

Das Prinzip ökonomischer Äquivalenz und der Primat der Politik

*Anmerkungen zur Rüstungsbeschaffung
aus finanzwissenschaftlich-staatsrechtlicher Sicht*

von MARKUS C. KERBER¹

unter Mitarbeit von NAGHMEH REZA²

¹ Dr. jur. Professor für öffentliche Finanzwirtschaft und Wirtschaftspolitik an der TU Berlin, Korvettenkapitän d. R., Gastprofessor an der Universität Paris I (Sorbonne) und der Warsaw School of Economics.

² Doktorandin.

“Wer wollte die ganze Litanei der Verpflegung und Administration zur eigentlichen Kriegsführung zählen, da sie mit dem Gebrauche der Truppen zwar in beständiger Wechselwirkung steht, aber etwas wesentlich davon Verschiedenes ist.”

Carl von Clausewitz, Vom Kriege³

“Das, was das Heer wirklich tut, beruht nicht auf dem Wesen des Staates, sondern dem Willen des Feindes.....es hat keine Aufgabe in sich, sondern seine Gegner ausser sich.”

Lorenz v. Stein, Lehre vom Heerwesen⁴

³ Zitiert nach der bibliographisch ergänzten Ausgabe von Reclam, Stuttgart 1994.

⁴ Lorenz, von Stein, Die Lehre vom Heerwesen als Theil der Staatswissenschaft, Vorwort von E.-W. Böckenförde, Neudruck der Ausgabe 1872, Osnabrück, 1967.

Gliederung

1.	Einleitung und Problemstellung: Das Gutachten des wissenschaftlichen Beirats „Bundeswehr besser ausrüsten – aber wie?“	4
a)	Die Vorverlagerung des Militärischen und seine ökonomischen Aspekte:.....	6
b)	Die gegenwärtige Ressourcenstruktur.....	7
c)	Institutionelle Pathologien:.....	10
2.	Ökonomische Kriterien für eine optimierte Organisation des Sachbedarfs der Streitkräfte	11
a)	Das öffentliche Gut Landesverteidigung als Gegenstand der Finanzwissenschaft.....	12
b)	Optimale Ressourcenallokation aus ökonomischer Sicht: Äquivalenz und Konnexität:.....	12
c)	Normativ-fiskalische Maßstäbe von Rüstungsentscheidungen:.....	15
3.	Verfassungsrechtliche Aufgabenzuweisung und wirtschaftlicher Ressourceneinsatz: Ein Spannungsverhältnis?	16
a)	Die Flexibilität der Aufgabenorganisation gem. Art. 87 b I GG dargestellt am Beispiel der GEBB.	19
b)	Die verfassungsrechtlichen Chancen für eine vereinheitlichte Rüstungsplanung und -beschaffung unter politisch-militärischer Führung	20
	Zusammenfassung und Ausblick	22
	Tabellenanhang	24
	Literaturverzeichnis:	29

1. Einleitung und Problemstellung: Das Gutachten des wissenschaftlichen Beirats „Bundeswehr besser ausrüsten – aber wie?“

Fast eineinhalb Jahre nach dem Beginn der russischen Invasion in der Ukraine und der nachfolgenden Ankündigung des Bundeskanzlers, die Bundeswehr zur bestausgerüsteten Armee Europas zu machen, hat der Wissenschaftliche Beirat des Bundeswirtschaftsministeriums Empfehlungen ausgesprochen, um dem nationalen Notstand einer nicht einsatzfähigen Armee abzuhelpfen.⁵

Das Ergebnis des Gutachtens von ca. 30 Seiten spiegelt das stiefmütterliche Dasein der Militärökonomie in Deutschland wider. Da im Unterschied zum Ausland in Deutschland weder eine strategische Kultur gepflegt noch als Teil derselben Militärökonomie wissenschaftlich betrieben wird, gibt es, abgesehen von zaghafte Bemühungen im Rahmen der Bundeswehruniversität, der Führungsakademie der Bundeswehr und des GIDS (German Institute for Defence and Strategic Studies)⁶, keine militärökonomische Forschung. Diese Forschungslücke wird durch das „Gutachten“ des wissenschaftlichen Beirats im Habeck-Ministerium nicht geschlossen, sondern für das Publikum sichtbar gemacht.

Was hier zusammengeschrieben wurde, ähnelt mehr einer Pflichtübung als dem gediegenen Ergebnis wissenschaftlichen Nachdenkens. Leichtfertig wird die Entparlamentarisierung der Beschaffung gefordert. Ohne Begründung wird die Förderung der eigenen nationalen Rüstungsindustrie als Nebenzweck bezeichnet⁷. Im Übrigen werden jene Postulate überschrittsartig wiederholt⁸, die seit den Scharping-Reformen, gebetsmühlenhaft von den unterschiedlichsten Kommissionen und Verbänden repetiert werden.

Im entscheidenden Punkt bekennt sich das Gutachten zur Vergangenheit: Bei der Trennung zwischen ziviler Beschaffung durch das Beschaffungsamt in Koblenz (BAAINBw) und der Formulierung militärischer Anforderungen durch die Bundeswehr will die Kommission nicht Hand anlegen. An Art. 87b Abs. 1 GG soll sich demnach nichts ändern. Dieser lautet:

⁵ Zuvor hatte Wirtschafts- und Klimaminister Habeck das Gremium personell geschüttelt, einen neuen Vorsitzenden gekürt und eine neue Stellvertreterin in Person von Dorothee Kübler, einer profilierten Verhaltensökonomin vom Berliner Wissenschaftszentrum, an die Spitze des Beirates befördert.

⁶ <https://gids-hamburg.de/>

⁷ „Doch die Förderung der eigenen Industrie kann nur ein Nebenzweck sein, Hauptzweck bleibt die Verteidigungsfähigkeit des Landes“ Wissenschaftliches Gutachten vom 20.4.2023 S. 10.

⁸ beschleunigtes Nachprüfungsverfahren, Anreizsysteme, mehr Mut für Experimentierverfahren und Mittelstandsschutz

„Die Bundeswehrverwaltung wird in bundeseigener Verwaltung mit eigenem Verwaltungsunterbau geführt. Sie dient den Aufgaben des Personalwesens und der unmittelbaren Deckung des Sachbedarfs der Streitkräfte. Aufgaben der Beschädigtenversorgung und des Bauwesens können der Bundeswehrverwaltung nur durch Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf, übertragen werden. Der Zustimmung des Bundesrates bedürfen ferner Gesetze, soweit sie die Bundeswehrverwaltung zu Eingriffen in Rechte Dritter ermächtigen; das gilt nicht für Gesetze auf dem Gebiete des Personalwesens.“

Die Begründung des Beirats für die institutionelle Trennung von Bedarfsträger und Bedarfsdecker lautet:

„Der normative Grund für diese Lösung ist ein demokratischer. Die Macht des Militärs wird dadurch beschränkt, dass zentrale Voraussetzungen seines Handelns nicht in seiner eigenen Hand liegen.“

Man kann bereits an der staatsrechtlichen Logik dieser Überlegungen angesichts des glaubhaften Bekenntnisses der Bundeswehr Soldaten zur Demokratie Zweifel hegen. Doch die BeiratsökonomInnen gestehen mit diesem Satz eine unvollständige Kenntnis der Problemlage ein. Warum? Weil der Urgrund aller Verzögerungen bei der Beschaffung in eben dieser Auftrennung von Bedarfsträger und Bedarfsdecker liegt.

Erst wenn die Truppe, sprich die militärischen Entscheider kompetenziell dafür verantwortlich sind, die eigenen Beschaffungsprioritäten im Einklang mit der parlamentarisch gestützten Regierungspolitik auch umzusetzen, wird es klare Verantwortungsstränge geben und dürfte die Beschaffung und Beschaffungseffizienz gesteigert werden.

Aus ökonomischer Sicht ist die Aufgabe der künstlichen Trennung von Bedarfsdeckung und Bedarfsträgerschaft geboten.⁹ Damit müsste auch Art. 87 b Abs. 1 S.2 GG gestrichen werden. Es gibt weder demokratietheoretisch noch staatsrechtlich einen Grund dafür, den Soldaten die kompetenzielle Verantwortung für die Beschaffung von Material, das sie einsatzgerecht definiert haben, vorzuenthalten. Damit geht ein radikaler Verantwortungszuwachs einher. So entstände die Notwendigkeit, durch entsprechende Ausbildungsgänge Rüstungsoffiziere auszubilden. Dies wäre eine Aufgabe für die FüAK (bei der Ausbildung der Generalstabsoffiziere als auch für die Einrichtung von Fachoffizierlehrgänge).

Zu den raren Lichtpunkten des Gutachtens gehört der Hinweis „Beschaffung von Rüstungsgütern als Motor der Innovation.“ Mehr als diesen Hinweis kann man indessen aus den 2 Seiten Text nicht entnehmen. Immerhin ist der Groschen auch bei jenen Wissenschaftlern

⁹ Vgl. im Einzelnen unter 1c.)

gefallen, die sich bisher nicht mit Militärökonomie beschäftigt haben: Militärtechnologie ist nämlich Hightech und überall dort, wo der Staat in Hightech investiert, ob im Rahmen der allgemeinen wehrtechnischen Forschung oder bei Beschaffungen, sind die innovativen Schubwirkungen für die gesamte Volkswirtschaft mit Händen greifbar. Für diese Innovationsthese wird im Gutachten-Anhang die Geschichte der DARPA (Defense Advanced Research Project Agency) aus dem Jahre 1958 zitiert. Ist mit Eisenhower für die Bundeswehr von heute etwas zu gewinnen?

Greenpeace hat sich bemüht, die Diskussion um die Beschaffungsökonomie der Bundeswehr durch ein Auftragsgutachten zu beleben. Unter dem publizistischen Titel „Arsenale, Aufträge, Amigos“ hat ein Mitglied des Hamburger Instituts für Friedensforschung eine Stellungnahme abgegeben, die eine Fülle politischer Postulate indessen keine empirische oder ökonomisch-analytischen Bestandsaufnahme enthält. Dementsprechend konfus fallen auch die Politikempfehlungen aus: ein Fachdienst für Rüstungsangelegenheiten im Bundestag, Ausstieg aus internationalen Projekten wie MGCS und FCAS sowie der Ausschluss von Abgeordneten mit Rüstungsindustrien in ihrem Wahlkreis aus dem Verteidigungsausschuss.¹⁰ So wird einmal mehr bestätigt, dass die Militär- und Beschaffungsökonomie in Deutschland eine wissenschaftliche Brache ist.

