

Einigung auf Kriegskredit

Ampel und Union verständigen sich auf 100 Mrd. Sondervermögen für die Bundeswehr

von Jürgen Wagner

Mit der am 27. Februar 2022 in seiner [Regierungserklärung](#) ausgerufenen Zeitenwende kündigte Bundeskanzler Olaf Scholz zahlreiche tief greifende Maßnahmen an, insbesondere was die künftige finanzielle Ausstattung der Bundeswehr anbelangt. Die am 29. Mai 2022 verkündete Einigung zwischen der Ampel-Regierung und der Unionsfraktion in Sachen Sondervermögen für die Bundeswehr ebnet nun der größten Aufrüstung in der Geschichte der Bundeswehr wohl endgültig den Weg. Damit hätten Regierung und Unionsopposition im „Grundsatz grünes Licht für Waffenbestellungen bei der Rüstungsindustrie in großem Stil“ gegeben, freut sich bereits die [FAZ](#).

Rüstung per Regierungserklärung

In seiner [Regierungserklärung](#) brachte Scholz gleich in mehreren wichtigen Punkten die letzten kritischen Stimmen innerhalb von SPD und Grünen per Kanzlererklärung zum Schweigen, indem er sich zum Beispiel klar für die bis dahin hochumstrittene Bewaffnung der Heron-TP-Drohnen oder etwa für die Beschaffung von F-35 Kampfflugzeugen und damit die Beibehaltung der Nuklearen Teilhabe aussprach (siehe [IMI-Analyse 2022/10](#)). Völlig zu Recht erhielten allerdings die Passagen, die sich mit der künftigen finanziellen Ausstattung der Bundeswehr beschäftigten, die mit Abstand größte Aufmerksamkeit. In diesem Zusammenhang enthielt die [Regierungserklärung](#) zwei weitreichende Ankündigungen. Erstens wurde ein hoher Mindestbetrag für den offiziellen Rüstungshaushalt ausgelobt: „Wir werden von nun an – Jahr für Jahr – mehr als zwei Prozent des Bruttoinlandsprodukts in unsere Verteidigung investieren.“ Nicht umsonst war eine solche Größenordnung zwar lange von der NATO gefordert, aber ebenso lange für völlig undenkbar gehalten worden. Denn was hier so harmlos mit Zahlen im unteren einstelligen Bereich daherkommt, entpuppt sich bei näherer Betrachtung als eine Erhöhung der Ausgaben um riesige

Milliardenbeträge. Laut [Statista](#) belief sich das deutsche Bruttosozialprodukt im Jahr 2021 auf 3.570 Mrd. Euro. Wäre hierfür bereits die Scholz'sche Formel angewandt worden, hätte sich der Militärhaushalt in diesem Jahr statt der tatsächlich eingestellten 46,9 Mrd. Euro also auf mindestens 71,4 Mrd. Euro belaufen müssen.

Obwohl der Militäretat nach der [Einigung](#) auf den Bundeshaushalt 2022 am 20. Mai 2022 mit 50,4 Mrd. Euro satte 3,5 Mrd. Euro über dem Vorjahresniveau liegen wird, ist es somit offensichtlich, dass zu den von Kanzler Scholz ausgerufenen 2 Prozent eine erhebliche Lücke klafft. Diese Kluft soll künftig jährlich durch die zweite in der Zeitenwende-Regierungserklärung enthaltene Bundeswehr-Budgetaussage geschlossen werden: „Bessere Ausrüstung, modernes Einsatzgerät, mehr Personal – das kostet viel Geld. Wir werden dafür ein Sondervermögen ‚Bundeswehr‘ einrichten. [...] Der Bundeshaushalt 2022 wird dieses Sondervermögen einmalig mit 100 Milliarden Euro ausstatten. Die Mittel werden wir für notwendige Investitionen und Rüstungsvorhaben nutzen.“

