

Dorn, Florian; Potrafke, Niklas; Schlepper, Marcel

**Article**

## Zeitenwende in der Verteidigungspolitik? 100 Mrd. Euro Sondervermögen für die Bundeswehr – (k)ein großer Wurf

ifo Schnelldienst

**Provided in Cooperation with:**

Ifo Institute – Leibniz Institute for Economic Research at the University of Munich

*Suggested Citation:* Dorn, Florian; Potrafke, Niklas; Schlepper, Marcel (2022) : Zeitenwende in der Verteidigungspolitik? 100 Mrd. Euro Sondervermögen für die Bundeswehr – (k)ein großer Wurf, ifo Schnelldienst, ISSN 0018-974X, ifo Institut - Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München, München, Vol. 75, Iss. Sonderausgabe April, pp. 37-45

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/260763>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*

Florian Dorn, Niklas Potrafke und Marcel Schlepper

## Zeitenwende in der Verteidigungspolitik? 100 Mrd. Euro Sondervermögen für die Bundeswehr – (k)ein großer Wurf

Am 24. Februar 2022 begann der Überfall Russlands auf die Ukraine. Spätestens seit diesem Tag geriet die deutsche Sicherheits- und Verteidigungsarchitektur ins Wanken. Die deutsche Politik und auch große Teile der deutschen Öffentlichkeit hatten jahrelang angenommen, man sei nur von Freunden umgeben, und Frieden und Sicherheit seien daher garantiert. Zumindest glaubte man, durch Diplomatie und gegenseitige Handelsabhängigkeiten militärische Aggressionen abwenden zu können. Der Verteidigungsetat wurde nur zu gern klein gehalten, um mit der so erzielten Friedensdividende andere Staatsausgaben finanzieren zu können. Vielmehr sind seit dem Ende des Kalten Krieges die inflationsbereinigten Ausgaben für die Bundeswehr mehr als zwei Jahrzehnte lang immer weiter gesunken. Bei der Verteidigungsfähigkeit hat sich die größte Volkswirtschaft Europas gern ausgeruht. Aufforderungen von NATO-Bündnispartnern, allen voran den Vereinigten Staaten, Deutschland solle mehr in Verteidigung investieren, wurden jahrelang ignoriert. Vom vereinbarten Ziel der NATO, die Verteidigungsausgaben in Richtung 2% der Wirtschaftsleistung zu bewegen, das 2014 festgeschrieben wurde, blieb Deutschland weit entfernt. Anders als die meisten NATO-Bündnispartner hat Deutschland bis zuletzt noch nie die getroffene Vereinbarung erfüllt, mindestens 20% der Verteidigungsausgaben in neues militärisches Großgerät bzw. dessen Erforschung und Entwicklung zu investieren.

An der Höhe des deutschen Verteidigungsetats änderten auch die internationalen Einsätze oder aber die steigende militärische Aggression des zunehmend autokratischen Russlands unter Präsident Wladimir Putin wenig. Selbst die vielen Negativschlagzeilen der Bundeswehr in den vergangenen Jahren konnten keine ausreichende Veränderung des Verteidigungsetats erwirken. Diese Berichte thematisierten beispielsweise, dass Soldaten<sup>1</sup> aufgrund der mangelnden Ausstattung Teile ihrer Ausrüstung selbst erwerben mussten (Wehrbeauftragte 2020) oder Großgerät wie Kampfpanzer, Kriegsschiffe und Hubschrauber nicht einsatzbereit waren (BMVg 2021). Vor diesem Hintergrund hielt der Ins-

<sup>1</sup> Im Jahr 1975 traten die ersten Frauen dem Sanitätsdienst bei und seit 2001 stehen ihnen alle Laufbahnen der Bundeswehr – auch der kämpfenden Truppe – offen. 2021 dienen mehr als 23 000 Soldatinnen (Bundeswehr 2022). Um sowohl im historischen Vergleich als auch zwischen den Staaten einheitliche Formulierungen zu verwenden, wird in dieser Studie im Folgenden ausschließlich das generische Maskulinum des Worts genutzt. Die generische Form inkludiert die Soldatinnen.

### IN KÜRZE

Nach Jahren der Abrüstung und Unterfinanzierung der Bundeswehr hat die deutsche Verteidigungsfähigkeit abgenommen. Jahrelang wurden die Zielmarken der NATO, 2% der Wirtschaftskraft für Verteidigung auszugeben und davon mindestens 20% in Rüstungsvorhaben zu investieren, deutlich unterschritten. Der Angriff Russlands auf die Ukraine im Februar 2022 läutete für die deutsche Verteidigungspolitik eine Zeitenwende ein. Die Bundesregierung möchte mit einem 100 Mrd. Euro schuldenfinanzierten Sondervermögen die Bundeswehr zügig aufrüsten und modernisieren. Die Studie zeigt, dass das Investitionsvolumen notwendig ist, aber keinesfalls ausreichen wird, die Finanzierungslücke der vergangenen Jahre vollständig aufzufangen. Um künftig den NATO-Verpflichtungen gerecht zu werden, müssten inflationsbereinigt zusätzlich 25 Mrd. Euro pro Haushaltsjahr in die Verteidigung investiert werden. Jedoch scheint die Zeitenwende bei der Haushaltsplanung der Bundesregierung noch nicht angekommen zu sein. Für 2022 werden nur etwa 1,3% der Wirtschaftsleistung im Kernhaushalt für die Verteidigung eingeplant. Vorhandene finanzielle Spielräume werden weiterhin für andere Projekte genutzt. Wenn es der deutschen Politik und Bevölkerung mit der eigenen Verteidigungsfähigkeit und den Bündnisverpflichtungen ernst ist, müssen für dieses öffentliche Gut künftig mehr Ressourcen im Bundeshaushalt eingesetzt werden. Die Zeiten der Friedensdividende, in der Einsparungen bei der Verteidigung finanzielle Spielräume in anderen Politikbereichen ermöglichten, sind vorbei.

pekteur des Heeres Generalleutnant Alfons Mais wenig verwunderlich am Tag des Kriegsausbruchs in der Ukraine konstatiert fest, es sei Krieg in Europa und die Bundeswehr stehe nach Jahren der Sparpolitik »mehr oder weniger blank« da (Tagesschau 2022a).

### ZEITENWENDE

Drei Tage nach Ausbruch des Krieges bezeichnete Bundeskanzler Olaf Scholz in seiner Regierungserklärung in einer Sondersitzung des Deutschen Bundestags die militärische Invasion Russlands in sein Nachbarland

Ukraine als Zeitenwende, nachdem jahrelange diplomatische Bemühungen den Krieg nicht verhindern konnten. Seinem Verständnis nach bedeute dies auch eine Zeitenwende bei den Verteidigungsausgaben. Der Bundeskanzler kündigte an, dass die Bundeswehr ein Sondervermögen von 100 Mrd. Euro für Investitionen und die Realisierung von Rüstungsvorhaben erhalten soll, das mit einem Extrahaushalt im Haushaltsjahr 2022 bereitgestellt werde. Zugleich solle Deutschland »von nun an – Jahr für Jahr – mehr als 2% des Bruttoinlandsprodukts in (...) Verteidigung investieren« (*Tagesschau* 2002b). Doch bereits einen Monat später, bei Vorlage des Bundeshaushalts der Bundesregierung für das Jahr 2022, scheint die avisierte Zeitenwende in Frage gestellt. Summiert man im aktuellen Haushaltsentwurf die Verteidigungsausgaben aus dem Kernhaushalt und das einmalige Sondervermögen, dann wird Deutschland im Jahr 2022 seine Verteidigungsausgaben zwar einmalig auf 3,9% der Wirtschaftsleistung erhöhen. Das ist ein Niveau der Verteidigungsausgaben relativ zur Wirtschaftsleistung, das die Vereinigten Staaten Jahr für Jahr aufbringen. Während aber die Lasten für das einmalige 100 Mrd. Euro umfassende Sondervermögen über Schulden an künftige Generationen weitergegeben werden, scheint es im Kernhaushalt mit Blick auf die Verteidigungsausgaben doch eher ein *business-as-usual* zu geben. Auf Basis gegenwärtiger Prognosen zur Entwicklung der deutschen Wirtschaft 2022 wird der Verteidigungshaushalt im Kernhaushalt, der nicht vom Sondervermögen abgedeckt wird, weiter nur etwa 1,3% des Bruttoinlandsprodukts (BIP) betragen.

