

# 100.000.000.000 Euro

Zeitenwende beim Rüstungshaushalt: Die Bundesregierung beschließt Haushaltseckwerte und leitet eine beispiellose Militarisierung ein. **Von Jürgen Wagner**

Von einer »Zeitenwende« sprach Bundeskanzler Olaf Scholz in seiner Regierungserklärung zum Ukraine-Krieg am 27. Februar 2022. Und in der Tat übersteigt das, was er da ankündigte und nun mit den Eckwerten für den Bundeshaushalt bis 2026 vom 16. März umgesetzt wird, alles, was bis kürzlich auch nur ansatzweise für möglich gehalten worden wäre. Der russische Angriff auf die Ukraine ebnet so auch den Weg für eine beispiellose Militarisierung Deutschlands, die eine Reihe von Bereichen betrifft, besonders aber die Rüstungsausgaben.

## »Agenda Rüstung«

Der angesichts der aktuellen Eskalation besonders häufig und bewusst erweckte Eindruck, die Bundeswehr sei in den letzten Jahren und Jahrzehnten systematisch kaputtgespart worden, entbehrt jeder Grundlage. Er ist auch das Ergebnis einer überaus effektiv orchestrierten Kampagne, die unter dem Titel »Agenda Rüstung« noch unter Verteidigungsministerin Ursula von der Leyen im Jahr 2014 losgetreten wurde.

Es begann mit einer im Februar 2014 in Auftrag gegebenen Untersuchung über die Bundeswehr-Großprojekte, mit der die Unternehmensberatung KPMG, die Ingenieurgesellschaft P3 und die Kanzlei Taylor Wessing betraut worden waren. Sie präsentierten ihre Ergebnisse im Oktober 2014 in Form des Gutachtens »Bestandsaufnahme und Risikoanalyse zentraler Rüstungsprojekte«. Darin wurden auf 1.200 Seiten, von denen allerdings nur ein 51seitiges Exzerpt öffentlich einsehbar ist, neun Großprojekte mit einem Gesamtvolumen von 57 Milliarden Euro untersucht, wobei 140 Probleme und Risiken identifiziert wurden, teils hausgemacht, teils von der Industrie verschuldet. Daher kamen die Verfasser des Gutachtens zu dem Ergebnis, »dass eine Optimierung des Rüstungsmanagements in nationalen und internationalen Großprojekten dringend und ohne Verzug geboten ist«.<sup>1</sup>

Das vernichtende Urteil wurde von der damaligen Staatssekretärin für Ausrüstung, Informationstechnik und Nutzung, der früheren Unternehmensberaterin Katrin Suder, folgendermaßen zusammengefasst: »Waffensysteme kommen um Jahre zu spät, Milliarden teurer als geplant – und dann funktionieren sie oft nicht richtig oder haben Mängel.« Auch von der Leyen selbst richtete eine erstaunlich deutliche Kritik an die Adresse der Rüstungsunternehmen: »Wir wollen nicht für Fehler bezahlen, die die Industrie gemacht hat.« Nach solch starken Worten sahen viele Kommentatoren von der Leyen auf »Konfrontationskurs zur Rüstungsindustrie« (*Süddeutsche Zeitung*). Die Verteidigungsministerin wolle »mit aller Härte den Rüstungssektor neu ordnen« (*Die Welt*) und »bei der Rüstungsbeschaffung aufräumen« (*Wirtschaftswoche*).<sup>2</sup>

Es folgte der erste Bericht zu Rüstungsangelegenheiten aus dem Jahr 2015, mit dem die Defizite im Beschaffungswesen offengelegt werden sollten. Darin hieß es, die untersuchten Rüstungsgroßprojekte wiesen eine durchschnittliche Verspätung von 51 Monaten auf und lägen insgesamt 12,9 Milliarden Euro über dem ursprünglich geplanten Preis. Trotz aller Beteuerungen mehrerer folgender Verteidigungsminister kam es in den Folgejahren aber offenbar zu keinen »Verbesserungen« (sofern eine effizientere Beschaffung von Waffen so bezeichnet werden kann). Im nunmehr 14. Bericht zu Rüstungsangelegenheiten vom Dezember 2021 ist nachzulesen: »Aktuell beträgt die Verzögerung im Mittel 52 Monate gegenüber der ersten parlamentarischen Befassung und neun Monate gegenüber den aktuellen Verträgen. Die Veranschlagung der betrachteten Projekte im Haushalt 2021 (...) liegt rund

