

GIDSstatement 1/2019

Finanzielle Mittelausstattung der Verteidigung in Deutschland Neue Impulse für eine festgefahrene Debattenlage

Prof. Dr. Stefan Bayer | Führungsakademie der Bundeswehr

Dieser Beitrag steht unter der Creative Commons Lizenz CC BY-NC-ND 4.0 International (Namensnennung – Nicht kommerziell – Keine Bearbeitung). Weitere Informationen zur Lizenz finden Sie unter:
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>



GIDS Statement wird vom German Institute for Defence and Strategic Studies (GIDS) herausgegeben.
Die Beiträge sind auf der Website des GIDS kostenfrei abrufbar: www.gids-hamburg.de

Zitiervorschlag:

Bayer, Stefan, Finanzielle Mittelausstattung der Verteidigung in Deutschland. Neue Impulse für eine festgefahrene Debattenlage, GIDS Statement 1/2019.

GIDS
German Institute for Defence and Strategic Studies
Führungsakademie der Bundeswehr
Manteuffelstraße 20 · 22587 Hamburg
Tel.: +49 (0)40 8667 6801
buero@gids-hamburg.de · www.gids-hamburg.de

Finanzielle Mittelausstattung der Verteidigung in Deutschland

Neue Impulse für eine festgefahrene Debattenlage

1 Ausgangslage

Der Verteidigungshaushalt (Einzelplan 14) weist im Kalender- bzw. Haushaltsjahr 2019 ein Volumen von 43,2 Mrd. Euro auf und stellt damit auch im Jahr 2019 nach den Ausgaben für Arbeit und Soziales den zweithöchsten Einzelposten im Bundeshaushalt dar. Die Verteidigungsausgaben entsprechen einem Bruttoanteil von 12,1% an den gesamten Ausgaben des Bundes. Zieht man davon die Zahlungen von Pensionsausgaben für ausgeschiedenes ziviles und militärisches Personal in Höhe von fast 6 Mrd. Euro ab, verbleiben 37,2 Mrd. Euro für aktive verteidigungspolitische Zwecke. Dieser „Nettoanteil“ der Verteidigungsausgaben entspricht etwa 10,4% der gesamten Bundesausgaben und stieg im Vergleich zu den beiden letzten Kalenderjahren um knapp einen Prozentpunkt an. Damit stiegen die Verteidigungsausgaben deutlich stärker als die Gesamtheit aller Ausgaben des Bundes – eine Trendwende „Finanzen“ schien sich abzuzeichnen.

Allerdings sind diese Zahlen nur für nationale Analysen von Relevanz – etwa um zu prüfen, welchen Stellenwert die Verteidigung im Verhältnis zu allen anderen Bundesaufgaben politisch einnimmt. Hier zeigen Untersuchungen, dass dieses relative Gewicht für Verteidigung in der Bundesrepublik seit Mitte der 1960er-Jahre deutlich sinkt.¹ Andere Bundesaufgaben werden dadurch politisch verhältnismäßig höher gewichtet – diese Schlussfolgerung legt die politische Programmfunktion des Bundeshaushaltes nahe.

Richten wir den Blick jetzt aber in die Zukunft und fragen nach der Stabilität des Trends der steigenden Verteidigungsausgaben. Der Eckwertebeschluss für das Haushaltsjahr 2020 und die damit verbundene mittelfristige Finanzplanung (Finanzplan des Bundes) lässt nur wenig Bestätigendes erahnen: Zwar steigen die (Brutto-)Verteidigungsausgaben nach derzeitiger Planung im Jahr 2020 nochmals auf ca. 45 Mrd. Euro an, um dann auf leicht niedrigerem Niveau bis 2023 auf etwa 44 Mrd. Euro zu stagnieren.² Dass der Finanzplan des Bundes unverbindlichen Charakter aufweist sollte noch angemerkt werden – rechtsverbindliche Zahlen werden im Haushaltsgesetz ausschließlich für das jeweils relevante Kalenderjahr festgelegt.

Dies hat auch Auswirkungen auf die internationalen Bündnisverpflichtungen Deutschlands: Insbesondere wird das normative 2%-Ziel der NATO unter

¹ Bayer 2017.

