

Aufrüstung der Bundeswehr

Bedarfsorientierte Sicherheitspolitik
oder Zwei Prozent-Fetischismus?



Aufrüstung der Bundeswehr

Autoren

Dr. Markus Bayer, Bonn International Centre for Conflict Studies (BICC)

Dr. Max Mutschler, Bonn International Centre for Conflict Studies (BICC)

➔ Kein Geld von Industrie und Staat

Greenpeace ist eine internationale Umweltorganisation, die mit gewaltfreien Aktionen für den Schutz der Lebensgrundlagen kämpft. Unser Ziel ist es, Umweltzerstörung zu verhindern, Verhaltensweisen zu ändern und Lösungen durchzusetzen. Greenpeace ist überparteilich und völlig unabhängig von Politik und Wirtschaft. Mehr als 630.000 Fördermitglieder in Deutschland spenden an Greenpeace und gewährleisten damit unsere tägliche Arbeit zum Schutz der Umwelt, der Völkerverständigung und des Friedens.

Impressum

Greenpeace e.V., Hongkongstraße 10, 20457 Hamburg, Tel. 040/3 06 18-0 **Pressestelle** Tel. 040/3 06 18-340, F 040/3 06 18-340, presse@greenpeace.de, www.greenpeace.de
Politische Vertretung Berlin Marienstraße 19–20, 10117 Berlin, Tel. 030/30 88 99-0 **V.i.S.d.P.** Alexander Lurz **Text** Dr. Markus Bayer, Bonn International Centre for Conflict Studies (BICC), Dr. Max Mutschler, Bonn International Centre for Conflict Studies (BICC) **Produktion** Maria Ljungdahl **Foto** Nikita Teryoshin **Gestaltung** Klasse 3b

Bedarfsorientierte Sicherheitspolitik statt Zwei Prozent-Fetischismus

Executive Summary

Es ist angesichts der russischen Aggression gegen die Ukraine ein politisch nachvollziehbarer Schritt, die Fähigkeiten zur Verteidigung zu erhöhen und dies auch gegenüber Russland, den NATO-Partnern, wie auch der deutschen Bevölkerung zu signalisieren. Schnellschüsse und der Zahlen-Fetischismus um das Zwei Prozent-Ziel sind dabei jedoch wenig hilfreich. Deutschland investiert bereits viel Geld in sein Militär. Innerhalb der letzten 20 Jahre hat es seine Militärausgaben auf über 50 Mrd. USD im Jahr 2020 verdoppelt und liegt damit in absoluten Zahlen sogar knapp vor der Nuklearmacht Frankreich. Die These von der kaputtgesparten Bundeswehr lässt sich durch einen Blick auf die Zahlen nicht unterstützen. Selbst wenn man mit kaufkraftbereinigten Zahlen rechnet, geben die europäischen NATO-Staaten (also ohne USA und Kanada) immer noch mehr als doppelt so viel für ihr Militär aus wie Russland. Wenn die Bundeswehr zur Erfüllung ihres Verteidigungsauftrags zu schlecht ausgestattet ist, kann dies nicht in erster Linie am Geld liegen. Die angekündigte Erhöhung der Mittel wird dieses Problem folglich auch nicht lösen.

Vielmehr sollte eine Fokussierung auf das Aufgabenprofil der Bundeswehr und das dafür nötige Fähigkeitsspektrum den Ausgangspunkt für eine klare Bedarfsplanung in Abstimmung mit den Bündnispartnern bilden. Das gilt insbesondere deshalb, weil die Erhöhungen im angedachten Ausmaß eine Reihe von Problemen aufwerfen, die bislang noch zu wenig Beachtung gefunden haben.

Erstens besteht die Gefahr, dass eine massive Erhöhung der Militärausgaben (von Deutschland und weiteren NATO Staaten) das globale Aufrüsten, das wir schon seit Jahren beobachten, weiter vorantreibt. Auch wenn es mit der gegenwärtigen russischen Führung keine gemeinsame Vertrauensbasis für Abrüstung gibt, müssen jetzt die rüstungskontrollpolitischen Konzepte entwickelt werden, um diese Rüstungsdynamik wieder einzufangen.