13,8 Milliarden Euro über der Veranschlagung zu Projektbeginn.«<sup>3</sup>

Es ist also nicht gelungen – oder es war ohnehin nie gewollt –, die Rüstungsindustrie stärker an die Kandare zu nehmen. Gleichwohl gelang es aber im Zuge der »Agenda Rüstung«, aus dem Umstand eines chronisch ineffizienten (und korrupten) Beschaffungswesens ein Argument für noch mehr Geld für die Bundeswehr zu machen.

## Chronisch unterfinanziert?

Die eigentliche Botschaft der »Agenda Rüstung« war angekommen, und in der Presse setzte unmittelbar ein, was man als »Schrotthaufendebatte« bezeichnen könnte. Einige Presseschnipsel unmittelbar nach Veröffentlichung der Gutachtens über die Rüstungsindustrie im Oktober 2014: »So Schrott ist die Bundeswehr« (*Bild*), die Truppe sei nichts anderes als »stahlgewordener Pazifismus« (*Die Zeit*), das ganze Problem existiere vor allem, weil die Bundeswehr seit Jahren »chronisch unterfinanziert« sei (*Deutschlandfunk*).<sup>4</sup> Damit war ein Nährboden geschaffen, um die Akzeptanz für eine Erhöhung der Rüstungsausgaben in der damals mehrheitlich eher kritisch eingestellten Bevölkerung zu vergrößern.

Dabei war es gar nicht so, als hätte die Bundeswehr vor Beginn der »Agenda Rüstung« allzu sehr darben müssen: Der Militärhaushalt stieg nämlich von (umgerechnet) rund 24 Milliarden Euro im Jahr 2000 bereits deutlich auf etwa 32,5 Milliarden Euro im Jahr 2014. Er lag damit auch ganz erheblich über dem eigentlich verbindlich vereinbarten Sparziel vom Juni 2010. Damals war festgelegt worden, dass alle Ressorts bis 2014 insgesamt 81,6 Milliarden Euro einzusparen hätten, die Bundeswehr hätte dazu 8,3 Milliarden Euro beitragen sollen. Gemäß dem daran angelehnten Bundeswehr-Plan sollte der Rüstungshaushalt bis 2014 also auf 27,6 Milliarden Euro reduziert werden – ein Beschluss, der augenscheinlich rasch wieder einkassiert wurde. Allerdings zog seither das Ausmaß der Etatsteigerungen noch einmal deutlich an. Über 34,3 Milliarden Euro 2016 und 38,5 Milliarden Euro 2018 erreichte das Budget schließlich 46,9 Milliarden Euro im Jahr 2021.

Für dieses Jahr waren ursprünglich 50,3 Milliarden Euro vorgesehen, auch ohne die jüngste Finanzspritze ist es also absurd, wenn sich Heeresinspekteur Alfons Mais hinstellte und argumentierte, die Truppe stehe wegen Geldmangels »blank« da. Die Bundeswehr ist eindeutig kein Fall für den Geldhahn, sondern für den Rechnungshof.

