

Prof. Dr. Jürgen Schnell, GenLt a. D.
UniBw München
Sicherheits- und Militärökonomie
Streitkräftemanagement

Bonn, 09.10.2018
0228 – 932 44 40
juergen.schnell@unibw.de

Statement

Zum Regierungsentwurf für den Verteidigungshaushalt 2019

im Rahmen der Veranstaltung des Beirates „Sicherheit und Verteidigung“ der Gesellschaft zum Studium strukturpolitischer Fragen e. V. am 09.10.2018 in Berlin

Den Regierungsentwurf für den Verteidigungshaushalt 2019 bewerte ich sowohl aus sicherheitspolitischer als auch aus militärökonomischer Sicht alles in allem positiv.

Dies gilt jedoch nur unter **zwei wesentlichen Voraussetzungen**:

1. Die erhebliche Erhöhung um etwa 4,4 Mrd – also um 11,4 % - im Vergleich mit 2018 **macht nur Sinn, wenn es nicht bei den Eckwerten des 52. Finanzplans der Bundesregierung** für die Jahre 2020 bis 2022 bleibt, **sondern in den Folgejahren** – also in den nächsten Finanzplänen- die **erforderliche weitere und erhebliche Erhöhung gewährleistet** wird.
2. Die **zweite wesentliche Voraussetzung** ist ein möglichst weitgehender **effizienter Mittelabfluss so**, wie es die geplante Steuerung der Finanzmittel im Regierungsentwurf vorsieht und dies betrifft vor allem die geplanten Ausgaben für Investitionen.

Werden beide Voraussetzungen nicht erfüllt, trifft die Aussage zu:
„Wenn Du der Bundeswehr Böses antun willst, dann überschütte sie kurzfristig – und nur kurzfristig – mit sehr viel Geld“.

Eine Bewertung des Verteidigungshaushalts 2019 muss deshalb den Finanzplan bis 2022 einbeziehen.

Ich möchte dies nun etwas näher erläutern und zwar so, dass ich zunächst zum Regierungsentwurf Stellung nehme und dann zu einer Bewertung des 52. Finanzplans der Bundesregierung für die Jahre 2019 bis 2022 komme.

Zum Regierungsentwurf für den Verteidigungshaushalt 2019

Eine Bewertung ist hier unter **zwei Aspekten** vorzunehmen.

Das ist zum einen die **Höhe des Verteidigungshaushalts** und zum anderen die Verteilung der Finanzmittel auf die verschiedenen Ausgabenbereiche, also die **Struktur des Verteidigungshaushalts**.

Diese Struktur wird durch die Ihnen bekannte Gliederung in fünf große Ausgabenbereiche mit einigen Unterpositionen abgebildet und stellt dann die sogenannte „Schichtung“ der Ausgaben dar.

Zur geplanten Höhe des Verteidigungshaushalt im Regierungsentwurf:

Wie bereits mehrfach erwähnt, ist eine **Erhöhung um 4,4 Mrd** und damit um **11,4 %** beabsichtigt.

Diese Erhöhung halte ich für angemessen und zwar aus zwei Gründen.

Der **erste Grund** besteht darin, dass **dies der sicherheitspolitischen Lage entspricht** und diese Lage wird zutreffend im Weissbuch 2016 der Bundesregierung dargestellt und bewertet.

Der damalige Außenminister und unser heutige Bundespräsident fasste dies mit seiner Feststellung zusammen, dass (Zitat)

„wir gegenwärtig mit einer Fülle von Krisen konfrontiert sind, wie wir es in dieser Vielzahl, Komplexität und Gefährlichkeit noch nicht erlebt haben“.

In der Perspektive auf die Zukunft wird sich dies absehbar nicht ändern.

Der **zweite Grund** ist die bekannte und seit längerem bestehende **Unterfinanzierung der Bundeswehr**, auf die auch der Wehrbeauftragte wiederholt hingewiesen hat.

Unter Nutzung militärökonomischer Kennzahlen beträgt **die kumulierte Unterfinanzierung in den letzten sechs Jahren etwa 7 Mrd Euro**, was dann **auch zugleich die Größenordnung des Nachholbedarfs bezeichnet**.

Die Bundesregierung hat dies erkannt und als Konsequenz 2015 / 2016 die **Trendwende „Finanzen“** eingeleitet.

Die geplante Erhöhung im Jahr 2019 entspricht dieser notwendigen Trendwende und setzt sie fort.

Der **zweite bewertende Aspekt** betrifft die für 2019 geplante Verteilung der Finanzmittel des Verteidigungshaushalts, also die Struktur der Ausgaben.