Zweitens ist dafür Sorge zu tragen, dass die zusätzlichen Rüstungsinvestitionen möglichst in gemeinsame Projekte mit den EU-Partnern investiert werden, um die im Aufbau befindlichen Strukturen der europäischen Rüstungskooperation zu stärken und nicht zu unterminieren.

Drittens besteht die Gefahr, dass wir mit dem Fokus auf die Militärausgaben einem zu engen Sicherheitsverständnis folgen und damit Ressourcen binden, die wir dringend für andere Bereiche brauchen.

Eine bedingungslose Festlegung auf eine Untergrenze für Militärausgaben, wie sie das Zwei Prozent-Ziel darstellt, ist deshalb falsch. Stattdessen ist eine bedarfsorientierte Planung geboten, die europäische Synergieeffekte nutzt und zumindest mittelfristig von einem Bemühen um Rüstungskontrolle flankiert wird.

Mit dem Beschluss der Bundesregierung im Jahr 2022 ein Sondervermögen von 100 Mrd. Euro für die Ausrüstung der Bundeswehr zur Verfügung stellen zu wollen und in den folgenden Jahren mindestens **zwei Prozent des BIP in die Verteidigung zu investieren** stellt sich die Frage, wie sinnvoll dieser Plan ist. Ist eine solche Aufrüstung der Bundeswehr notwendig, um unsere Sicherheit weiterhin zu gewährleisten? Ist es dafür ausreichend, einfach mehr Geld auszugeben? Wo liegen die Gefahren einer solchen Politik? Das vorliegende Papier diskutiert diese Fragen. Ausgangspunkt dafür ist ein Blick auf Zahlen und Fakten zu den globalen Militärausgaben. Hier stellt sich zunächst einmal die Frage nach einer Vergleichbarkeit von Militärausgaben und was diese über eine mögliche Bedrohung bzw. Sicherheit aussagen.

Ein Blick auf die Zahlen

Klassischerweise lassen sich Militärausgaben sowohl in absoluten Zahlen, wie auch als Anteil des Brutto-Inlandsproduktes (BIP) darstellen. Letzteres drückt sich auch im Zwei Prozent-Ziel der Nato aus, wonach die Mitgliedsstaaten zwei Prozent ihres BIP für ihre Verteidigung ausgeben sollen. So stellt auch **das Stockholm International Peace Research Institute** (SIPRI) jährliche Daten zu den Militärausgaben¹ als Anteil des BIP zu den meisten Ländern der Welt zur Verfügung. Für absolute Zahlen werden die jeweiligen nationalen Ausgaben über die market exchange rate (MER) – also den jeweiligen Wechselkurs – in Dollar umgerechnet und so vergleichbar gemacht. Auf Basis der SIPRI Zahlen ergibt sich für das Jahr 2020 das folgende Bild:

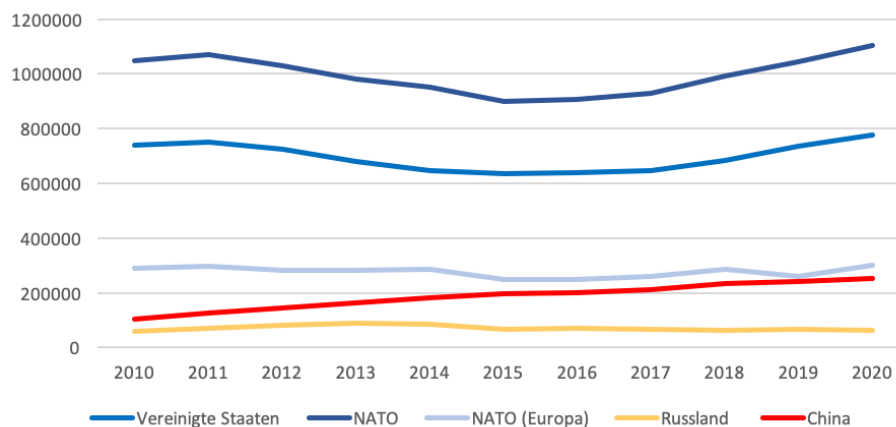
	Militärausgaben gemessen am BIP %	Militärausgaben (MER) in Mio. USD
NATO (Durchschnitt)	1,79	1102571,15
Vereinigte Staaten	3,7	778232,2
Europ. NATO-Staaten (ohne USA & Kanada)	1,72	301584,1
China	1,7	252304,2
Deutschland (2%)	2,0	75378,2
Russland	4,3	61712,5
Deutschland (real)	1,4	52764,8
Ukraine	4,1	5924,2