Das Geld soll in diesem Jahr per Kredit aufgenommen werden, um 2023 wieder die Schuldenbremse einhalten zu können. Obwohl zwischenzeitlich auch über andere Optionen [spekuliert](#) worden war, soll das Sondervermögen per Grundgesetzänderung über die Bühne gebracht werden, da es ansonsten rechtlich doch auf sehr wackligen Beinen stehen würde. Und hierfür braucht es wegen der erforderlichen Zweidrittelmehrheit die Unionsfraktion, die sich – gerade erst von der Regierungsbank geflogen – unversehens gleich wieder in einer Position sah, Forderungen stellen zu können. In den dann anschließenden Verhandlungen um die Ausgestaltung des Sondervermögens pochte die Union vor allem auf zwei Forderungen: Einmal, dass die 100 Mrd. Euro ausschließlich der Bundeswehr zugutekommen dürften; und zweitens wollte sie das 2-Prozent-Ziel gleich mit ins Grundgesetz als verbindliche Untergrenze des Militärhaushaltes mit hineindrücken.



Aktion der DFG-VK, WILPF, IPPNW, AMAB und den NaturFreunden gegen das Sondervermögen. Quelle: DFG-VK.

Fokus Bundeswehr

Der Kabinettsentwurf zur Sondervermögen-Grundgesetzänderung in Artikel 87a liegt bereits seit März 2022 vor, unter anderem die [FAZ](#) (15.3.2022) hatte bereits aus ihm zitiert: „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.“ Der recht allgemein gehaltene Begriff der „Bündnis- und Verteidigungsfähigkeit“ war dabei hinreichend schwammig formuliert, dass vor allem die Grünen darauf pochen konnten, das 100 Mrd. Euro Sondervermögen solle auch für andere sicherheitsrelevante Bereiche außerhalb der Bundeswehr genutzt werden können. Augenscheinlich konnten – oder wollten – sich die Grünen bei der jetzigen Einigung an diesem Punkt aber nicht durchsetzen. Dazu lässt sich bei [tagesschau.de](#) nachlesen: „Beim Streitpunkt der Verwendung des Geldes wurde vereinbart, dass auch Maßnahmen zur Cybersicherheit, für den Zivilschutz sowie zur Stabilisierung von Partnerländern ergriffen werden – aber ‚aus dem Bundeshaushalt finanziert‘, also nicht aus dem Sondervermögen. Die Union hatte darauf gepocht, dass das Sondervermögen ausschließlich für die Bundeswehr verwendet wird. Vor allem die Grünen wollten, dass mit dem Geld auch Cyberabwehr sowie Unterstützung für Partnerstaaten finanziert wird.“ Auf Grundlage der Einigung zwischen Ampel und Union wurde der [Entwurf](#) zur Grundge-

setzänderung noch einmal überarbeitet und explizit ein „für die Bundeswehr“ hineingeschmuggelt, sodass in dieser Angelegenheit keine Zweifel aufkommen, für wen das Geld gedacht ist: „Artikel 87a GG (1a) Zur Stärkung der Bündnis- und Verteidigungsfähigkeit kann der Bund ein Sondervermögen für die Bundeswehr 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 nicht anzuwenden. Das Nähere regelt ein Bundesgesetz.“ Interessant ist jedenfalls, dass der [Tagesspiegel](#) berichtet, die grüne Außenministerin Annalena Baerbock hätte zunächst in harten Verhandlungen erreicht gehabt, dass im Kabinettsbeschluss zum Sondervermögen die direkte Nennung der Bundeswehr als alleinigem Nutznießer vermieden worden war. Ein echtes Armutszeugnis ist dann aber die Begründung, weshalb die Grünen laut Tagesspiegel wohl meinten, hier klein beigeben zu müssen – und die sagt auch viel über die Prioritäten der Partei aus: „In den Verhandlungen zum Entschließungsantrag des Bundestags zur Lieferung schwerer Waffen hatte die Union dann als Preis ihrer Zustimmung erreicht, dass statt der Baerbock-Formel wieder die Ausstattung der Bundeswehr genannt wurde, was sie auch für die Verhandlung zur Grundgesetzänderung einforderten.“ Fest steht auf alle Fälle, wer hier seinen Kopf durchgesetzt hat: „Punktsieg für die Union, eine Niederlage für die Grünen“, urteilt der Tagesspiegel. Und auch im zweiten zentralen Bereich, dem 2-Prozent-Ziel, ist es weniger klar, als es gerade in der Presse dargestellt wird, ob die Union nicht auch hier am Ende noch einen zweiten Punktsieg davontragen wird.

