



FÜR MEHR HANDLUNGSFÄHIGKEIT DER DEUTSCHEN AUSSENPOLITIK



(Noch)Mehr Geld für Sicherheit & Verteidigung

Wie, wofür und warum Deutschland seinen Verteidigungshaushalt erhöhen sollte

Von Sophia Becker und Christian Mölling

Deutschland hat sich im Rahmen seines Engagements bei den UN, der EU und NATO dazu verpflichtet, die Kosten, Risiken und Verantwortung zur Schaffung von Frieden und Sicherheit mit seinen Partnern fair zu teilen. Doch die Bundesrepublik kommt ihren Verpflichtungen nicht nach. Damit macht sich Deutschland als verteidigungspolitischer Partner unglaublich und verhindert, selbstgesetzte Ziele zu erreichen. Ein neuer Lösungsansatz muss eine Steigerung des Verteidigungshaushaltes mit der Anpassung der Ausgabenziele und höherer Effizienz verbinden.

INTERNATIONALE SOLIDARITÄT UND GLAUBWÜRDIGKEIT

Die Lücke zwischen Anspruch und Wirklichkeit deutscher Außen- und Sicherheitspolitik machte Bundespräsident Frank-Walter Steinmeier vor der UN-Generalversammlung am 24. September 2021 sehr deutlich. Er betonte zwar, dass Partner sich auf Deutschland verlassen könnten und Wettbewerber mit Deutschland rechnen müssten. Gleichzeitig stellte er fest, dass die deutsche und europäische Außenpolitik ihren Instrumentenkasten um diplomatische, militärische, zivile und humanitäre Instrumente erweitern müsse, um dieser verlässliche Partner zu sein, statt sich auf Rechthaberei und Verurteilung zu beschränken.

Dieser Mangel an Handlungsfähigkeit für die gemeinsame Sicherheit und damit an politischer Glaubwürdigkeit ist im Bereich des Militärischen beson-

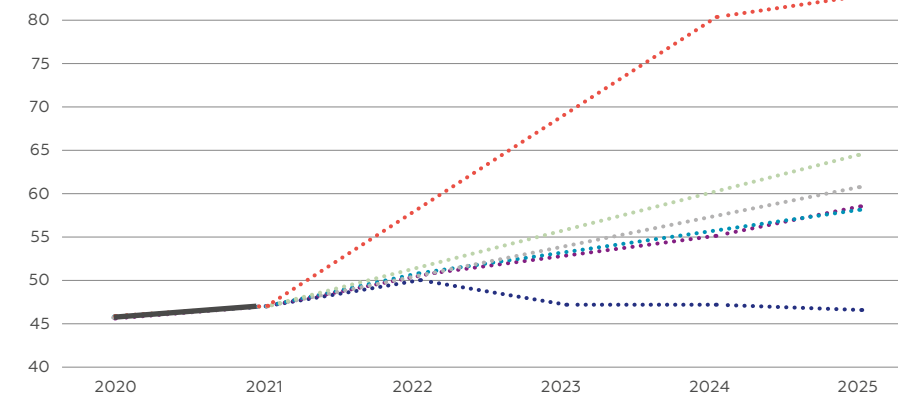
ders eklatant. Deutschlands internationale Partner werden auch die nächste Bundesregierung darauf regelmäßig ansprechen. Denn: Seit Jahren bleibt die Bundesrepublik hinter ihren Zusagen im Verteidigungsbereich zurück und gilt vielen dadurch längst nicht mehr als verlässlicher Partner.

Zuletzt hatte die Bundesregierung den NATO-Alliierten beispielsweise zugesagt, dass sie bis 2031 angesichts der wachsenden militärischen Risiken insgesamt drei voll ausgestattete Divisionen des Heeres aufstellen wolle. Schon heute ist nahezu sicher, dass dieses Ziel verfehlt werden wird. Diese Einheiten sollten zudem mit europäischen Partnern aufgebaut werden. Sollte dieser Plan nicht umgesetzt werden, würden folglich erstens die gemeinsame Sicherheit leiden, zweitens die deutsche Idee der Europäisierung von Militär und Rüstung und drittens das Vertrauen der EU- und NATO-Partner in Deutschland.

