

5. Mai 2022

Schriftliche Stellungnahme
zur Anhörung durch den Haushaltsausschuss
des Deutschen Bundestages am 9. Mai 2022

**Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 87a),
 (BT-Drucksache 20/1410) und Entwurf eines Gesetzes zur Errichtung ei-
 nes „Sondervermögens Bundeswehr“ (BT-Drucksache 20/1409)**

**„Sicherstellung der Landes- und Bündnisverteidigung“
 – Ein Sondervermögen ist der falsche Weg –***

Inhalt

Ergebnisse für die eiligen Leser.....	2
1 Zur fiskalischen Einordnung des „Sondervermögens Bundeswehr“	3
2 These 1: Mängel der Effektivität und der Effizienz bei der Bundeswehr mindern den realen Wert des ‚Sondervermögens‘ um 50 %.....	4
3 These 2: Das Sondervermögen BW ist nicht alternativlos	6
4 These 3: Das ‚Sondervermögen BW‘ stellt eine Verfassungsdurchbrechung dar und missachtet wesentliche Haushaltsgrundsätze.....	8
5 Handlungsempfehlung	11
Literatur	11

* Gemäß Art. 87a Abs. 1a (neu) wird das Ziel mit einer „Stärkung der Bündnis- und Verteidigungsfähigkeit“ umschrieben. Daneben finden sich Formulierungen wie eine „Fokussierung auf die Landes- und Bündnisverteidigung [als] leitende Prinzipien“ sowie eine „Stärkung der Bündnis- und Verteidigungsfähigkeit“. Der Verfasser sah es nicht als seine Aufgabe an, diese Zielsetzungen kritisch zu hinterfragen oder gar zu bewerten.

Ergebnisse für die eiligen Leser

- **These 1:** Rechnet man – eher konservativ – die durchschnittlichen Effizienzverluste bei der Beschaffung von angenommen 25 % und die der mangelnden Einsatzfähigkeit im Durchschnitt von 23 % zusammen, so reduziert sich der prognostizierte reale Wert des ‚Sondervermögens BW‘ auf etwa 50 Mrd. Euro. Um nicht jeden zweiten Euro für Rüstungsausgaben versickern zu lassen, sollte vor – oder notfalls parallel – dieser Beschaffungswelle eine grundlegende Strukturreform des Beschaffungs- und Einsatzwesens nachweislich durchgeführt werden.
- **These 2:** Das Sondervermögen BW ist nicht alternativlos. Es gibt vornehmlich – in Kombination – drei realistische Alternativen der Buchung bzw. Finanzierung: (a) die Aufnahme der jährlichen Zusatzlasten in den Kernhaushalt über Verpflichtungsermächtigungen, (b) Einsparungen in anderen Einzelplänen, die jedoch die Fähigkeit zu einer politischen Schwerpunktsetzung voraussetzen und (c) ggf. einen ‚Solidaritätsbeitrag Landesverteidigung‘ als zeitlich befristete Sondersteuer.
- **These 3:** Das ‚Sondervermögen BW‘ stellte eine – bislang – präzedenzlose Durchbrechung der Verfassung hinsichtlich der Schuldenregel dar. Zudem wird gegen die Haushaltsgrundsätze der Einheitlichkeit, Klarheit und Jährlichkeit verstoßen.
- **Handlungsempfehlung:** Die bessere Ausstattung der Bundeswehr ist ein finanziell umfangreiches, wie auch langfristiges Ziel, dessen Erreichung weitere Folgekosten der Unterhaltung nach sich ziehen wird. Eine dauerhafte Aufstockung des Einzelplanes 14 ist deshalb einem einmaligen Sondervermögen vorzuziehen. Auch würde ein beispielgebender Verfassungsdurchbruch vermieden und die Haushaltsgrundsätze könnten durchgängig eingehalten werden. Zur Finanzierung könnte notfalls eine Ergänzungsabgabe ‚Landesverteidigung‘ zur Einkommen- und Körperschaftsteuer zeitlich befristet in Betracht kommen, sollten Umschichtungen im Haushalt in dieser Größenordnung und Kurzfristigkeit nicht möglich sein.

1 Zur fiskalischen Einordnung des „Sondervermögens Bundeswehr“

Auf die Bundesrepublik kommen erhebliche *Zukunftslasten* zu, deren Bewältigung gesellschaftlichen Verzicht und einen großen finanziellen Mitteleinsatz erfordern: Demographischer Wandel (Sozialhaushalte), Klimawandel (Umbau der Energieangebote, industrieller Strukturwandel), Modernisierung der Infrastruktur (Bildung, Verkehr, Digitalisierung), Integration der Migranten, EU-Finzen (gemeinsame Schulden – Quasi-Eurobonds, EU-Umverteilung).

Stabile Staatsfinanzen und *Geldwertstabilität* sind die finanziellen Fundamente dafür, diese Aufgaben anzugehen. Die nationale Schuldenregel (Art. 109 Abs. 3 Grundgesetz, GG), die europäischen Defizitregeln (Art. 126 Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, AEUV; Fiskalpakt), das Gebot der Stabilität des Geldwertes des Euro (Art. 127 Abs. 1 AEUV) und das Verbot der monetären Staatsfinanzierung (Art. 123 AEUV) gründen diese Fundamente. Nicht nur die nationale und europäische Diskussion um eine Lockerung der Defizitregeln, sondern auch die rechtlich grenzwertige und an ihre Handlungsgrenzen stoßende Geldpolitik der Europäischen Zentralbank (EZB) sind ein Zeichen für die akute Gefährdung dieser Fundamente.

