

Zum Verteidigungshaushalt und zur Finanzierung der Bundeswehr in der Perspektive bis 2030
- Überblick, Thesen aus militärökonomischer Sicht -

Gliederung

- | | |
|---|--------------|
| I. Wichtige Begriffe im Finanzmanagement der Bundeswehr: „Verteidigungshaushalt“, „Verteidigungsausgaben“ und „Sondervermögen“; „Eckwerte“; „Verpflichtungsermächtigungen“, „Mittelabfluss“, „25-Mio-Vorlagen“ | S. 2 |
| II. Ermittlung des Finanzbedarfs und Aufstellung des Verteidigungshaushalts | S. 8 |
| III. Die Gliederung der Ausgaben nach Ausgabenbereichen („Schichtung“) | S. 11 |
| IV. Nutzung der „Schichtung“ der Ausgaben für Analysen, Zielsetzungen und für Modellrechnungen zum Finanzbedarf in der Perspektive bis 2030 | S. 12 |
| V. Zusammenfassende Thesen, Bewertung und Erfordernisse | S. 22 |

Anlagen: Betreiberverträge, Haupteinflussgrößen auf die Verteidigungsausgaben, Preissteigerungsraten **S. 27**

Anmerkung: Dieses Arbeitspapier wurde in der „Summer School 2023“ als Diskussionsgrundlage genutzt.

I. „Verteidigungshaushalt“, „Verteidigungsausgaben“ und „Sondervermögen“

„Verteidigungshaushalt“ („regulärer Verteidigungshaushalt“)

- enthält alle nach Kapiteln, Titelgruppen und Titeln gegliederte Einnahmen und Ausgaben für die Bundeswehr, die im Einzelplan 14 des Bundeshaushalts ausgewiesen sind (2022: 50,4 Mrd Euro)
- bezieht sich auf ein Haushaltsjahr und ist Teil des jährlichen Haushaltsgesetzes, das vom Bundestag grundsätzlich im Dezember beschlossen wird

„Verteidigungsausgaben“

- umfassen zusätzliche staatliche Ausgaben, die nach festgelegten Kriterien der Verteidigung zugerechnet und in anderen Einzelplänen des Bundeshaushalts ausgewiesen werden

Beispiel: Verteidigungsausgaben nach NATO-Kriterien - zusätzlich einzurechnen z. B.:

Aufwand für Friedenserhaltung und Konfliktbewältigung, für Ertüchtigung von Partnerstaaten im Bereich Sicherheit / Vtg, für ausländische Streitkräfte in Deutschland; (ca. 5 – 6 Mrd Euro)

„Sondervermögen“

Für einen bestimmten Zweck eingerichteter Nebenhaushalt, für den ein Wirtschaftsplan mit Einnahmen und Ausgaben zu erstellen ist

Beispiel: Sondervermögen der Bundeswehr (100 Mrd Euro)

Basisdokument für den Bundeshaushalt ist die Bundeshaushaltsordnung BHO (formelles Bundesgesetz)

Änderungen in der Ausformung und Gestaltung der Ausgaben für die Verteidigung kann nur Bundestag beschließen (gehört zum „Budgetrecht des Parlaments“ , meist Vorschläge der Exekutive)

„Eckwerte“ – Basis für die mittelfristige Finanzplanung

- grundsätzlich teilt das Finanzministerium den Ministerien (Ressorts) im ersten Quartal eines Jahre die Höhe des Einzelplans für die kommenden 4 Haushaltsjahren mit
→ Rahmen für die mittelfristige Finanzplanung der Ministerien (2024 – 2027 ca. 52 Mrd)
- schließt das kommende Haushaltsjahr ein → Kabinett → Parlament / Haushaltsgesetz

Prüfung bei Analysen und Vergleichen von „Verteidigungsausgaben“ – stets Prüfung der Vergleichbarkeit:

Was wurde / wird wie wo ab wann eingerechnet ? – Relevant für Verteidigungsfähigkeit ?

Beispiel: UKR-Hilfen, Carabinieri (IT, ca. 100.000), Gendarmerie (FR, ca. 100.000); National Guard (USA, ca. 400.000), Russland (Truppen des Innenministeriums / der Geheimdienste, ?)

Bei Vergleichen stets ebenfalls zu prüfen:

- **Nominal (in jeweiligen Preisen) oder real (Berücksichtigung von Preissteigerungsraten, „preisbereinigt“) ?**

Beispiel: Wie entwickelt sich der reale Wert des nominalen Sondervermögens (2022: 100 Mrd) ?