An dieser Stelle kommt Geld ins Spiel: Will Deutschland all die selbst auferlegten Pflichten erfüllen und seine Interessen umsetzen, muss der Verteidigungshaushalt erheblich wachsen. Mit dem Ende dieses Jahrzehnts wäre ein Verteidigungshaushalt in der derzeitigen Höhe schon allein durch die jährlichen Betriebskosten aufgezehrt. Diese steigen jährlich um rund drei Prozent. Angestrebte Rüstungsprojekte – allen voran jene, die mit Partnern ausgeführt werden sollen, sind hier noch nicht enthalten. Selbst wenn die Steigerung der letzten Jahre beibehalten würde, wäre dies nicht ausreichend. Mittlerweile würde es nicht einmal mehr reichen, die Selbstverpflichtung zur Steigerung der Ausgaben auf 1,5 Prozent des Bruttoinlandsprodukts einzuhalten. Der Grund dafür ist, dass man über Jahrzehnte einen Investitionsstau aufgetürmt hat: etwa 37 Milliarden Euro allein seit 2001.

1: Entwicklungsoptionen des Verteidigungshaushaltes

Umfang EP14 in Mrd. EUR (nominell)



Quelle: Eigene Darstellung

DEUTSCHE AMBIVALENZEN
Multilaterale Rhetorik, Ziele
und Verpflichtungen.

Fast alle größeren deutschen Parteien haben sich im Wahlkampf zur NATO bekannt und viele verweisen auf die Bedeutung Europas für Sicherheit und Verteidigung. Deutschland hat seit Beginn der Bundesrepublik multilaterales Handeln zu einer notwendigen Bedingung seiner Außen- und Sicherheitspolitik gemacht. Die Einbindung in westliche Allianzen gilt als Grundpfeiler der deutschen Außen- und Sicherheitspolitik. Alleingänge in diesem Bereich sind nicht denkbar. Die Ausrichtung seiner Streitkräfte hat das Land nahezu vollständig von den Impulsen und Vereinbarungen in der EU und NATO abhängig gemacht.

Im Nordatlantikvertrag versichern sich die Mitgliedstaaten der NATO nicht nur gegenseitig Beistand im Falle eines bewaffneten Angriffs, sondern bekennen sich zum gemeinsamen Erhalt von Frieden und Sicherheit. Darauf basierend verpflichten sich die Mitgliedstaaten, die Lasten der Kosten, Risiken und Verantwortung der gemeinsamen Verteidigung zu teilen. Seit dem NATO-Gipfel in Wales 2014 bekannte sich die Bundesrepublik wiederholt zum Zwei-Prozent-Ziel, sprich dazu,

zwei Prozent des Bruttoinlandsprodukts für Verteidigung auszugeben. Doch bislang bleibt sie weit hinter dieser Ambition zurück.

In der EU gingen die Staaten mit dem Artikel 42.7 des Vertrages über die Europäische Union eine ähnliche Verpflichtung miteinander ein. Deutschland verpflichtet sich im Rahmen der Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit der EU, besser bekannt als PESCO, seine Verteidigungsausgaben über den Inflationsausgleich hinaus zu steigern.

Gleichzeitig ist es seit Langem erklärtes deutsches Ziel, die europäische Kooperation im Verteidigungsbereich stärken zu wollen und die Konsolidierung der Rüstungsindustrie voranzubringen. Hinzu kommen der Wunsch, nationale Arbeitsplätze zu erhalten, aber weniger Rüstungsgüter zu exportieren und die Abhängigkeit von den USA zu verringern.

Fehlende Konsequenz

All diese Selbstverpflichtungen und Ziele ändern nichts daran, dass die Bedeutung militärischer Handlungsfähigkeit in Deutschland umstritten oder unbekannt ist. Zum Teil wird sie kategorisch abgelehnt. Die sicherheitspolitischen Gründe, aus denen Deutschland Mit-

Entwicklung auf 2% des BIP in 2024,
dann Inflationsausgleich

Zusage Bundesregierung: Steigerung des Verteidigungshaushalts auf 1,5% des BIPs in 2024

Verstetigung vergangener Steigerungen
(Kabinett Merkel, 2018-2021, Durchschnitt 6,81% p.a.)