Es scheint daher geboten, zur Beschaffungsökonomie der Bundeswehr grundsätzliche Überlegungen anzustellen.

a) Die Vorverlagerung des Militärischen und seine ökonomischen Aspekte:

Bis in die Mitte des vergangenen Jahrhunderts waren das Bild des Soldaten sowie der Umfang seiner jeweiligen Aufgaben von der Unterscheidbarkeit zwischen Kriegs- und Friedenszustand geprägt. So schrieb de Gaulle 1927: *“Auf der Bühne der Friedenszeit steht die Hauptrolle dem Mann des öffentlichen Lebens zu. Ob er dort Beifall einheimst oder ausgepiffen wird, die Leute richten ihre Augen und ihre Ohren in erster Linie auf diesen Mann. Nun kommt es zum Krieg. Unversehens zieht er einen anderen Mann aus den Kulissen, schiebt ihn ganz nach vorne und richtet die Scheinwerfer auf ihn: der Feldherr erscheint.”*¹¹

¹⁰ Michael Brzoska, Arsenal, Aufträge, Amigos, K(l)eine Wende in der Rüstungsbeschaffung der Bundeswehr? www.greenpeace.de

¹¹ Charles de Gaulle, Die Schneide des Schwertes, Vier Konferenzen, die 1927 an der Höheren Kriegsschule gehalten und erstmals 1932 veröffentlicht wurden. Zugrunde liegt der Text in der Ausgabe bei Plon, Paris 1994: gefolgt wird der Übersetzung von Carlo Schmid, Darmstadt 1981.

Die juristische Unterscheidbarkeit von Krieg und Frieden hat sich prinzipiell nicht geändert. Jedoch führte die Doktrin der nuklearen Abschreckung, mehr noch die *revolution in military affairs*, zu einer Schwerpunktverlagerung der militärischen Auseinandersetzungen. Das militärische Kräftenessen ohne Gefecht (Nukleardoktrin) und die langfristige technische Planung von Rüstungsvorhaben sowie die minutiöse, international-arbeitsteilige Vorbereitung ihres taktischen Einsatzes gegen technisch unterlegene Gegner (z. B. der Koalitionskrieg der Nato zur Befriedung des Kosovo) haben zu einer qualitativen Vorverlagerung militärischer Aktivität geführt. Kriegerische Auseinandersetzungen werden verhindert oder als *ultima ratio* erfolgreich durchgeführt, nachdem zuvor technologische Überlegenheit hergestellt und eine wissenschaftlich logistische Vorbereitung aller Gefechtsszenarien durchgeführt worden sind. Nur auf dieser Grundlage ist militärische Abschreckung wirksam.

Die Ökonomie ist hierbei nicht wegzudenken. Im Vorgang der Rüstungsbeschaffung tritt der Staat als Käufer auf und muss hierbei zwangsläufig Entscheidungen über knappe Haushaltsmittel treffen. Neben einer Wirtschaftlichkeitsbetrachtung fragt die Ökonomie auch nach dem geeigneten institutionellen Design für die Bewältigung dieser Rüstungsbeschaffung.

Die Vorverlagerung der militärischen Auseinandersetzung in den Bereich der Rüstungsplanung¹² sowie der logistischen Bewältigung des Gefechtseinsatzes ändert zwangsläufig auch das Selbstverständnis der militärischen Führung. An die Stelle kühnen Feldherrentums tritt nicht nur die nüchterne Zweckrationalität einer Sicherheitspolitik mit militärischen Mitteln. Mehr noch: erst die vorausblickende, zukunftsweisende Planung der Ausrüstung samt Logistik macht Streitkräfte im Bündnis zu einem verlässlichen Partner und im Konflikt zu einem gefürchteten Gegner.¹³

b) Die gegenwärtige Ressourcenstruktur

¹² Der Begriff Rüstung wird an dieser Stelle vorausgesetzt. Hierunter soll die Gesamtheit aller Güter und Dienstleistungen verstanden werden, die der Erhaltung der äußeren Sicherheit dienen. Vgl. Carola Bielefeldt zu "Rüstung, makroökonomisch-fiskalisch" in Günter Kirchhoff (Hrg.), Handbuch zur Ökonomie der Verteidigungspolitik, Regensburg 1986, S. 783.

¹³ Wer Rüstungsplanung und -beschaffung sagt, meint gleichzeitig die gesamte industrielle Ausrüstungsbasis für Rüstungsgüter, ihre Lagerung, Wartung und Instandsetzung, wie sie für eine einsatzfähige und- bereite Armee erforderlich sind. Vgl. im Unterschied hierzu die ökonomischen unterkomplexen Vorstellungen De Gaulles zu rüstungswirtschaftlichen Fragen in Mobilisation Economique à l'Étranger, Revue Militaire Française 1.1.1934 veröffentlicht in Textausgabe Charles De Gaulle, Au Fil de l'Épée, Plon, Paris, 1994, S. 527.

Die gegenwärtigen Schwierigkeiten der Bundeswehr, ihrem radikal geänderten Einsatzprofil technisch gerecht zu werden, sind mittlerweile auch der Öffentlichkeit nicht verborgen geblieben. Die Schaffung eines „Sondervermögens“ von 100 Mrd. Euro trifft aber wegen der beschaffungsrechtlichen Umsetzung auf schwerwiegende Probleme. Wie können die nationalen Beschaffungsvorgänge dynamisiert werden? Trotz der Zeitenwende hält die Disproportionalität zwischen den „verteidigungsinvestiven Ausgaben (F&E, Erprobung, Beschaffung und milit. Anlagen)“ und den „Betriebsausgaben (Personal, Materialerhalt und Betrieb, Verpflegung, Betriebsstoff, Liegenschaften)“ im Verteidigungshaushalt unverändert an.¹⁴ Hier ist die Verschlechterung des Verhältnisses von Betriebsausgaben (einschließlich Personalausgaben) einerseits und sog. verteidigungsinvestiven Ausgaben andererseits zu Lasten letzterer der einzig erkennbar kontinuierliche Trend auch der kommenden Jahre. Folgende Daten verdeutlichen diesen Trend:¹⁵

- Die Summe der Betriebsausgaben entspricht im Haushaltsjahr 202356% des gesamten Verteidigungsetats, während die verteidigungsinvestiven Ausgaben nur 23% der Gesamtausgaben ausmachen. Die Personalausgaben machen mit 28% den Löwenanteil des Verteidigungsetats aus. Die für den Ausrüstungsstandard der Armee und ihre Einsatzbereitschaft relevanten Ausgabenposten für Beschaffungen (16%), Forschung, Entwicklung, Erprobung (3,6%) sowie Materialerhaltung und –betrieb (10,7%) sind über einen mehrjährigen Zeitraum betrachtet tendenziell rückläufig.¹⁶
- Der Anteil des Verteidigungshaushalts am gesamten Bundesetat nimmt erst seit wenigen Jahren zu. Obwohl seit geraumer Zeit aus dem parlamentarischen Raum eine Reform der Wehrstruktur mit dem Ziel gefordert wird, die Einsatzbereitschaft der Streitkräfte – unabhängig von der Personalstärke – zu verbessern und die technische Ausrüstung durch Erhöhung der verteidigungsinvestiven Ausgaben auf 35 % des Gesamtetats mittelfristig internationalem Niveau anzugleichen, bewirkte die „Zeitenwende“ bislang keine Änderung.

Die Ähnlichkeit der Ausgabenstruktur zwischen dem von Ministerin Kramp-Karrenbauer verantworteten Haushaltsentwurf für 2022 und

¹⁴ Mit der Definition öffentlicher Investitionen in § 11 BHO ist diese Terminologie nicht vereinbar. Vgl. zur Problematik des Begriffs der öffentlichen Investition allgemein: Wissenschaftlicher Beirat BMF, Gutachten zum Begriff der öffentlichen Investition – Abgrenzungen und Folgerungen im Hinblick auf Art. 115 GG, Schriftenreihe des BMF Heft 29, Bonn 1980.

¹⁵ Vgl. Tabelle 3.

¹⁶ Bundesrechnungshof Bericht vom 30.8.22, Gz.: IV 1 - 0000846.

dem unter der neuen Bundesregierung eingebrachten Etat für das Haushaltsjahr 2022/2023 ist frappierend.¹⁷

Der Verteidigungshaushalt ist gleichwohl einer der wenigen Einzelplans, der über erhebliche Manövriermasse verfügt. Unter allen Einzelplänen des Bundeshaushaltes verfügt der Verteidigungsetat über den mit Abstand größten Posten flexibilisierter Ausgaben im Sinne von § 5 Haushaltsgesetz und zwar in Höhe von 7,6 Mrd. EUR. Hierbei handelt es sich um sogenannte deckungsfähige Ausgabenansätze.¹⁸ Der Verteidigungsetat ist also der einzige Ausgabenbereich geblieben, wo aus eigener Machtvollkommenheit in großem Umfang – insbesondere bei Beschaffungen – Ausgabenumschichtungen vorgenommen werden können, um unvorhergesehene Mehrausgaben bei einem Projekt mit unvorhergesehenen Minderausgaben bei einem anderen Projekt zu verrechnen. In der Praxis wird angesichts des Investitionsstaus bei der Bundeswehr jedwede Minderausgabe für Mehrausgaben im Rahmen eines anderen, deckungsberechtigten Ausgabentitels benutzt, obwohl es sich strictu sensu nicht um unvorhergesehene Mehrausgaben, sondern um willentliche Zusatzinvestitionen z.B. für die Entwicklung eines neuen Waffensystems handelt. Die Qualifizierung als deckungsfähig bedeutet in der haushaltsrechtlichen Praxis eine Ermächtigung an die mittelbewirtschaftende Dienststelle, das Haushaltssoll eines (deckungsberechtigten) Ausgabentitels gegen Einsparungen bei einem anderem (deckungspflichtigen) Ausgabentitel zu überschreiten.¹⁹

Es ist kein Zufall, dass einen Haushaltstitel für das Beschaffungswesen der Bundeswehr im formalen Sinn nicht gibt. Im Wesentlichen organisiert es das Bundesamt für Ausrüstung, Informationstechnik und Nutzung (BAAINBw). Jedoch lassen sich die Kosten allein für das BAAINBw mit ca. 1. Mrd. EUR jährlich²⁰ beziffern. Davon wird ein Großteil für Personal aufgewandt. Dies bedeutet, dass bezogen auf die Summe verteidigungsinvestiver Ausgaben²¹ von ca. 11,7 Mrd. EUR die Beschaffungsorganisation ca. 10% des “Beschaffungsvolumens” ausmacht.²²

¹⁷ Die Personalausgaben sind identisch; die sonstigen Ausgaben im neuen Regierungsentwurf sind nur um wenige hunderttausend Mark vom Budgetansatz der Vorgänger-Regierung verschieden.