### Schuldenfinanziertes Sondervermögen statt Aufstockung im Kernhaushalt

Statt zunächst den Verteidigungsetat im Kernhaushalt spürbar anzuheben, wird das gesamte Sondervermögen über einen Extrahaushalt mit neuen Schulden finanziert. Eine Finanzierung über Schulden kann zwar grundsätzlich gerechtfertigt sein, wenn die akute Krisensituation schnelle Investitionen in eine bessere Verteidigungsfähigkeit erfordert, es aber nicht möglich oder (wirtschaftspolitisch) nicht sinnvoll ist, sofort harte Einschnitte beispielsweise bei Sozialtransfers oder Steuererhöhungen durchzusetzen. Gerade in unsicheren Zeiten ist es wichtig, den sozialen Frieden und die politische Stabilität im Land zu wahren sowie die wirtschaftliche Stabilität in einer angespannten Lage nicht weiter zu belasten. In jedem Fall könnten sich aufgrund von Tilgungsverpflichtungen für das schuldenfinanzierte Sondervermögen in den kommenden Jahren Handlungsspielräume für strukturelle Ausgaben und Zukunftsinvestitionen einschränken.<sup>2</sup>

<sup>2</sup> Die Bundesregierung plante zunächst, die Modalitäten der Tilgung zu einem späteren Zeitpunkt durch ein separates Bundesgesetz zu regeln. Dies stößt aber auf Widerstand bei der CDU/CSU-Fraktion im Deutschen Bundestag. Die Bereitstellung des Sondervermögens mit eigener Kreditermächtigung zur einmaligen Aufnahme von 100 Mrd. Euro für Verteidigung in einem Extrahaushalt bedarf noch

Aber für die Schuldenaufnahme im Jahr 2022 hätte es keinen ausgelagerten Extrahaushalt gebraucht.<sup>3</sup> Zudem sollten vorhandene finanzielle Spielräume Schritt für Schritt genutzt werden können, um den Verteidigungsetat im Kernhaushalt schon jetzt in Richtung 2%-Ziel zu bewegen und die Schuldenaufnahme bei gegebenem Investitionsvolumen in Verteidigung zu minimieren.

Um künftig dem 2%-Ziel der NATO gerecht zu werden, müssten inflationsbereinigt zusätzliche 25 Mrd. Euro pro Haushaltsjahr in Verteidigung investiert werden. Der Verteidigungsetat im Kernhaushalt liegt sogar weiterhin unter dem Niveau der inflationsbereinigten Verteidigungsausgaben Deutschlands während des Kalten Krieges, obwohl die reale Wirtschaftskraft in den letzten 30 Jahren deutlich gestiegen ist. Wenn es der deutschen Politik und Bevölkerung mit der eigenen Verteidigungsfähigkeit und den Bündnisverpflichtungen ernst ist, müssen für dieses öffentliche Gut künftig mehr Ressourcen im Bundeshaushalt eingesetzt werden. Die Zeiten der Friedensdividende, in der die Einsparungen bei der Verteidigung finanzielle Spielräume in anderen Politikbereichen ermöglichten, sind vorbei.

Die sicherheitspolitische Zeitenwende scheint die Haushaltsplanung der Bundesregierung allerdings noch nicht erreicht zu haben. Der geplante Bundeshaushalt der Ampel-Koalitionäre war schon vor der verteidigungspolitischen Zeitenwende so ausgelehnt, dass ohne eine Überarbeitung des Koalitionsvertrages und Streichungen in anderen Ressorts eine Ausdehnung des Verteidigungsetats zu einer weiteren Erhöhung der Nettoneuverschuldung im Kernhaushalt geführt hätte. Die Bundesregierung war nicht bereit, zugunsten spürbar höherer Verteidigungsausgaben neue Einnahmen (z.B. durch Steuern) zu generieren oder andere Ausgaben (z.B. Transfers) zu kürzen.<sup>4</sup>

der Verankerung im Grundgesetz. Hierfür benötigt die Ampelkoalition im Deutschen Bundestag die Zustimmung der CDU/CSU-Fraktion, um die notwendige Zwei-Drittel-Mehrheit zu erreichen. Friedrich Merz, Fraktionsvorsitzender der CDU/CSU-Fraktion im Deutschen Bundestag, stellte für die Zustimmung in der Generaldebatte zum Bundeshaushalt (23. März 2022) konkrete Bedingungen auf: Es müsse garantiert werden, dass (1) die Ausgaben über das Sondervermögen nur für die Bundeswehr ausgegeben werden und »für nichts anderes«; (2) ein Tilgungsplan für die geplanten Kredite festgelegt wird, um die 100 Mrd. Euro bereitzustellen; (3) eine Reform des Beschaffungswesens durchgeführt wird; und (4) die der NATO zugesagten Ausgaben von 2% der Wirtschaftsleistung für Verteidigung dauerhaft eingehalten werden. Er kritisierte dabei, dass im Haushaltsentwurf für den Kernhaushalt das 2%-Ziel nicht erreicht werde.

<sup>3</sup> Die Schuldenbremse hätte die Bundesregierung nicht daran gehindert, weitere Schulden über den Kernhaushalt aufzunehmen. Für den Bundeshaushalt 2022 kann noch ein weiteres Mal die Ausnahmeklausel in der Schuldenregel in Anspruch genommen werden. Statt die Neuverschuldung im Haushalt sichtbar darzustellen, wurde also bewusst ein Sondervermögen gewählt. Kosmetisch bleibt die Nettoverschuldung des Kernhaushalts ohne Sondervermögen und ohne Ergänzungshaushalt zum Energieentlastungspaket bei unter 3% des BIP im Jahr 2022. Tatsächlich wäre es jedoch unter Berücksichtigung des Sondervermögens eine Neuverschuldung von fast 6% des BIP.

<sup>4</sup> Es scheint sich eher eine Zeitenwende im Verständnis zur Umgehung der Schuldenbremse zu etablieren. Bereits zuvor hatte das neue Bundeskabinett den Plan des Finanzministers Christian Lindner gebilligt, 60 Mrd. Euro, die 2021 als Schulden zur Bewältigung der Coronakrise aufgenommen, aber nicht abgerufen wurden, in das Sondervermögen des Energie- und Klimafonds umzuwidmen, statt diese Investitionen aus dem Kernhaushalt bereitzustellen.

Vielmehr plant die Bundesregierung, ihre Staatsausgaben sogar zu erhöhen, z.B. im Rahmen der Energieentlastungspakete in zweistelliger Milliardenhöhe. Vor diesem Hintergrund bleibt abzuwarten, ob die Bundesregierung in den kommenden Jahren tatsächlich bereit ist, der Ankündigung des Bundeskanzlers zu folgen und mindestens 2% des BIP zugunsten des Verteidigungsetats einzusetzen.

Diese Studie diskutiert das über neue Staatsschulden finanzierte Sondervermögen zur Aufrüstung und Modernisierung der Bundeswehr vor dem Hintergrund des 2%-Ziels der NATO und des jahrelangen Sparkurses der deutschen Verteidigungspolitik. Im Ergebnis bleibt festzuhalten, dass das zusätzliche Investitionsvolumen von 100 Mrd. Euro des Sondervermögens dringend erforderlich ist, um zumindest die in Folge versäumter Investitionen entstandene Lücke in der Ausstattung der Bundeswehr zu mildern. Das einmalige Sondervermögen wird keinesfalls ausreichen, die entstandene Finanzierungslücke der vergangenen Jahre vollständig auffangen zu können, alle Mängel kurzfristig zu beseitigen und die Bundeswehr nachhaltig neu aufzustellen. Dazu müssten im Bundeshaushalt auch in den nächsten Jahren grundsätzlich mehr Mittel für die Verteidigung eingeplant und für den Einsatz der Mittel effizientere Strukturen geschaffen werden. Es geht nicht nur darum, mehr Geld einzusetzen, sondern auch darum, die Mittel besser zu verwenden.