EU-PESCO Kriterium
(reale Erhöhung = Ausgleich Inflation & Verteidigungsinflation (3% auf Gesamthaushalt) „+1 Euro“)

Zusage von Wales NATO-Gipfel: „Striving towards 2%“ Konstant steigender Anteil am BIP (1,41% in 2024 von 1,33% in 2021, 2025: Inflationsausgleich)

Entwicklung Verteidigungshaushalt gem.
Mittelfristiger Finanzplanung 2021

Empirische Entwicklung

glied in der EU und NATO ist, bleiben weitgehend unbesprochen. Diskussionen zu diesem Thema sind häufig emotional aufgeladen: Die Modernisierung der Armee, die nötig wäre, um Zusagen zu erfüllen und die Fähigkeitslücken der eigenen Streitkräfte zu schließen, wird regelmäßig als Aufrüstung dargestellt. Die Diskussion über einen angemessenen militärischen Beitrag wird wiederum oft auf den Streit über die Sinnhaftigkeit des Zwei-Prozent-Ziels der NATO reduziert.

OPTIONEN FÜR WEITERENTWICKLUNGEN

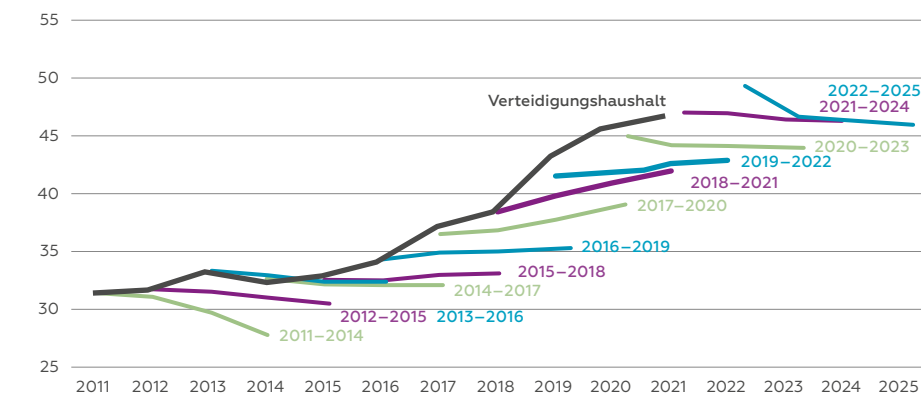
Das Spannungsverhältnis zwischen der Rhetorik internationaler Verteidigungskooperation und der fehlenden *Raison d'Être* für Verteidigung wird Deutschland nicht in der nächsten Legislatur auflösen. Trotzdem wird auch die nächste Regierung Gestaltungsoptionen im Verteidigungsbereich suchen wollen und müssen. Die dafür notwendigen Ausgaben lassen sich rechtfertigen, wenn Veränderungen in drei Bereichen angestoßen werden:

Leistungsmatrix: Input und Output

Die Kritik am Zwei-Prozent-Ziel der NATO als einseitigem Fokus auf Aus-

2: Verteidigungshaushalt und mittelfristige Finanzplanung (4-Jahreszeiträume)

Verteidigungshaushalt in Mrd. Euro



Quelle: Eigene Darstellung

gaben ist berechtigt: Denn diese Zahl ist ein sehr grobes Maß. Es soll den finanziellen Spielraum schaffen, um die gesetzten militärischen Ziele sicher zu erreichen. In der Realität führt das Ziel jedoch dazu, dass Staaten versuchen, viele Bereiche im Verteidigungshaushalt unterzubringen. Ein Ausgabenziel kann zum Ausgabenzwang werden und motiviert die Industrie dazu, Preise aber nicht unbedingt Qualität zu steigern.

Auf deutsches Drängen wurden bereits zwei weitere Kriterien zur Bewertung der Beiträge der NATO-Staaten eingeführt, die Output statt Input messen:

- Capabilities, sprich militärische Fähigkeiten, die Handlungsoptionen eröffnen
- Contributions, sprich Beiträge zu Operationen und bereitgestellten Kräften

Hinzu kommt ein weiterer – und vielleicht der wichtigste – Faktor: die Investition in Innovation und Modernisierung. Hier gilt als Faustregel, das mindestens 20 Prozent des Verteidigungshaushalts regelmäßig in neues Material und neue Technologien investiert werden sollten, denn sonst verlieren die Streitkräfte an Wirkung und werden zum Sanierungsfall. Gerade für Länder wie Deutschland, die

nicht auf Massenarmeen, sondern auf hohe Qualität und gute Ausbildung setzen, ist diese regelmäßige Weiterentwicklung zentral.

