

Verteidigungspolitische Verantwortung: **Mehr Geld bedeutet nicht mehr Effizienz**

Christian Mölling, Torben Schütz

Trotz der im Koalitionsvertrag hervorgehobenen Bündnisverpflichtungen für NATO und EU gibt es bis heute kein Verteidigungsbudget, mit dem diese umzusetzen wären. Legt man den Bedarf zugrunde, müsste der Verteidigungshaushalt jedes Jahr bis 2024 um etwa vier Milliarden Euro steigen. Erst damit könnte die Bundeswehr die Aufgaben erfüllen, die ihr Parlament und Bundesregierung gegeben haben. Neben einer angemessenen Ausrüstung braucht es auch Maßnahmen für mehr Effizienz und zur Überwachung der Rüstungsvorhaben.

Deutschland will mehr Bündnisverantwortung

Die Verteidigungspolitik wird für Außen-, Europa- und Sicherheitspolitik immer wichtiger. Dies begründet auf strategischer Ebene den letztendlichen Finanzbedarf im Verteidigungsbereich. Er leitet sich aus den Analysen dieser Entwicklung und den eingegangenen politischen Verpflichtungen Deutschlands gegenüber seinen Partnern in NATO und EU ab.

Strukturbestimmend für die Bundeswehr ist primär die Re-Orientierung der NATO auf Bündnisverteidigung. Diese grundlegende Veränderung hat Deutschland gemeinsam mit den anderen NATO-Staaten auf dem Gipfel in Wales 2014 als Reaktion auf die Annexion Russlands der Krim und von Teilen der Ukraine beschlossen.

Über einen Zeitraum bis 2031 will die NATO ihre Strukturen umbauen. Deutschland hat, wie alle anderen Mitglieder, einen Teil dieser Aufgaben übernommen. Dazu gehört unter anderem der Aufbau von drei multinational besetzbaren Divisionen und darin enthaltenen acht nationalen Brigaden.

Die Vorgängerregierung hat zudem mit dem Weißbuch zur Sicherheitspolitik Deutschlands 2016 eine bis heute gültige Bewertung der dramatischen strategischen Lage vorgelegt und darin Deutschlands Verantwortung zur Landes- und Bündnisverteidigung betont. Gleichzeitig will Deutschland die Reform der Streitkräfte- und Kommandostrukturen dazu nutzen, um europäische Partner

noch stärker in diese Strukturen einzubinden und dafür, so wörtlich, „in Vorleistung treten“.

Regierung aber auch das Parlament haben in der Folge Maßnahmen zur Modernisierung der Streitkräfte beschlossen. Die Beschaffung von weiteren Korvetten und Panzern sind konkrete Aufträge des Parlamentes. Mit einer Aufrüstung hat dies aber wenig zu tun. Die Maßnahmen zielen darauf ab, den Bestand der Bundeswehr wieder auf das Niveau einer modernen Armee zu heben, um damit auf technischer Augenhöhe und kooperationsfähig mit den Partnern sein zu können. Ein Vergleich mit dem Großgerät Deutschlands während der Zeit des Kalten Krieges zeigt, dass die bis 2031 angestrebten Neuanschaffungen gering ausfallen und erst für die nächsten Jahre geplant sind.

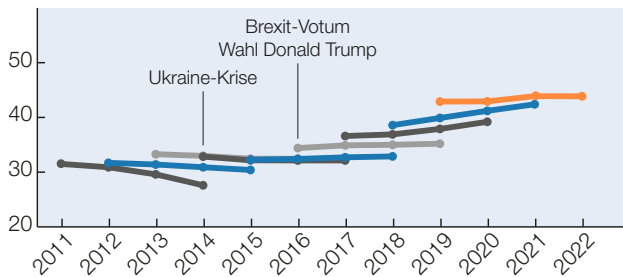
Politische Versprechen, aber fehlende Finanzierung

In der Aneinanderreihung der mittelfristigen Finanzplanungen für den Verteidigungshaushalt von 2011 bis 2018 wird die sogenannte Trendwende im Verteidigungshaushalt sichtbar. Seit 2015, also in Reaktion auf die Ukraine-Krise, steigen Haushalt und Voraussagen nicht nur, auch die Höhe der Steigerung wird schrittweise etwas größer.

