

Zeitenwende in der Verteidigungspolitik: Bundeswehr-Sondervermögen effektiv und nachhaltig ausgeben

Mölling, Christian; Schütz, Torben

Veröffentlichungsversion / Published Version

Stellungnahme / comment

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Mölling, C., & Schütz, T. (2022). *Zeitenwende in der Verteidigungspolitik: Bundeswehr-Sondervermögen effektiv und nachhaltig ausgeben*. (DGAP Policy Brief, 16). Berlin: Forschungsinstitut der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik e.V.. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-80045-9>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-ND Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC-ND Licence (Attribution-Non Commercial-NoDerivatives). For more information see:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0>

Zeitenwende in der Verteidigungspolitik

Bundeswehr-Sondervermögen effektiv und nachhaltig ausgeben



Christian Mölling
Forschungsdirektor |
Leiter Programm Sicherheit
und Verteidigung



Torben Schütz
Associate Fellow, Programm
Sicherheit und Verteidigung

Russlands Angriff auf die Ukraine bedeutet für die Bundesregierung eine Zeitenwende auch in der Verteidigungspolitik: Sie plant ein Sondervermögen von 100 Milliarden Euro für die Bundeswehr und die Steigerung der Militärausgaben auf zwei Prozent des BIP. Nun soll jedoch der Verteidigungsetat bis 2026 auf niedrigem Niveau eingefroren werden. Die Folgen für die Bundeswehrplanung, die Ausgabeneffizienz und das Ansehen Deutschlands in der NATO wären verheerend. Es gilt die Verteidigungsausgaben langfristig zu gestalten.

-
- Damit die Zeitenwende gelingt, braucht es langfristige Planungssicherheit. Die Ausgaben dürfen auch nicht zu rasch steigen, um Zeit für die nötigen Reformen im Beschaffungswesen zu lassen. Sonst droht die Verschwendung von Steuergeldern.

 - Das Sondervermögen sollte für große Projekte eingesetzt werden; kleinere Beschaffungen müssen aus dem Verteidigungsetat finanziert werden. Wird dieser wie geplant eingefroren, drohen in wenigen Jahren neuerliche Einbußen bei der Einsatzbereitschaft.

 - Daher sollte die Bundesregierung den regulären Verteidigungshaushalt regelmäßig erhöhen und zugleich die Ausgaben aus dem Sondervermögen über mindestens zehn Jahre strecken. Nur dann wird die Bundeswehr ihre Leistungsfähigkeit nachhaltig steigern können.
-

ZEITENWENDE IM BEREICH VERTEIDIGUNG

Am 27. Februar 2022 rief Bundeskanzler Olaf Scholz eine Zeitenwende in der deutschen Außen- und Sicherheitspolitik aus. Das Ziel für die Verteidigung sei, so Scholz: „eine leistungsfähige, hochmoderne, fortschrittliche Bundeswehr, die uns zuverlässig schützt“. Sein Koalitionspartner, Finanzminister Christian Lindner, wird mit ähnlichen Worten zitiert: Ihm gehe es darum, „die Streitkräfte zur wirksamsten Armee Europas [zu] machen.“

Zur Umsetzung seines Versprechens kündigte der Bundeskanzler die Einrichtung eines Sondervermögens für die Bundeswehr an. „Der Bundeshaushalt 2022 wird dieses Sondervermögen einmalig mit 100 Milliarden Euro ausstatten. Die Mittel werden wir für notwendige Investitionen und Rüstungsvorhaben nutzen. Wir werden von nun an Jahr für Jahr mehr als zwei Prozent des Bruttoinlandsprodukts in unsere Verteidigung investieren.“ Dabei ist der Grundgedanke, dass aus dem Sondervermögen nur langfristige und komplexe Rüstungsprojekte bezahlt werden sollen; andere Projekte würden dagegen weiterhin aus dem normalen Rüstungshaushalt im jährlichen Verteidigungshaushalt finanziert.

Mit der Ankündigung vom 27. Februar stellte die Bundesregierung für die nächsten Jahre eine einfache Gleichung auf: Addiert man die Gelder aus dem jährlichen Verteidigungshaushalt und die Anteile aus dem 100-Milliarden-Euro-Sondervermögen auf, würden die deutschen Verteidigungsausgaben zwei Prozent des deutschen Bruttoinlandsprodukts erreichen, Deutschland also seiner NATO-Zusage nachkommen.

Auf mittlere Sicht sieht das allerdings schon anders aus. Denn der Kabinettsentwurf für die mittelfristige Finanzplanung schreibt den Verteidigungshaushalt auf 50 Milliarden Euro im Jahr fest. Inflation und Betriebskosten werden schon in wenigen Jahren dazu führen, dass entweder eine neue Finanzierungslücke oder eine neue Sicherheitslücke drohen.

Bundesregierung und Parlament müssen nun entscheiden, ob sie nachhaltig in die Sicherheit des Landes investieren wollen oder der Verteidigungshaushalt nach einer kurzfristigen Ausgabensteigerung erneut strukturell unterfinanziert wird. Dann aber lassen sich die verteidigungspolitischen Ziele der Zeitenwende nicht erreichen.

RAHMENBEDINGUNGEN FÜR DEN ERFOLG

Zwischen den militärischen Zielvorgaben und den begrenzten Möglichkeiten von Verteidigungshaushalt und Rüstungssektor besteht seit langem ein Spannungsverhältnis, das die Politik nicht aufgelöst hat. Der Erfolg der verteidigungspolitischen Zeitenwende wird davon abhängen, wie weit die politischen Entscheidungen die Leistungsfähigkeit des Verteidigungshaushalts und des Rüstungssektors verbessern können. Wesentliche Faktoren sind die Unterfinanzierung und mangelnde Planungssicherheit im Verteidigungshaushalt und die Schwächen von Organisation und Prozessen im Rüstungsbereich.

