu akzeptieren, so dass ein Teil der Steuerinzidenz der Mehrwertsteuer auch von Unternehmen getragen wird. Wie viel am Ende die Unternehmen tragen, hängt davon ab, wie elastisch die Unternehmen relativ zum Kunden sind. Im Fall der temporären Mehrwertsteuersenkung im Jahr 2020 wurden im Durchschnitt ca. 70% an die Kunden weitergeben (vgl. Fuest et al. 2021). Dies bestätigt frühere Ergebnisse, dass die Mehrwertsteuer nicht vollständig von Kunden, sondern auch von Un-

ternehmen getragen wird. Im Fall der Einkommensteuer gibt es empirische Studien, die belegen, dass höhere Steuern auch zu höheren Bruttolöhnen führen können (vgl. Blomquist und Selin 2010). Dies ist ein Indiz dafür, dass die Steuerlast der Einkommensteuer auch teilweise auf Unternehmen abgewälzt wird.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass entgegen der in der Politik oft geäußerten Meinung die Unternehmensteuer keineswegs eine Steuer ist, die nur Unternehmer und Unternehmerinnen trifft. Unternehmensteuern treffen auch Angestellte und Konsumenten über höhere Preise und niedrigere Löhne. Aus Umverteilungsgesichtspunkten ist demnach nicht automatisch dem verführerischen und einfachen Ruf nach höheren Steuern auf Unternehmen zu folgen.

INVESTITIONSWIRKUNGEN VON STEUERN

Bei der Bewertung potenzieller Maßnahmen zur Generierung zusätzlicher Steuereinnahmen spielen die Investitionswirkungen der einzelnen Steuerarten eine nicht unerhebliche Rolle. Sie sollten die ohnehin aktuell angespannte Wirtschaftslage nicht zusätzlich und unnötig in Bedrängnis bringen. Während in der Öffentlichkeit meist nur die Körperschaftsteuer mit negativen Investitionswirkungen in Verbindung gebracht wird, können sowohl die Mehrwertsteuer als auch die Einkommensteuer negative Investitionswirkungen zur Folge haben. Die Ursache für einen negativen Effekt der beiden letztgenannten Steuern liegt in der Tatsache, dass die Steuerinzidenz der Mehrwertsteuer nicht komplett auf den Konsumenten bzw. die der Einkommensteuer nicht komplett auf die Angestellten fällt, sondern teilweise von Unternehmen getragen wird und dort die Gewinne reduziert.

Empirisch konnte nachgewiesen werden, dass negative Investitionswirkungen sowohl von der Unternehmensbesteuerung (vgl. Dobbins und Jacob 2016 oder Giroud und Rauh 2019), der Mehrwertsteuer (vgl. Jacob et al. 2019) als auch der persönlichen Einkommensteuer (vgl. Jacob und Vossebürger 2022) ausgehen. Interessanterweise zeigen diese Studien sehr ähnliche durchschnittliche Effekte der Investitionswirkung der einzelnen Steuerarten. Dies lässt sich dadurch erklären, dass es keine Rolle spielt, wer die Steuer zahlt (Konsument, Angestellter oder Unternehmen), sondern wer die Steuerlast am Ende trägt. Allerdings sind die Effekte bei der Einkommensteuer vom Einkommensniveau der Angestellten abhängig. Während die negativen Investitionswirkungen von Steueränderungen in niedrigeren und mittleren Einkommensbereichen am größten sind, da diese Gruppe einen Großteil der Belegschaft ausmacht und hier auch Realinvestitionen mit Personaleinsatz verknüpft sind, treten bei Einkommensteueränderungen bei höheren Einkommen keine bzw. nur sehr geringe Änderungen des Investitionsverhaltens von Unternehmen auf (vgl. Jacob und Vossebürger 2022). Sprich, eine

Erhöhung der Steuern auf Besserverdienende hat nur sehr marginale Auswirkungen auf Investitionen von Unternehmen.

SCHLUSSFOLGERUNGEN UND POTENZIELLE HANDLUNGSEMPFEHLUNGEN

Wenn man die Kürzung anderer Ausgaben zur Finanzierung der Verteidigungsausgaben als schwer umsetzbar und vermittelbar ansieht, bedarf es Steuermehereinnahmen. Vor dem Hintergrund der potenziellen negativen Verteilungs- und Investitionswirkungen ist eine Mehrwertsteuererhöhung zur Erzielung zusätzlicher Steuereinnahmen nicht empfehlenswert. Die Mehrwertsteuer belastet geringere Einkommen relativ stark und hat zudem einen negativen Einfluss auf die Investitionstätigkeit von Unternehmen.

Auch wenn der Ruf nach einer Erhöhung der Körperschaftsteuer lockt, so sprechen sowohl Verteilungsaspekte als auch die negativen Investitionswirkungen gegen eine Erhöhung, da sowohl Konsumenten über höhere Preise als auch Angestellte über geringere Löhne von einer höheren Körperschaftsteuer betroffen wären. Im Gegenteil: Es bedarf einer Verringerung der Körperschaftsteuer, um die Wirtschaft anzukurbeln, international wettbewerbsfähig zu bleiben und zudem Anreize zur Gewinnverlagerung ins Ausland zu reduzieren. Aktuell hat Deutschland einen der höchsten Steuersätze weltweit und für die Entwicklung der deutschen Wirtschaft im internationalen Wettbewerb ist dies nicht hilfreich.

Um Mehreinnahmen zu generieren und auch potenzielle Aufkommensverluste einer geringeren Körperschaftsteuer zu kompensieren, ist ein konkreter Vorschlag, die Einkommensteuer auf höhere Einkommen zu erhöhen. Dies wäre zum einen mit dem Argument der sozialen Gerechtigkeit vereinbar, und zum anderen würde es die negativen Investitionswirkungen von Steuern reduzieren. Es gilt dabei aber zu bedenken, dass Einkommensteuererhöhungen moderat durchgeführt werden und sich auf höhere Einkom-

menklassen beziehen müssen, z. B. in Einkommensbereichen, die über der Beitragsbemessungsgrenze zur Rentenversicherung liegen.² Darüber hinaus ist es notwendig, die Verwendung der Steuermehereinnahmen den Steuerpflichtigen transparent und nachvollziehbar darzustellen. Die politische Akzeptanz dieser nicht einfachen Maßnahmen ist vermutlich größer, wenn die Mehreinnahmen konkreten Projekten wie Verteidigung, Bildung oder Infrastruktur zugutekommen und nicht im Staatshaushalt versickern.

Selbst wenn man im Übrigen, wie in den anderen Beiträgen angeregt, die Ausgabenseite bei einem höheren Verteidigungshaushalt über andere Sparmaßnahmen konstant lassen kann, wäre eine Reduktion des Körperschaftsteuersatzes bei einer geringen Anhebung der Einkommensteuer auf höhere Einkommen dennoch opportun, um positive Investitionsanreize zu setzen.

REFERENZEN

- Blomquist, S. und H. Selin (2010), »Hourly Wage Rate and Taxable Labor Income Responsiveness to Changes in Marginal Tax Rates«, *Journal of Public Economics* 94, 878–889.
- Dobbins, L. und M. Jacob (2016), »Do Corporate Tax Cuts Increase Investments«, *Accounting and Business Research* 46, 731–759.
- Fuest, C., F. Neumeier und D. Stöhlke (2021), »The Pass-Through of Temporary VAT Rate Cuts in German Supermarket Retail«, ifo Working Paper No. 341.
- Fuest, C., A. Peichl und S. Sieglöcher (2018), »Do Higher Corporate Taxes Reduce Wages? Micro Evidence from Germany«, *American Economic Review*, 393–418.
- Giroud, X. und J. Rauh (2019), »State Taxation and the Reallocation of Business Activity: Evidence from Establishment-Level Data«, *Journal of Political Economy*, 127, 1262–1316.
- Jacob, M., R. Michaely und M. A. Müller (2019), »Consumption Taxes and Corporate Investment«, *Review of Financial Studies* 32, 3144–3182.
- Jacob, M., M. A. Müller und T. Wulff (2023), »Do Consumers Pay the Corporate Tax?«, *Contemporary Accounting Research*, im Erscheinen.
- Jacob, M. und R. Vossebürger (2022), »The Role of Personal Income Taxes in Corporate Investment Decisions«, *Journal of Corporate Finance* 77, 102275.

² Im Gegensatz zu vielen anderen Staaten Europas sinkt die Grenzbelastung aus Einkommensteuer und Sozialversicherungsbeiträgen über dieser Beitragsbemessungsgrenze.

Silke Übelmesser

Verteidigung als eine von mehreren großen Herausforderungen

Der Beginn des russischen Krieges gegen die Ukraine am 24. Februar 2022 war ein großer Einschnitt für die internationale und nationale Politik. Wie Bundeskanzler Olaf Scholz in der Sondersitzung des Deutschen Bundestages am 27. Februar 2022 im Rahmen seiner »Zeitenwende«-Rede feststellte: »Die Welt danach ist nicht mehr dieselbe wie die Welt davor.« Um die

Bündnis- und Verteidigungsfähigkeit zu stärken, schlug Scholz in dieser Sitzung ein Sondervermögen für die Bundeswehr in Höhe von 100 Mrd. Euro vor. Anfang Juni 2022 wurde dieses durch eine Grundgesetzänderung mit 2/3-Mehrheit beschlossen. Neben den Regierungsparteien stimmte auch die CDU zu, was die breite Unterstützung unterstrich.

VERTEIDIGUNGSHAUSHALT SEIT ANFANG DER 1990ER JAHRE UNTER DEM 2%-ZIEL

Der Verteidigungshaushalt ist in absoluten Zahlen in den letzten Jahren sukzessive gestiegen. Im Jahr 2014 lag er bei 33,4 Mrd. Euro, im Jahr 2019 bei 43,2 Mrd. Euro, und im Jahr 2022 wurden im Haushalt 50,4 Mrd. Euro für Verteidigung bereitgestellt. Im Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt (BIP) haben sich die Ausgaben zwischen 2014 und 2022 jedoch kaum verändert. Lag ihr Anteil 2014 bei 1,15 %, so waren es 2022 1,39 %. Ein Blick zurück zeigt, dass in den 1960er Jahren teilweise über 4 % des BIP für Verteidigung ausgegeben wurde; in den 1970er Jahren betrug der Anteil meist noch knapp über 3 % des BIP, während er danach bis auf 2,5 % im Jahr 1990 sank. Seit 1992 lag der Anteil unter 2 %. Daran änderte auch der auf dem NATO-Gipfel in Prag 2002 vereinbarte Richtwert von 2 % des BIP nichts, der auf dem NATO-Gipfel in Wales 2014 unter dem Eindruck der russischen Annexion der Krim als Ziel festgeschrieben wurde.

Deutschland profitiert seit 30 Jahren von der sogenannten Friedensdividende. Die Kosten für die Sicherheit innerhalb der NATO wurden zunehmend von den Vereinigten Staaten übernommen, während im Falle eines Angriffs das gegenseitige Sicherheitsversprechen weiterhin Gültigkeit besaß. Durch dieses Trittbrettfahrerverhalten konnte Deutschland die Verteidigungsausgaben niedrig halten. Es blieb mehr Geld für Ausgaben, die die Wohlfahrt unmittelbarer für die Bürgerinnen und Bürger – und die Wählerschaft – erhöhten. So stieg beispielsweise die Sozialleistungsquote allein seit der Wiedervereinigung von 25 % des BIP auf knapp über 30 % im Jahr 2019, also vor der Corona-Pandemie (BMAS 2021). Nach dem Ende des Kalten Krieges erschien diese Schwerpunktsetzung nachvollziehbar. Das Thema Landesverteidigung spielte im Bewusstsein von Politik und Bevölkerung nur eine untergeordnete Rolle. Aber auch die Besetzung der Krim führte zu keiner Änderung, obwohl sich bereits erste Anzeichen einer neuen sicherheitspolitischen Realität abzeichneten.