- **Bei Staaten mit unterschiedlichen Währungen: In Wechselkursen oder in Kaufkraftparitäten ?**

Beispiel: Euro / US-Dollar, US-Dollar / Rubel

Wie stets bei Daten: Objektiv ? – Zuverlässig / belastbar ? – Relevant / valide ?
Oft für Externe nur möglich: Plausibilitätsrechnungen, Check auf Plausibilität

„Verpflichtungsermächtigungen VE“

- ermächtigt die Exekutive, finanzielle Verpflichtungen über das nächste Haushaltsjahr hinaus einzugehen - z. B. bei militärischen Beschaffungen
- im Verteidigungshaushalt (EPI 14) in „Jahresscheiben“ ausgewiesen (≥ 40 Mrd Euro)

Wesentlicher Aspekt für das Finanzmanagement:

- realisierte Verpflichtungsermächtigungen binden bereits zukünftige Finanzmittel - z. B. für militärische Beschaffungen - bei noch offener Höhe des Verteidigungshaushalts
- bestimmen dann bei Entscheidungen über die Höhe des Verteidigungshaushalts wesentlich den finanziellen Rahmen für neue Vorhaben („Wie hoch ist das Finanzvolumen, das noch nicht gebunden ist ? – Was noch verfügbar ?“)
- oft notwendig in der Streitkräfteplanung: „Schieben – Strecken – Streichen“ („3 x S“)

„Mittelabfluss“

- Grundsatz der Jährlichkeit: Fließen die den Ressorts zugewiesenen und bewilligten Finanzmittel nicht ab, dann fließen diese Mittel zurück an das Finanzministerium und stehen ohne erneute parlamentarische Bewilligung nicht mehr zur Verfügung
- Deshalb Ziel im Finanzmanagement der Ressorts: „Vollausgabe“

Mögliche Problematik insbesondere bei Rüstungsinvestitionen – Beispiel:

- ein von der Industrie geliefertes Waffensystem erfüllt nicht die vereinbarten Forderungen und wird nicht abgenommen oder Verzögerung bei der Industrie → die in dem Haushaltsjahr dafür eingestellten Finanzmittel fließen nicht ab
- im Folgejahr Mängel beseitigt → Zahlungen an die Industrie erforderlich, jedoch nicht für das Folgejahr im Verteidigungshaushalt eingeplant → „3 x S“

Milderung seit 2020: Zweckgebundene „Rücklagen“ bis zu 500 Mio zulässig

„25 -Mio-Vorlagen“

- alle investiven Vorhaben mit einem Finanzvolumen von mehr als 25 Mio Euro erfordern die Bewilligung durch den Bundestag und sind zu begründen („1 PUMA kostet ca. 18 Mio Euro“)
- hoher administrativer Aufwand im BMVg (hohe Transaktionskosten)

Diskussion – Welche haushaltrechtlichen Regelungen sollten geändert werden ?

Zu diskutieren z. B.:

- statt „Jährlichkeit“ Programmgesetze
- Vorhaben ganzheitlich mit einem „Preisschild“ versehen (Invest + Infra + Betrieb)
- statt enge Titelbindung mehr „Globalhaushalte“
- wechselseitige Deckungsfähigkeit von Titeln ausweiten
- „25 – Mio – Vorlagen“ anheben
- „Rücklagen“ erhöhen
- „Wer Einsparungen im Betrieb erzielt, behält diese Einsparungen für Investitionen“

II. Ermittlung des Finanzbedarfs und Aufstellung des Verteidigungshaushalts

Methodische Grundschrirte – sters im Lichte von Auftrag, Aufgaben und politischen Vorgaben:

1. Feststellung, Analyse und Beurteilung der Lage mit Fokus auf sicherheitspolitische Umwelt und zu erwartende zukünftige Entwicklungen („Zukunftsanalyse“)
2. Ableitung der erforderlichen militärischen Fähigkeiten
3. Vergleich mit den vorhandenen militärischen Fähigkeiten – „SOLL – IST - Vergleiche“
4. Ableitung: Welche neue Fähigkeiten erforderlich ? – Welche Fähigkeiten erhalten ? – Welche Fähigkeiten abbauen ?
5. Wie die erforderlichen neuen Fähigkeiten aufbauen ? „W-Fragen“
6. Umsetzen in neue oder vorhandene militärische und zivile Organisationseinheiten
7. Ableitung erforderliche Mengen an Ressourcen → „Mengen x Preise“ → Finanzbedarf

In der Bundeswehr grundsätzlich gleiche Grundschnitte:

→ „Zukunftsanalyse“ - „Fähigkeitsmanagement“ – „Planungsumsetzung“

Grundlegendokumente und Regelungen (Bw):

Grundlegendokumente:

Weißbuch / Nationale Sicherheitsstrategie – Konzeption der Bundeswehr KdB –
Fähigkeitskonzept - Fähigkeitsprofil (grob: Welche Verbände bis wann einsatzbereit ?
Jährlich aktualisiert)

Wichtige Regelungen für Verfahren:

„Integrierte Planung durchführen“ (I.P.D.; Streitkräfteplanung als Ganzes),
für Beschaffungen: „Customer Product Management CPM“

Einzelheiten: Siehe Publikationen BMVg (s. Internet)

Aufstellung des Verteidigungshaushalts: Graphik folgende Seite (BMVg, s. Internet)

Exkurs: Wie werden Streitkräfte „alimentiert“ ? Herkunft der Ressourcen ? – Überblick

Im Frieden:

- mit Finanzmitteln / mit den Einnahmen des Staates: Steuern – Abgaben – Kredite
→ für Beschaffungen der Ressourcen auf den Märkten und Betreiben der SK
- Varianten: Streitkräfte operieren als Unternehmen eigenständig auf den Märkten, Finanzmittel und Ressourcen von Verbündeten; EU: Europäischer VtgFond

