

Diskussionsbeitrag

Zur erforderlichen Erhöhung des Sondervermögens und zur Finanzierung der Bundeswehr in der Perspektive bis 2032 / 2034 – Thesen und Modellrechnungen

Gliederung

- | | | |
|-------------|---|-------------|
| I. | Leitfragen des Beitrages und Ergebnisse der Modellrechnungen | S. 2 |
| II. | Bewertung der Ergebnisse aus militärökonomischer Sicht | S. 5 |
| III. | Modellrechnungen | S. 8 |

Quellen: Veröffentlichungen BMVg, Statistisches Bundesamt, Statista, Medien, eigene Forschungsergebnisse

I. Leitfragen des Beitrages und Ergebnisse der Modellrechnungen

Dieser Beitrag **ergänzt den Beitrag des Verfassers vom 14.07.2023 zum Verteidigungshaushalt** (Internet bei „Militärökonomie – Universität der Bundeswehr München“).

Vom BMVg wurde nun der Regierungsentwurf für den Verteidigungshaushalt (Einzelplan 14 des Bundeshaushalts) und für die Verteidigungsausgaben 2024 veröffentlicht. Dies veranlasst den Verfasser zu einer Aktualisierung und Ergänzung seines Beitrages vom 14.07.2023.

In dem Beitrag vom 14.07.2023 wurde aus militärökonomischer Sicht auf die **Notwendigkeit** hingewiesen, zur Finanzierung der Bundeswehr nach dem absehbaren Ausschöpfen des Sondervermögens **frühzeitig und vorsorglich eine Finanzierungsstrategie zu entwickeln, die über 2027 hinaus die Finanzierung der Bundeswehr sichert und Planungssicherheit auch für die Rüstungsindustrie schafft.**

Im Lichte der Bundestagswahl 2025, des geringen Wirtschaftswachstums und innenpolitischer Rationalitäten ist **nicht zu erwarten, dass die jährliche Steigerungsrate des Verteidigungshaushalts ab 2025 höher als 4 %** sein wird (2024: 3,7 %, Eckwerte bis 2027: ca. 0 %).

Dies reicht für die erforderliche Finanzierung nicht annähernd aus. Deshalb müsste das Sondervermögen aufgefüllt werden.

Die **Leitfragen dieses Beitrages** sind deshalb

- 1. Wann und um welchen Betrag müsste das Sondervermögen bei einer jährlichen Steigerung des Verteidigungshaushalts von 4 % ab 2025 aufgefüllt werden, um die Finanzierung der Bundeswehr in der Perspektive bis 2032 zu sichern ? – Größenordnung ?**
- 2. Welche Perspektive ergibt sich für das 2 % - Ziel bei einer jährlichen Steigerung des Verteidigungshaushalts von 4 % und der Nutzung des Sondervermögens für die Finanzierung der Bundeswehr ? Wie hoch müsste die Zuzahlung aus anderen Einzelplänen sein ?**
- 3. Welche Steigerungsrate des Verteidigungshaushalts ist in der Perspektive bis 2032 erforderlich, um ohne Auffüllung des Sondervermögens den Finanzbedarf der Bundeswehr wieder im Rahmen der regulären Haushaltsführung zu decken ?**

Ergebnisse der Modellrechnungen (S. 8 ff.) – Thesen:

- 1. Das Sondervermögen müsste bei einer Steigerung von 4 % in 2028 aufgefüllt werden. Die Größenordnung des Auffüllbedarfs liegt in der Perspektive bis 2032 aus militärökonomischer Sicht bei 140 Mrd Euro, bei einem Aufwuchs auf 203.000 Soldaten bei 160 Mrd Euro. In der Perspektive bis etwa 2034 liegt der Auffüllbedarf in der Größenordnung von 200 Mrd. Eine Entscheidung über die Höhe des Sondervermögens müsste spätestens 2026 erfolgen.**