Noch unter Kanzlerin Angela Merkel gab die damalige Bundesregierung die ambitionierte Zusage, bis 2023 eine voll ausgestattete schwere Brigade (etwa 5.000 Soldaten), bis 2027 eine Division (15.000–20.000 Soldaten) und bis 2032 drei Divisionen in die NATO einzuspeisen. Die Ampel übernahm diese äußerst kostspielige Zusage in ihrem Koalitionsvertrag: »Die NATO-Fähigkeitsziele wollen wir in enger Abstimmung mit unseren Partnern erfüllen und entsprechend investieren.«

Noch Anfang Februar 2022 klappte aber zwischen dem, was das Finanzministerium im Finanzplan bis 2026 für die Bundeswehr vorgesehen hatte und dem, was das Verteidigungsministerium zu benötigen meinte, um die NATO-Fähigkeitsziele umsetzen zu können, eine gewaltige Lücke – eine rund 38 Milliarden Euro große Lücke, um genau zu sein. Denn vor allem bei den Planungen für die Haushalte nach 2022 gingen die Vorstellungen von Finanz- und Verteidigungsministerium ganz erheblich auseinander, wie die *Oldenburger Zeitung* am 12. Februar 2022 berichtete: »Danach benötigt die Bundeswehr im Jahr 2023 statt der vom Finanzministerium bislang in der mittelfristigen Planung vorgesehenen

47,3 Milliarden Euro 53,7 Milliarden Euro. Dieses Delta wächst jährlich: 2024 werden statt 47,1 Milliarden Euro 55,4 gebraucht, 2025 57,2 statt 46,7 Milliarden. Und 2026 beträgt der Bedarf statt 46,7 stolze 59,1 Milliarden Euro. Der Fehlbetrag summiert sich insgesamt auf 37,6 Milliarden Euro. (...) In einer ersten Reaktion hatte das Finanzministerium die Forderungen zurückgewiesen.«

Zu diesem Zeitpunkt stand die Bundeswehr also noch unter erheblichem Druck – schließlich ermahnte der Staatssekretär im Finanzressort, Werner Gatzert, das Verteidigungsministerium Anfang Februar 2022, es sei deutlich zu großzügig mit den sogenannten Verpflichtungsermächtigungen umgegangen worden. Was das hieß, erläuterte der sicherheitspolitische Blog *Augen geradeaus!* (4.2.2022): »Mit den sogenannten Verpflichtungsermächtigungen kann das Verteidigungsministerium Verträge für Rüstungsgüter abschließen, deren Kosten erst in den nächsten Jahren fällig werden. (...) Die Forderung nach realistischer Planung enthält den dezenten Hinweis, dass das Wehressort in den vergangenen Jahren, laienhaft gesprochen, ungedeckte Schecks auf die Zukunft erhalten hat.«

Damit diese ungedeckten Schecks nicht platzen, war absehbar, dass der Druck auf eine weitere Erhöhung des Rüstungshaushaltes zunehmen würde. Gegenüber der *Rheinischen Post* (5.3.2022) räumte Finanzminister Christian Lindner ein, es sei bereits vor dem russischen Angriff auf die Ukraine geplant gewesen, die ursprünglich vorgesehenen Kürzungen des Rüstungshaushaltes wieder einzukassieren. Doch was dann angekündigt wurde, überstieg – je nach Sichtweise – alle Erwartungen bzw. Befürchtungen.

## Scholz öffnet die Geldschleuse

In seiner wohl nur mit einem kleinen Kreis abgestimmten Regierungserklärung vom 27. Februar 2022 räumte Olaf Scholz per Kanzlererklärung im Handstreich eine ganze Reihe bislang durchaus noch strittiger Themen ab – so zum Beispiel die personelle Aufstockung der Bundeswehr, die Drohnenbewaffnung und die Tomado-Nachfolge.

Zu Recht erhielten die Ankündigungen von Scholz mit Blick auf den künftigen Verteidigungsetat aber die meiste Aufmerksamkeit: »Bessere Ausrüstung, modernes Einsatzgerät, mehr Personal – das kostet viel Geld. Wir werden dafür ein Sondervermögen »Bundeswehr« einrichten«, kündigte Scholz in seiner Regierungserklärung an. »Der Bundeshaushalt 2022 wird dieses Sondervermögen einmalig mit 100 Milliarden Euro ausstatten. Die Mittel werden wir für notwendige Investitionen und Rüstungsvorhaben nutzen.«

