

Keine Zeitenwende im Verteidigungshaushalt

Hubertus Bardt

1. Veränderte Verpflichtungen

Die deutsche Gesellschaft ist von grundlegenden kurz- wie langfristigen Veränderungsprozessen betroffen. Während Demografie, Dekarbonisierung und Digitalisierung bereits jetzt absehbar langfristige Wirkungen haben und frühzeitige Anpassungsentscheidungen erfordern, hat der russische Überfall auf die Ukraine Fragen der äußeren Sicherheit mit Vehemenz und sofortiger Wirkung auf die politische Tagesordnung gesetzt. Nicht umsonst ist der Begriff der Zeitenwende als Reaktion auf den Krieg in Osteuropa geprägt worden.

Neben der konkreten Bedrohung der äußeren Sicherheit durch Russland sind mögliche durch China ausgehende Eskalationsrisiken in die öffentliche Diskussion geraten. Eine eventuelle kriegерische Annexion Taiwans durch die Volksrepublik China würde sich zu einem wirtschaftlichen und möglicherweise militärischen Konflikt mit dem Westen ausweiten können. Die Unterstützung Taiwans könnte sowohl mit Waffengewalt als auch durch umfangreiche Sanktionen erfolgen, wie dies auch im Fall Russlands stattgefunden hat. Sanktionen und Gegensanktionen könnten die Weltwirtschaft erheblich schwächen und industrielle Produktion auch in Europa stark einschränken. Insbesondere mit Blick auf die Versorgung mit Metallrohstoffen herrscht ein erhebliches Erpressungspotenzial Europas durch China (vbw 2022). Die Bestrebungen nach Risikominderung und Diversifizierung von Lieferketten ist eine ebenso angemessene wie notwendige Reaktion, bei der Regierung und Unternehmen gleichermaßen gefordert sind (Matthes 2022; Bähr et al. 2023).

Staatliche Aufgabe ist hingegen die Sicherung der äußeren Sicherheit des Landes. Für Deutschland gilt dies im europäischen Verbund und im transatlantischen Kontext der NATO als kollektivem Verteidigungsbündnis. Voraussetzung für eine effektive Verteidigungsfähigkeit des Bündnisses ist die Verfügbarkeit der dafür notwendigen Fähigkeiten. Innerhalb des Bündnisses ist

es effizient, wenn die entsprechenden Fähigkeiten schwerpunktmäßig entwickelt und kollektiv verfügbar gemacht werden. Eine als fair empfundene Lastverteilung lässt sich anhand der Ausgaben definieren, die für die vereinbarten Fähigkeiten entsprechenden Verteidigung aufgewandt werden – unter der impliziten Voraussetzung eines effizienten Mitteleinsatzes. Entsprechend wurde innerhalb der NATO ein finanzielles Ziel definiert und schrittweise verbindlicher verankert. Seit dem Gipfel von Glasgow 2014 (NATO 2014) ist das Ziel verabredet, 2 Prozent des Bruttoinlandsprodukts für Verteidigungszwecke aufzuwenden. Diese bemessen sich nicht allein am formellen Verteidigungshaushalt, sondern nehmen verteidigungsrelevante Ausgaben in anderen Haushalten hinzu und ziehen nicht passende Ausgaben des Verteidigungshaushalts im engeren Sinne ab.

Das Zwei-Prozent-Ziel ist für die deutsche Diskussion von besonderer Bedeutung, weil dieses Ziel über die letzten Jahre nie erreicht werden konnte. Seit 1995 lagen die Verteidigungsausgaben in Deutschland Jahr für Jahr unter 1,5 Prozent des Bruttoinlandsprodukts. Der Tiefpunkt lag 2015 bei lediglich unter 1,1 Prozent (SIPRI 2023). Verschiedene US-Administrationen haben darauf gedrängt, die eingegangenen Verpflichtungen ernster zu nehmen (Bardt 2018).

