

Diskussionsbeitrag

Zu den Eckwerten des Verteidigungshaushalts 2022 bis 2025 - Regierungsentwurf / BMF v. 22.03. 2021

Der Regierungsentwurf / BMF v. 22.03.2021 sieht folgende Eckwerte für den Verteidigungshaushalt in den Jahren 2022 bis 2025 vor (in Mrd Euro, gerundete Werte):

<u>(2021)</u>	<u>2022</u>	<u>2023</u>	<u>2024</u>	<u>2025</u>
<u>(46,9)</u>	<u>49,3</u>	<u>46,3</u>	<u>46,2</u>	<u>45,7</u>

Dieser Diskussionsbeitrag bewertet die Eckwerte aus militärökonomischer und sicherheitspolitischer Sicht.

Die leitenden Fragestellungen sind:

- Wie hoch ist der mittelfristige Finanzbedarf der Bundeswehr aus militärökonomischer und sicherheitspolitischer Sicht ?
- Wie hoch wäre das Fehl bei Realisierung der Eckwerte und wie wäre dieses Fehl aus militärökonomischer und sicherheitspolitischer Sicht zu bewerten ?

Ergebnisse der Modellrechnungen - Zusammenfassung:

1. Sofern die Bundesregierung an dem sicherheitspolitisch begründeten und der NATO zugesagten Ziel festhält, die Verteidigungsausgaben stetig bis 2030 auf 2 % des BIP zu erhöhen, liegt der kumulierte mittelfristige Finanzbedarf für die Jahre 2022 bis 2025 in der Größenordnung von 220 Mrd Euro.
2. Eine Realisierung der Eckwerte in den kommenden Jahren hätte zur Folge, dass in den Jahren 2022 bis 2025 insgesamt das Finanzvolumen des Verteidigungshaushalts etwa 187 Mrd Euro beträgt.
Dies würde – gemessen an der bei 1. dargestellten Zielsetzung - zu einem Fehl von ca. 33 Mrd in dem Zeitraum führen und eine Unterfinanzierung von 15 % bedeuten.
3. Eine Realisierung der Eckwerte würde insbesondere die Finanzmittel für Rüstungsinvestitionen stark verringern. Die Unterfinanzierung in diesem Ausgabenbereich läge bei 40 %. Entgegen der Zusage an die NATO – 20 % für Rüstungsinvestitionen anzustreben - würde der Anteil dieser Ausgaben auf unter 10 % sinken.

4. Sofern das 2 % - Ziel aufgegeben wird, zumindest jedoch das 20 % -Ziel für Rüstungsinvestitionen eingehalten werden soll, müsste aus militärökonomischer Sicht die Höhe des Verteidigungshaushalts in den Jahren 2022 bis 2025 durchschnittlich bei mindestens etwa 50 Mrd Euro liegen (Minimallinie; erforderliche Erhöhungen ca. 4 %).
5. Im Spiegel 6/2021 werden Zahlen zum Finanzbedarf der Bundeswehr genannt, die sich auf eine Quelle des BMVg stützen. Die Zahlen sind militärökonomisch plausibel.