Die Dimension dieses Sondervermögens wird beispielsweise in der Zeitschrift *Europäische Sicherheit und Technik* erläutert: »Mit den beabsichtigten 100 Milliarden Euro verdoppelt der Bund seine Sondervermögen, zu denen unter anderem der Energie- und Klimafonds und die Rücklagen für die Flüchtlingshilfe gehören.«<sup>5</sup> Dieses Geld wird in diesem Jahr über eine Kreditaufnahme bereitgestellt und dann über die kommenden Jahre verteilt, was es ermöglichen soll, ab 2023 wieder die Schuldenbremse einzuhalten. Um das ansonsten rechtlich auf wackligen Beinen stehende Sondervermögen zusätzlich gegen etwaige Klagen abzusichern, soll es im Grundgesetz verankert werden. Das soll über einen Absatz 1a in Artikel 87a des Grundgesetzes geschehen, der im Gesetzentwurf laut *FAZ* (15.3.2022) folgendermaßen heißen soll: »Zur Stärkung der Bündnis- und Verteidigungsfähigkeit kann der Bund ein Sondervermögen mit eigener Kreditemächtigung in Höhe von einmalig bis zu 100 Milliarden Euro errichten. Auf die Kreditemächtigung sind Artikel 109 Absatz 3 und Artikel 115 Absatz 2

(Schuldenbremse) nicht anzuwenden. Das Nähere regelt ein Bundesgesetz.«

Gleichzeitig machte Scholz in seiner Regierungserklärung mit Blick auf die Bundeswehr noch eine zweite wichtige Ankündigung: »Wir werden von nun an – Jahr für Jahr – mehr als zwei Prozent des Bruttoinlandsprodukts in unsere Verteidigung investieren.« Laut dem Onlineportal *Statista* belief sich das deutsche Bruttoinlandsprodukt im Jahr 2021 auf 3.570 Milliarden Euro. Wäre auf dieser Grundlage bereits die Scholz'sche Formel angewandt worden, hätte sich der Militärhaushalt statt der tatsächlich eingestellten 46,9 Milliarden Euro auf mindestens 71,4 Milliarden Euro belaufen müssen.

Unklar war lange, ob das Sondervermögen zu diesem Betrag »on top« hinzukommen würde, wie es sich unter anderem die Verteidigungsministerin gewünscht hätte.<sup>6</sup> Wenigstens das scheint aber nicht der Fall zu sein: Gemäß der am 16. März vom Kabinett beschlossenen Eckwerte des Bundeshaushaltes bleibt es für dieses Jahr bei den geplanten 50,3 Milliarden Euro, bis 2026 soll

der reguläre Verteidigungshaushalt bei 50,1 Milliarden Euro jährlich eingefroren werden. Die sich hier ergebende Lücke zu den zwei Prozent des BIP soll über das Sondervermögen gefüllt werden. Einiges ist zum gegenwärtigen Zeitpunkt noch unklar, etwa ob für das Zwei-Prozent-Ziel der offizielle Haushalt oder die der NATO übermittelten Zahlen herangezogen werden sollen. Die liegen deutlich höher, weil darin einige – wenn auch nicht alle – verdeckten Kosten mit enthalten sind (2021: 46,9 Milliarden (offiziell) vs. 53,1 Milliarden (gemäß NATO-Kriterien)).

Auch die Frage, ob das Sondervermögen bereits ab 2022 oder erst später auf die Jahre verteilt wird, ist noch unbeantwortet. Geht man von einem Beginn in diesem Jahr aus, legen Berechnungen der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik (DGAP) allerdings nahe, dass das Sondervermögen schon 2025 ganz oder weitgehend aufgebraucht sein dürfte. Ein Militärhaushalt von zwei Prozent des BIP müsste im Jahr 2026 laut Schätzungen der DGAP rund 85 Milliarden umfassen, er müsste also gegenüber den jetzigen Planungen um eine Größenordnung von rund 35 Milliarden Euro angehoben werden.<sup>7</sup>

Der offensichtliche Versuch, dieses Problem der nächsten Bundesregierung vor die Füße zu legen, könnte allerdings an der CDU scheitern, die ihre erforderliche Zustimmung zur Grundgesetzänderung davon abhängig macht, dass es eine dauerhafte Garantie für einen Verteidigungshaushalt oberhalb der Zwei-Prozent-BIP-Linie gibt.