Im Jahr 2023 stehen 50,1 Mrd. Euro für Verteidigungsausgaben im Haushalt zur Verfügung. Hinzu kommt eine geplante Entnahme aus dem Sondervermögen in Höhe von 8,4 Mrd. Euro. Berücksichtigt man auch die Verteidigungsausgaben, die nicht vom Verteidigungsministerium selbst verantwortet werden, so kommt man nach der NATO-Definition auf Ausgaben von 64 Mrd. Euro. Bezogen auf ein prognostiziertes nominales BIP von knapp über 4 000 Mrd. Euro entspricht dies einem Anteil von 1,6 %. Das ist mehr als in den Vorjahren, aber immer noch 17,1 Mrd. Euro weniger als zur Erreichung des 2 %-Ziels not-



Prof. Dr. Silke Übelmesser

ist Professorin für Allgemeine Volkswirtschaftslehre/Finanzwissenschaft an der Friedrich-Schiller-Universität Jena.

Foto: © Jens Meyer/Uni Jena

wendig wären (vgl. Dorn et al. 2023, zu den Berechnungen und den technischen Details).

ERREICHEN DES 2%-ZIELS FÜR 2024 GEPLANT

Eine weitere Erhöhung der Verteidigungsausgaben ist somit erforderlich, will Deutschland den neuen sicherheitspolitischen Realitäten gerecht werden und die Ernsthaftigkeit seiner Zusagen gegenüber den anderen NATO-Mitgliedern unterstreichen. Laut Generalsekretär Jens Stoltenberg sollen die Ausgabenzusagen verbindlich werden und das 2 %-Ziel das Minimum sein. Beim NATO-Gipfel Mitte Juli in Vilnius (nach Redaktionsschluss) wird dies sicherlich ein zentrales Thema sein. Allerdings ist die Bereitschaft zu Ausgabenerhöhungen in den einzelnen Ländern unterschiedlich ausgeprägt. Neben den USA drängen insbesondere die östlichen Bündnisstaaten darauf, während andere Länder, wie z. B. Italien, auf ihre begrenzten finanziellen Spielräume verweisen.

Die Bundesregierung unterstützt das Bestreben, die Verteidigungsausgaben zu erhöhen. So hat sie sich in der im Juni 2023 veröffentlichten Nationalen Sicherheitsstrategie explizit dazu bekannt, »im mehrjährigen Durchschnitt unseren 2 %-BIP-Beitrag zu den NATO-Fähigkeitszielen (zu) erbringen« (Auswärtiges Amt 2023). Nach Aussagen von Bundesfinanzminister Christian Lindner soll das NATO-Ziel bereits 2024 erreicht werden. Damit im Einklang steht, dass der Verteidigungshaushalt von den Kürzungsvorgaben ausgenommen wurde. Nach dem Regierungsentwurf zum Bundeshaushalt von Anfang Juli bleibt der Verteidigungshaushalt weitgehend unverändert zum letzten Jahr. Aus dem Sondervermögen der Bundeswehr sollen knapp 20 Mrd. Euro verausgabt werden.

FINANZIERUNG DER ERHÖHTEN VERTEIDIGUNGSAUSGABEN ÜBER EIN SONDERVERMÖGEN NUR ALS TEMPORÄRE ENTLASTUNG DES KERNHAUSHALTS

Eine Erhöhung der Verteidigungsausgaben in Zeiten knapper öffentlicher Kassen in erheblichem Umfang erfordert normalerweise entsprechende Anpassungen des Haushalts. Dies kann über die Einnahmeseite erfolgen. Der Koalitionsvertrag schließt jedoch Steuererhöhungen aus. Ebenso ausgeschlossen ist eine Ausweitung der Verschuldung wegen der ab 2023 wieder greifenden Schuldenbremse. Ist eine Lösung über die Einnahmeseite nicht möglich, so ergibt sich im Normalfall die Notwendigkeit von Maßnahmen auf der Ausgabenseite.

Der gewählte Weg über ein Sondervermögen kann als Versuch gesehen werden, sich eine vierte Möglichkeit zu erschließen. Zusätzliche Mittel für Verteidigungsausgaben können so bereitgestellt werden, ohne dass Steuern oder für die Schuldenbremse relevante Schulden erhöht oder deswegen Einsparungen an anderer Stelle des Haushalts vorgenommen

werden müssen. Obwohl das Sondervermögen mit einer Kreditaufnahme verbunden ist, ist es aufgrund der gewählten Konstruktion für die Einhaltung der Schuldenbremse nicht relevant. Damit verschafft sich Deutschland etwas Luft und vermeidet in der kurzen Frist Anpassungen, die zu größerem Widerstand führen können.

Auch wenn diese Entscheidung für eine Finanzierung über ein Sondervermögen der besonderen Situation geschuldet ist, so ist sie dennoch aus mehreren Gründen kritisch zu sehen. Zum einen gilt hier wie bei jedem anderen Extrahaushalt (Unabhängiger Beirat beim Stabilitätsrat 2022; Deutsche Bundesbank 2023): Die Transparenz bei der Haushaltsüberwachung wird erschwert, und die Grundsätze der Haushaltsführung werden unterlaufen. Zudem bedeutet die Umgehung der nationalen Schuldenbremse nicht, dass dies auch für die europäischen Schuldenregeln gilt. Am schwersten wiegt jedoch die Kritik, Verteidigung sei eine staatliche Kernaufgabe und müsse dementsprechend aus dem Kernhaushalt finanziert werden. Auch wenn der russische Krieg in der Ukraine eine Sondersituation darstellt, die in diesem Ausmaß nicht vorhersehbar war, so handelt es sich bei Verteidigungsausgaben grundsätzlich um dauerhafte Ausgaben, die keine zeitlich begrenzte Sonderbehandlung rechtfertigen. Die über das Sondervermögen zur Verfügung stehenden 100 Mrd. Euro stellen daher auch nur eine temporäre Entlastung des Kernhaushalts dar, die auf einen Zeitraum von fünf Jahren angelegt ist. Durch den Rückgriff auf das Sondervermögen sollte es zumindest in den nächsten Jahren möglich sein, dem 2%-Ziel bei den Verteidigungsausgaben näher zu kommen bzw. es zu erreichen. Völlig offen ist allerdings die langfristige Finanzierung.

GLEICHZEITIGKEIT DES ERHÖHTEN SICHERHEITSBEDARFS MIT ANDEREN GROSSEN VERÄNDERUNGEN ...

Erschwerend kommt hinzu, dass der Krieg in der Ukraine mit anderen Veränderungen direkt zusammenhängt oder zumindest zeitlich zusammenfällt, die weiteres staatliches Handeln erfordern und mit großen Belastungen für die Wirtschaft und die Bevölkerung verbunden sind. In direktem Bezug sind die Energiekrise und die Neubewertung der globalen Wirtschaftsbeziehungen zu sehen. Ersteres bezieht sich auf die Sicherung der Energieversorgung durch die Erschließung neuer Energielieferanten und den beschleunigten Ausbau alternativer Energien. Zweites bedeutet ein teilweises Umdenken hinsichtlich der internationalen, arbeitsteiligen Wirtschaftsbeziehungen. Als Reaktion auf die Lieferschwierigkeiten und die gestiegenen Risiken wurden ausgelagerte Produktionsstufen wieder zurückgeholt und die Lagerhaltung erhöht. All dies bedeutet höhere Kosten für die Wirtschaft und die Haushalte, die teils auch staatliche Unterstützungsmaßnahmen erforderlich

machten (siehe z. B. die Gas- und Strompreisbremse und das Unterstützungspaket für Gasimporteure).

... EINSCHLIESSLICH DER GROSSEN TRANSFORMATIONS-AUFGABEN KLIMAWANDEL UND DEMOGRAFISCHER WANDEL

Zu diesen Herausforderungen kommen die großen Transformationsaufgaben. Hier ist der Klimawandel zu nennen. Auch ohne die kriegsbedingte Verschärfung der Energiefrage wäre ein großer Umbau der Wirtschaft notwendig gewesen, verbunden mit dem möglichen Verlust energieintensiver Unternehmen und Branchen. Das macht vielfältige Anpassungen bei allen Beteiligten nötig. Dazu gehören der Ersatz des entwerteten Kapitalstocks und die Umqualifizierung der betroffenen Beschäftigten. Ein steigender CO₂-Preis wird in der Übergangszeit ebenfalls kostensteigernd wirken. Für Unternehmen, Haushalte und den Staat bedeutet dies in den nächsten Jahren erhebliche finanzielle Anstrengungen.

Hinzu kommt der demografische Wandel. Obwohl seit Jahrzehnten mit dem Renteneintritt der geburtenstarken Baby-Boomer-Jahrgänge eine große Verschiebung der Bevölkerungsstruktur von den Kohorten im erwerbsfähigen Alter hin zu den Kohorten im Rentenalter prognostiziert wurde, sind größere Maßnahmen unterblieben. Nun trifft der sukzessive Rückgang des Erwerbspersonenpotenzials mit einer steigenden Nachfrage nach Fachkräften zusammen. Wenn Ingenieure und Elektrikerinnen fehlen, wenn IT-Spezialisten und viele andere Fachkräfte nicht zu finden sind, dann wird der Umbau länger dauern und teurer werden.

Die größte Herausforderung einer alternden Gesellschaft liegt jedoch in den sozialen Sicherungssystemen. Die Schwierigkeiten eines umlagefinanzierten Rentensystems, die Leistungen für eine wachsende Zahl von Empfängern mit einer sinkenden Zahl von Beitragszahlern zu finanzieren, sind seit Jahren bekannt (vgl. Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie 1998). Grundlegende Reformen sind jedoch bis auf wenige Ausnahmen ausgeblieben bzw. wurden in ihrer Wirkung eingeschränkt. Die schrittweise Anhebung des Renteneintrittsalters auf 67 Jahre wurde durch die Rente für besonders langjährig Versicherte, die sogenannte »Rente mit 63«, zum Teil konterkariert. Die Riester-Rente erwies sich aufgrund des Verzichts auf eine Teilnahmepflicht als eher halbherziger Versuch, die umlagefinanzierte Alterssicherung stärker durch kapitalgedeckte Elemente zu ergänzen. Die demografische Pause der letzten ein bis zwei Jahrzehnte wurde für weitergehende Änderungen nicht genutzt.

Damit nicht genug, zeigen sich auch in anderen Zweigen der sozialen Sicherungssysteme zunehmend Schwierigkeiten. Dies betrifft die Krankenversicherung und in besonderem Maße die Pflegeversicherung. Auch in diesen beiden Systemen geht es um die

Finanzierung von Leistungen, zusätzlich aber auch um die Angebotsseite, wo der Fachkräftemangel die Leistungserbringung zunehmend erschwert (was in geringerem Maße auch für die gesetzliche, betriebliche und private Rentenversicherung gilt).