In symmetrischen Kriegen je nach Intensität:

- mit den Finanzmitteln des Staates
- mit Militärhilfen verbündeter, unterstützender Staaten oder privater Organisationen
- direkter Zugriff des Staates auf die gesellschaftlichen Ressourcen („Notstandsgesetze“)
- Umstellung der gesamten Wirtschaft auf Kriegswirtschaft
- Nutzung / Ausbeutung erobelter Gebiete

Falls ein Krieg mit einem „Sieg“ endet: Leistungen / Reparationen des Besiegten

III. Die Gliederung der Ausgaben nach wichtigen Ausgabenbereichen („Schichtung“)

Gesamtausgaben: Höhe des Verteidigungshaushalts EPI 14 („Plafond“; 2022 ca. 50 Mrd)

Gliederung:

- I. Betriebsausgaben (ca. 27 Mrd, ca. 54 %)
Personalausgaben (ca.14 Mrd) - Materialerhaltung (ca. 5 Mrd) - Sonstige Betriebsausgaben (Mieten, Bewirtschaftung Liegenschaften, usw.; ca. 8 Mrd)
- II. Betreiberverträge zur Weiterentwicklung der Bundeswehr (ca. 4 Mrd, ca. 7 %)
- III. Investive Ausgaben (ca. 13 Mrd, ca. 26 %)
 - a. Rüstungsinvestive Ausgaben: ca. 11 Mrd, ca. 22 %
Für Forschung, Entwicklung und Erprobung FEE (ca. 2 Mrd) – für militärische Beschaffungen (ca. 9 Mrd)
 - b. Weitere investive Ausgaben: ca. 2 Mrd, ca. 4 %
Für militärische Anlagen (Infra, auch für NATO-Infra, ca. 1,5 Mrd) – für sonstige Investitionen (z. B. Erwerb von Geräten, IT; ca. 0,5 Mrd)
- IV. Versorgungsausgaben (für ehemalige Berufssoldaten und Beamte,ca. 6 Mrd, ca.13 %)

IV. Nutzung der „Schichtung“ der Ausgaben für Analysen, Zielsetzungen und Modellrechnungen zum Finanzbedarf in der Perspektive bis 2030 (Methodik, Thesen)

Basis: Aktuelle Schichtung und die Schichtung der bisherigen Verteidigungshaushalte

(1.) Analyse der Zahlenreihen:

- **Horizontal**: Wie entwickeln sich die einzelnen Ausgabenarten und ihre Anteile ?
- **Vertikal**: Wie entwickelt sich das Verhältnis der Anteile ?
- Welche **finanzplanerische Strategie** wird abgebildet ?
- Ursachen ? Gründe ?
- Ergänzend: Welche **volkswirtschaftlichen Effekte** ? (Wertschöpfung, Spill-Over, u.a.)

(2.) Bewertung mit Zielgrößen – Beispiele:

- **≥ 2 % des BIP für Verteidigung**
- **≥ 20 % des Verteidigungshaushalts für Rüstungsinvestitionen**
- **≥ 0,5 % des BIP für Rüstungsinvestitionen**
- **Rüstungsinvestitionen je Soldat ≥ 70.000 Euro**
- **Anteil für „Forschung, Entwicklung und Erprobung“: ≥ 5 %**

- Anteil „Personalausgaben“ und „Versorgung“ $\leq 40 \%$

(3.) Gesamtbewertung (Verteidigungshaushalt und Schichtung)

- „Messlatte“ stets Erfüllbarkeit von Auftrag / Aufgaben im Lichte der Umwelt mit Fokus auf aktuelle und zukünftige Bedrohungen und Risiken („verteidigungsfähig?“)
- Falls Bündnisarmee wie die Bw: Verpflichtungen („Commitments“) erfüllt bzw. erfüllbar ?

Nutzung der Schichtung für Prognosen und Finanzbedarf: Siehe folgende Seiten, Beispiel Bw

Anmerkung:

- *Der Verteidigungshaushalt und die Schichtung bilden nicht die Leistungen der Bundeswehr ab (BWL: „Kostenträger“) und auch nicht die Organisationseinheiten, in denen die Ausgaben verursacht werden (BWL: „Kostenstellen“) → BWL: „Kostenarten“*
- *Diskussion: Sollte der Verteidigungshaushalt nach Inhalt und Gliederung geändert werden ?*

Beispiel Nutzung der „Schichtung“ für Prognosen – Modellbildung und Modellrechnung / Methodik

Leitfragen: Wie hoch müsste der reguläre Verteidigungshaushalt (EPI 14) in der Perspektive bis 2027 bei einer Zielgröße von $\geq 20\%$ für Rüstungsinvestitionen sein – Abschätzung? Fehlbetrag bei den aktuellen Eckwerten für 2024 – 2027 (ca. 52 Mrd) ?