¹⁸ Vgl. § 15 HGrG und §§ 20,46 BHO.

¹⁹ Vgl. Piduch, Bundeshaushaltsrecht, a.a.O., § 20 BHO, Rz. 2 ff.

²⁰ Vgl. 18. Bericht des Bundesministeriums der Verteidigung zu Rüstungsangelegenheiten: 11.199 besetzte Dienstposten im 31.10.2023. Geschätzte jährliche Personal: ca. 560 Mio. EUR, zuzüglich geschätzte jährliche Arbeitsplatzkosten (Miete, Reise und Sachaufwendungen): ca. 440 Mio. EUR.

²¹ Wir folgen der Definition des BRH (militärische Beschaffung, Forschung und Entwicklung)

²² Valide Daten über die Kosten des BAAINBw lassen sich nicht unmittelbar aus dem veröffentlichten Einzelplan 14 des Haushaltsgesetzes entnehmen. Vielmehr ist im Einzelplan 1404 lediglich das Haushaltsvolumen für die gesamte Bundeswehrverwaltung einschließlich BAAINBW enthalten. Wesentliche Mittel, so z.B. die Ausgabentitel für die Erarbeitung der Phasendokumente, werden an anderer

Welches private Unternehmen kann sich eine vergleichsweise so aufwendige Investitionsplanung leisten? Selbst bei internationalen Organisationen wie der Europäischen Raumfahrt-Agentur wird ein *overhead* in Höhe von 5 % des Volumens der Beschaffungsprogramme als Obergrenze definiert. Bei einem durchschnittlichen jährlichen Gesamtvolumen von ca. 7,8 Mrd. Euro²³ hat der Allgemeine Haushalt der ESA mit den Kern- und Verwaltungskosten in Höhe von ca. 919 Mill. Euro für einen Fünf-Jahreszeitraum²⁴ einen Anteil von unter ca. 11,6 % des jährlichen Gesamtetats.

c) Institutionelle Pathologien:

Die gegenwärtige Aufgabenteilung zwischen BAAINBw und BMVg wirft strukturell-ökonomische Fragen auf, deren Professionalisierung bisher unter Hinweis auf die Unabänderlichkeit unterdrückt wurde.

Die Trennung von Rüstungsplanung und Rüstungsbeschaffung spaltet nicht nur einen Vorgang, der jedenfalls ökonomisch ein einheitliches Ganzes darstellt, sondern bringt die *rappports de force* zwischen den Marktteilnehmern endgültig aus dem Gleichgewicht. Das unbestreitbare Spezifikum der Rüstungsbeschaffung besteht in der Nachfrage des Staates bei einer oligopolistisch strukturierten Industrie nach militärischer Ausrüstung.

Eine Spezialindustrie bietet einem einzigen nationalen Kunden ihre Produkte und Dienstleistungen an und ist dementsprechend von ihm abhängig. Diese gegenseitige Verwiesenheit wird – einmal abgesehen von den noch komplizierteren Fällen multinationaler Kooperation - dadurch verstärkt, dass die einzelnen Beschaffungsvorhaben langwierig, komplex und fast nie ohne größere Modifikationen durchführbar sind. Mit Beginn jedweden Projektes verändern sich die Kräfteverhältnisse zugunsten der Industrie, weil es aus dem Vorhaben mit zunehmendem Zeitablauf kein ökonomisch vertretbares Entrinnen gibt. Die Macht des Staates in der Vorphase der Beschaffung wird spätestens in seiner Spätphase zur

Stelle verbucht (Einzelplan 1420 Wehrforschung), so dass es für den Außenstehenden nahezu unmöglich ist, die Kosten für das BAAINBw zu konsolidieren. Bei der hier zugrundeliegenden Kostenschätzung sind dem BAAINBw die nachgeordneten Behörden, besonders die sieben wehrtechnischen Dienststellen sowie das Marinearsenal Wilhelmshaven und die Forschungsanstalt der Bundeswehr für Wasserschall und Geophysik, das wehrwissenschaftliche Institut für Schutztechnologien und ABC- Schutz sowie schließlich das Wehrwissenschaftliche Institut für Explosiv- und Betriebsstoffe, hinsichtlich der Personalausgaben zugerechnet worden.

²³ Quelle: www.esa.int/esaCP/SEMEU7W4QWD_Germany_O.html - Zugriff am 1.9.2005.

²⁴ Quelle: https://www.esa.int/Space_in_Member_States/Germany/Die_ESA_Fakten_und_Zahlen - Zugriff am 23.11.2023.

Ohnmacht. Der faktische Hoheitsverlust über das jeweilige Vorhaben wird institutionell dadurch verstärkt, dass die Nachfrageseite suboptimal organisiert ist. Die Verantwortung für Devianzen im Projektverlauf werden vom BAAINBw dem BMVg und umgekehrt vom BMVg dem BAAINBw zugewiesen, wenn beide nicht ausnahmsweise gemeinsam die Industrie verantwortlich machen.

Diese – auch für die Industrie – problematische Institutionenökonomie steigert die Schwierigkeiten einer marktgesteuerten Rüstungsbeschaffung bis zur Unmöglichkeit. Sie hat zusammen mit den normativen Grundlagen der Rüstungsbeschaffung zu einer derartig suboptimalen Ressourcenallokation geführt, dass deren Phänomenologie der Beschreibung wert ist:

- die schwer übersehbare Zahl von Erprobungsstellen, Forschungsinstituten, spezialisierten Dienstleistungsfirmen im Geschäftsbereich des BAAINBW hat zu einer sich selbst steigernden Verlangsamung aller relevanten Entwicklungs- und Beschaffungsprojekte geführt.²⁵
- Statt bei Entwicklung, Beschaffung und Betrieb von Wehrmaterial vom Auftragnehmer Leistung, Preis und Auslieferung garantiert zu erhalten, steht das BAAINBW der Industrie Pate bei dem Bemühen die eigentliche Marge des Auftrags bei der Nachbesserung (im Jargon des BAAINBW: fortlaufende Anpassung an die technischen Spezifikationen) zu verdienen.
- Über Leistung, Zeit und Kosten wird zwischen BAAINBW und Industrie ständig nachverhandelt. Manche Projekte laufen mit dem (stillschweigenden) Einverständnis beider Seiten an, eine spätere Nachbesserung der Konditionen könne erst erfolgen, wenn das Vorhaben die haushaltsrechtliche Hürde genommen habe²⁶ und damit nicht mehr aus der Welt zu schaffen sei.

Die institutionelle Pathologie der Beschaffungsökonomie dürfte daher als *nervum rerum* identifiziert sein.

2. Ökonomische Kriterien für eine optimierte Organisation des Sachbedarfs der Streitkräfte

²⁵ Dies bedingt nicht nur regelmäßig Nachrüstungsbedarf wenige Jahre nach der Auslieferung, sondern beschäftigt auf Seiten der Industrie einen großen Apparat von Mitarbeitern, um die relationellen Seiten dieses organisierten Durcheinanders zu bewältigen. Hinzu kommen die Kosten für Consultants, die den Unternehmen in diesem Beziehungsgeflecht behilflich sind, die richtigen Ansprechpartner zu finden.

²⁶ D. h. in quantifizierter Form in Teil 1 der geheimen Erläuterungen zu Einzelplan 14 des Haushaltsgesetzes erwähnt wird.

a) Das öffentliche Gut Landesverteidigung als Gegenstand der Finanzwissenschaft

Landesverteidigung gilt in der Finanzwissenschaft als eines der wenigen Beispiele für ein rein öffentliches Gut. Von einem öffentlichen Gut wird dann gesprochen, wenn hiervon im Unterschied zu privaten Gütern, die (nur) für einen Marktpreis von jedermann erworben werden können, niemand ausgeschlossen werden kann.²⁷ Nach *Stiglitz* ist Landesverteidigung deshalb ein reines öffentliche Gut, weil es weder möglich noch wünschenswert sei, seinen "Konsum" zu rationieren.²⁸ Dieser Einordnung der Landesverteidigung als rein öffentliches Gut folgt die deutsche Finanzwissenschaft unisono.²⁹

b) Optimale Ressourcenallokation aus ökonomischer Sicht: Äquivalenz und Konnexität:

Die Frage nach der optimalen Ressourcenallokation innerhalb des Verteidigungsbudgets zielt auf die Organisation der Mittelverwendung. Obwohl sie abstrakt von der Finanzwissenschaft beantwortet ist, bereitet sie applikative Schwierigkeiten. Allgemein gilt, dass die Ressourcen denjenigen Instanzen im Staat zugeteilt werden sollen, die sie zur Bewältigung ihrer Aufgaben benötigen.³⁰ Konnexität umschreibt die Kongruenz von Aufgabenzuständigkeit und Ressourcenverwendung, um die z. B. im föderalen Finanzausgleich zwischen den einzelnen Gebietskörperschaften gerungen wird. Sie lässt sich prinzipiell auch auf die Mittelallokation innerhalb des Verteidigungshaushalts anwenden. Die finanzwissenschaftliche Vermutung optimaler Ressourcenzuordnung zugunsten jener Instanz, die mit diesen Mitteln eine öffentliche Aufgabe zu bewältigen hat, geht einher mit dem übergeordneten Grundsatz fiskalischer Äquivalenz. Hiernach soll diejenige Instanz, die eine Ausgabe veranlasst, auch für die Mittelaufbringung verantwortlich sein.