Gute Indikatoren sind hier die prozentualen Erhöhungen in den verschiedenen Ausgabenbereichen.

Mit Abstand am stärksten sollen mit **etwa 35 % die rüstungsinvestiven Ausgaben** erhöht werden, gefolgt von den **Ausgaben für Materialerhaltung - plus 19 %** - und den Ausgaben für **Betreiberverträge** mit einer Erhöhung **um 13 %**.

Ich halte diese Schwerpunktsetzung für richtig, da sich die Unterfinanzierung der Bundeswehr vor allem auf die Rüstungsinvestitionen und auf die Materialerhaltung mit dem bekannten Fehl in der Vollausrüstung und dem niedrigen Klarstand der Hauptwaffensysteme negativ auswirken.

Für **Rüstungsinvestitionen** sind **ca. 8 Mrd** geplant und damit **etwa 2 Mrd** mehr als im Jahr 2018.

Dies ist gewiss eine positiv zu bewertende Planung, allerdings gilt hier das, was ich bereits angesprochen habe und das ist der Mittelabfluss.

Aus unterschiedlichen Gründen **flossen oft die für Rüstungsinvestitionen geplanten Mittel nicht ab**, gelegentlich in einer Höhe von bis zu einer Milliarde.

Ich begrüße es deshalb, dass nun zweckgebunden Rücklagen von bis zu 500 Millionen gebildet werden können, was jedoch möglichst vermieden werden sollte.

Diese Thematik berührt nun unmittelbar das **Beschaffungswesen** der Bundeswehr und da bin ich nicht der Einzige, der diesen Bereich eher kritisch sieht.

Die Mangelwirtschaft der Bundeswehr ist nicht nur auf die Unterfinanzierung zurückzuführen, sondern auch auf ein noch nicht voll überzeugendes Management sowie auf die Rahmenbedingungen in diesem wichtigen Bereich.

Ich halte es deshalb für geboten, das Beschaffungswesen **erneut** im Lichte der **Agenda „Rüstung“ zu evaluieren**, das übergreifende Controlling zu intensivieren und **als Grundlage** dabei das kürzlich erarbeitete **Fähigkeitsprofil** der Bundeswehr zu nutzen.

Dies betrifft gleichermaßen die Amtseite und die Industrieseite einschließlich des Wettbewerbsrecht und der Bundeshaltordnung.

Leitendes Ziel muss die **Beschleunigung der Prozesse** sein.

Dabei sollte der Fokus auf die **projektbezogenen „Bremsfaktoren“** insbesondere bei den vordringlich zu beschaffenden Ausrüstungsvorhaben gerichtet werden. (Beispiel: Schützenpanzer PUMA für die der NATO zugesagte voll einsatzbereite Brigade im Jahr 2023 als Teil der NRF)

Wie hoch die Risiken beim Mittelabfluss im Haushaltsjahr 2018 sind, kann ich nicht beurteilen.

Dazu wäre es erforderlich, den Stand all der vielen Beschaffungsvorhaben einschließlich der jeweiligen Vertragslage zu kennen.

Einige Einzelbereiche im Regierungsentwurf verdienen wegen ihrer Aktualität besonderes Interesse.

Das sind

- **die persönliche Ausrüstung des Soldaten,**
- **Cyber und Digitalisierung und - wegen des beabsichtigten Personalaufwuchses -**
- **die Agenda Attraktivität.**

Nach meinem Eindruck werden diese wichtigen Bereiche im Regierungsentwurf **angemessen berücksichtigt.**

In den Ihnen bekannten Erläuterungen des BMVg zu den Erhöhungen in den verschiedenen Ausgabenbereichen finden sich die **jeweiligen Begründungen, die ich insgesamt für plausibel halte.**

Was ich etwas vermisse, das ist der in den Grundlagendokumenten zurecht hervorgehobene Aspekt der **Resilienz.**

Wenn wir die Bundeswehr noch resilienter machen wollen, dann erfordert dies sicherlich Finanzmittel und da sehe ich noch nicht, ob und in welchem Umfang diese ermittelt und berücksichtigt sind.

Dies gilt nach meinem Eindruck auch für die Resilienz-Richtlinien der NATO und unsere gesellschaftliche Resilienz als Ganzes.

Alles in allem empfehle ich, dem Regierungsentwurf grundsätzlich zuzustimmen und bei der Umsetzung einen verschärften Blick auf den Mittelabfluss sowie auf die Entwicklungen im Cyber-Raum und bei der Digitalisierung zu richten.

