

Prof. Dr. J. Schnell, GenLt a. D.
UniBw München
Sicherheits- und Militärökonomie
Streitkräftemanagement

27.03.2020

Diskussionsbeitrag

Zum Verteidigungshaushalt im 54. Finanzplan der Bundesregierung für die Jahre 2021 bis 2024 (Regierungsentwurf vom März 2020)

I. Ausgangslage

Im März 2020 veröffentlichte das Bundesministerium der Finanzen den Eckwertebeschluss der Bundesregierung für den Bundeshaushalt 2021 und zum Finanzplan 2020 bis 2024 (Regierungsentwurf).

Danach beträgt für den **Verteidigungshaushalt das Soll im Jahr 2020 45,05 Mrd.** Als Eckwert für die **Jahre 2021 bis 2024** ist durchgehend ein Verteidigungshaushalt in Höhe von **45,64 Mrd** geplant.

Den Daten des Eckwertebeschlusses wurde der auf dem aktuellen Jahreswirtschaftsbericht beruhende Datenkranz zugrunde gelegt. **Auswirkungen der Corona-Virus Pandemie wurden dabei noch nicht berücksichtigt**, weil eine seriöse Quantifizierung der Effekte dieser Pandemie zum Zeitpunkt der Veröffentlichung nicht möglich war. Voraussichtlich wird dies erst Ende April 2020 möglich sein und zu einem entsprechenden Nachtragshaushalt führen.

Entsprechend ist es offen, ob es bei den geplanten Eckwerten bleibt. Modellrechnungen hinsichtlich des Verteidigungshaushalts können deshalb nur als vorläufig angesehen werden.

Im Hinblick auf die Corona-Krise ist es von besonderer Bedeutung, die Kapazitäten der für die Bundeswehr wichtigen Unternehmen in der Sicherheits- und Verteidigungswirtschaft zu erhalten. Die Lageentwicklung in diesem Wirtschaftssektor erfordert deshalb aus sicherheitsökonomischer Sicht besondere Aufmerksamkeit und bei kritischen Entwicklungen auch besondere Maßnahmen.

II. Leitende Fragestellungen, methodisches Vorgehen und Ergebnisse

Leitende Fragestellungen sind

- Entsprechen die Eckwerte dem Finanzbedarf der Bundeswehr und den leitenden Zielen der NATO ? Wie groß ist das Fehll ?
- Wie entwickelt sich der Anteil der Verteidigungsausgaben am BIP ?

Das **methodische Vorgehen** nutzt die Entwicklung der Ausgabenarten des Verteidigungshaushalts und militärökonomische Kennzahlen in der Perspektive der von der Bundesregierung angestrebten NATO-Ziele für die Bundeswehr.

Ergebnisse bei Realisierung des Finanzplans ohne zusätzliche Seiten - finanzierungen für den Verteidigungshaushalt und Bewertung

1. Sofern die Bundesregierung unverändert anstrebt, die militärischen Fähigkeiten der Bundeswehr deutlich zu erhöhen und entsprechend ihrer Zusage an die NATO die Verteidigungsausgaben von ca. 1,4 % des BIP in 2019 durch eine kontinuierliche Erhöhung des Verteidigungshaushalts diese Ausgaben auf 2 % des BIP im Jahr 2030 zu erhöhen, liegt die Größenordnung des Finanzbedarfs für den Verteidigungshaushalt im Zeitraum von 2021 bis 2024 bei 210 Mrd Euro.

Das Finanzvolumen des Verteidigungshaushalts im Finanzplan beträgt in diesem Zeitraum ca. 182 Mrd Euro.

Das Fehll liegt deshalb bei dieser Zielsetzung in der Größenordnung von 28 Mrd Euro.

2. Bei einer Realisierung des Finanzplans sinkt der Anteil der rüstungsinvestiven Ausgaben von 19,7 % in 2020 (geplantes Soll) auf unter 10 % in 2024.

Um zumindest eine angemessene Modernisierung der Ausrüstung der Bundeswehr zu gewährleisten, sind 20 % des Verteidigungshaushalts für Rüstungsinvestitionen erforderlich.

Der Verteidigungshaushalt müsste dazu ab 2021 um ca. 4 % erhöht werden (geplant für 2021: 1,3 %; danach 0 %, d. h.. real sinkend; bei stetiger Annäherung an die 2 % erforderlich: ca. 6,5 %).

