

Diskussionsbeitrag

Zum Verteidigungshaushalt 2018 bis 2021: Auswertung der Eckwerte des Regierungsentwurfs zum 51. Finanzplans bis 2021 hinsichtlich des Verteidigungshaushalts und der finanziellen NATO-Ziele

Gliederung

	Seite
I. Verteidigungshaushalt – Vergleiche, Prognosen und Bewertung	2 ff
II. Rüstungsinvestive Ausgaben – Vergleiche, Prognosen und Bewertung	6 ff.
III. Zusammenfassende Bewertung	11 ff.

Basisquelle:

Bundesministerium der Finanzen: Eckwerte des Regierungsentwurfs des Bundeshaushalts 2018 und des Finanzplans bis 2021; Stand: 15. März 2017

I. Verteidigungshaushalt – Vergleiche, Prognosen und Bewertung (ca. Werte, in Mrd Euro)

1. Vergleich Verteidigungshaushalt (Einzelplan 14) im 50. und 51. Finanzplan, Erhöhungen

	<u>2017</u>	<u>2018</u>	<u>2019</u>	<u>2020</u>	<u>2021</u>
<u>51. FiPl (3/17)</u>	-	<u>38,4</u>	<u>39,6</u>	<u>40,9</u>	<u>42,3</u>
<u>50. FiPl (7/16)</u>	<u>37,0</u>	<u>36,9</u>	<u>37,9</u>	<u>39,2</u>	-

Summe in den jeweils vier Haushaltsjahren:

50. Finanzplan: 151,0 Mrd

51. Finanzplan: 161,2 Mrd → im Vergleich mit 50. FiPl: + 10,2 Mrd; + 6,8 %

Erhöhungen des Verteidigungshaushalts (EPl 14) bezogen auf das Vorjahr:

	<u>2018</u>	<u>2019</u>	<u>2020</u>	<u>2021</u>
in Mrd Euro	+ 1,4	+ 1,2	+ 1,3	+ 1,4
in %	+ 3,8 %	+ 3,1 %	+ 3,3 %	+ 3,4 %

→ durchschnittliche nominale jährliche Erhöhung im Zeitraum 2018 bis 2021:

- + 1,3 Mrd p. a.

- + 3,4 % p. a. (real: 1,9 % bei Annahme durchschnittliche Inflationsrate 1,5 %)

Anmerkung: Die für 2018 ausgebrachte Globale Minderausgabe nicht eingerechnet

2. Prognose des BIP und der Verteidigungsausgaben Deutschlands nach NATO-Kriterien am BIP (Anteil /Verteidigungsquote im 51. Finanzplan 2018 bis 2021; nominal)

Annahmen: - nominales jährliches Wachstum des BIP Deutschlands 2017 bis 2021: 3,0 %
 - Verteidigungsausgaben nach NATO-Kriterien, die nicht dem Verteidigungshaushalt (BMVg, Einzelplan 14) zuzuordnen sind: 2,5 Mrd

	2016	2017	2018	2019	2020	2021
BIP (Mrd Euro)	3.134	3.228	3.324	3.425	3.527	3.633
VtgAusgaben (Mrd Euro)	37,6	39,5	40,9	42,1	43,4	44,7
Anteil am BIP	1,20 %	1,22 %	1,23 %	1,23 %	1,23 %	1,23 %

Theoretisch erforderliche Erhöhung ab 2022, wenn bis 2025 das NATO-Ziel „VtgAusgaben 2 % des BIP“ erreicht werden soll und der 51. Finanzplan realisiert wird:

- Annahme: nominales BIP-Wachstum bis 2025 3,0 % → **BIP in 2025: 4.089 Mrd**

VtgAusgaben NATO-Ziel: „2 %“ von 4.089 Mrd → 81,8 Mrd

- **erforderliche jährliche Erhöhung 2022 bis 2025: $81,8 - 44,7 = 37,1$ → „: 4 Jahre“: ca. 9 Mrd;**
 → **erforderliche jährliche Erhöhung in Prozent: ab 2022 um ca. 17 %**

Verteidigungshaushalt (EPI 14): Annahme, VtgAusgaben in 2025, die nicht dem VtgHaushalt zuzuordnen sind: 2,5 Mrd → **VtgHaushalt 2025: $81,8 - 2,5 = 79,3$ Mrd**