### ZIELVORGABEN DER NATO

Im Jahr 2002 wurde beim NATO-Gipfel in Prag erstmals von Seiten der Vereinigten Staaten vergeblich versucht, das 2%-Ziel verbindlich für alle Bündnispartner festzuschreiben. Ziel war es, dass im Lichte der Osterweiterung 2004<sup>5</sup> künftig alle europäischen und nordamerikanischen Partner gleichermaßen finanziell zur Verteidigung des Bündnisses beitragen. Da jedoch in den Folgejahren einige Mitgliedsländer der NATO weiterhin wenig Anstrengungen zeigten, den Verteidigungsetat spürbar zu erhöhen, wurde auf dem NATO-Gipfel 2014 in Wales das 2%-Ziel erneut aufgegriffen und erstmals in einem Gipfeldokument festgeschrieben.<sup>6</sup> Die NATO-Mitglieder sollten bis zum Jahre 2024 ihre Verteidigungsausgaben mindestens in Richtung 2% ihrer Wirtschaftsleistung erhöhen (NATO 2014).<sup>7</sup>

Dem Beschluss von Wales im Jahr 2014 gingen mehrere geopolitische Veränderungen voraus. So rüstete Russland beispielsweise seit Jahren auf und besetzte im Kaukasuskrieg 2008 georgische Gebiete. Anschließend griff Russland mit eigenen Truppen in

den syrischen Bürgerkrieg ein, annektierte 2014 die ukrainische Krim und unterstützte militärisch die Separatistenregionen in der Ostukraine. Gleichzeitig forderten die Vereinigten Staaten, die etwa 70% der Verteidigungsausgaben der NATO-Mitglieder tragen (NATO 2021), auch vor dem Hintergrund der chinesischen Aufrüstung im Pazifikraum einen fairen Beitrag der europäischen Bündnispartner. Hier wurde insbesondere Deutschland unter den US-Präsidenten Barack Obama und später unter Donald Trump als bündnispolitischer »free rider« bezeichnet und aufgefordert, mehr zu investieren und vor allem in Europa mit einer Führungsrolle zur Bündnisverteidigung beizutragen.

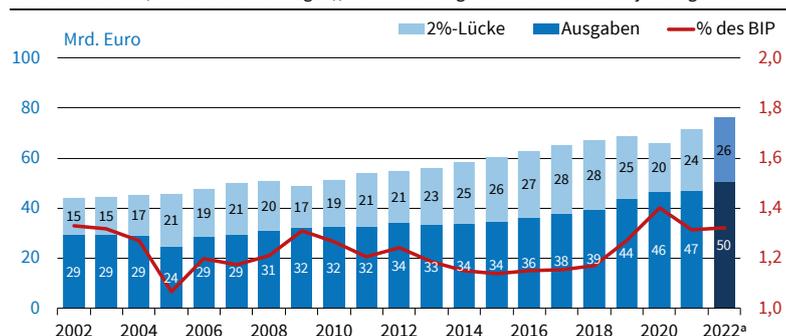
### Deutschlands Verteidigungsausgaben bleiben weit unter der NATO-Zielmarke von 2 Prozent

Nach dem Ende des Kalten Kriegs rüstete Deutschland seine Streitkräfte ab und reduzierte die Verteidigungsausgaben deutlich. Relativ zum BIP betrug die Verteidigungsausgaben Deutschlands in 1990 noch 2,5%, sanken bis zur Jahrtausendwende jedoch bereits auf einen Anteil von unter 1,4% der Wirtschaftsleistung. Auch die Diskussionen um das 2%-Ziel beim NATO-Gipfel 2002 sowie die internationalen Einsätze, u.a. im Kosovo und in Afghanistan, änderten wenig an den Verteidigungsanstrengungen. Im Gegenteil fielen die Verteidigungsausgaben unter der rot-grünen Bundesregierung sogar weiter bis unter 1,1% im Jahr 2005 (vgl. Abb. 1). Danach pendelte der Wert in den ersten beiden (schwarz-gelben und schwarz-roten) Kabinetten unter Bundeskanzlerin Angela Merkel jahrelang zwischen 1,1 und 1,2% des BIP, wobei lediglich die Jahre der Finanzkrise 2009 und 2010 aufgrund des Wirtschaftseinbruchs leicht nach oben abweichen. Insgesamt erhöhte sich der deutsche Verteidigungsetat von 2002 bis zum Jahr 2014 nur geringfügig um 5 Mrd. Euro (bzw. 10 Mrd. Euro seit 2005), was allerdings nicht einmal die Inflation dieser zwölf Jahre ausgleichen konnte. Gleichzeitig mussten mit der geringeren Kaufkraft neben der Instandhaltung und Ausrüstung der Bundeswehr auch die Mehrausgaben für die Auslandseinsätze der Bundeswehr finanziert werden. Der Budgetanteil

Abb. 1

#### Verteidigungsausgaben in Deutschland und 2%-Lücke

Bundeshaushalt (ohne Sondervermögen), nominale Ausgaben mit Preisen des jeweiligen Jahres



<sup>a</sup> Schätzung auf Basis des Haushaltsplans 2022 und der ifo Konjunkturprognose, Frühjahr 2022.

Quelle: SIPRI; BMVg; Berechnungen des ifo Instituts.

© ifo Institut

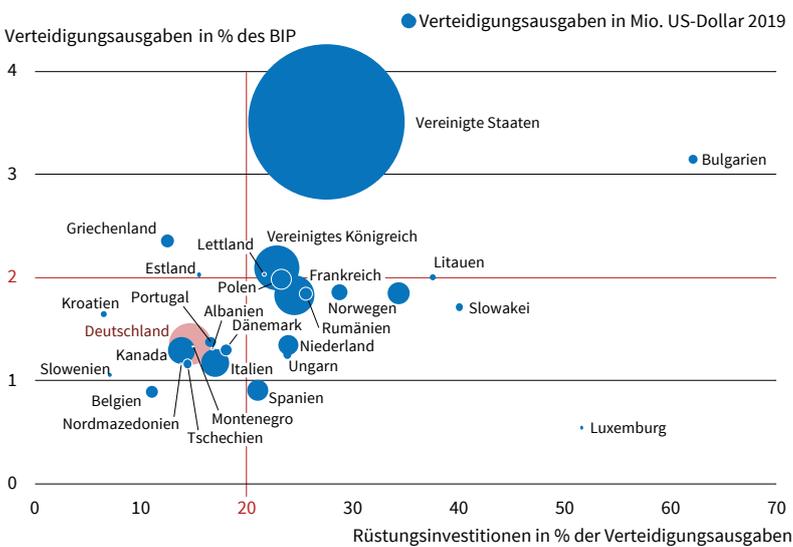
<sup>5</sup> 2004 sind Bulgarien, Rumänien, Slowenien, die Slowakei und die baltischen Staaten Estland, Litauen und Lettland dem transatlantischen Verteidigungsbündnis beigetreten.

<sup>6</sup> Allerdings entfaltete die Vereinbarung keine formalrechtlichen Verpflichtungen bzw. reale Auswirkungen in den meisten Mitgliedstaaten (vgl. Blum und Potrafke 2020).

<sup>7</sup> Zudem verpflichteten sich die Mitglieder, die Ausgaben zumindest nicht noch weiter zu reduzieren oder weiterhin auf dem Niveau von mindestens 2% fortzuführen, wenn die Zielmarke bereits erreicht war.

Abb. 2

**Anteil von Verteidigungsausgaben am BIP (2%-Ziel) und Rüstungsausgaben an Verteidigungsausgaben (20%-Ziel) im Jahr 2019<sup>a</sup>**



<sup>a</sup> Es wird das Jahr 2019 als Vergleichsjahr herangezogen, da für die Jahre 2020 und 2021 teils nur Schätzungen vorliegen und aufgrund der Coronakrise einige Länder größere Wirtschaftseinbrüche erfuhr. Quelle: NATO (2021). © ifo Institut

für die Auslandseinsätze nahm zu. Am Ende blieben so weniger Finanzmittel für Investitionen in moderne Ausrüstung und einsatzbereites Gerät (vgl. Dorn et al. 2022).

