



Prof. Dr. J. Schnell, GenLt a. D.
PD Dr. A. Glas

19.02.2021

Universität der Bundeswehr München

Diskussionsbeitrag

Volkswirtschaftliche Wirkungen der Verteidigungsausgaben: Überblick und zu diskutierende Messgrößen

Zusammenfassung:

Verteidigungsausgaben haben zusätzlich zu ihren sicherheitspolitischen Wirkungen stets auch volkswirtschaftliche Wirkungen. In der öffentlichen Diskussion über die Höhe des Verteidigungshaushalts werden die volkswirtschaftlichen Wirkungen der Verteidigungsausgaben häufig vernachlässigt. Diese Wirkungen sind deshalb stärker und transparent in diese Diskussionen einzubeziehen. Dieser Diskussionsbeitrag greift dieses Thema auf, wenngleich grundsätzlich viele Einflussgrößen und Faktoren die volkswirtschaftliche Wirkung der Verteidigungsausgaben beeinflusst.

I. Grundlegende Zusammenhänge

1. Die volkswirtschaftlichen Wirkungen der Verteidigungsausgaben hängen von vielen Einflussgrößen und Faktoren ab.

Wichtige Faktoren sind dabei die Höhe der Verteidigungsausgaben, ihre Verwendung und insbesondere die jeweilige volkswirtschaftliche Lage. Herrschen Unterbeschäftigung und ein negatives oder stagnierendes Wirtschaftswachstum, so hat eine Erhöhung des Verteidigungshaushalts eine stimulierende und positive Wirkung.

Beispiele: Corona-Finanzpaket für den Verteidigungshaushalt oder USA im 2. Weltkrieg. Vgl. Keynes „deficit spending“. Bei Vollbeschäftigung sind hingegen bei einer kreditfinanzierten Erhöhung des Verteidigungshaushalts eher negative volkswirtschaftliche Wirkungen zu erwarten: Inflationsrisiken und bei Erhöhung des Personalumfangs der Streitkräfte Verringerung der Beschäftigten in der güterproduzierenden Wirtschaft (häufig genutztes Argument bei Kritik insbesondere an der allgemeinen Wehrpflicht).

2. Der Verteidigungshaushalt ist in marktwirtschaftlichen Systemen in die Finanzströme der Marktwirtschaft und öffentlichen Haushalte eingefügt („Strömungsgrößen“).

Alle Finanzmittel des Verteidigungshaushalts, die als Input in das Streitkräftesystem hineinfließen, werden zu Ausgaben, die in die Unternehmen und Haushalte zurückfließen. Dabei erzeugen die Ausgaben unterschiedliche volkswirtschaftliche Wirkungen sowohl hinsichtlich der Art der Wirkung als auch insbesondere auf der Zeitachse.

Beispiel: Finanzpaket Corona zur Milderung des Konjunkturreinbruchs, BMVg: „wertschöpfende Rüstungsinvestitionen sind möglichst vorzuziehen“.

3. Die Höhe des Verteidigungshaushalts ist eine politische Entscheidung.

Diese wird in der wirtschaftlichen Perspektive maßgeblich durch das Leistungsvermögen der Volkswirtschaft (BIP), durch die Einnahmenstrategie des Staates (Steuern und Abgaben, Kreditaufnahme → Staatsquote, Steuerquote; Verschuldung) und die Ziele und Prozesse im politischen System des Staates bestimmt. Je stärker die staatlichen Einnahmen sinken und andere staatliche Aufgaben priorisiert werden, desto stärker ist der Druck, die Verteidigungsausgaben zu senken und dabei auch ihre positiven volkswirtschaftlichen Wirkungen zu vernachlässigen.

Anhänger einer konsequenten Marktwirtschaft plädieren grundsätzlich für eine möglichst geringe Staats- und Steuerquote, da dies für die Allokation der volkswirtschaftlichen Ressourcen am effizientesten sei (Konzept des „schlanken Staats“, marktwirtschaftlicher Wettbewerb als wichtigster Wachstumsmotor). Entsprechend sollte der Verteidigungshaushalt nur die Höhe haben, die sicherheitspolitisch unabweisbar und notwendig ist.

Beispiele: „Friedensdividende“; Sparkurse der Bundesregierung; Strategiekonzepte Outsourcing / ÖPP; „schwarze Null“; FDP zur Wehrpflicht.