Die Fähigkeitslücken der Bundeswehr

Für die Rüstungsprojekte der Bundeswehr gibt es klare Vorgaben. Diese resultieren aus den Zusagen, die Deutschland gegenüber der NATO gemacht hat: Alle NATO-Staaten haben gemeinsam eine Beurteilung der Bedrohungen und Risiken verabschiedet, aus der sie ableiten, welche militärischen Fähigkeiten erforderlich sind. Jeder Staat übernimmt die Bereitstellung eines Teils dieser Fähigkeiten. Für Deutschland sind diese im Fähigkeitsprofil der Bundeswehr festgelegt. (Abbildung 1)

Deutschland hätte seine Zusagen von 2016 an erfüllen sollen, versäumte aber die dazu erforderlichen Anstrengungen. Damit fehlen der NATO als erforderlich erkannte Fähigkeiten, und in der NATO-Verteidigungsplanung bestehen dann Lücken. Dies schadet Deutschlands Ruf als verlässlichem Verbündeten. Auch Verteidigungskooperation ist letztlich nur möglich, wenn man etwas hat, das man in eine Kooperation einbringen kann.

Der Betrag von 100 Milliarden Euro für das Sondervermögen wurde nicht willkürlich festgelegt. Er entspricht ungefähr der Summe, die Deutschland ausgeben muss, wenn es seine Verpflichtungen in der NATO erfüllen und sein anvisiertes Fähigkeitsprofil erreichen will – zumindest mit Blick auf die strategischen Großprojekte.

Besonderheiten des Verteidigungshaushaltes und Rüstungssektors

Die Bundeswehr ist chronisch unterfinanziert. Mehr noch als die meisten Verbündeten hat Deutschland nach 1990 seine Verteidigungsausgaben reduziert. Zwar stiegen die Haushalte ab 2014 wieder, und seither werden Verbesserungen in Einsatzbereitschaft,

Beschaffung und Modernisierung sichtbar. Dennoch konnte dieser Aufwuchs die jahrzehntelange Unterfinanzierung nicht ausgleichen. Gerade in der Rüstung kommen weitere Faktoren erschwerend hinzu: Inflationseffekte, Schwankungen im Rüstungshaushalt, die mangelnde Planbarkeit der Erhöhungen und Verdrängungseffekte durch Großprojekte. Zudem braucht der Rüstungssektor Zeit, um mehr Geld in bessere Systeme umzusetzen. Zu den Lehren aus der Zeit der Unterfinanzierung gehören:

Die Inflation zwingt zur stetigen Erhöhung: Wie bei jedem anderen öffentlichen Haushalt zwingt auch im Einzelplan 14 (EP 14) – dem Verteidigungsetat – die Inflation dazu, die Ausgaben regelmäßig anzuheben. Im Verteidigungsbereich ist die Inflation allerdings besonders hoch. Grund sind Monopole bei Herstellern und sehr geringe Skaleneffekte, weil es sich nicht um Massenproduktion handelt.

Die Kannibalisierung des Rüstungshaushaltes reißt Modernisierungslücken: Der Verteidigungshaushalt lässt sich grob in drei Bereiche unterteilen: Personal, Betrieb und Rüstung. Für die optimale Aufteilung des Haushaltes in diese drei Kategorien gibt es eine Faustregel:

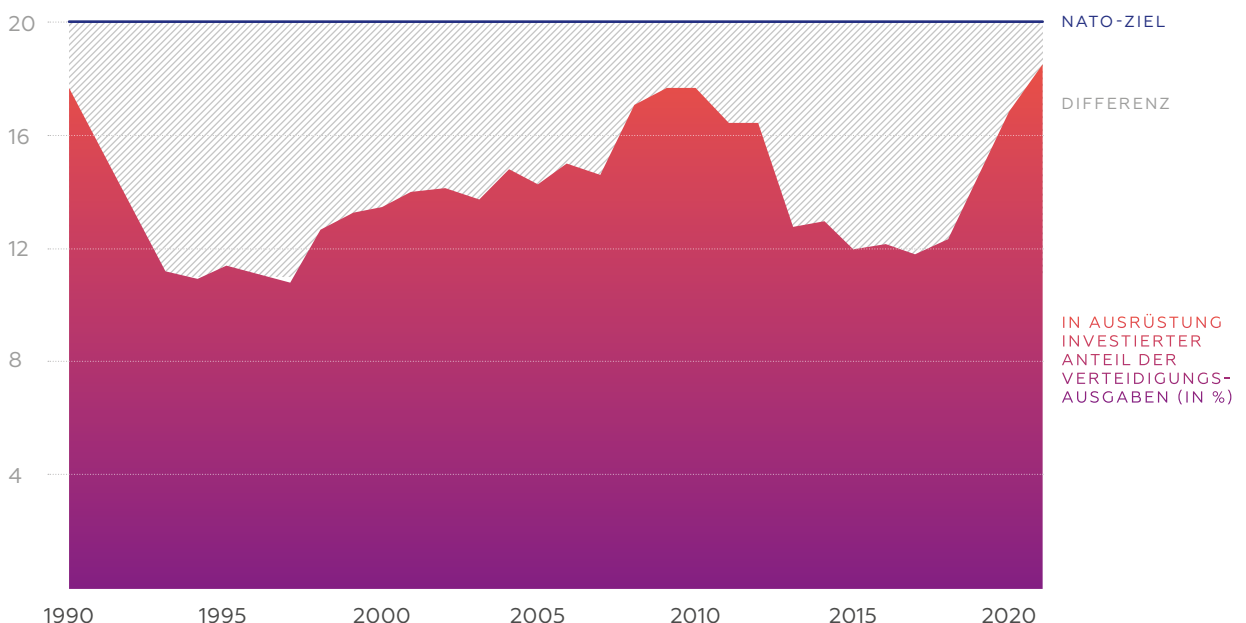
- **Personal:** 50 Prozent
- **Betrieb:** 30 Prozent
- **Rüstung:** 20 Prozent