²⁷ Vgl. die z.T. unterschiedlichen Definitionen bei Frey/Kirchgässner, *Demokratische Wirtschaftspolitik*, 2. Auflage, München, 1994 S. 51 f. sowie Stiglitz/Schönefelder, a.a.O., S. 115 f.; in allen Fällen wird ausführlich auf das Schwarzfahrerproblem hingewiesen.

²⁸ Stiglitz/Schönefelder; a.a.O., S. 117.

²⁹ Vgl. zur Definition des öffentlichen Gutes Andel, *Finanzwissenschaft*, 3. Aufl., Tübingen 1992, S. 383 f.; Zimmermann/Henke, *Finanzwissenschaft*, 8. Auflage, München 2001, S. 47 f. S. 475; Dabei haben wir *Zimmermann/Henke* den Hinweis zu verdanken, dass das öffentliche Angebot eines Gutes nicht mit seiner öffentlichen Produktion einhergehen müsse. Vgl. Zimmermann/Henke, a.a.O., S. 44 ff.; Musgrave/Musgrave/Kullmer, *Die öffentlichen Finanzen in Theorie und Praxis* Bd. 1, 6. Aufl., Tübingen 1994, S. 69/72.

³⁰ Tiebout, *A Pure Theory of Public Expenditure*, *Journal of Political Economy*, 1956 S. 416-424

Der Begriff des Äquivalenzprinzips dient allerdings als ökonomisches Kriterium in unterschiedlichen Anwendungsfeldern.

- Historisch geht das Äquivalenzprinzip auf ein Theorem von *Ricardo* zurück, welches die Bewertung von Steuern im Vergleich zu anderen staatlichen Einkunftsarten erlauben sollte.³¹
- Das öffentliche Abgabenrecht hat hingegen einen völlig anderen Äquivalenztatbestand entwickelt. Es überprüft die Zulässigkeit (nicht die ökonomische Legitimität) von Gebühren und Verwaltungsentgelten durch einen Vergleich der Leistungen mit den Kosten.³²
- Daneben existiert eine weitreichende Debatte über Äquivalenz bei der Zuordnung von Steuerlasten im Bundesstaat.³³

Was folgt aus dem finanzwissenschaftlichen Grundsatz der Kongruenz von Aufgabenzuständigkeit und Mittelverwendung für die Organisation der Rüstungsbeschaffung?

Nichts anderes als der verwendenden Behörde eine weitgehende Beschaffungskompetenz zu verleihen, allerdings mit der strikten Maßgabe, dass der Umfang der zur Verfügung gestellten Mittel nicht von ihrer eigenen Entscheidung abhängt (dies wäre Selbstermächtigung) und jedweder Ausgabenposten auf einem haushaltsrechtlichen Titel beruhen muss³⁴.

³¹ Vgl. Felderer/ Homburg, Makroökonomie a.a.O. S.279 mit dem Hinweis auf die Reprise dieses Theorems durch Barro., Are Government Bonds Net Wealth? Journal of Political Economy (82) 1974, S. 1075; speziell zur Äquivalenz in der Steuerlehre, Homburg, Steuerlehre, a.a.O., S. 10 wonach auch bei Steuern aus ökonomischer Sicht ein abstrakter Nutzen bestehen muss, ohne dass dieser Nutzen individuell zurechenbar wäre /; zur ‚Äquivalenz von Staatsfinanzierung durch Steuern und Kredit vgl. Musgrave/Musgrave/Kullmer , Die öffentlichen Finanzen in Theorie und Praxis, Bd. I S. 92; Kritisch zum Äquivalenzprinzip als Besteuerungskriterium Stiglitz/Schönfelder, a.a.O., S. 422

³² Vgl. K. Vogel in HdbStR, § 87 Rz. 97 ff. sowie § 88 Rz. 198; Vgl zum sozialversicherungsrechtlichen Äquivalenzprinzip Ferdinand Kirchhof, HdbStR, § 93 Rz. 17/19/22.

³³ Vgl. klassisch Tiebout, A Pure Theory of Public Expenditure, Journal of Political Economy, 1956, S. 416-424; Oates, Fiscal Federalism, 1972 sowie Hansjürgens, Äquivalenzprinzip und Finanzpolitik: Ein Besteuerungsprinzip (erneut) auf dem Prüfstand, Zeitschrift für Wirtschaftspolitik 1997, S.275 ff. Vgl. aus staatsrechtlicher Sicht: Häde, Finanzausgleich, Tübingen, 1996 S. 146 f.

³⁴ Dieser Haushaltsermächtigung bedarf es ohnehin deshalb, weil nicht nur die einzelnen Ausgabenposten parlamentarisch zu genehmigen ist, sondern die Grundzüge der Streitkräfte-Organisation aus dem Haushaltsplan zu entnehmen sein müssen (Vgl. Art. 87a I GG).

In praxi würde dies bedeuten: Die Streitkräfte hätten die Beschaffung d.h. die Verwendung der haushaltsrechtlich vorgesehenen Mittel zur Entwicklung, Erwerb und Instandsetzung von Rüstungsgütern selbst in die Hand zu nehmen. Sie könnten sich dann der Frage nach dem wirtschaftlichen Umgang mit dem Budget für Rüstungsbeschaffung und dem Nutzen dieser Beschaffungspolitik für das Gut äußere Sicherheit nicht mehr entziehen.

c) Normativ-fiskalische Maßstäbe von Rüstungsentscheidungen:

Mit diesem Postulat einer neuen institutionellen Ökonomie der Rüstungsbeschaffung soll die Frage nach präzisierenden ökonomischen Maßstäben für Rüstungsentscheidungen nicht verdrängt werden. Sie zielt auf die Erarbeitung von Standards, die die ggf. engen Grenzen jährlicher Haushaltsrechnung überschreiten und die Wirtschaftlichkeit von Rüstungsbeschaffung ökonomisch neu definieren.

Dazu gehören folgende Punkte:

- die Notwendigkeit, bei der Beschaffung von wehrtechnischen Gütern nicht länger nur auf Anschaffungskosten, sondern auf Lebenszeitkosten abzustellen. Dann würde die Beschaffungsbehörde verpflichtet, zu vergleichen, welche Kosten bei Betrieb und Materialerhaltung dadurch entstehen, dass veraltete Ausrüstungsgegenstände – mit hohem Wartungsaufwand- weiterhin im Bestand gehalten werden (so genanntes Obsoleszenzmanagement). Dieses Kriterium muss auch bei der Beschaffungsarbitrage zwischen den Teilstreitkräften maßgebend sein.³⁵
- die fortschrittskongruente Bezahlung der jeweiligen Projekte und ihre Integration in die Haushaltsplanung. Hierdurch könnte die notgedrungene Verausgabung später benötigter Mittel für zweitrangige Projekte am Ende des Haushaltsjahres, nur um den Haushaltstitel nicht zu verlieren (Überkipperphänomen), vermieden werden.
- die gegenseitige Deckungsfähigkeit von Ausgabenermächtigungen bei Beschaffungen ist einer kritischen Revision zu unterziehen: Ihre Bewertung ist ambivalent. Sie sollte theoretisch einer flexiblen Haushaltsführung dienen. Im Laufe der Zeit hat sie aber dazu geführt, dass Projekte der Abt. II der geheimen Erläuterungen zum Epl. 14, die nur subsidiär zur Verwirklichung kommen sollen, auf Grund dieser Treasury-Fehlplanungen plötzlich und unwiderruflich als erste Priorität eingestuft werden.
- die haushaltsrechtsrechtlichen Kriterien für die Privatisierung von nicht-militärischen Dienstleistungen (§§ 7,65 BHO). § 7 I BHO verpflichtet den Gesetzgeber bei der Aufstellung des Haushaltsplans

³⁵ Beispiel: Die Folgekosten einer Fregatte sind nicht mit den Wartungsaufwendungen für eine erhebliche Zahl von Transportpanzern vergleichbar.

zu prüfen, inwieweit staatliche Aufgaben durch Ausgliederung und Entstaatlichung oder Privatisierung erfüllt werden können.³⁶

Die diesen Aspekten gemeinsame Problematik besteht in der Konkretisierbarkeit des in § 7 I BHO genannten Wirtschaftlichkeitsmaßstabs.³⁷ Die Komplexität und Dauer von Rüstungsvorhaben ist aus ökonomischer Sicht mit dem haushaltsrechtlichen Jährlichkeitsprinzip nicht vereinbar. Die finanzplanerische Analyse von Beschaffungsprojekten muss, um ein realistisches Bild zukünftiger Belastungen zu vermitteln, auf Lebenszeitkosten abstellen, statt mit dauernd wechselnden Ansätzen zwischen Entwicklungsfinanzierung, Serienreife und Beschaffung budgetpolitisch zu unterscheiden und dabei Folgekosten auszublenden.³⁸

3. Verfassungsrechtliche Aufgabenzuweisung und wirtschaftlicher Ressourceneinsatz: Ein Spannungsverhältnis?

Bei einer Gesamtbetrachtung muss das Grundgesetz als normative Grenze beobachtet werden. Die Verfassung hat unter Berufung auf den Primat des Politischen einer künstlichen Aufgabentrennung in Art. 87 a, b GG Vorschub geleistet. Ihre ökonomische Rationalität erscheint zunehmend zweifelhaft.

Der Wille des verfassungsändernden Gesetzgebers, bei der Integration der Streitkräfte in die grundgesetzliche Ordnung den Primat der Politik sicherzustellen, mag auf den historischen Erfahrungen beruhen, die Deutschland mit faktisch verselbständigten Streitkräften, ihrem politischen Einfluss³⁹ und ihren fatalen Unterlassungssünden⁴⁰ gemacht

³⁶ Was dies für die Rüstungsbeschaffung als auch für die in TSKs verorteten Logistikaufgaben bedeutet, wird erst seit Gründung einer Gesellschaft für Beschaffung, Berieb und Entwicklung verfassungsrechtlich erörtert.