Wesentliche Annahmen (Modellbildung, Basismodell, Methodik)

- (1.) Verteidigungshaushalt 2022: ca. 50 Mrd Euro
- (2.) Struktur der Bw i. W. unverändert, Auslandseinsätze wie bisher
- (3.) Prognose jahresdurchschnittliche Preissteigerungsraten 2023 bis 2027 bei den relativ fixen Ausgabenbereichen

Ableitung aus den bisherigen Preissteigerungsraten der letzten 5 Jahre und Prognose Inflation / Preissteigerungsrate, ggf. zusätzliche Faktoren einrechnen

- „Betriebsausgaben“ : 6 % (Rational s. Anlage 3, S. 29)
- „Betreiberträge“: 10 % („ „ „ , S.30)
- „Weitere Investitionen (Infra, IT)“: 2 %
- „Versorgung“: 2 %

Hinweis: 1. Bandbreiten durch Variation der Annahmen → Szenarien

2. Genauere Abschätzungen: Einzelpositionen; Analyse Wirkungszusammenhänge

Modellrechnung (regulärer Haushalt, EPI 14; keine Seitenfinanzierung aus anderen EPI; in Mrd Euro)

	(2022)	2023	2024	2025	2026	2027
Betrieb 6 %	27,0	28,6	30,3	32,2	34,1	36,1
Betreiber 10 %	4,0	4,4	4,8	5,3	5,8	6,4
Weitere Invest 2 %	2,0	2,0	2,1	2,1	2,2	2,2
Versorgung 2 %	6,0	6,1	6,2	6,4	6,5	6,6
Summe („80 %“)	39,0	41,1	43,4	46,0	48,6	51,3
SOLL RüInvest („20 %“)	9,8	10,3	10,9	11,5	12,2	12,8
Finanzbedarf EPI 14, SOLL	48,8	51,4	54,3	57,5	60,8	64,1
Eckwerte (05.07.2023)	-	-	51,8	52,0	52,0	51,9
Fehl	-	-	2,5	5,5	8,8	12,2

Erkenntnisse / Thesen bei Realisierung der Eckwerte für den EPI 14:

1. Summe Fehl 2024 bis 2027: ca. 29 Mrd → jahresdurchschnittlich ca. 7 Mrd
2. In 2027 nahezu keine Finanzmittel mehr für RüInvest im EPI 14 (ca. 0,6 Mrd)
3. SOLL Eckwerte 2024 – 2027 bezogen auf EPI 14: ca. 59 Mrd Euro p. a. (bezogen auf ca. 50 Mrd: + 9 Mrd p. a.)
4. Erforderliche Erhöhung EPI 14 ab 2024 (2023 ca. 50 Mrd): Jährlich um ca. 3,5 Mrd

Perspektive Finanzierung von Rüstungsinvestitionen

Leitfrage: Ist der Finanzbedarf für Rüstungsinvestitionen unter Einbeziehung des Sondervermögens (SV , 100 Mrd) in der Perspektive bis 2027 bei Realisierung der Eckwerte gesichert ? - Abschätzung (Methodik)

Wesentliche und unsichere Annahme: Jährlicher Finanzbedarf für realisierbare Rüstungsinvestitionen ? → Mittelabfluss ?

Annahme (Vorgabe: „So rasch wie möglich“): Siehe folgende Modellrechnung

	(2023)	2024	2025	2026	2027
Eckwerte (EPI 14, RegEntw.)	(50,4)	51,8	52,0	52,0	51,9
Finanzbedarf (ohne RüInvest; s. o.)	(41,0)	43,4	46,0	48,6	51,3
Verbleiben für RüInvest aus EPI 14	(9,4)	8,4	6,0	3,4	0,6
<i>Finanzbedarf für realisierbare RüInvest</i>	(17,0)	20,0	20,0	25,0	20,0
Erforderliche Zuzahlung aus dem SV	(8,4)	11,6	14,0	21,6	19,4

Ergebnis: Finanzbedarf für RüInvest bis 2027 gesichert, Zuzahlung aus dem SV insges. ca. 75 Mrd; 2027 nur noch ca. 0,6 Mrd für RüInvest aus dem EPI 14 verfügbar

Perspektive zur Finanzierung der Bundeswehr nach 2027

Sofern die Eckwerte realisiert werden und nicht frühzeitig Vorsorge für die Finanzierung der Bundeswehr nach 2027 getroffen wird, wären die Folgen für die Bundeswehr desaströs.

Dies veranschaulicht folgende Modellrechnung für die Jahre 2028 bis 2030 als Fortschreibung der Modellrechnung S. 15 f. und mit der Annahme neuer Eckwerte in Höhe von 60 Mrd und einem bisherigen Mittelabfluss aus dem Sondervermögen in Höhe von 75 Mrd (ca. Werte):

	2028	2029	2030
Eckwerte EPI 14 (in 2027 auf 60 Mrd angehoben)	60,0	60,0	60,0
Finanzbedarf ohne RüInvest	54,3	57,3	60,7
<i>Finanzbedarf für realisierbare RüInvest</i>	<i>20,0</i>	<i>20,0</i>	<i>15,0</i>
Summe Finanzbedarf	74,3	77,3	75,7
Erforderliche Zuzahlung aus dem SV	14,3	17,3	15,7

Ergebnis:

Da das Finanzvolumen des SV bei Beginn 2028 nur noch ca. 25 Mrd beträgt, ist das SV in 2029 ausgeschöpft. Für Rüstungsinvestitionen stünden 2030 keine Finanzmittel zur Verfügung. Der EPI 14 müsste 2030 um realitätsferne mehr als 20 Mrd erhöht werden.