Die Politik reagiert in finanzieller Hinsicht weniger langfristig-strategisch, denn *kurzfristig-taktisch*:

- auf EU-Ebene steht die Rückkehr zur Defizitregel 2023 infrage;
- national wurde die Ausnahmeregelung zur Suspendierung der Schuldenbremse auch für den Haushalt 2022 gezogen;
- im Zusammenhang mit dem zweiten Nachtrag zum Bundeshaushaltsplan für das Haushaltsjahr 2021 (BT-Drs. 20/300) wird – unter einer neuen Buchungssystematik der Kreditaufnahme¹ – eine Zuweisung von 60,0 Mrd. Euro aus ungenutzten Kreditermächtigungen des Haushaltes 2020 in den Klima- und Transformationsfonds (KTF/vormals EKF) vorgenommen;
- mit der geplanten Grundgesetz-Änderung Art. 87a GG (BT-Drs. 20/1410) soll ein ‚Sondervermögen Bundeswehr‘ mit eigener Kreditermächtigung in Höhe von einmalig bis zu 100 Mrd. Euro abseits der Schuldenbremse errichtet werden.

¹ Bei Übertragungen aus dem Kernhaushalt an einen Sonderfonds wird zukünftig eine zeitliche Vorverlagerung des Buchungsansatzes für aufgenommene Kredite auf den Tag der Zuweisung vorgenommen und die Schuldenregel damit flexibilisiert. Im betreffenden Fall werden als ‚unechte‘ Rücklagen des Kernhaushaltes getarnte Kreditermächtigungen für kommende Haushalte im Sonderfonds ausgelagert. Notlagenkreditermächtigungen des Haushaltsplanes 2021, die erheblich über dem Bedarf veranschlagt wurden, können so für klimarelevante Ausgaben in kommenden Haushaltsjahren verwendet werden. Die CDU/CSU-Fraktion hat gegen den zweiten Nachtragshaushalt 2021 eine Normenkontrollklage erhoben.

Diese vier Maßnahmen haben ein *gemeinsames Ziel*: Wie kann der Kreditspielraum für die seit Langem bekannten, aber bislang von der Politik stark vernachlässigte Zukunftsprobleme abseits der normativ gültigen Regeln zur Schuldenbegrenzung erweitert werden?

2 These 1: Mängel der Effektivität und der Effizienz bei der Bundeswehr mindern den realen Wert des ‚Sondervermögens‘ um 50 %

Effektivität (Wirksamkeit/Zielerreichungsgrad) und *Effizienz* (Kostengünstigkeit) sind die Voraussetzungen einer rationalen Mittelverwendung. Diese Bedingungen sind nach derzeitigem Stand für die Bundeswehr nicht erfüllt. Erhebliche Mängel sind offensichtlich. So wird eine *politisch-militärische Erfolgskontrolle und Fehleranalyse* der Auslandseinsätze der Bundeswehr – zumindest offiziell – nicht durchgeführt. Bekannt sind allenfalls die Lasten bzw. Kosten. Beispiel *Afghanistan*:² 59 gefallene Soldaten, 17,3 Mrd. Euro direkte Kosten, ??? verletzte/traumatisierte Personen.

Die *Beschaffungsprozesse* insbesondere für Großgeräte ließen in der Vergangenheit erhebliche Ineffizienzen erkennen, die im Ergebnis nicht nur zu sehr komplexen und teuren Systemen, sondern auch zu teils erheblichen Kosten- und Zeitüberschreitungen auf Basis der Planvorgaben führten (siehe Tab. 1). Langwierige Ausschreibungsverfahren bei mangelndem Wettbewerb, ein technologischer Imperativ bei zunehmender technischer Komplexität, nachträgliche Auftrags-Modifikationen, unzureichende Rüstungskoooperation mit internationalen Partnern und Neuentwicklungen statt IKEA-Prinzip: aussuchen, bezahlen, mitnehmen (Hans-Peter Bartels) sind nur einige Stichworte.³ Beispielhaft sei auf die besonders problematischen Großgeräte ‚Korvette K130‘ und den ‚Militärtransporter A400M‘ verwiesen.

² Angaben Bundeswehr; Bundesregierung; Bundesamt für Migration und Flüchtlinge. Siehe hierzu Statista <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/193958/umfrage/todesfaelle-bei-bundeswehrangehoerigen-im-einsatz-nach-einsatzgebiet/> (Abrufdatum 26.04.2021); ZDF (2021).

³ Siehe hierzu ausführlich Wörner (2013).

Rüstungsprojekt	Kostensteigerung (in %)	verzögerte Auslieferung* (in %)
Transportflugzeug A400M	+18%	+195%
Transporthubschrauber NH90 TTH	+32%	+106%
Fregatte F125	+51%	+67%
Schützenpanzer Puma	+28%	+43%
Eurofighter	+29%	+14%
Korvette K130	+13%	+15%

* Zeitabweichung gemessen an der ersten parlamentarischen Befassung.

Quelle: Angaben gemäß Friese u. Zábóji (2022); eigene Darstellung.

Tab. 1: Planabweichungen bei Rüstungsprojekten der Bundeswehr.