Zwar gab Russland mit 4,3 Prozent seines BIP den größten Anteil für sein Militär aus, rangiert aber in Bezug auf die absoluten Ausgaben deutlich hinter den Vereinigten Staaten, China oder den europäischen NATO-Ländern (ohne USA und Kanada). Hätte Deutschland 2020 zwei Prozent seines BIP investiert, so hätte es in Bezug auf die absoluten Ausgaben ebenso vor Russland rangiert. Die gesamte NATO gab 2020 in absoluten Zahlen das 17-fache für ihr Militär aus wie Russland und immerhin das 4,3-fache wie China. Selbst die europäischen NATO-Länder alleingegenommen, also ohne USA und Kanada, gaben 2020 beinahe fünfmal so viel fürs Militär aus wie Russland.

¹ Die SIPRI Daten zu Militärausgaben enthalten alle Ausgaben für das Militär und daher auch Ausgaben für militärische Infrastruktur wie Kasernen oder Personalausgaben wie Pensionsansprüche etc. Alle Angaben und Berechnungen in dieser Publikation zu Militärausgaben, sofern nicht anders angegeben, basieren auf den Daten der SIPRI Military Expenditure Database.

Die Militärausgaben eines Jahres sind jedoch nur eingeschränkt aussagekräftig, da Modernisierung und Aufrüstung meist langfristige Prozesse sind; die Zahlen eines Jahres sind dagegen nur eine Momentaufnahme. Betrachtet man daher die letzten elf Jahre, stellt man fest, dass sich das Bild kaum ändert. Russland hat nach dem Georgien-Krieg 2008, in dem Defizite seines Militärs zutage traten, einen Reformprozess eingeleitet in dessen Rahmen auch zahlreiche Waffensysteme modernisiert wurden. Dies schlägt sich auch in einem Anstieg seiner Militärausgaben bis 2013 nieder. In Folge niedriger Rohstoffpreise und westlicher Sanktionen nach der Annexion der Krim sind die russischen Militärausgaben nach 2014 dann jedoch wieder gefallen. China und die USA hingegen verzeichneten deutliche Anstiege, was sich auch in einem Anstieg der Gesamtausgaben der NATO-Staaten, vor allem seit 2017 zeigt.

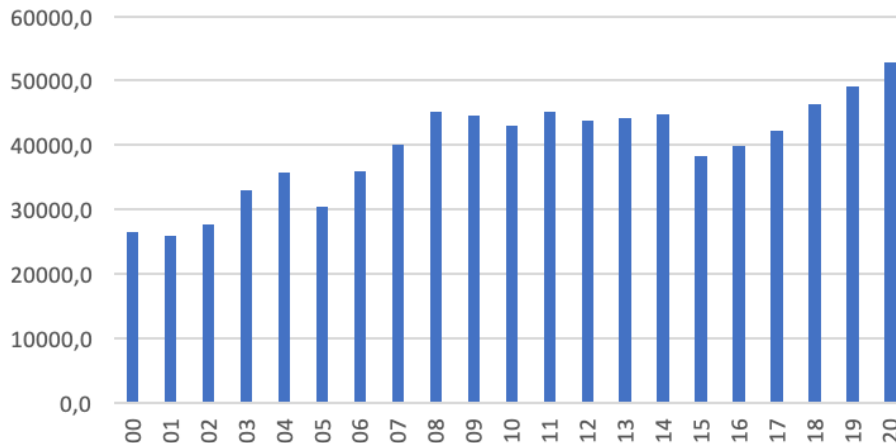
Abb. 1 → **Militärausgaben 2010–2020 in mio. USD (MER)**
(eigene Darstellung nach SIPRI-Daten)