Vereinfachte Rechnung „Fehl“ 2028 – 2030 bei den Annahmen und ergänzend „SV insgesamt nutzbar und nicht nur für RüInvst“ (in Mrd):

Finanzbedarf (74 + 77 + 75) - verfügbar (3 x 60) + Rest SV: 25 = 21 Mrd

→ SV vor 2030 ausgeschöpft, Fehl 2028 -2030: ≥ 20 Mrd für Investitionen

Auch wenn die Annahmen „aufgeweicht“ werden – geringerer Mittelabfluss aus dem SV und mäßige Erhöhungen des EPI 14 – blieben ohne rechtzeitige Vorsorge die Folgen für die Bundeswehr desaströs.

Zu diesen negativen Folgen würde auch die Wirkung auf die Rüstungsindustrie gehören. Der als Folge des Ukrainekrieges notwendige erhebliche Aufwuchs ihrer Produktionskapazitäten ist nur dann zu erwarten, wenn auch über 2027 hinaus eine angemessene Auslastung dieser Kapazitäten gewährleistet ist.

Ohne die erforderliche Leistungsfähigkeit der Wehrwirtschaft ist die Bundeswehr weder verteidigungsfähig noch durchhaltefähig.

Notwendige finanzplanerische Grundstrategien zur Vorsorge aus militärökonomischer Sicht:

- a. Stetige Erhöhung EPI 14 ab 2024 bis 2030 jährlich ca. 4 Mrd → in 2029 ca. 74 Mrd, Sondervermögen geschont und auch über 2030 hinaus flexibel nutzbar oder
- b. Sondervermögen stark erhöhen („verdoppelt“) und geringer Aufwuchs EPI 14

Zum Ziel „2 % des BIP für die Verteidigung“

Leitfrage: Wie hoch müssten die Verteidigungsausgaben bei dem Ziel „2 % vom BIP“ sein ?

Annahmen: Nominales Wachstum des BIP bis 2027 4,0 %; Rational: z. Zt. Inflation ca. 6 %, EZB: „Die Inflation ist hartnäckig“; EPI 14 wie Eckwerte Regierungsentwurf

Modellrechnung in der Perspektive bis 2027 s. folgende Seiten:

	2022	2023	2024	2025	2026	2027
BIP (nominal 4,0 % p.a.)	3.870	4.025	4.186	4.353	4.527	4.708
2 % davon	77,4	80,5	83,7	87,1	90,5	94,1
Eckwerte EPI 14	-	-	51,8	52,0	52,0	51,9
aus anderen EPI / NATO-Krit.	-	-	6,0	7,0	7,0	8,0
Summe (ohne SV, ohne weitere Mittel aus anderen EPI)	-	-	57,8	59,0	59,0	59,9
„Lücke“	-	-	25,9	28,1	31,5	34,2

Thesen (zu 2024 s. Anl. 4, S. 31 f.):

Um das Ziel „2 % vom BIP“ zu erreichen, müsste bei Realisierung der Eckwerte die „Lücke“ von jahresdurchschnittlich ca. 30 Mrd Euro in den Jahren von 2024 bis 2027 mit Finanzmitteln aus dem Sondervermögen und weiteren Finanzmitteln aus anderen Einzelplänen geschlossen werden. Dies ist nicht realitätsnah.

In 2024 wäre das 2 % - Ziel bei einem höheren Mittelabfluss aus dem Sondervermögen und einem Einrechnen von weiteren Finanzmitteln aus anderen Einzelplänen „theoretisch“ erreichbar. Bei angenommenen Zuzahlungen aus dem SV von ca. 14 Mrd für realisierbare Rüstungsinvestitionen müssten dann weitere Finanzmittel in Höhe von ca. 12 Mrd als „Verteidigungsausgaben“ z. B im Zusammenhang mit dem Ukrainekrieg und der „Ertüchtigungsinitiative“ eingerechnet werden. Aus militärökonomischer Sicht wäre jedoch zu prüfen, ob diese Finanzmittel dem Relevanzkriterium entsprechen und real die Fähigkeit zur militärischen Landes- / Bündnisverteidigung erhöhen.

Perspektive bis 2030:

- Bei der Annahme, dass ab 2028 die nominale Wachstumsrate des BIP nur noch 3 % beträgt, läge die Größenordnung des BIP in 2030 bei etwa 5.000 Mrd Euro.
- Bei dem „2 % - Ziel müssten entsprechend in 2030 etwa 100 Mrd für die Verteidigung ausgegeben werden.
- Für 2027 ist bei Realisierung der Eckwerte zu erwarten, dass die Verteidigungsausgaben bei etwa 60 Mrd Euro liegen (ca. 52 Mrd EPI14 + ca. 8 Mrd zusätzlich nach NATO-Kriterien, Annahme UKR-Krieg beendet).
- Die Verteidigungsausgaben müssten deshalb innerhalb von drei Jahren – von 2027 bis 2030 – um ca. 40 Mrd Euro erhöht werden. Dies ist realitätsfern.

These:

Bei Realisierung der Eckwerte und mit dem aktuellen Sondervermögen ist in der Perspektive bis 2030 das „2 % - Ziel“ als jahresdurchschnittliches Ziel nicht erreichbar.