Dabei wird allerdings das Geld nicht mit gleicher Priorität vergeben: Bei Knappheit werden die verfügbaren Mittel vor allem auf Personal und Betrieb verteilt; zu kurz kommt die Rüstung. Tatsächlich hat Deutschland schon seit Jahrzehnten nicht mehr das in dieser Faustformel festgelegte Ausgabenziel von 20 Prozent für die Rüstung erreicht – obwohl das auch ein zweites NATO-Ziel darstellt. (Abbildung 1) Über die Jahre hat dies zu einer enormen Modernisierungslücke geführt. Der Fehlbetrag beläuft sich seit 1990 auf 64 Milliarden Euro.

Mangelnde Planungssicherheit verhindert größere Projekte: Ohne finanzielle Planungssicherheit kann und darf die Bundeswehr keine langfristigen Projekte beginnen. Wenn mehrjährige Projekte aus Geldmangel abgebrochen oder auch nur ausgesetzt werden müssen, bedeutet das die Verschwendung von Steuergeldern. Komplexere Rüstungsvorhaben dauern zwischen zehn und 15 Jahren. Der normale Haushalt gilt aber nur für ein Jahr. Einen Blick in die Zukunft wirft die mittelfristige Finanzplanung des Bundes. In

1 – UNTERFINANZIERUNG DER RÜSTUNG 1990-2021

Militärische Beschaffungen der Bundeswehr (in % der Verteidigungsausgaben)



Quelle: NATO-Daten zu Verteidigungsausgaben (https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_49198.htm)

der Vergangenheit sah dieser Ausblick aber, mit wenigen Ausnahmen, stagnierende oder sogar sinkende Haushalte vor. Trotzdem stiegen die jährlichen Kosten für Betrieb und Personal, sodass zu wenig Geld für die notwendige Modernisierung der Streitkräfte übrigblieb. Auch die Erhöhungen des Verteidigungshaushaltes konnten nur in geringem Umfang für Rüstungsprojekte genutzt werden. Kurzfristig verfügbares Geld, dessen man sich in den Folgejahren nicht sicher sein kann, wird vor allem in die innerhalb eines Haushaltsjahres finanzierbare Reparatur alten Materials gesteckt.

Rüstung ist mehr als Großgerät: In der Bundeswehr gibt es regelmäßig mehr als 1000 Rüstungsprojekte. Neben zentralen Großvorhaben, die Jahre dauern und politische Leuchttürme darstellen, gibt es eine Reihe mittlerer und kleiner Projekte, etwa den Bau von Gefechtsständen, die Ersatzteilbevorratung, Werkzeugsätze und ähnliches. Hunderte dieser Projekte fallen kaum auf, liegen unterhalb der 25-Millionen-Euro-Grenze und entziehen sich somit der Aufmerksamkeit des Parlamentes. Doch ohne sie können weder der militärische Grundbetrieb noch die Funktionsfähigkeit der Großwaffensysteme gesichert werden.

ZEITENWENDEPOTENZIAL

Mit dem Sondervermögen und der Anhebung des Verteidigungshaushaltes entsteht die einmalige Chance, die beschriebenen Probleme anzugehen. Ein Erfolg ist allerdings dann unwahrscheinlich, wenn es bei der vorgelegten mittelfristigen Finanzplanung bleibt und das zusätzliche Geld zu schnell ausgegeben wird.

Das Sondervermögen als Chance für mehr Planungssicherheit

Das Sondervermögen gibt Deutschland die Chance, mit einer konzertierten Aktion seine gegenüber der NATO immer größer werdende Lücke in der militärischen Leistungsfähigkeit zu schließen. Genau das war auch die ursprüngliche Idee. In der Fachdiskussion wurden zwei Optionen diskutiert, entweder ein Bundeswehrplanungsgesetz oder ein Sondervermögen. Beide verfolgen das Ziel, komplexe Projekte, die auf lange Zeit Planungssicherheits brauchen, über eine Finanzierungsgarantie umsetzbar werden zu lassen, unabhängig von der kurzfristigen Entwicklung des jährlichen Verteidigungshaushalts.

Wenn die Bundesregierung jedoch in der Umsetzung den jetzt diskutierten Vorschlägen folgt, droht das Sondervermögen zum Lückenbüßer für fehlen-

de Investitionen im jährlichen Verteidigungshaushalt zu werden. Das würde seine zentrale Funktion als Finanzierungsgarantie für langfristige Rüstungsprojekte zunichtemachen. Weil Betriebs- und Personalkosten weiter steigen, ist die Versuchung groß, auch kleinere Rüstungsprojekte über das Sondervermögen zu finanzieren oder sie, wie in der Vergangenheit, auf später zu verschieben. Aus haushaltspolitischen Gründen dürfte es attraktiv sein, die 100 Milliarden Euro schnell auszugeben, denn diese Schulden sind politisch ohnehin akzeptiert.