4. Die längerfristige Wirkung der Verteidigungsausgaben auf die Wachstumsrate des BIP und das Wohlstandsniveau wird kontrovers diskutiert.

Ursächlich dafür ist neben der Höhe und Verwendung der Verteidigungsausgaben die jeweils gewählte Ausgangslage der Volkswirtschaft

und die gewählte zeitliche Perspektive. Einseitige dogmatische, kausale und generalisierende Aussagen dazu sind deshalb abzulehnen. („Jeder Euro für die Verteidigung ist eine Wachstumsbremse“ und umgekehrt).

Beispiele: Im Kalten Krieg lag die Verteidigungsquote (Anteil der Verteidigungsausgaben am BIP) der USA durchgehend bei ca. 7 % bei einer gleichzeitigen Wachstumsrate des BIP von real 3 % bis 4 %. USA z. Zt. Verteidigungsquote 3,6 % / reales Wachstum des BIP 2 % bis 3 %. Deshalb ist auch die Aussage, dass 2 % des BIP für die Verteidigung eine sehr hohe Belastung für die deutsche Volkswirtschaft sind, unbegründet.

Andererseits jedoch auch: Die Verteidigungsquote der Sowjetunion damals wird auf 15 % bis 20 % mit gravierenden negativen Folgen für das Wohlstandsniveau geschätzt (These: wesentliche Ursache für Zusammenbruch der SU, „wurde totgerüstet“). Sofern der Begriff einer „optimalen Verteidigungsquote“ eingeführt wird, kann dieser wegen der vielfältigen Einflussgrößen und unterschiedlichen staatlichen Interessen nur situativ abgeschätzt werden. Eine Konkretisierung wird stets kritikanfällig sein.

5. Wichtige volkswirtschaftliche Schlüsselbegriffe sind die Begriffe Wertschöpfung und Multiplikatoreffekte.

Vereinfacht ist bei einem Unternehmen – wie z. B. Rheinmetall – die Wertschöpfung die Differenz aus den Umsatzerlösen als Einnahmen und den Ausgaben des Unternehmens für die auf den Märkten zu beschaffenden Vorleistungen (Maschinen, Rohstoffe, Fertig- und Halbfertigerzeugnisse und Dienstleistungen). Dieser Differenzbetrag wird zu Einkommen bei den Beschäftigten des Unternehmens, bei den Kapitalgebern und führt zu Einnahmen des Staates (Steuern, Sozialabgabe). Zugleich ist diese Differenz eine wesentliche Einflussgröße auf das Investitionsverhalten des Unternehmens und Investitionen sind die Wachstumstreiber in jeder Volkswirtschaft.

Multiplikatoreffekte entstehen durch die Wirtschaftsbeziehungen zwischen Unternehmen und durch die Wirtschaftsbeziehungen zwischen Haushalten und Unternehmen.

Höhere Ausgaben des Unternehmens induzieren bei den zuliefernden Unternehmen in der gesamten Lieferantenkette weitere unmittelbar wirksame Wertschöpfungen. Der gleiche Effekt tritt mittelbar auf, wenn die privaten Haushalte infolge höherer Einkommen oder eines höheren Beschäftigungsgrades mehr einkaufen. Dies erhöht dann nicht nur die Wertschöpfung des jeweiligen Unternehmens, sondern „multipliziert“ diese Wertschöpfung. Rechnerisch werden Multiplikatoreffekte mit Multiplikatoren erfasst, deren Höhe von der Art der Wirtschaftsbeziehungen abhängig ist (oft genannte Größenordnung Faktor 2 bis 3).

Staatliche Ausgaben haben grundsätzlich die gleichen Effekte. Mit ihnen kann der Staat deshalb volkswirtschaftliche Strukturen und Prozesse wesentlich beeinflussen und insbesondere stimulierend auf die Volkswirtschaft einwirken. Die gilt auch für die durch Verteidigungsausgaben verursachte Wertschöpfung. Deshalb ist jeder Staat bestrebt, die Verteidigungsausgaben im eigenen Land auszugeben. Die geringe Effizienz der EU-Verteidigungsausgaben insgesamt hat hierin ihre wesentliche Ursache.