2. Das 2 % - Ziel ist bei einer jährlichen Steigerung des Verteidigungshaushalts von 4 % und der Nutzung des aktuellen Sondervermögens für die Finanzierung der Bundeswehr in der Perspektive bis 2032 nicht erreichbar. Zur Erreichung des 2 % - Ziels müssten jahresdurchschnittlich im Zeitraum 2024 bis 2027 ca. 15 Mrd Euro aus anderen Einzelplänen zugezahlt werden, im Zeitraum 2028 bis 2032 ca. 14 Mrd.
3. Die erforderliche Steigerungsrate des Verteidigungshaushalts beträgt ca. 10 %. Ein gleitender Übergang in die reguläre Haushaltsführung ohne Auffüllung des Sondervermögens wäre dann 2030 / 2031 voraussichtlich möglich.

Methodischer Hinweis:

Wie bei jeder prognostischer Modellrechnung sind die Annahmen zu variieren und zu ergänzen. Dies ist insbesondere dann erforderlich, wenn sich auf der Zeitachse die Rahmenbedingungen ändern. Dies ermöglicht die Bildung von Szenarien („best case“ – „worst case“ – „most likely case“).

II. Bewertung der Ergebnisse aus militärökonomischer Sicht

Eine im Lichte innenpolitischer Rationalitäten verständliche Finanzstrategie mit einer jahresdurchschnittlichen Erhöhung des Verteidigungshaushalts **um 4 %** ist aus militärökonomischer Sicht als **kritisch und problematisch** zu bewerten.

Der wesentliche Grund dafür ist die fehlende Planungssicherheit in zeitlicher und sachlicher Hinsicht.

In **zeitlicher Hinsicht** ist eine **Entscheidung über die Finanzierung der Bundeswehr und die Auffüllung des Sondervermögens voraussichtlich erst im ersten Quartal 2026 nach der Bundestagswahl** im Rahmen des Koalitionsvertrages zu erwarten.

Bis dahin bliebe die Finanzierung der Bundeswehr ab 2027 / 2028 offen. **Eine verlässliche finanzielle Grundlage für die Streitkräfteplanung ab 2027 läge bis 2026 nicht vor.**

In **sachlicher Hinsicht** besteht ein **erhebliches Risiko, dass die Auffüllung des Sondervermögens in der Perspektive bis 2032 nicht in der erforderlichen militärökonomischen Größenordnung von ca. 150 Mrd erfolgt bzw. in der Perspektive bis 2034 nicht in der erforderlichen Höhe von ca. 200 Mrd.**

Das Risiko ist erheblich, da der Finanzbedarf in vielen Politikfeldern wegen des Strukturwandels in der Gesellschaft hoch ist, das BIP real nur wenig wachsen wird und die Akzeptanz der Bevölkerung hinsichtlich eines „neuen“ Sondervermögens in dieser Größenordnung dann stark sinken wird, wenn – was zu vermuten ist – der Ukrainekrieg beendet ist.

Ein neues und absehbar wieder schuldenfinanziertes Sondervermögen in dieser Größenordnung wäre auch fiskalpolitisch problematisch.

Eine **Erhöhung in dieser Größenordnung (≥ 150 Mrd)**, über die spätestens 2026 zu entscheiden wäre, ist deshalb als **wenig realitätsnah** anzusehen.

Alternativ käme eine Finanzierungsstrategie in Betracht, bei der die jahresdurchschnittliche Erhöhung des Verteidigungshaushalts deutlich auf über 4 % angehoben wird.

Sofern ein **Auffüllbedarf des Sondervermögens vermieden** werden soll, müsste dann allerdings die **jahresdurchschnittliche Steigerungsrate in der längerfristigen Perspektive bis 2030 / 2031 etwa 10 %** betragen.

Auch dies ist im Lichte innenpolitischer Rationalitäten als **wenig realitätsnah** anzusehen.