SCHWÄCHUNG DER WACHSTUMSKRÄFTE MIT FOLGEN AUCH FÜR DIE ÖFFENTLICHEN FINANZEN

Für die nächsten Jahre ist zu erwarten, dass diese transformatorischen Herausforderungen mit einer Schwächung der Wachstumskräfte verbunden sind. Auch wenn man sich eine Entwicklung wie zu Zeiten des Wirtschaftswunders wünscht, so darf nicht übersehen werden, dass es jetzt anders als damals darum geht, einen bestehenden Kapitalstock durch einen neuen Kapitalstock zu ersetzen. Dazu kommt, dass sich bedingt durch die demografische Entwicklung der Wachstumsbeitrag des Faktors Arbeit verringert. Gleichzeitig fällt Deutschland im internationalen Wettbewerb um Fachkräfte zurück, wie ein Blick auf den »OECD Indicators of Talent Attractiveness« zeigt. Weniger Talente insbesondere aus den EU-Nachbarländern zieht es hierher, während mehr junge, gut ausgebildete Menschen Deutschland verlassen (Liebig und Ewald 2023). Das neue Fachkräfteeinwanderungsgesetz wird dies nicht substantiell ändern.

All dies wird spätestens in der mittleren Frist dazu führen, dass auch Deutschland andere Wege in der Finanzpolitik einschlagen muss. Es wäre jedoch zu kurz gegriffen, wenn man daraus den Schluss ziehen würde, dass allein die erhöhten finanziellen Anstrengungen für die äußere Sicherheit für die kommenden Anpassungen auf der Einnahme- oder Ausgabenseite verantwortlich sind. Die beiden genannten großen Transformationsaufgaben – Klimawandel und Demografie – stellen für sich genommen bereits große Herausforderungen für die öffentlichen Finanzen und darüber hinaus für Gesellschaft und Wirtschaft dar.

SOLIDES FINANZPOLITISCHES FUNDAMENT UND GUTE RAHMENBEDINGUNGEN FÜR PRIVATE INVESTITIONEN NÖTIG

Es ist nun wichtig, die Finanzpolitik auf ein solides Fundament zu stellen. Dabei geht es auch um die Frage der intergenerativen Lastenverteilung. Während eine Steuerfinanzierung die heutige Generation stärker in die Pflicht nimmt, bedeutet eine Schuldenfinanzierung eine stärkere Belastung künftiger Generationen. Anpassungen im Steuersystem in Richtung einer stärkeren ökologischen Ausrichtung und der Abbau insbesondere von klimaschädlichen Subventionen könnten Spielräume schaffen und lenkend im Sinne der angestrebten Klimaziele wirken. Wenn Verbesserungsbedarf bei den Verschuldungsregeln gesehen wird, sollten diese transparent reformiert und nicht

durch immer weitere Sondervermögen ausgehöhlt werden (Unabhängiger Beirat 2022). Darüber hinaus werden künftige Regierungen nicht umhinkommen, Prioritäten bei den Ausgaben zu setzen. In der Vergangenheit bedeutete dies bei engen fiskalischen Spielräumen häufig, dass Investitionen zugunsten von Sozialausgaben zurückstehen mussten. Dies sollte diesmal unbedingt vermieden werden. Gerade jetzt ist es wichtig, durch Investitionen in Bildung, Forschung und Entwicklung, aber auch in Digitalisierung und physische Infrastruktur die Produktivitätsentwicklung positiv zu beeinflussen und den zu erwartenden Wohlfahrtsverlust zu minimieren. Dabei geht es nicht darum, dass alles vom Staat zu leisten ist. Dafür hat der Staat weder die finanziellen Mittel noch das technologische Wissen. Ebenso wichtig ist es daher, die Rahmenbedingungen so zu gestalten, dass Anreize für privatwirtschaftliche Investitionen gefördert werden.

»ZEITENWENDE« NUR MIT KLEINEREM ANTEIL AN ANSTEHENDEN VERÄNDERUNGEN

Bei all dem müssen die Bürgerinnen und Bürger transparent über das, was kommt, und die damit verbundenen Kosten informiert werden. Nicht nur der Umbau der Wirtschaft, sondern auch die äußere Sicherheit in einem unsichereren Umfeld hat ihren Preis. Nur bei allgemeiner Akzeptanz des eingeschlagenen Wegs und Vertrauen in die langfristige Stabilität der institutionellen Rahmenbedingungen lassen sich die großen Ziele gemeinsam erreichen, ohne dass der gesellschaftliche Zusammenhalt verloren geht. Die »Zeitenwende« hat an den anstehenden Veränderungen nur einen kleineren Anteil. Vielmehr wird das Zusammenspiel der verschiedenen Transformationsherausforderungen zu Anpassungen der Haushaltspolitik und für Wirtschaft und Gesellschaft führen, die kaum ohne Wohlstandsverlust zu bewältigen sein werden.

REFERENZ

- Auswärtiges Amt (2023), *Wehrhaft. Resilient. Nachhaltig. Integrierte Sicherheit für Deutschland. Nationale Sicherheitsstrategie*, Berlin.
- BMAS – Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2021), *Sozialbericht 2021*, Bonn.
- Dorn, F., S. Kleine Kuhlmann, N. Potrafke und M. Schlepper (2023), »Nun sag, wie hast Du's mit dem 2%-Ziel? NATO-Verteidigungsausgaben ein Jahr nach der Zeitenwende«, *ifo Schnelldienst digital* 4(3), 1–14.
- Deutsche Bundesbank (2023), »Zur zunehmenden Bedeutung der extrahauhalte des Bundes«, *Monatsbericht Juni*, 63–82.
- Liebig, T. und H. Ewald (2023), »Deutschland im internationalen Wettbewerb um Talente: Eine durchwachsene Bilanz«, *Policy Brief Migration*, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh.
- Unabhängiger Beirat des Stabilitätsrats (2022), *19. Stellungnahme zur Einhaltung der Obergrenze für das strukturelle gesamtstaatliche Finanzierungsdefizit*, Herbst, 9. Dezember.
- Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (1998), *Grundlegende Reform der gesetzlichen Rentenversicherung*, Gutachten vom 20./21. Februar 1998, BMWA-Studienreihe 99, Berlin.

Florian Dorn und Marcel Schlepper

Fiskalische Zeitenwende in Deutschland – Implikationen des Sondervermögen Bundeswehr auf die Haushaltspolitik

Der deutsche Staatshaushalt ist endlich. Die großen Transformationsaufgaben im Kontext des Klimawandels, der Digitalisierung und des demografischen Wandels benötigen umfassend Mittel aus dem Staatshaushalt. Hinzu kommen die Folgen der Covid-19-Pandemie und des russischen Überfalls auf die Ukraine, die unerwartet den Staatshaushalt schwer belastet haben. Mit Verweis auf außergewöhnliche Notsituationen wurde die Schuldenbremse in den Krisen Jahren 2020 bis 2022 ausgesetzt. Die expansive Fiskalpolitik in diesem Zeitraum ließ die Schulden des Bundes von 1,1 auf 1,6 Billionen Euro anwachsen (Deutsche Finanzagentur 2023a). Die Schulden des Gesamtstaates wuchsen zwischenzeitlich auf 70% des Bruttoinlandsprodukts (BIP) im Jahr 2021 an und liegen auch im Jahr 2023 mit rund 65% noch oberhalb der Maastricht-Staatsschuldengrenze (Wollmershäuser et al. 2023). Gleichzeitig sind die Kosten für Schulden kräftig gestiegen. Hat der Bund im Jahr 2020 noch an neu emittierten Anleihen Geld verdient, so muss er aktuell für 10-jährige Staatsanleihen eine Rendite von 2,3% zahlen (Deutsche Finanzagentur 2023b). Allein im Haushaltsjahr 2023 hat der Bund etwa 42 Mrd. Euro nur für Zinsausgaben vorgesehen. Das sind 9% des Bundeshaushalts und 24 Mrd. Euro mehr als noch im Vorjahr (BMF 2023a). Die Kombination aus hohen Schulden und hohen Zinsausgaben beschränkt den Spielraum im Bundeshaushalt und macht eine konsequente Konsolidierung der Ausgaben erforderlich. Der Wandel weg von der Praxis, jedes Jahr mehr und mehr Geld ausgeben zu können, hin zu einer Priorisierung der Vorhaben, ist nicht einfach. Für den Entwurf des Bundeshaushalts 2024 haben die Wünsche der Ministerien die verfügbaren Mittel um 20 Mrd. Euro überschritten (BMF 2023b).

In dieser angespannten Haushaltssituation steht die Bundesregierung vor einer weiteren Herausforderung. Bundeskanzler Olaf Scholz hat im Februar 2022 eine sicherheitspolitische Zeitenwende ausgerufen (Bundesregierung 2022). Im Zentrum dieser Zeitenwende steht ebenfalls der Bedarf nach mehr Geld. Nach Jahrzehnten der Friedensdividende ist die Modernisierung der Bundeswehr kostenintensiv. In der Rede zur Zeitenwende hat sich Bundeskanzler Scholz zum 2%-Ziel der NATO bekannt und ein schuldenfinanziertes Sondervermögen in Höhe von 100 Mrd. Euro angekündigt. Das Sondervermögen, das ausschließlich zur Stärkung der Bündnis- und Verteidigungsfähigkeit eingesetzt werden soll, wurde im Jahr 2022 über eine Grundgesetzänderung und das »Bundeswehrfinanzie-

rungs- und Sondervermögensgesetz (BwFinSVerMg)« errichtet. Für das Jahr 2023 ist nur ein Abfluss von 8,4 Mrd. Euro aus dem Sondervermögen vorgesehen. In der Folge wird das 2%-Ziel der NATO um einen zweistelligen Milliardenbetrag verfehlt.¹ Gemäß der Nationalen Sicherheitsstrategie soll das 2%-Ziel der NATO jedoch mit Hilfe des Sondervermögens ab dem Jahr 2024 im mehrjährigen Durchschnitt erfüllt werden (Bundesregierung 2023).

Der Haushaltsentwurf für das Jahr 2024 sieht einen Rückgang des gesamten Bundeshaushalts um 30 Mrd. Euro (6%) gegenüber dem Vorjahr vor. Nach Angaben der Bundesregierung hinterlegt er aber finanziell den Anspruch, das 2%-Ziel der NATO zu verwirklichen. Nach der NATO-Definition setzen sich die deutschen Verteidigungsausgaben mit dem Verteidigungsetat, dem Sondervermögen und weiteren Verteidigungsausgaben aus drei Bereichen zusammen. Während erstens der Verteidigungsetat im Kernhaushalt zuletzt noch um 0,3 Mrd. Euro gekürzt wurde, soll er im Jahr 2024 wieder steigen, um 1,7 Mrd. Euro auf 51,8 Mrd. Euro. Die Steigerung wurde eingeplant, um ungefähr den Zuwachs bei den Lohnkosten der Soldatinnen und Soldaten und des weiteren Personals in der Zuständigkeit des Bundesverteidigungsministeriums zu decken. Zweitens sieht der Entwurf des Wirtschaftsplans für das Sondervermögen Bundeswehr 19,2 Mrd. Euro (inklusive Zinszahlungen) für 2024 vor. Die geplanten Ausgaben aus Verteidigungsetat und Sondervermögen summieren sich damit auf 1,7% des BIP im Jahr 2024. Um das 2%-Ziel der NATO zu verwirklichen, müssten also etwa 14 Mrd. Euro aus dem dritten Bereich stammen. Dabei handelt es sich um Haushaltsmittel, die von anderen Ministerien, z. B. dem Auswärtigen Amt, verwaltet werden und die mit Ausnahme der Erstattung von Waffenlieferungen an die Ukraine nicht in die Bundeswehr selbst

¹ Damit gehört Deutschland zu den Ländern mit der größten absoluten Lücke aller NATO-Mitglieder (Dorn et al. 2023a; 2023b).



Dr. Florian Dorn

ist Persönlicher Referent des Präsidenten und Economist am ifo Institut sowie Direktor von EconPol Europe bei CESifo.