² Vgl. BMF 2019, S. 19.

diesen Bedingungen weiterhin verfehlt werden. Mit diesem Kriterium soll sichergestellt werden, dass alle NATO-Mitgliedsländer mindestens zwei Prozent ihrer jeweiligen Wirtschaftsleistung (Bruttoinlandsprodukt) für Verteidigung ausgeben – die exakte Definition dieses Kriteriums sowie aktuelle Zahlen finden sich etwa bei NATO 2019; zur Kritik an diesem rein inputseitigen Kriterium siehe auch Bayer 2017. Die dahinter stehende Idee ist denkbar einfach und aus der spieltheoretischen Erkenntnis der Attraktivität zur Einnahme einer Freifahrerposition bei der Bereitstellung öffentlicher Güter heraus abgeleitet worden: In Bündnissen kann man von der Leistung aller anderen Partner nutzenmaximal dadurch profitieren, dass man selbst keine finanziellen Mittel einbringt und ausschließlich deren Output (= Kollektive Verteidigung) genießt. In letzter Konsequenz muss man jedoch konstatieren, dass dies zum Ende von kooperativen Strukturen führen kann und die Appelle der NATO-Generalsekretäre Rasmussen und jetzt Stoltenberg sowie der US-Präsidenten Obama und jetzt prominent Trump v. a. an Deutschland aus dieser Perspektive sehr nachvollziehbar sind.

Deutschland hat sich beginnend mit dem NATO-Gipfel in Wales (vgl. NATO 2014) sowie bei den nachfolgenden NATO-Gipfeltreffen darauf verpflichtet, die Verteidigungsausgaben in Richtung des 2 %-Zieles zu steigern. Konkret sollten bis 2024 mindestens 1,5% des Bruttoinlandsproduktes dafür verwendet werden. Im Jahr 2019 liegt Deutschland bei 1,3%, 2020 voraussichtlich bei 1,4% (eher regierungsfreundlich aufgerundet) – doch danach sinkt dieser Wert über 1,3% (2021 und 2022) auf voraussichtlich 1,2% im Jahr 2023 (Quelle: Eigene Berechnungen). Damit wäre das Zwischenziel von 1,5% im Jahr 2024 fast unerreichbar. Zu diesen Prognosen sei angemerkt, dass implizit Erwartungen über das Wachstum des nominalen Bruttoinlandsproduktes von 3% p. a. vorausgesetzt werden, bei geringeren tatsächlichen Wachstumsraten fällt das NATO-Kriterium für Deutschland günstiger aus, bei höheren Wachstumsraten dagegen weniger günstig. Jedoch: Darauf zu warten, dass wir über geringeres BIP-Wachstum (oder gar BIP-Reduzierung) das NATO-Kriterium erreichten, wäre (a) ökonomisch unklug und (b) fast unmöglich: Verteidigungsausgaben von ca. 45 Mrd. Euro erfüllten das NATO-Kriterium dann, wenn ein BIP von 2,25 Billionen Euro vorläge. In 2018 belief sich dieses nominal auf ca. 3,4 Billionen Euro – wir müssten faktisch also unsere Wirtschaftsleistung um etwa ein Drittel absenken, um diese Ziel zu erreichen: Das wäre absoluter Irrsinn.

Gleichwohl sei aus diesen darstellenden Aspekten festgehalten: Der Eckwertebeschluss als Kabinettsentwurf sowie die bisherigen Haushaltsgesetze der jüngeren Vergangenheit der Bundesrepublik weisen darauf hin, dass Verteidigung trotz internationaler Versprechungen in der Bundesrepublik von Exekutive, Legislative und damit auch der Bevölkerung deutlich geringer priorisiert wird, als dies im internationalen Rahmen und vor allem von unseren Bündnispartnern erwünscht und bisweilen von deutscher Seite auch politisch versprochen wurde. Zudem wurden und werden nationale Debatten um Verteidigungsausgaben und deren Höhe in der Bundesrepublik schon fast traditionell eher affektiv und weniger rational geführt. Dies liegt zum einen sicherlich daran, dass wir uns derzeit (glücklicherweise) in der längsten fried-