6. Verteidigungsausgaben können insbesondere durch Rüstungsausgaben erhebliche und nachhaltige Spillover-Effekte auslösen.

Militärtechnologie ist überwiegend innovative Spitzentechnologie, die dann auch für die Produktion nicht-militärischer Güter genutzt werden kann und so wichtige Segmente der Volkswirtschaft tiefgreifend verändert. Beispiele: Militärische Raketen- / Satellitentechnik und zivile Nutzung des Weltraums; militärische Informationstechnologie und IT / Robotik / KI; militärische Flugzeugtechnik und ziviler Flugzeugbau; militärische U-Boot-Technik und zivile Technik für die Nutzung der Hochsee

II. Äußere Sicherheit und leistungsfähige Streitkräfte als Voraussetzung für wirtschaftlichen Wohlstand und Wirtschaftswachstum

Streitkräfte mit ihren Fähigkeiten und Leistungen sind das wichtigste Instrument zur Gewährleistung der äußeren Sicherheit und der außenpolitischen Stabilität als volkswirtschaftliche Voraussetzung für Wohlstand, Wirtschaftswachstum und freien Handel. Besonders bedeutsam ist dies für Investitionen und insbesondere für Direktinvestitionen ausländischer Kapitalgeber. Private Investoren werden ihr Kapital nicht in einem Land investieren, das durch Kriege und gewaltsame Konflikte bedroht ist und nicht über angemessene Streitkräfte verfügt. Wenn z. B. die USA trotz hoher Defizite bei den Staatsfinanzen und in der Handels-/ Leistungsbilanz für Direktinvestitionen attraktiv sind, dann ist dies auch auf die militärische Stärke der USA zurückzuführen. Deshalb wird auch manchmal plakativ formuliert: „Die Verteidigungsausgaben sind die Versicherungsprämie, die für die Gewährleistung von äußerer Sicherheit, volkswirtschaftlicher Stabilität, Wirtschaftswachstum und Wohlstand zahlen ist“. Staaten mit leistungsfähigen Streitkräften sind gesuchte Bündnispartner, z. B. USA. Militärbündnisse führen meist auch zu wirtschaftlichen Kooperationen mit nicht-militärischen Gütern und haben entsprechend positive volkswirtschaftliche Effekte für die teilnehmenden Staaten. Hierzu gehören auch Offset-Geschäfte und Lizenzfertigungen. Militärbündnisse wie die NATO erhöhen deshalb die Sicherheit als Voraussetzung für Wohlstand und volkswirtschaftliches Wachstum.

Zu diskutierende Messgrößen sind hierbei u.a. der Anteil am BIP; die Fähigkeiten, das Finanzvolumen, der für Kooperationen mit Bündnis und Bündnispartnern aufgewendet wird.

III. Verteidigungsausgaben als volkswirtschaftliche Steuerungsinstrumente – volks- wirtschaftliche Wirkrichtungen der Verteidigungsausgaben

Verteidigungsausgaben können volkswirtschaftlich i. W. genutzt werden als

1. Konjunkturpolitisches und beschäftigungspolitisches Instrument: stimulierendes Instrument bei schwächelnder Konjunktur, zu hoher Zahl der Arbeitslosen und sinkenden Wachstumsraten des BIP
2. Zu diskutierende Messgrößen: Beschäftigte, Hochrechnen auf Änderung BIP mit Multiplikatoreneffekte

3. Strukturpolitisches Instrument: Steuerung der Ausgaben in strukturschwache Regionen, in notleidende volkswirtschaftlich bedeutende Branchen, in volkswirtschaftlich wichtige Segmente (wie z. B. Mittelstand) und Steuerung so, dass der Wettbewerb gestärkt wird
4. Zu diskutierende Messgrößen: s. bei III.1.; Finanzvolumen für bestimmte Regionen, Branchen und Segmente der Volkswirtschaft
5. Wachstums- und industriepolitisches Instrument: Steuerung der Ausgaben dorthin, wo die positive Wirkung auf das Wirtschaftswachstum des BIP und wertschöpfende Investitionen besonders hoch ist; besonders wichtiger Aspekt dabei: Spillover-Effekte militärtechnologischer Innovationen auf nicht-militärische Güter und Produkte
6. Zu diskutierende Messgrößen: Finanzvolumina für F&E und militärische Beschaffungen insgesamt; Anteile für besonders innovative Branchen mit hohen Multiplikatoreffekten; Finanzierung von Forschungsinstituten
7. Instrument zur Stärkung internationaler Wirtschafts- und Handelsbeziehungen: Sicherung von Seewegen, wichtigen Handelsplätzen und Regionen mit wichtigen Ressourcen, die die eigene Volkswirtschaft benötigt.

