

Rüstungsausgaben gesamtwirtschaftlich kaum rentabel: Die Kontroverse um den fiskalischen Ausgaben-Multiplikator - revisited

Die Rüstungsausgaben in Deutschland werden weiter in den kommenden Jahren massiv steigen. Nach der durch das Bundeskabinett im April vorgelegten Finanzplanung ist ab dem kommenden Jahr bis 2030 ein Zuwachs der Verteidigungsausgaben (Einzelplan 14) um über 610 Mrd. € geplant. Über die Mittel im Normalhaushalt erfolgt maßgeblich die Finanzierung durch die neuerdings in der Verfassung festgeschriebene Ausnahmeregel für Verteidigungsausgaben von der Schuldenbremse. Was an Ausgaben für die Verteidigung plus einiger zusätzlichen Zahlungen etwa für den Zivilschutz über ein Prozent des Bruttoinlandsprodukts hinausgeht, darf über die im Volumen unbegrenzte Aufnahme von Krediten finanziert werden. Die vorgesehene Kreditaufnahme für diese „Bereichsausnahme“ zur Schuldenregel summiert sich nach der vorliegenden Planung von 2027 auf mehr als 470 Mrd. € bis 2030.

Fiskalmultiplikator: Was ist das?

Mit diesem per unbegrenzter Kreditaufnahme finanzierten Rüstungsschub stellt sich die Frage nach dessen Auswirkungen auf die gesamtwirtschaftliche Wachstumsdynamik. Im Mittelpunkt steht der aus der makroökonomischen Analyse im Umfeld von J. M. Keynes vor allem durch Richard F. Kahn 1931 entwickelte Fiskalmultiplikator für Staatsausgaben. Dieser Multiplikator erfasst über die direkte Ausgabenwirkung auch den sich über das Wirtschaftssystem verbreitenden indirekten Produktions- und damit Einkommenseffekt. Dabei steht der reale, also preisbereinigte Inlandsproduktanstieg im Mittelpunkt. Dazu das Beispiel Einkommensmultiplikator mit zwei: Bei einem Impuls durch öffentliche Infrastrukturinvestitionen von 1 Mrd. € wird gesamtwirtschaftlich ein Zuwachs von 2 Mrd. € des Bruttoinlandsprodukts erzielt. Mit diesem Einkommenszuwachs wird übrigens auch Spielraum für die Finanzierung des Schuldendienstes dieses Fiskalimpulses geschaffen.

Wie verläuft der Multiplikatorprozess? Am Anfang steht die Ausgabe für die Infrastrukturinvestition, in deren Umfang die gesamtwirtschaftliche Produktion und die Beschäftigung steigt. Es folgt die erste Runde über die produzierende Zulieferindustrie (Stahl, Chemie oder Dienstleistungen). Dort wachsen

Produktion und damit die Einkommen, die die Beschäftigten für ihre Konsumausgaben einsetzen. Dadurch entstehen Nachfrage bei den Zuliefernden Unternehmen und weitere Konsumausgaben der dort Beschäftigten. Viele Runden schließen sich über die nachfolgenden Zulieferfirmen auf der jeweiligen Produktionsstufe an. Grundsätzlich hängt die Höhe des Multiplikators von der (marginalen) Konsumquote ab. Ist diese hoch, dann ist der Vervielfachungsfaktor groß. Andersherum, je höher die Sparquote, umso niedriger fällt der Multiplikator aus. Abgesehen von der gegebenen Konsumquote hängt die Höhe des kurzfristig auf die Konjunktur wirkenden Multiplikators von drei zentralen Einflussfaktoren ab: (1) Je mehr für den staatlichen Primärimpuls importiert werden muss (Importquote), umso niedriger ist der Zuwachs an gesamtwirtschaftlichem Einkommen. Das exportierende Ausland profitiert zulasten des Inlandes. (2) Sind die Produktionskapazitäten stark ausgelastet, fällt die Vervielfachung des Ausgabenimpulses niedriger aus. (3) Wird der staatliche Ausgabenimpuls zu Preissteigerungen genutzt, ist mit einem real (preisbereinigten) niedrigen Zuwachs beim Inlandsprodukt zu rechnen.