Nach dem Gipfel von Wales haben sich die Verteidigungsausgaben in Prozent des BIP während der damals laufenden Legislaturperiode (2013–2017) kaum verändert. Zwar gab es Erhöhungen beim Verteidigungsetat, aber dieser Anstieg war kaum größer als die positive konjunkturelle Entwicklung. Erst im Zuge der Koalitionsverhandlungen zur folgenden Legislaturperiode (2017–2021) konnte die CDU/CSU gegenüber der SPD durchsetzen, den Verteidigungsetat etwas spürbarer zu erhöhen, so dass dieser sich zuletzt auf einem Niveau zwischen 1,3 und 1,4% des BIP in den Jahren 2019–2021 befand. Seit 2014 stiegen die Verteidigungsausgaben insgesamt um knapp 13,3 Mrd. Euro auf einen Verteidigungsetat von 46,9 Mrd. Euro im Jahr 2021 an.<sup>8</sup>

**Deutschland in der Schlussgruppe bei Erfüllung der NATO-Zielmarken**

Die deutsche Bundesregierung ging auf dem Gipfel von Wales im Jahr 2014 neben dem 2%-Ziel eine weitere Verpflichtung gegenüber den NATO-Partnern ein. Es sollten künftig mindestens 20% der Verteidigungs-

<sup>8</sup> Die Berechnung der Verteidigungsausgaben von Deutschland durch die NATO und SIPRI folgt unterschiedlichen Definitionen. Beispielsweise werden Kosten im Rahmen von internationaler Abrüstung von der NATO inkludiert und von SIPRI exkludiert. Seit 1970 war für Deutschland der Anteil der Verteidigungsausgaben am BIP nach Definition der NATO stets geringfügig höher als nach Definition von SIPRI. Wir verwenden – sofern nicht anders ausgewiesen – aus Konsistenzgründen mit Dorn et al. (2022) die Werte von SIPRI. Diese lassen sich nicht nur innerhalb der NATO, sondern global vergleichen.

ausgaben für Forschung und Entwicklung bzw. für Investitionen in neues Großgerät verwendet werden (20%-Ziel). Damit sollte gewährleistet werden, dass die Ausgaben nicht nur erhöht, sondern auch hinreichend für eine hochmoderne Ausrüstung der Streitkräfte eingesetzt werden. Abbildung 2 zeigt, dass zwar nur sechs Länder im Jahr 2019 beide NATO-Zielmarken erreicht haben. Deutschland befindet sich jedoch unter jenen Ländern, die beide Ziele deutlich verfehlt haben. Insgesamt erfüllten acht Länder das 2%-Ziel, darunter einige baltische und Visegrád-Staaten. Deutschland liegt hier im internationalen Vergleich nur im unteren Mittelfeld. Andere große Volkswirtschaften liegen entweder klar darüber wie die Vereinigten Staaten oder nahe an der Zielmarke von 2% wie das Vereinigte Königreich oder Frankreich. Zudem betrug der deutsche Anteil von Rüstungsinvestitionen und deren Erforschung und Entwicklung an den Verteidigungsausgaben lediglich 14,7% im Jahr 2019 und wurde nur von sechs, meist kleineren NATO-Mitgliedstaaten unterboten. Hingegen erfüllten bereits 15 Bündnispartner im Jahr 2019 die Zielmarke und investierten mehr als 20% ihrer Verteidigungsausgaben in moderne militärische Großgeräte.

Die Betrachtung eines einzelnen Jahres gibt wenig Aufschluss über die Dynamik der Ausgabenentwicklung und die kontinuierlichen Anstrengungen der Länder. In den Abbildungen 3 und 4 werden daher die Zeitreihen der Ausgaben Deutschlands im Vergleich mit den Vereinigten Staaten, den anderen großen europäischen Volkswirtschaften Frankreich, Italien und dem Vereinigten Königreich sowie dem durchschnittlichen Wert der relativen Verteidigungsausgaben der weiteren NATO-Verbündeten dargestellt. Bis zur Zeitenwende der deutschen Sicherheitspolitik 2022 hat Deutschland auch hier nicht aktiv darauf hingearbeitet, seine internationalen Zusagen zu erfüllen.

Abbildung 3 zeigt, dass Deutschland in der betrachteten Vergleichsgruppe seit Mitte der 1990er Jahre konstant das Schlusslicht bei den Verteidigungsausgaben relativ zur Wirtschaftsstärke bildete. Im Vergleich mit anderen großen Volkswirtschaften des NATO-Bündnisses verfehlte Deutschland die Zielmarke von 2% deutlich und schien bis zuletzt am wenigsten Anstrengungen zu unternehmen, sie tatsächlich zu erreichen. Frankreich und das Vereinigte Königreich pendelten sich mit ihren Verteidigungsausgaben bereits früh rund um das Niveau von 2% ihres BIP ein. Zwischen 2000 und 2020 hat Frankreich konstant zwischen 1,8 und 2,1% seiner Wirtschaftsleistung für die Verteidigung ausgegeben, im Vereinigten Königreich lag dieser Wert im selben Zeitraum sogar zwischen 1,9 und 2,7%. Zum Vergleich, der höchste Wert Deutschlands in diesem Zeitraum war 1,4%. Auch der Durchschnitt der restlichen NATO-Mitgliedstaaten nähert sich seit 2014 kontinuierlich der Zielmarke von 2% an. Italien reduzierte in den Jahren der Staatsschuldenkrise zwar sichtbar seine Verteidigungsaus-

gaben, blieb aber dennoch bis zuletzt bei Werten zwischen 1,2 und 1,7% seines BIP. Die Vereinigten Staaten hingegen haben in den betrachteten Jahren zwischen 3,1 und 4,9% ihrer Wirtschaftsleistung für ihr Militär ausgegeben und somit die Vorgaben in jedem Jahr weit übertroffen.

Abbildung 4 zeigt, dass Frankreich, das Vereinigte Königreich und die Vereinigten Staaten bereits seit den Beschlüssen des Jahres 2014 deutlich und konstant über 20% ihrer Verteidigungsausgaben in neue Rüstungsgüter bzw. deren Erforschung und Entwicklung investierten. Deutschland, Italien und der Durchschnittswert der restlichen NATO-Partner lagen hingegen im Jahr 2014 mit ihrem jeweiligen Ausgabenanteil für militärisches Großgerät deutlich unter dem vereinbarten 20%-Ziel. Allerdings stiegen nach den Beschlüssen die Ausgabenanteile für militärisches Großgerät im Durchschnitt der restlichen NATO-Partnerländer schnell an, so dass die Zielmarke seit 2018 übertroffen wird. Auch Italien näherte sich der Zielmarke sichtbar schneller als Deutschland an. Deutschland reduzierte zunächst sogar seinen Anteil für Rüstungsausgaben von 12,9% im Jahr 2014 auf 11,8% im Jahr 2017. Erst seitdem steigen die anteiligen Ausgaben für Rüstung sowie Forschung und Entwicklung von Großgerät wieder an, bleiben aber weiterhin deutlich hinter dem Ziel zurück. Insgesamt bleibt also festzuhalten, dass Deutschland nicht nur weniger für Verteidigung als vereinbart ausgibt<sup>9</sup>, sondern auch noch einen zu geringen Anteil in die Modernisierung der Waffensysteme investiert.

### 100 MRD. EURO SONDERVERMÖGEN UND DIE FINANZIERUNGSLÜCKE DER BUNDESWEHR

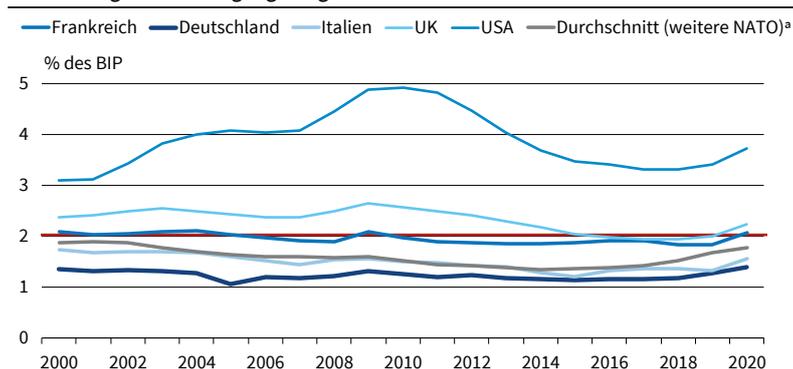
Die Verteidigungsausgaben Deutschlands lagen trotz des leicht steigenden Trends der vergangenen Jahre weiterhin deutlich unter dem NATO-Ziel von 2%. Abbildung 1 zeigt die rechnerische (nominale) Verteidigungslücke, die als Differenz zwischen den hypothetischen Ausgaben bei 2% der Wirtschaftsleistung und den tatsächlichen Verteidigungsausgaben angegeben ist. Unter der Annahme, dass Deutschland zumindest nach den Beschlüssen von 2014 unmittelbar die internationale Vereinbarung zum 2%-Ziel der NATO eingehalten hätte, wären jedes Jahr zwischen 20 und 28 Mrd. Euro mehr Verteidigungsausgaben im Haushalt einzuplanen gewesen. Die Finanzierung hätte durch Einsparungen an anderer Stelle im Bundeshaushalt oder durch höhere Steuern erfolgen müssen. Für die Jahre 2015 bis 2021 summierte sich die nominale Verteidigungslücke auf knapp 178 Mrd. Euro<sup>10</sup>, davon fast 100 Mrd. Euro in den vier Jahren der vergan-

<sup>9</sup> Während Deutschland bei den Verteidigungsausgaben im internationalen Vergleich zu den Schlusslichtern zählt, gehört es bei den relativen Ausgaben für andere Bereiche wie Soziales und Gesundheit zur Spitzengruppe im OECD-Vergleich (vgl. Dorn et al. 2018; Dorn et al. 2019).