Eine **mittlere Variante** wäre eine **jahresdurchschnittliche Steigerung um 7 %**. Dies würde dazu führen, dass das aktuelle Sondervermögen bis etwa 2028 reicht und die Größenordnung des **Auffüllbedarfs auf etwa 70 Mrd – bei Aufwuchs auf 203.000 Soldaten – auf etwa 90 Mrd verringert** werden könnte. **Allerdings ist auch bei dieser Finanzierungsstrategie die politische Durchsetzbarkeit als problematisch** anzusehen.

Hinsichtlich der **Erreichung des 2 %-Ziels** müssten im Zeitraum 2025 bis 2032 bei einer **4 % - Steigerung des Verteidigungshaushalts jahresdurchschnittlich ca. 15 Mrd aus anderen Einzelplänen** eingerechnet werden.

Nicht unbegründet ist bei dieser Größenordnung die Vermutung, dass Finanzmittel in die „Verteidigungsausgaben“ eingerechnet werden, die ein Erreichen des 2 %-Ziels ausweisen, jedoch nicht zur Erhöhung der militärischen Fähigkeiten der Bundeswehr führen.

Insgesamt ist aus militärökonomischer Sicht die Besorgnis begründet, dass es in der längerfristigen Perspektive nach 2027 infolge eines relativ geringen Wirtschaftswachstums und innenpolitischer Rationalitäten erneut zu einer erheblichen Unterfinanzierung der Bundeswehr kommt und die Zusagen Deutschlands im Zusammenhang mit dem Gipfeltreffen der NATO 2022 nicht eingehalten werden können.

Dies würde auch den notwendigen Aufwuchs der Rüstungsindustrie negativ beeinflussen.

Anmerkung:

In dem **Bericht der Wehrbeauftragten des Bundestages (2022)** wird der **Finanzbedarf der Bundeswehr** auf **etwa 300 Mrd** geschätzt, um „alle Fehlbestände auszugleichen“. Offen bleiben in dem Bericht die zeitliche Perspektive und – verständlicherweise – die Grundlagen für die Modellrechnungen. Sofern damit die Gesamthöhe des erforderlichen Sondervermögens gemeint ist, betrüge der Auffüllbedarf bei Abzug des aktuellen Sondervermögens ca. 200 Mrd. Dies entspräche dem Auffüllbedarf aus militärökonomischer Sicht und den Modellrechnungen dieses Beitrages.

III. Modellrechnungen

- 1. Leitfrage: Wann und um welchen Betrag müsste das Sondervermögen bei einer jährlichen Steigerung des Verteidigungshaushalts um 4 % aufgefüllt werden, um die Finanzierung der Bundeswehr in der Perspektive bis 2032 zu sichern ? – Größenordnung ?**

Modellbildung / Annahmen (Basismodell, Methodik)

Struktur der Bundeswehr

Keine wesentliche Änderung (personelle und organisatorische Struktur), Auslandseinsätze etwa wie 2023

Sondervermögen

Beschlossen 2022: 100 Mrd, abzüglich Zinszahlungen ca. 90 Mio; nutzbar nicht nur für Rüstungsinvestitionen, gleicht Defizite im Verteidigungshaushalt aus („Seitenfinanzierung“); Ziel: rascher Abfluss wegen der erforderlichen raschen Modernisierung (Ukrainekrieg, Zusagen an die NATO)

Entwicklung des Finanzbedarfs ohne Rüstungsinvestitionen

Ohne Rüstungsinvestitionen gehören zu diesem Finanzbedarf der Finanzbedarf für den Betrieb, für Betreiberverträge zur Weiterentwicklung der Bundeswehr, für weitere Investitionen und für Versorgung. Der wichtigste Faktor für die Preissteigerungsrate dieser Ausgaben ist die Inflationsrate. Im Zeitraum 2017 bis 2021 (vor Corona) war diese Preissteigerungsrate durchschnittlich um den Faktor 2,5 größer. In dem Basismodell wird für die Prognose der Preissteigerungsrate genutzt: 2025 2,5, dann konservativ 2,0