Marcel Schlepper

ist Doktorand am ifo Zentrum für öffentliche Finanzen und politische Ökonomie.

fließen. Gegenüber der NATO werden sie aber von der Bundesregierung als Verteidigungsausgaben angegeben. Im Jahr 2021 lag dieser Wert noch bei 5,2 Mrd. Euro.² Im Jahr 2023 sind sie auf 9,5 Mrd. Euro angestiegen (Deutscher Bundestag 2023). Der Anstieg ist auch auf die Unterstützung für die Ukraine zurückzuführen. Für das Jahr 2024 ist bisher jedoch nur bekannt, dass die Ausgaben für Ertüchtigung gegenüber dem Vorjahr absinken werden. Um das 2%-Ziel im Jahr 2024 zu erreichen, müssten in dem gesamten dritten Bereich aber sogar 14 Mrd. Euro ausgegeben werden.³ Dafür wäre es jedoch notwendig, dass Ausgaben in anderen Ressorts umklassifiziert werden, damit sie anschließend der NATO als Verteidigungsausgaben mitgeteilt werden können. Es handelt sich hierbei um einen eher unbekannteren, aber sehr relevanten Aspekt bei der Zählung der deutschen Verteidigungsausgaben, um höhere Verteidigungsausgaben gegenüber den NATO-Partnern angeben zu können. Er wird im Rahmen dieses Berichts aufgrund der Geheimhaltung notwendiger Informationen nicht detaillierter beleuchtet. Stattdessen blicken wir insbesondere auf das Zusammenspiel zwischen Sondervermögen Bundeswehr und dem Verteidigungsetat im Kernhaushalt.

Auf den ersten Blick scheint es, als würde Deutschland die angekündigte Zeitenwende durch das Sondervermögen auch in Form einer fiskalischen Zeitenwende umsetzen. Bei genauer Betrachtung stellt sich jedoch die Frage, ob die Zeitenwende nachhaltig ist und ob das Sondervermögen ausschließlich für eine Stärkung der Bündnis- und Verteidigungsfähigkeit eingesetzt wird. Dies ist gemäß Grundgesetz Artikel 87a der alleinige Zweck. In diesem Beitrag zeigen wir, dass jene durch das schuldenfinanzierte Sondervermögen

² Die als Verteidigungsausgaben klassifizierten Mittel anderer Ministerien haben sich von 1,7 Mrd. Euro im Jahr 2014 auf 5,2 Mrd. Euro im Jahr 2021 verdreifacht.

³ Bei 14 Mrd. Euro würde mehr als ein Fünftel der Verteidigungsausgaben im Kernhaushalt nicht von dem Verteidigungsministerium, sondern von anderen Ministerien verwaltet werden. Eine unabhängige Prüfung, was sich hinter diesen Ausgaben verbirgt, ist nicht möglich. Im Gegensatz zu den Ausgaben für Rüstungsgüter, also z. B. für Panzer und Kampffjets, ist jene Information geheim eingestuft, wie viel Geld aus welchen anderen Ministerien als Verteidigungsausgabe gewertet wird. Aufgrund der Geheimhaltung ist eine tiefergehende Analyse nicht möglich.

entstehenden fiskalischen Spielräume im Kernhaushalt für politische Aufgaben und Prioritäten außerhalb des Verteidigungsetats verwendet werden. Die gegenwärtigen Haushaltspläne der Bundesregierung gefährden nicht nur die nachhaltige Modernisierung der Bundeswehr, sondern wälzen auch die haushaltspolitischen Kosten der Zeitenwende auf die nächste Bundesregierung und künftige Generationen ab. Zudem zeigen wir Alternativen auf, wie das Sondervermögen zielgerichtet für eine echte fiskalische Zeitenwende verwendet werden kann.

INVESTITIONSLÜCKEN BEI DER BUNDESWEHR

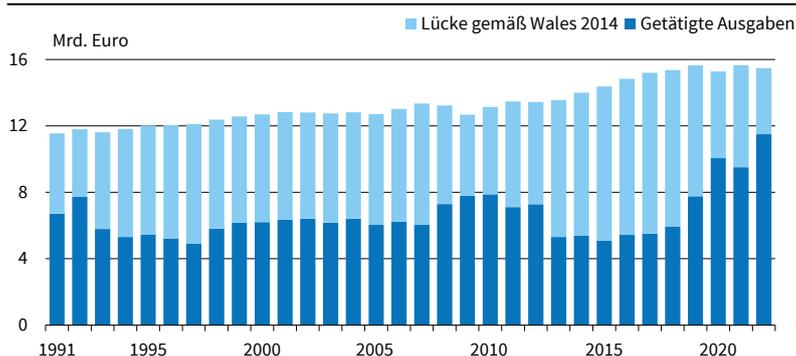
Das Sondervermögen Bundeswehr dient der »Finanzierung bedeutsamer Ausrüstungsvorhaben« (BwFinSVerMG 2022). Dort gibt es großen Nachholbedarf. Neben dem 2%-Ziel für Verteidigungsausgaben wurde auf dem NATO-Gipfel von Wales im Jahr 2014 auch das 20%-Ziel für militärisches Großgerät beschlossen (NATO 2014). Fortan sollten 20% der Verteidigungsausgaben für Investitionen in Großgerät verwendet werden – oder eine Entwicklung zu diesem Wert hin erfolgen. Wird dies als Maßstab für die notwendigen Investitionen in die Ausstattung der Streitkräfte genommen, so hätte Deutschland in den vergangenen Jahrzehnten ein Vielfaches des Sondervermögens eingespart. Seit dem Ende des Kalten Krieges beträgt die aggregierte Lücke der Investitionen in militärisches Großgerät preisbereinigt etwa 214 Mrd. Euro – davon sind 70 Mrd. Euro nach dem Gipfel von Wales im Jahr 2014 entstanden (vgl. Abb. 1). Diese Einsparungen sind im Kontext der allgemeinen Friedensdividende zu sehen. Nimmt man das 2%-Ziel als Maßstab⁴, dann hat Deutschland seit dem Ende des Kalten Krieges preisbereinigt 618 Mrd. Euro an Verteidigungsausgaben eingespart und so durchschnittlich 77 Mrd. Euro pro Legislaturperiode zusätzlich für andere Haushaltsprioritäten ausgeben können. Die Folgen des Sparkurses sind in der Truppe deutlich spürbar. Im Verhältnis zum Ende des Kalten Krieges stehen der Bundeswehr heute 1:10 Kampfpanzer, 1:4 Kampfflugzeuge und -hubschrauber sowie 1:2 Kampfschiffe zur Verfügung (Dorn et al. 2022a).

DAS SONDERVERMÖGEN BUNDESWEHR – EINE FISKALISCHE ZEITENWENDE?

Um die Zeitenwende fiskalisch umzusetzen, hätte die Bundesregierung den Verteidigungsetat im Kernhaushalt anheben können. Damit wäre dem Ziel entsprochen worden, die Ausgaben des Bundes transparent zu gestalten. Aufgrund der Schuldenbremse hätte der Bundeshaushalt aber keine (oder kaum) neue Schul-

⁴ Tatsächlich waren die Verteidigungsausgaben während des Kalten Krieges jedoch deutlich höher. Zwischen 1971 und 1989 lagen sie in Deutschland durchschnittlich bei 3,4% des BIP. Eine Kalkulation auf Basis eines 2%-Ziels unterschätzt also die tatsächliche Friedensdividende (Dorn et al. 2022b).

Abb. 1
Investitionslücke in Großgerät seit dem Ende des Kalten Krieges
Preisbereinigt in Werten für das Jahr 2022



Quelle: NATO; IWF; Berechnungen des ifo Instituts.

© ifo Institut

den aufnehmen dürfen, so dass der Anstieg des Verteidigungsetats über Steuererhöhungen oder Ausgabenkonsolidierungen bei anderen Ministerien finanziert werden müsste. Es gab jedoch gute Gründe, die jährliche Lücke zum 2%-Ziel der NATO nicht direkt im Kernhaushalt zu schließen (vgl. Dorn et al. 2022b). Insbesondere in wirtschaftlich unsicheren Zeiten sollte vermieden werden, durch harte Einsparungen den sozialen Frieden und die wirtschaftliche Stabilität zu gefährden. Stattdessen kann eine Anschubfinanzierung über Schulden die Neuausrichtung des Kernhaushalts über mehrere Jahre strecken und so die Konsolidierung weniger schmerzhaft gestalten. Schließlich ist für die Umsetzung der Zeitenwende eine breite Unterstützung in der Bevölkerung notwendig.

Das Sondervermögen wird – anders als der Name suggeriert – über Schulden finanziert. Da die Investitionslücke bei der Bundeswehr hausgemacht ist, gilt weiterhin die Schuldenbremse. Entsprechend musste das Grundgesetz geändert werden. Artikel 87a schafft nun eine Ausnahme von der Schuldenbremse für das Sondervermögen. Ein Bundeswehrvorteil gegenüber einer Finanzierung im Kernhaushalt ist, dass ein Sondervermögen auf einzelne Aufgaben des Bundes zu begrenzen ist. Die 100 Mrd. Euro dürfen ausschließlich für eine Stärkung der Bündnis- und Verteidigungsfähigkeit verwendet werden. Sie können also nicht direkt für andere Zwecke genutzt werden. Allerdings bestehen mit dem Verteidigungsetat und dem Sondervermögen zwei Ausgabentöpfe für das Verteidigungsministerium parallel. So ist es möglich, Einsparungen im Verteidigungsetat mit dem Sondervermögen zu kompensieren und die eingesparten Gelder indirekt für andere Zwecke umzuleiten. Theoretisch kann das Sondervermögen also auf zwei Weisen eingesetzt werden: Entweder wird die durch Schulden erkaufte Zeit genutzt, um Konsolidierung in anderen Bereichen behutsam, aber konsequent umzusetzen. Der Kernhaushalt würde dabei steigende Verteidigungsausgaben aufweisen, die sich auf das 2%-Ziel der NATO zubewegen. Oder die Gelder aus dem Sondervermögen werden indirekt zur Ausweitung der Ausgaben in anderen Bereichen zweckentfremdet. Dabei würden die in Folge der Schuldenaufnahme entstehenden fiskalischen Spielräume für andere Haushaltsprioritäten genutzt. Die Konsolidierung würde so lange verschoben, bis das Sondervermögen ausgelaufen ist. Die nächste Regierung müsste die harte Entscheidung treffen, den Verteidigungsetat im Kernhaushalt auf Kosten anderer Bereiche oder durch Steuermehreinnahmen anzuheben.

PLAN DER BUNDESREGIERUNG ZUM SONDERVERMÖGEN

Mehr als ein Jahr nach der Rede zur Zeitenwende wird zunehmend deutlich, wie die Bundesregierung die Verwendung der Mittel aus dem Sondervermögen plant.