Schließlich mangelt es an der *Einsatzfähigkeit* der Ausrüstung. Sie liegt – nach Angaben der Bundeswehr (2021) – im Durchschnitt aller 71 Hauptwaffensysteme bei 77 %, wobei als Zielgröße 70 % angestrebt wird.⁴ Diesen Normwert übertrafen jedoch nur 38 Hauptwaffensysteme, 11 lagen unter 50 % (davon 6 Altsysteme). Bezogen auf die einzelnen Bereiche betrug die Einsatzbereitschaft bei Kampffahrzeugen 71 %, bei Kampfeinheiten der Marine 72 %, bei Kampf- und Transportflugzeugen 65 %, bei Unterstützungsfahrzeugen (Logistik, Sanitätsdienst, Cyber- und Informationsraum) 82 % und bei den Hubschraubern lediglich 40 %.

Fazit: Rechnet man – eher konservativ – die durchschnittlichen Effizienzverluste bei der Beschaffung von 25 % und die der Einsatzdefizite von 23 % zusammen, so reduziert sich der prognostizierte reale Wert des ‚Sondervermögens BW‘ auf etwa 50 Mrd. Euro. Dabei sind noch nicht die durch den Ukraine-Krieg entstandenen Knappheiten bei den Rüstungsherstellern berücksichtigt, die entsprechende Preissteigerungen kalkulieren dürften. Um nicht jeden zweiten Euro für Rüstungsausgaben versickern zu lassen, sollte vor – notfalls parallel – dieser Beschaffungswelle eine grundlegende *Strukturreform des Beschaffungs- und Einsatzwesens* nachweislich durchgeführt werden.

⁴ Vgl. Angaben des BM Verteidigung (2021a). Ganz wesentlich bei der Interpretation der Daten sind die Begrifflichkeiten. „Der *Gesamtbestand* umfasst sämtliche Systeme, die im Bestandsnachweis der Bundeswehr erfasst sind. Zum *verfügbaren Bestand* gehören die Systeme, die für Einsatz, einsatzgleiche Verpflichtungen, Übung und Ausbildung in der Truppe tatsächlich nutzbar sind. ... Der Grad der materiellen Einsatzbereitschaft der Hauptwaffensysteme ergibt sich aus dem *Verhältnis des einsatzbereiten Bestands zum verfügbaren Bestand*. Die im Bezug zum Gesamtbestand verbleibenden Systeme befinden sich vor allem in langfristigen Instandsetzungen, Umrüstungsmaßnahmen ...“. Siehe ebenda, S. 6 f. (Hervorhebung durch d. Verf.). Zudem trägt der quantitativ hohe Anteil von LKW zu einer gewissen Verzerrung bei. Erfasst wurde der Berichtszeitraum Mai bis Oktober 2021.

3 These 2: Das Sondervermögen BW ist nicht alternativlos

In dem Gesetzentwurf zur Änderung des Grundgesetzes Art. 87 Abs. 1a GG heißt es: „Alternativen – Keine. Der Finanzierungsbedarf für die Ertüchtigung der Bundeswehr kann ohne die ausnahmsweise Kreditermächtigung nicht rechtzeitig gedeckt werden.“ Demgegenüber hat die Bundesregierung im Koalitionsvertrag mehrfach bekräftigt, die *Schuldenregel* einhalten zu wollen.⁵ Dieses Bekenntnis steht in offensichtlichem Widerspruch zur geplanten Änderung des Grundgesetzes. Was wären mögliche *Alternativen*?

- *Verpflichtungsermächtigungen (als Buchungsinstrument)*: Üblicherweise werden Investitionsausgaben für Projekte, die auch in folgenden Haushaltsjahren zu Abflüssen führen, im *Kernhaushalt* über Verpflichtungsermächtigungen abgebildet. Dies betrifft gerade auch Rüstungsvorhaben, die auf mehrere Jahre angelegt sind, und es dem BMVg gestatten, Zahlungsverpflichtungen einzugehen, die erst in zukünftigen Haushaltsjahren zu Ausgaben führen werden – ein bislang wohl erprobtes Instrument.
- *Haushaltsumschichtungen*: Die Möglichkeiten, Haushaltstitel zu kürzen und umzuschichten, dürften ohne eine Veränderung der politischen Prioritäten eher begrenzt sein – zumindest kurzfristig und in der angestrebten Größenordnung. Mittelfristig und bei entsprechendem politischen Durchsetzungswillen bieten allerdings allein die Subventionen in Höhe von insgesamt 206 Mrd. Euro (2020) bei einer 10 %igen Reduktion einen finanziellen Spielraum von ca. 20 Mrd. Euro jährlich.⁶
- *Aussetzung der Schuldenbremse*: Gemäß Art. 115 Abs. 3 GG kann im „Falle von ... außergewöhnlichen Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die [die] staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen“, die Kreditobergrenze überschritten werden. Ob diese drei Voraussetzungen für eine langjährige und willentlich eingegangene bzw. in Kauf genommene Unterinvestition in die Verteidigung erfüllt sind, darf als eher ausgeschlossen betrachtet werden.

⁵ Siehe Koalitionsvertrag zwischen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN UND FDP, Zeile 66-70; 5368-5373; 5387-5390; 5396-5399; 5426-5427; 5450-5454.