Zwei Prozent: Notwendige Erhöhung kommt mit Beigeschmack

Um die verteidigungspolitischen Ziele der Zeitenwende zu erreichen, ist neben der Verabschiedung des Sondervermögens eine Budgeterhöhung notwendig. Die Festlegung, dass Deutschland von 2022 (oder 2023) an zwei Prozent seines BIPs für die Verteidigung ausgeben will, hat Vor- und Nachteile: Deutschland weitet seine Handlungsmöglichkeiten erheblich aus, wenn diese Erhöhung von Dauer ist, also für die kommenden zehn bis 15 Jahre gilt. Es sendet zudem ein starkes Signal in Richtung NATO und übrige Welt und verbessert kurzfristig seine Glaubwürdigkeit und seinen Einfluss bei den Partnern in EU und NATO.

Jedoch schwankt die Höhe des Haushaltes mit dem BIP, was die Planbarkeit langfristiger Projekte beeinträchtigt. Zugleich sendet das Zwei-Prozent-Versprechen ein negatives Signal an den Verteidigungsmarkt: Die Bundesregierung hat Geldausgeben zu einem greifbaren Ziel gemacht – nicht den Erwerb von militärischen Fähigkeiten. Dies führt, noch dazu in Monopolmärkten, zu Preiserhöhungen ohne Qualitätszuwachs. Damit wird absehbar insbesondere in der Anfangsphase mehr Geld ausgegeben als erforderlich.

Die Finanzplanung droht neue Lücken zu reißen

Nach Scholz' Ankündigung vom 27. Februar waren die Fachleute zunächst davon ausgegangen, dass die Ausgaben aus dem jährlichen Verteidigungshaushalt und die Anteile aus dem Hundert-Milliarden-Euro-Sondervermögen zusammen zwei Prozent des deutschen BIP erreichen sollen. Der jährliche Haushalt müsste also in dem Maße steigen, wie die bisher vorgesehenen Mittel und die Ausgaben aus dem Sondervermögen nicht ausreichen, um diesen Schwellenwert zu erreichen.

Doch mit dem Kabinettsentwurf für die mittelfristige Finanzplanung bis 2026 entstehen neue Prob-

leme: Laut Entwurf soll der Verteidigungshaushalt bei 50,1 Milliarden Euro eingefroren werden. Schon 2022 müsste der Haushalt aber etwa 75 Milliarden Euro betragen, um auf zwei Prozent des BIPs zu kommen. Bleibt der jährliche Verteidigungshaushalt bis 2030 konstant, entsteht eine Finanzierungslücke von 349 Milliarden Euro. Ein Teil dieser Lücke – 100 Milliarden Euro – wird durch das Sondervermögen aufgefangen. Damit fehlen in den kommenden acht Jahren aber immer noch 249 Milliarden Euro, oder 269 Milliarden, wenn das Sondervermögen bis 2032 gestreckt wird.

Die Wiederkehr der Kannibalisierung

Unabhängig von der Verwendung des Sondervermögens schrumpft die Kaufkraft des Verteidigungshaushaltes aufgrund der Inflation. Real nimmt sie jedes Jahr um mehrere Prozente ab – dabei kann man auf die reguläre Inflation im Durchschnitt ein Prozent zusätzlicher Verteidigungsinflation aufschlagen. Ohne eine zuverlässige jährliche Steigerung des regulären Verteidigungshaushaltes kehren daher die bekannten Probleme wieder. Der eingefrorene Haushalt kann die stetig steigenden Betriebs- und Personalkosten der Bundeswehr nur bis circa 2026 tragen. Danach würden diese den Gesamthaushalt überstei-

gen, also Einschnitte in den laufenden Betrieb, wie zum Beispiel durch Kürzungen beim Personal oder bei Wartungen, erfordern. (Abbildung 2)

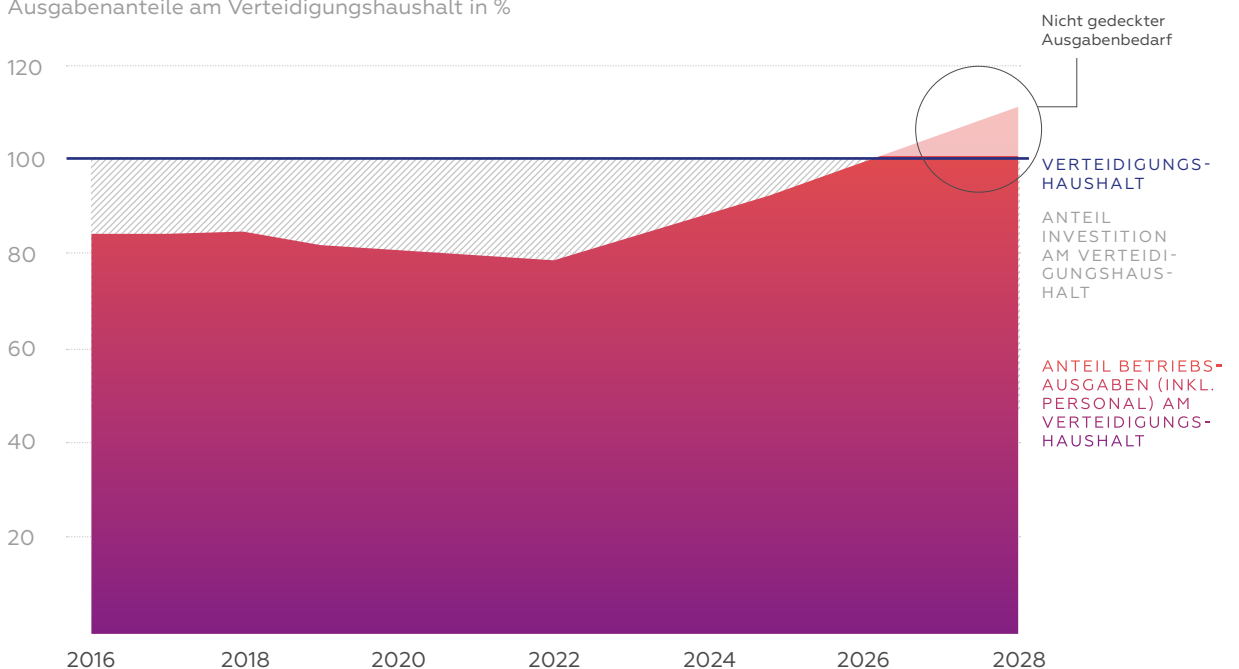
Hier kann auch das Sondervermögen nicht mehr helfen. Es wäre zu diesem Zeitpunkt aufgebraucht und ist ohnehin nicht für diese Positionen gedacht.