Zu diskutierende Messgröße: **Finanzvolumen / Anteil der für diese Aufgabe aufgewendet** wird.

Aus marktwirtschaftlicher Sicht: Bildung internationaler strategischer Allianzen z. B. bei Rüstungskooperationen. Erleichtert Marktzugang, Transfer von Know-how, fördert Rationalisierungen bei den volkswirtschaftlichen Produktionsprozessen.

Zu diskutierende Messgröße: **Finanzvolumen und Anteil insbesondere für kooperative Rüstungsvorhaben**

Volkswirtschaftliche Nebeneffekte der Verteidigungsausgaben

- Streitkräfte können mit ihren spezifischen Fähigkeiten einen erheblichen Beitrag zu Resilienz der Gesamtgesellschaft und der volkswirtschaftlichen Prozesse leisten.
Beispiele: Hilfe bei Katastrophen und Pandemien; Schutz der volkswirtschaftlich wichtigen Basisinfrastruktur
- Im Frieden ist die Armee i. W. eine Ausbildungs- und Weiterbildungsarmee: ein erheblicher Teil des vermittelten Wissens und Könnens kommt nach dem Ausscheiden als Zeitsoldat der Volkswirtschaft zugute (UniBw, IT-Lehrgänge usw.)
- Junge Menschen, die als Soldat Dienst leisten, lernen und erfahren die Bedeutung des auch in der Wirtschaft wichtigen disziplinierten Zusammenhalts, wenn gemeinsam ein Ziel erreicht werden soll.
- Streitkräfte erleichtern einen Berufswechsel in Tätigkeiten, die ihrem Potenzial entsprechen.

IV. Messgrößen der volkswirtschaftlichen Wirkungen und Planungsprozess

1. Die Entwicklung eines Kennzahlensystems mit Messgrößen zur Erfassung der Wirkungen von Verteidigungsausgaben auf die Volkswirtschaft ist wegen der Komplexität, der Dynamik und der Wirkungszusammenhänge volkswirtschaftlicher Prozesse eine anspruchsvolle Aufgabe. Wegen der „Lageabhängigkeit“ ist hier besonders zwischen Kennzahl und Bewertung der Kennzahl zu unterscheiden. Welche Kennzahlen auch immer gewählt werden, sie werden stets kritikanfällig sein. Wichtiger als eine „momentane“ Erfassung ist es, sich auf möglichst wenige aussagekräftige Kennzahlen zu beschränken und die Entwicklung auf der Zeitachse zu bewerten.
2. Unter pragmatischen Aspekten ist es zweckmäßig, in die Finanzbedarfsanalyse der Streitkräfteplanung ein gesondertes kurzes Kapitel aufzunehmen, in dem zusätzlich die wesentlichen volkswirtschaftlichen Wirkungen der Verteidigungsausgaben dargestellt und bewertet werden.
3. Die Gliederung dieses Kapitels könnte den Wirkrichtungen folgen, wie sie bei III.
4. aufgeführt wurden, und Bewertungen mit aussagekräftigen Kennzahlen unterstützt werden.
5. Der Fokus sollte dabei auf aktuelle volkswirtschaftliche Probleme liegen (und ggf. darauf beschränken), zu deren Lösung die Verteidigungsausgaben einen deutlichen aktuellen Beitrag leisten können (z. B. Cyber, Digitalisierung, KI, Robotik, Investitionen in Schutz von Umwelt und Klima, Resilienz, Corona-Probleme)
6. Die volkswirtschaftlichen Wirkungen der Verteidigungsausgaben sollten stärker im Planungssystem der Bundeswehr abgebildet werden (z. B. kleine leistungsstarke Organisationseinheit im Planungsamt); Einbeziehung der volkswirtschaftlichen und betriebswirtschaftlichen Professuren an den Universitäten der Bundeswehr, BwConsulting GmbH, Forschungs- und Beratungsinstitute
7. Im politischen Entscheidungsprozess zur Höhe und zur Verwendung der Finanzmittel des Verteidigungshaushalts sind volkswirtschaftliche Überlegungen und wirtschaftliche Interessen – einschließlich wirtschaftlicher Partikularinteressen - relevante Einfluss- und Wirkgrößen. Wichtige volkswirtschaftliche Wirkungen der Verteidigungsausgaben sollten deshalb im Anhang zum Verteidigungshaushalt ergänzend dargestellt werden.