<sup>10</sup> Inflationsbereinigt in 2021er Preisen sogar 187 Mrd. Euro von 2015–2021, d.h. durchschnittlich eine inflationsbereinigte Lücke von etwa 26,7 Mrd. Euro pro Jahr.

Abb. 3

#### Entwicklung der Verteidigungsausgaben in der NATO



<sup>a</sup> Ohne Island, Montenegro und Nordmazedonien.

Quelle: SIPRI.

© ifo Institut

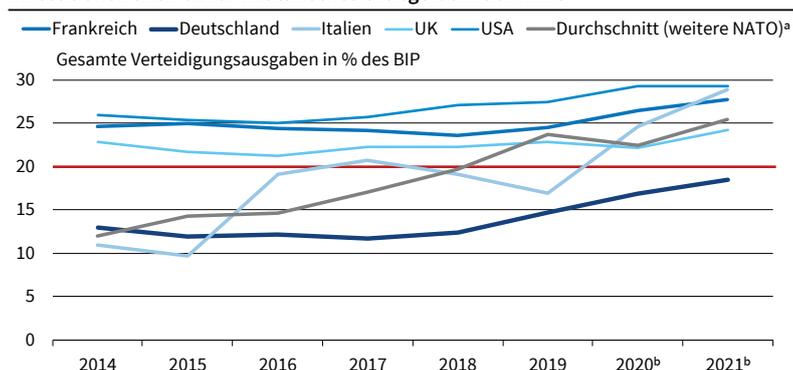
genen Legislaturperiode (durch das letzte Kabinett Angela Merkels mit dem damaligen Finanzminister Olaf Scholz).<sup>11</sup> Statt dieses Geld in die Verteidigung zu investieren, wurde es als (vermeintliche) Friedensdividende für andere Bereiche des Staatshaushalts ausgegeben. Zu den politisch bedeutsamsten Vorhaben, die zu steuerlichen Mindereinnahmen oder staatlichen Mehrausgaben führten, zählten seit 2017 beispielsweise die Einführung einer über dem Grundversicherungsniveau liegenden Grundrente oder die schrittweise Abschaffung des Solidaritätszuschlags für rund 90% der Steuerzahlenden (vgl. Decker 2021).

Vor diesem Hintergrund könnte das einmalige Sondervermögen von 100 Mrd. Euro vielmehr als die versäumten bzw. eingesparten Verteidigungsausgaben der vergangenen Jahre gesehen werden. Die Zusatzausgaben werden nun allerdings über Schulden statt über einen ausgeglichenen Bundeshaushalt finanziert. Die Schuldenfinanzierung erlaubt die Mehrausgaben – ohne unmittelbar Steuern erhöhen oder Abstriche bei Transferausgaben oder anderen Staatsausgaben machen zu müssen. Das Sondervermögen wird künftige Generationen belasten, da sie die Finanzmittel des Staates zur Tilgung dieser

<sup>11</sup> Somit hat das Sondervermögen, das Olaf Scholz als Bundeskanzler 2022 verkündete, den Wert der Finanzierungslücke des Haushalts, den er als Finanzminister in der Legislatur von 2017 bis 2021 mitverantwortete.

Abb. 4

#### Investitionen und FuE für militärisches Großgerät in der NATO



<sup>a</sup> Ohne Island, Montenegro und Nordmazedonien. <sup>b</sup> Schätzungen.

Quelle: NATO (2021).

© ifo Institut

Schulden erwirtschaften müssen und gleichzeitig Zins und Tilgung die Spielräume für andere strukturelle Investitionsausgaben einschränken können. Zwar wäre es die Hausaufgabe früherer Jahre gewesen, keine derart große Unterfinanzierung im Verteidigungshaushalt zugunsten anderer Staatsausgaben anzuhäufen. Dennoch sollte es auch im Interesse der jüngeren Generation sein, mit großen (und notfalls über Kredite finanzierten) Investitionen schnell dafür zu sorgen, dass mit einer gut ausgerüsteten Bundeswehr ihre Freiheit geschützt und die Demokratie nach außen wehrfähig ist.<sup>12</sup>

### **Ende der Friedensdividende? Rechnerisch fehlen jährlich knapp 25 Mrd. Euro**

Während Bundeskanzler Olaf Scholz Ende Februar 2022 zur Sondersitzung des Ukrainekriegs noch mindestens 2% der deutschen Wirtschaftsleistung für den Verteidigungsetat im Kernhaushalt avisierte, zeigt bereits der Entwurf zum Bundeshaushalt aus dem März 2022, wie schnell das Vorhaben dauerhaft höherer Verteidigungsausgaben infrage gestellt wird. Der (nominale) Etat wird zwar gegenüber dem Vorjahr um 7,2% auf 50,33 Mrd. Euro erhöht. Wenn man aber die erwartete Inflationsentwicklung des laufenden Jahres berücksichtigt, bleibt real nicht mehr viel vom Anstieg übrig.

Die Bundesregierung muss ihre Haushaltsplanung für das Jahr 2022 unter hoher Unsicherheit über die wirtschaftliche Entwicklung und die Staatseinnahmen vornehmen. Grundsätzlich fallen die Verteidigungsausgaben in Relation zur Wirtschaftsleistung größer aus, je schlechter sich die Wirtschaft bei gegebenem Verteidigungsetat tatsächlich entwickelt. Zur Schätzung der Verteidigungsausgaben in Prozent des BIP für das Jahr 2022 verwenden wir daher das pessimistische Szenario der Konjunkturprognose Frühjahr 2022 des ifo Instituts. Das nimmt für das Jahr 2022 gegenüber dem Vorjahr ein preisbereinigtes Wirtschaftswachstum von 2,2% und ein Wachstum der Verbraucherpreise von 6,1% an (Wollmershäuser et al. 2022). Das Szenario berücksichtigt bereits die Folgen des Krieges, indem beispielsweise eine Zunahme der Rohstoffpreise, Lieferengpässe und wirtschaftliche Unsicherheiten einkalkuliert werden.<sup>13</sup> Auf Basis dieser eher düsteren Annahmen für die wirtschaftliche Entwicklung würde der geplante Bundeshaushalt für 2022 weiterhin nur schätzungsweise 1,3% der Wirtschaftsleistung für Ver-

teidigung vorsehen (vgl. Abb. 1).<sup>14</sup> Der Wert würde sogar noch geringer ausfallen, je besser sich die reale Wirtschaft gegenüber den Annahmen des Szenarios entwickelt. Entgegen der Ankündigung einer Zeitenwende sind im Kernhaushalt 2022 gegenüber den Vorjahren in diesem Szenario also keine sichtbaren Veränderungen bei den preisbereinigten Verteidigungsausgaben relativ zur Wirtschaftsleistung zu erwarten.