Das Finanzvolumen für Rüstungsinvestitionen betrüge dann ca. 40 Mrd Euro. Blicke es bei den Eckwerten des Finanzplans, dann liegt dieses Finanzvolumen bei ca. 23 Mrd Euro.

Das Fehlbetrag bei den Rüstungsinvestiven Ausgaben betrüge dann ca. 17 Mrd Euro. Die Unterfinanzierung dieses wichtigen Ausgabenbereichs läge bei 43 %.

3. Wegen der Corona-Virus Pandemie ist eine fundierte Prognose des BIP-Wachstums und entsprechend auch des Anteils der Verteidigungsausgaben am BIP nicht möglich.

In einem eher optimistischen Szenario würde wegen des zumindest kurzfristig zu erwartenden negativen Wachstums des BIP dieser Anteil bei Realisierung der Eckwerte in 2020 bei etwa 1,5 % liegen und danach stetig auf ca. 1,35 % sinken.

Dies verdeutlicht auch, dass es aus militärökonomischer Sicht problematisch ist, die Höhe des Verteidigungshaushalts und der Rüstungsinvestitionen vom BIP und nicht von den sicherheitspolitischen Erfordernissen abhängig zu machen.

4. Bewertung:

Bei Realisierung des Finanzplans ohne Seitenfinanzierung und ohne Erhöhungen bliebe die Bundeswehr erheblich unterfinanziert.

Insbesondere das Fehlbetrag bei den Rüstungsinvestitionen hätte starke negative Auswirkungen auf den Modernisierungsgrad der Bundeswehr und auf mögliche Effizienzsteigerungen durch militärische Beschaffungen.

Die Bundesregierung strebt im Hinblick auf die Zusagen gegenüber der NATO an, den Anteil der Rüstungsinvestitionen am Verteidigungshaushalt auf 20 % zu erhöhen. Diese Zusage ließe sich nicht einhalten, der Anteil würde im Gegenteil stetig sinken.

Gleiches gilt für den angestrebten Anteil der Verteidigungsausgaben am BIP im Zeitraum von 2020 bis 2024. Auch dieser Anteil würde entgegen der Zusage stetig sinken.

Insgesamt entspricht der Finanzplan nicht den Erfordernissen, die sich aus den Veränderungen in der sicherheitspolitischen Umwelt, den Aufgaben der Bundeswehr und den NATO-Zielen ergeben.

Anmerkung:

*In dem vom BMF veröffentlichten Regierungsentwurf wird herausgehoben, dass **innerhalb der Bundesregierung Einvernehmen darüber besteht, „bestimmte wesentliche Großvorhaben zum Schließen von Fähigkeitslücken gemäß dem Fähigkeitsprofil der Bundeswehr“ zu finanzieren. Hierfür werden wichtige Beschaffungsvorhaben genannt. Dies ist positiv zu bewerten.***

Allerdings bleibt offen, in welchem Zeitraum und in welcher Höhe hierfür Finanzmittel zur Verfügung gestellt werden und mit welchen Wirkungen sich dies in dem Finanzplan 2021 bis 2024 mit seiner gleichbleibenden Höhe des Verteidigungshaushalts und den sinkenden Finanzmitteln für Rüstungsinvestitionen einfügen lässt.

Die Wichtigkeit dieser kooperativen Rüstungsvorhaben würde eine gesonderte Finanzierung rechtfertigen (z. B als „Programmgesetz“).

III. Modellrechnungen - Abschätzungen**1. Finanzbedarf und Fehl im Zeitraum 2021 bis 2024****a. Bei unverändertem Ziel, um durch kontinuierliche Erhöhungen des Verteidigungshaushalts bis 2030 das Ziel „2 % für Verteidigung“ zu erreichen****Annahmen:**

- Nominales Wachstum BIP 2,5 % p.a. → BIP in 2030: ca. 4.550 Mrd
- 2 % ca. 91 Mrd, aus anderen Einzelplänen 6 Mrd → VtgHH ca. 85 Mrd
- Höhe VtgHH 2020: ca. 45,1 (wie geplant)
- erforderliche Erhöhung des VtgHH (Soll) ab 2021: ca. 6,5 % p. a.
- Höhe Verteidigungshaushalt wie Finanzplan, keine Seitenfinanzierung und Erhöhungen

Zahlenreihen (ca.-Werte):