Im Folgenden kalkulieren wir die Kosten des eingeschlagenen Weges. Für die Modellierung des Plans »Sondervermögen« treffen wir folgende Annahmen im Einklang mit dem Gesetz zum Sondervermögen, dem verabschiedeten Bundeshaushalt 2023 sowie den Entwürfen des Bundeshaushalts und des Wirtschaftsplans für das Jahr 2024:

1. Das 2%-Ziel der NATO wird im Jahr 2024 und in den Folgejahren durchschnittlich – selbst nach Auslaufen des Sondervermögens – erfüllt.⁵
2. Der Verteidigungsetat steigt gemäß dem Haushaltsentwurf für das Jahr 2024 auf 51,8 Mrd. Euro. In den beiden Folgejahren wächst er wie in der mittelfristigen Finanzplanung auf 52 Mrd. Euro an und geht im Anschluss auf 51,9 Mrd. Euro zurück.
3. Für die als Verteidigungsausgaben klassifizierten Mittel anderer Ministerien nehmen wir einen Verbleib auf dem Niveau von 9,5 Mrd. Euro aus dem Jahr 2023 an.⁶ Für spätere Zeitpunkte gibt es noch keine offiziellen Zahlen.
4. Das Sondervermögen trägt die Zinskosten der Kreditaufnahme selbst, solange dieses besteht. Hierfür verwenden wir einen Zinssatz von 2,8%.⁷ Die Kosten fallen erstmalig im Jahr der Emittierung der Staatsanleihen an – also gleichzeitig mit der Ausgabe der Gelder durch das Sondervermögen. Wir folgen bewusst nicht der Einschätzung der Bundesregierung, dass für Schulden gezahlte Zinsen Verteidigungsausgaben darstellen.
5. Sobald das Sondervermögen ausgeschöpft ist, also Kredite im Volumen von 100 Mrd. Euro aufgenommen wurden, werden diese in die Bundesschuld überführt. Die Zinskosten sind fortan vom Bundeshaushalt zu tragen. Die Belastung der künftigen Regierungen durch die Rückzahlung der Schulden, wie sie ab spätestens 2031 vorgesehen ist, liegt außerhalb des von uns betrachteten Zeithorizonts.
6. Es gelingt dem Verteidigungsministerium jedes Jahr, alle eingeplanten Mittel auszugeben.⁸

Abbildung 2 illustriert den gegenwärtig von der Bundesregierung verfolgten Plan »Sondervermögen«. In den Jahren 2022 und 2023 wird das 2%-Ziel der NATO

⁵ So steht es in der Nationalen Sicherheitsstrategie (Bundesregierung 2023). Die Zeitenwenden-Rede und das BwFinSVerMG lassen dagegen die Interpretation zu, dass der mehrjährige Durchschnitt für das 2%-Ziel bereits ab 2022 läuft (siehe dazu Wissenschaftlicher Dienst, 2023). Darüber sehen wir hinweg.

⁶ Der Wert ist im Einklang mit einem historischen Multiplikator des Verteidigungsetats von 1,1 (siehe Dorn et al. 2023a) zuzüglich der in Folge des Kriegs in der Ukraine neu eingesetzten und für die nächsten Jahre vorgesehenen 4 Mrd. Euro für Ertüchtigung.

⁷ Der Zinssatz von 2,8% basiert auf den aktuellen Coupon-Werten der für das Sondervermögen relevanten Staatsanleihen (z. B. 1-jährige und 10-jährige Bundesanleihen). Die jeweiligen Coupon-Werte werden dabei mit dem Volumen der zwischen Januar und Mai emittierten Staatsanleihen gewichtet.

⁸ Das ist eine sehr starke Annahme. Zum Beispiel waren Ende Mai von den für das Jahr 2023 veranschlagten 8,4 Mrd. Euro aus dem Sondervermögen erst 1,1 Mrd. Euro als Kredite am Markt aufgenommen (Deutsche Finanzagentur 2023a). Damit wurde zu diesem Zeitpunkt maximal ein Achtel der geplanten Gelder für das laufende Jahr 2023 abgerufen.

deutlich verfehlt. Auch für den Rest der Legislaturperiode plant die Bundesregierung, den Verteidigungs- etat im Kernhaushalt nur geringfügig anwachsen zu lassen. Dennoch können die Mittel aus dem Sonder- vermögen so eingesetzt werden, dass in den letz- ten beiden Jahren der aktuellen Legislaturperiode das 2%-Ziel verwirklicht wird. Da für das Jahr 2024 nur 18,4 Mrd. Euro nach Abzug der Zinsen aus dem Sondervermögen vorgesehen sind, müssten etwa 14,1 Mrd. Euro aus anderen Ressorts als Vertei- digungsausgaben klassifiziert werden, um das 2%-Ziel zu erfüllen. Gegenüber dem Vorjahr wäre dies ein deutlicher Anstieg um 4,6 Mrd. Euro für die weiteren, nicht näher klassifizierten Verteidigungs- ausgaben anderer Ressorts. Für das Jahr 2025 liegt noch kein Wirtschaftsplan für das Sondervermögen vor. Entsprechend sind die Mittel so kalkuliert, dass sie ausreichen, um das 2%-Ziel zu erreichen. Zu Be- ginn der neuen Legislaturperiode verbliebe noch ein Restbetrag im Sondervermögen. Unter der Annahme, dass die aktuelle Bundesregierung nicht von ihrer bisherigen Planung abweicht und im Kernhaushalt keine weiteren Mittel für Verteidigung zur Verfügung stellt, könnte das Sondervermögen im Jahr 2027 vollständig aufgebraucht werden. Die nächste Bun- desregierung müsste also im Jahr 2027 eine Lücke von 25 Mrd. Euro und im Jahr 2028 eine Lücke von 37 Mrd. Euro im Kernhaushalt schließen, um das 2%-Ziel zu erreichen. Im Jahr 2028 wären das 0,75% des BIP, die über Konsolidierung anderer Ausgaben, Steuererhöhungen oder ein weiteres schuldenfinan- ziertes Sondervermögen aufzubringen sind. Die gestie- genen Zinslasten in Folge der Schuldenaufnahme von 100 Mrd. Euro sind hierbei noch nicht berücksich- tigt. Im Vergleich dazu hätte die aktuelle Regierung im Jahr 2022 nur eine Lücke im Kernhaushalt in Höhe von 0,5% des BIP schließen müssen, um das 2%-Ziel ohne Sondervermögen zu verwirklichen. Natürlich könnte die nächste Bundesregierung die restlichen Mittel aus dem Sondervermögen über einen längeren

Zeitraum strecken. Die genaue Verteilung des Sonder- vermögens über die Legislaturperiode ändert jedoch nichts an der Notwendigkeit, den Verteidigungsetat im Kernhaushalt im Durchschnitt über die Regierungszeit erheblich anzuheben.

ANSTIEG DES VERTEIDIGUNGSETATS ALS ALTERNATIVE ZUM SONDERVERMÖGEN

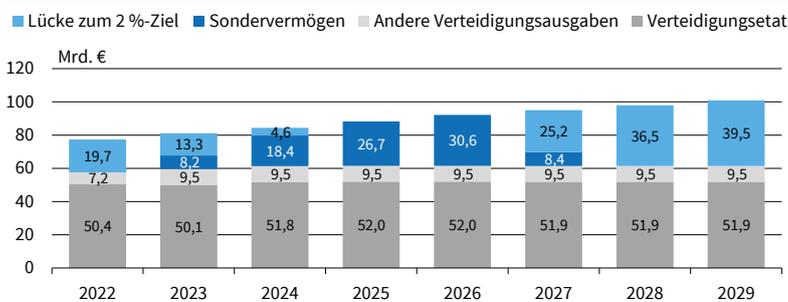
Die von der Bundesregierung geplante Verwendung des Sondervermögens bietet für sie selbst einige Vor- teile und verursacht gleichzeitig für die Folgereregierung hohe Kosten, sofern diese an der Umsetzung der Zei- tenwende festhält. Um beides zu quantifizieren und Alternativen aufzuzeigen, modellieren wir in diesem Bericht neben dem Plan der Bundesregierung vier wei- tere Szenarien. Zwei der Szenarien werden in diesem Kapitel und zwei weitere im letzten Kapitel eingeführt. Eine Übersicht der Szenarien befindet sich im Anhang.

Im ersten Schritt soll der Plan der Bundesregie- rung mit zwei hypothetischen Szenarien verglichen werden, bei denen kein Sondervermögen eingesetzt worden wäre und stattdessen alle Verteidigungsaus- gaben aus dem Kernhaushalt zu zahlen sind. Im ersten Alternativszenario »Kernhaushalt« wurde die Zeiten- wende von der Bundesregierung zwar ausgerufen. Das 2%-Ziel würde in den Jahren 2024 und 2025 aber vollständig über den Verteidigungsetat und nicht über ein Sondervermögen finanziert. Im Jahr 2023 würden die 8,4 Mrd. Euro aus dem Sondervermögen stattdes- sen aus dem Kernhaushalt bezahlt werden. Im zweiten Szenario »Weiter so« nehmen wir an, dass der Bun- deskanzler keine Zeitenwende ausgerufen hätte. Die Bundesregierung würde die Verteidigungsausgaben konstant bei 1,5% des BIP belassen – also lediglich um das nominelle Wirtschaftswachstum anpassen. Auch in diesen beiden Szenarien liegen die weiteren Verteidigungsausgaben anderer Ministerien konstant bei 9,5 Mrd. Euro. Sie sind somit für die sich in der Modellierung zeigenden Unterschiede zwischen den Szenarien unerheblich. Im Folgenden betrachten wir relevante Haushaltsindikatoren, die einen Vergleich zwischen den Szenarien ermöglichen. Diese sind: (1) Verteidigungsausgaben von 2022 bis 2025, (2) fiska- lischer Spielraum im Kernhaushalt von 2022 bis 2025, (3) durchschnittliche Haushaltslücke zum Schließen des 2%-Ziels zwischen 2026 und 2029 und (4) die Neu- verschuldung bis zum Jahr 2029.

Bei »Weiter so« betragen die gesamten Verteidi- gungsausgaben nach NATO-Definition über die Legisla- turperiode 247 Mrd. Euro. Im Jahr 2022 liegen die Ver- teidigungsausgaben bei 58 Mrd. Euro und im Jahr 2025 bei 66 Mrd. Euro. Für diesen Anstieg müssten im Bun- deshaushalt neue Mittel eingeplant werden. Da auch die Steuereinnahmen mit dem Wirtschaftswachstum steigen, könnten die notwendigen Mittel in diesem Szenario ohne Konsolidierungen oder Schulden auf- gebracht werden. Da die Verteidigungsausgaben kon- stant bei 1,5% des BIP verharren, müsste die nächste

Abb. 2

Entwicklung der Verteidigungsausgaben und -lücke von 2022 bis 2029^a
Aktuelle Planung gemäß Gesetze, Haushalt und Wirtschaftsplan



^a Die Wirtschaftsprognose des IWF (2023) endet im Jahr 2028. Für das Jahr 2029 extrapolieren wir die Wachstums- prognose von 2028. Die mittelfristige Finanzplanung des Bundes endet im Jahr 2027. Die Fortführung des Kernhaus- halts auf diesem Niveau in den Jahren 2028 und 2029 hat keine Auswirkungen auf die Analyse. Für die aktuelle Legislaturperiode verwenden wir den Zeitraum 2022 bis 2025 und für die nächste Legislaturperiode den Zeitraum von 2026 bis 2029. Die Verteidigungsausgaben aus dem Sondervermögen ergeben in der Summe 92 Mrd. Euro. Zudem werden 8 Mrd. Euro aus dem Sondervermögen für Zinsen ausgegeben. Für die Jahre nach 2024 liegt bisher nur der mittelfristige Finanzplan vor. Gegenüber der NATO hat Deutschland mitgeteilt, dass für das Jahr 2023 die geschätzten Verteidigungsausgaben lediglich 64 Mrd. Euro statt wie oben dargestellt 68 Mrd. Euro betragen. Das deutet darauf hin, dass die Mittel nicht wie ursprünglich geplant ausgegeben werden können.

Quelle: NATO; IWF; Bundeshaushalt; Berechnungen des ifo Instituts.