### Wer profitiert?

Nach gegenwärtigem Stand dürften die Beträge aus dem Sondervermögen fast ausschließlich in Rüstungsinvestitionen fließen. Das bedeutet, dass sich die Gelder für den Posten »Militärische Beschaffungen« von 8,7 Milliarden Euro (2021) wohl mehr als verdreifachen werden. Auch wenn Verteidigungsministerin Christine Lambrecht noch so sehr betont, man werde dieses Geld verantwortungsvoll und sorgfältig investieren, glaubt tatsächlich kein Mensch, dass die Bundeswehr in der Lage sein wird, derartige Summen in solch einem Tempo »sinnvoll« absorbieren zu können.

Wer den Hals allerdings nie voll genug bekommen kann, ist bekannt – die Rüstungsindustrie. Die Aktienkurse schießen entgegen dem restlichen Trend durch die Decke<sup>8</sup> und der durchaus rüstungsnaher Informationsdienst *Griephan-Briefe* (11. März 2022) berichtet über »Goldgräberstimmung« in der Branche: »Die Zahl der Angebotslisten für die Bundeswehr ist Legion; es gilt, die Lager zu leeren. In einigen Fällen hat man den Eindruck, die Streitkräfte würden gar nicht zu Rate gezogen, ob sie das angebotene

Wehrmaterial überhaupt benötigen. Wer bündelt die Firmenangebote und Forderungen der »Dimensionen« (vormals Teilstreitkräfte)? Wir sehen noch keine (politisch) ordnende Hand.«

Vor allem die deutschen Panzerbauer wittern ein riesiges Geschäft und waren schnell dabei, ihre Angebotslisten zu präsentieren. Schon Ende Februar war im *Handelsblatt* (28.2.2022) zu lesen: »Der Rheinmetall-Konzern hat der Bundesregierung am Montag eine umfassende Lieferung von Rüstungsgütern angeboten. Das Paket umfasst unter anderem Munition, Hubschrauber sowie Ketten- und Radpanzer, sagte Vorstandschef Armin Papperger dem Handelsblatt. Das gesamte Volumen summiert sich seinen Angaben zufolge auf 42 Milliarden Euro.« Das wollten die Panzerbauenden Kollegen von KMW wohl nicht auf sich sitzen lassen und reichten ihrerseits Angebote beim Verteidigungsministerium ein: »Wir haben auf Anfrage des Verteidigungsministeriums eine Liste mit möglichen Projekten im Volumen von bis zu 20 Milliarden Euro eingereicht. Unser Vorschlag umfasst den Puma, die Aufrüstung des Leopard II, das Artilleriesystem RCH 155 sowie ein System im Kampf gegen Schützenradfahrzeuge auf Basis des Boxer mit dem Turm aus dem bestehenden Puma-Angebot.« (*Merkur*, 13.3.2022).

Insgesamt sollen Berichten zufolge 68 Milliarden Euro aus dem Sondervermögen in nationale und 34 Milliarden Euro in multinationale Rüstungsprojekte fließen. Dabei werden die Kosten für die wohl fünfzig neuen F-35 und Eurofighter für nukleare Teilhabe und elektronische Kampfführung auf rund 15 Milliarden Euro

geschätzt. Weitere fünf Milliarden Euro könnten für neue schwere Transporthubschrauber anfallen. Als sicher gilt die massenweise Beschaffung von Munition in einer Größenordnung von wohl rund 20 Milliarden Euro. Weiter wären da noch drei Milliarden für die Digitalisierung der Kommunikationssysteme, zwei Milliarden für möglicherweise neue Korvetten, 600 Millionen kostet die Modernisierung des Patriot-Luftabwehrsystems. Multinationale Beschaffungen könnten ein neues Artilleriesystem (mit Großbritannien), eine neue Fregatte und Luftlandeplattformen (Niederlande), neue U-Boote (Norwegen) und natürlich das Luftkampfsystem FCAS (Frankreich/Spanien) sein (*Capital*, 2.3.2022).