⁶ Die Steuervergünstigungen (2020) der Gebietskörperschaften ohne die Corona-Hilfen betragen 67,5 Mrd. Euro; die Finanzhilfen des Bundes 63,8 Mrd. Euro. Vgl. Laaser u. Rosenschon (2020), S. 3 u. S. 28 ff. Davon klassifizieren die Autoren des Kieler Subventionsberichtes 14,6 Mrd. Euro (22,3 %) der Steuervergünstigungen und 7.1 Mrd. Euro (11,9 %) der Finanzhilfen des Bundes als allokativ hochgradig problematisch und als deshalb verzichtbar, da sie die Informations-, Lenkungs- und Anreizfunktion der relativen Preise stark beeinträchtigen. Jedoch sind diese Subventionen sektoral stark konzentriert (bspw. Landwirtschaft), so dass eine sofortige ersatzlose Streichung als wenig realistisch erscheint. Alternativ schlagen die Autoren die ‚Rasenmähermethode‘ vor, nach der die ‚Schnitthöhe‘ an die allokativ Schädlichkeit der Begünstigung zu koppeln wäre. In einer kritischen Analyse der Corona-Hilfen 2021 ermitteln Laaser, Rosenschon u. Schrader (2021), S. 38 ca. 19 Mrd. Euro an zusätzlichen, selektiv-industriepolitischen Förderungen, die keine gesundheitspolitischen Ausgaben oder sachnotwendige Entschädigungen infolge des Lockdowns darstellen.

- *Steuererhöhungen*: Der Finanzbedarf für die Auf- bzw. Nachrüstung der Bundeswehr ist *mittelfristig* und *erheblich*. Deshalb bietet es sich an – ähnlich dem Solidaritätszuschlag für die ‚Kosten der deutschen Einheit‘, eine Ergänzungsabgabe ‚Landesverteidigung‘ zur Einkommen- und Körperschaftsteuer befristet einzuführen. Die Akzeptanz dürfte, da es eine Quasi-Zweckbindung für einen überwiegend akzeptierten Mitteleinsatz gibt, relativ hoch ausfallen.
- *Verwendung der Mittel aus der EU-Aufbau- und Resilienzfazilität (ARF)*: Deutschland erhält 25,6 Mrd. Euro an sog. ‚verlorenen Zuschüssen‘ aus der EU-Aufbau- und Resilienzfazilität des befristetes Aufbauinstrument NextGenerationEU (NGEU). Kredite bislang keine. Denkbar wäre eine Programmänderung, um entsprechende Mittel in die Verteidigung zu lenken. Allerdings besteht die Gefahr, dass – insbesondere bei einer Ausweitung/Nachfolge dieses Instruments – aus der Einmaligkeit eine Dauerfinanzierung über Quasi-Eurobonds stattfinden könnte.

Ein grundsätzliches Problem des ‚Sondervermögens BW‘ besteht in der mangelnden Vorsorge für Instandhaltung, Modernisierung und ‚Betriebsmittel‘ (bspw. Munition). Zum einen kennt die Kameralistik keine Instandhaltungsrücklagen, die in einer Bilanz (Doppik) einen Korrekturposten darstellen und dem Fremdkapital gleichkommen. Zum anderen dürfte der Sonderhaushalt nach ca. vier bis sechs Jahren aufgelöst sein. Dann sind die Beschaffungen getätigt, aber die Finanzierung der *Folgekosten* wäre ungelöst bzw. offen.⁷ Deshalb wäre stattdessen eine *dauerhafte Aufstockung des Verteidigungsetats* angezeigt, um das angestrebte Ziel einer ‚Ertüchtigung‘ strukturell und dauerhaft anzugehen. Es besteht die große Gefahr, dass die Bundeswehr mit dem geplanten Sondervermögen mittelfristig vor den gleichen Problemen stehen wird, wie derzeit.

Fazit: Eine dauerhafte Aufstockung des Einzelplanes 14 ist einem einmaligen Sondervermögen vorzuziehen. Hierbei gibt es – in Kombination – vornehmlich *drei realistische Alternativen* der Buchung bzw. Finanzierung: (a) die Aufnahme der jährlichen Zusatzlasten in den Kernhaushalt über Verpflichtungsermächtigungen, (b) Einsparungen in anderen Einzelplänen, die jedoch die Fähigkeit zu einer politischen Schwerpunktsetzung voraussetzen und (c) ggf. einen ‚Solidaritätsbeitrag Landesverteidigung‘ als zeitlich befristete Sondersteuer.

⁷ Vgl. hierzu auch Jansen (2022), S. 11 ff.

4 These 3: Das ‚Sondervermögen BW‘ stellt eine Verfassungsdurchbrechung dar und missachtet wesentliche Haushaltsgrundsätze

Das ‚Sondervermögen BW‘ stellt eine bisher präzedenzlose Ausnahme innerhalb des Grundgesetzes dar, die einer *Verfassungsdurchbrechung* gleichkommt.⁸ Mit der Einfügung dieses Gesetzes in das Grundgesetz wird seine verfassungsgerichtliche Kontrolle verhindert – obgleich der Zusatz die Schuldenbremse für diesen Ausnahmefall außer Kraft setzt und einer verfassungsgerichtlichen Überprüfung als einfaches Gesetz kaum standhalten würde. Politökonomisch setzt dieser – zunächst einmalige – Bruch der Regel *falsche Anreize*.⁹ Zukünftig könnten ‚Sonderbedarfe‘ neue Sondervermögen in Anlehnung an diese Ausnahme rechtfertigen.¹⁰ Mit dem Bruch der Schuldenbremse wird dem Haushaltgeber weiterhin die Verschiebung von notwendigen Investitionen zum Aufrechterhalt des Produktions- und Lebenspotenzials über – scheinbar belastungsfreie – Kredite ermöglicht. Das Prinzip ‚Vorsorge‘ und ‚Nachhaltigkeit‘ stände damit zulasten zukünftiger Haushalte und Generationen infrage.