Tabelle 1: Großgerät in der Bundeswehr in ausgewählten Kategorien

	1985	2012	2018	ca. 2030
	Kalter Krieg	Beginn der Neuausrichtung der Bundeswehr	Stand heute	Für den Planungshorizont
Kampfpanzer	4.200	225	244	330
Kampfflugzeuge	875	225	222	270
Kampfschiffe	10	11	9	14

Gleichzeitig reicht diese Entwicklung aber nicht aus, um den jetzt schon absehbaren Bedarf zu decken. Stattdessen droht von 2019 bis 2024 eine Investitionslücke in Höhe von etwa 46 Milliarden Euro.

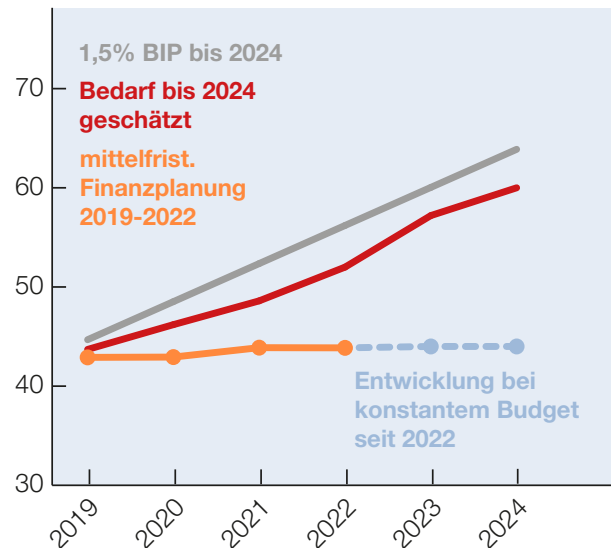
Abb. 1: Veränderung mittelfristige Finanzplanung für das BMVg 2011-2022 (in Mrd. Euro)

Quelle: Mittelfristige Finanzplanungen des BMF 2011-2018

Das Auseinanderlaufen zwischen der momentan geltenden mittelfristigen Finanzplanung und den Anforderungen der Bundeswehr sowie dem Versprechen von Verteidigungsministerin Ursula von der Leyen, bis 2024 Verteidigungsausgaben in Höhe von 1,5 Prozent des Bruttoinlandsproduktes (BIP) zu erreichen, zeigt sich deutlich. Während sich die Diskrepanz 2019 nur auf 0,8 Milliarden Euro belaufen würde, steigt sie im Zeitverlauf immer weiter an. 2020 wären es 3,3 Milliarden Euro, 2021 etwa 4,7 Milliarden Euro und 2022 rund 8,1 Milliarden Euro. Wenn davon ausgegangen wird, dass der Verteidigungshaushalt auch nach 2022 ungefähr eine ähnliche Größe aufweist wie in der aktuellen mittelfristigen Finanzplanung, dann entsteht 2023 bereits eine Investitionslücke von 13,2 Milliarden Euro. 2024 wären es dann rund 16 Milliarden Euro – bei angestrebten Verteidigungsausgaben in Höhe von 1,5 Prozent des BIP. Die nachträglichen Erhöhungen im Haushalt, die diesen Sommer in die mittelfristige Finanzplanung aufgenommen wurden, sind bei diesen Dimensionen nicht mehr als ein Tropfen auf den heißen Stein.¹

Kommt das Geld nicht, dann werden aller Wahrscheinlichkeit nach Vorhaben nicht realisiert werden können, die essentielle Fähigkeiten erhalten, Verpflichtungen innerhalb von EU und NATO oder Gegenstand europäischer Kooperationsvereinbarungen sind. Das hieße zum Beispiel kein Ersatz für den knapp 50 Jahre alten schweren

Transporthubschrauber, keine gemeinsame U-Bootflotte mit Norwegen, keine gemeinsame europäische Drohne, keine EU-Projekte im Rahmen von PESCO (Permanent Structured Cooperation), bei denen Deutschland aktiv die effizientere Nutzung europäischer Steuergelder mitbestimmen könnte.