V. Gegenargumente

Ein wesentliches Gegenargument ist das Argument, dass viele der angeführten positiven volkswirtschaftlichen Wirkungen auch und besser durch Finanzmittel aus dem staatlichen Haushalt erzielt werden können, die nicht dominant einem militärischen Zweck dienen. Ein weiteres wesentliches volkswirtschaftliches Gegenargument geht in die gleiche Richtung. Eine Verringerung der Verteidigungsausgaben könnte Finanzmittel für eine gezielte Wirtschaftsförderung freisetzen oder Steuersenkungen mit positiven volkswirtschaftlichen Effekten ermöglichen. Beide Argumente sind ernst zu nehmen.

Der Finanzbedarf der Streitkräfte ist deshalb vorrangig mit der sicherheitspolitischen Lage und dem Auftrag zu begründen. Dabei sollten allerdings zugleich die stets damit verbundenen volkswirtschaftlichen Wirkungen bewertend einbezogen werden.

Die Hauptargumente für die positiven Wirkungen von Verteidigungsausgaben sind von daher:

- Äußere Sicherheit und leistungsfähige Streitkräfte als Voraussetzung für wirtschaftlichen Wohlstand und Wirtschaftswachstum
- Die Bedeutung der Militärtechnologie als Spitzentechnologie mit starken Spillover-Effekten auf zivile Produkte und Güter
- Ausgaben des Verteidigungshaushalts für Rüstungsinvestitionen stimulieren zusätzliche private Investitionen insbesondere in moderne, innovative und auch zivil nutzbare Technologien
- Die Bedeutung der Streitkräfte für die Resilienz der Gesamtgesellschaft und der Volkswirtschaft insbesondere durch Heimatschutz und Hilfe in Notfalllagen
- Die Sicherung von internationalen Handelswegen und Ressourcen, die für die Volkswirtschaft bedeutsam sind
- Die positiven Wirkungen von Militärbündnissen durch erhöhte Sicherheit und Intensivierung der Wirtschaftsbeziehungen auch mit nicht-militärischen Gütern und durch internationale Kooperationen

VI. Fazit

1. Verteidigungsausgaben haben zusätzlich zu ihren sicherheitspolitischen Wirkungen stets auch volkswirtschaftliche Wirkungen. Sie können als wirkungsvolle volkswirtschaftliche Instrumente genutzt werden. Volkswirtschaftliche Wirkungen sind deshalb in dem politischen Entscheidungsprozess über die Höhe und Verwendung der Verteidigungsausgaben einzubeziehen.
2. Die Steuerung der Finanzmittel des Verteidigungshaushalts sollte so erfolgen, dass das sicherheitspolitisch Notwendige zugleich mit dem volkswirtschaftlich Nützlichen verbunden wird.
3. Oft führen eher geringe, volkswirtschaftlich begründete Erhöhungen der Verteidigungsausgaben zu erheblichen positiven volkswirtschaftlichen Effekten. Ob dies im Vergleich mit Alternativen effizient ist, sollte durch Kosten-Nutzen-Untersuchungen geklärt werden.
4. Finanzmittel des Verteidigungshaushalts, die vorrangig volkswirtschaftlichen Zwecken dienen, dürfen nicht zu einer Verringerung der Finanzmittel führen, die von den Streitkräften benötigt werden. Sie sind zusätzlich im Verteidigungshaushalt bereitzustellen.
5. In der öffentlichen Diskussion über die Höhe des Verteidigungshaushalts werden die positiven volkswirtschaftlichen Wirkungen der Verteidigungsausgaben häufig vernachlässigt. Diese Wirkungen sind deshalb stärker und transparent in diese Diskussionen einzubeziehen.

Diskussion!