Die (historische) Intention des Verfassungsgebers zur Schuldenregel wird durch die Grundgesetzänderung 2009 unterstrichen. Noch in der vor dem 01.08.2009 geltenden Fassung (a.F.) des Art. 115 Abs. 1 GG hieß es, die „Einnahmen aus Krediten dürfen die Summe der im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben für Investitionen nicht überschreiten; Ausnahmen sind nur zulässig zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts“, sodann in Abs. 2 für „Sondervermögen des Bundes können durch Bundesgesetz Ausnahmen von Absatz 1 zugelassen werden.“¹¹ Diese Ausnahme für Sondervermögen ist seit 2011 entfallen. Zwar dürfen nach herrschender Meinung Sondervermögen mit eigener Kreditermächtigung weiterhin bestehen.¹² Allerdings unterliegen sie uneingeschränkt der Kreditaufnahmegrenzen nach Art. 109 u. 115 GG.

⁸ Zur Verfassungsdurchbrechung vgl. ausführlich die Dissertation von Hufeld (1996). Historisch kennzeichnet die Verfassungsdurchbrechung ein (Ausnahme-)Gesetz außerhalb der Verfassung, welches mit einer qualifizierten Mehrheit beschlossen wurde. Als Bezugsnorm wird häufig die Weimarer Reichsverfassung angeführt. Gemäß Art. 79 Abs. 1 Satz 1 GG ist dieser Weg in Deutschland nicht mehr möglich. Deshalb ist die Verwendung dieses Begriffes hier nicht ganz stimmig. Ähnlich argumentiert Hugo (2022), S. 62.

⁹ Allerdings dürften diese Kredite weiterhin unter die europäische Defizitobergrenze fallen, da die europäischen Haushaltsregeln die Sondervermögen mit einbeziehen. Siehe Deutsche Bundesbank (2022), S. 73; auch Schäfers (2022d).

¹⁰ Als Blaupause für zukünftige Ausnahmen böte sich ein ‚Sondervermögen Infrastruktur‘ angesichts des erheblichen Investitionsstaus von – verschiedentlich genannt – 450 Mrd. Euro an, der indirekt bereits in der Anhörung des Haushaltsausschusses v. 2. März 2020 zur ‚Thematik Schuldenbremse/Investitionen‘ gefordert wurde. Ein weiterer ‚Sonderfonds Bildung‘ könnte folgen. Von daher bietet sich die Bezeichnung ‚normatives Versuchsgelände‘ durchaus an. Siehe Hugo (2022), S. 62 im Zusammenhang mit dem zweiten Nachtragshaushalt und der geänderten Buchungsregel für Kredite.

¹¹ Vgl. hierzu ausführlich Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages (2022a), S. 5-7.

¹² Vgl. ebenda, S. 5. Sondervermögen mit eigener Kreditermächtigung sind derzeit der Finanzmarktstabilisierungsfonds (FMS), der Wirtschaftsstabilisierungsfonds (WSF), der Investitions- und Tilgungsfonds (ITF) sowie der Restrukturierungsfonds (RSF). Abweichend hierzu Bundesrechnungshof (2021a), S. 5 f.

Der ‚Sonderhaushalt BW‘ ist auch insofern ein Fremdkörper im System der Haushaltsordnung, als dass gegen grundlegende *Haushaltsgrundsätze* verstoßen wird. Gemäß Art. 110 Abs. 1 u. 4 GG wird die *Einheit des Haushaltes* gefordert, um eine klare und einfache Gesamtschau zu ermöglichen. Maßgebend sollte deshalb die Aufnahme in den Kernhaushalt sein, insbesondere wenn die „Gewährleistung der äußeren Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland ... eine staatliche Kernaufgabe“ darstellt.¹³ Während ein ‚unechtes‘ Sondervermögen ohne eigene Kreditermächtigung ebenso wie ein ‚echtes Sondervermögen‘ mit eigenständiger Kreditermächtigung nach bisheriger Praxis zumindest im Saldo der Einnahmen und Ausgaben (Finanzierungssaldo) im Kernhaushalt erscheint, ist das ‚Sondervermögen BW‘ bei eigenständiger Kreditermächtigung (Art. 87a Abs. 1a neu) bis zu seiner Auflösung ein ‚echter‘ Nebenhaushalt, der lediglich dem Haushaltsplan als Anhang beigefügt ist. Dies verstößt im gleichen Zuge gegen den *Grundsatz der Klarheit*. Erst bei Auflösung fällt „verbleibendes Vermögen ... dem Bund zu. Verbleibende Schulden des Sondervermögens werden in die allgemeine Bundesschuld integriert“ (§ 8 Abs. 1 Bundeswehrsondervermögensgesetz, BwSVermG). Über Jahre werden demnach erhebliche haushaltliche Aktivitäten im Appendix eines Wirtschaftsplanes geführt (§ 5 Abs. 1 BwSVermG sowie Anlage 1).