2%-Ziel durch die Hintertür?

Der auf Grundlage der Einigung zwischen Ampel und Union ebenfalls vorgelegte Entwurf für ein „[Gesetz zur Finanzierung der Bundeswehr und zur Errichtung eines Sondervermögens Bundeswehr](#)“ gibt Aufschluss über gleich mehrere bislang unbekannte Faktoren, namentlich Anfang und Gesamtdauer sowie die Bemessungsgrundlage für die Verrechnung mit dem 2-Prozent-Ziel: „Mit Hilfe des Sondervermögens werden im mehrjährigen Durchschnitt von maximal fünf Jahren zwei Prozent des Bruttoinlandsprodukts auf Basis der aktuellen Regierungsprognose für Verteidigungsausgaben nach NATO-Kriterien bereitgestellt. [...] Das Sondervermögen hat den Zweck, die Bündnis- und Verteidigungsfähigkeit zu stärken und dazu ab dem Jahr 2022 die Fähigkeitslücken der Bundeswehr zu schließen, um damit auch den deutschen Beitrag zu den geltenden NATO-Fähigkeitszielen gewährleisten zu können.“ Nach [NATO-Kriterien](#), die viele versteckte Kosten mit berücksichtigen, belief sich der deutsche Militärhaushalt 2021 auf 53 Mrd. Euro (offiziell: 46,9 Mrd. Euro). Die neuen Zahlen liegen noch nicht vor, aber auch für 2022 ist von einer mindestens ebenso großen Differenz auszugehen, bei der NATO dürften also nicht unter 56 Mrd. Euro angezeigt werden (offiziell: 50,4 Mrd. Euro). Laut [Prognose](#) des Deutschen Institut für Wirtschaft vom Mai 2022 soll das BIP in diesem Jahr um 3% auf rund 3.677 Mrd. Euro steigen – das 2%-Ziel würde demzufolge 73,5 Mrd. Euro betragen, es ergäbe sich also eine Deckungslücke von 17,5 Mrd. Euro, die bereits dieses Jahr dem Sondervermögen entnommen werden müssten. In den aktuellen Eckwerten des Bundeshaushaltes vom 16. März 2022 sind für die Jahre 2023 bis 2026 jährliche offizielle Militärausgaben von 50,1 Mrd. Euro vorgesehen, was bedeutet, dass die Lücke bei steigendem BIP und unter Berücksichtigung der NATO-Kriterien im Schnitt mindestens rund 20 Mrd. Euro betragen dürfte. In diesem Fall wäre das Sondervermögen dann in der Tat wie im Gesetzentwurf bereits angedeutet, spätestens nach fünf Jahren aufgebraucht. [Berechnungen](#) der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik (DGAP) gehen sogar davon aus, der Topf wäre bereits 2025 leer. Die entscheidende Frage ist: Was passiert danach mit dem offiziellen Militärhaushalt und dem 2%-Ziel? Eine Option wäre es, den offiziellen Haushalt tatsächlich wie in den Eckwerte-Planungen vorgesehen, bei etwa 50 Mrd. Euro zu belassen, dann müsste man sich 2025/2026 aber entweder vom 2%-Ziel verabschieden oder das Budget schlagartig um 25 bis 30 Mrd. Euro anheben – und das bei Einhaltung der „Schwarzen Null“, das heißt auf Kosten massiver Einsparungen in anderen Haushalten. Vor diesem Hintergrund beharrte die Union lange darauf, sogar das 2%-Ziel als verbindli-