Abb. 2: Entwicklung der Investitionslücke im deutschen Verteidigungshaushalt (Projektionen 2019 bis 2024, in Mrd. Euro)

Quelle: Eigene Schätzung auf Basis öffentlicher Quellen; mittelfristige Finanzplanung des BMF für das BMVg 2019-2022

Nach öffentlich verfügbaren Informationen und Interviews sind über 200 Rüstungsprojekte betroffen. Die Tabelle unten gibt nur einige große oder wichtige Projekte wieder. Die Kosten zur Beschaffung sind geschätzt. Insgesamt soll die Liste der nicht finanzierbaren aber aufgrund der Verpflichtungen erforderlichen Projekte etwa 30 Milliarden Euro bis 2023 wert sein.

Hinzu kommt, dass die Bundeswehr nicht in neue Projekte einsteigen kann, deren Laufzeit über 2021 hinausgeht. Falls der Haushalt ab da bereits wieder sinkt, gibt es für neue Projekte keine finanzielle Planungsgrundlage. Damit stehen alle längerfristigen Projekte in Frage.

Tabelle 2:
Kostenschätzungen für wichtige Rüstungsprojekte

Projekt	Anmerkung	Kosten in Mrd. Euro (geschätzt)
Mehrzweckkampfschiff 180	Wesentlich für die nationale Rüstungsindustrie	6,0
Schwerer Transporthubschrauber	Notwendiger Fähigkeitserhalt	4,0
Eurodrohne	Europäische Kooperation	1,1
U-Boote (deutsch-norwegische Kooperation)	Europäische Kooperation	2,0
Schützenpanzer Puma	NATO-Verpflichtung	0,6
Patriot	Notwendiger Fähigkeitserhalt	0,6

Quelle: Eigene Schätzung auf Basis öffentlicher Quellen

Erst mehr Geld oder erst mehr Effizienz

Ein Gegenargument gegen eine Erhöhung des Verteidigungshaushaltes ist dessen inhärent ineffiziente Umgangsweise mit dem zur Verfügung gestellten Geld. Die hier angenommene systematische und langanhaltende Erhöhung des Verteidigungshaushalts kann deshalb auch als „analytisch falsch“ angesehen werden. Eigentlich müsste das Verteidigungsministerium in logischer Folge zunächst die bessere Verwendung des bisher schon eingesetzten Geldes sicherstellen. Das ineffiziente System der Rüstung und Beschaffung bei der Bundeswehr wird vom Bundesrechnungshof alljährlich dokumentiert²; die Parlamentarier prangern es an, und sie tun dies völlig zu Recht.

Natürlich ist es auch aus Sicht der Sicherheitspolitik sinnvoller, wenn man mehr militärische Leistung aus jedem investierten Euro herausbekommt. Die Politik könnte sogar falsche Signale setzen, wenn sie die Mittel erhöht, ohne mehr Effizienz zu verlangen. Der durch die Budgetreduzierung bis 2015 und Beschaffungsreformbemühungen begonnene schmerzhafteste Prozess, Wirtschaftlichkeit und Verlässlichkeit in Rüstungsindustrie und Verteidigungsbürokratie zu erhöhen, könnte dadurch unterminiert werden. Dem gegenüber macht die außenpolitische Lage eine Erhöhung der Verteidigungsausgaben politisch notwendig. Deutschland dürfte seinen nationalen Interessen und seiner Glaubwürdigkeit erheblich schaden, wenn es seinen Aussagen keine Taten folgen lässt. Es hat zugesagt, militärischer Anlehnungspartner für 20 Staaten in Europa zu sein. Darauf vertrauen Deutschlands Partner in EU und NATO nicht nur, sie handeln auch bereits entsprechend – und begeben sich damit in Abhängigkeit zu Deutschland. Die Niederlande kooperieren bereits stark

mit den deutschen Streitkräften. Rumänien und Tschechien wollen erhebliche Beiträge zu einem gemeinsamen Streitkräfteverband leisten. Für diese Partner kommt Deutschland die Verantwortung zu, verlässlich und „anlehnungsfähig“ zu sein.

Deutschlands bisherige Partner würden sich neue suchen, auch bei Rüstungsoperationen: Frankreich steht bereit, um mit Norwegen ein U-Boot zu bauen. Großbritannien könnte Deutschland als französischer Partner beim Kampfflugzeugbau ersetzen. Wenn kein anderer Partner vorhanden ist, wären mehr Unsicherheit und mehr nationale Alleingänge die Folge einer deutschen Leerstelle.