Multiplikator für Rüstungsausgaben niedrig

Auffällig ist, dass auch im internationalen Vergleich der für Rüstungsausgaben ermittelte Multiplikator zwischen 1 und 0 deutlich niedriger als der für zivile Staatsinvestitionen auffällt. Dabei gilt beim Multiplikator 0: Beim Ausgaben-schub für Rüstung gibt es keine (positive) Auswirkung auf die gesamtwirtschaftliche Produktion. Empirisch plausibel und methodisch überzeugend ermitteln Tom Krebs und Patrick Kaczmarczyk für Rüstungsausgaben in Deutschland eine Bandbreite von eher 0,5 bis im ungünstigsten Fall von 0. Bei dem plausiblen Wert von $\frac{1}{2}$ löst ein Rüstungspaket mit 1 Mrd. € lediglich die Hälfte an Zuwachs des preisbereinigten Inlandsprodukts aus. Die Ursachen für den gegenüber zivilen staatlichen Investitionsausgaben niedrigeren Rüstungs-Vervielfacher sind: (1) Bei staatlich bestellten Rüstungsausgaben ist die Importquote vergleichsweise hoch. Der Produktionseffekt staatlicher Ausgaben für Rüstung wird ins Ausland exportiert. Geschätzt wird der Anteil an Militärbestellungen, die direkt inländischen Unternehmen zufließen, auf nur knapp 50%. (2) Da die Auslastung der erforderlichen Produktionskapazitäten derzeit in Deutschland vergleichsweise hoch ist, kann der konjunkturell reale Effekt steigender Produktion nicht in vollem Umfang eintreten. Es braucht Zeit, bis neue Produktionskapazitäten aufgebaut werden. (3) Nicht nur infolge der derzeitigen Kapazitätsengpässen ist die Mitnahme von hohen Preisauflagen bei Rüstungsaufträgen zu beobachten. Rüstungsunternehmen nützen ihre Marktmacht, um überhöhte Preise

durchzusetzen. Im Umfang dieser Preisaufschläge kommen die Ausgaben für die Rüstungsausgaben nicht real in der Produktionswirtschaft an. Sie treiben vielmehr die Inflation an. Bei den nutznießenden Unternehmen steigen dagegen die Gewinne. Aktiennotierte Unternehmen mit monopolistischer Preissetzungsmacht profitieren über die steigenden Gewinnerwartungen vom Anstieg ihrer Börsenkurse. Hier setzt derzeit die notwendige Debatte der Besteuerung dieser Übergewinne an.

Der konjunkturell kurzfristige Fiskal- Multiplikator für Rüstungsausgaben zeigt gegenüber dem Impuls durch zivile staatliche Investitionen, dass mit einem geringen gesamtwirtschaftlich positiven Wachstumseffekt nicht zu rechnen ist. Allerdings sind mittelfristig durchaus stärkere gesamtwirtschaftliche Expansions-effekte zu erwarten. Durch den Druck der Nachfrage nach Rüstungsausgaben werden jedoch erst später die Produktionskapazitäten ausgebaut. Daher ist konjunkturell kaum eine Impulswirkung zu erwarten. Bei hoher gesamtwirtschaftlicher Auslastung droht der Ausbau der Produktionskapazitäten für Rüstung in Konkurrenz zu zivilen Produktionsstätten („Crowding out“).

Spillover-/ Dual Use- Effekte in der Kontroverse

Gegenüber der konjunkturell schwachen Wirkung von Rüstungsausgaben gilt es, mittelfristig die Folgen der Entwicklung der gesamtwirtschaftlichen Produktivität zu kalkulieren. Hier wird auf die durch die Forcierung der Rüstungsprodukte ausgelösten Spillovers zugunsten der zivilen Wirtschaft hingewiesen. Dazu gehören vor allem die Prozess- und Produktinnovationen. Bei positiven Dual Use- Effekten ist die dazu eingesetzte Forschungs- und Entwicklungsarbeit auch zivil nützlich. Beispiele für Rüstungsprodukte, die auch zur zivilen Nutzung taugen, waren früher die Mikrowellenöfen und hochwertige Klebstoffe. Heute wird etwa auf die Satellitennetzwerke und Produkte der „Cyber Security“, die sich zivil und militärisch nutzen lassen, verwiesen. Auch bei der geplanten militärischen Ertüchtigung der deutschen Seehäfen wird neuerdings auf die Spillover-Effekte zugunsten der auch zivil nutzbaren, digital gesteuerten Hafenanlagen verwiesen. Gegen diesen Dual Use-Optimismus sprechen zwei Gründe: (1) Bei der militärischen Priorisierung der Forschung und Entwicklung steht die zivile Nützlichkeit nicht im Vordergrund. Sie wird eher zum Abfallprodukt. (2) Bei der Anwendung militärisch eingesetzter Produkte und Prozesse wird oftmals die zivile Nutzung beschränkt. Dafür sorgt die mit dem Verweis auf die Sicherheit geltende Geheimhaltung. So werden Satellitensysteme vorrangig für die

militärische Nutzbarkeit separiert. Beim Beispiel militärische Ertüchtigung der Hafenanlagen wird aus Sicherheitsgründen eine zivile Nutzung ausgegrenzt. Insgesamt wird die zivile technologische Entwicklung heute durch die Ressourcen fressende Militärexpansion benachteiligt. „Dual Use“, also die wechselseitigen Vorteile aus zivil und militärisch genutzten Technologien, wird zur Einbahnstraße. Die militärischen Interessen dominieren die Produkt- und Prozessinnovationen. Anstatt die sozial-ökologische Nachhaltigkeitsforschung für die Wirtschaft und Gesellschaft zu favorisieren, wird die zivile Verwendbarkeit zum Abfallprodukt der Militarisierung der Forschungsaufträge. Deshalb sollte anstatt der militärischen die zivile Priorisierung von Ausgaben für die Forschung, Entwicklung und Implementierung dominieren. Im Mittelpunkt steht der gesellschaftliche Diskurs über die Entscheidung, wie knappe Ressourcen für die nachhaltige Wohlstandsgesellschaft auch unter sicherheitspolitischen Notwendigkeiten genutzt werden können.