Insbesondere für Deutschland lässt sich kein Rückgang feststellen. Im Gegenteil, die deutschen Ausgaben für die Bundeswehr stiegen in den letzten 20 Jahren deutlich an. Gegenüber dem Jahr 2000 (26,5 Mrd. USD) verdoppelten sich die Militärausgaben Deutschlands bis zum Jahr 2020 (52,8 Mrd. USD). Die These von der kaputtgesparten Bundeswehr lässt sich empirisch damit nicht belegen. Gestützt wird dies durch einen Blick auf die Militärausgaben Frankreichs. Frankreich besitzt nicht nur ein schlagkräftigeres Militär als Deutschland, sondern unterhält zudem Nuklearwaffen, welche in der Unterhaltung kostspielig sind.² Dennoch lagen ihre Militärausgaben in den letzten Jahren, vor allem nach den deutschen Steigerungen seit 2015, auf ähnlicher Höhe. So investierte Frankreich 2020 mit 52,7 Mrd. USD sogar etwas weniger in sein Militär als Deutschland. Großbritannien kommt 2020 auf 59,2 Mrd. USD.

² Die französische Armee ist mit rund 200.000 aktiven Soldat:innen überdies noch etwas größer als die Bundeswehr, welche derzeit mehr als 180.000 Soldat:innen umfasst.

Abb. 2 → **Deutsche Militärausgaben 2000–2020 in mio. USD (MER)**
(eigene Darstellung nach SIPRI-Daten)



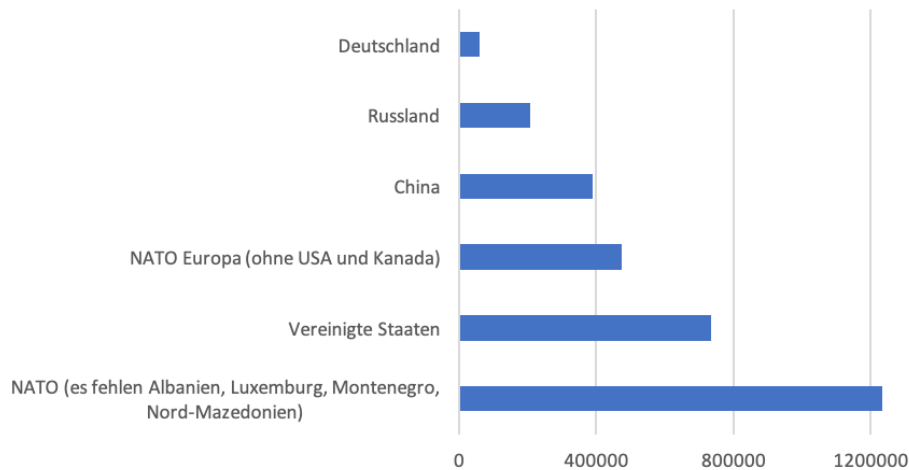
Aber ist ein Vergleich auf Basis absoluter Militärausgaben bzw. deren Verhältnis zum BIP überhaupt sinnvoll, oder muss man nicht kaufkraftbereinigt (Purchasing Power Parity, PPP) rechnen? Das Argument ist hier, dass aufgrund von Unterschieden in den Produktionskosten (etwa durch unterschiedliche Lohnkosten) die reale Kaufkraft variieren kann. Nach dieser Berechnungsweise haben Entwicklungs- und Schwellenländer, aber auch China und Russland im Vergleich zu westlichen Ländern deutlich höhere Militärausgaben. Das Problem hier: Kaufkraftdaten sind spekulativ, basieren meist auf zivilen „Einkaufskörben“ oder sind nicht weltweit verfügbar. Dennoch kann es aus oben genannten Gründen sinnvoll sein, auch auf die kaufkraftbereinigten Daten zu Militärausgaben zu blicken. **Robertson (2021)** hat auf Basis eigener Schätzungen für über 50 Länder – darunter auch die Mehrzahl der NATO-Staaten, China und Russland – eine Berechnung kaufkraftbereinigter Militärausgaben für das Jahr 2019 vorgenommen (s. Abb.).