lichen Periode der letzten beiden Jahrhunderte befinden. Ökonomisch genießen wir dieses Gut fast im Überfluss und, weil wir „satt“ sind, sind wir uns des Wertes von Frieden möglicherweise nicht mehr gewahr; Ökonomen weisen und weisen stets darauf hin, dass alles seinen Preis hat. Zudem befinden wir uns im Bereich der Prävention – Verteidigung soll uns in Zukunft vor dem Einwirken „böser“ Folgen für die Bundesrepublik schützen: Da bislang nichts passierte, war der Grad der Vorsorge möglicherweise in der Vergangenheit zu hoch und wir bewegen uns in eine Präventionsfalle hinein: Vorsorgenniveaus können, weil sie erfolgreich wirkten, abgesenkt werden, und wenn dieses Niveau wiederum ausreichte, stehen weitere Senkungen im Raum etc.³ Kurzum: Eine „Trendumkehr Finanzen“, wie zu Beginn des Textes in den Raum gestellt, lässt sich aus den genannten Gründen und mit Blick auf die finanzpolitischen Trends kurz- und mittelfristig nicht erkennen.

2 Impulse zur Neujustierung der Debattenlagen um Verteidigungshaushalte

Vielleicht wäre es an der Zeit, Debatten um die finanzielle Ausstattung der Bundeswehr (oder den Verteidigungshaushalt) aus ganz anderen Perspektiven zu führen, die bislang im öffentlichen Diskurs eine untergeordnete bzw. gar keine Rolle spielen. Ist es denn absolut erforderlich, in Anteilen des Bundeshaushaltes oder des BIP zu denken? Wird „gute“ Verteidigungspolitik dann betrieben, wenn diese Größen möglichst umfangreich ausfallen? Der Verfasser hat an anderer Stelle bereits pointiert: Deutschland würde das NATO-Kriterium bspw. dadurch erfüllen, dass wir in diesem Kalenderjahr für ca. 24 Mrd. Euro Briefumschläge beschaffen würden – was sicherlich allenfalls einen marginalen (eher gar keinen) Beitrag zur Verteidigungsfähigkeit in Deutschland leisten würde.

Zum einen könnte man versuchen, die Bedingungen für Verteidigungspolitik im Rahmen des kameralistischen Haushaltssystems neu bzw. kreativer zu denken. Zum anderen bestünde eine andere Möglichkeit zur Intensivierung der Debatten um Verteidigungsausgaben schlicht darin, das Augenmerk mehr auf die mit den Ausgaben verbundenen Leistungen oder Erträge zu richten und zu fragen: Welche Erträge werden denn durch die Ausgaben im Einzelplan 14 für die Bundesrepublik Deutschland realisiert?

³ Hier sei angemerkt, dass die Priorisierung nationaler Politikmaßnahmen gegenüber internationalen Verpflichtungen auch in anderen Ländern beobachtbar ist: Eine Studie von Dinand (2018, im Veröffentlichungsprozess) analysiert sehr illustrativ den Zusammenhang der politischen Bewältigungsversuche der „Finanzkrise“ in den Jahren 2008 und 2009 mit öffentlichen Mitteln und deren Auswirkungen auf die jeweiligen Verteidigungsausgaben.

2.1 Verteidigungspolitik und Kameralistik

Öffentliche Mittelverwendungen müssen in der Bundesrepublik nach Maßgabe der Grundsätze der Sparsamkeit und der Wirtschaftlichkeit erfolgen (§7 Bundeshaushaltsordnung, BHO); das gilt auch für die Bundeswehr. Darüber hinaus gelten eine Reihe von Haushaltsgrundsätzen, die im Wesentlichen das kameralistische deutsche Haushaltssystem determinieren.⁴