Die Unzuverlässigkeit Deutschlands bei längerfristigen Projekten nährt in Paris bereits die Skepsis. Berlin vermittelt den Eindruck, dass mit Deutschland eine langfristige Verteidigungskooperation in Bereichen, die auch an den sicherheitspolitischen Kern der Partner gehen, weil sie Abhängigkeiten erzeugen, nicht zu machen ist. Gleichzeitig sind aber mit Frankreich die größten und für die europäische Handlungsfähigkeit wichtigsten Kooperationen vereinbart worden.

Die Rückkehr des Militärischen ins Zentrum internationaler Politik ist kein deutsches Interesse. Zugleich wird Deutschland seine außenpolitischen Interessen nicht umsetzen können, wenn es den Eindruck nicht ausräumt, es akzeptiere zwar rhetorisch seine sicherheitspolitische Verantwortung, bleibe aber tatsächlich Trittbrettfahrer bei der militärischen Dimension dieser Verantwortung. Schon jetzt verweisen Partner weiterhin auf die Inkonsistenzen deutscher Politik. Deutschlands ökonomische Wohlfahrt steigt weiter, aber es lässt andere Nationen die gefährlichen Militäreinsätze erledigen – und auch dafür zahlen. Deutschland möchte im UN-Sicherheitsrat eine Rolle spielen, aber die notwendigen militärischen Beiträge zur Friedenssicherung leistet es nicht.

In der EU hatte Deutschland selbst die Verteidigungspolitik als genau jenes Feld identifiziert, mit dem es den politischen Zusammenhalt in der EU fördern und einen weiteren Schritt in Richtung Integration gehen wollte. Deshalb hat es sich an die Spitze der jüngsten Initiativen wie PESCO und Europäischer Verteidigungsfonds gestellt. Und spätestens seit dem NATO-Gipfel im Juli 2018 stellen Partner die Frage, ob Deutschland dem eigenen Anspruch nachkommt, Führungsnation und Anlehnungsmacht zu sein. Die Analyse der Bundesregierung, dass die USA unzuverlässiger geworden sind, teilen viele Partner, gerade nach dem Eklat um die Verteidigungsausgaben, den US-Präsident Donald Trump in Brüssel bei der NATO herbeigeführt hat.

Investitionen in das auf internationaler und nationaler Ebene zugesagte sind ein Beitrag zum Erhalt eines sicheren politischen Umfeldes und damit zum Erhalt nationaler außenpolitischer Handlungsoptionen in anderen Feldern, um dort Vertrauen und Unterstützung für deutsche Interessen zu erhalten.

Ein weiterer kritischer Faktor ist die Zeit. Die richtige Forderung nach mehr Effizienz benötigt Zeit in der Umsetzung – und wahrscheinlich sogar zunächst weitere Investitionen. Die Erfahrungen der vergangenen Jahre zeigen, dass sich Ineffizienz bei Rüstungsausgaben nur langsam zurückdrängen lässt. Die Ursachen heutigen Rüstungsmissmanagements liegen 15 bis 20 Jahre zurück. Selbst kleinste laufende Projekte können erst nach Jahren effizienter werden und auf diese Weise Ressourcen freisetzen, die dann wieder für andere Aufgaben eingesetzt werden können.

Dem gegenüber steht die Beobachtung, dass in der Militärgeschichte Entscheidungsträger immer wieder einen Kardinalfehler begangen haben – sie verloren Zeit durch Warten und waren in dem Moment nicht vorbereitet, in dem militärischer Schutz notwendig gewesen wäre. Militär und Politik haben in der Vergangenheit immer wieder falsches Gerät angeschafft. Es musste dann kostspielig an die wirklichen Einsätze angepasst werden.

Budgetsteigerung – aber nur mit Bedingungen verknüpft

In diesem Dilemma muss die Politik abwägen, ob es verantwortbar ist, vielleicht erheblich mehr Geld auszugeben, im Nachhinein sogar verschwendet zu haben, oder kein Gerät zu haben und damit militärisch und politisch handlungsunfähig zu sein.

Es scheint die beste Option unter den schlechten, den Verteidigungshaushalt in den kommenden Jahren maßvoll, um im Schnitt etwa vier Milliarden Euro pro Jahr zu erhöhen.