Ein wenig leistungsfähiges Beschaffungswesen

Um alle Rüstungsprojekte nachhaltig und kosteneffizient implementieren zu können, muss das steigende Finanzvolumen mit einer erhöhten Leistungsfähigkeit des Beschaffungswesens einher gehen. Das Problem fängt bei der Industrie an, die schon jetzt mit Lieferketten- und Personalproblemen kämpft, geht mit dem Bundesverteidigungsministerium, dem Bundestag und dem Bundesamt für Ausrüstung, Informationstechnik und Nutzung der Bundeswehr (BAAINBw) weiter und endet in der Truppe bei der Zertifizierung und der Ausbildung am Gerät. Die Beschaffungsbürokratie muss in der Lage sein, das Geld auszugeben. Derzeit ist sie nur auf Rüstungsausgaben von maximal neun Milliarden Euro pro Jahr ausgelegt. Kurzfristig kann das System keine großen Veränderungen verkraften, und so droht die Verschwendung von Steuergeldern.

2 – STEIGENDE BETRIEBS- UND PERSONALKOSTEN DER BUNDESWEHR

Ausgabenanteile am Verteidigungshaushalt in %



Quelle: Bundeshaushalt, eigene Trendberechnung auf Grundlage Entwicklungen 2016-2021

Zielbild deutscher Rüstungssektor

Hinzu treten rüstungspolitische Ziele: Wie will die Bundesregierung das Finanzpotenzial für ihre langfristigen Ziele nutzen? Der Kauf im Ausland kann bei manchen Produkten wie dem Kampfflugzeug F-35 oder möglichen Raketenabwehrsystemen, wo es an deutschen industriellen Fähigkeiten mangelt, durchaus Sinn haben. Dass solche Güter vor allem in den USA gekauft werden, ist zudem ein politisches Investment in die transatlantische Partnerschaft. Dennoch sollte vor jeder Kaufentscheidung berücksichtigt werden, in welchen Bereichen die Bundesregierung selbst industrielle und technologische Kapazitäten erhalten oder aufbauen will, auch wenn dies Zeit kostet. Gleichzeitig kann die Bundesregierung mit ihrem nun größeren Gewicht weitaus stärker die europäischen Rüstungsstrukturen gestalten, beispielsweise indem sie gemeinsam mit europäischen Partnern Panzer, Luftverteidigungssysteme und die nächste Generation von Kampfflugzeugen entwickelt oder kauft.

DER ZIELKONFLIKT ZWISCHEN HAUSHALTS- UND SICHERHEITSLÖSUNG

In einer bewusst schematischen Gegenüberstellung werden die Wahlmöglichkeiten beim Umgang mit der Finanzierungslücke von 349 Milliarden Euro deutlich: Wie wird das Sondervermögen über die Jahre verteilt, und wird der jährliche Verteidigungshaushalt ab 2022 die Lücke zur Zwei-Prozent-Schwelle schließen? Diese haushaltspolitische Wahl hat weitreichende Auswirkungen darauf, wie sicher das verteidigungspolitische Ziel der Zeitenwende erreicht wird. Wird das Sondervermögen bis 2025 aufgebraucht, dann stellt sich die Lücke für die derzeitige Regierung relativ klein dar: 65 Milliarden Euro bis 2026. Werden die Ausgaben aus dem Sondervermögen über zehn Jahre verteilt, beläuft sich die Lücke bis 2026 auf 100 bis 125 Milliarden Euro, je nachdem, wie weit die Regierung den Zwei-Prozent-Wert bereits 2022 erreichen will.

Ausgabenpolitische Lösung erzeugt neue Sicherheitslücke

Bei der ausgabenpolitischen Lösung nutzt Deutschland das Sondervermögen, um ab dem laufenden Jahr die finanzielle Lücke zur Zwei-Prozent-Schwelle zu füllen. Bis 2024 wäre dies vollständig möglich, und auf diese Weise könnte vermutlich auch die Schuldenbremse eingehalten werden. Schon 2025 müssten allerdings erhebliche zusätzliche Mittel in den

Verteidigungshaushalt fließen: rund 26 Milliarden Euro. (Abbildung 3) Innerhalb des Schuldenrahmens von 0,35 Prozent des BIP, den die Schuldenbremse zulässt, ließe sich nur knapp die Hälfte einer solchen Erhöhung finanzieren.