Ich komme nun zu den **Eckwerten des Verteidigungshaushalts im 52. Finanzplan der Bundesregierung für die gesamten vier Haushaltsjahre 2019 bis 2022.**

Diese Eckwerte sehe ich – anders als den Regierungsentwurf für den Verteidigungshaushalt 2019 – sehr kritisch.

Bleibe es bei diesen Eckwerten – ohne Erhöhungen in den nächsten Finanzplänen und ohne Seitenfinanzierung aus anderen Einzelplänen -, dann wäre das für die Bundeswehr ein ziemliches Desaster.

Sie kennen die Finanzvorgabe der NATO, nach der **20 % des Verteidigungshaushalts als erforderlich für Rüstungsinvestitionen** angesehen werden.

Aus militärökonomischer Sicht ist dies eine vernünftige und eher etwas zu niedrige Größenordnung.

Rechnet man dies bei Realisierung des 52. Finanzplans durch, so liegt der Fehlbetrag allein bei den Rüstungsinvestitionen in den Haushaltsjahren 2020 bis 2022 in der Größenordnung von insgesamt etwa 13 Milliarden und dies ohne Einrechnung des Nachholbedarfs von etwa 7 Milliarden.

Statt der „20 %“ für Rüstungsinvestitionen würde sich der Anteil in Richtung „10 %“ im Jahr 2022 bewegen. (2022 weniger als 5 Mrd, falls Erhöhungen Personalausgaben zusätzlich seitenfinanziert / Tarifrunden: 2022 ca. 6 bis ca.7 Mrd für RüInvest)

Wichtige und dringliche Beschaffungsvorhaben und Planungen wären nicht realisierbar und die Mangelwirtschaft mit einem System von Aushilfen müsste in der Bundeswehr fortgesetzt werden.

Und das würde den PUMA, MEADS, den schweren Transporthubschrauber, die Korvetten und viele andere Vorhaben betreffen.

Zu einigen Zahlen, die dies insgesamt in der Größenordnung von „Ist“ und „Soll“ beim Finanzbedarf verdeutlichen:

Die Eckwerte des 52. Finanzplans der Bundesregierung für die Jahre 2019 bis 2022 führen in der Summe zu etwa 174 Milliarden Euro.

Nach meinen Untersuchungen auf der Basis der bereits erwähnten „20 %“ liegt der Finanzbedarf der Bundeswehr im Zeitraum von 2019 bis 2022 jedoch in der Größenordnung von 190 Milliarden - es fehlen also grob 16 Milliarden (und dies ohne den vollständigen Nachholbedarf).

Im engeren Sinne ist dies im Licht der konzeptionell geplanten Weiterentwicklung der Bundeswehr zu bewerten.

Für diese Weiterentwicklung der Bundeswehr liegen die Ihnen bekannten Dokumente vor.

Dies sind

- das Weissbuch 2016 der Bundesregierung („Wohin?“) und die daraus abgeleiteten
- **Konzeption der Bundeswehr** („Wie?“) sowie
- das kürzlich erarbeitete **Fähigkeitsprofil der Bundeswehr** („Womit?“)

Alle wesentlichen Ziele dieser Dokumente lassen sich mit den Eckwerten des 52. Finanzplans nicht erreichen.

Für notwendig halte ich deshalb aus militärökonomischer Sicht eine stufenweise Erhöhung des Verteidigungshaushalts von ca. 43 Milliarden im Jahr 2019 auf etwa 53 Milliarden im Jahr 2022 und nicht wie geplant auf ca. 44 Mrd in 2022.

Das wäre eine jahresdurchschnittliche Erhöhung von etwa 7 % in den Jahren 2020 bis 2022. (2019: 11,4 %)

Die zeitliche Verteilung sollte dabei dem erarbeiteten Fähigkeitsprofil der Bundeswehr mit den bekannten zielführenden Meilensteinen für die Jahre 2023, 2027 und 2030 und danach folgen.

Entsprechend ist es zweckmäßig, die auf der Zeitachse konkretisierten Ziele des Fähigkeitsprofils mit den dazu erforderlichen Finanzlinien zu verknüpfen.

Den konkreten Vorhaben und Projekten des Fähigkeitsprofils wären so die jährlich erforderlichen Finanzmittel zuzuordnen.

Damit könnten überschaubare „Pakete“ aus den Planungskategorien „geschnürt“ werden („Vorhabenpakete mit jährlichen Preisschildern“).

Dies würde auch den Zusammenhang zwischen den notwendigen Modernisierungsvorhaben der Bundeswehr und dem Finanzbedarf noch deutlicher und transparenter ausweisen.