Budgetsteigerungen sind aber nur dann sinnvoll, wenn zusätzliche Bedingungen erfüllt werden. Nur mittelfristig gesicherte Erhöhungen aufgrund konkreter Projekte, die bis zum Ende finanziert werden, bringen mehr Leistung. Die politische Führung des Ministeriums darf nicht

ständig Mittel umschichten. Schnelle Veränderungen mit großen Ausschlägen nach oben oder unten verschwenden zusätzlich Geld: Sinkt der Etat, werden Rüstungsprojekte abgebrochen und Investitionen vernichtet. Steigt er zu schnell, ohne klare und erforderliche Projekte, wird das Geld nach dem Gießkannenprinzip über der Bundeswehr ausgeschüttet, damit es ausgegeben ist und im nächsten Jahr die gleiche Summe wieder bereitsteht. Beides unterminiert sowohl die politische Legitimität der Ausgaben als auch die Sicherheit Deutschlands.

60 bis 80 Prozent der Lebenszeitkosten für Waffensysteme entstehen während der Nutzung. Diese Kosten kann man langfristig senken. Das gelingt aber nur, wenn man durch den Erwerb von Gütern und Dienstleistungen gemeinsam mit den Partnern in EU und NATO nicht nur größere Produktionsmengen anschafft, sondern damit auch die Möglichkeit zur gemeinsamen Wartung und Nutzung der Systeme.

Das Ringen um den pfleglichen Umgang mit Steuergeldern wird bei Budgetsteigerungen noch anspruchsvoller. Die Politik muss beharrlich der Bürokratie auf die Finger schauen und angekündigte Verbesserungen permanent einfordern. Wenn der Etat des Verteidigungsministeriums erheblich steigt, sollte das Parlament für diese Aufgabe besser ausgerüstet werden: Das bedeutet mehr Transparenz bei den Zahlen durch das Ministerium und zugleich mehr Personal im Bundestag, um diese Transparenz für Kontrolle und politisches Risikomanagement nutzbar zu machen. Das Parlament könnte ein unabhängiges Büro zur Budgetkontrolle und -transparenz einsetzen.

Dr. Christian Mölling ist Stellvertretender Direktor des Forschungsinstituts der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik e.V. (DGAP) und Leiter des Programms Sicherheit, Verteidigung und Rüstung.

Torben Schütz ist Associate Fellow im Programm Sicherheit, Verteidigung und Rüstung der DGAP.

Dieses Papier ist im Rahmen des Forschungsprojekts „Security and Defence in Northern Europe“ erschienen.

Anmerkungen

- 1 Vgl. Regierungsentwurf für den Bundeshaushalt 2019 und den Finanzplan bis 2022, <https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/Gesetze/2018-07-06-Entw-HH2019.pdf?__blob=publicationFile&v=1> (abgerufen am 20.08.2018).
- 2 <https://www.bundesrechnungshof.de/de/veroeffentlichungen/berichte-nach-einzelplaenen/> (abgerufen am 22.08.2018).

DGAPkompakt / Nr. 16 / August 2018



Dieses Werk ist lizenziert unter einer [Creative Commons Namensnennung – Nicht kommerziell – Keine Bearbeitungen 4.0 International](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/) Lizenz. *This work is licensed under a [Creative Commons Attribution – NonCommercial – NoDerivatives 4.0 International](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/) License.*



Deutsche Gesellschaft
für Auswärtige Politik
German Council on
Foreign Relations

Die DGAP trägt mit wissenschaftlichen Untersuchungen und Veröffentlichungen zur Bewertung internationaler Entwicklungen und zur Diskussion hierüber bei. Die in den Veröffentlichungen geäußerten Meinungen sind die der Autoren.

Rauchstraße 17 / 18 · 10787 Berlin
Tel. +49 (0)30 25 42 31 -0 / Fax -16
info@dgap.org · www.dgap.org

Herausgeber

Deutsche Gesellschaft für
Auswärtige Politik e.V.
ISSN 2198-5936

Redaktion Eva-Maria McCormack,
Susann Kreuzmann

Layout/Satz Reiner Quirin

Designkonzept Carolyn Steinbeck · Gestaltung