Gesamtwirtschaftlich ist hier gezeigt worden, mit dem Verweis auf wirtschaftliche Wachstumsgewinne infolge des Fiskalmultiplikators lassen sich Rüstungsausgaben im Vergleich zu zivilen staatlichen Investitionen nicht favorisieren. Gegenüber den Rüstungsausgaben sind gesamtwirtschaftlich, fiskalisch und technologisch kreditfinanzierte öffentliche Infrastrukturinvestitionen überlegen. Ihr über 1 liegender Multiplikator vervielfacht die Wertschöpfung. Hier trifft die „goldene Regel“ für kreditfinanzierte öffentliche Infrastrukturinvestitionen zu. Aus der wachsenden Wohlstandssteigerung lässt sich auch der Kapitaldienst durch künftige Generationen finanzieren. Da bei einem Multiplikator unter eins für Ausgaben des Rüstungsimpulses im Vergleich dazu weniger an zusätzlichem Einkommen generiert werden, verkleinert sich der Spielraum zur Finanzierung des künftigen Kapitaldienstes (Zinsen und rückzahlbare Schuldtitel) im ungünstigsten Fall bis auf null. Es werden Einsparungen und / oder Steuererhöhungen zu Lasten nachfolgender Generationen erforderlich. Zugleich werden die Möglichkeiten, mit öffentlichen Investitionen in die ökologische Transformation der Produktion Umweltkosten zu vermeiden verschenkt.

Missbraucher „Rüstungskeynesianismus“

Neuerdings wird die Expansion der Rüstungsausgaben als eine durch John Maynard Keynes entwickelte Variante seiner Gesamtwirtschaftslehre zur Stabilisierung und Vollbeschäftigung angeboten. Dafür steht der Begriff „Rüstungskeynesianismus“ oder auch „Militärkeynesianismus“. Mit diesem Konstrukt

wird Keynes als „Kronzeuge“ einer gesamtwirtschaftlich erfolgreichen Impuls- politik mit kreditfinanzierten Kriegsausgaben missbraucht. Er hat zwar während des Zweiten Weltkriegs Vorschläge zur Finanzierung der britischen Verteidigung unterbreitet. Grundsätzlich zielt jedoch seine „Allgemeine Theorie“ auf produktive zivile Investitionen des Staates in die Infrastruktur zur Stärkung des ökonomischen Wohlstands und zur Vollbeschäftigung. Es geht darum, Markt- versagen bei der Sicherung eines stabilen öffentlichen Kapitalstocks zu „repa- rieren“. Die Vereinnahmung durch den „Militärkeynsianismus“ macht jedoch ein Defizit dieser gesamtwirtschaftlichen Steuerung deutlich. Keynes ging es ausschließlich um die Steigerung des Aggregats gesamtwirtschaftlicher Nach- frage ohne Berücksichtigung der Frage, welche Staatsausgaben mit dem Fiska- limpuls sinnvollerweise finanziert werden sollen. Seine Mitstreiterin, die große Ökonomin Joan Robinson, hat im damals heftig diskutierenden „Cambridge Cir- cus“ auf diese ausgabenspezifische Indifferenz hingewiesen. Als seit Mitte der 1970er Jahre in Deutschland infrastrukturelle Defizite im öffentlichen Sektor sichtbar wurden, hat auch die „Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik“ an dem Konzept „Keynes plus“ gearbeitet. Die gesamtwirtschaftliche Stabilisierung wurde jetzt mit erforderlichen staatlichen Ausgaben für eine zukunftsfähige Inf- rastruktur etwa von der Bildung bis zum Verkehrssystem verknüpft. Dieses Kon- zept „Keynes plus“ schloss wegen der fehlenden Wohlstandswirkungen Militär- ausgaben zur Stärkung der Gesamtwirtschaft aus.

Abgesehen von dieser notwendigen Finanzierung öffentlicher Infrastrukturauf- gaben, die das Marktsystem zwar braucht, aber aus eigener Kraft nicht erzeu- gen kann, gehört zur Wahrheit dieses „bzw.“: Mit den in der gesamtwirtschaft- lichen Wirkung stark reduzierten Multiplikatoreffekten lassen sich Rüstungs- ausgaben im Vergleich zu öffentlichen Infrastrukturinvestitionen nicht seriös rechtfertigen. Sie mögen sicherheitspolitisch zur Verteidigung erforderlich sein. Die Option Vorrang der militärischen Stärkung hat allerdings einen hohen Preis für die Gesellschaft. Er kostet den Verzicht auf eine sozial und ökologisch nach- haltige Zukunftswirtschaft. Denn jeder Euro, der für die zivile Infrastruktur aus- gegeben wird, ist der Verwendung für Rüstungsausgaben in jeder Hinsicht haushoch überlegen. +++