Bandbreite relevanter Ausgaben erweitern

Ebenso berechtigt ist die Kritik, dass der derzeitige militärische Fokus der Ausgaben mit Blick auf das erweiterte Bedrohungsspektrum und die vom Bundespräsidenten dargestellte Bandbreite an Mitteln, die es in der Sicherheitspolitik braucht, nicht mehr angemessen sei.

Die Notwendigkeit der Modernisierung und Innovation wird deutlich, wenn man sich die zahlreichen neuen Herausforderungen vor Augen führt, die auf die Bundeswehr und andere Streitkräfte in Europa zukommen: Sie müssen sich etwa an den Klimawandel und den mit ihm einhergehenden Sicherheitsrisiken anpassen. Darüber hinaus bedarf es des Aufbaus der Bereiche Cybersicherheit und Cyberdefence. Eine neue Welle technologischer Innovationen, die bereits den Verteidigungsbereich erreichen (Künstliche Intelligenz, neue Materialien, Kryptotechnologien), muss in militärische Fähigkeiten übersetzt werden, um die Wirksamkeit nicht zu verlieren.

Gleichzeitig bleibt Europa mit traditionellen Herausforderungen konfrontiert. Die europäischen Streitkräfte weisen erhebliche Fähigkeitslücken auf, etwa bei der Flugabwehr oder der Aufklärung.

Effizienz durch Planungssicherheit

Ein nationales Problem ist die geringe Effizienz der nationalen Ausgaben. Zwar erhöht sich seit Jahren der Verteidigungsetat, doch der in weiten Teilen des Bundestages vorherrschende Eindruck ist, dass dieses Geld verschwendet wird. Wesentlicher Teil des Effizienz-Problems ist, dass die Bundeswehr zu wenig Planungssicherheit hat. Haushaltssteigerungen kommen oft kurzfristig und die Bundeswehr weiß zumeist nicht, ob diese Bestand haben, denn die mittelfristige Planung sieht stagnierende oder sogar sinkende Ausgaben vor (Abbildung 2). Unter diesen Vorzeichen können Projekte mit langen Laufzeiten nicht bis zum Ende finanziert werden. Große Rüstungsprojekte haben teilweise Laufzeiten von zehn oder mehr Jahren. Eine effiziente Rüstung muss daher eine entsprechende Planungssicherheit haben, um Steuergelder wirkungs- und verantwortungsvoll ausgeben zu können. Ist dies nicht gegeben, darf die Bundesregierung auch dringend notwendige Modernisierungsvorhaben nicht angehen, da nicht absehbar ist, ob die erforderlichen Mittel bis zum Ende verfügbar sein werden. Geld wird stattdessen in die kurzfristig finanzierbare Reparatur alten Materials gesteckt, statt in die Modernisierung und Weiterentwicklung. Dadurch ist die Bundeswehr weder einsatz- noch kooperationsfähig.

INTERNATIONALE GLAUB-
WÜRDIGKEIT UND NATIONALE
EFFIZIENZ STEIGERN

Auch in den USA und anderen NATO-Staaten mehren sich die Stimmen, die den Nutzen des Zwei-Prozent-Ziels hinterfragen. Dies mag ein Fenster für die

Veränderung der Kriterien öffnen. Doch die Bundesregierung sollte bis auf Weiteres nicht den Verdacht aufkommen lassen, sie betone nur deswegen die Notwendigkeit einer größeren Effizienz der Ausgaben und die Einbeziehung nicht-militärischer Bereiche von Sicherheit, um sich weiterhin vor Zahlungen zu drücken und sicherheitspolitischer Trittbrettfahrer der USA und anderer NATO-Länder bleiben zu wollen.

Die neue Bundesregierung sollte sich in der NATO zum **Prinzip der fairen Lastenteilung** bekennen. Angesichts der eigenen gravierenden Fähigkeitslücken, sollte sie ankündigen, die **Verteidigungsausgaben noch stärker zu steigern**. Dies sollte in der nächsten mittelfristigen Finanzplanung und im nächsten Haushalt für die Partner sichtbar werden.