Militärökonomische und sicherheitspolitische Bewertung

1. Mit den Eckwerten würde die Unterfinanzierung der Bundeswehr fortgesetzt und verschärft.
Zwar wird in 2022 der Verteidigungshaushalt um ca. 5 % erhöht, jedoch wären wegen des ab 2023 stark sinkenden Anteils für Rüstungsinvestitionen gravierende negative Folgen für die dringend notwendige Modernisierung der Ausrüstung und für Rationalisierungen verbunden.
2. Stark negativ wirkt sich die fallende Finanzlinie insbesondere auf die mittel- und langfristige Planung aus.
Die vom Bundestag erteilten Verpflichtungsermächtigungen orientieren sich an den Eckwerten der mittelfristigen Finanzplanung. Wegen des stark sinkenden Anteils der rüstungsinvestiven Ausgaben ist deshalb ein zeitnahe Realisierungsbeginn von größeren, wichtigen und vor allem auch kooperativen Rüstungsvorhaben nicht realisierbar.
Der Beginn von größeren Rüstungsvorhaben macht nur Sinn, wenn zumindest die mittelfristige Finanzierung gesichert ist. Bei vorliegenden Eckwerten ist dies auszuschließen.
Damit ist auch das Risiko verbunden, dass das für 2022 geplante investive Finanzvolumen nicht vollständig abfließt.
3. Ein Eingriff in die Ausgaben für den Betrieb und Umschichten in den investiven Bereich ist mittelfristig nicht in einem nennenswerten Umfang möglich. Gegen ein solches Vorgehen spricht insbesondere die Notwendigkeit, Einsatzverpflichtungen vorzubereiten und einsatzgleiche Verpflichtungen wahrzunehmen.
4. Aus militärökonomischer Sicht wäre die Bundeswehr auf dem Weg in eine „hohle Armee“ und könnte in der Perspektive der Eckwerte ihren Auftrag und ihre Aufgaben nur mit erheblichen Einschränkungen erfüllen. Es bliebe bei einer Mangelwirtschaft mit einem System von Aushilfen und dem bekannten „Schieben, Strecken, Streichen“ von geplanten Rüstungsvorhaben.
5. Die sicherheitspolitische Lage und die sicherheitspolitischen Perspektiven lassen keine Welt erwarten, die stabiler und friedlicher wird. Die Zahl der Kriege erreichte 2020 einen Höchststand. Weltweit steigen die Rüstungsausgaben und Staaten wie Russland und China modernisieren intensiv ihre Streitkräfte.

Die ab 2023 nominal und dann real stetig sinkenden Eckwerte entsprechen nicht dieser Lage und den sicherheitspolitischen Perspektiven.

6. Die Eckwerte entsprechen insbesondere nicht den Zusagen Deutschlands auf dem NATO-Gipfel 2014 in Wales, bis 2030 einen Anteil von 2 % des BIP für die Verteidigung und 20 % des Verteidigungshaushalts für Rüstungsinvestitionen anzustreben. Bei dem NATO-Gipfel 2014 hatte Deutschland zugesagt, das 2 % - Ziel bis 2025 anzustreben, dies dann jedoch auf der Zeitachse bis 2030 geschoben. Wenn nun mit den Eckwerten auch dieses Ziel aufgegeben wird, dann wird dies die Glaubwürdigkeit Deutschlands als verlässlichen NATO-Partner erheblich schwächen.
7. Um in 2030 das 2 % - Ziel dennoch zu erreichen, müsste ab 2026 der Verteidigungshaushalt in jedem Jahr um ca. 7 Mrd Euro steigen. Dies ist realitätsfern.
8. Sowohl die EU als auch Deutschland betonen ihre Absicht, in der Sicherheitspolitik mehr Verantwortung übernehmen zu wollen und die europäische Eigenständigkeit in der Verteidigungspolitik zu stärken.
Die Eckwerte lassen diese Absicht nicht erkennen. Die von der Bundeswehr geplante Beseitigung von Fähigkeitslücken und der notwendige Fähigkeitsaufwuchs wären nicht realisierbar.

Modellrechnungen s. folgende Seiten

Modellrechnungen

Annahmen:

- **Höhe des Verteidigungshaushalts 2022 bis 2025: Wie BMF v. 22.03.2021, keine Seitenfinanzierungen**
- **Ziel in 2030: 2 % des BIP für Verteidigung, davon 7 Mrd aus anderen Einzelplänen**
Begründung: Wiederholte Erklärung der Bundesregierung, an diesem der NATO zugesagten Ziel festzuhalten; Erwartung der NATO und auch des neuen US-Präsidenten, diese Zusage einzuhalten; aus anderen Einzelplänen bisher zwischen vier und sechs Mrd
- **Nominale Wachstumsrate des BIP bis 2030: 2,5 %**
Begründung: etwa wie 2010 bis 2019; Basisjahr wegen Corona 2019; das durch Corona bedingte geringere Wachstum in 2020 wird – wie nach der Finanzkrise 2009 / 2010 – in den Folgejahren durch höhere Wachstumsraten ausgeglichen
- **Stetige Annäherung an die Zielgröße 2030**
Begründung: Zusage an die NATO, die Zielgröße stetig anzustreben