³⁷ Vgl. hierzu vertiefend Piduch, Bundeshaushaltsordnung § 7 Rz. 3 mit Hinweis auf § 24 BHO (Planung von Beschaffungen und Investitionen) sowie § 54 BHO (Ausführungsunterlagen zur Vermeidung von Fehlinvestitionen). Diese wissenschaftlich wie juristische ungelöste Problematik applizierbarer Wirtschaftlichkeitsmaßstäbe bei der Rüstungsplanung kann an dieser Stelle nicht weiter vertieft werden, sondern der prioritären Frage nach der ökonomisch optimalen Zuständigkeitszuweisung in Sachen Rüstungsbeschaffung weichen.

³⁸ Für die Realisierung großer Rüstungsvorhaben im Rahmen eines mehrjährigen Programmgesetzes (vergleichbar mit dem *Loi sur la Programmation Militaire* in Frankreich) gab es aber bisher keinen vergleichbaren verfassungsrechtlichen Rahmen.

³⁹ Erinnert sei an den fatalen Einfluss der Obersten Heeresleistung unter Ludendorf im Ersten Weltkrieg, der die Regierungsgewalt gegen Ende des Ersten Weltkriegs weitgehend marginalisiert hatte

⁴⁰ Erinnert sei an die im Ergebnis devote Haltung des Oberkommandos der Wehrmacht - insbesondere seines Chefs Keitel - gegenüber ihrem Oberbefehlshaber Hitler; vgl. hierzu sehr instruktiv: Geoffrey P. Megargee, *Inside Hitler's High Command*, University Press of Kansas, Lawrence 2000.

hat. Daher sehen die Artikel 65a und 87 b GG ein System gewaltentrennender Kontrolle zwischen ziviler und militärischer Gewalt vor, das auf institutionellen Aufgabenzuweisungen beruht.

Die Beschreibung der Aufgabengliederung gerade im Hinblick auf das Beschaffungswesen wäre unvollständig, wenn nicht das grundgesetzlich unerwähnte, tatsächlich aber sehr wichtige, BAAINBw mit Sitz in Koblenz und seinen 11 Dienststellen⁴¹ im Bundesgebiet dargestellt würde. Obwohl hierarchisch eine nachgeordnete Bundesbehörde im Geschäftsbereich des BMVg, ist sein funktionelles Gewicht mit ca 11.000 Beamten⁴², Angestellten und Arbeitern in seinem Geschäftsbereich nicht zu unterschätzen.

Das BMVg führt lediglich die Fachaufsicht über alle Vorhaben, die im Geschäftsbereich des BAAINBW realisiert werden. Dies gibt ihr zu deren Beginn und bei deren Endabnahme eine wichtige Rolle. Während der langen Laufzeit der Projekte erhält der Bereich Ausrüstung im BMVg Zwischenstandsberichte vom BAAINBW und kann diese kommentieren bzw. von sich aus eine Adjustierung der Vorhaben verlangen.

Tatsächlich ist das BAAINBW durch seine vielfältigen Einwirkungs- und damit Verzögerungsmöglichkeiten im Verhältnis zum BMVg keineswegs nur Exekutivbehörde, sondern der eigentliche Inhaber der operativen Beschaffungsgewalt.

Die Führung des BAAINBW rechtfertigt diese (Kosten)-Struktur stets mit dem Hinweis darauf, dies sei die Folge der grundgesetzlich gewollten Arbeitsteilung. Sie ergebe sich aus dem Primat der Politik. Dieses zugrundeliegende Begriffsmissverständnis lässt sich bereits durch Clausewitz-Lektüre widerlegen:

Hiernach ist der Krieg nur ein *“Teil des politischen Verkehrs”*.. *“also durchaus nichts Selbständiges.”* *“...Er hat zwar seine eigene Grammatik, aber nicht seine eigene Logik.”*⁴³ Krieg ist somit keinesfalls der Gegenbegriff zur Politik, sondern die Politik ist der Schoß, in dem sich der Krieg entwickelt.⁴⁴

Wenn nunmehr auf Grund der Technisierung nicht nur das kriegerische Gefecht, sondern seine industriell-logistischen Vorbereitung kriegsentscheidend ist, kann dem soldatischen Verwender die Mitgestaltung nicht nur bei der Bedarfsbestimmung, sondern auch bei der Allokation der haushaltsrechtlich genehmigten Mittel schwerlich abgesprochen werden. Im Gegenteil: Gerade aus ökonomischen

⁴¹ Quelle:

<https://www.bundeswehr.de/resource/blob/138018/88723b360d9b6b922960da166e46bf2b/flyer-baainbw-deu-data.pdf>. - Zugriff am 23.11.2023.

⁴² Quelle: <https://www.bundeswehr.de/de/organisation/ausruestung-baainbw/menschen>. – Zugriff am 23.11.2023

⁴³ Clausewitz, Vom Kriege, Skizzen zum achten Buch, 6.Kapitel, Abschnitt B.

⁴⁴ Vgl. Gustenau, Zum Primat der Politik - Wider den Missbrauch eines Begriffes, ÖMZ 1994, S. 253.

Erwägungen (Äquivalenz/Konnexität) wäre es zwingend geboten, eine Kongruenz von Bedarfsermittlung und Allokationskompetenz festzulegen, um so die Ausgabenverantwortlichkeit institutionell zu verankern.

Die institutionelle Pathologie, die für die Ressourcenfehlallokation im Beschaffungswesen ursächlich⁴⁵ ist, kann nicht etwa mit dem zivilen Träger der Beschaffungsbehörde oder dem unzureichenden oder übermäßigen militärischem Einfluss auf die einzelnen Projekte erklärt werden. Das BAAINBW ist mit der Doppelrolle als Ausrüstungs-Konzeptor, Projektmanager und Güte-Schiedsrichter schlichtweg überfordert.⁴⁶

Auch für das nicht-militärische und halb-militärische Gerät, seine Anschaffung sowie seine Wartung und Instandsetzung enthält Art. 87b I GG eine klare Aufgabenzuweisung. Die zaghaften Versuche, hier zu einer Entstaatlichung zu kommen, lösten sofort den Furor des BAAINBW aus⁴⁷ und legen eine verfassungsrechtliche Klärung dessen nahe, was an Beschaffungstätigkeit aus dem BAAINBW in eine Gesellschaft privaten Rechts, die zu 100 % dem Bund gehört, verlagert werden darf.

Hintergrund dieses Streits war die verfassungsrechtlich unvorbereitete, politisch improvisierte Gründung einer Gesellschaft für Entwicklung, Beschaffung und Betrieb (GEBB) 1999/2000. Ihre Aufgabe sollte es sein, schwerpunktmäßig bei nicht-militärischen Vorgängen Aufgaben auf Private zu übertragen. Hiergegen sind aus dem BAAINBW Proteste erhoben worden, um mit verfassungsrechtlichen Bedenken den Bestandschutz für die eigene Behörde zu sichern.

⁴⁵ Die monopolartige Delegation von Beschaffungsvorgängen an eine Behörde, deren institutionelle Logik darauf fußt, jedweden Beschaffungsvorgang zu einer jahrelangen Geburt zu machen, der erst diejenigen Sachzwänge schafft, gegen welche sich weder die RÜ noch die politische Spitze des Ministeriums noch das Parlament oder der BRH gestaltend zur Wehr setzen können, ist also ökonomisch und politisch irrational. Die mit der Komplexität der Projekte stets gerechtfertigte Laufzeit der Beschaffungsvorgänge und die Intensität der Projektbetreuung sowie ihre dezisionäre Gliederung in Entwicklung, Serienreife und Beschaffung erlaubt ein Ausmaß von Neudefinitionen, technischen Anpassungen sowie Sonderwünschen des Bedarfsträgers, die im Ergebnis zu einer zeitlichen Streckung sowie strukturell zur Verteuerung der Produkte führen.

⁴⁶ Diese Rolle hat es dadurch inne, dass es von der technisch-taktischen Forderung bis zur Indienststellung der Ausrüstung, das faktische Entscheidungsmonopol hat und es ihm sogar vorbehalten bleibt, das Gütesiegel für die eigenen Konzeptionen zu erteilen.

⁴⁷ Vgl. die Stellungnahme von Gläser, dem ehemaligen Präsidenten des BAAINBW, zur Tätigkeit der GEBB in Griephan Brief – Wehrdienst 18.12.2000.

- a) Die Flexibilität der Aufgabenorganisation gem. Art. 87 b I GG dargestellt am Beispiel der GEBB.

Die generelle Legitimation der Gründung öffentlicher Unternehmen ist in § 65 BHO umrissen. Hiernach kann sich der Bund an der Gründung eines Unternehmens in einer Rechtsform des privaten Rechts beteiligen, wenn ein wichtiges Interesse des Bundes vorliegt und sich der vom Bund angestrebte Zweck nicht besser und wirtschaftlicher auf andere Weise erreichen lässt.

- Übertragung öffentlicher Aufgaben ein Teil der Organisationsgewalt?

Die zuvor erörterte Problematik kann dahinstehen, weil die Übertragung öffentlicher Aufgaben an ein privatrechtliches Unternehmen als ein Akt der Organisationsgewalt (des BMVg oder der BR) zulässig ist. *Forsthoff* definierte Organisationsgewalt als "das Recht, innerhalb der gesetzlichen Schranken ohne besondere gesetzliche Ermächtigung und ohne besondere Mitwirkung der gesetzgebenden Körperschaften organisatorische Anordnungen zu erlassen"^{48,49}. Zur begrifflichen Klarstellung mag ferner der Hinweis geboten sein, dass es sich bei der Neuordnung der Aufgaben im Zusammenhang mit Art. 87 b GG unter dem Gesichtspunkt der Organisationsgewalt stets um die Organisationsgewalt der Bundesregierung handelt.⁵⁰ Hierauf hat der Verteidigungsminister nur im Rahmen der GOBReg (§§ 15, 20 gemeinsame Beratung und Beschlussfassung) gestaltenden Einfluss, während er als Inhaber der Befehls- und Kommandogewalt über die Streitkräfte einseitig-dezisionär entscheiden kann, wengleich er dabei in die politischen Richtlinien der Bundesregierung eingebunden ist.⁵¹

Angesichts der unbestrittenen Notwendigkeit, die Einsatzfähigkeit der Bundeswehr alsbald herzustellen, dürfte die Organisationsgewalt der Bundesregierung weit auszulegen sein. Wenn die Auslagerung nicht militärischer Tätigkeit an Private die Herstellung der Einsatzfähigkeit beschleunigt, kann dies auch ohne gesetzliche Grundlage im Rahmen der Organisationsgewalt der Bundesregierung geschehen.