### Wieviel ist genug?

Nicht nur Deutschland, auch die NATO als Ganzes hat ihre Militärausgaben in den letzten Jahren bereits deutlich erhöht: Sie stiegen nach eigenen Angaben von 895 Milliarden Dollar (2015) auf 1.174 Milliarden Dollar (2021) an. Demgegenüber sanken die russischen Ausgaben laut SIPRI von 85 Milliarden Dollar (2015) auf 61,7 Milliarden Dollar (2020).<sup>9</sup>

Die NATO-Militärausgaben sind also heute bereits rund 18mal höher als die Russlands. Augenscheinlich haben die militärischen Ausgabensteigerungen bislang in keiner Weise zu mehr Sicherheit geführt, wie derzeit leider offensichtlich wird. Im Gegenteil, diese Ausgaben und die mit ihr zusammenhängende Politik sind ein Teil des Problems und nicht der Lösung.

### Anmerkungen

- 1 KPMG, P3 Group, Taylor Wessing: Exzerpt – Umfassende Bestandsaufnahme und Risikoanalyse zentraler Rüstungsprojekte; Stand 30. September 2014, S. 51.
- 2 Zit. nach: Jürgen Wagner: Agenda Rüstung, in: *W & F* 2015/4.
- 3 Die Rüstungsberichte finden sich unter: <https://www.bmvg.de/de/themen/ruestung/ruestungsmanagement/ruestungsbericht>
- 4 Zit. nach: Wagner, a. a. O.
- 5 Gerhard Heimig: 100 Milliarden Euro Sondervermögen für die Bundeswehr, *ESUT*, 27.2.2022.
- 6 »Noch höhere Forderungen von Verteidigungsministerin Christine Lambrecht (SPD) erteilte Lindner allerdings eine Absage. Nach *Handelsblatt*-Informationen hatte sie sogar Verteidigungsausgaben von rund 75 Milliarden Euro pro Jahr aus dem regulären Haushalt gefordert, plus das Sondervermögen von 100 Milliarden Euro.« (*Handelsblatt*, 14.3.2022).
- 7 Christian Mölling und Torben Schütz: Deutschlands Zeitenwende in Verteidigungsausgaben, *DGAP*, 3.3.2022.
- 8 »Wo Krieg ist, finden sich immer die Profiteure des Mordens und Abschlachtens. Entgegen dem Kursverfall in den ersten Kriegstagen profitierten die Händler des Todes vom Krieg in der Ukraine: Die Aktie von Krauss-Maffei Wegmann stieg innerhalb eines einzigen Tages um 3,6 Prozent, die von Hensoldt um 5,1 Prozent, Airbus um 6,5 Prozent und Rheinmetall um sieben Prozent.« (»Bellizistische Kehrtwende ist unvorstellbar«, *junge Welt*, 2.3.2022).
- 9 Für die russischen Ausgaben 2021 liegen bislang nur die Zahlen der *Military Balance* vor, die sie auf 62,2 Milliarden Dollar beziffert.

■ Jürgen Wagner schrieb an dieser Stelle zuletzt am 29. Juli 2021 zusammen mit Özlem Alev Demirel über die Kanonebootdiplomatie der Bundesrepublik und die Fahrt der Bundeswehr-Fregatte »Bayern« in Richtung Indopazifik.

### Lesen Sie morgen auf den iW-Themaseiten:

## Vor dem Krieg. Die Vorgeschichte im Ukraine-Konflikt

Von Harald Projanski



Volles Rohr für Kriegsgerät. Nach der Ankündigung, den Rüstungshaushalt nochmals exorbitant aufzustocken, brachte sich sogleich der Panzerbauer KMW in Stellung und reichte Angebote beim Verteidigungsministerium ein (Kampfpanzer Leopard 2)