Diese Regeln führen bisweilen jedoch zu seltsamen Verhaltensweisen. Mit dem Begriff des November- bzw. Dezemberfiebers werden kränkliche Verhaltensweisen am Ende eines jeden Kalender- bzw. Haushaltsjahres bezeichnet, die in der Bundeswehr (aber auch in anderen öffentlichen Einrichtungen) wiederholt beobachtet werden können: Man beschafft mit Mitteln, die im Kalenderjahr noch vorhanden sind, Dinge, die man eigentlich nicht benötigt. Das eigentliche Ziel besteht ausschließlich darin, die vorhandenen Restmittel zu verausgaben, bevor dies de jure nicht mehr möglich sein wird. Diese Art der Verschwendung öffentlicher Gelder in eigentlich guter Absicht (nämlich aus Furcht, im darauffolgenden Haushaltsjahr nicht verausgabte Mittel nicht mehr bewilligt zu bekommen, diese aber zu benötigen), ließe sich durch ein noch weiteres Aufweichen des Haushaltsprinzips der Jährlichkeit auch im Einzelplan 14 umsetzen. Dies wäre insbesondere bei langfristigen Beschaffungsmaßnahmen (für die in der Regel Verpflichtungsermächtigungen bestehen) von erheblichem Vorteil. Es spräche zudem wenig dagegen, Akteuren, die wirtschaftlich und sparsam agiert haben, (mindestens) einen Teil des eingesparten Volumens auszubezahlen – was generell im Rahmen von anreizkompatiblen Verträgen fixiert werden könnte. Auch eine weitere wechselseitige Deckungsfähigkeit (und zwar über die bestehenden Saldierungsmöglichkeiten hinweg) würde eine flexiblere Verausgabungsmöglichkeit im Geschäftsbereich des Verteidigungsministeriums schaffen, die effizienzsteigernde Effekte nach sich zöge.

Zudem bestünde die Möglichkeit, ab bestimmten und zu definierenden Hierarchieebenen in der Bundeswehr (mehr) Kostenverantwortung zu implementieren und (wo sinnvoll möglich) Prinzipien eines kategoriengesteuerten Leistungswettbewerbs zu nutzen, um eine besonders sparsame und wirtschaftliche Mittelbewirtschaftung zu honorieren – etwa im Rahmen der oben angesprochenen anreizkompatiblen Verträge. Das wäre etwa im Rahmen von noch mehr Pauschalbudgets möglich. Zudem könnten Effizienzgedanken bei der Mittelverwendung im Rahmen der Beurteilung von Soldatinnen und Soldaten sowie von zivilen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern im Geschäftsbereich des Bundesministeriums der Verteidigung exponierter für die Förderung (oder deren Gegenteil) Verwendung finden – damit bestünde ein großer Anreiz, die zugewiesenen Mittel besonders wirtschaftlich zu verausgaben. Auch ein Wettbewerb zwischen einzelnen Organisationseinheiten ließe sich implementieren, an dessen Ende durchaus auch eine finanzielle Belohnung für den Sieger nach Maßgabe (eines Teils) des eingesparten Volumens stehen

⁴ Vgl. hierzu Bayer 2013, S. 241–252.

könnte. Das alles bedarf aber einer Rechts- und Mentalitätsänderung sowie der Abkehr vom Grundsatz, dass nicht verausgabte Mittel am Ende eines Jahres an den Bundesminister/die Bundesministerin der Finanzen zurückfließen müssen.

Alle genannten institutionellen (sowie sicherlich eine Fülle nicht erwähnter weiterer) Änderungen würden den realen Ausgabenspielraum der Bundeswehr deutlich ausweiten, sodass faktisch eine Erhöhung der Mittelzuweisung in den Einzelplan 14 erfolgte, ohne dass dies durch höhere nominale Zuweisungen im offiziellen Bundeshaushalt zum Vorschein käme. Dies müsste dann auch unseren Partnern kommuniziert werden, denn faktisch erhöhte diese Maßnahme den Ausgabenspielraum im Verteidigungsbereich, ohne dass das NATO-Kriterium tatsächlich anstiege.