V. Zusammenfassende Thesen, Bewertungen und Erfordernisse aus militärökonomischer Sicht

Zur Finanzierung der Bundeswehr in der Perspektive bis 2030:

1. Der Regierungsentwurf vom 05.07.2023 gibt für den Zeitraum von 2024 bis 2027 „Eckwerte“ von jährlich ca. 52 Mrd Euro für den Verteidigungshaushalt (Einzelplan 14) vor.
Dies ist bezogen auf ca. 50 Mrd Euro in 2023 eine nominale Steigerung um ca. 4 %.
Da die Preissteigerungsrate für militärische Güter absehbar höher als 4 % sein wird, bedeuten die Eckwerte real ein Absenken des Verteidigungshaushalts.
2. Unter Einbeziehung des Sondervermögens ist bei der Realisierung der „Eckwerte“ die Finanzierung der Bundeswehr bis 2027 dennoch gesichert.
3. In der Perspektive bis 2030 trifft dies nicht zu. Da das Sondervermögen vor 2030 ausgeschöpft sein wird, würde ohne frühzeitige Vorsorge spätestens 2030 die Finanzierung der Bundeswehr wegen der dann fehlenden Finanzmittel für Investitionen zusammenbrechen.

Perspektivisch ist mit den aktuellen „Eckwerten“ und dem aktuellen Sondervermögen im Zeitraum von 2028 bis 2030 eine investive Finanzierungslücke von mindestens 20 Mrd Euro zu erwarten. Die „Eckwerte“ entsprechen deshalb in der Perspektive bis 2030 nicht annähernd dem Finanzbedarf der Bundeswehr.

4. Notwendig ist deswegen eine vorsorgliche und frühzeitige Finanzierungsstrategie über 2027 hinaus. Die beiden Grundstrategien sind dabei eine stetige Erhöhung des Verteidigungshaushalts oder eine starke Erhöhung des Sondervermögens.

Notwendig ist eine solche vorsorgliche Finanzierungsstrategie über 2027 hinaus auch, weil nur dann der von der „Zeitenwende“ her erforderliche Aufwuchs der Produktionskapazitäten von der Rüstungsindustrie erwartet werden kann.

5. Aus militärökonomischer Sicht ist es zweckmäßig, den regulären Verteidigungshaushalt (EPI 14) mit dem Ziel „20 % für Rüstungsinvestitionen“ im Zeitraum von 2024 bis 2030 jährlich um ca. 4 Mrd Euro zu erhöhen. Der Verteidigungshaushalt betrage so 2027 ca. 66 Mrd Euro und 2030 ca. 78 Mrd Euro.
Die im Verteidigungshaushalt dann noch fehlenden Finanzmittel für die notwendige rasche Modernisierung der Bundeswehr sind aus dem Sondervermögen zuzuzahlen.

Dies würde insbesondere die notwendige Planungssicherheit auch für die Wehrwirtschaft, Flexibilität und einen gleitenden Übergang in die reguläre Haushaltsführung gewährleisten.

Vorteilhaft wäre diese Strategie zugleich für das Erreichen des „2 % - Ziels“.

- 6. Prüfenswert ist ebenfalls die Finanzierung mit dem Sondervermögens, das dann allerdings in der längerfristigen Perspektive mindestens verdoppelt werden müsste.**
Dies wäre auch erforderlich, weil das aktuelle Sondervermögens infolge der absehbar hohen Preissteigerungsraten bei den Rüstungsgütern real rasch abschmilzt (SV nominal 100 Mrd in 2022).

Fiskalpolitisch sind Sondervermögen jedoch grundsätzlich kritisch zu sehen.

Zum Ziel „2 % des BIP für Verteidigung“:

- 7. Das Ziel „2 %“ für die Verteidigung ist bis 2027 nur erreichbar, wenn zusätzlich zu der Höhe des Verteidigungshaushalts – bei Realisierung der Eckwerte jahresdurchschnittlich im Zeitraum 2024 bis 2027 ca. 52 Mrd Euro – und Finanzmitteln aus anderen Einzelplänen nach NATO-Kriterien (jährlich ca. 7 Mrd Euro) weitere Finanzmittel in Höhe von jährlich ca. 30 Mrd Euro aus dem Sondervermögen oder andern Einzelplänen für die Verteidigung – z. B. für den Ukrainekrieg - ausgegeben werden.**

Dies ist wenig realitätsnah.