⁴⁸ Forsthoff, *Öffentliche Körperschaft* 1938, S. 28.

⁴⁹ Vgl. hierzu eingehend Böckenförde, *Organisationsgewalt*, S.21.

⁵⁰ Hierauf macht Roellecke, *DÖV* 1999, S.200 unter Bezugnahme auf Böckenförde, *Organisationsgewalt*, a.a.O., S. 156 ff. aufmerksam.

⁵¹ Vgl. hier den Gesetzesvorbehalt in § 66 SoldatenG sowie die gratwandernden Versuche von Böckenförde, *Die Organisationsgewalt im Bereich der Regierung*, Berlin 1965, S. 162 unter Hinweis auf die Differenzierungen bei Lorenz v. Stein sowie S. 316 ff. verbunden mit dem Hinweis, dass § 66 SoldatenG nicht die militärische Organisationsgewalt des BMVg beschneide und die völlige legislativ programmierte Durchorganisation des BMVg unzulässig sei.

- b) Die verfassungsrechtlichen Chancen für eine vereinheitlichte Rüstungsplanung und -beschaffung unter politisch-militärischer Führung

Für den halb-militärischen und nicht-militärischen Teil der Wehrverwaltung ist eine relative große Gestaltungsbefugnis des BMVg bzw. der BR nicht zuletzt im Rahmen der Organisationsgewalt des BMVG und der BR unproblematisch. Wie weit bei Rüstungsgütern die verfassungsrechtliche Beweglichkeit geht, ist eine Frage der Auslegung, weil Art. 87b I GG nur für die unmittelbare Deckung des Sachbedarfs die Wahrnehmung “durch eine bundeseigene Verwaltung mit eigenem Verwaltungsunterbau” anordnet.

Aus dem Hinweis auf den Haushaltsplan in Art. 87 a GG folgt allerdings der allgemeine Vorbehalt der Finanzierbarkeit der Wehrstruktur. Ferner enthält das GG⁵² die eindeutige, unentziehbare Aufgabenzuweisung, die Bundesregierung möge die äußere Sicherheit durch Aufstellung von Streitkräften gewährleisten.⁵³ Da diese Aufgabenzuweisung – gerade auch bei der Bündnisverteidigung - Einsatzfähigkeit erfordert, hat die Bundesregierung das Recht, wenn nicht sogar die Pflicht, ihre Organisationsgewalt kompetenzdurchbrechend in einer Weise so zu nutzen, die der Ressourcenlage und der Bedrohungslage entspricht. Aus den Motiven des verfassungsändernden Gesetzgebers anlässlich der Einfügung von Art. 87a, b GG ergibt sich unzweideutig, dass die Aufgabenzuweisungen dann jedenfalls durchbrochen werden dürfen, wenn zwingende Sachgründe dies zur Aufrechterhaltung der Funktionsfähigkeit der Bundeswehr erfordern.⁵⁴

Dieser anhaltende institutionelle Notstand steht im Widerspruch zu den radikal geänderten Einsatzanforderungen an die Bundeswehr seit Februar 2022. Wenn es innerhalb der Güterabwägung darum geht, zwischen formalen Aufgabenzuweisungen an Bundesverwaltungen und der Erfüllung des grundgesetzlichen Verteidigungsauftrags gem. Art. 87a GG schlechthin zu entscheiden, hat letzterer Vorrang. Dies gilt allerdings nur in dem Maße, wie sich die Organisationsveränderungen eindeutig an dem Ziel orientieren, Ressourcen einzusparen und dieses Ziel eine eindeutige haushaltsrechtliche Legitimation (§ 7 BHO) findet.⁵⁵

⁵² Vgl. Landes- und Bündnisverteidigung gem. Art. 87 a I, III GG; Einsatz im Rahmen kollektiver Sicherheitssysteme gem. Art. 24 II GG; Einsatz bei innerem Notstand gem. Art. 87a IV GG sowie Amtshilfe gem. Art. 35 I und Katastrophennotstand gem. 35 II, III GG.

⁵³ Die Einrichtung und Funktionsfähigkeit der Bundeswehr haben nämlich Verfassungsrang. Vgl. BverfGE 48, 159 ff.

⁵⁴ Vgl. BTDRs.9/964 S. 16 ff.

⁵⁵ Abzugrenzen hiervon ist die Umorganisation mit dem eigentlichen Motiv, der militärischen Komponente im BMVg ein größeres Gewicht zu geben. Hiervon kann aber dann keine Rede sein, wenn im Vordergrund der hier angedachten Maßnahmen

Die ökonomisch gebotene Kongruenz von Aufgabenzuständigkeit und Ressourcenhoheit gebietet es nicht nur, die vorbeschriebene Umorganisation ins Werk zu setzen. Vielmehr wird erst hiermit die notwendige Bedingung für eine dann folgende Reform der normativ-fiskalischen Grundlagen der Rüstungsbeschaffung erfüllt.

Die Streitkräfte als Bedarfsträger haben ein originäres Interesse daran, Beschaffungsprojekte zu akzelerieren, ressourcenoptimal zu entscheiden und auf die Belastbarkeit und Funktionalität der Ausrüstung selbst zu achten.⁵⁶ Hinzu kommt, dass die Streitkräfte auf Grund der Konzentration von Rüstungsplanung und -beschaffung in ihren Händen der Haushaltskontrolle durch den BRH⁵⁷ und der Projekteinzelpfung im Verteidigungs- und Haushaltsausschuss des Bundestages in ganz anderer Intensität ausgesetzt sind als das BAAINBW.

Daher gilt:

Das Prinzip "Totale Zuständigkeit - totale Verantwortung", setzt bei den Soldaten eine hohe ökonomische Qualifikation voraus. Ohne eine radikale Erweiterung der Führungsschulung um die Komponenten Rüstungsbeschaffung und Haushaltswesen können die Streitkräfte dieser Verantwortung nicht gerecht werden.

-
- die Konzentration von Rüstungsplanung und -Beschaffung aus Gründen ökonomischer Rationalität steht und diesen Überlegungen große Teile des Bestands des BAAINBW weichen müssen.
 - die Übertragung von staatlichen Aufgaben auf Private, vermittelt durch einen privatrechtlichen Generalunternehmer (GEBB), steht, weil § 7 BHO genau dies vom Bund fordert Vgl. zu den Intentionen des BHO Gesetzgebers, Piduch, Bundeshaushaltsordnung, 2.Aufl., § 7 Rz. Mit Hinweisen zu den institutionellen Ausprägungen des Wirtschaftlichkeitsgebots sowie der Pflicht des BMF bei der Aufstellung des Haushaltsplanes hierauf zu achten. Deshalb ist es besonders überraschend, dass aus Gründen eines falsch verstandenen Ressortdenkens aus dem BMF nicht schon früher Impulse zu einer Neuordnung der Wehrbeschaffung kamen.

⁵⁶ Es gibt in dieser institutionellen Konstellation keinen ökonomischen Grund, Ressourcenfehlallokationen zu vermuten, weil einerseits das Budgetvolumen längst nicht ausreicht, alle Bedarfswünsche gleichzeitig zu befriedigen und der unvermeidbare Restwettbewerb zwischen den TSK sein Übriges tut, um die Bäume nicht in den Himmel wachsen zu lassen.

⁵⁷ Dann würde die BW unter Controllinggesichtspunkten höheren Ansprüchen genügen müssen. Vgl. den Hinweis auf das gegenwärtige Controlling, von dem der Bundesrechnungshof meint: *"Die Ziele, die mit Controlling in der Bundeswehr erreicht werden sollten, waren unklar, unvollständig und teilweise überzogen. Die für einzelne Bereiche der Bundeswehr entwickelten Controllingkonzepte waren nicht abgestimmt. Es fehlt ein umfassender Controllingrahmen mit eindeutigen Begriffen und Standards."* Vgl. die Bemerkungen des BRH 1998 zur Wirtschaftsführung BT Drs. 14/29 Tz.50.

Zusammenfassung und Ausblick

Die vorstehenden Ausführungen haben Ihren Schwerpunkt bei den institutionellen Voraussetzungen der Wirtschaftlichkeit von Rüstungsbeschaffung. Sie stellen die institutionenökonomische Seite der öffentlichen Betriebswirtschaft deutscher Rüstungsorganisation dar. Neben diesem institutionellen Schlüsselproblem wurden die normativ-fiskalischen Grundlagen der Rüstungsbeschaffung umrissen, um die Richtung einer Reform von Art. 87 b GG anzudeuten.

Damit ist die ökonomische Bewertung der Anschaffung militärischer Ausrüstung nicht abgeschlossen. Vielmehr gehört die Einordnung von Rüstungsausgaben als (nichtinvestiver) Staatskonsum zu den nach wie vor strittigen Fragen der Volkswirtschaftslehre. Diese, bisher in der Finanzwissenschaft unrevidierte, Einordnung⁵⁸ ist nicht nur schuldenpolitisch im Zusammenhang mit Art. 115 I 2 GG problematisch, sondern lässt mögliche Impulswirkungen, die von bestimmten Rüstungsprogrammen für die gesamte Volkswirtschaft ausgehen können, unberücksichtigt. Daher haben bereits *Musgrave/Musgrave/Kulmer* auf die produktivitätssteigernde Wirkungen von Rüstungsprogrammen für eine Volkswirtschaft hingewiesen und eine unterschiedliche Behandlung im Verhältnis zu den anderen konsumtiven Ausgaben (Sozialtransfers) gefordert, um der pauschalen Einordnung von Rüstungsausgaben als konsumtiv zu entgegen⁵⁹.