© ifo Institut

Bundesregierung für das 2%-Ziel die Lücke von 0,5% des BIP schließen und dafür über die Jahre 2026 bis 2029 durchschnittlich 31 Mrd. Euro aufbringen. Dabei wird sie nicht von zusätzlichen Schulden belastet, da eben kein schuldenfinanziertes Sondervermögen eingerichtet wurde. Abbildung 3 vergleicht die Entwicklung der Haushaltsindikatoren für die aktuelle Planung der Bundesregierung (Plan »Sondervermögen«) und einer alternativen Finanzierung der Zeitenwende über den Kernhaushalt (Szenario »Kernhaushalt«). Dabei werden die Indikatoren Verteidigungsausgaben und fiskalischer Spielraum als Differenz zum Szenario »Weiter so« angegeben.

Durch die Zeitenwende und die Verwirklichung des 2%-Ziels in den Jahren 2024 und 2025 würden etwa 298 Mrd. Euro nach NATO-Definition in der aktuellen Legislaturperiode für Verteidigung ausgegeben werden (vgl. Abb. 3). Das sind jeweils 51 Mrd. Euro mehr als im Szenario »Weiter so«. Dafür ist es unabhängig, ob die Ausgaben über den Kernhaushalt oder das Sondervermögen finanziert werden. Bei der Differenz zwischen den beiden Szenarien handelt es sich lediglich um jene 4,6 Mrd. Euro aus dem Jahr 2024, deren Herkunft bei der Planung der Bundesregierung unklar ist. Die Folgen für den fiskalischen Spielraum im restlichen Bundeshaushalt unterscheiden sich jedoch stark. Bei einer Finanzierung über den Kernhaushalt müssten die zusätzlichen 51 Mrd. Euro vollständig durch Einsparungen bzw. niedrigere Zusatzausgaben in anderen Bereichen finanziert werden. Der fiskalische Spielraum wäre folglich um 51 Mrd. Euro geringer als im Basisszenario »Weiter so«. Bei einer Finanzierung über das Sondervermögen ist das Gegenteil der Fall. Die Ausgaben aus dem Sondervermögen kompensieren, dass der Verteidigungsetat im Kernhaushalt nach den Plänen der Bundesregierung nicht um das nominale BIP-Wachstum wie im Basisszenario steigt, sondern preisbereinigt sogar fällt. So wird gegenüber dem Basisszenario ein fiskalischer Spielraum von 7 Mrd. Euro für die aktuelle Legislaturperiode freigesetzt. Mit Blick auf die angespannte Haushaltssituation bedeutet dies, dass die Bundesregierung das schuldenfinanzierte Sondervermögen nutzen kann, um Gelder indirekt für andere Bereiche einzusetzen, die aufgrund der Schuldenbremse anderenfalls nicht verfügbar wären. Während die aktuelle Bundesregierung die höheren Verteidigungsausgaben also problemlos über Schulden finanzieren und freiwerdende Gelder für andere Ausgaben umlenken kann, muss die nächste Bundesregierung die Kosten dafür tragen.

Bei einer vollständigen Finanzierung der Zeitenwende über den Kernhaushalt müsste die nächste Bundesregierung zusätzliche Mittel in Höhe von durchschnittlich nur 8 Mrd. Euro mehr für den Verteidigungsetat aufbringen. Die sind aufgrund des erwarteten nominalen Wirtschaftswachstums notwendig, um jährlich 2% des BIP für Verteidigung auszugeben. Dem gegenüber resultiert das geplante Vorgehen der aktuellen Bundesregierung in einer jährlichen Haushaltslücke

von durchschnittlich 25 Mrd. Euro in der nächsten Legislaturperiode. Diese Lücke müsste die nächste Bundesregierung schließen, um das 2%-Ziel weiterhin zu erfüllen. Hinzu kommen ab dem Jahr 2028 etwa 3 Mrd. Euro jährlicher Zinsen für die um 100 Mrd. Euro angestiegene Neuverschuldung.

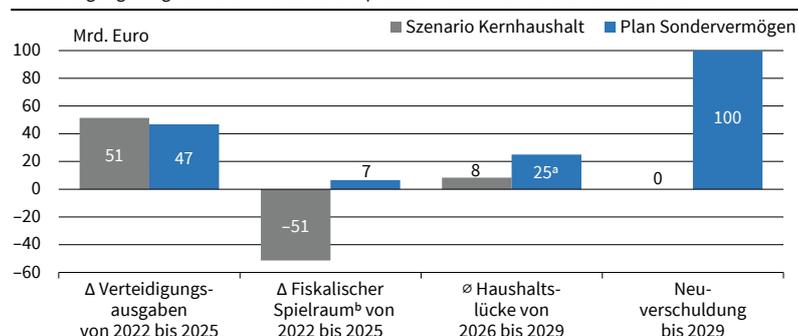
Während das Sondervermögen also kurzfristig sogar dank der Schuldenaufnahme zusätzlichen fiskalischen Spielraum für die aktuelle Bundesregierung zur Finanzierung anderer Prioritäten im Bundeshaushalt schafft, muss die Zeche von der nächsten Bundesregierung gezahlt werden. Mit Blick auf die Höhe der Verteidigungsausgaben gibt es in der aktuellen Legislaturperiode zwar kaum Unterschiede zwischen den beiden Finanzierungsoptionen. Fraglich ist jedoch, ob die in der nächsten Legislaturperiode aufgerissene Lücke von mehr als 25 Mrd. Euro geschlossen werden kann. Es besteht das Risiko, dass die Zeitenwende nach der gegenwärtigen Legislaturperiode Geschichte ist, weil der geplante Einsatz des Sondervermögens die fiskalische Grundlage für einen dauerhaften Anstieg der Verteidigungsausgaben erodiert hat.

VERWENDUNG DES SONDERVERMÖGENS UND HAUSHALTPOLITISCHE FOLGEN

Der Einsatz des Sondervermögens hätte es grundsätzlich ermöglicht, unverzüglich mit den Investitionen in die Bundeswehr zu beginnen und die für die dauerhafte Erhöhung der Verteidigungsausgaben notwendige Konsolidierung im Bundeshaushalt über mehrere Jahre zu strecken. Die gegenwärtige Planung der Bundesregierung sieht das nicht vor. Im Gegenteil ist der Verteidigungsetat im Jahr 2023 gegenüber dem Vorjahr preisbereinigt sogar um 3,2 Mrd. Euro bzw. 6% gesunken. Auch dank der Mittel aus dem Sondervermögen konnten die fiskalischen Spielräume für andere Ressorts so weit ausgeweitet werden, dass in deren Budgets zumindest die Inflation weitgehend ausgeglichen wurde – und teils sogar Mittel darüber hinaus zur Verfügung standen (vgl. Abb. 4). Im Haushaltsentwurf für das Jahr 2024 stagniert

Abb. 3

Fiskalische Auswirkungen des Sondervermögens vgl. mit Finanzierung über Kernhaushalt
 Δ Verteidigungsausgaben und Δ fiskalischer Spielraum relativ zum Szenario »Weiter so«

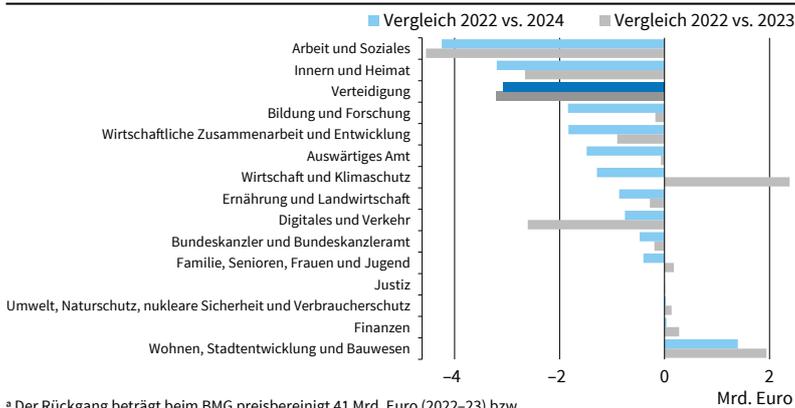


^a Ab dem Jahr 2028 fallen zusätzlich etwa 3 Mrd. Euro für Zinszahlungen wegen der um 100 Mrd. Euro angestiegenen Staatsschulden an.

^b Positive Werte beim fiskalischen Spielraum bedeuten, dass gegenüber dem Szenario »Weiter so« mehr Mittel im Bundeshaushalt für andere Ausgaben als Verteidigung zur Verfügung stehen. Negative Werte bedeuten, dass gegenüber dem Szenario »Weiter so« eine Konsolidierung notwendig ist.
 Quelle: Berechnungen des ifo Instituts.

© ifo Institut

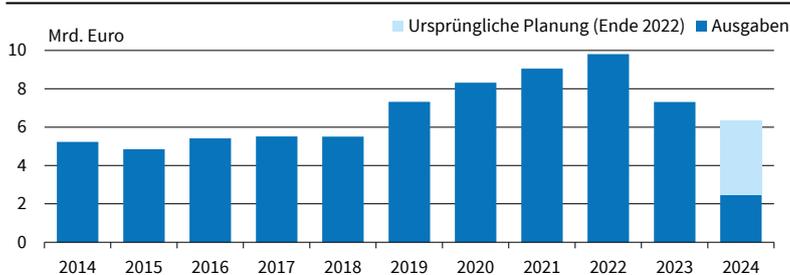
Abb. 4
Veränderung der Haushaltsmittel nach Bundesministerien^a zwischen 2022 und 2024
Preisbereinigt in Werten für das Jahr 2022



^a Der Rückgang beträgt beim BMG preisbereinigt 41 Mrd. Euro (2022–23) bzw. 50 Mrd. Euro (2022–24) und wird aus visuellen Gründen nicht dargestellt.
Quelle: Bundeshaushalt 2022 und 2023; Entwurf für den Bundeshaushalt 2024; Berechnungen des ifo Instituts.

© ifo Institut

Abb. 5
Ausgaben für militärische Beschaffungen im Verteidigungsetat^a (Kernhaushalt)
Nach Beschaffungskapitel 1405 (früher 1416); preisbereinigt in Werten für das Jahr 2022

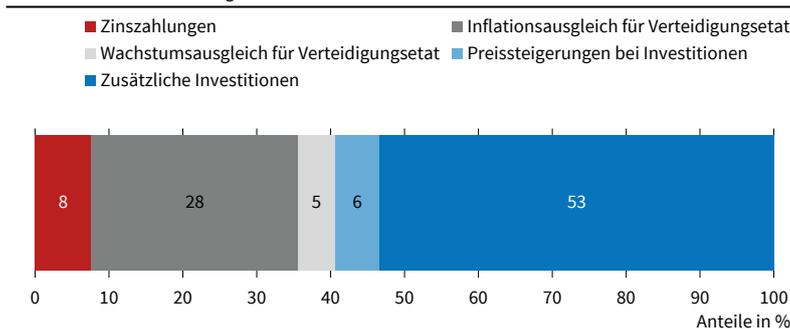


^a Die Projektion aus den Rüstungsberichten weist eine leicht abweichende Definition von militärischer Beschaffung auf. Die Differenz zum Beschaffungskapitel 1405 beträgt in der Regel weniger als 0,1 Mrd. Euro und ist zu vernachlässigen.

Quelle: Bundshaushalte 2014–2023; Entwurf des Bundeshaushalts 2024; Verteidigungsministerium (2022).

© ifo Institut

Abb. 6
Verwendung des Sondervermögens nach Ausgabenkategorien
Gemäß Plan »Sondervermögen«



Quelle: Berechnungen des ifo Instituts.