	(2023)	(2024)	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031 2	2032
Inflationsrate (Annahme)	6,0 %	5,5 %	4,5 %	4,0 %	3,0 %	3,0 %	3,0 %	3,0 %	2,0 %	2,0 %
Preissteigerungsrate	-	(16,5 %)	11,0 %	8,0 %	6,0 %	6,0 %	6,0 %	6,0 %	4,0 %	4,0 %

Im Regierungsentwurf für 2024: 16,5 % → Faktor 3,0

Finanzbedarf und Mittelabfluss für realisierbare Rüstungsinvestitionen

Prognosen sind hier in „Jahresscheiben“ durch eine erhebliche Unsicherheit gekennzeichnet. Relativ gut ist der Finanzbedarf zumindest mittelfristig im Rahmen der Streitkräfteplanung prognostizierbar („Mengen an erforderlichen Ressourcen x Preise je Ressourceneinheit“).

Anders ist es bei dem Mittelabfluss, da dieser wesentlich von der Verfügbarkeit der Rüstungsgüter auf den Märkten, den Produktionskapazitäten der Rüstungsindustrie und den Strategien der Unternehmen abhängt, die wehrwirtschaftliche Güter produzieren. Hinzu kommen die Unsicherheiten, die mit jedem komplexen Beschaffungsprozess in zeitlicher und sachlicher Hinsicht verbunden sind.

Als Annahme werden im Basismodell für realisierbare Rüstungsinvestitionen nachfolgende Zahlen genutzt (für 2024 die Zahl im Regierungsentwurf, ca.- Werte / Größenordnungen, in Mrd Euro):

	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032
<i>Für realisierbare RüInvest</i>	<i>23,3</i>	<i>22,0</i>	<i>20,0</i>	<i>20,0</i>	<i>25,0</i>	<i>22,0</i>	<i>21,0</i>	<i>21,0</i>	<i>21,0</i>

Rational: Zunächst beschaffen, was auf dem Markt verfügbar ist; dann 2028 Anstieg wegen Ausbau Produktionskapazitäten; in 2031 f. ca. 20 % der Ausgaben für Rüstungsinvestitionen (s. Modellrechnung nächste Seite)

Reguläre Haushaltsführung

Der Finanzbedarf der Bundeswehr kann in der Perspektive bis 2032 nur durch die erforderliche Höhe des Sondervermögens gesichert werden. Grundsätzlich sind Sondervermögen als Nebenhaushalte fiskalpolitisch kritisch zu sehen. Deshalb ist ein gleitender Übergang in die reguläre Haushaltsführung anzustreben. Bei den getroffenen Annahmen („+ 4 %“) ist dies in der Perspektive bis 2032 nicht erreichbar.

Modellrechnung (Basismodell) zur Leitfrage 1 (Wann ausgeschöpft ? Höhe des Auffüllbedarfs ? in Mrd Euro; Daten 2024 BMVg / Regierungsentwurf):

	<u>2024</u>	<u>2025</u>	<u>2026</u>	<u>2027</u>	<u>2028</u>	<u>2029</u>	<u>2030</u>	<u>2031</u>	<u>2032</u>
Verteidigungshaushalt (EPI 14), + 4 %	51,9	54,0	56,1	58,3	60,7	63,1	65,6	68,3	71,0
Finanzbedarf ohne RüInvest	47,8	53,1	57,3	60,7	64,4	68,2	72,3	75,3	78,2
<i>Für realisierbare RüInvest</i>	23,3	22,0	20,0	20,0	25,0	22,0	21,0	21,0	21,0
Summe Finanzbedarf	71,1	75,1	77,3	80,7	89,4	90,2	93,3	96,3	99,2
Für realisierbare RüInvest aus EPI 14	4,1	0,9	0	0	0	0	0	0	0
Zuzahlung aus Sondervermögen	19,2	21,1	21,2	22,4	28,7	27,1	27,7	28,0	28,2