Vielmehr fehlen voraussichtlich inflationsbereinigt weiterhin knapp 25 Mrd. Euro pro Jahr zum Erreichen des 2%-Ziels. Dieses Geld wurde für 2022 nicht im Kernhaushalt des Bundes eingeplant, obwohl dieser erst nach Kriegsausbruch vorgestellt wurde. Statt zunächst die 2%-Lücke im Kernhaushalt zu schließen, wurde vielmehr das schuldenfinanzierte Sondervermögen in Höhe von 100 Mrd. Euro einmalig als Extrahaushalt aufgenommen. Die Bundesregierung kann sich selbst jetzt unter dem Eindruck des Krieges in der Ukraine und den militärischen Drohungen Russlands nicht durchringen, Einschnitte in anderen Ressorts zugunsten der Verteidigungsausgaben vorzunehmen oder zur Finanzierung Steuern zu erhöhen. Deswegen ist es fraglich, ob künftige Regierungen tatsächlich mindestens 2% für die Verteidigung ausgeben werden, wenn neue Herausforderungen, etwa durch die grüne und digitale Transformation, durch steigende Ausgaben infolge des demografischen Wandels oder einer neuen europäischen Staatsschuldenkrise auf den deutschen Staatshaushalt zukommen sollten.

Auf der anderen Seite ist es in einer angespannten allgemeinen Wirtschaftslage nicht unbedingt sinnvoll, andere (konsum- und investitionsstützende) Ausgaben zu reduzieren oder Steuern zu erhöhen. Auch gibt es gute Gründe, in einer Demokratie nicht sofort harte Einschnitte bei Sozialtransfers oder Steuererhöhungen durchzusetzen, um den sozialen Frieden sowie die wirtschaftliche und politische Stabilität im Land zu wahren (vgl. Dorn et al. 2020). Wenn man diese Unsicherheiten berücksichtigt, die aktuelle Krisensituation aber schnelle Investitionen für eine bessere Verteidigungsfähigkeit erfordert, können auch schuldenfinanzierte Investitionen in die Aufrüstung und Modernisierung der Bundeswehr gerechtfertigt werden. Der Bedarf an jährlich zusätzlichen 25 Mrd. Euro für den Aufbau und die Aufrechterhaltung einer nachhaltigen Verteidigungsfähigkeit erfordern allerdings, dass nicht nur einmalig Mittel aufgebracht, sondern diese dauerhaft im Kernhaushalt verankert werden. Selbst wenn der initiale Schritt also über Schulden finanziert wird, müssten Jahr für Jahr neue finanzielle Spielräume genutzt werden, um den Verteidigungsetat im Bundeshaushalt schrittweise zu erhöhen. Klar muss daher sein, dass künftig der Gürtel enger geschnallt und finanzielle

<sup>12</sup> Künftig muss jedoch dafür gesorgt werden, dass Investitionen und Ausgaben in einem Kerngebiet eines Staates nicht nur über Schulden finanziert werden. Es muss Spielraum im Haushalt geschaffen werden, dass die Verteidigung künftig hinreichend über den Kernhaushalt finanziert wird.

<sup>13</sup> Im pessimistischen (»alternativen«) Szenario spitzt sich die Situation in den kommenden Monaten weiter zu. Die Marktpreise für Energie steigen zunächst weiter und erreichen ihren Hochpunkt erst zur Jahresmitte. Danach beginnen sie zwar zu sinken, bleiben aber bis zum Ende des Prognosezeitraums spürbar über den Markterwartungen. Bis Mitte des Jahres dämpfen zudem eine hohe wirtschaftspolitische Unsicherheit sowie eine weitere Verschärfung der Lieferengpässe die Wirtschaftsentwicklung (Wollmershäuser et al. 2022).

<sup>14</sup> Selbst wenn sich die Lage so sehr verschärft und ein Wirtschaftseinbruch dazu führen sollte, dass das BIP nominal auf dem Niveau des Jahres 2021 stagniert, würden die Verteidigungsausgaben nur auf 1,4% des BIP ansteigen.

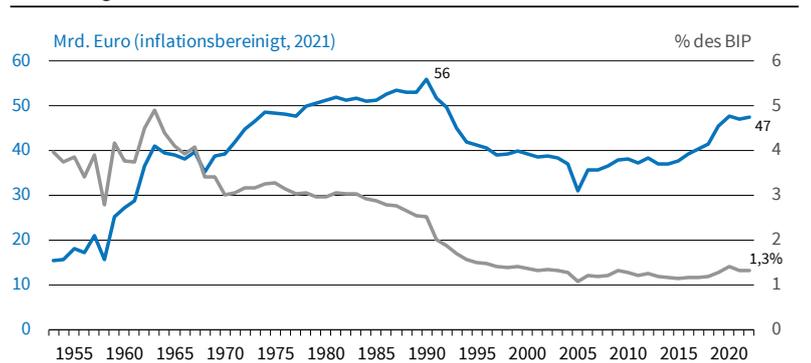
Handlungsspielräume weniger für politische Wohltaten genutzt werden können, wenn es Deutschland mit seinem zugesagten Beitrag zu den Bündnisverpflichtungen ernst sein sollte. Gerade deswegen ist der vorgelegte Bundeshaushalt vom März 2022 aber kritisch zu sehen. Geplante Mehrausgaben in anderen Bereichen wurden nicht angepasst, um zusätzliche und real existierende finanzielle Spielräume zugunsten des Verteidigungsetats zu nutzen. Stattdessen wurden kurzerhand im März 2022 weitere Ausgabenprogramme wie die Energiekosten-Entlastungspakete in zweistelliger Milliardenhöhe beschlossen, die wenig zielgenau mit der »Gießkanne« verteilt werden.<sup>15</sup> Die Schuldenaufnahme für das Sondervermögen hätte geringer ausfallen können, hätte die Bundesregierung ihre vorhandenen finanziellen Spielräume im Kernhaushalt genutzt und sich dort stärker in Richtung 2% des BIP für Verteidigungsausgaben bewegt.

### EIN BLICK ZURÜCK: VERTEIDIGUNGS-AUSGABEN DEUTSCHLANDS WÄHREND DES KALTEN KRIEGS

Fraglich ist, ob wirklich eine nachhaltige Zeitenwende eintritt und die Bundesregierung in den kommenden Jahren mehr in die Bundeswehr investiert. Fraglich ist auch, ob für eine wehr- und leistungsfähige Bundeswehr die vorgegebenen 2% der Wirtschaftsleistung eine sinnvolle Zielmarke sind, oder sollten es wie von Bundeskanzler Scholz in seiner Rede zur Zeitenwende angedeutet, nach den vielen Jahren des Sparens sogar mehr als 2% sein. Klar ist, dass die Zielvorgabe von 2% des BIP für Verteidigungsausgaben eine politische Zielmarke ist, die nicht mit dem Bedarf der Streitkräfte im Einklang sein muss.

Abbildung 5 zeigt die Entwicklung der Ausgaben der Bundeswehr seit ihrer Gründungszeit. Die Gründung und Wiederbewaffnung der Bundeswehr begann Mitte der 1950er Jahre. Um die Bundeswehr von Grund auf neu aufbauen zu können, fielen hohe Anfangsinvestitionen an. Bis Ende der 1960er Jahre wurden pro Jahr sogar zwischen 3 und 5% der Wirtschaftsleistung im Bundeshaushalt für Verteidigung eingeplant. Mit Ende der 1960er Jahre waren es konstant rund 3% des BIP. In dieser Zeit unterhielt die Bundesrepublik eine Armee mit bis zu einer halben Millionen aktiven Soldaten sowie einer großen Anzahl an schwerem Kampfgerät. Mit der Wiedervereinigung und dem Ende des Kalten Kriegs setzte jedoch eine Wende bei den Verteidigungsausgaben der Bundeswehr ein. Die Verteidigungsausgaben wurden seither unter Bundesregierungen verschiedener parteipolitischer Zusammensetzung massiv reduziert, das militärische Gerät abgerüstet, zahlreiche Kasernen geschlossen, die Wehrpflicht ausgesetzt und die Truppengröße verkleinert (vgl. Kauder und Potrafke 2016; Dorn et al. 2022). Im Jahr 2021 standen weni-

Abb. 5  
Militärausgaben in Deutschland 1953–2022<sup>a</sup>



<sup>a</sup> Für 2022 geschätzte Werte mit »alternativem« Szenario der ifo Konjunkturprognose, Frühjahr 2022. Quelle: SIPRI; Bundesbank; BMVg; Berechnungen des ifo Instituts.

© ifo Institut

ger als 184 000 Soldaten aktiv bei der Bundeswehr im Dienst.