Abb. 3 → **Militärausgaben (MER und PPP) 2019**
 (Quelle: Robertson 2021)

Rang nach Militärausgaben (PPP)	Land	Militärausgaben (MER) in Mio. USD	Militärausgaben (MER)/USA (%)	Militärausgaben (PPP) in Mio. USD	Militärausgaben (PPP)/USA (%)
1	USA	734344,1	100,00	734344,1	100,00
2	China	240319,2	32,73	390024,1	53,11
3	Indien	71427,3	9,73	243301,3	33,13
4	Russland	65141,3	8,87	207166,5	28,21
5	Rep. Korea	43897,7	5,98	93680,0	12,76
6	Brasilien	26016,8	3,54	73350,4	9,99
7	UK	56896,4	7,75	70194,2	9,56
8	Türkei	20636,7	2,81	67818,4	9,24
9	Frankreich	50114,7	6,82	66808,7	9,10
10	Japan	47613,1	6,48	62851,6	8,56
11	Deutschland	49003,3	6,67	58442,2	7,96
12	Italien	26378,4	3,59	47387,4	6,45
13	Indonesien	9002,0	1,23	44940,1	6,12
14	Kolumbien	10163,9	1,38	39928,4	5,44
15	Ukraine	5416,9	0,74	32360,3	4,41

Wie zu sehen ist, liegen die USA immer noch auf Platz eins, jedoch mit deutlich geringerem Abstand zu China. Wie erwartet fallen die russischen Ausgaben durch die Bereinigung der Kaufkraft deutlich höher aus und betragen anteilmäßig statt neun nun knapp 30 Prozent der US-Militärausgaben. Zählen wir die kaufkraftbereinigten Militärausgaben aller NATO zusammen ändert sich jedoch am Gesamtbild nicht viel. Auch wenn nicht für alle NATO-Staaten kaufkraftbereinigte Daten zur Verfügung stehen (es fehlen Albanien, Montenegro und Nord-Mazedonien), so liegen die gemeinsamen Militärausgaben des Bündnisses deutlich vor China und Russland. Dies gilt auch für die Gesamtausgaben der europäischen NATO-Staaten, welche, selbst ohne ihre nordamerikanischen Partner USA und Kanada, mit über 470 Mrd. USD immer noch mehr als doppelt so viel für ihr Militär ausgeben wie Russland.

Abb. 4 → **Kaufkraftbereinigte Militärausgaben 2019 (PPP in mio. USD)**
(eigene Darstellung nach Daten von Robertson 2021)



Generell bergen beide Varianten (MER und PPP) Probleme und lassen nur begrenzt Rückschlüsse auf Sicherheit oder Bedrohungen zu. Erstens spiegeln solche abstrakten Daten (egal ob MER oder PPP) zu Militärausgaben nie wieder, was tatsächlich davon beschafft wird. So fließen in die SIPRI-Berechnungen auch viele Posten ein, die kaum eine Auswirkung auf einen Kampfwert haben (Ausgaben für Infrastruktur wie Kasernen oder Rentenansprüche ehemaliger Soldat:innen). Zweitens machen kaufkraftbereinigte Berechnungen nur dann Sinn, wenn die jeweiligen Staaten ihre Rüstungsgüter überwiegend selbst produzieren. Werden diese komplett bzw. eine Vielzahl ihrer Komponenten importiert, dann spielen etwa die niedrigeren Löhne im Empfängerland keine Rolle.