Die Eckwerte des 52. Finanzplans berühren auch die bekannten NATO-Ziele, nach denen Deutschland sich verpflichtet hat, eine Annäherung an die **2 % des BIP für Verteidigungsausgaben bis 2025** anzustreben.

Würde der 52. Finanzplan verwirklicht, so steigt dieser Anteil zwar im Jahr 2019 auf 1,34 %, würde dann aber wieder **bis 2022 auf etwa 1,25 % absinken**.

Dies wäre auch sicherheitspolitisch gewiss problematisch.

Bei der von mir empfohlenen Erhöhung läge der Anteil im Jahr 2022 bei etwas unter 1,5 %.

In der Perspektive bis 2025 würde sich dieser Anteil in Richtung 1,6 % bewegen.

Ich halte dies für machbar und realitätsnah. Vor allem würde dies die **Fortsetzung der sonst nicht realisierbaren Modernisierung** der Bundeswehr erlauben.

Dringend abzuraten ist von starken Veränderungen bei den jährlichen finanzpolitischen Vorgaben für die Bundeswehr „je nach Haushaltslage“.

Die Bundeswehr braucht **Planungssicherheit**, da auch nur so die notwendigen längerfristigen Verpflichtungen bei den erforderlichen Beschaffungsvorhaben möglich sind.

Meine Bewertung des 52. Finanzplans ist zusammenfassend:

Der Finanzplan der Bundesregierung für den Zeitraum von 2019 bis 2022 sieht zwar eine Erhöhung der Verteidigungsausgaben vor, bildet jedoch nicht den wesentlich höheren Finanzbedarf der Bundeswehr ab.

Der Finanzplan entspricht nicht

- den Veränderungen in der sicherheitspolitischen Umwelt und der Absicht Deutschlands, „mehr Verantwortung“ in der Sicherheitspolitik zu übernehmen und
- dem dringenden Finanzbedarf der gegenwärtig nur begrenzt einsatzfähigen Bundeswehr.

Der Finanzplan entspricht auch nicht dem Koalitionsvertrag hinsichtlich einer – wie es im Koalitionsvertrag heißt – „modernen Bundeswehr“.

Meine abschließende Empfehlung ist deshalb:

1. Grundsätzliche Zustimmung zum Regierungsentwurf für den Verteidigungshaushalt 2019
2. Jahresdurchschnittliche Erhöhung des Verteidigungshaushalts in den Jahren ab 2020 bis 2022 aus militärökonomischer Sicht um etwa 7 % und in den Folgejahren auch etwa in dieser Größenordnung
3. Nutzung des erforderlichen Fähigkeitsprofils der Bundeswehr mit seinen Schritten zur Weiterentwicklung der Bundeswehr als Grundlage für die zukünftige Höhe und Struktur des Verteidigungshaushalts.

Ich möchte hier doch noch einen ergänzenden Hinweis und eine Empfehlung hinzufügen und dies betrifft die sogenannten **Spill-over-Effekte der Verteidigungsausgaben**.

Es ist **keine neue Erkenntnis**, dass die **investiven Verteidigungsausgaben starke innovative Impulse auf die Produktion ziviler Güter** auslösen können. So wäre etwa die Erfolgsgeschichte des Airbus ohne die vorangehende Entwicklung des Tornados wohl kaum möglich gewesen. Viele Beispiele ließen sich hier hinzufügen.

Nach meinem Eindruck werden diese - oft auch volkswirtschaftlich bedeutsamen Zusammenhänge - in den Ministerien **noch nicht angemessen untersucht und berücksichtigt**.

Auch in der **deutschen Universitätslandschaft** sehe ich **keine bemerkenswerten Forschungsaktivitäten** auf diesem wichtigen Gebiet.

Meine Empfehlung ist deshalb, diesen Aspekt bei der Bewertung von Verteidigungsausgaben stärker zu untersuchen und zu berücksichtigen.

Quellen:

1. Basisquelle: BMVg – Erläuterungen und Vergleiche zum Regierungsentwurf des Verteidigungshaushalts 2019, August 2018
2. Weissbuch 2016 der Bundesregierung
3. BMVg: Konzeption der Bundeswehr, Juli 2018
4. BMVg: Fähigkeitsprofil der Bundeswehr, September 2018 (nur veröffentlichte Darstellungen)
5. BMF: Finanzbericht 2019, August 2018
6. Modellrechnungen: unibw münchen / militärökonomie, dort bei Forschung / Publikationen: „Diskussionsbeitrag: Zum Verteidigungshaushalt im Finanzplan der Bundesregierung für die Jahre 2019 bis 2022 - Vergleiche, Prognosen und Bewertung“