Ergebnis bei den getroffenen Annahmen – These:

- **Das aktuelle Sondervermögen ist 2027 ausgeschöpft** (Summe 2024 bis 2027: 83,9; + 2023: 8,4 → ca. 92 Mrd)
- **Um die Finanzierung der Bundeswehr im Zeitraum 2028 bis 2032 zu sichern, müsste das Sondervermögen ab 2028 mit ca. 140 Mrd aufgefüllt werden** (Summe 2028 bis 2032)

Ergänzung der Leitfrage1:

Wie hoch müsste die Auffüllung des Sondervermögens sein, wenn bis 2032 der militärische Personalumfang von aktuell 184.000 auf 203.000 aufwachsen soll (aktuelle Zielgröße) ? → + ca. 10 %

Annahme und Abschätzung:

- Erhöhung des Finanzbedarfs (S.10) in 2025 um 1 %, kontinuierlich dann in 2032 um 10 %
- Summe der Erhöhungen ca. 38 Mrd
- Da i. W. bei den Betriebsausgaben → Ansatz: ca. 20 Mrd

These:

Der Auffüllbedarf des Sondervermögens erhöht sich von ca. 140 Mrd auf ca. 160 Mrd

Ergänzung der Leitfrage 1:

Wie hoch müsste in der Perspektive bis 2034 der Auffüllbedarf sein, wenn auch in 2033 und 2034 der Verteidigungshaushalt um 4 % erhöht wird ?

- Gleiche Methodik: Erforderliche Zuzahlungen aus dem Sondervermögen ca. 50 Mrd

These:

In der Perspektive bis 2034 erhöht sich der Auffüllbedarf von ca. 160 Mrd auf ca. 210 Mrd

Gesamtrechnung für den Zeitraum 2025 bis 2034 bei „+ 4 %“ und „ Aufwuchs auf 203.000 Soldaten“

- Summe **Finanzbedarf**: ca. 1.000 Mrd Euro, davon ca. 214 Mrd (ca. 21,4 %) für RÜInvestitionen
- Summe **verfügbare Finanzmittel**: Summe VtgHaushalt bei + 4 % p. a. ca. 710 Mrd, + 90 Mrd SV
→ ca. 800 Mrd Euro

These: Größenordnung Auffüllbedarf des Sondervermögens ca. 200 Mrd Euro

**2. Leitfrage 2: Welche Perspektive ergibt sich für das 2 % - Ziel bei einer jährlichen Steigerung des Verteidigungshaushalts um 4 % und der Nutzung des aktuellen Sondervermögens ?
Wie hoch müsste die Zuzahlung aus anderen Einzelplänen sein ? (in Mrd Euro)**

Modellrechnung (Basismodell) zur Leitfrage 2 (2024: Prognose / Daten BMVg):

	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032
Nominales BIP (s. Anlage S. 14)	4.280	4.473	4.651	4.838	5.007	5.182	5.363	5.524	5.690
2 % davon	85,5	89,5	93,0	96,8	100,1	103,6	107,3	110,5	113,8
Aus EPI 14 und SV (s. S. 10)	71,0	75,1	77,3	80,7	89,4	90,2	93,3	96,3	99,2
Anteil am BIP (EPI 14 + SV)	1,66 %	1,68 %	1,66 %	1,67 %	1,79 %	1,74 %	1,74 %	1,74 %	1,74 %
Aus anderen Einzelplänen	14,5	14,4	15,7	16,6	10,7	13,4	14,0	14,2	14,6

Ergebnis bei den getroffenen Annahmen – These:

Um das 2 % - Ziel zu erreichen, müssten im Zeitraum 2024 bis 2027 aus anderen Einzelplänen jahresdurchschnittlich ca. 15 Mrd zugezahlt werden, im Zeitraum 2028 bis 2032 ca. 14 Mrd

3. Leitfrage 3: Welche Steigerungsrate des Verteidigungshaushalts ist in der Perspektive bis 2032 erforderlich, um ohne Auffüllung des Sondervermögens den Finanzbedarf der Bundeswehr wieder im Rahmen der regulären Haushaltsführung zu decken ?