che Untergrenze des Militärhaushaltes mit in die Grundgesetzänderung aufzunehmen. Das zumindest ist nach der Einigung erst einmal vom Tisch. Die Union habe sich in dieser Frage „nicht durchsetzen“ können, ist in der [Presse](#) zu lesen. Allerdings heißt es nun aus den Reihen der Unionsfraktion, das sei ohnehin nie das Ziel gewesen, das 2%-Ziel solle vielmehr über ein kommendes Bundeswehr-Finanzierungsgesetz auch nach Aufbrauchen des Sondervermögens gewährleistet werden: „Unions-Fraktionsvize [Johann] Wadephul betont, ein eigenes Bundeswehr-Finanzierungsgesetz solle die Details zur Erreichung des 2%-Ziel absichern. Die Lösung sieht nun so aus, erläutert er auf Tagesspiegel-Anfrage: Der Bund verpflichte sich mit dem Bundeswehr-Finanzierungsgesetz erstmalig per Gesetz, die zwei Prozent, also aktuell rund 70 Milliarden Euro im Jahr, für die Bundeswehr und Verteidigung, dauerhaft einzuhalten. ‚Das geschieht zunächst durch den Bundeshaushalt plus Sondervermögen. Wenn dieses aufgebraucht ist, muss der Bundeshaushalt entsprechend erhöht werden‘, so Wadephul.“ ([Tagesspiegel](#)) Gemeint ist hier wohl das bereits erwähnte „Gesetz zur Finanzierung der Bundeswehr und zur Errichtung eines ‚Sondervermögens Bundeswehr‘“ – die Interpretation von Wadephul, dadurch werde die Regierung verpflichtet, dauerhaft die 2% einzuhalten, ist aber gelinde gesagt gewagt. Im [Gesetzentwurf](#) heißt es: „Nach Verausgabung des Sondervermögens werden aus dem Bundeshaushalt weiterhin die finanziellen Mittel bereitgestellt, um das Fähigkeitsprofil der Bundeswehr und den deutschen Beitrag zu den dann jeweils geltenden NATO-Fähigkeitszielen zu gewährleisten.“ Die Verpflichtung auf die NATO-Fähigkeitsziele ist mehr als vage, schließlich hat die Bundesregierung einen weiten Spielraum selbst zu entscheiden, wieviel sie ins Bündnis einbringen will, wobei die Bundeswehr noch im Februar 2022 berechnete, für die bisherigen Zusagen würden „nur“ 1,5 Prozent des BIP benötigt. Wie es weitergeht, ist also relativ unklar – wahrscheinlich werden die Eckwerte im kommenden Jahr wieder einkassiert und der offizielle Haushalt zwar nicht sofort komplett, aber wohl doch substantiell weiter in Richtung 2%-Ziel angehoben, um das Sondervermögen zu strecken. Klar ist aber, dass das – plus die weiteren geplanten Sicherheitsmaßnahmen, die ebenfalls nicht aus dem Sondervermögen, sondern aus dem Bundeshaushalt bezahlt werden sollen – massiv zulasten anderer Budgets gehen wird, wo das Geld dringend gebraucht wird. Und klar ist auch, dass mit der Ampel-Unions-Einigung wohl die Grundlagen gelegt wurden, um aus Deutschland zumindest von den Ausgaben her dauerhaft die größte Militärmacht in Europa zu machen. Olaf Scholz wird jedenfalls stolz in der Presse mit den Worten [zitiert](#): „Deutschland wird in Europa bald über die größte konventionelle Armee im Rahmen der Nato verfügen.“