Die Unterscheidung im Verteidigungshaushalt zwischen "verteidigungsinvestiven" Ausgaben und "Betriebsausgaben" ist zu einer administrativen Praxis geworden. Sie spiegelt dieses Dilemma wider. Es lässt sich zwar unter Hinweis auf die hausrechtsrechtlichen Wertungen in § 10 HGrG und § 13 BHO rechtfertigen, löst aber die volkswirtschaftliche Problematik nicht.

Der wissenschaftliche Beirat beim BMF hat sich in einem früheren Gutachten zur Abgrenzung "öffentlicher Investitionen" auch mit der Problematik der Rüstungsausgaben beschäftigt und bei der Fragestellung nach dem jeweiligen statistischem (Finanzstatistik, VGR), schuldenpolitischen und haushaltsrechtlichem Kontext differenziert, ohne ein definitives volkswirtschaftliches Verdikt abzugeben. Wenn sich mangels einer volkswirtschaftlichen Revision der Bewertung militärischer Ausrüstung – auch wenn sie langlebige Güter betrifft - die Assimilierung

⁵⁸ So implizit Zimmermann/Henke, Finanzwissenschaft, a.a.O., S. 312; Vgl. ausführlich zur Problematik Wissenschaftlicher Beirat beim BMF "Gutachten zum Begriff der öffentlichen Investition" Schriftenreihe des BMF Nr. 29, Bonn 1980, S.40 ff.

⁵⁹ Musgrave/Musgrave/Kulmer, a.a.O., S. 229 f.

von Rüstungsausgaben mit Staatskonsum aufrechterhalten würde, mag dies der Rechtslage entsprechen. Wissenschaftlich sollte diese realitätsferne Assimilierung gerade auf Grund möglicher Impulswirkungen z. B. im Hochtechnologie-Bereich in eine wissenschaftliche herausfordernde Fragestellung umformuliert werden. Dies ist eine Chance für die zukünftige deutsche Militärökonomie.

Neben der Unterscheidung zwischen dem, was schuldenpolitisch gem. Art. 115 GG als Staatskonsum/-investition anzusehen ist, und der Qualifizierung von Rüstungsinvestitionen innerhalb der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung und der Finanzstatistik stände dann die Frage an: Welche Ausgaben des Staates für militärische Ausrüstung führen gesamtwirtschaftlich zu einer Reproduktion und Erweiterung des Kapitalstocks?

An dieser Stelle kann nur die Unentrinnbarkeit der Fragestellung auch für unser Thema gezeigt werden. Eine abschließende Antwort setzt eine großangelegte empirische Untersuchung voraus. Ein wissenschaftlicher Beirat beim BMVg wäre gewiss in der Lage, diese zu leisten.

Die organisationsrechtliche Umsetzung des vorstehend skizzierten Vorschlags bedeutet nicht nur einen Bruch mit der Vergangenheit. Die Vereinheitlichung von Rüstungsplanung und Rüstungsbeschaffung unter gestraffter politischer Führung des BMVg bei gleichzeitiger Totalentstaatlichung aller nicht-militärischen und ggf. halb-militärischen Beschaffungs- und Betriebsvorgänge verletzt nicht den Primat der Politik, sondern gewährleistet, dass die ökonomischen Voraussetzungen für das öffentliche Gut "äußere Sicherheit" nachhaltig erfüllt werden können.

Tabellenanhang

Tabellen und Grafiken

N° 1 : Schichtung der Ausgabenbereiche des Verteidigungshaushalts

N° 2: Investitionsanteil des Epl. 14

N° 3: Ausgabenentwicklung des Epl. 14 von 2021-2023

N° 4: Ausgabenentwicklung des Epl. 14 von 2014-2023

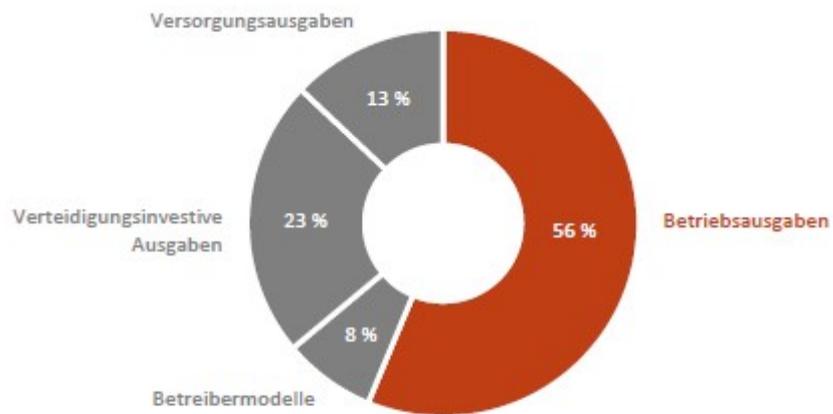
Tabelle 1.⁶⁰

Einzelplan 14 - Bundesministerium der Verteidigung

Ausgabeposition	in Mio. €
- Personalausgaben für Beschäftigte	14.155,4
- Versorgungsausgaben für Beamtinnen und Beamte sowie für Soldatinnen und Soldaten	6.558,1
- Allgemeine Betriebskosten und sonstige Betriebsausgaben (sächliche Verwaltungsausgaben einschl. Kosten der Ausbildung und Truppenübungen, Betriebsstoff, Fernmeldegebühren und Leitungsmieten, Bewirtschaftung, Unterhaltung und Bewachung von Liegenschaften, Verwaltungskostenerstattung an die Länder, NATO-Beiträge, Unterhaltssicherung)	9.013,8
- Erhaltung von Wehrmaterial	5.364,0
- Betreiberverträge zur Weiterentwicklung der Bundeswehr	3.875,0
- Militärische Beschaffungen (u. a. Modernisierung vorhandener und Beschaffung neuer Waffensysteme, Fahrzeuge, Geräte und Munition)	8.037,8
- Militärische Anlagen und Beiträge zu NATO-Baumaßnahmen (Unterkünfte, Dienstgebäude, Flugplätze, Fernmelde- und Versorgungsanlagen, Bundeswehruniversitäten und -krankenhäuser)	1.437,5
- Wehrforschung, Entwicklung und Erprobung (einschl. der Zuschüsse für Forschungsinstitute)	1.848,9
- Sonstige verteidigungsinvestive Ausgaben (Gründerwerb, Aufschließungsmaßnahmen, Geräte und Fahrzeuge für Verwaltungszwecke)	414,4
- Globale Minderausgabe	-600,0

⁶⁰ Bundesrechnungshof Bericht vom 30.8.22, Gz.: IV 1 - 0000846.

Grafik 2.⁶¹



Grafik: Bundesrechnungshof.

Quelle: Haushaltsentwurf 2023.

Erläuterung: Bei der Berechnung sind globale Minderausgaben von 600 Mio. Euro nicht berücksichtigt.

⁶¹ Bundesrechnungshof Bericht vom 30.8.22, Gz.: IV 1 - 0000846.

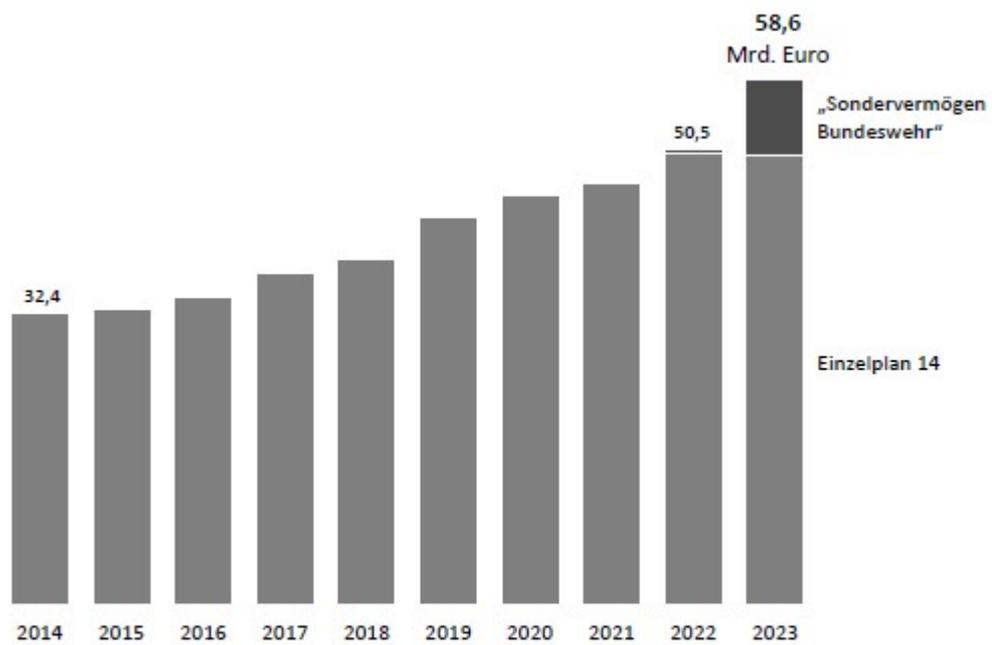
Tabelle 3.⁶²

	2021 Soll	2021 Ist ^a	Differenz Ist-Soll ^b	2022 Soll	2023 Entwurf	Änderung zu 2022
	<i>in Mio. Euro</i>					<i>in %</i>
Ausgaben	46 930,0	47 211,9	281,8	50 404,8	50 104,9	-0,6
• Betriebsausgaben	25 780,9	27 316,6	1 535,7	27 425,9	28 533,2	4,0
darunter:						
• Personalausgaben	13 227,2	13 691,5	464,2	13 667,9	14 155,4	3,6
• Materialerhaltung	4 530,4	5 100,6	570,2	5 043,6	5 364,0	6,4
• Sonstige Betriebsausgaben	8 023,3	8 524,6	501,3	8 714,4	9 013,8	3,4
• Betreibermodelle	3 402,2	2 878,5	-523,7	3 511,4	3 875,0	10,4
• Forschung, Entwicklung und Erprobung	1 656,0	1 639,4	-16,6	2 280,7	1 848,9	-18,9
• Militärische Beschaffungen	8 686,0	7 651,8	-1 034,2	9 933,2	8 037,8	-19,1
• Militärische Anlagen	1 332,9	1 231,2	-101,8	1 364,6	1 437,5	5,3
• Sonstige Investitionen	560,0	435,8	-124,2	340,3	414,4	21,8
• Versorgungsausgaben	6 143,9	6 058,6	-85,4	6 283,3	6 558,1	4,4
• Globale Minderausgaben	-632,0	0,0	632,0	-734,6	-600,0	-18,3
Einnahmen	260,8	597,8	337,0	710,8	31,0	-95,6
darunter:						
• Veräußerungserlöse	102,4	41,9	-60,5	102,4	2,4	-97,7
• Heilbehandlung Dritter	29,5	246,5	217,0	29,5	0,0	-100,0
Verpflichtungsermächtigungen	31 166,1 ^c	19 865,4	-11 300,8	30 137,2	21 267,0	-29,4
	Planstellen/Stellen					in %
Personal	257 552	241 215 ^d	-16 337	258 001	258 581	0,2