→ **erforderliche jährliche Erhöhung 2022 bis 2025: ca. 9 Mrd; in Prozent ab 2022 um ca. 17 %**

Prognose der Verteidigungsausgaben und der Verteidigungsquote 2022 bis 2025

(Fortschreibung der Zahlenreihen S. 3)

Annahmen:

- Wachstumsrate BIP 2022 bis 2025 auch jahresdurchschnittlich nominal 3,0 % p.a.
- Verteidigungsausgaben: Verteidigungshaushalt bis 2021 wie 51. Finanzplan; zusätzliche Verteidigungsausgaben aus anderen Einzelplänen bis 2021 2,5 Mrd
- jährliche Erhöhung der Verteidigungsausgaben ab 2022 um 4 % p. a. (eher optimistische Annahme: im Vergleich mit BIP-Wachstum überproportional, jahresdurchschnittliche Erhöhung 2018 bis 2021 nur 3,4 %, s. o.)

Zahlenreihen (in Mrd Euro):

	<i>2021</i>	<i>2022</i>	<i>2023</i>	<i>2024</i>	<i>2025</i>
BIP	3.633	3.742	3.854	3.970	4.089
VtgAusgaben	44,7	46,5	48,4	50,3	52,3
Anteil / VtgQuote in %	1,23 %	1,24 %	1,25 %	1,27 %	1,28 %

→ bei den getroffenen (und eher optimistischen) Annahmen steigt der Anteil der Verteidigungsausgaben am BIP im Zeitraum von 2016 bis 2025 kontinuierlich von 1,20 % in 2016 auf 1,28 % in 2025 → grob: von 1,2 % auf 1,3 %

3. Anteil des Verteidigungshaushalts (EPI 14) am Bundeshaushalt (Zahlen in Mrd Euro)

	<u>2017</u>	<u>2018</u>	<u>2019</u>	<u>2020</u>	<u>2021</u>
Ausgaben Bund	329,1	335,5	347,3	348,4	355,6
VtgHaushalt / BMVg	37,0	38,4	39,6	40,9	42,3
Anteil	11,2 %	11,4 %	11,4 %	11,7 %	11,9 %

- jahresdurchschnittliche Erhöhung Ausgaben Bund 2018 bis 2021 (bezogen auf 2017):
+ ca. 6,6 Mrd p. a.; in Prozent: + ca. 1,9 % p. a.
- jahresdurchschnittliche Erhöhung VtgHaushalt 2018 bis 2021 (bezogen auf 2017):
+ ca. 1,3 Mrd p. a.; in Prozent: + ca. 3,4 % p. a.

→ im Vergleich mit den Ausgaben des Bundes steigt der Verteidigungshaushalt überproportional

4. Bewertung „Verteidigungsausgaben / Verteidigungshaushalt“:

- (1.) Die Erhöhung der deutschen Verteidigungsausgaben und der Verteidigungsquote entspricht der sicherheitspolitischen Lage und der NATO-Forderung.
- (2.) Das vereinbarte Ziel, bis 2025 den Anteil der Verteidigungsausgaben auf mindestens 2 % des BIP zu erhöhen, wird Deutschland jedoch mit ca. 1,3 % auch nicht näherungsweise erreichen.

II. Rüstungsinvestive Ausgaben – Vergleiche, Prognosen und Bewertung

1. NATO-Ziel (Gipfeltreffen 2014)

Bündnispartner, die weniger als 20 % ihrer Verteidigungsausgaben für Rüstungsinvestitionen (Beschaffung von modernem Großgerät einschließlich zuzuordnender Ausgaben für Entwicklung und Forschung) ausgeben, zielen darauf ab, in **2025 mindestens 20 %** hierfür auszugeben (Ziffer 14 der Gipfelerklärung)

2. Theoretisch erforderliche Erhöhung der Ausgaben für Rüstungsinvestitionen im deutschen Verteidigungshaushalt bezogen auf das NATO-Ziel „20 %“ (BMVg, Einzelplan 14)

Annahmen:

- Wachstum BIP nominal 3,0 % p. a. bis 2025 → BIP in 2025: 4.089 Mrd Euro
- unrealistisch Annahme: Ziel „2 % des BIP für Verteidigungsausgaben“ in 2025 erreicht
→ in 2025: 81,8 Mrd
- Verteidigungsausgaben, die nicht dem Verteidigungshaushalt zuzuordnen sind: 2,5 Mrd