Generell sagt also der monetäre Input nur begrenzt etwas über den militärischen Output aus (gleichgültig ob dieser anhand der Anzahl von Panzern, des generellen Kampfwertes oder etwas anderem gemessen wird) und noch weniger über damit einhergehende (Un)Sicherheit.

Fakt ist aber, dass selbst bei kaufkraftbereinigter Berechnung alleine die europäischen NATO-Staaten (also auch ohne die USA und Kanada) deutlich mehr Geld in ihr Militär investieren als Russland. Es kann folglich nicht in erster Linie an mangelndem Geld liegen, wenn Deutschland und seine NATO-Partner der Ansicht sind, sie könnten einen russischen Angriff nicht oder nur bedingt abschrecken. Das bedeutet im Umkehrschluss, dass sich das Problem nicht dadurch lösen lässt, dass einfach mehr Geld ins Militär gesteckt wird.

Auswirkungen und Probleme der Mehrausgaben

Derzeit ist noch nicht viel darüber bekannt, wie diese zusätzlichen Mittel verausgabt werden sollen. Die geplanten 100 Mrd. Sondervermögen reichen jedoch, um die Diskrepanz zwischen den aktuellen Militärausgaben und dem Zwei Prozent-Ziel – jährlich etwa 20 Milliarden Euro – für die nächsten Jahre bis Ende 2026 zu überbrücken. **Kurzfristig** sind die versprochenen Mehrausgaben zunächst vor allem ein (sehr teures) Signal in Richtung Russland, der NATO-Bündnispartner und auch an die eigene Bevölkerung. Ein Signal der Verteidigungsbereitschaft ist angebracht. Der alleinige Fokus auf die Militärausgaben hingegen ist es nicht. Dieser wirft vielmehr eine Reihe von **mittel- und langfristigen** Probleme auf.

In Richtung Russland sind die angekündigten Mehrausgaben **kurzfristig** ein nachvollziehbares Signal der Verteidigungsbereitschaft, auch wenn sie auf den Krieg in der Ukraine wohl kaum eine Auswirkung haben werden. Ähnlich des NATO-Doppelbeschlusses aus dem Jahr 1979 sollte diese Bereitschaft zur Aufrüstung jedoch verbunden werden mit einer ebensolchen für Rüstungskontrollverhandlungen und der Neuverhandlung einer gemeinsamen europäischen Sicherheitsarchitektur, einschließlich (Wieder-)Abrüstung. Es ist klar, dass es in Folge des russischen Angriffs auf die Ukraine mit der aktuellen russischen Führung keine gemeinsame Vertrauensbasis für Rüstungskontrolle oder gar Abrüstung gibt. Um jedoch die militärische Sicherheit für alle Parteien **mittel- bis langfristig** zu erhöhen, muss zwingend das klassische sicherheitspolitische Instrument der Rüstungskontrolle mitgedacht werden. Denn auch die Beziehungen zwischen sicherheitspolitischen Rivalen sind nie rein konfrontativer Natur. Es gibt immer auch gemeinsame Interessen. Im Zeitalter nuklearer Waffen ist dies insbesondere die Vermeidung eines Nuklearkrieges. Hinzu kommen weitere Herausforderungen, welche etwa Cyberkrieg und (halb)automatisierte Waffensysteme mit sich bringen. Die Aufrüstung in Folge der angekündigten Steigerung der Militärausgaben darf deshalb nicht dazu führen, die strategische Stabilität zwischen NATO und Russland zu unterminieren. Wenn Russland den Eindruck gewinnt, dass die strategische Stabilität zu seinen Ungunsten zu kippen droht, stellt dies einen Anreiz dar, lieber heute als morgen eine Konflikteskalation mit der NATO zu suchen. Vor diesem Hintergrund scheint insbesondere eine langfristige Festschreibung der Militärausgaben auf über zwei Prozent des BIP nicht nur angesichts der russischen Militärausgaben nicht gerechtfertigt, sondern auch in Bezug auf eine Rüstungsdynamik gefährlich. Unkontrollierte, weitere Steigerungen bergen zudem die Gefahr, das globale Wettrüsten weiter zu beschleunigen, denn auch China und weitere Staaten dürften den Drang verspüren zu reagieren. Parallel zur Aufrüstung müssen deshalb neue rüstungskontrollpolitische Konzepte entwickelt werden, die es ermöglichen, diese Rüstungsdynamik wieder einzuhegen. Überdies sollte auch in Bezug auf die Verwendung der Mittel drauf geachtet werden, dass diese das strategische Gleichgewicht nicht grundlegend ändern.