Modellrechnung (in Mrd Euro, ca.-Werte):

BIP in 2019 ca. 3.450 Mrd; in 2030 bei nominal 2,5 % ca. 4.500 Mrd; 2 % davon ca. 90 Mrd →
Soll Verteidigungshaushalt in 2030 ca. 83 Mrd → erforderlich stetige Erhöhung: ca. 6,5 %

	(2021)	2022	2023	2024	2025
VtgHaushalt Soll (+ 6,5 %)	(46,9)	49,9	53,2	56,6	60,3
VtgHaushalt <u>bei Realisierung der Eckwerte</u>	(46,9)	49,3	46,3	46,2	45,7
Fehl / erforderliche Erhöhung	0	0,6	6,9	10,4	14,6

Ergebnis bei den getroffenen Annahmen / These:

„Der gesamte Finanzbedarf im Zeitraum 2022 bis 2025 beträgt etwa 220 Mrd Euro, das verfügbare Finanzvolumen beträgt etwa 188 Mrd Euro. Dies hätte entsprechend ein kumuliertes Fehl von ca. 32 Mrd Euro in dem Zeitraum zur Folge und würde eine Unterfinanzierung von etwa 15 % bedeuten.“

Rüstungsinvestive Ausgaben

Da der Personalumfang der Bundeswehr nicht sinkt, sondern eher noch erhöht werden soll, wirkt sich das Fehl vor allem auf die rüstungsinvestiven Ausgaben aus.

In der mittelfristigen Perspektive sind die Ausgabenbereiche „Betriebsausgaben“, „Betreiberverträge“, „Sonstige weitere Investitionen“ und „Versorgung“ wenig variabel.

Der Finanzbedarf für diese Ausgabenbereiche ist deshalb relativ gut prognostizierbar. Dies ermöglicht die Abschätzung des Finanzbedarfs und des Fehls für Rüstungsinvestitionen.

Modellrechnungen – Rüstungsinvestitionen (in Mrd Euro, ca.)**Annahmen:**

Erforderliche Höhe des Verteidigungshaushalts bei stetiger Annäherung an das 2 %-Ziel: Annahmen wie bei I.

Soll für Rüstungsinvestitionen: Anteil am Verteidigungshaushalt 20 % (NATO-Forderung, auch aus militärökonomischer Sicht empirisch begründet)

Bei der **Prognose des Finanzbedarf für die Ausgabenbereiche (ohne Rüstungsinvestitionen)** werden die **Durchschnittswerte der Steigerungen in den letzten Jahren mit einem z. T. etwas geringeren Ansatz** angenommen („konservative vorsichtige Rechnung“)

	(2021)	2022	2023	2024	2025
VtgHaushalt bei „Ziel 2 % in 2030“; Soll	(46,9)	49,9	53,2	56,6	60,6
davon für Rüstungsinvestitionen 20 %	(9,4)	10,0	10,6	11,3	12,1

→ **Summe Finanzmittel Soll Rüstungsinvestitionen 2022 bis 2025: ca. 44 Mrd Euro**

Prognose für Ausgabenbereiche (ca.; ohne RüInvest), RüInvest bei Eckwerten bis 2025:

	(2021)	2022	2023	2024	2025
Betriebsausgaben, + 3,0 % (statt ca. 4 %)	(25,9)	26,7	27,4	28,3	29,2
Betreiberverträge, + 7,0 % (statt ca. 15 %)	(3,4)	3,6	3,7	3,9	4,0
Sonstige weitere Invest, + 2,0 % (2021 2,1 %)	(2,0)	2,0	2,1	2,1	2,2
Versorgungsausgaben, + 2,0 % (2021 1,0 %)	(6,1)	6,2	6,3	6,5	6,6
Summe ohne RüInvest; Soll 80 %	(37,4)	38,5	39,5	40,8	42,0
Soll RüInvest; 20 %	(9,1)	9,6	9,9	10,2	10,5
VtgHaushalt, Eckwerte	(46,9)	49,3	46,3	46,2	45,7
Finanzbedarf ohne RüInvest	(37,4)	38,5	39,5	40,8	42,0
verbleiben für RüInvest	(9,5)	10,8	6,8	5,4	3,7
Anteil RüInvest	(20,3 %)	21,9 %	14,7 %	11,7 %	8,1 %