Wir sehen aus den Anfangsjahren der Bundeswehr, dass sehr hohe Anfangsinvestitionen nötig sind, um eine Armee auszurüsten. Dies trifft gleichermaßen auf eine Armee zu, die wie die gegenwärtige Bundeswehr seit Jahren unter dem Sparkurs leidet und nun neu und umfangreich mit modernem Gerät ausgerüstet werden müsste. Zudem waren in der Hochphase des Kalten Kriegs hohe laufende Ausgaben für die Bundeswehr notwendig, um eine große und jederzeit einsatzfähige Streitkraft zur Verfügung zu haben. Seit dem Überfall Russlands auf die Ukraine ist die Bedrohung einer militärischen Auseinandersetzung in Europa wieder real geworden. Würde man die 3% des BIP aus den Zeiten des Kalten Krieges auch heute ansetzen, so müssten die für das Jahr 2022 vorgesehenen 50,33 Mrd. Euro für Verteidigungsausgaben nochmals mehr als verdoppelt werden d.h., es müssten mehr als weitere 60 Mrd. Euro Jahr für Jahr aufgebracht werden.<sup>16</sup>

Sicherlich benötigt die Bundeswehr nicht mehr dieselbe Truppengröße wie zu Zeiten des Kalten Kriegs. Zum einen läuft die Frontlinie nicht mehr direkt durch Deutschland. Zum anderen kann heute vielmehr auf hochmoderne Waffensysteme statt großer, teurer Armeen gesetzt werden. Zudem ist anzunehmen, dass mit der Größe der Volkswirtschaft ein abnehmender Grenznutzen bei den Militärischen Investitionen eintreten könnte und dass das starre Festhalten an einer festen gleichen Quote für kleine wie große Volkswirtschaften ökonomisch nicht zielführend sein muss. Das starre Festhalten an einer Quote berücksichtigt beispielsweise auch nicht, dass Volkswirtschaften über die Zeit stark wachsen können, nicht aber linear ihre realen Verteidigungsfähigkeiten ausbauen müssen. Allerdings geht es beim 2%-Ziel der NATO nicht um die Nutzenabwägung eines einzelnen Staates, sondern um die Verteidigung des gesamten Bündnisgebiets. Bei den NATO-Beschlüssen

<sup>15</sup> Vgl. Tagesschau (2022c), siehe auch Fuest (2022) zur Bewertung der Benzinpreisbremse.

<sup>16</sup> An dieser Stelle sei angemerkt, dass die Vereinigten Staaten in den vergangenen Jahrzehnten jährlich mindestens 3% ihrer Wirtschaftsleistung für die US-Streitkräfte aufbrachten.

soll durch die feste Zielmarke erreicht werden, dass jedes Land entsprechend seiner Leistungsfähigkeit fair zur Verteidigungsfähigkeit aller beiträgt.

### Vergleich mit den inflationsbereinigten Verteidigungsausgaben im Kalten Krieg

Eine politisch festgelegte Prozentquote für Verteidigungsausgaben sagt wenig über die reale Kaufkraft aus. Alternativ könnte man eine bestimmte reale Kaufkraft der Verteidigungsausgaben über die Zeit als Zielmarke betrachten. Die Idee dabei wäre, dass die inflationsbereinigten Verteidigungsausgaben auf dem realen Kaufkraftniveau verharren, die zur Unterhaltung einer schlagkräftigen Armee für ein Land benötigt werden, und zwar losgelöst von der Relation zur weiteren Entwicklung der (nominalen) Wirtschaftskraft. Dieser Ansatz wäre zudem gegenüber konjunkturellen Krisen weniger schwankungsanfällig. Dafür wäre es jedoch zuerst notwendig, den Anspruch an die Leistungsfähigkeit der Streitkräfte zu definieren und diesen im Einklang mit dem technologischen Fortschritt und geopolitischen Veränderungen kontinuierlich zu aktualisieren. Im zweiten Schritt wäre abzuleiten, wie hoch die Verteidigungsausgaben sein müssten, um die vorgesehene Leistungsfähigkeit zu erreichen und aufrechtzuerhalten. Dafür würden die inflationsbereinigten Verteidigungsausgaben statt deren Anteil am BIP betrachtet.

Neben dem Verlauf der Verteidigungsausgaben in Prozent des BIP zeigt Abbildung 5 für Deutschland daher auch den Verlauf der jährlichen inflationsbereinigten Ausgaben für Verteidigung gemessen in der Kaufkraft des Jahres 2021 (Abb. 5, linke Achse). Auch hier wird zunächst deutlich, dass nach der Hochphase im Kalten Krieg ein großer Einbruch erfolgte. Bis 2014 sind die inflationsbereinigten Ausgaben für den Verteidigungsetat um knapp 34% gesunken, seither aber wieder angestiegen. Für das Haushaltsjahr 2022 hat die Bundesregierung nun 50,33 Mrd. Euro im Kernhaushalt angesetzt. Das sind inflationsbereinigt zwar 10,5 Mrd. Euro mehr als noch im Jahr 2014, allerdings noch immer weniger als die preisbereinigten Ausgaben zur Hochphase des Kalten Kriegs in den 1980er Jahren. Wie in Abbildung 5 zu sehen ist, lagen die realen Verteidigungsausgaben von 1979 bis 1991 zwischen 51 und 56 Mrd. Euro (in Euro-Preisen von 2021). Im Vergleich dazu wurden ab Mitte der 1990er Jahre knapp 25 Jahre lang preisbereinigt jährlich 10–20 Mrd. Euro weniger für die Bundeswehr ausgegeben.

Unter der Annahme, die jährliche Kaufkraft der Verteidigungsausgaben während des Kalten Kriegs seien mindestens notwendig, um künftig wieder eine voll einsatzfähige Bundeswehr zu untererhalten, müssten demnach im Kernhaushalt im Jahr 2022 die realen Verteidigungsausgaben gegenüber 2021 (46,9 Mrd. Euro) um 9 bis 19%, d.h. etwa 4 bis 9 Mrd. Euro, höher ausfallen und in den Folgejahren real auf diesem Niveau fortgeschrieben werden. Unter Berücksichtigung

der erwarteten Inflation für das Jahr 2022 würde dies Verteidigungsausgaben in Höhe von 54 bis 59 Mrd. Euro bedeuten.<sup>17</sup> Um also wenigstens die reale Kaufkraft der Verteidigungsausgaben des Kalten Kriegs zu erhalten, müssten diese gegenwärtig bei 1,4 bis 1,6% des geschätzten BIP für 2022 liegen.<sup>18</sup> Das ist zwar deutlich weniger als das NATO-Ziel von 2%, aber dennoch mehr als der gegenwärtig im Kernhaushalt des Bundes eingeplante Verteidigungsetat.

Die aktuell im Bundeshaushalt angesetzten Mittel für Verteidigung (ohne Sondervermögen) liegen folglich unter der realen Kaufkraft der jährlichen Verteidigungsetats zu Zeiten des Kalten Kriegs in den 1980er Jahren, obwohl die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit Deutschlands in den letzten 30 Jahren real stark gewachsen ist und anders als damals nun Jahrzehnte der defizitären Ausstattung der Bundeswehr hinter uns liegen. In den 1980ern gab es ein Wettrüsten zur gegenseitigen Abschreckung, in der jederzeit mit einem Krieg gerechnet werden musste. Heute aber herrscht bereits ein Angriffskrieg in Europa. Dennoch bleibt der Anstieg im Verteidigungsetat hinter der realen Kaufkraft der Etats in den Jahren des Kalten Kriegs zurück.