- 8. In der Perspektive bis 2030 ist ein Wachstum des BIP auf etwa 5.000 Euro in 2030 zu erwarten. Das „2 % - Ziel“ würde deshalb 2030 Verteidigungsausgaben in der Größenordnung von 100 Mrd Euro erfordern.
Bei einer Realisierung der Eckwerte – 2027 ca. 52 Mrd Euro – ist auch dies realitätsfern.**
- 9. Zusammenfassend: Mit den aktuellen Eckwerten und dem aktuellen Sondervermögens ist das jahresdurchschnittliche „2 % - Ziel“ in der Perspektive bis 2030 nicht erreichbar.**

Das New Force Model der NATO - Sicherheitspolitische Bewertung und Folgerung:

- 10., Auf dem NATO-Gipfeltreffen 2022 in Madrid wurde im Lichte der aktuellen und absehbaren sicherheitspolitischen Gesamtlage das New Force Model der NATO beschlossen. Danach hat Deutschland seine Leistungen für die Verteidigung der NATO relativ kurzfristig und dauerhaft erheblich zu erhöhen (s. „Tier 1, 2 und 3“)**

Bei Realisierung der von der Bundesregierung beschlossenen Eckwerte und ohne eine frühzeitige und längerfristige Finanzierungsstrategie über 2027 hinaus wird Deutschland diese sicherheitspolitischen NATO-Verpflichtungen nicht annähernd erfüllen können und seiner sicherheitspolitischen Verantwortung nicht gerecht werden.

11., Notwendig ist deshalb eine an den sicherheitspolitischen Erfordernissen orientierte und ganzheitliche Finanzbedarfsanalyse. Grundlagen sind dazu der deutsche Beitrag zum New Force Model der NATO sowie die Rolle Deutschlands bei den operativen Planungen der NATO. Daraus ist eine längerfristig anzusetzende Finanzierungsstrategie abzuleiten, die parlamentarisch abzusichern wäre.

Konzeptionen funktionieren nur, wenn sie auch durchgerechnet werden, finanzierbar sind und Wirkungszusammenhänge mit anderen Politikfeldern einbezogen werden. Dies gilt auch für den deutschen Beitrag zum New Force Model der NATO.

Vertiefend: Variation und Ergänzung der Annahmen (Preissteigerungsraten, Mittelabfluss, Zielgröße 203.000 Soldaten, veränderte Eckwerte u. a.) → Szenarien, Bandbreiten, Wahrscheinlichkeiten

Diskussion !

Anlage 1Zu „Betreiberverträge zur Weiterentwicklung der Bundeswehr“ im Einzelplan 14 (GmbH, 2022 ca. 4 Mrd)Umfasst alle Ausgaben für die im Geschäftsbereich des BMVg vorhandenen privatrechtlichen Gesellschaften; z. B.:

1. Bundeswehr Informationstechnik GmbH (BWI)
Bundeseigene Gesellschaft; IT-Infrastruktur, alle logistischen und administrativen Prozesse, Rechenzentren, Cyber Innovation Hub der Bw. Umsatz ca. 2,0 Mrd Euro
2. Heeresinstandsetzungslogistik GmbH (HIL)
Bundeseigene Gesellschaft; Wartung und Instandsetzung von landgestützten militärischen Großgerät – Rad- und Kettenfahrzeuge. Umsatz ca. 0,8 Mrd Euro
3. Bundeswehr FuhrparkService GmbH (BwFPS)
Gemischtwirtschaftliches Unternehmen, Bund 24,9 %. Verwaltet handelsübliche Fahrzeuge, ggf. mit militärischer Sonderausrüstung. Umsatz ca. 0,6 Mrd Euro
4. Bundeswehr Bekleidungsmanagement GmbH (BwBM)
Bundeseigene Gesellschaft; Uniformen und persönliche Ausrüstung. Umsatz ca. 0,6 Mrd Euro

Hensoldt AG

Gemischtwirtschaftliches Unternehmen; Aktiengesellschaft, Bund / KfW mit 25,1 % beteiligt; Luft- und Raumfahrttechnik; Radar, Optronik, Avionik, Elektronische Kampführung. Umsatz ca. 1,7 Mrd Euro

Anlage 2

Haupteinflussgrößen auf die Höhe der Verteidigungsausgaben

1. Ziele der Akteure im politischen System und Machtverhältnisse im politischen System

→ Verteidigungshaushalt und Verteidigungsausgaben sind eine Output-Variable des politischen Systems

→ in Demokratien: Wahlen und Wahlergebnisse, Wahrnehmungen der Wähler hinsichtlich äußerer Bedrohungen und Risiken

2. Wirtschaftliche Leistungsfähigkeit und Wirtschaftssystem

→ Wesentliche Messgrößen: BIP, Staatsquote, Steuerquote und Kredite → staatliche Einnahmen und Einnahmenstrategie des Staates; staatliche Ausgaben und Ausgabenstrategie des Staates

→ Die Verteidigungsausgaben sind in die Zahlungsströme der öffentlichen Haushalte eingefügt, die in politischen und von Kontroversen durchzogenen Prozessen gestaltet werden

Folgerungen ? – Diskussion !

Näheres dazu s. Skripten: Politökonomisches Modell, Zahlungsstrommodelle, BIP, vwl. Wirkungen von VtgAusgaben etc.

Quellen: Veröffentlichungen BMVg, unterschiedliche Medien, eigene Forschungsergebnisse

Anlage 3Zur Prognose der jahresdurchschnittlichen Preissteigerungsraten 2023 bis 2027 bei den relativ fixen Ausgabenbereichen am Beispiel „Betriebsausgaben“

Leitfragen: Wie ist der Zusammenhang zwischen Inflationsraten und Preissteigerungsraten ? Mit welcher durchschnittlichen Preissteigerungsrate ist im Lichte der absehbaren Inflationsraten in der Perspektive 2024 bis 2027 zu rechnen ?