	(2020)	2021	2022	2023	2024
Soll VtgHH	(45,1)	48,0	51,1	54,3	57,8
FiPlan (RegEntw)	(45,1)	45,6	45,6	45,6	45,6
Fehl	(0)	2,4	5,5	8,7	12,2

Ergebnis:

1. **Summe Finanzbedarf im Zeitraum 2021 bis 2024: ca. 210 Mrd Euro**
2. **Summe Finanzvolumen Finanzplan (Regierungsentwurf): ca.182 Mrd**
3. **Fehl bei Realisierung des Finanzplans: ca. 28 Mrd Euro**

Anmerkungen:

(1.) Die **CSU-Landesgruppe** forderte bei ihrer Klausurtagung im Januar 2020 eine **jährliche Erhöhung des Verteidigungshaushalts ab 2021 um 3 Mrd.** Gemessen an dieser Forderung beträgt das **kumulierte Fehl im Zeitraum von 2021 bis 2024 ca. 28 Mrd** und liegt damit in der gleichen Größenordnung.

(2.) Auch wenn die „schwarze Null“ **wegen der Corona-Virus Pandemie** ausgesetzt wurde und damit eine Kreditfinanzierung möglich wäre, **ist auszuschließen, dass die aktuellen Eckwerte des Finanzplans für den Verteidigungshaushalt dem ermittelten Soll entsprechend erhöht werden.**

Wegen des hohen Finanzbedarfs für die Überwindung der Corona-Krise ist in den Finanzplänen der kommenden Jahre eher nur eine geringe Erhöhung des Verteidigungshaushalts zu erwarten.

Die Ermittlung des Fehls ist dennoch nicht unsinnig, da dies eine Abschätzung des Nachholbedarfs nach Überwindung der Krise ermöglicht.

b. Fehl und Anteil der rüstungsinvestiven Ausgaben bei Realisierung des Finanzplans (ohne Erhöhungen und Seitenfinanzierungen)

Methodisches Vorgehen:

Die Strukturen – wie etwa die Struktur des Personalkörpers – und die Prozesse der Bundeswehr lassen sich mittelfristig nur sehr begrenzt verändern. Deswegen sind die Ausgaben für den Betrieb, Betreiberverträge, weitere Investitionen und Versorgung wenig variabel und hinsichtlich des Finanzbedarfs relativ gut prognostizierbar. Die Ausgaben für Rüstungsinvestitionen sind im Vergleich erheblich variabler. Die hierfür verfügbaren Finanzmittel lassen sich deshalb abschätzen, indem von den vorgegebenen Finanzmitteln für den Verteidigungshaushalt die nur sehr begrenzt variablen Ausgaben abgezogen werden.

Annahmen:

- Ausgangsdaten: wie VtgHH 2020 geplant
- Steigerung Betriebsausgaben: 3,5 % (Durchschnitt 2017-2020: ca. 3,6 %)
- Steigerung Betreiberverträge: 10,0 % (Durchschnitt 2017-2020 ca. 23 %)
- Weitere Investitionen: 10,0 % (Durchschnitt 2017-2020: ca. 25 %)
- Versorgung: 1,5 % (Durchschnitt 2017-2020: ca. 4 %)
- Soll Anteil rüstungsinvestive Ausgaben am VtgHH: 20 % (NATO-Ziel)

Zahlenreihen:

	2020	2021	2022	2023	2024
Betriebsausgaben	25,5	26,4	27,2	28,1	29,1
Betreiberverträge	3,1	3,4	3,7	4,1	4,5
Weitere Invest.	1,5	1,6	1,8	2,0	2,2
Versorgung	6,1	6,2	6,3	6,4	6,5
Summe ohne RüInvest	36,2	37,6	39,0	40,6	42,3
VtgHaushalt	45,1	45,7	45,7	45,7	45,7
Summe ohne RüInvest	36,2	37,6	39,0	40,6	42,3
verbleiben für RüInvest	8,9	8,1	6,7	5,1	3,4
Anteil RüInvest	19,7 %	17,7 %	14,7 %	11,2 %	7,4 %

erforderliche Höhe des VtgHaushalts bei Soll 20 % für RüInvest:

	2020	2021	2022	2023	2024
VtgHaushalt	45,2	47,0	48,8	50,8	52,9

Ergebnis ohne Erhöhungen und Seitenfinanzierungen

1. Bei Realisierung des Finanzplans würde der Anteil der rüstungsinvestiven Ausgaben stetig von 19,7 % in 2020 auf ca. 8 % in 2024 sinken. Das gesamte Finanzvolumen für Rüstungsinvestitionen läge im Zeitraum von 2021 bis 2024 bei 23 Mrd Euro.
2. Mit dem Finanzplan 2021 bis 2024 ist eine stetige Annäherung an das 2 % - Ziel der NATO nicht möglich (s. III.a.).
Um zumindest eine angemessene Modernisierung der Ausrüstung zu gewährleisten, sind aus militärökonomischer Sicht mindestens 20 %

des Verteidigungshaushalts für Rüstungsinvestitionen erforderlich. Diese Sicht teilt auch die NATO in ihrem Gipfelbeschluss von 2014 in Wales.

3. Um diese Mindestforderung zu erfüllen, müsste der Verteidigungshaushalt ab 2021 um ca. 4 % erhöht werden (Soll bei stetiger Annäherung ca. 6,5 %; Finanzplan in 2021 ca. 1,3 %; danach 0 %, d. h. real sinkend).

Das gesamte Finanzvolumen für Rüstungsinvestitionen betrüge dann ca. 40 Mrd.

Sofern das Ziel einer stetigen Annäherung an das 2 %-Ziel der NATO in der Perspektive bis 2024 aufgegeben wird und der Finanzplan realisiert wird, liegt das Fehl bei den Rüstungsinvestitionen – gemessen an den erforderlichen 20 % - in der Größenordnung von 17 Mrd Euro.

Dies wäre eine Unterfinanzierung in diesem wichtigen Ausgabenbereich von ca. 43 % und würde den Weg in eine „hohle Armee“ bedeuten.

4. Für besonders wichtige große kooperative Rüstungsvorhaben wäre eine gesonderte Finanzierung gerechtfertigt (z. B. als Programmgesetz oder Ressortvereinbarung). Damit könnte die Planungssicherheit dieser Kooperationsvorhaben verbessert werden. Zu prüfen wäre dabei auch die Nutzung des EU-Verteidigungsfonds.

2. Anteil am BIP

Eine **seriöse Prognose des BIP** ist wegen der Corona-Krise nicht möglich und kann **allenfalls mit unterschiedlichen Szenarien** abgeschätzt werden.

Als ein **nicht unwahrscheinliches, jedoch eher optimistisches Szenario** wird bei der folgenden Abschätzung **angenommen**, dass – in einer groben Analogie zur Finanzkrise 2008 / 2009 – **in 2020 das reale BIP um 5 % schrumpft** und in den **Folgejahren stetig wächst**.

Die **angenommenen nominalen Werte (in Mrd Euro)** und die **Modellrechnung weisen die folgenden Zahlenreihen aus**. Angenommen wird, dass bei den Werten des Finanzplans für den Verteidigungshaushalt

zusätzlich ab 2020 5 Mrd aus anderen Einzelplänen nach NATO-Kriterien einzurechnen sind.

	(2019)	2020	2021	2022	2023	2024
BIP nominal	(3.440)	3.300	3.400	3.520	3.640	3.760
VtgAusgaben	(47,9)	50,3	50,7	50,7	50,7	50,7
Anteil am BIP	1,39 %	1,52 %	1,49 %	1,44 %	1,39 %	1,35 %

Ergebnis:

Der Anteil der Verteidigungsausgaben am BIP sinkt von ca. 1,5 % in 2020 auf ca. 1,35 % in 2024. Die vermuteten 1,5 % in 2020 sind der Effekt des schrumpfenden BIP infolge der Corona-Krise und nicht das Ergebnis erhöhter Verteidigungsausgaben.

Dies zeigt auch, dass es problematisch ist, die Höhe der Verteidigungsausgaben vom BIP und nicht von den sicherheitspolitischen Erfordernissen abhängig zu machen.

Auch wenn die für das BIP angenommenen Zahlen verändert werden, ist dennoch ein stetiges Absinken des Anteils zu erwarten und das Ziel, den Anteil bis 2024 stetig auf 1,5 % zu erhöhen, nicht zu erreichen.

Bei 1,5 % müsste das BIP bei den Annahmen in 2024 auf ca. 3.370 schrumpfen. Dies ist unwahrscheinlich.

Diskussion !