Dieses Vorgehen wirft auch Fragen nach den Projekten im Sondervermögen auf: Die Laufzeit vieler Projekte überschreitet den Zeitrahmen bis 2025. Dürfen diese überhaupt begonnen werden, und handelt es sich dabei wirklich um Projekte, die nur über das Sondervermögen laufen können? Oder werden sie gewählt, um das Geld abfließen zu lassen und Erfolge vorweisen zu können? Ob tatsächlich so viele Mittel wie vorgesehen aus dem Sondervermögen und dem jährlichen Rüstungshaushalt abfließen können, ist ohnehin fraglich: Die Leistungsfähigkeit des Beschaffungswesens dürfte sich nicht so schnell erhöhen lassen. Antworten auf diese Fragen werden spätestens erforderlich, wenn der Verteidigungshaushalt signifikant erhöht werden muss: 2024, in der Vorlage für den Haushalt 2025. Das Parlament braucht dann gute Gründe, um an die Nachhaltigkeit weiterer Investitionen zu glauben.

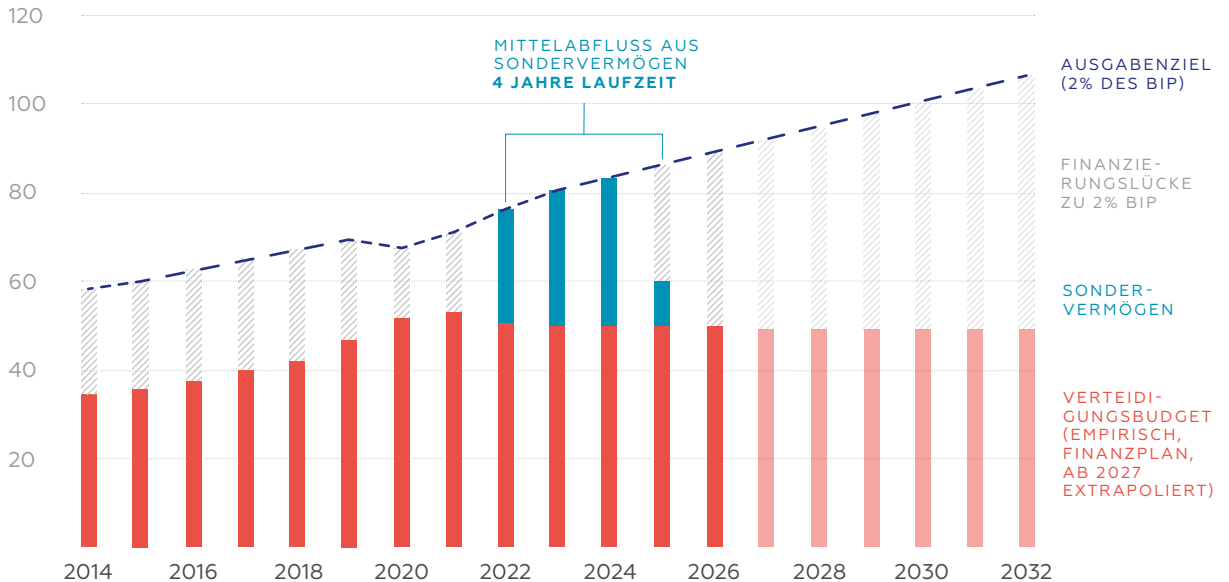
Die erwartbaren Preisverzerrungen, die durch den Druck entstehen, das Geld auszugeben und Verträge zu schließen, machen Fehleinschätzungen wahrscheinlich, die in öffentliche Skandale und den allgemeinen Vorwurf der Verschwendung münden können. Sollte es sich als nicht möglich erweisen, angemessene militärische Fähigkeiten zu generieren, steht der nächsten Bundesregierung eine Legitimitätskrise für ihre künftigen Verteidigungsausgaben ins Haus. Der Effekt des Sondervermögens würde weitgehend verpuffen.

Ab 2026 muss der Verteidigungsetat steil um 38 Milliarden Euro ansteigen, um das Zwei-Prozent-Ziel zu erreichen. Auch das ist in der mittelfristigen Finanzplanung von 2022, die bis 2026 reicht, noch nicht vorgesehen. Sogar wenn dann schon alles Material beschafft wäre, wäre dessen Betrieb ohne einen solchen Anstieg nicht möglich. Selbst wenn der beste Fall eintritt – die Weiterführung der „spontanen“ jährlichen Erhöhungen des Haushaltes wie in den vergangenen Jahren –, würde die Bundesregierung die Fehler fortschreiben, die eine seriöse Planung seitens des Verteidigungsministeriums unmöglich machen.

Schließlich würde eine so kurzfristige Planung bei Deutschlands Partnern Zweifel an der Nachhaltigkeit der deutschen Investitionen wecken. Solche Beden-

3 – FINANZIERUNGSLÜCKE BEI AUSGABENPOLITISCHER LÖSUNG

Verteidigungsausgaben in Mrd. EUR



Quellen: IMF World Economic Outlook April 2022 für BIP Daten (Vergangenheit und Projektionen), Finanzplan des Bundes 2022 bis 2026 für EP14 Projektionen, Bundeshaushalt für EP14 (Vergangenheit), eigene Berechnungen der Lücken

ken lassen es unwahrscheinlich erscheinen, dass sie sich mittelfristig verteidigungsstrukturell – in Fähigkeiten, Einheiten und Industrie – an Deutschland anbinden wollen.

