

Diskussionsbeitrag

Das NATO-Ziel „2 % des BIP für Verteidigung“ und die Truppenstärke der Bundeswehr – Welche Bundeswehr wäre mit „2 %“ in 2030 finanzierbar ?

I. Ausgangslage

Auf dem NATO-Gipfeltreffen 2014 in Wales wurde vereinbart, für die Verteidigung 2 % des BIP auszugeben. Mitgliedsstaaten, die weniger als 2 % ausgaben, verpflichteten sich, dieses Ziel bis 2024 anzustreben. Zugleich wurde vereinbart, 20 % des Verteidigungshaushalts für Rüstungsinvestitionen vorzusehen.

Die Bundesregierung hat dieses Ziel verändert. Sie beabsichtigt, das Ziel „2 % des BIP für die Verteidigung“ im Jahr 2030 zu erreichen und nennt als Zwischenziel „1,5 %“ in 2024.

Für das Haushaltsjahr 2020 sind 45,1 Mrd Euro für den Verteidigungshaushalt (Einzelplan 14) vorgesehen. Nach den NATO-Kriterien sind bei den Verteidigungsausgaben weitere Ausgaben aus anderen Einzelplänen – wie z. B. Aufwendungen für Friedenserhaltung und Konfliktbewältigung – einzurechnen. Für 2020 sind für diese Aufwendungen 5,3 Mrd Euro geplant.

Nach NATO-Kriterien ergibt dies in 2020 Verteidigungsausgaben in Höhe von 50,3 Mrd Euro. Dies wäre ein Anteil von etwa 1,4 % am BIP (ca. 3.500 Mrd).

Insgesamt leisten im Januar 2020 ca. 184.000 aktive Soldaten (Truppenstärke) und ca. 81.000 Zivilbeschäftigte ihren Dienst bei der Bundeswehr. Damit sind ca. 265.000 Männer und Frauen bei der Bundeswehr beschäftigt. (Quelle: Internet, BMVg, P I 3)

II. Leitende Fragestellung, methodisches Vorgehen und Ergebnisse

Leitende Fragestellung ist, welche Truppenstärke die Bundeswehr hätte, wenn Deutschland im Jahr 2030 2 % des BIP für die Vereidigung ausgeben würde.

Das methodische Vorgehen erfolgt in zwei Schritten. Zunächst wird untersucht, wie hoch der Verteidigungshaushalt 2020 bei einer Truppenstärke von 255.000 sein müsste und wie hoch der Anteil der Verteidigungsausgaben am BIP wäre.

Vorrangig genutzt werden dabei die sog. Schichtung der Ausgabenarten des Verteidigungshaushalts, die Zusammenhänge zwischen diesen Ausgabenarten und militärökonomische Kennzahlen (Ausgabenarten 2020 s. Anlage).

In einem zweiten Schritt erfolgt dann die Hochrechnung auf 2030, da dann die 2 % des BIP erreicht werden sollen.

Da die Modellrechnungen stets mit zu diskutierenden Annahmen erfolgen, sind die ermittelten Zahlen als Größenordnungen anzusehen.

Ergebnisse / Thesen:

1. Eine Bundeswehr mit einer Truppenstärke von etwa 255.000 Soldaten würde 2020 Ausgaben in der Größenordnung von 62 Mrd Euro verursachen. Nach NATO-Kriterien wären dies bei Einrechnung von Ausgaben aus anderen Einzelplänen ca. 2 % vom BIP für die Verteidigung.
2. Zielsetzung der Bundesregierung ist es, den Anteil der Verteidigungsausgaben bis 2030 auf 2 % vom BIP zu erhöhen.
Dies würde in 2030 bei einem nominalen Wachstum des BIP von jährlich 2,5 % zu einem Verteidigungshaushalt in der Größenordnung von 85 Mrd Euro führen und eine jährliche Steigerung des Verteidigungshaushalts um ca. 6,5 % erfordern.
3. Damit wäre in 2030 bei eher optimistischen Annahmen eine Bundeswehr mit einer Truppenstärke von etwa 255.000 Soldaten und einem Anteil der investiven Ausgaben von 25 % finanzierbar.
4. Prognosen in der Perspektive von zehn Jahren sind stets mit Ungewissheiten und Risiken behaftet.
Deshalb sollte für die Truppenstärke der Bundeswehr in 2030 keine feste Zielgröße, sondern ein eher vorsichtiger Zielkorridor mit einer Truppenstärke zwischen 235.000 und 245.000 geplant werden.
5. Streitkräfte sind Systeme, die sich stets an die Veränderungen der sicherheitspolitischen und gesellschaftlichen Umwelt anzupassen haben.
Dies erfordert jährliche Trade-off-Untersuchungen mit dem Fokus auf Betriebsausgaben (mit der Truppenstärke als wichtigste Einflussgröße) und investive Ausgaben entsprechend der Lagebeurteilung und dem angestrebten Fähigkeitsprofil. Der Anteil der rüstungsinvestiven Ausgaben sollte grundsätzlich mindestens 20 % betragen.
6. Der genannte Zielkorridor entspräche den sicherheitspolitischen Erfordernissen, den Zielsetzungen der NATO und der Rolle Deutschlands als europäische Mittelmacht.