© ifo Institut

der Verteidigungsetat preisbereinigt gegenüber dem Vorjahr. Viele Ministerien erfahren im Jahr 2024 einen Rückgang der real zur Verfügung stehenden Mittel. Das ist der harten Budgetrestriktion geschuldet, da der Bundeshaushalt insgesamt im Jahr 2024 um 6% geringer ausfällt. Über den gesamten Zeitraum von 2022 bis 2024 verzeichnet der Verteidigungsetat in absoluten Zahlen einen der höchsten Rückgänge (vgl. Abb. 4). Dabei ist besonders zu betonen, dass ohne

das Sondervermögen der Rückgang bei den Ausgaben außerhalb der Verteidigung höher hätte ausfallen müssen. Eigentlich müsste der Verteidigungsetat wachsen, um gegenüber der NATO keinen Rückgang der Ausgaben relativ zum BIP rechtfertigen zu müssen. Durch die schuldenfinanzierten Mittel aus dem Sondervermögen entfällt diese Notwendigkeit. Der Verteidigungsetat kann absinken und schafft fiskalischen Raum für die Ausgaben der anderen Ministerien. Das widerspricht aber der Verwirklichung der Zeitenwende und dem Einsatz des Sondervermögens für zusätzliche Investitionen zur Stärkung der Verteidigungsfähigkeit.

Die Folgen dieser Haushaltspolitik werden bei der Verwendung der Mittel im Verteidigungsetat gut sichtbar. Die Betriebskosten steigen fortwährend, weil zum Beispiel Löhne, Pensionen und Sprit immer teurer werden. Um dafür im nominell nur leicht steigenden und real rückläufigen Verteidigungsetat Platz zu schaffen, müssen andere Budgetposten verdrängt werden. Konkret werden die Investitionsausgaben im Verteidigungsetat (ohne Sondervermögen) immer kleiner (vgl. Abb. 5). Nach 10 Mrd. Euro im Jahr 2022 waren für das Jahr 2024 preisbereinigt eigentlich 6 Mrd. Euro laut Rüstungsbericht vorgesehen (BMVg 2022). Der aktuelle Haushaltsplan reduziert die preisbereinigten Ausgaben für militärische Beschaffung jedoch auf weniger als 3 Mrd. Euro. Die ursprünglich für den Verteidigungsetat geplanten Investitionen werden stattdessen in das Sondervermögen verschoben, das eigentlich für *zusätzliche* Investitionen in die Ausrüstung eingerichtet wurde.

Entsprechend stellt sich die Frage, was am Ende eigentlich vom Sondervermögen übrigbleibt. Unsere Berechnungen zeigen, dass von den 100 Mrd. Euro im Sondervermögen nach aktueller Planung nur 59 Mrd. Euro für zusätzliche Investitionen bzw. Beschaffungen verwendet werden (vgl. Abb. 6). Da die Ausgaben nicht unverzüglich mit dem Ausrufen der Zeitenwende getätigt wurden und die Preise für Rüstungsgüter immer weiter steigen, sind es in Preisen des Jahres 2022 sogar nur 53 Mrd. Euro. Allein 28 Mrd. Euro des Sondervermögens sind notwendig, um den unzureichenden Ausgleich für Inflation im Verteidigungsetat zu kompensieren. Damit werden zum Beispiel jene Investitionen finanziert, für die im Verteidigungsetat wegen steigender Betriebskosten kein Platz mehr ist und die in das Sondervermögen verschoben werden. Weitere 5 Mrd. Euro werden benötigt, um reales Wirtschaftswachstum zu kompensieren und die Verteidigungsausgaben relativ zum BIP konstant zu halten.

Dazu fallen noch etwa 8 Mrd. Euro an Zinskosten für die Aufnahme der Kredite aus dem Sondervermögen an, die in der Zeit bis zur vollständigen Veräußerung der Kredite aus dem Sondervermögen heraus gezahlt werden.⁹ Insgesamt zeigen unsere Berechnungen auf Basis der gegenwärtigen Finanzpläne der

⁹ Mit dem Auslaufen des Sondervermögens in der nächsten Legislaturperiode übernimmt der Bundeshaushalt die 100 Mrd. Euro Schulden und wird durch die Zinszahlungen in seinen Handlungsspielräumen zusätzlich eingeschränkt.

Bundesregierung, dass von den 100 Mrd. Euro Sondervermögen nur rund die Hälfte tatsächlich für zusätzliche preisbereinigte Investitionen verwendet werden.

ALTERNATIVSZENARIEN ZUM EINSATZ DES SONDERVERMÖGENS

Im jüngsten Ökonomenpanel des ifo Instituts hat sich eine große Mehrheit von 78 % der VWL-Professorinnen und VWL-Professoren für Verteidigungsausgaben von 2 % des BIP oder höher ausgesprochen (Gründler et al. 2023). Zudem unterstützt eine klare Mehrheit eine Erhöhung der Verteidigungsausgaben im Kernhaushalt sowie deren Finanzierung über Konsolidierungen im Bundeshaushalt. Doch nicht nur Volkswirte befürworten eine Erhöhung der Verteidigungsausgaben im Kernhaushalt. Auch der Verteidigungsminister Boris Pistorius hatte nach Informationen des *SPIEGEL* (Gebauer und Reiermann 2023) im Rahmen der Haushaltsverhandlungen für das Jahr 2024 eine Steigerung des Verteidigungsetats um 10 Mrd. Euro gefordert. Aufbauend auf einem steigenden Verteidigungsetat wären verschiedene Wege denkbar, um zusätzliche Investitionen in die Verteidigungsfähigkeit zu ermöglichen und so das ursprüngliche Ziel des Sondervermögens zu verwirklichen.

Wir betrachten im Folgenden zwei alternative Szenarien, wie die Mittel des Sondervermögens in Kombination mit einem steigenden Verteidigungsetat eingesetzt werden könnten und diskutieren jeweils deren haushaltspolitischen Implikationen für die gegenwärtige sowie die nächste Legislaturperiode. Im Szenario »Sondervermögen plus Ausgleich Kernhaushalt« wird angenommen, dass der Verteidigungsetat ab dem Jahr 2024 so ansteigt, dass die Verteidigungsausgaben im Kernhaushalt konstant bei 1,5% des BIP verbleiben. So wird das nominale BIP-Wachstum, also Inflation und reales Wirtschaftswachstum, ausgeglichen. Das Son-

dervermögen wird verwendet, um die Differenz von 0,5 % des BIP zum 2 %-Ziel der NATO zu schließen. Im Szenario »Sondervermögen plus Schließen der Lücke« wird die Lücke im Kernhaushalt durch einen gleichmäßigen Anstieg der Verteidigungsausgaben kontinuierlich geschlossen. Der Verteidigungsetat wächst so an, dass die Verteidigungsausgaben relativ zum BIP um 0,06 Prozentpunkte jährlich steigen. Sie steigen zwischen dem Jahr 2023 und dem Jahr 2029 von 1,5 % auf 1,9 % des BIP an. Im Anschluss wäre die verbleibende Lücke von 0,1 % des BIP zu schließen. Das Sondervermögen wird so bis zum Jahr 2029 gestreckt und kommt jedes Jahr für die Differenz zum 2 %-Ziel der NATO auf.

In Tabelle 1 werden die haushaltspolitischen Implikationen der beiden Szenarien gegenüber dem aktuellen Plan der Bundesregierung dargestellt.¹⁰ Für Verteidigung nach NATO-Definition würde in der aktuellen Legislaturperiode jeweils mit 298 Mrd. Euro gleich viel ausgegeben werden. Da die Verwirklichung des 2 %-Ziels in den Jahren 2024 und 2025 gesetzlich vorgegeben ist und es keine gegenteiligen Äußerungen von der Bundesregierung gibt, wurden die alternativen Szenarien entsprechend modelliert, um dieses Ziel umzusetzen. Auch mit Blick auf die Neuverschuldung bestehen keine Unterschiede. Nach dem Auslaufen des Sondervermögens gehen 100 Mrd. Euro Schulden in die Bundesschuld über. Das ist je nach Szenario zwischen den Jahren 2027 und 2029 der Fall. Bis dahin sind die Zinskosten aus dem Sondervermögen heraus selbst zu tragen, anschließend müssen sie über den Bundeshaushalt finanziert werden. Durch die längere Laufzeit des Sondervermögens bei den beiden alter-

¹⁰ Zur Vergleichbarkeit werden auch jene zuvor betrachteten Szenarien in der Tabelle 1 dargestellt, bei denen kein Sondervermögen eingesetzt worden wäre. Im Folgenden wird auf diese aber nicht mehr explizit eingegangen. Die Verteidigungsausgaben anderer Ministerien sind in allen Szenarien gleich modelliert worden und erklären entsprechend nicht die Unterschiede zwischen den Szenarien mit Blick auf Haushaltsindikatoren.

Tab. 1

Vergleich der Szenarien nach Haushaltsindikatoren

In Mrd. Euro	Szenarien		Plan	Szenarien	
	I. Weiter so	II. Kernhaushalt	Sondervermögen	III. SV plus Ausgleich Kern	IV. SV plus Schließen Lücke
Aktuelle Legislaturperiode (2022 bis 2025)					
Verteidigungsausgaben	247	298	293	298	298
Fiskalischer Spielraum (vgl. Weiter so)	–	–51	7	1	–7
Nächste Legislaturperiode (2026 bis 2029)					
Durchschnittliche Lücke	31	8	25 + 1,5	21 + 1,5	14
Neuverschuldung	0	0	100	100	100
Über beide Legislaturperioden (2022 bis 2029)					
Zinsbelastung bis 2029	0	0	13	13	11

Anmerkung: Die vier Szenarien und der aktuelle Plan werden im Anhang kurz vorgestellt. Die Inflations- und BIP-Prognose für das Jahr 2029 wurde von 2028 extrapoliert. Der fiskalische Spielraum wird als Differenz zum Szenario »Weiter so« angegeben. Die Haushaltslücke bezieht sich auf den notwendigen Anstieg des Verteidigungsetats im Kernhaushalt zwischen den Jahren 2026 und 2029 (im Durchschnitt), um das 2 %-Ziel zu verwirklichen. Die Neuverschuldung bezieht sich auf das Jahr 2029. Die Zinsbelastung bis zum Jahr 2029 setzt sich aus den Zinszahlungen aus dem Sondervermögen sowie dem Bundeshaushalt zusammen. Die Verteidigungsausgaben gemäß dem Plan »Sondervermögen« könnten auch auf 298 Mrd. Euro ansteigen, sofern die offenen Mittel von 4,6 Mrd. Euro im Jahr 2024 aufgebracht werden.

Quelle: Berechnungen des ifo Instituts.

nativen Szenarien würden im Sondervermögen selbst zwar höhere Zinszahlungen anfallen. Wird aber auch die Zinsbelastung für den Bundeshaushalt berücksichtigt, dann ergibt sich jeweils eine ähnliche Zinsbelastung von 11 bis 13 Mrd. Euro bis zum Jahr 2029.