Sicherheitspolitische Priorität führt zu Finanzierungslücke

Eine sicherheitspolitisch angemessene Lösung, die sowohl die Eigenheiten des Verteidigungsbereiches als auch die Ziele der Zeitenwende im Blick hält, würde der Nachhaltigkeit und langfristigen Leistungsfähigkeit der Bundeswehr Vorrang geben. Damit würde das Risiko von anfänglich zu hohen Ausgaben und die Wahrscheinlichkeit des Scheiterns der Projekte sinken.

Auf der Ausgabenseite müssten die Ausschüttungen aus dem Sondervermögen schrittweise gesteigert werden, und zwar nur in dem Umfang, in dem das Beschaffungswesen die Projekte auch umsetzen kann. Eine „Volllast“ dürfte frühestens in zwei bis drei Jahren möglich sein. Parallel dazu müsste der jährliche Haushalt schon ab 2022 kontinuierlich steigen. (Abbildung 4) Dies hätte den Vorteil, dass es

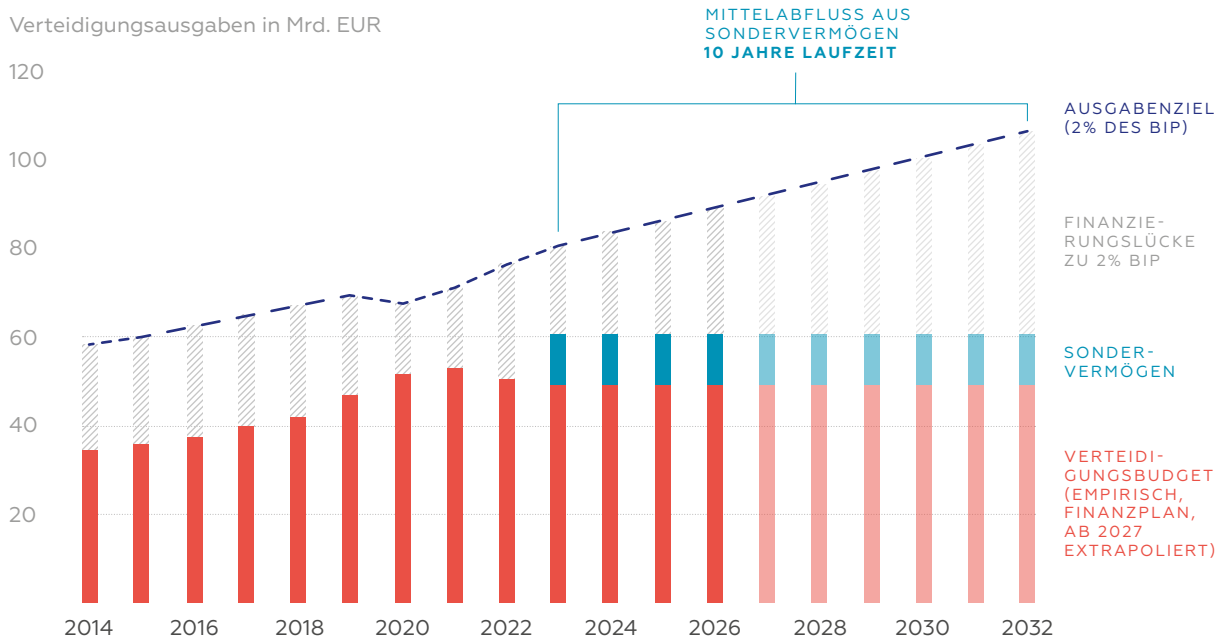
keinen erheblichen Sprung in der Beantragung der Mittel gäbe und damit die Planbarkeit auch für diesen Haushalt stiege. Die Schuldenbremse könnte aber wohl nicht eingehalten werden.

EMPFEHLUNGEN

Der Verteidigungsbereich ist zu einem zentralen Prüfstein für die Umsetzung der Zeitenwende geworden. Ein Grund sind die messbaren Inputfaktoren: das Zwei-Prozent-Ziel und die 100 Milliarden Euro für das Sondervermögen. Aber auch daran, wann die Projekte starten und ob die Transformation des Rüstungsbereiches gelingt, wird die Öffentlichkeit noch in dieser Legislatur den Erfolg der Bundesregierung bei der Umsetzung der Zeitenwende bemessen können. Geprägt sind die Erwartungen von dem schlechten Ruf, der dem Rüstungsbereich seit Langem anhängt. Die Trias „zu spät, zu teuer und leistet nicht, was es soll“ ist Allgemeinplatz.

Deshalb sollten Bundesregierung und Parlament den langfristigen sicherheitspolitischen Ansatz wählen.

4 – FINANZIERUNGSLÜCKE BEI SICHERHEITSPOLITISCHER LÖSUNG



Quellen: IMF World Economic Outlook April 2022 für BIP Daten (Vergangenheit und Projektionen), Finanzplan des Bundes 2022 bis 2026 für EP14 Projektionen, Bundshaushalt für EP14 (Vergangenheit), eigene Berechnungen der Lücken

Er bietet die Chance, die Fähigkeitslücken im Rüstungsbereich systematisch zu schließen und die Ausgaben so effektiv wie möglich zu gestalten. So kann die Zeitenwende verwirklicht werden, ohne mittel- bis langfristig signifikante politische und finanzielle Mehrkosten für Deutschland zu verursachen.