Modellbildung / Basismodell

- wichtige Annahme: Keine wesentlichen Änderungen bei der zu betreibenden Struktur der Bundeswehr (Betriebsausgaben: Personal, Materialerhalt, Sonstige Betriebsausgaben);
- empirische Basis: Zahlen 2017 bis 2021 / „vor Corona und vor Inflationsschub 2022“ (gerundete Werte)

Modellrechnung (Quellen: Statistisches Bundesamt, BMVg „Schichtung“ des Verteidigungshaushalts / EPI 14)

	2017	2018	2019	2020	2021	
Inflationsrate	1,5 %	1,8 %	1,4 %	0,5 %	3,1 %	→ jahresdurchschnittlich 1,7 %
Preissteigerungsrate / Betrieb	8,3 %	5,9 %	5,1 %	3,7 %	2,0 %	→ „ 5,0 %

Ergebnis / Thesen:

- Die Preissteigerungsraten bei den Betriebsausgaben sind durchschnittlich erheblich größer als die Inflationsraten → im Zeitraum 2017 bis 2021 durchschnittlich um den Faktor 3
- Bei einer absehbaren Inflationsrate von durchschnittlich 4 % im Zeitraum 2024 bis 2027 - Prognose 2023 5,7 % - ist konservativ mit einer durchschnittlichen Preissteigerungsrate bei den Betriebsausgaben von 6 % zu rechnen (Faktor 1,5; Basismodell)

Beispiel „Betreiberverträge zur Weiterentwicklung der Bundeswehr“

Leitfrage: Mit welcher durchschnittliche Preissteigerungsrate ist in der Perspektive 2024 bis 2027 bei den „Betreiberverträgen“ zu rechnen ?

Modellrechnung / gleiche Methodik:

	<u>2017</u>	<u>2018</u>	<u>2019</u>	<u>2020</u>	<u>2021</u>	
Inflationsrate	1,5 %	1,8 %	1,4 %	0,5 %	3,1 %	→ durchschnittlich 1,7 %
Preissteigerungsrate / Betreiber	11,8 %	21,1 %	17,4 %	14,8 %	9,6 %	→ „ 14,9 %

Ergebnis / Thesen:

- Die Preissteigerungsraten bei den Betreiberverträgen sind um ein Mehrfaches größer als die Inflationsraten
→ im Zeitraum 2017 bis 2021 durchschnittlich um den Faktor 8; Grund: Nachholbedarf, Aufbau IT bei BWI
- In 2021 Faktor 3
- Bei einer absehbaren Inflationsrate von durchschnittlich 4 % im Zeitraum 2024 bis 2027 ist mit einer durchschnittlichen Preissteigerungsrate bei den Betreiberverträgen von 10 % zu rechnen (Faktor 2,5; Basismodell)

Vertiefend: Variation und Ergänzung der Annahmen → Szenarien, Bandbreiten, Wahrscheinlichkeiten

Diskussion !

Anlage 4Zur Erreichbarkeit des 2 % - Ziels in 2024 / ModellrechnungHöhe BIP in 2024 ?

- In 2022: BIP 3.870 Mrd
- Annahme: Nominale Wachstumsrate 2023 und 2024 4,0 % → BIP 2024: nominal ca. 4.185 Mrd (ifo ca. 4.175 Mrd)

2 % vom BIP ?

- ca. 83,7 Mrd

Verteidigungsausgaben 2024 ?

- Verteidigungshaushalt EPI 14 / Eckwert: 51,8 Mrd
- Zusätzlich nach NATO-Kriterien : 6,0 Mrd (Annahme: Größenordnung wie bisher)
- Summe : 57,8 Mrd → 1,38 % vom BIP

Zuzahlung aus Sondervermögen : 11,6 Mrd (s. S. 16; Annahme Mittelabfluss für RüInvest 20 Mrd)
Summe 69,4 Mrd → 1,66 % vom BIP

Verbleibende „Lücke“ zu 2 %: ca. 83,7 – 69,4 = ca. 14,3 Mrd → Größenordnung: 14 Mrd

Wie „Lücke“ schließen ?

- a. Höhere Zuzahlungen für RüInvest aus dem Sondervermögen: Problem → müssten hinsichtlich der Kapazitäten der Rüstungsindustrie und Beschaffungsprozesse in 2024 realisierbar sein; These: max. 2 Mrd (für RüInvest aus SV dann ca. 14 Mrd, insgesamt für RüInvest dann ca. 22 Mrd)

- b. Einrechnen von weiteren Ausgaben im Zusammenhang mit dem Ukrainekrieg: Mindestens ca. 12 Mrd aus dem sog. „Ertüchtigungstitel“ / aus anderen Einzelplänen; Problem: In dieser Größenordnung als „Verteidigungsausgaben“ begründbar ?
(2023 aus dem „Ertüchtigungstitel“ ca. 5,4 Mrd)

→ „nicht realitätsnah“ → These: 2 % in 2024 aus militärökonomischer Sicht nicht erreichbar; bei optimistischen Annahmen ca. 1,8 % (ifo 1,7 %)

Erreichbar, sofern auch humanitäre Ukrainehilfen eingerechnet werden.

Diskussion !