Damit könnte sich die neue Bundesregierung Freiraum schaffen, um für eine **Überarbeitung der Ausgabenmetrik der NATO** zu werben. Die drei Faktoren: **Fähigkeiten, konkrete Beiträge zu Friedensoperationen und Innovationen** sollten in Zukunft höher bewertet werden. Dabei sollte Deutschland dafür plädieren, den Fokus der zu erbringenden Leistungen auf Klima und Cybersicherheit zu erweitern. Bei den klassischen militärischen Fähigkeiten könnten Anreize für Kooperationen und gegen unnötige Dopplungen geschaffen werden, indem in einer Top-10-Liste für Output die Bewertung für jene, die hohe Beiträge in einem Bereich bereitstellen, überproportional hoch ausfällt.

Um die Kooperation in Europa zu steigern, könnte Deutschland festlegen, dass ein Teil der Erhöhungen des Verteidigungshaushaltes – zum Beispiel fünf Prozent – für **Kooperationsprojekte mit EU- und NATO-Staaten** sowie deren Ausstattung mit deutschem Gerät und Kooperationen mit anderen Partnern (zum Beispiel Australien) reserviert wird. Dies würde zugleich zur Konsolidierung der Industrien und Ausrüstungen in Europa beitragen.

Um eine deutsche Außen- und Sicherheitspolitik aus einem Guss zu fördern und dafür diplomatische, militärische, humanitäre/entwicklungspolitische Instrumente besser miteinander zu vernetzen, könnte ein Teil der Erhöhungen in ein Budget für gemeinsame Projekte fließen. Dieses Budget müsste dann von mindestens zwei Ministerien, etwa Außen- und Verteidigungsministerium, abgerufen werden.

Darüber hinaus kann der Bundestag **mit einem Bundeswehrplanungs-gesetz Planungssicherheit schaffen** und so die effiziente Nutzung der eingesetzten Steuergelder steigern. Ein Planungsgesetz sollte festschreiben, dass langfristige und strategische Projekte, deren Notwendigkeit unstrittig ist, über einen längeren Zeitraum (fünf bis zehn Jahre) finanziert werden. Welche Projekte dies sind, würde der Bundestag zuvor festlegen und die Liste regelmäßig ergänzen.

Da es in der Bundeswehr auch an vielen kleinen Anschaffungen mangelt, die es nie auf Prioritätenlisten schaffen, jedoch im Ernstfall dennoch fehlen, sollte der Bundestag zudem **eine Vollausrüstungs-initiative für vier Jahre starten** und finanziell hinterlegen. Dies würde auf das Zwei-Prozent-Ziel der NATO angerechnet werden und rasch die Einsatzfähigkeit der Bundeswehr verbessern.

Die neue Bundesregierung muss sehr rasch die Weichen so stellen, dass sie die unterschiedlichen Ansprüche – sinnvolle Beträge und eine größere Bandbreite – zusammenbringen kann, denn die **NATO will ihr neues strategisches Konzept** im Sommer 2022 vorlegen, die EU ihren Strategischen Kompass bereits im Frühjahr 2022. Hier stehen die Themen Bedrohungssituation und Lastenteilung sowie insbesondere das Spektrum von Sicherheitsrisiken und -instrumenten in den Bereichen Klima, Gesundheit und Technologie auf der Agenda. Diese Entscheidungen werden dann den Rahmen für die deutschen Beiträge vorgeben.

In dieser Memo-Reihe bietet die DGAP fundierte Analysen zu Bereichen der deutschen Außen- und Sicherheitspolitik, die die nächste Legislaturperiode prägen werden. Jedes Memo gibt Einblicke darin, wie Bundesregierung und Parlament in einer komplexer werdenden Welt künftig Chancen und Herausforderungen begegnen können. Die Themen reichen von Technologie und Klima über Migration und internationale Ordnung bis hin zu Sicherheit und Geoökonomie. Die Beiträge verstehen sich als Einladung, mit uns über die deutsche Außenpolitik ins Gespräch zu kommen.

Mehr Informationen finden Sie unter www.dgap.org/dossier/btw2021

DGAP

Advancing foreign policy. Since 1955.

Rauchstraße 17/18
10787 Berlin
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 2749-5442

Redaktion Jana Idris

Layout Lara Bühner

Design Konzept WeDo

Foto © IMAGO / Björn Trotzki



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