Im Einzelnen:

Die Leistungsfähigkeit der Bundeswehr ins Zentrum stellen: Der Verteidigungshaushalt sollte an die Zusagen gekoppelt werden, die Deutschland gegenüber der NATO gemacht hat und die die zentralen Anforderungen an die Bundeswehr widerspiegeln. Oberflächlich geschieht dies über die Zwei-Prozent-Verpflichtung. Zu diesem Input-Ziel sollte ein nationales Output-Ziel gestellt werden, die vereinbarten Beiträge fristgerecht zu leisten. Diese Ziele und ihre Erreichung sollten so gestaltet werden, dass sie für das Parlament leicht überprüfbar sind. Auf der Ausgabenseite ist dafür die stabile, dauerhafte Erhöhung des Haushaltes wichtiger als das Zwei-Prozent-Ziel.

Den Jahresetat aufwachsen lassen, um mittlere und kleine Projekte zu ermöglichen: Trotz des Sonder-

vermögens muss der jährliche Verteidigungshaushalt steigen. Das ist notwendig, um reguläre, „nicht-strategische“ Beschaffungen zu ermöglichen und nicht in wenigen Jahren wieder in die Situation zu geraten, dass nur noch Betrieb und Personal aus dem Haushalt bezahlt werden können. Der Ausfall von kleinen, aber wichtigen Beschaffungen gefährdet die Einsatzbereitschaft. Solche Ausfälle würden die beiden Ziele der Bundesregierung – Steigerung der Einsatzbereitschaft und Beschaffung moderner Systeme – in Konflikt bringen.

Keine Laufzeit für das Sondervermögen festlegen: Der Wirtschaftsplan sollte nur jene Projekte umfassen, die langjährige Planungssicherheit benötigen und für die Erfüllung der NATO-Zusagen erforderlich sind. Projekte mit mittlerem und kleinem Volumen sollten über das jährliche Budget finanziert werden.

Rüstungspolitische Zielsetzung definieren: Um die Auswahl und Steuerung der konkreten Projekte steuern zu können, sollte die Bundesregierung eine Rüstungsstrategie vorlegen. Sie muss zeigen, mit welchen Maßnahmen und Projekten Versorgungssi-

cherheit, technologische Leistungsfähigkeit und Kooperationsfähigkeit erreicht werden sollen.

Zwei Jahre Vorbereitungszeit einplanen: Für große Projekte, insbesondere Eigenentwicklungen, muss die Leistungsfähigkeit von Verteidigungsbürokratie, Industrie und Streitkräften systematisch verbessert werden. Neben den Summen und Projekten aus dem Sondervermögen muss auch ein erhöhter jährlicher Rüstungsetat verwaltet werden, der schon im ersten Jahr etwa zehn Milliarden Euro betragen wird und dann weiter ansteigt. In manchen Jahren dürften durch die Projekte aus dem Sondervermögen Investitionen von bis zu 30 Milliarden Euro zu bewältigen sein.

Nachhaltige und effiziente Rüstung und Betrieb durch Reformen sicherstellen: In der Vergangenheit wurde immer wieder Gerät gekauft, ohne dass eine hinreichende Zahl von Ersatzteilen bestellt wurde. Auf diese Weise wollte man trotz knapper Mittel die gewünschten Stückzahlen erreichen. Dafür nahm man in Kauf, dass die Systeme wegen fehlender Ersatzteile in absehbarer Zeit nicht mehr ausreichend betrieben werden konnten – ein unverantwortlicher Umgang mit Steuergeldern. Dieser Fehler darf sich nicht wiederholen, selbst zum Preis geringerer absoluter Stückzahlen. Außerdem sollten die Ausgaben aus dem Sondervermögen und dem regulären Verteidigungshaushalt mit Reformen im Beschaffungswesen verknüpft werden. Solche Reformen brauchen einige Jahre, bis sie Wirksamkeit zeigen können.

Transparenz im Rüstungsbereich über ein Büro für Rüstungsfragen herstellen: Die Komplexität und Sensibilität des Themas Rüstung erfordern Erklärung und Transparenz. Ersteres, um Parlament und Öffentlichkeit besser zu informieren, zweiteres, um Narrativen wie “mehr Geld für Verteidigung versendet doch ohnehin nur” empirisch fundiert entgegenzutreten zu können. Angaben zur Einsatzbereitschaft von Waffensystemen, die in Deutschland seit 2019 als geheim eingestuft sind, werden von Verbündeten wie Frankreich, Großbritannien und den USA veröffentlicht. Vorgeschlagen wird die Gründung eines Büros für Rüstungsfragen, vergleichbar dem Büro für Technikfolgenabschätzung. Es sollte an den Bundestag angegliedert werden und die Aufgabe haben, die Abgeordneten zu informieren. Auf diese Weise würde es beide Stränge – Erklärung und Transparenz – zusammenführen.

DGAP

Advancing foreign policy. Since 1955.

Rauchstraße 17/18
10787 Berlin
Tel. +49 30 254231-0
info@dgap.org
www.dgap.org
@dgapev

Die Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik e.V. (DGAP) forscht und berät zu aktuellen Themen der deutschen und europäischen Außenpolitik. Dieser Text spiegelt die Meinung der Autorinnen und Autoren wider, nicht die der DGAP.

Die DGAP ist gefördert vom Auswärtigen Amt aufgrund eines Beschlusses des deutschen Bundestages.

Herausgeber

Deutsche Gesellschaft für
Auswärtige Politik e.V.

ISSN 2198-5936

Redaktion Bettina Vestring

Layout Luise Rombach

Design Konzept WeDo

Fotos Autorinnen und Autoren © DGAP

Die Publikation entstand im Rahmen des Projektes „Sicherheitsbotschafter“, das vom Bundesministerium der Verteidigung gefördert wird.



Dieses Werk ist lizenziert unter einer Creative Commons Namensnennung – Nicht kommerziell – Keine Bearbeitungen 4.0 International Lizenz.