Dem *Grundsatz der Jährlichkeit* – besser: Grundsatz der Periodizität¹⁴ – folgend, gelten Einnahmen- und Ausgabenermächtigungen nur für das Haushaltsjahr. Kreditermächtigungen für weitere Jahre, gar wie hier über einen zeitlich nicht definierten Zeitraum (§ 4 Abs. 1 i.V.m. § 8 Abs. 1 BwSVermG), die in späteren Haushaltsperioden zur Deckung von Ausgaben gezogen werden können, brechen mit diesem Grundsatz.¹⁵ Fraglich ist, ob eine Kreditermächtigung auf unbestimmte Zeit – obgleich vom Umfang gedeckelt – durch § 18 Abs. 2 Bundeshaushaltsordnung (BHO), § 13 Abs. 1 Haushaltsgrundsätzegesetz (HGrG) und § 1 des Gesetzes zur Ausführung von Artikel 115 des Grundgesetzes (Artikel 115-Gesetz - G 115) noch gedeckt wäre, da hiernach die gesetzliche Ermächtigung zwingend im *jeweiligen* Haushaltsgesetz, zumindest aber per Bundesgesetz, zu erteilen ist.¹⁶

¹³ Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 87a), Begründung, A I Zielsetzung und Notwendigkeit der Regelungen. Zur Vorrangstellung des Kernhaushaltes vgl. auch die ‚Hildesheimer Erklärung‘ in Bundesrechnungshof (2020). So sei zudem an „die Einrichtung und Aufrechterhaltung von Sondervermögen ... ein strenger Maßstab anzulegen“, Bundesrechnungshof (2021b), S. 4; ähnlich S. 44.

¹⁴ Vgl. Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages (2022b), S. 9.

¹⁵ „Kreditermächtigungen, die explizit zur Deckung von Ausgaben in kommenden Haushalten eingesetzt werden sollen, stehen diesem Grundsatz diametral entgegen“ (Bundesrechnungshof 2021a, S. 4). Siehe auch die Regelung nach § 24 Abs. 3 Stabilisierungsfondsgesetz (StFG); dazu Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages (2022a), S. 14.

¹⁶ Vgl. auch Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages (2022a), S. 8 f. Damit dürfte eindeutig auf die jeweilige Haushaltsperiode abgestellt sein.

Hinzu kommt eine prinzipienfremde *Übertragbarkeit von Ausgaben* (§ 5 Abs. 2 BwS-VermG), die sonst nur als streng limitierte Ausnahme (§ 45 Abs. 3 BHO) gestattet ist. Im Übrigen hat das Institut einer Verpflichtungsermächtigung in diesem Konstrukt keinen Platz mehr; es geht in der periodenoffenen Ausgabenermächtigung auf.¹⁷ Bemerkenswert ist allerdings, dass die im Einzelplan 14 übliche strenge *Einbindung des Haushaltsausschusses* bei Verträgen über 25 Mio. Euro beibehalten wird (§ 5 Abs. 3 BwSVermG).

Sehr freizügig-unverbindlich sind die Vorgaben zur *Tilgung der Kredite*. Heißt es noch in der Ausnahmeregelung zur Schuldenbremse in Art. 115 Abs. 2 GG: „Der Beschluss ist mit einem Tilgungsplan zu verbinden. Die Rückführung der ... Kredite hat binnen eines angemessenen Zeitraumes zu erfolgen“, so wird in § 8 Abs. 2 BwSVermG lediglich von einer Tilgung „innerhalb eines angemessenen Zeitraums“ gesprochen. Zudem sind die „Modalitäten der Rückführung ... spätestens im Jahr nach der vollständigen Inanspruchnahme der Kreditermächtigung gesetzlich“ zu regeln – also ggf. lange nach dem Mittelabfluss für die zugrunde liegenden Beschaffungsprojekte. Nicht ganz klar scheint die Behandlung der *Kreditzinsen* geregelt zu sein. Zwar sind die „Kosten der Kreditaufnahme ... vom Sondervermögen zu tragen“ (§ 4 Abs. 1 BwSVermG). Allerdings gilt das „Sondervermögen ... am 31. Dezember des Jahres als aufgelöst, in dem der Kreditrahmen nach § 4 vollständig ausgeschöpft wurde“ (§ 8 Abs. 1 BwSVermG). Demnach kommen die Kreditzinsen, die nach Auflösung des Sondervermögens anfallen, ‚on top‘ hinzu (?).

Schließlich ist die Signalwirkung eines kreditfinanzierten ‚Sondervermögen BW‘ abseits der nationalen *Schuldenregel auf europäischer Ebene* nicht hoch genug einzuschätzen. Die Bestrebungen zur ‚Flexibilisierung‘ oder gar vollständigen Suspendierung der EU-Schuldenregeln sind vielfältig und deren Durchsetzung im Zeichen der laufenden Aussetzung der Defizit-Regel eher gestiegen. So lautete der Vorschlag des Exekutivausschusses der *Konferenz zur Zukunft Europas* Ende April 2022, dass europäische Investitionen nicht lediglich im Ausnahmefall, wie bspw. bei den Corona-Hilfen, durch europäische Schulden (Quasi-Eurobonds) finanziert werden sollten.¹⁸ Darüber hinaus gibt es seitens einiger Mitgliedstaaten die Forderung, sog. ‚Sonderausgaben‘ – bspw. Rüstungsbeschaffungen – aus der Schuldenbegrenzung zu nehmen.¹⁹

Fazit: Das ‚Sondervermögen BW‘ stellte eine Durchbrechung der Verfassung hinsichtlich der Schuldenregel dar. Zudem wird gegen die Haushaltsgrundsätze der Einheitlichkeit, Klarheit und Jährlichkeit verstoßen.

¹⁷ Siehe hierzu auch Bundesrechnungshof (2021a), S. 4 f.

¹⁸ Vgl. Gutschker (2022).

¹⁹ Vgl. Kaiser (2021).