Mit Blick auf die neue Sicherheitslage wurde die Verpflichtung von Seiten des Bundeskanzlers in seiner Regierungserklärung im Februar 2022 noch einmal bekräftigt: »Wir werden [...] ein Sondervermögen Bundeswehr einrichten [...]. Der Bundeshaushalt 2022 wird dieses Sondervermögen einmalig mit 100 Milliarden Euro ausstatten. [...] Wir werden von nun an Jahr für Jahr mehr als zwei Prozent des Bruttoinlandsprodukts in unsere Verteidigung investieren.« (Bundesregierung 2022). Diese Zeitenwende-Rede umfasste also zwei zentrale das Verteidigungsbudget betreffende Elemente: das 2 Prozent-Ziel sowie die Einrichtung eines Sondervermögens Bundeswehr in Höhe von 100 Milliarden Euro außerhalb des bestehenden Haushalts. Nach kurzen Irritationen wurde klargestellt, dass diese Elemente nicht additiv zu verstehen sind, dass also die 100 Milliarden nicht zusätzlich zur 2 Prozent-Marke bereitgestellt werden. Vielmehr wird das Sondervermögen zur Erfüllung der NATO-Verpflichtung eingesetzt.

2. Entwicklung des Bundeshaushalts

Der Haushalt für das Bundesministerium der Verteidigung (Einzelplan 14) beläuft sich 2024 auf fast 52,0 Milliarden Euro und ist auch in der mittelfristigen

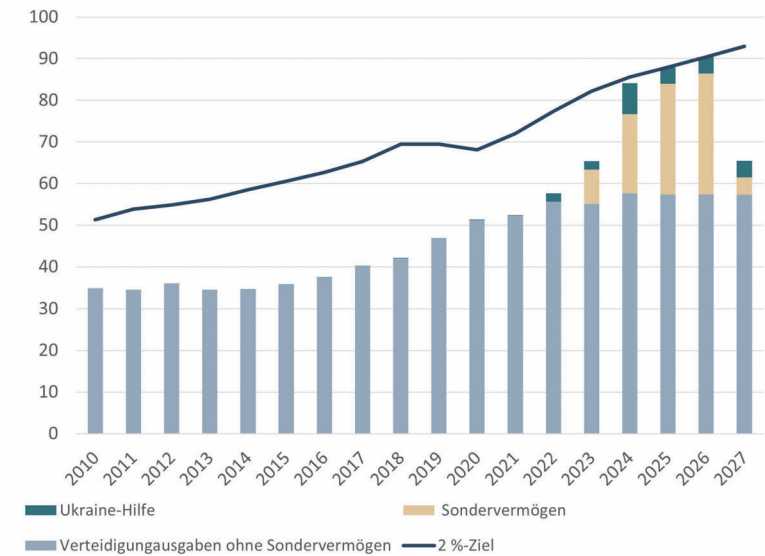
Finanzplanung auf diesem nominell gleichen Niveau fixiert. Hinzu kommen weitere Ausgabenposten außerhalb des Einzelplans 14, die den Verteidigungsausgaben nach NATO-Definition zugerechnet werden. Dies ist notwendig, um die unterschiedliche Zurechnung der Ausgabenposten zu verschiedenen Ministerien in den einzelnen NATO-Ländern zu berücksichtigen. Dazu wird auch die Ukraine-Hilfe gezählt. In Deutschland liegt der Betrag für die Ertüchtigung von Partnerstaaten bei 7,48 Milliarden Euro. Hinzu kommt ein Aufschlag von durchschnittlich knapp 10 Prozent an weiteren Positionen, die zum NATO-Ziel beitragen. Damit erhöhen sich die deutschen Verteidigungsausgaben aktuell und in der mittelfristigen Finanzplanung um weitere 5 Milliarden Euro auf 65,2 Milliarden Euro ohne das Sondervermögen. Für die Zukunft sind diese Werte praktisch konstant, wobei die Ukraine-Hilfen besonderer Unsicherheit unterliegen (Abbildung 1).