→ dann erforderliche Erhöhung der Ausgaben für Rüstungsinvestitionen:

- in 2025 für Rüstungsinvestitionen: 20 % von 78,8 → 15,8 Mrd
- für Rüstungsinvestitionen im Verteidigungshaushalt 2017 geplant: 6,0 Mrd (16,2 % des VtgHH)

→ würde bedeuten: Erhöhung dieser Ausgaben von 6,0 Mrd (2017) auf 15,8 Mrd (2025)

3. Veränderung und Prognose der „Rüstungsinvestiven Ausgaben“ im Verteidigungshaushalt

Ausgabenarten in 2017 (SOLL, gerundete Werte, in Mrd Euro):

I. Betriebsausgaben	: 22,1	(59,8 %)
II. Betreiberverträge	: 1,9	(5,0 %)
III. Rüstungsinvestive Ausgaben	: 6,0	(16,2 %)
IV. Weitere Investitionen	: 1,2	(3,4 %)
V. Versorgungsausgaben	: 5,8	(15,6 %)
<u>Nominaler Plafond</u>	: 37,0	(100,0 %)

Summe der Ausgaben ohne Rüstungsinvestitionen: 31,0 Mrd

Annahmen für die Prognose (Abschätzung):

- Verteidigungshaushalt: 2018 bis 2021 wie im 51. Finanzplan, 2022 bis 2025 jährliche Erhöhung um 4 % p. a. (eher optimistische Annahme, jahresdurchschnittliche Erhöhung 2018 bis 2021 3,4 %)
- die Summe der Ausgabenarten ohne Rüstungsinvestitionen steigt jahresdurchschnittlich um 3,5 % p. a. (Rational: 2014 bis 2017 durchschnittlich + 4,4 % p. a.: in 2017 bezogen auf 2016: + 7,3 %; Erhöhung des Personalumfangs der Bundeswehr um ca. 12.000 Bw-Angehörige geplant; → eher optimistische Annahme)
- Ziel: 20 % des Verteidigungshaushalts für rüstungsinvestive Ausgaben („ angepasstes NATO-Ziel“)

Zahlenreihen 2017 bis 2025 (in Mrd Euro):

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
VtgHaushalt	37,0	38,4	39,6	40,9	42,3	44,0	45,8	47,6	49,5
ohne RüInvest	31,0	32,1	33,2	34,4	35,6	36,8	38,1	39,4	40,8
verbleiben für RüInvest	6,0	6,3	6,4	6,5	6,7	7,2	7,7	8,2	8,7
Anteil RüInvest	16,2 %	16,4 %	16,2 %	15,9 %	15,8 %	16,4 %	16,8 %	17,6 %	18,1 %

Ergebnisse bei den getroffenen (und eher optimistischen) Annahmen:**(1.) Zeitraum des 51. Finanzplans 2018 bis 2021:**

- Gesamtvolumen der „Rüstungsinvestiven Ausgaben“: ca. 26 Mrd
- nominal bezogen auf 2017 relativ geringe stetige Erhöhung um jahresdurchschnittlich 2,55 %
- real bei Berücksichtigung der Inflationsrate bei Rüstungsgütern etwa gleich bleibend, bei erhöhtem Personalumfang Soldaten: real weniger rüstungsinvestive Ausgaben je Soldat
- Anteil am Verteidigungshaushalt sinkt in 2020 und 2021 auf weniger als in 2017
- sofern „Anteil 20 %“ durchgehend von 2018 bis 2021 als erforderlich angesehen werden: kumuliertes nominales Fehl ca. 6 Mrd im Zeitraum 2018 bis 2021

(2.) Zeitraum 2018 bis 2025

- Gesamtvolumen: ca. 58 Mrd (2018 bis 2021 ca. 26 Mrd; 2022 bis 2025 ca. 32 Mrd)
- Anteil am Verteidigungshaushalt steigt in 2025 auf ca. 18 % → Ziel „20 %“ nicht erreicht
- nominal bezogen auf 2017 stetige Erhöhung um jahresdurchschnittlich ca. 5 %
- real bei Berücksichtigung der Inflationsrate bei Rüstungsgütern: relativ geringe Erhöhung um jahresdurchschnittlich ca. 2 %; bei erhöhtem Personalumfang Soldaten „rüstungsinvestive Ausgaben je Soldat“ in der längerfristigen Perspektive etwa gleich („keine Verbesserung“)
- sofern „Anteil von 20 %“ durchgehend von 2018 bis 2025 als erforderlich angesehen werden: kumuliertes nominales Fehl ca. 12 Mrd im Zeitraum 2018 bis 2025