2.2 Outputorientierte Verteidigungspolitik

Neben institutionellen Änderungen, die die reale Mittelverfügbarkeit in der Bundeswehr steigern, könnte auch versucht werden, den Bürgerinnen und Bürgern in der Bundesrepublik den ökonomischen Wert von Streitkräften deutlicher vor Augen zu führen. Die Debatte um Ausgaben leidet darunter, dass es dabei nahezu völlig unerheblich ist, für welche Zwecke die Mittel in einem nationalen Verteidigungsetat verausgabt werden. Dabei sind relativ einfache sowie schwieriger zu bewertende Aspekte erkennbar. Eine Studie aus der Schweiz aus dem Jahr 2012⁵ unterscheidet jährlich wiederkehrende Kosten und Nutzen (u. a. Nutzen als Arbeitgeber, Nutzen der Milizausbildung) von Kosten und Nutzen in außerordentlichen Lagen (u. a. gewalttätiger Extremismus, militärischer Angriff). Die Kommission kommt zu dem Ergebnis, dass die Schweizer Armee einen signifikanten Output für die Schweiz leistet. Auch in Österreich wurde im Jahr 2017 eine vergleichbare Studie angefertigt; vgl. BMLVS: Die zentrale Erkenntnis findet sich dort auf S. 1: „Die volkswirtschaftliche Analyse ergibt dabei [...] einen gesellschaftlichen Nutzen (Wert) des Bundesheeres von 19 Mrd. Euro. Ausgehend von der Dotierung des BMLVS-Budgets (2,3 Mrd. Euro im Jahr 2017) bedeutet dies eine soziale Rendite von rund 800 %.“⁶ In den USA wird diese Debatte seit dem Jahr 2007 sehr hitzig geführt – eine Studie von Joseph E. Stiglitz und Linda Bilmes mit dem Titel „The Three Trillion Dollar War: The True Costs of the Iraq Conflict“ lenkte den Blick auf die Frage, wofür die US-amerikanische Volkswirtschaft drei Billionen US-Dollar aufgewendet hatte – die Ertragsseite wurde und wird dort bislang keinesfalls auf drei Billionen US-Dollar geschätzt, sodass volkswirtschaftliche Ressourcen verschwendet wurden.⁷ Nicht zuletzt dieses ökonomische Argument führte zu Kürzungen im dortigen Verteidigungsbudget in den darauffolgenden Jahren unter den Präsidenten Bush und Obama, und erst jetzt zeichnet sich eine Umorientierung ab.

⁵ Vgl. Milizkommission C VBS 2012.

⁶ Bundesministerium für Landesverteidigung und Sport 2017, S. 1.

⁷ Vgl. Stiglitz/Bilmes 2008.

Vergleichbare Studien sucht man in der Bundesrepublik bislang (fast) vergebens – mit einer nennenswerten Ausnahme: Becker analysiert Renditen von Ausbildungsmaßnahmen in der Bundeswehr in einem ihm sehr gut bekannten Bataillon.⁸ Man könnte Beckers Ergebnisse pointiert wie folgt zusammenfassen: Das Gebirgsjägerbataillon 233 hat sein Ausbildungsziel im zurückliegenden zweijährigen Ausbildungszyklus erreicht und dabei eine Wertschöpfung von 1,5 Mio. Euro erwirtschaftet. Hier könnte man nach Meinung des Autors ansetzen, um der Diskussion von Ausgaben für Verteidigung in Deutschland eine neue Richtung zu geben, auch wenn dies grundsätzlich aus Sicht von Menschen, die ökonomischen Grundüberlegungen eher skeptisch gegenüberstehen, fremd anmutet – die Grundlage dafür liefert gleichwohl unser Haushaltssystem mit der zentralen Forderung des §7 BHO, dem Grundsatz von Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit.

3 Fazit

Sowohl die faktische Steigerung der verfügbaren Finanzmittel in der Bundeswehr als auch die Bewertung von Outputleistungen beheben nicht das formale Defizit einer Verfehlung des 2%-Zieles. Allerdings könnten die (a) effizienteren Mittelverwendungen und (b) die zielgerichteten Performance-Indikatoren durchaus auch im internationalen Rahmen wirksam und glaubwürdig kommuniziert werden. Ansätze sind mit der Argumentation auf NATO-Ebene in Fähigkeitskategorien, dem Framework Nation Concept (FNC) sowie den Überlegungen in der ständigen und strukturierten Zusammenarbeit auf europäischer Ebene (PESCO) bereits beobachtbar. Weitere Studien wie die von Becker oder Dinand verdeutlichen jedenfalls die enormen Möglichkeiten, Debatten um die Effektivität und Effizienz von Streitkräften auf politischer Ebene zu führen, statt in rein inputseitigen und für niemanden wirklich hilfreichen Diskussionen stecken zu bleiben.⁹

⁸ Becker 2018.