Deutlichere Unterschiede bestehen jedoch darin, wie sich die Verteidigungsausgaben in jedem Jahr zwischen Sondervermögen und Verteidigungsetat aufteilen. Nach dem aktuellen Plan der Bundesregierung sinkt der Verteidigungsetat im Kernhaushalt preisbereinigt ab und die Differenz zum 2%-Ziel wird vollständig über das Sondervermögen geschlossen. Durch den realen Rückgang des Verteidigungsetats wird die Differenz zum 2%-Ziel über die Zeit sogar immer größer. Dadurch entsteht ein fiskalischer Spielraum von 7 Mrd. Euro gegenüber dem »Weiter so«-Szenario, der von der aktuellen Bundesregierung für andere Ausgaben verwendet werden kann. So wird allerdings das Sondervermögen schnell aufgebraucht und die nächste Bundesregierung müsste jährlich eine durchschnittliche Haushaltslücke von 25 Mrd. Euro plus weiteren Zinszahlungen schließen, sofern sie das 2%-Ziel verwirklichen möchte. Dem gegenüber steigt der Kernhaushalt bei den beiden alternativen Szenarien jährlich an. Das löst den zusätzlichen Spielraum für die aktuelle Bundesregierung auf, führt aber dazu, dass das Sondervermögen über einen längeren Zeitraum verwendet werden kann. Die über die nächste Legislaturperiode zu schließende Lücke wäre für die nächste Bundesregierung in beiden Szenarien deutlich geringer, weil jeweils mehr Gelder aus dem Sondervermögen zur Verfügung stünden und der Verteidigungsetat zuvor bereits angewachsen wäre. Bei dem Szenario »Sondervermögen plus Ausgleich Kernhaushalt« wäre nach dem Auslaufen des Sondervermögens im Jahr 2027 eine Lücke von 0,5% des BIP über den Kernhaushalt zu schließen, bei dem Szenario »Sondervermögen plus Schließen der Lücke« wäre die Lücke infolge des jährlichen Anstiegs im Jahr 2029 auf 0,1% des BIP reduziert. Damit bestehen also gute Alternativen, wie die Regierung das Sondervermögen durch einen Anstieg des Verteidigungsetats ergänzen könnte, um so eine dauerhafte Perspektive für die Verwirklichung des 2%-Ziels im Bundeshaushalt zu schaffen. Damit könnte die fiskalische Zeitenwende realisiert werden.

SCHLUSSFOLGERUNGEN

Während das Grundgesetz nur eine geringe Neuverschuldung zulässt, wurde für das schuldenfinanzierte Sondervermögen eine Ausnahme geschaffen. Zur Stärkung der Verteidigungsfähigkeit stehen 100 Mrd. Euro zur Verfügung. Der eingeschlagene Weg, das Sondervermögen mit einer Rückführung des Verteidigungsetats zu kombinieren, erfüllt zwar kurzfristig das 2%-Ziel der NATO, vergrößert dafür aber für die nächste Bundesregierung die jährliche Budgetlücke auf durchschnittlich 25 Mrd. Euro plus weitere Zinszahlungen. Die zusätzlichen Investitionen

durch das Sondervermögen wären ohnehin nur der Anfang gewesen, um die in Folge der Friedensdividende ausgebliebenen Investitionen in militärisches Großgerät für die Bundeswehr zu kompensieren. Um dauerhaft die sicherheitspolitischen Verpflichtungen erfüllen zu können, müssten die Verteidigungsausgaben vielmehr auch im Kernhaushalt ansteigen. Aktuell findet das Gegenteil statt. Der Verteidigungsetat des Bundesverteidigungsministeriums sinkt preisbereinigt, und diese Entwicklung wird durch das Sondervermögen kompensiert. Nach unseren Berechnungen verbleiben deswegen nur etwa 53% des 100 Mrd. Euro umfassenden Sondervermögens für zusätzliche preisbereinigte Investitionen in die Bundeswehr. Die Bundesregierung nutzt die im Verteidigungsetat frei werdenden Mittel für andere Ressorts. Hier zeigt sich das Problem von Extrahaushalten wie dem Sondervermögen Bundeswehr, wenn sie von der Schuldenbremse ausgenommen werden. Sie ermöglichen durch Budgetverschiebungen im Bundeshaushalt indirekt eine Umgehung der Schuldenbremse – auch für jene Bereiche, die nicht Zweck des Sondervermögens sind. Diese Verschiebungen gilt es künftig in der Umsetzung von schuldenfinanzierten Sondervermögen auszuschließen.

Mit Blick auf die Finanzierung der Bundeswehr besteht ebenso Handlungsbedarf. Wenn die Zeitenwende dauerhaft umgesetzt und das 2%-Ziel der NATO auch mittelfristig erreicht werden sollen, dann müssen entweder Ausgaben in anderen Bereichen konsolidiert oder Steuern erhöht werden. Das ist deutlich schwieriger, als lediglich ein Sondervermögen mit Schulden zu finanzieren, weil dabei deutlich wird, dass das öffentliche Gut Verteidigung nicht kostenlos ist. So lange sich die Verteidigungsausgaben im Kernhaushalt nicht auf 2% des BIP zubewegen, bestehen erhebliche Zweifel, dass die Zeitenwende auch nach dem Auslaufen des Sondervermögens ausreichend finanziert wird. Der aktuelle Haushaltsentwurf verhindert so bei den Streitkräften und in der Rüstungsindustrie Planbarkeit, die notwendig wäre, um die Zeitenwende auch dort nachhaltig zu realisieren. Ein erster Schritt wäre, den Kernhaushalt für Verteidigung zumindest jährlich um die Inflation oder das Wirtschaftswachstum zu erhöhen. So kann zumindest das Sondervermögen seinem eigentlichen Zweck zugeführt werden. Ein noch stärkeres politisches Signal für eine glaubwürdige Zeitenwende wäre es, über das Sondervermögen hinaus jene Mittel zur Verfügung zu stellen, um die 2%-Lücke der Verteidigungsausgaben im Kernhaushalt sukzessive zu schließen. Das Rückgrat der sicherheitspolitischen Zeitenwende ist dessen Verwirklichung im Bundeshaushalt – die fiskalische Zeitenwende.

REFERENZEN

BMF – Bundesministerium der Finanzen (2023a), »Sollbericht 2023: Ausgaben und Einnahmen des Bundeshaushalts«, *BMF-Monatsbericht*, Februar, 24–42, verfügbar unter: https://www.bundesfinanzministerium.de/Monatsberichte/2023/02/Inhalte/Kapitel-3-Analysen/3-1-sollbericht-2023-pdf.pdf?__blob=publicationFile&v=5.

BMF – Bundesministerium der Finanzen (2023b), *BMF-Monatsbericht*, Mai, verfügbar unter: <https://www.bundesfinanzministerium.de/Monatsberichte/2023/05/monatsbericht-05-2023.html>.

BMVg – Bundesministerium der Verteidigung (2021), *13. Rüstungsbericht*, verfügbar unter: <https://www.bmvg.de/de/themen/ruestung/ruestungsmanagement/ruestungsbericht>, aufgerufen am 6. Juli 2023.

BMVg – Bundesministerium der Verteidigung (2022), *16. Rüstungsbericht*, verfügbar unter: <https://www.bmvg.de/de/themen/ruestung/ruestungsmanagement/ruestungsbericht>, aufgerufen am 6. Juli 2023.

Bundesregierung (2022), *Reden zur Zeitenwende* – Bundeskanzler Olaf Scholz, Berlin, verfügbar unter: Reden zur Zeitenwende ([bundesregierung.de](https://www.bundesregierung.de))

Bundesregierung (2023), *Wehrhaft. Resilient. Nachhaltig. Integrierte Sicherheit für Deutschland. Nationale Sicherheitsstrategie*, Berlin, verfügbar unter: Nationale Sicherheitsstrategie: Wehrhaft. Resilient. Nachhaltig. Integrierte Sicherheit für Deutschland ([bmvg.de](https://www.bmvg.de)).

BwFinSvermG (2022), »Gesetz zur Finanzierung der Bundeswehr und zur Errichtung eines »Sondervermögens Bundeswehr« (Bundeswehrfinanzierungs- und sondervermögensgesetz) vom 1. Juli 2022.

Deutscher Bundestag (2023), Stenografischer Bericht 108. Sitzung. Plenarprotokoll 20/108.

Deutsche Finanzagentur (2023a), »Schulden des Bundes«, verfügbar unter: <https://www.deutsche-finanzagentur.de/finanzierung-des-bundes/schuldenstatistik/schuldenstand>, aufgerufen am 4. Juli 2023.

Deutsche Finanzagentur (2023b), »Überblick Bundeswertpapiere«, verfügbar unter: <https://www.deutsche-finanzagentur.de/bundeswertpapiere/bundeswertpapierarten/ueberblick-bundeswertpapiere>, aufgerufen am 4. Juli 2023.

Dorn, F., C. Fuest, N. Potrafke und M. Schlepper (2022a), »Sind wir noch bedingt abwehrbereit? Die Entwicklung der deutschen Verteidigungsfähigkeit seit dem Ende des Kalten Krieges«, *ifo Schnelldienst* 75, Sonderausgabe April, 46–52.

Dorn, F., S. Kleine Kuhlmann, N. Potrafke und M. Schlepper (2023a), »Nun sag', wie hast Du's mit dem 2%-Ziel? NATO-Verteidigungsausgaben ein Jahr nach der Zeitenwende«, *ifo Schnelldienst digital* 4(3), 1–14.

Dorn, F., N. Potrafke und M. Schlepper (2022b), »Zeitenwende in der Verteidigungspolitik? 100 Mrd. Euro Sondervermögen für die Bundeswehr – (k)ein großer Wurf«, *ifo Schnelldienst* 75, Sonderausgabe April, 37–45.

Dorn, F., N. Potrafke und M. Schlepper (2023b), »NATO Defense Spending in 2023: Implications One Year After Russia's Invasion of Ukraine«, *Econ-Pol Policy Brief* 50.

Gebauer, M. und C. Reiermann (2023), »Pistorius will zehn Milliarden pro Jahr mehr für die Bundeswehr«, *Spiegel* (7).

Gründler, K., N. Potrafke, M. Schlepper und L. Weber (2023), »Ökonomenpanel zur »fiskalischen Zeitenwende«: Wie wollen Ökonomen die Zeitenwende im Haushalt realisieren?«, *ifo Schnelldienst* 76(7), 68–71.

IWF (2023), *World Economic Outlook*, April, Washington.

NATO (2014), »Gipfelerklärung von Wales«, Treffen des Nordatlantiktats auf Ebene der Staats- und Regierungschefs in Wales., 5. September.

NATO (2023), »Defence Expenditure«, verfügbar unter: https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_49198.htm, aufgerufen am 6. Juli 2023.

Wissenschaftlicher Dienst (2023), »Einzelfragen zum BwFinSvermG«, Bundesverteidigungsministerium (2022), 16. Rüstungsbericht, verfügbar unter: <https://www.bmvg.de/de/themen/ruestung/ruestungsmanagement/ruestungsbericht>, aufgerufen am 06. Juli 2023.

Wollmershäuser, T., S. Ederer, M. Fell, F. Fourné, M. Lay, R. Lehmann, S. Link, S. Möhrle, A. Rathje, R. Sauer, M. Schasching, M. Scheiblecker und L. Zarges (2023), »ifo Konjunkturprognose Sommer 2023: Inflation flaut langsam ab – aber Konjunktur lahmt noch«, *ifo Schnelldienst* 76, Sonderausgabe Juni.

ANHANG

Tab. A1

Übersicht der Szenarien

Nr.	Szenario	Name	Kurzbeschreibung
1	Plan	Sondervermögen	Zeitenwende nach Plan der Regierung gemäß Gesetzen und Haushaltsentwürfen.
2	Basis	Weiter so	Statt Zeitenwende bleiben Verteidigungsausgaben bei 1,5 % des BIP.
3	Alternativ	Kernhaushalt	Zeitenwende vollständig über Kernhaushalt finanziert.
4	Alternativ	SV plus Ausgleich Kern	Zeitenwende mit Sondervermögen und einem Anstieg des Kernhaushalts um das nominelle BIP-Wachstum.
5	Alternativ	SV plus Schließen Lücke	Zeitenwende mit Sondervermögen und einem Anstieg des Kernhaushalts, so dass die Lücke im Kernhaushalt sukzessive bis zum Jahr 2030 geschlossen wird.

Quelle: Zusammenstellung des ifo Instituts.