Aus dem Sondervermögen werden 2024 19,0 Milliarden ausgegeben, die ebenfalls den Verteidigungsausgaben zuzurechnen sind. Damit steigt die deutsche NATO-Quote auf 2,0 Prozent an und liegt erstmalig wieder am Zielwert. Unter der Annahme, dass das Sondervermögen genutzt wird, um das Zwei-Prozent-Ziel zumindest im Folgejahr trotz der gleichbleibenden regulären Verteidigungsausgaben zu erreichen, müssten 2025 zusätzlich zu 4 Milliarden Euro Ukraine-Hilfen 26,6 Milliarden aus dem Sondervermögen fließen. Da daraus auch die damit einhergehenden Zinszahlungen zu finanzieren sind, die auf 13 Milliarden Euro geschätzt werden, könnten auch 2026 die notwendigen 29 Milliarden Euro bereitgestellt werden, 2027 wären es nur noch rund 4 Milliarden. Aus dem regulären Haushalt wäre damit eine Lücke zum Zwei-Prozent-Ziel von 27,5 Milliarden Euro 2027 und gut 32 Milliarden Euro im Folgejahr zu schließen, jeweils zusätzlich zu 4 Milliarden Euro Ertüchtigungshilfen für die Ukraine. Schon heute ist Deutschland für rund ein Drittel der kumulierten Lücke aller NATO-Staaten außer den USA verantwortlich (Dorn et al. 2023). Nach dem Jahr 2027 läge die Lücke auf einem neuen Rekordlevel. Ohne eine Erhöhung der regulären Budgetansätze würde die NATO-Quote in Deutschland wieder auf 1,4 Prozent fallen.

Die zeitliche Ausgabenstruktur des Sondervermögens ist variabel und hängt von den Fortschritten der Beschaffungsprozesse ab. Eine zeitliche Streckung würde die Lücke in späteren Jahren zwar verringern, aber dafür schon in vergangenen Zeiträumen dazu führen, dass das Commitment »Jahr vor Jahr« das Zwei-Prozent-Ziel zu erreichen, nicht eingehalten wird. Am mittelfristigen zusätzlichen Finanzierungsbedarf von etwa 30 Milliarden Euro pro Jahr ändert dies nichts. Wenn aus militärischen Gründen für Personal und

Ausstattung höhere Ausgaben als die zugesagten 2 Prozent des BIP notwendig sind, kann die Lücke noch spürbar ansteigen.

Abb. 1: Verteidigungsausgaben in Deutschland und das NATO-Ziel in Milliarden Euro



Quellen: Bundeshaushalt; Institut der deutschen Wirtschaft.

3. Zeitenwende nur durch Sondervermögen

Eine Kurskorrektur bei der Größe des Verteidigungshaushalts war vor allem nach 2015 festzustellen. Bis 2022 stieg die NATO-Quote von 1,19 Prozent auf 1,44 an, die gesamten nominalen Verteidigungsausgaben (Einzelplan 14 und weiterer Positionen im regulären Haushalt) erhöhten sich um 55 Prozent von 35,9 auf 55,6 Milliarden Euro. Die Lücke zur Zwei-Prozent-Marke wurde jedoch nur langsam kleiner, das festgelegte Ziel weiterhin nicht erreicht. Die Zeitenwende müsste sich spätestens im Haushalt 2023 und der mittelfristigen Finanzplanung niederschlagen, hier zeigt sich jedoch eine Stagnation der originären Haushaltsmittel für die äußere Sicherheit. Die ausgerufene Zeitenwen-

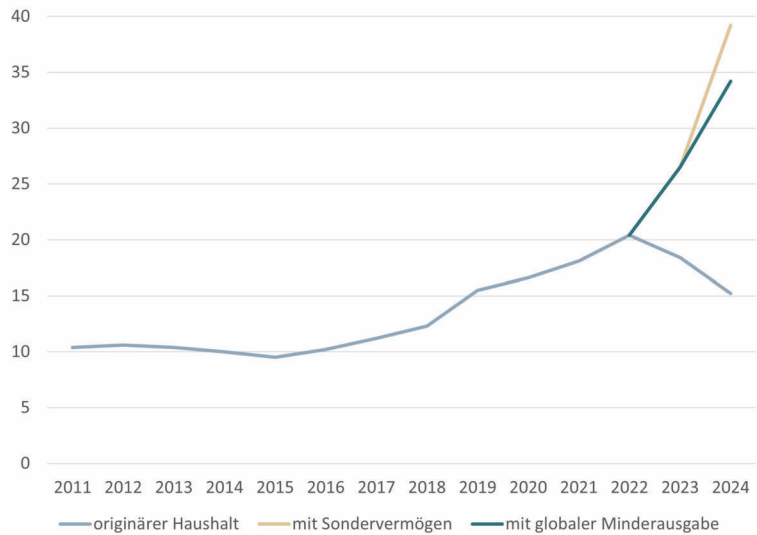
de wird damit ausschließlich über das Sondervermögen von 100 Milliarden Euro umgesetzt und finanziert. Da der mit dem Zwei-Prozent-Ziel verbundene Finanzbedarf bei wachsendem nominalem Bruttoinlandsprodukt weiter ansteigt, wird die Lücke im Bundeshaushalt immer größer, für die nach dem Auslaufen des Sondervermögens keine zusätzliche Finanzierungsquelle zur Verfügung steht.