III. Modellrechnungen - Abschätzungen

1. Erforderliche Höhe des Verteidigungshaushalts 2020 bei einer Truppenstärke von 255.000 und Anteil am BIP

- Bw 2020: ca. 265.000 Beschäftigte (BMVg, P I 3, Stand Jan 2020);
Annahme: in 2020 Aufwuchs um ca. 2.000 → 267.000 Beschäftigte
- Personalausgaben 2020: geplant 13,3 Mrd → Personalausgaben je Beschäftigten der Bundeswehr in 2020: ca. 50.000.-
- Personalumfang der Bundeswehr bei 255.000 Soldaten und Annahme Verhältnis „Soldaten : Zivil = 3 : 1“ → ca. 340.000 Beschäftigte
- um eine Erhöhung auf 340.000 (+ ca. 27 %) zu erreichen und genügend Bewerber zu gewinnen, müssten die finanziellen Anreize erhöht werden
→ Annahme: 53.000.- je Beschäftigten
- → **Personalausgaben: 340.000 x 53.000.- = 18,0 Mrd**
- in 2020 betragen die Betriebsausgaben ohne Personalausgaben 12,2 Mrd; bei 27 % mehr Personal und Annahme proportional → Betriebsausgaben ohne Personalausgaben: 12,2 x 1,27 = 15,5 Mrd
→ **Betriebsausgaben insgesamt: 18,0 + 15,5 = ca. 33,5 Mrd**
- **Betreiberverträge**: in 2020 ca. 3,2 Mrd; Annahme proportional → **ca. 4,1 Mrd**
- **Versorgung**: bisherige Größenordnung ca. 47 % der Personalausgaben
→ **ca. 8,5 Mrd**
- **Summe ohne investive Ausgaben: ca. 46,1 Mrd**
- **Annahme**: für Investitionen („Rüstungsinvestitionen“ und „Weitere Investitionen“) erforderlich: 25 % des Verteidigungshaushalts
→ **erforderliche Höhe des Verteidigungshaushalts: ca. 61,5 Mrd Euro**

Anteil am BIP nach NATO-Kriterien:

- Verteidigungsausgaben: ca. 61,5 + ca. 5,3 (Ansatz 2020) = ca. 66,8 Mrd
- BIP 2020: ca. 3.500 Mrd → Anteil: **ca. 1,91 % am BIP; grob: 2,0 %**

Plausibilitätscheck

- Bundeswehr 2020: ca. 267.000 Beschäftigte, Verteidigungshaushalt 45,1 Mrd, Anteil investiver Ausgaben ca. 23 %; bei proportionaler Erhöhung des Verteidigungshaushalts wie bei Personal (+ ca. 27 % mehr als Bw z. Zt.): **ca. 57,2 Mrd**; Modellrechnung: 61,5 Mrd → plausibel, da Ausgaben je Beschäftigten und Anteil Invest höher

- Vergleich der Schichtung der Ausgaben s. Anlage → plausibel

Ergebnis / These:

Gäbe Deutschland ca. 2 % des BIP für die Verteidigung aus, dann könnte in 2020 eine Bundeswehr mit einer Truppenstärke von etwa 255.000 Soldaten finanziert werden.

2. Hochrechnung auf 2030

- Annahme: Wachstum BIP nominal bis 2030 2,5 % p .a.
BIP 2020: ca. 3.500 Mrd → BIP 2030: ca. 4.550 Mrd Euro → davon 2 %:
ca. 91 Mrd
- Annahme aus anderen Einzelplänen: 6 Mrd (2020: ca. 5 Mrd)
→ **Höhe des Verteidigungshaushalts: 91 – 6 = ca. 85 Mrd Euro**;
erforderlich bei stetiger Erhöhung ab 2021 (2020 ca. 45 Mrd): + 6,5 % p. a.