Ergebnis bei den getroffenen Annahmen / These:

„Im Zeitraum von 2022 bis 2025 liegt das Finanzvolumen für Rüstungsinvestitionen bei dem Ziel „2 % in 2030“ aus militärökonomischer Sicht bei etwa 44 Mrd Euro, das dafür verfügbare Finanzvolumen bei einer Realisierung der Eckwerte bei etwa 27 Mrd Euro.“

Die Größenordnung des Fehls bei den Rüstungsinvestitionen liegt entsprechend bei etwa 17 Mrd Euro, die Unterfinanzierung in diesem für die Modernisierung wesentlichen Ausgabenbereich bei ca. 40 %.

Der Anteil der rüstungsinvestiven Ausgaben würde von etwa 20 % in 2021 auf unter 10 % in 2025 sinken.“

Finanzbedarf, wenn die Zielsetzung „2 % in 2030“ und eine stetige Annäherung als nicht relevant und unrealisierbar angesehen werden, zugleich jedoch 20 % des Verteidigungshaushalts für Rüstungsinvestitionen einzuplanen sind – militärökonomische Minimallinie

Modellrechnung (in Mrd Euro; ca.-Werte)

Annahmen und Daten wie S. 3

	(2021)	2022	2023	2023	2025
Finanzbedarf ohne RüInv; Soll 80 %	(37,4)	38,5	39,5	40,8	42,0
Rüstungsinvestitionen; Soll 20 %	(9,3)	9,6	9,9	10,2	10,5
<u>Verteidigungshaushalt „mindestens“</u>	(46,7)	48,1	49,4	51,0	52,5
<u>Vergleich: Soll bei stetiger Annäherung (s. o.)</u>	(46,9)	49,9	53,2	56,6	60,6

Ergebnis / These (Minimallinie):

- „- **Erforderliche Höhe des Verteidigungshaushalts im Zeitraum 2022 bis 2025 aus militärökonomischer Sicht mindestens durchschnittlich ca. 50 Mrd (Minimallinie; statt 55 Mrd)**
- **erforderliche Erhöhungen ca. 4 % p. a. (Minimallinie; statt 6,5 %)**
- **Finanzbedarf für Rüstungsinvestitionen 2022 bis 2025: ca. 40 Mrd, Soll bei stetiger Annäherung an „2 %“ in 2030 ca. 44 Mrd, s. S. 3“**

Anmerkung

Die Erhöhung des Verteidigungshaushalts auf 49,4 Mrd in 2022 mit einem rüstungsinvestiven Anteil von über 20 % sieht auf den ersten Blick positiv aus. Dies wäre jedoch irreführend. Investive Ausgaben in Rüstungsvorhaben machen nur Sinn, wenn die längerfristige Finanzierbarkeit der Vorhaben gesichert ist und im Finanzplan die Life Cycle Costs abgebildet werden. Bei den vorliegenden Eckwerten ist dies nicht gegeben.

Nachholbedarf

In dem Jahrzehnt **von 2010 bis 2019** betrug der **Anteil der rüstungsinvestiven Ausgaben** am Verteidigungshaushalt durchschnittlich **etwa 14 %** und lag damit deutlich unter den erforderlichen 20 %. Dies verursacht einen erheblichen **Nachholbedarf**, der aus militärökonomischer Sicht **in der Größenordnung von 8 Mrd** liegt.

Sofern dieser Nachholbedarf in die Modellrechnungen eingerechnet werden soll, wäre der Finanzbedarf um diesen Betrag zu erhöhen.

Anmerkung zur mittelfristigen Finanzbedarfsanalyse des BMVg

Anders als die hier vorgenommene Abschätzung des Finanzbedarfs mit einem militär-ökonomischen „Top-down Ansatz“ erfolgt die Finanzbedarfsanalyse des BMVg mit einem sehr detailliertem „Bottom-up Ansatz“ auf der Grundlage der Konzeption der Bundeswehr und des Fähigkeitsprofils der Bundeswehr.