(3.) Zeitraum bis 2030

- nach einer Aussage der Bundesministerin der Verteidigung sind bis 2030 ca. 130 Mrd erforderlich, um die größten Materialmängel zu beseitigen und wichtige Neuanschaffungen zu gewährleisten
- das Gesamtvolumen der Finanzmittel für „Rüstungsinvestive Ausgaben“ wurde für den Zeitraum von 2018 bis 2025 in einer Größenordnung von ca. 60 Mrd abgeschätzt
- im Zeitraum von 2026 bis 2030 müssten demnach insgesamt ca. 70 Mrd für Rüstungsinvestitionen eingeplant werden → die dann erforderliche jährliche Erhöhung um ca.14 Mrd p.a. ist als unrealistisch anzusehen

4. Bewertung „Rüstungsinvestive Ausgaben“

- (1.) Da das Ziel „20 % der Verteidigungsausgaben für Rüstung“ direkt mit dem Ziel „2 % des BIP für Verteidigung“ verknüpft ist, muss auch diese Zielerreichung für Deutschland realitätsfern bleiben. Das theoretisch in 2025 erforderliche Finanzvolumen für Rüstungsinvestitionen in Höhe von ca. 16 Mrd ist eine unrealistische utopische Größe.
- (2.) Positiv ist grundsätzlich zu bewerten, dass mit dem 51. Finanzplan ein stetiger nominaler Anstieg auch der rüstungsinvestiven Ausgaben möglich ist.
Dieser nominal relativ geringe Anstieg ist jedoch – auch vor dem Hintergrund der Aussage der Bundesministerin – kritisch zu bewerten. So ist in realen Größen kein nennenswerter Anstieg der rüstungsinvestiven Ausgaben zu erwarten, weshalb bei der beabsichtigten Erhöhung der Personalumfangs der Bundeswehr die realen Rüstungsausgaben je Soldat sinken würden. Auch in nominalen Größen ist zu vermuten, dass der Anteil der rüstungsinvestiven Ausgaben am Verteidigungshaushalt in 2021 entgegen der NATO-Forderung geringer sein wird als in 2017.
- (3.) Die Zielgröße „20 %“ ist als Faustregel und in einem Benchmarking zwischen vergleichbaren Streitkräften eine angemessene Größenordnung für den erforderlichen Anteil der Rüstungsausgaben am Verteidigungshaushalt.
Gemessen an dieser Zielgröße beträgt das kumulierte Fehl bei den rüstungsinvestiven Ausgaben im Zeitraum des 51. Finanzplans ca. 6 Mrd. Die Bundeswehr bleibt in diesem wichtigen Ausgabenbereich deutlich unterfinanziert.
- (4.) Auch in der längerfristigen Perspektive bis 2025 und darüber hinaus ist eine Beseitigung dieser Unterfinanzierung nur bei einer erheblichen realen Erhöhung des Verteidigungshaushalts zu erwarten.

III. Zusammenfassende Bewertung

1. Verteidigungshaushalt

- (1.) Die im 51. Finanzplan vorgesehene Erhöhung des Verteidigungshaushalts entspricht dem NATO-Ziel, den Trend der rückläufigen Verteidigungshaushalte umzukehren. Erreicht wird auch das für Deutschland relevante Ziel, den Anteil der Verteidigungsausgaben am BIP zu erhöhen.
Die von der Bundesregierung erkannte erhöhte Bedeutung der Sicherheitsvorsorge in einer krisenreichen Welt kommt in dem im Vergleich mit den Ausgaben des Bundes überproportionalen Anstieg der Verteidigungsausgaben zum Ausdruck.
- (2.) Nach der Zielsetzung der NATO müsste Deutschland den Anteil der Verteidigungsausgaben am BIP bis 2025 auf mindestens 2 % erhöhen.
Gemessen an dieser Zielsetzung ist die vorgesehene Erhöhung der Verteidigungsausgaben mit nominal jahresdurchschnittlich 3,4 % als eher gering zu bewerten. So steigt der Anteil der Verteidigungsausgaben am BIP im Zeitraum des 51. Finanzplans lediglich von ca. 1,22 % in 2017 auf ca. 1,23 % in 2021.
Auch in der Perspektive bis 2025 ist ein Erreichen der „2 %“ - Zieles unrealistisch. Zu erwarten ist bei einer Realisierung des 51. Finanzplans und einer überdurchschnittlichen Erhöhung des Verteidigungshaushalts ab 2022 um jährlich 4 % ein Anteil von ca. 1,3 % am BIP.
Damit bliebe Deutschland erheblich unter dem vereinbarten Ziel von 2 % des BIP für Verteidigungsausgaben.