Wie hoch wären die Ausgaben, die eine Bundeswehr mit einer Truppenstärke von 255.000 in 2030 erfordern würde ?

- Erforderliche Ausgaben (Verteidigungshaushalt) für eine Bundeswehr mit dieser Truppenstärke in 2020: ca. 61,5 Mrd Euro (s. bei III.1.)
- Annahme: jährliche Erhöhungen der Ausgaben infolge der Preissteigerungen 3,5 % (etwa wie Betriebsausgaben 2019 / 2020) und Struktur des gesamten Personalkörpers ähnlich wie 2020

→ Ausgabenbedarf / erforderliche Höhe des Verteidigungshaushalts in 2030: ca. 87 Mrd; **Prognose bei 2 % vom BIP in 2030: Verteidigungshaushalt ca. 85 Mrd (s. o.) → etwa gleiche Größenordnung**

→ **erforderlicher Anteil der Verteidigungsausgaben am BIP 2030 (ca. 4.550 Mrd): 87 Mrd + 6 Mrd = ca. 93 Mrd → 2,04 %; ca. 2 %**

Ergebnis / These:

Die Zielsetzung der Bundesregierung, die Verteidigungsausgaben bis 2030 auf 2 % des BIP zu erhöhen, würde es bei stetiger Erhöhung des Verteidigungshaushalts ermöglichen, die Truppenstärke der Bundeswehr kontinuierlich auf ca. 255.000 Soldaten zu erhöhen.

Da die Annahmen eher optimistisch und Prognosen stets mit Ungewissheiten behaftet sind, sollte für 2030 keine feste Zielgröße, sondern ein vorsichtiger Zielkorridor geplant werden.

Ein solcher Zielkorridor sollte eine Truppenstärke zwischen 235.000 und 245.000 Soldaten vorsehen.

3. Trade-offs (Austauschbeziehungen) aus militärökonomischer Sicht

Bei den Modellrechnungen wurde mit einem erforderlichen Anteil von 25 % für Investitionen gerechnet (ca. 21 % für „Rüstungsinvestitionen“ - NATO-Ziel 20 % - und ca. 4 % für „Weitere Investitionen“).

Aus militärökonomischer Sicht ist der **Anteil der Rüstungsinvestitionen am Verteidigungshaushalt für den Modernisierungsgrad einer Streitkraft und Rationalisierungen von herausragender Bedeutung.**

Zur Zeit befinden sich alle gesellschaftlichen Bereiche in der Phase eines rasanten technologischen Wandels, für den die Digitalisierung, künstliche Intelligenz und Robotik kennzeichnend sind.

Für die zukünftigen Fähigkeiten und den Erfolg bei Einsätzen von Streitkräften wird es entscheidend sein, diesen technologischen Fortschritt innovativ zu nutzen.

Aus militärökonomischer Sicht ist es auch deshalb zweckmäßig, die mögliche Zielgröße von ca. 255.000 Soldaten bei 2 % vom BIP in 2030 zu verringern und die dadurch bei anderen Ausgabenarten erzielbaren Einsparungen in den investiven Bereich umzuschichten.

Erforderlich sind dazu jährliche Trade-off-Untersuchungen mit dem Fokus auf die Betriebsausgaben (mit der Truppenstärke als Haupteinflussgröße) und den investiven Ausgaben auf der Grundlage der Lagebeurteilung und des Fähigkeitsprofils der Bundeswehr.