⁹ Becker 2018; Dinand 2018.

Literatur

- Bayer, Stefan (2013): Theoretische Bestimmungsgründe und praktische Ausgestaltung des Bundeshaushaltes am Beispiel des Einzelplans 14, in: Wiesner, Ina (Hrsg.): Deutsche Verteidigungspolitik, Baden-Baden: Nomos, S. 239–262.
- Bayer, Stefan (2015): Der Verteidigungshaushalt, in: Bundeszentrale für Politische Bildung. Dossier Verteidigungspolitik, <http://www.bpb.de/politik/grundfragen/deutsche-verteidigungspolitik/199282/haushalt?p=0>, unter Creative Commons Lizenz veröffentlicht. by-nc-nd/3.0/de/, zuletzt geprüft am 2. Mai 2019.
- Bayer, Stefan (2017): Der Verteidigungshaushalt – Trendwende bei den Verteidigungsausgaben?, in: Bundeszentrale für Politische Bildung. Dossier Verteidigungspolitik, www.bpb.de/249290, unter Creative Commons Lizenz veröffentlicht. by-nc-nd/3.0/de/, zuletzt geprüft am 2. Mai 2019.
- Becker, Sebastian (2018): Analyse des Verteidigungskapitals am Beispiel eines Kampftruppenverbandes. Eine Untersuchung zur Messbarkeit des ökonomischen Wertes von Streitkräften, in: Bayer, Stefan, Meißner, Burkhard und Rogg, Matthias (Hrsg.): Militär, Strategie und Forschung. Studien zu Verteidigungskapital, Economic Statecraft, Data Envelopment und Verhaltensökonomie, GIDS Analysis, Band 1, Opladen/Berlin/Toronto: Budrich University Press, S. 14–49.
- Bundesministerium der Finanzen (2019): Eckwertebeschluss der Bundesregierung zum Regierungsentwurf des Bundeshaushalts 2020 und zum Finanzplan 2019 bis 2023, https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Pressemitteilungen/Finanzpolitik/2019/03/2017-03-20-pm-eckwertebeschluss-uerbersicht.pdf?__blob=publicationFile&v=3, zuletzt geprüft am 2. Mai 2019.
- Bundesministerium für Landesverteidigung und Sport (2017): Gesellschaftlicher Nutzen des Bundesheeres. Studie zum Wert des Bundesheeres für die Österreichische Gesellschaft, http://www.bundesheer.at/download_archiv/pdfs/wertschoepfungsstudie.pdf, zuletzt geprüft am 2. Mai 2019.
- Dinand, Jan (2018): Analyse der Auswirkungen der Finanz- und Staatsschuldenkrise auf die Streitkräfte in Europa, Lehrgangsarbeit im Rahmen des LGAN 2016, derzeit im Veröffentlichungsprozess befindlich (GIDS-Analysis, Band 4).
- Milizkommission C VBS (2012): Die Bedeutung der Armee für die Schweiz. Eine ganzheitliche volkswirtschaftliche Analyse von Nutzen und Kosten, <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/27797.pdf>, zuletzt geprüft am 2. Mai 2019.
- NATO (2014): Wales Summit Declaration, https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_112964.htm, zuletzt geprüft am 2. Mai 2019.
- NATO (2019): Defence Expenditures of NATO Countries, Press Release 2019/034, https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_2019_03/190314-pr2018-34-eng.pdf, zuletzt geprüft am 2. Mai 2019.
- Stiglitz, Joseph E./Bilmes, Linda (2007): The Three Trillion Dollar War: The True Costs of the Iraq Conflict, New York/London: WW Norton.