Dass die Zeitenwende ausschließlich durch das Sondervermögen getragen wird, während die originäre Ausstattung durch den Bundeshaushalt sich sogar verschlechtert, zeigt auch die Entwicklung der Ausgabenansätze für militärische Beschaffung, Anlagen etc. Auch hier hat es einen deutlichen Zuwachs im Bundeshaushalt bis 2022 gegeben. Zwischen 2015 und 2022 hat sich der Wert von 9,5 auf 20,4 Milliarden mehr als verdoppelt. In der Umsetzung des Haushalts wurden durchschnittlich rund 5 Prozent der vorgesehenen Mittel nicht für Beschaffung, Anlagen und ähnliches ausgegeben. Mit der Zeitenwende steigen die Beschaffungsbudgets im originären Bundeshaushalt nicht etwa an, sondern sie werden deutlich auf 15 Milliarden Euro im Jahr 2024 reduziert – gegenüber 2022 ist das ein Rückgang um ein Viertel (Abbildung 2). Dieses verschlechterte Ausgangsniveau wird der Startpunkt nach dem Auslaufen des Sondervermögens sein, wenn nicht deutliche Anstrengungen für eine bessere reguläre Finanzierung unternommen werden.

Teil der Begründung des Sondervermögens war das Schließen der in der Vergangenheit aufgelaufenen Ausrüstungslücken der Bundeswehr und die Neuausrüstung mit Blick auf die veränderte Sicherheitslage. Insofern ist es konsequent, dass das Sondervermögen weitestgehend für diese Zwecke aufgewendet wird – wenn einmal die etwa 13 Milliarden Euro an Zinszahlungen abgezogen werden, die die zur Verfügung stehende Summe auf 87 Milliarden reduziert. Während die Beschaffungsausgaben im regulären Haushalt zurückgehen, werden Sie durch das Sondervermögen fast verdoppelt und sollen im Jahr 2024 39,2 Milliarden Euro erreichen. Damit kämen 60 Prozent der Ausrüstungsmittel aus dieser temporären Finanzierungsquelle. Für 2024 sind aus dem Sondervermögen 24 Milliarden für militärische Beschaffungen und dergleichen vorgesehen, obgleich die Gesamtausgaben ohne Schuldendienst nur bei 19 Milliarden liegen sollen. Die Differenz entsteht vor allem durch eine globale Minderausgabe, also einer noch nicht spezifizierten Ausgabenkürzung im Bereich der Beschaffung. Dennoch ist die Summe deutlich höher als sie in den letzten Dekaden war. Die Zeitenwende bei der Ausrüstung ist aber nicht nachhaltig gesichert, sondern ausschließlich über das temporäre Element des

100 Milliarden Sondervermögens – also einer Schuldaufnahme außerhalb des Haushalts – realisiert.

Abb. 2: Haushaltsansätze für militärische Beschaffung, Anlagen etc. in Milliarden Euro



Quellen: Bundeshaushalte; Institut der deutschen Wirtschaft.

4. Keine nachhaltige Zeitenwende

Der Begriff der Zeitenwende suggeriert ein nicht nur kurzfristiges Reagieren auf eine akute Situation, sondern eine längerfristige Neuaufstellung. Das Sondervermögen von 100 Milliarden Euro ist eine kurzfristige und starke Reaktion auf die veränderte Sicherheitslage und soll die Ausrüstungsmängel der Vergangenheit kompensieren. Für eine strukturelle Verbesserung im Sinne einer nachhaltigen Zeitenwende wäre aber eine dauerhafte Verbesserung der Finanzierungsstruktur der Bundeswehr als Instrument zur Bewahrung der äußeren Sicherheit notwendig. Gerade diese strukturellen Verbesserungen finden sich jedoch nicht. Der eigentliche Verteidigungshaushalt ist eingefroren und reicht

bei weitem nicht, um auch inklusive der weiteren Positionen im originären Haushalt das Commitment zum Zwei-Prozent-NATO-Ziel zu erfüllen. Der Abstand wird im Gegenteil laufend größer und nur durch das Sondervermögen verdeckt. Bei den eigentlichen Beschaffungen (militärische Beschaffung, Anlagen etc.), die deutlich mehr umfassen als Waffentechnologie, Fahrzeuge und Munition, sinkt der Ansatz im originären Haushalt sogar deutlich. Selbst der Anteil des Sondervermögens stellt sich mit einer globalen Minderausgabe erst einmal größer dar als er tatsächlich ist.