IV. Sicherheitspolitische Aspekte

1. Zur **sicherheitspolitischen Lage mit ihren Perspektiven** liegen zahlreiche Analysen vor. Vorherrschend ist die Erwartung, dass die Welt nicht friedlicher wird. **Eine Reihe von Faktoren sprechen eher für eine Zunahme von Spannungen, Krisen und gewaltsamen Konflikten.** Die Gipfelbeschlüsse der NATO und ihre aktuellen Strategien entsprechen dieser Beurteilung der sicherheitspolitischen Lage. Die Bundesregierung teilt diese Beurteilung. Zum Ausdruck kommt dies im **Weissbuch 2016 und dem erweiterten Aufgabenspektrum der Bundeswehr, von der nun zugleich angemessene Fähigkeiten sowohl für die Krisen- und Konfliktbewältigung als auch für die Landes- und Bündnisverteidigung gefordert werden.** Eine Erhöhung der Truppenstärke ist deshalb notwendig. Die Zielsetzung 2 % vom BIP für die Verteidigung folgt diesem Rational und dem Selbstverständnis Deutschlands als verlässlichen Mitgliedsstaat der NATO.
2. Die Bundesregierung erklärte wiederholt ihre Absicht, **mehr sicherheitspolitische Verantwortung** als europäische Mittelmacht zu übernehmen. Dies schließt die entsprechenden militärischen Fähigkeiten einer **europäischen Mittelmacht** und ihre Nutzung ein. Wesentliche Kriterien für eine Mittelmacht sind die **Bevölkerungszahl und die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit**, die im BIP zum Ausdruck kommt. **In dieser Perspektive ist Deutschland** - auch unter dem Aspekt einer europäischen Lastenteilung – mit **Frankreich als Mitgliedsstaat der NATO und der EU zu vergleichen.** Die Bevölkerung und das BIP Deutschlands sind etwa 25 % größer als die Bevölkerung und das BIP von Frankreich. Das Wohlstandsniveau dieser beiden Länder ist nahezu gleich (in Deutschland gemessen als BIP pro Kopf etwas höher). Der militärische Personalumfang (Truppenstärke) der französischen Streitkräfte beträgt etwa 210.000 Soldaten.

Gemessen an der Bevölkerungszahl, dem BIP und unter dem Aspekt einer fairen Lastenteilung **müsste im Vergleich mit Frankreich der militärische Personalumfang der Bundeswehr in der Größenordnung von 260.000 Soldaten** liegen.

Auch diese Überlegungen begründen eine deutliche Erhöhung der Truppenstärke der Bundeswehr mit den genannten Zielgrößen und Zielkorridoren.

Anmerkung:

Die Zielfestlegung „**2 % des BIP für die Verteidigung / 20 % des Verteidigungshaushalts für Rüstungsinvestitionen**“ ist als reine finanzielle Input-Größe aus **militärökonomischer Sicht nicht unproblematisch**. Leitend für diese Festlegung ist der von der NATO verfolgte politische Zweck (Lastenteilung, Steigerung der militärischen Fähigkeiten wegen der veränderten sicherheitspolitischen Lage). **Die Festlegung trägt jedoch zu der für jede Streitkraft wichtigen finanziellen Planungssicherheit bei.**

(s. dazu die Publikation des Verfassers bei „Forschung“)

Diskussion !

Quellen: Veröffentlichungen BMVg, NATO-Quellen, Statistisches Bundesamt

AnlageSchichtung der Ausgabenarten – Vergleich Bw mit einer Beschäftigungszahl von 267.000 Beschäftigten in 2020 / Bw mit einer Beschäftigungszahl von 340.000 Soldaten in 2020 und Soll für Invest 25 % (ca.-Werte, in Mrd Euro)

	<u>Bw in 2020 / 267.000</u>		<u>Bw in 2020 / 340.000</u>	
Betriebsausgaben	25,4	56,4 %	33,5	54,5 %
Personalausgaben	13,3	29,3 %	18,0	29,2 %
Materialerhaltung	4,5	10,0 %	6,7	11,0 %
Sonstiger Betrieb	7,7	17,1 %	8,8	14,3 %
Betreiberverträge	3,2	7,1 %	4,1	6,7 %
Investive Ausgaben	10,4	23,0 %	15,4	25,0 %
RüInvest	8,9	19,7 %	12,9	21,0 %
Weitere Invest	1,5	3,4 %	2,5	4,0 %
Versorgung	6,1	13,5 %	8,5	13,8 %
Plafond	45,1	100,0 %	61,5	100,0 %

Vergleich der Anteile: in der Größenordnung (ca. 340.000 statt ca. 267.000 Beschäftigte in 2020) plausibel

Ergänzender Plausibilitätscheck:

Die Ausgaben für Materialerhaltung stehen insbesondere in einem Wirkungszusammenhang mit der Truppenstärke (Ausbildung und Einsätze, Nutzung des Materials) und mit dem Umfang der militärischen Beschaffungen. Der Ausgabenbedarf für Materialerhaltung liegt in der Größenordnung von 60 % der Ausgaben für militärische Beschaffungen. Für RüInvest sind bei 340.000 12,9 Mrd angesetzt, davon für FEE ca. 1,7 Mrd (2020: 1,5 Mrd). Verbleiben für militärische Beschaffungen ca. 11,2 Mrd. Davon 60 %: 6,7 Mrd.
→ Ansatz in der Schichtung mit 6,7 Mrd für MatErh plausibel