*Im **Spiegel Nr. 6 / 6.2.2021** erschien ein Bericht „In der Parallelwelt“, in dem einige Zahlen zur **Finanzbedarfsanalyse des BMVg** genannt werden.*

Danach liegt die „Minimallinie“ des Finanzbedarfs in den kommenden Jahren bei etwa 50 Mrd Euro.

Um den „kompletten Bedarf“ zu decken (Maximallinie), müsste der „Wehretat im nächsten Jahr um 9 Mrd“, in „2024 um 15,9 Mrd“ und 2026 „sogar um 20,7 Mrd“ erhöht werden.

Sowohl hinsichtlich der „Minimallinie“ als auch hinsichtlich der „Maximallinie“ liegen – wie die Modellrechnungen zeigen und bei Einrechnen des Nachholbedarfs – diese Zahlen in einer Größenordnung, die aus militärökonomischer Sicht plausibel ist.

Bewertung

Eine Realisierung der Eckwerte hätte gravierende negative Folgen:

- Die eingeleitet und notwendige Trendwende „Finanzierung der Bundeswehr“ würde gestoppt. In nominalen und noch stärker in realen Größen würde die Realisierung der Eckwerte eine Umkehr der Trendwende bedeuten.
- Die dringend notwendige Modernisierung der Ausrüstung wäre wegen des Fehls bei dem rüstungsinvestiven Finanzbedarfs nicht annähernd in dem erforderlichen Ausmaß realisierbar. Die beträfe wichtige und insbesondere auch große kooperative Rüstungsvorhaben und würde den Weg in eine „hohle Armee“ bedeuten.
- In der Beschaffung einer modernen Ausrüstung liegt das größte Rationalisierungspotenzial. Die Eckwerte hätten deshalb eine erhebliche Verringerung der Effizienz der Verteidigungsausgaben insgesamt zur Folge.
- Die Zusage an die NATO einer stetigen Annäherung an das 2 % -Ziel und an das 20 % -Ziel für Rüstungsinvestitionen könnte nicht eingehalten werden.
- Die Beseitigung von Fähigkeitslücken und der geplante Fähigkeitsaufwuchs wären nicht realisierbar. Dies würde auch der Absicht widersprechen, in der Außen- und Sicherheitspolitik im Rahmen der EU mehr Verantwortung zu übernehmen.

Insgesamt könnte die Bundeswehr ihren Auftrag und ihre Aufgaben nur noch mit erheblichen Einschränkungen erfüllen.

Eine Realisierung der Eckwerte entspräche nicht den sicherheitspolitischen Erfordernissen und würde die Glaubwürdigkeit Deutschlands als verlässlicher NATO-Partner beeinträchtigen.

Langfristiger Finanzbedarf

Wird die auf Seite 2 dargestellte Modellrechnung auf den gesamten **Zeitraum von 2021 bis 2030** hochgerechnet, so liegt der **gesamte Finanzbedarf der Bundeswehr in der Größenordnung von 630 Mrd Euro**.

Aus militärökonomischer Sicht sind (mindestens) 20 % der militärischen Verteidigungsausgaben für Rüstungsinvestitionen erforderlich. Entsprechend liegt das **für Rüstungsinvestitionen** erforderliche Finanzvolumen im Zeitraum bis 2030 in der **Größenordnung von 130 Mrd Euro**.

In den kommenden Jahren ist wegen der Corona-Pandemie hinsichtlich des Finanzbedarfs der Bundeswehr ein erhebliches Fehlbudget zu erwarten.

Dieses Fehlbudget ist in dem Finanzbedarf nach Überwindung der Pandemie als Nachholbedarf einzurechnen.

Diskussion !

Quellen:

1. Bundesministerium der Finanzen v. 22.03.2021: Eckwertebeschluss der Bundesregierung zum Regierungsentwurf 2022 und zum Finanzplan 2021 bis 2025
2. Veröffentlichungen des BMVg zum Verteidigungshaushalt
3. Veröffentlichungen der NATO
4. Heidelberger Institut für Internationale Konfliktforschung HIIK: Konfliktbarometer 2020