### FAZIT

Das Jahr 2022 läutet für die deutsche Sicherheits- und Verteidigungspolitik eine Zeitenwende ein. Ein Krieg in Europa ist Realität geworden und auch für Deutschland steigt damit die Kriegsgefahr. Seit Ende des Kalten Krieges wurde beim Verteidigungsetat der Bundeswehr stark gespart. Deutschland kam jahrelang seinen NATO-Verpflichtungen nicht nach, sich bei den Verteidigungsausgaben in Richtung 2% des BIP zu bewegen und ein Fünftel der Mittel für Rüstungsinvestitionen einzusetzen. Die Zeiten der jahrzehntelangen Friedensdividende, in der die Einsparungen im Verteidigungsbereich für andere Politikbereiche eingeplant werden konnten, sind vorbei. Das einmalige Sondervermögen in Höhe von 100 Mrd. Euro für die Aufrüstung und Modernisierung der Bundeswehr ist ein wichtiger und großer Schritt, um die Verteidigungsfähigkeit schnellstmöglich wiederaufzubauen. Es wird die Versäumnisse und Einsparungen der vergangenen Jahre aber nur ansatzweise ausgleichen können. Es wird keinesfalls ausreichen, alle Mängel in der Verteidigungsfähigkeit kurzfristig zu beseitigen und die Bundeswehr nachhaltig neu aufzustellen. Dazu müssten auch in den kommenden Jahren im Kern-

<sup>17</sup> Die 50,33 Mrd. Euro des Verteidigungsetats im Kernhaushalt des Jahres 2022 hätten in Preisen des Jahres 2021 nur eine Kaufkraft von knapp 47 Mrd. Euro. Die Differenz zu den realen Verteidigungsausgaben des Kalten Kriegs beträgt somit 4–9 Mrd. Euro. In nominalen Werten müsste somit der Verteidigungsetat des Jahres 2022 von den geplanten 50 Mrd. Euro auf 54–59 Mrd. Euro steigen, um die jährliche Kaufkraft der Jahre des Kalten Kriegs zu erreichen.

<sup>18</sup> Unter der Annahme des pessimistischen Szenarios mit einem preisbereinigten Wachstum von 2,2% und einer Inflationsrate von 6,1% (Wollmershäuser et al. 2022). Die Werte ändern sich jedoch kaum, wenn die Annahmen des Basisszenarios aus der ifo Konjunkturprognose, Frühjahr 2022 herangezogen werden.

haushalt des Bundes grundsätzlich mehr Mittel als bisher für die Verteidigung eingeplant werden. Gleichzeitig sagt die Bereitstellung ausreichend finanzieller Mittel für die Verteidigung noch nichts über die tatsächliche Leistungsfähigkeit der Streitkräfte sowie die Quantität, Qualität und Einsatzbereitschaft des militärischen Geräts aus. Um die Effizienz beim Einsatz der Mittel zu steigern, müssen auch Strukturen und (Beschaffungs-)Prozesse in der Verteidigungspolitik geprüft und optimiert werden. Die Steigerung der Verteidigungsfähigkeit der Bundeswehr ist dringend, gleichzeitig erfordert die Umorientierung sorgfältige Planung. Es geht nicht nur darum, mehr Geld einzusetzen, sondern auch darum, die Mittel besser zu verwenden.

Der von der Bundesregierung im Kernhaushalt 2022 vorgelegte Verteidigungsetat sieht nur etwa 1,3% der Wirtschaftsleistung zur Ausstattung der Bundeswehr vor. Das sind preisbereinigt knapp 9 Mrd. Euro weniger als in den Spitzenzeiten des Kalten Kriegs in den 1980er Jahren und 25 Mrd. Euro weniger als es das NATO-Ziel von 2% des BIP vorsieht. Vor dem Hintergrund dieser fortsetzenden Unterfinanzierung der Bundeswehr im Kernhaushalt ist nicht das Investitionsvolumen des Sondervermögens, wohl aber die Höhe der Schuldenaufnahme über das Sondervermögen zu hinterfragen. Es gibt gute Gründe, nicht sofort harte Einschnitte in anderen Bereichen zugunsten der Verteidigung vorzunehmen und stattdessen Schulden aufzunehmen, um die Verteidigungsfähigkeit schnell zu erhöhen, ohne den sozialen Frieden in der Demokratie und die wirtschaftliche Stabilität zu gefährden. Zumindest muss die Politik aber bereit sein, vorhandene finanzielle Spielräume zu nutzen, um den Verteidigungsetat im Kernhaushalt deutlicher zu erhöhen und so die Schuldenlast jüngerer Generationen möglichst gering zu halten. Umso kritischer ist, dass die Bundesregierung ihre Koalitionspläne bisher nicht überarbeitet hat und vorhandene finanzielle Spielräume vielmehr dafür nutzt, nicht-investive Ausgaben in anderen Bereichen zu erhöhen. Wenn es der deutschen Politik und Bevölkerung mit der eigenen Verteidigungsfähigkeit ernst ist, muss sie bereit sein, künftig Einschnitte durch Einsparungen in anderen Politikbereichen oder Steuererhöhungen in Kauf zu nehmen. Vor dem Hintergrund knapper Ressourcen und weiterer großer Herausforderungen der kommen-

den Jahre, wie dem Klimawandel und dem demografischen Wandel, werden die finanziellen Spielräume für die Politik kleiner.

## LITERATUR

- Blum, J. und N. Potrafke (2020), »Does a Change of Government Influence Compliance with International Agreements? Empirical Evidence for the NATO Two Percent Target«, *Defence and Peace Economics*, 31(7), 743–761.
- BMVg – Bundesministerium der Verteidigung (2021), *Bericht zur materiellen Einsatzbereitschaft der Hauptwaffensysteme der Bundeswehr II/2021*, Bundesministerium der Verteidigung, Berlin.
- Bundeswehr (2022), »Frauen bei der Bundeswehr«, Stand: Januar 2022, verfügbar unter: <https://www.bundeswehr.de/de/ueber-die-bundeswehr/selbstverstaendnis-bundeswehr/chancengerechtigkeit-bundeswehr/frauen-bundeswehr>.
- Decker, F. (2021), »Die Bundestagswahl 2017 und ihre Folgen«, *Bundestagswahl 2017. Informationen zur politischen Bildung, Infoaktuell 37*, Bundeszentrale für politische Bildung (BPB), Bonn.
- Dorn, F., C. Fuest, L. Immel und F. Neumeier (2020), »Economic Deprivation and Radical Voting: Evidence from Germany«, ifo Working Paper 336.
- Dorn, F., C. Fuest, N. Potrafke und M. Schlepper (2022), »Sind wir noch bedingt abwehrbereit? Die Entwicklung der deutschen Verteidigungsfähigkeit seit Ende des Kalten Krieges«, ifo *Schnelldienst* Sonderausgabe April, 46–52.
- Dorn, F., S. Gäbler, B. Kauder, M. Krause, L. Lorenz, M. Mosler und N. Potrafke (2018), *Die Zusammensetzung des öffentlichen Budgets in Deutschland*, ifo Forschungsberichte 95, ifo Institut, München.
- Dorn, F., M. Mosler und N. Potrafke (2019), »Deutschlands Budget im OECD-Vergleich«, *Wirtschaftsdienst* 99(5), 368–370.
- Fuest, C. (2022), »Breite Steuersenkungen für Benzin sind der falsche Weg«, ifo *Standpunkt* 235, ifo Institut, erschienen unter dem Titel »Breite Steuersenkungen für Benzin sind der falsche Weg«, *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 15. März.
- Kauder, B. und N. Potrafke (2016), »The Growth in Military Expenditure in Germany 1950–2011: Did Parties Matter?«, *Defence and Peace Economics* 27, 503–519.
- NATO (2014), »Gipfelerklärung von Wales. Treffen des Nordatlantiktats auf Ebene der Staats- und Regierungschefs in Wales«, veröffentlicht am 5. September.
- NATO (2021), *Defence Expenditure of NATO Countries (2014–2021)*, 11. Juni, North Atlantic Treaty Organisation, Brüssel.
- Tagesschau (2022a), »Mehr oder weniger blank«, 24. Februar, verfügbar unter: <https://www.tagesschau.de/inland/ukraine-bundeswehr-101.html>.
- Tagesschau (2022b), »100 Milliarden Euro für die Bundeswehr«, 27. Februar, verfügbar unter: <https://www.tagesschau.de/inland/innenpolitik/bundeswehr-sondervermoegen-scholz-101.html>.
- Tagesschau (2022c), »Das Entlastungspaket im Überblick«, 24. März, verfügbar unter: <https://www.tagesschau.de/wirtschaft/verbraucher/wie-werden-die-buerger-entlastet-101.html>.
- Wehrbeauftragte (2020), Jahresbericht 2020 (62. Bericht). *Deutscher Bundestag, Drucksache 19/26600*, Berlin.
- Wollmershäuser, T., S. Ederer, F. Fourné, M. Lay, R. Lehmann, S. Link, S. Möhrle, R. Sauer, K. Wohlrabe und L. Zarges (2022), »ifo Konjunkturprognose Frühjahr 2022: Folgen des russisch-ukrainischen Krieges dämpfen deutsche Konjunktur«, ifo *Schnelldienst digital* 3(1).