5 Handlungsempfehlung

Die bessere Ausstattung der Bundeswehr, „um die von ihr zu gewährleistende Aufgabe der Landesverteidigung und die Bündnisverpflichtungen Deutschlands uneingeschränkt und zu jeder Zeit wahrnehmen zu können“,²⁰ ist ein finanziell umfängliches, wie auch langfristiges Ziel, dessen Erreichung weitere Folgekosten der Unterhaltung nach sich ziehen wird. Eine dauerhafte Aufstockung des Einzelplanes 14 ist deshalb der Errichtung eines Sondervermögens vorzuziehen. Dies hätte zudem den Vorteil, dass kein beispielgebender Verfassungsdurchbruch eingegangen wird und die Haushaltsgrundsätze durchgängig eingehalten würden. Sollte die Finanzierung in der gegebenen Einnahmen- und Ausgabenstruktur auf politisch nicht lösbare Schwierigkeiten stoßen, so könnte eine Ergänzungsabgabe ‚Landesverteidigung‘ zur Einkommen- und Körperschaftsteuer zeitlich befristet in Betracht kommen. Ohne eine sofort in Gang zu setzende, grundlegende Strukturreform des Beschaffungs- und Einsatzwesens dürften die verfügbar gemachten Haushaltsmittel allerdings nur eine reale Wirksamkeit von ca. 50 % besitzen.

Literatur

Artikel und Monographien

- AfD-Bundestagsfraktion/AK Haushalt (2022), Eckpunktepapier: Zukunft der Finanzierung der Bundeswehr, 6. März 2022.
- Budras, Corinna u. ols (Kürzel n.a.) (2022), Streit um Sturmgewehre für die Bundeswehr zieht sich weiter, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Frankfurt, 06.04.2022, S. 19.
- BM Verteidigung (2021a), Bericht zur materiellen Einsatzbereitschaft der Hauptwaffensysteme der Bundeswehr II/2021, Berlin 2021.
- BM Verteidigung (2021b), 14. Bericht des BMVg zu Rüstungsangelegenheiten, Stand 31.10.2021, Berlin 2021.
- Bundesrechnungshof (2021a), Schriftliche Stellungnahme des Bundesrechnungshofes zur Öffentlichen Anhörung zum Gesetzentwurf der Bundesregierung über die Feststellung eines Zweiten Nachtrags zum Bundeshaushaltsplan für das Haushaltsjahr 2021 (BT-Drs. 20/300), Öffentliche Anhörung des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages am 10. Januar 2022.
- Bundesrechnungshof (2021b), Feststellungen zur Haushaltsrechnung und zur Vermögensrechnung des Bundes für das Haushaltsjahr 2020, Stand: 30.11.2021, <https://www.bundesrechnungshof.de/de/veroeffentlichungen/produkte/bemerkungen-jahresberichte/jahresberichte/2021-hauptband/allgemeiner-teil/2021-01> (Abrufdatum 21.04.2022).
- Bundesrechnungshof (2020), Präsidentenkonferenz der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder, Hildesheimer Erklärung zur Neuverschuldung des Bundes und der Länder im Zusammenhang mit der Covid-19-Pandemie, 21. September 2020.
- Carstens, Peter (2022), Korruptionsgefahr beim Rüstungsamt, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Frankfurt, 06.04.2022, S. 4.
- Deutsche Bundesbank (2022), Deutscher Staatshaushalt auch 2021 maßgeblich von Corona- Pandemie geprägt/Sondervermögen des Bundes nunmehr außerhalb der Schuldenbremse/Vorläufiges Abrechnungsergebnis der Schuldenbremse des Bundes für das Jahr 2021, in: Monatsberichte, 74. Jg. (2022), H. 2, S. 65-76.
- Friese, Ulrich u. Záboji, Niklas (2022), Warum Generäle zu Managern werden müssen, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Frankfurt, 19.04.2022, S. 26.

²⁰ Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 87a), Begründung, A I Zielsetzung und Notwendigkeit der Regelungen.