Spätestens wenn die kurzfristige Lösung ausgelaufen und die 100 Milliarden (inklusive Zinszahlungen) ausgegeben worden sind, wird der Reformbedarf angesichts der weiterwachsenden Lücken mit Vehemenz zutage treten. Die Bündnisverpflichtungen, das eigene Interesse an einer angemessen ausgestatteten Bundeswehr sowie die auf viele Jahre oder Jahrzehnte veränderte Sicherheitslage erfordern eine Zeitenwende, die ihren Namen auch verdient und sich in den Haushaltsansätzen widerspiegelt. Allein die erneut bestärkten und von der Bundesregierung bekräftigten Bündnisverpflichtungen, bei denen die Zwei-Prozent-Marke zunehmend eher als Untergrenze angesehen wird, erfordern eine Aufstockung der Budgets. Sollten die USA zu einem isolationistischeren Kurs wechseln, wäre Europa und insbesondere Deutschland noch deutlich stärker gefordert. Aber selbst ein schrittweiser Aufwuchs des Budgets in Richtung des NATO-Ziels ist in der mittelfristigen Finanzplanung des Bundes weiterhin nicht zu erkennen – das Verteidigungsbudget ist bis 2027 auf dem aktuell unzureichenden Niveau eingefroren. Die hohen zukünftigen Belastungen sind nicht erst seit heute absehbar und sollten schon allein aus finanzpolitischer Perspektive nicht ignoriert werden. Immerhin geht es um einen zusätzlichen Finanzierungsbedarf in Höhe von über 30 Milliarden Euro nach dem Auslaufen des Sondervermögens – und das Jahr für Jahr. Hinzukommen materielle Mehrbedarfe, die das 2 Prozent-Ziel überschreiten können. Die Doppelaussage aus der Rede des Bundeskanzlers zur Zeitenwende ist hinsichtlich des Einmalbetrags erfüllt, hinsichtlich der jährlichen Zielerreichung ist hingegen noch nichts passiert.

Literatur

Bähr, Cornelius/Bardt, Hubertus/Neligan, Adriana (2023): Optionen der deutschen Wirtschaft für eine sichere Rohstoffversorgung, in: IW-Trends, 50. Bd., Nr. 3, S. 67–86.

- Bardt, Hubertus (2018): Verteidigungsausgaben in der (wirtschafts)politischen Diskussion, in: IW-Policy Paper, Nr. 12, Köln.
- Bardt, Hubertus (2023): Verteidigungshaushalt: Das ignorierte Ausgabenproblem, in: ifo-Schnelldienst, 76. Bd., Nr. 7, S. 3–6.
- Bundesregierung (2022): Reden zur Zeitenwende, Bundeskanzler Olaf Scholz, Website Bundesregierung, [online] <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/992814/2131062/78d39dda6647d7f835bbe76713d30c31/bundeskanzler-olaf-scholz-reden-zur-zeitenwende-download-bpa-data.pdf> [abgerufen am 10.11.2023].
- Dorn, Florian/Kleine Kuhlmann, Sebastian/Potrafke, Niklas/Schlepper, Marcel (2023): Nun sag', wie hast Du's mit dem 2 %-Ziel? – NATO-Verteidigungsausgaben ein Jahr nach der Zeitenwende, in: ifo Schnelldienst digital 3.
- Matthes, Jürgen (2022): Internationale Risiken für bayerische Unternehmen 2022, Studie im Auftrag der Vereinigung der Bayerischen Wirtschaft e. V. vbw, Köln.
- NATO (2014): Wales Summit Declaration – Issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Wales, Brüssel, Website NATO, [online] https://www.nato.int/cps/ic/nato_hq/official_texts_112964.htm [abgerufen am 10.11.2023].
- SIPRI – Stockholm International Peace Research Institute (2023): The SIPRI Military Expenditure Database, Stockholm.
- vbw – Vereinigung der Bayerischen Wirtschaft e.V. (2022): Rohstoffsituation der bayerischen Wirtschaft, München.