Modellrechnung (Basismodell) zur Leitfrage 3:

	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032
Verteidigungshaushalt + 10 %	51,9	57,1	62,8	69,1	76,0	83,6	91,8	(101,1)	(111,3)
Finanzbedarf ohne RüInvest	47,8	53,3	57,3	60,7	64,4	68,2	72,7	75,3	78,2
<i>Für realisierbare RüInvest</i>	<i>23,3</i>	<i>22,0</i>	<i>20,0</i>	<i>20,0</i>	<i>25,0</i>	<i>22,0</i>	<i>21,0</i>	<i>21,0</i>	<i>21,0</i>
Summe Finanzbedarf	71,1	75,3	77,3	80,7	89,4	90,2	93,7	96,3	99,3
Für RüInvest aus VtgHH	4,1	3,8	5,5	8,4	11,6	15,4	19,1	24,8	33,0
Zuzahlung aus Sondervermögen	19,2	18,2	14,5	11,6	13,4	6,6	1,9	0	0

Ergebnis bei den getroffenen Annahmen – These:

- Bei einer jährlichen Steigerung des Verteidigungshaushalts um 10 % würde das aktuelle Sondervermögen bis 2030 reichen (Summe der Zuzahlungen ca. 85,4 Mrd + 8,4 Mrd 2023 → ca 93 Mrd).
- Ab 2030 könnte der Finanzbedarf der Bundeswehr wieder im Rahmen der regulären Haushaltsführung gedeckt werden und Zuzahlungen aus einem Sondervermögen wären nicht erforderlich (kein Auffüllbedarf).

Wichtiger methodischer Hinweis zu den Modellrechnungen (Basismodell):

Zur Vertiefung der Analysen: Variation und Ergänzung der Annahmen → Szenarien (best case – worst case – most likely case)

Prognose BIP (nominal) / Modellrechnung Leitfrage 2 – Rational:**1. BIP 2023 und Annahme Bundesregierung für 2024**

- Das BMVg prognostiziert für 2024 Verteidigungsausgaben in Höhe von 85,47 Mrd Euro und gibt an, dass damit „rd. 2 %“ des BIP ausgegeben werden → Annahme BIP nominal ca. 4.214 Mrd Euro
- In 2023 Prognose BIP ca. 3.990 Mrd Euro → **nominales Wachstum BIP 2024 ca. 5,6 %**
- Hohe Inflationsraten: 2022 6,9 %, 2023 Prognose ca. 6 %;
- Annahme langsam sinkende Inflationsrate → **Annahme nominales Wachstum 2025 ca. 4,5 %**

2. Entwicklung BIP 2020 bis 2023

- BIP in 2020: 3.403; BIP in 2023: ca. 3990 Mrd → **durchschnittliches Wachstum 5,8 % p. a.**
- **Annahme nominales Wachstum 2025 ca. 4,5 %**

3. Entwicklung nominales BIP 2010 bis 2020; preisbereinigtes (reales) Wachstum BIP 2010 - 2020

- BIP 2010: 2.498 Mrd, BIP 2020: 3.403 → **durchschnittliches nominales Wachstum ca. 3,6 % p. a.**
- **Jahresdurchschnittliches reales, preisbereinigtes Wachstum ca. 1,1 % p. a. → Faktor: 3,3**

→ In der Modellrechnung genutzte nominale Wachstumsraten BIP:

2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032
4,5 %	4,0 %	4,0 %	3,5 %	3,5 %	3,5 %	3,0	3,0 %