- Friese, Ulrich u. Jansen, Jonas (2022a), Großer Panzer-Räumungsverkauf, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Frankfurt, 13.04.2022, S. 21.
- Friese, Ulrich u. Jansen, Jonas (2022b), Wohin mit den Rüstungsmilliarden? in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Frankfurt, 25.03.2022, S. 26.
- Gutschker, Thomas (2022), Auf dem Weg zum Verfassungskonvent?, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Frankfurt, 29.04.2022, S. 8.
- Hufeld, Ulrich (1996), Die Verfassungsdurchbrechung – Rechtsproblem der Deutschen Einheit und der europäischen Einigung. Ein Beitrag zur Dogmatik der Verfassungsänderung, in: Schriften zum Öffentlichen Recht, Bd. 725, Dissertation, Berlin 1996.
- Hugo, Dieter (2022), Nachhaltige Schwächung der Schuldenbremse im Zweiten Nachtragshaushalt 2021, in: Verwaltung & Management, 28. Jg. (2022), H. 2, S. 60-63.
- Jansen, Paul (2022), Zeitenwende für die Bundeswehr?, Ludwig-Erhard-Stiftung v. 2. Mai 2022, <https://www.ludwig-erhard.de/erhard-aktuell/standpunkt/zeitenwende-fuer-die-bundeswehr/> (Abrufdatum 05.05.2022).
- Kaiser, Tobias (2021), EU-Haushaltskommissar Hahn schlägt Stresstest für Staaten vor, in: Handelsblatt-online, Düsseldorf, 08.10.2021, <https://www.welt.de/wirtschaft/article234180682/Maastricht-Regeln-EU-Haushaltskommissar-Hahn-schlaegt-Stresstest-fuer-Staaten-vor.html> (Abrufdatum 04.05.2022).
- Kerber, Markus C. (o.J.), Das Prinzip ökonomischer Äquivalenz und der Primat der Politik – Zur Reform der Rüstungsbeschaffung aus finanzwissenschaftlich-staatsrechtlicher Sicht, o.O.
- Laaser, Claus-Friedrich u. Rosenschon, Astrid (2020), Kieler Subventionsbericht 2020: Subventionen auf dem Vormarsch, Kieler Beiträge zur Wirtschaftspolitik des Instituts für Weltwirtschaft (IfW), Nr. 29, Sept. 2020, Kiel.
- Laaser, Claus-Friedrich, Rosenschon, Astrid u. Schrader, Klaus (2021), Kieler Subventionsbericht: Die Finanzhilfen des Bundes in Zeiten der Coronakrise, Kieler Beiträge zur Wirtschaftspolitik des Instituts für Weltwirtschaft (IfW), Nr. 37, Dez. 2021, Kiel.
- Preuß, Susanne (2022), Eine neue Korvette als Symbol, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Frankfurt, 22.04.2022, S. 21.
- Schäfers, Manfred (2022a), 60 Milliarden im Feuer, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Frankfurt, 09.04.2022, S. 17.
- Schäfers, Manfred (2022b), Rechnungshof kritisiert das Sondervermögen Bundeswehr, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Frankfurt, 06.04.2022, S. 17.
- Schäfers, Manfred (2022c), Die große Unbekannte namens Ergänzungshaushalt, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Frankfurt, 17.03.2022, S. 17.
- Schäfers, Manfred (2022d), Sondervermögen Bundeswehr läuft jenseits der Schuldenregel, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Frankfurt, 16.03.2022, S. 17.
- Steinmann, Thomas (2022), Waffen von der Stange, in: Capital, Berlin, Nr. 04/2022.
- Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages (2022a), Fragen zum Wirtschaftsstabilisierungsfonds, WD 4 - 3000 - 007/22, 23. Februar 2022.
- Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages (2022b), Änderung der Buchungssystematik für Sondervermögen durch das Zweite Nachtragshaushaltsgesetz 2021: Bisherige Buchungssystematik und ein-fachgesetzlicher Anpassungsbedarf im Änderungsfalle. Weiterhin zum Jährlichkeitsprinzip, Sachstand, WD 4 - 3000 - 011/22, 09. Februar 2022.
- Wörner, Jürgen (2013), Ökonomische Aspekte der Rüstungspolitik in Europa, Dissertation an der Universität der Bundeswehr Hamburg, Hamburg.
- ZDF (o.V.) (2021), 20 Jahre in Afghanistan - Einsatz kostete mehr als 17,3 Milliarden Euro, ZDF v. 05.10.2021, <https://www.zdf.de/nachrichten/politik/afghanistan-einsatz-kosten-milliarden-100.html> (Abrufdatum 21.04.2022).

Rechtsquellen

- Bundshaushaltsordnung (BHO) vom 19. August 1969 (BGBl. I S. 1284), die zuletzt durch Artikel 21 des Gesetzes vom 20. August 2021 (BGBl. I S. 3932) geändert worden ist.
- Entwurf eines Gesetzes über die Feststellung eines Zweiten Nachtrags zum Bundshaushaltsplan für das Haushaltsjahr 2021 (Zweites Nachtragshaushaltsgesetz 2021), Bundestags-Drucksache 20/300 v. 13. Dezember 2021.
- Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 87a), Gesetzentwurf der Bundesregierung, Bundestags-Drucksache 20/1410 v. 13.04.2022.
- Entwurf eines Gesetzes zur Errichtung eines "Sondervermögens Bundeswehr" (Bundeswehrondervermögensgesetz – BwSVermG), Gesetzentwurf der Bundesregierung, Bundestags-Drucksache 20/1409 v. 13.04.2022.
- Gesetz über die Grundsätze des Haushaltsrechts des Bundes und der Länder (Haushaltsgrundsätzegesetz - HGrG) vom 19. August 1969 (BGBl. I S. 1273), das zuletzt durch Artikel 10 des Gesetzes vom 14. August 2017 (BGBl. I S. 3122) geändert worden ist.

- Gesetz zur Ausführung von Artikel 115 des Grundgesetzes (Artikel 115-Gesetz - G 115) vom 10. August 2009 (BGBl. I S. 2702, 2704), das zuletzt durch Artikel 245 der Verordnung vom 31. August 2015 (BGBl. I S. 1474) geändert worden ist.
- Koalitionsvertrag zwischen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN UND FDP – Mehr Fortschritt wagen Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit, <https://www.bundesregierung.de/breg-de/service/gesetzesvorhaben/koalitionsvertrag-2021-1990800> (Abrufdatum 27.04.2022).
- Konsolidierte Fassungen des Vertrags über die Europäische Union und des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union aufgrund des am 1.12.2009 in Kraft getretenen Vertrages von Lissabon (Konsolidierte Fassung bekanntgemacht im ABl. EG Nr. C 115 vom 9.5.2008, S. 13), zuletzt geändert durch die Akte über die Bedingungen des Beitritts der Republik Kroatien und die Anpassungen des Vertrags über die Europäische Union, des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union und des Vertrags zur Gründung der Europäischen Atomgemeinschaft (ABl. EU L 112/21 vom 24.4.2012) m.W.v. 1.7.2013.
- Stabilisierungsfondsgesetz (StFG) vom 17. Oktober 2008 (BGBl. I S. 1982), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 20. Dezember 2021 (BGBl. I S. 5247) geändert worden ist Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (GG).
- Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion (Fiskalpakt, SKS-Vertrag)