In Richtung der NATO-Verbündeten bedeuten die Mehrausgaben **kurzfristig** ein Signal der Verlässlichkeit. Auch dies ist richtig, da insbesondere die östlichen Partner wie die Baltischen Staaten, Polen oder Ungarn alleine ihre Verteidigung nicht gewährleisten können. Gerade deshalb gilt es aber auch, nicht primär im nationalen, sondern vor allem im europäischen Rahmen zu denken. Mit PESCO, der Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit von EU-Mitgliedstaaten im Bereich der Sicherheit und Verteidigung, und dem Europäischen Verteidigungsfonds (EDF), wurden bereits Strukturen geschaffen, die in den kommenden Jahren eine engere europäische Rüstungskoope-ration forcieren sollen. Das zentrale Ziel dabei ist die gemeinsame Entwicklung militä-rischer Fähigkeiten über bi- oder multilaterale Kooperationsprojekte. So können **mittel- und langfristig** Kosten bei der Entwicklung und Produktion von Waffensyste-men gespart und die Interoperabilität der Streitkräfte durch gemeinsame technische Standards und kooperative Beschaffungsprogramme verbessert werden. Ziel ist es, die momentan etwa 180 in Europa gebräuchlichen Typen großer Waffensysteme auf 30 zu reduzieren. Das erscheint sinnvoll und die Bundesregierung sollte unbedingt darauf achten, Rüstungsinvestitionen möglichst in gemeinsame Projekte mit den EU-Partnern zu stecken, um so effizienter mit den bereits jetzt immensen Summe zu haushalten und diese mittel- bis langfristig wieder zu reduzieren.

Auch **nach innen** sind die geplanten Mehrausgaben zunächst ein **kurzfristiges** Signal an die deutsche Bevölkerung, dass die Bundesregierung der Sicherheitspolitik nun einen höheren Stellenwert einräumt. Mit der Fokussierung auf die Militärausgaben wird dabei aber ein sehr eingeschränktes (militärisches) Sicherheitsverständnis promi-nent bedient. Aktuelle Probleme wie der Klimawandel oder die Corona-Pandemie haben jedoch einmal mehr gezeigt, dass menschliche Sicherheit mehrdimensional verstanden werden muss und nur kollaborativ mit anderen Staaten erreicht werden kann. Wie Finanzminister Christian Lindner ausführte, sind die Mittel des Sondervermögens kein Vermögen im eigentlichen Sinne, sondern vielmehr eine Leihe aus der Zukunft. Eine Leihe, die **mittel- und langfristig** schnell eine schwere Bürde für die Zukunft werden kann, da wichtige Investitionen in erneuerbare Energien, für das Gesundheitssystem und zur Katastrophenvorsorge automatisch geringer ausfallen werden. Folglich ist es auch aus dieser Perspektive nicht nur wichtig, dass das militäri-sche Beschaffungswesen in Deutschland und innerhalb der EU (s.o.) sehr viel besser organisiert wird, sondern vor allem auch, dass neue rüstungskontrollpolitische Kon-zepte entwickelt werden, um ein Wettrüsten einzudämmen, das für andere Bereiche dringend benötigte Ressourcen bindet. Letztlich könnte auch dem Sondervermögen ein breiteres Sicherheitsverständnis zu Grunde gelegt und verfassungsmäßig ver-ankert werden, so dass die Mittel auch jenseits rein militärischer Projekte genutzt werden können.