Erläuterungen:

^a Bereinigt um haushaltstechnische Verrechnungen.^b Aus den Ursprungswerten berechnet; Rundungsdifferenzen möglich.^c Einschließlich über- und außerplanmäßiger Verpflichtungsermächtigungen.^d Ist-Besetzung zum Stichtag 1. Juni 2021.⁶² Bundesrechnungshof Bericht vom 30.8.22, Gz.: IV 1 - 0000846.

Tabelle 4.⁶³



Grafik: Bundesrechnungshof.

Quelle: Haushaltspläne 2014 bis 2022, Haushaltsentwurf 2023.

⁶³ Bundesrechnungshof Bericht vom 30.8.22, Gz.: IV 1 - 0000846.

Literaturverzeichnis:

- Andel, Norbert*: Finanzwissenschaft, 3. Aufl., Tübingen (1992).
- Badura, Peter*: in Staatsrecht - Völkerrecht - Europarecht, Festschrift für Schlochauer, Berlin (1982), S. 21.
- Barro, Robert J.*: Are Government Bonds Net Wealth? *Journal of Political Economy* (82) 1974 S. 1075 ff.
- Baedeker, Hans Jürgen*: Die Organisationsgewalt im Bund und der Vorbehalt des Gesetzes, Köln (1969).
- Böckenförde, Ernst-Wolfgang*: Die Organisationsgewalt im Bereich der Regierung, Berlin (1964).
- Brzoska, Michael*: Arsenal, Aufträge, Amigos, (K)eine Wende in der Rüstungsbeschaffung der Bundeswehr? www.greenpeace.de
- von Clausewitz, Carl*: *Vom Kriege*; zitiert nach der bibliographisch ergänzten Ausgabe von Reclam, Stuttgart (1994).
- Couteau-Bégarie, Hervé*: *Traité de Stratégie*, 2. Aufl., Paris, 1999.
- De Gaulle, Charles*: Die Schneide des Schwertes, Vier Konferenzen, die 1927 an der Höheren Kriegsschule gehalten und erstmals 1932 veröffentlicht wurden. Zugrunde liegt der Text in der Ausgabe bei Plon, Paris (1994) : gefolgt wird der Übersetzung von Carlo Schmid, Darmstadt (1981).
- Ders.* : Mobilisation Economique à l'Etranger, *Revue Militaire Francaise* 1.1.1934 veröffentlicht in Textausgabe *Charles De Gaulle, Au Fil de l'Épée*, Plon, Paris, (1994), S.527.
- Dittmann, Armin* :Die Bundesverwaltung, Tübingen (1983).
- Dreier, Horst*: Grundgesetz Kommentar, Bd. III, Tübingen (2000).
- Felderer, Bernhard/ Homburg, Stefan*: Makroökonomie und Neue Makroökonomie, 7. Aufl., Berlin-Heidelberg (1999).
- Feldmayer*: Bundeswehr seit Jahren unterfinanziert, FAZ v. 17.10.1999.
- Forsthoff, Ernst*: Öffentliche Körperschaft, Tübingen (1938).
- Frey, Bruno*: Die Grenzen ökonomischer Anreize, NZZ v. 28.4. 2001.
- Frey/Kirchgässner*: Demokratische Wirtschaftspolitik, 2.Auflage, München (1994), S.51f.
- Galwass, Hans-Ulrich*: Faktische Beeinträchtigungen im Bereich der Grundrechte, Berlin (1970).
- Gillessen, Günther*: Der Etat der Bundeswehr wird geplündert-Es fehlt an Geld für Übungen, Nachwuchs und Instandsetzung, FAZ v. 7.4.1999.
- Gläser, Heinz*: Was darf die GEBB?, Griephan Brief – Wehrdienst 18.12..2000.
- Grupp, Klaus*: Wirtschaftliche Betätigung der öffentlichen Hand unter dem Grundgesetz, ZHR 1976, S. 379.
- Gustenau, Gustav* : Zum Primat der Politik - Wider den Mißbrauch eines Begriffes, ÖMZ 1994, S. 253 ff.
- Hamann/Lenz*: Das Grundgesetz, Berlin (1970).
- Hansjürgens, Bernd*: Äquivalenzprinzip und Finanzpolitik: Ein Besteuerungsprinzip (erneut) auf dem Prüfstand, Wirtschaftsdienst, Zeitschrift für Wirtschaftspolitik 1997, S.275 ff.
- Häde, Ulrich*: Finanzausgleich, Tübingen (1996).
- Hegel, Georg Wilhelm Friedrich*: Grundlinien der Philosophie des Rechts, Neu ed. Ausgabe von Eva Moldenhauer und Karl Markus Michel, Frankfurt (1996).
- Homburg, Stefan*: Steuerlehre für Ökonomen, München (1999).

- Isensee, Josef/ Kirchhoff, Paul:* Handbuch des Staatsrechts, Band IV, Heidelberg (1990).
- Jarass, Hans D./ Pieroth, Bodo:* Grundgesetz für Bundesrepublik Deutschland, 4. Aufl., München (1997).
- Kirchhoff, Günter (Hrg.):* Handbuch zur Ökonomie der Verteidigungspolitik, Regensburg 1986.
- Lerche, Peter:* Verfassungsfragen der Bundeswehrverwaltung in: *Maurer (Hrsg.), Das akzeptierte Grundgesetz*, Festschrift für Günter Dürig, München (1990).
- Maunz, Theodor /Dürig, Günter:* Grundgesetzkommentar, Stand: Februar 2005.
- Musgrave, Richard A./Musgrave, Peggy B./Kullmer, Lore:* Die öffentlichen Finanzen in Theorie und Praxis Bd. 1, 6. Aufl., Tübingen (1994).
- Megargee, Geoffrey P. :* Inside Hitler's High Command, University Press of Kansas, Lawrence (2000).
- Oates:* Fiscal Federalism, New York (1972).
- Paret, Peter:* Clausewitz und der Staat, Der Mensch, seine Theorien und seine Zeit, Bonn (1993).
- Piduch, Erwin Adolf: :* Bundeshaushaltsrecht, 2. Auflage , Bonn (1996).
- Pies, Ingo:* Ordnungspolitik in der Demokratie, Ein ökonomischer Ansatz diskursiver Politikberatung, Tübingen (2000).
- Püttner, Günter:* Die öffentlichen Unternehmen, 2. Aufl., Stuttgart (1985).
- Publ, Thomas:* Budgetflucht und Haushaltsverantwortung, Tübingen (1996).
- Reinfried,H./Steinebach. N.:* Streitkräfte und Bundeswehrverwaltung, 4.Aufl., Regensburg (1983).
- Roellecke, Gerd:* Streitkräfte und Bundeswehrverwaltung – Versuch einer funktionalen Abgrenzung ihrer Kompetenzen- DÖV 1992, S. 200 ff.
- Sachs, Michael:* Grundgesetz Kommentar, 2.Auflage, München (1999).
- Schäfer, Wolf:* Wehrpflicht oder Freiwilligenarmee? Die Wehrstruktur aus ökonomischer Sicht, Wirtschaftsdienst. Zeitschrift für Wirtschaftspolitik 2000, S.343.
- Schmidt-Bleibtreu, Bruno/ Klein, Franz:* Kommentar zum Grundgesetz, 9. Auflage, Berlin (1999).
- Schmidt, Reiner:* Öffentliches Wirtschaftsrecht, Allg. Teil, Berlin (1990).
- Schricker, Helmut:* Wirtschaftliche Tätigkeit der öffentlichen Hand und unlauterer Wettbewerb, 2. Aufl., Köln-Bonn (1987).
- Schulte, Hermann:* Die verfassungsrechtliche Stellung der Bundeswehrverwaltung, Berlin (1970).
- Stiglitz, Joseph E. / Schönefelder, Bruno:* Finanzwissenschaft, 2.Aufl., München-Wien (1989).
- Tiebout, Charles M.:* A Pure Theory of Public Expenditure, Journal of Political Economy 1956, S. 416-424.
- Traumann, Dodo:* Die Organisationsgewalt im Bereich der bundeseigenen Verwaltung, 1. Aufl., Baden-Baden (1998).
- v. Münch/ Kunig:* Grundgesetz Kommentar, Bd. 2, 3.Aufl., München (1995).
- von Stein, Lorenz:* Die Lehre vom Heerwesen als Theil der Staatswissenschaft, Vorwort von E.-W. Böckenförde, Neudruck der Ausgabe 1872, Osnabrück (1967).
- Weber, Bernhard:* Öffentliche Unternehmen unter besonderer Berücksichtigung kommunaler Sparkassen, Bergisch-Gladbach (1990).
- Wissenschaftlicher Beirat beim BMF:* Gutachten zum Begriff der öffentlichen Investition – Abgrenzungen und Folgerungen im Hinblick auf Art. 115 GG, Schriftenreihe des BMF, Heft 29, Bonn (1980).
- Zimmermann, Horst/Henke, Klaus Dirk:* Finanzwissenschaft, 8. Aufl., München (2001).