2. Rüstungsinvestive Ausgaben

- (1.) Der 51. Finanzplan ermöglicht auch eine nominale Erhöhung der rüstungsinvestiven Ausgaben.
- (2.) Als Ganzes ist dieser Ausgabenbereich jedoch kritisch zu bewerten. Die seit langem bestehende Unterfinanzierung der Bundeswehr bezieht sich insbesondere auf diesen Ausgabenbereich. Die Perspektive des 51. Finanzplans wird dies nicht ändern.
Real bleiben die Rüstungsausgaben etwa auf dem bisherigen Niveau, was auch bedeutet, dass bei der beabsichtigten Erhöhung des militärischen Personalumfangs der Bundeswehr die realen Rüstungsausgaben je Soldat sinken würden.
- (3.) Als leitenden Ziel ist das Ziel „20 % des Verteidigungshaushalts für Rüstungsausgaben“ eine angemessene Größenordnung, um eine „hohle Armee“ zu vermeiden.
Gemessen an dieser Zielgröße beträgt das kumulierte Fehlbetrag im Zeitraum des 51. Finanzplans ca. 6 Mrd und liegt damit ca. 20 % unter dem Finanzvolumen, das bei dieser Zielgröße für Rüstungsinvestitionen erforderlich wäre.
Auch in der Perspektive bis 2025 ist bei einer Realisierung des 51. Finanzplans und einer überdurchschnittlichen Erhöhung des Verteidigungshaushalts ab 2022 nicht zu erwarten, dass die Zielgröße „20 %“ erreicht wird.
Weit realitätsfern ist für Deutschland das Erreichen eines Finanzvolumens für Rüstungsinvestitionen nach den auf dem NATO-Gipfel 2014 vereinbarten finanziellen Zielvorgaben für 2025.

3. Gesamtbewertung

(1.) Die im 51. Finanzplan vorgesehene Erhöhung des Verteidigungshaushalts entspricht den sicherheitspolitischen Erfordernissen und der Forderung der NATO, den rückläufigen Trend bei den Verteidigungsausgaben umzukehren.

Nicht erreichbar sind die auf dem NATO-Gipfel 2014 vereinbarten finanziellen Ziele. Bei eher optimistischen Annahmen ist in 2025 ein Anteil der Verteidigungsausgaben am BIP von etwa 1,3 % statt der von der NATO angestrebten 2,0 % zu erwarten.

Weit realitätsfern ist für Deutschland das Erreichen eines Finanzvolumens für Rüstungsinvestitionen in Höhe von 20 % der angestrebten Höhe der Verteidigungsausgaben.

(2.) Der 51. Finanzplan mildert die Unterfinanzierung der Bundeswehr, beseitigt sie jedoch nicht.

Dies gilt insbesondere für den wichtigen Bereich der Rüstungsinvestitionen. Eine angemessene Größenordnung zur Vermeidung einer „hohlen Armee“ sind 20 % des Verteidigungshaushalts für Rüstungsinvestitionen. Gemessen an dieser Größenordnung beträgt das kumulierte Fehl in diesem Ausgabenbereich im 51. Finanzplan ca. 6 Mrd Euro.

Diese Unterfinanzierung ist nur bei einer weiteren erheblichen Erhöhung des Verteidigungshaushalts in den nächsten Finanzplänen zu beseitigen.

Anmerkungen:

1. Wegen der Bundestagswahl 2017 ist der Regierungsentwurf des 51. Finanzplans als vorläufig zu betrachten.
2. Zur Problematik der finanziellen NATO-Zielgrößen „2 % / 20 %“ aus militärökonomischer Sicht s. den Diskussionsbeitrag des Lehrstuhls unter www.unibw.de/miloeck

