

Dorn, Florian; Fuest, Clemens; Potrafke, Niklas; Schlepper, Marcel

Article

Sind wir noch bedingt abwehrbereit? Die Entwicklung der deutschen Verteidigungsfähigkeit seit dem Ende des Kalten Krieges

ifo Schnelldienst

Provided in Cooperation with:

Ifo Institute – Leibniz Institute for Economic Research at the University of Munich

Suggested Citation: Dorn, Florian; Fuest, Clemens; Potrafke, Niklas; Schlepper, Marcel (2022) : Sind wir noch bedingt abwehrbereit? Die Entwicklung der deutschen Verteidigungsfähigkeit seit dem Ende des Kalten Krieges, ifo Schnelldienst, ISSN 0018-974X, ifo Institut - Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München, München, Vol. 75, Iss. Sonderausgabe April, pp. 46-52

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/260764>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Florian Dorn, Clemens Fuest, Niklas Potrafke und Marcel Schlepper

Sind wir noch bedingt abwehrbereit? Die Entwicklung der deutschen Verteidigungsfähigkeit seit dem Ende des Kalten Krieges

IN KÜRZE

Seit dem Ende des Kalten Krieges hat sich Deutschland auf der Friedensdividende ausgeruht und ist seinen Verpflichtungen gegenüber den NATO-Bündnispartnern nicht nachgekommen. Die deutsche Verteidigungsfähigkeit hat unter dem Rückgang der Personalstärke, Verteidigungsausgaben und militärischen Ausrüstung erheblich gelitten. Selbst gemeinschaftlich mit anderen europäischen Staaten liegt Deutschland militärisch weit hinter China und Russland zurück und ist in hohem Maße von den amerikanischen Sicherheitsgarantien abhängig. Die Verteidigungsausgaben müssen dauerhaft, wie international vereinbart, auf 2% der Wirtschaftsleistung steigen. Zudem ist ein effizienteres Beschaffungswesen notwendig. Mittelfristig ist eine stärkere Kooperation zwischen den nationalen Rüstungsindustrien in Europa anzustreben, um weder technologisch den Anschluss noch sicherheitspolitisch die Autonomie zu verlieren.

Russlands Angriff auf die Ukraine am 24. Februar 2022 hat in Deutschland zu einer Neuausrichtung der Sicherheitspolitik geführt. Bundeskanzler Olaf Scholz überraschte am 27. Februar 2022 mit seiner Ankündigung, 100 Mrd. Euro über ein Sondervermögen in die Bundeswehr investieren und sich verbindlich zum Zwei-Prozent-Ziel der NATO bekennen zu wollen. Dies war eine verteidigungspolitische Zeitenwende. Seit dem Ende des Kalten Krieges wurde die Friedensdividende in Deutschland umfassend ausgeschöpft.¹ Diese Studie zeigt, wie die deutsche Verteidigungsfähigkeit darunter gelitten hat.²

Eine Erklärung für die aktuellen Schwierigkeiten der Bundeswehr bietet der Wandel der sicherheits- und verteidigungspolitischen Prioritäten seit 1990. Nach dem Ende des Kalten Krieges wurde der Ruf nach einem internationalen Engagement der Bundeswehr zunehmend laut. Auf die ersten (ausschließlich humanitären) Einsätze in Kambodscha und Somalia folgten

ab 1995 die Friedenssicherung in Bosnien und Herzegowina und ab 1999 und 2002 die Kampfeinsätze im Kosovo und in Afghanistan. Im Jahr 2004 sagte der damalige Verteidigungsminister Peter Struck in einer Regierungserklärung: »Die Sicherheitslage hat sich entscheidend verändert. Deutschland wird absehbar nicht mehr durch konventionelle Streitkräfte bedroht.« Für asymmetrische Konflikte gegen militärisch unterlegene und im Untergrund agierende Gegner werden andere Waffensysteme, Fähigkeiten und Taktiken als für eine kriegerische Auseinandersetzung mit einem technisch ebenbürtigen Gegner benötigt. Die Bundeswehr wurde entsprechend personell und materiell auf die Erfordernisse internationaler Konflikte umgebaut und zeitgleich verkleinert. Die Landes- und Bündnisverteidigung rückte erst ein Jahrzehnt später in Folge der russischen Krim-Annexion 2014 wieder in den Fokus. Im aktuellen Weißbuch der Bundeswehr, dem Grundlagendokument der deutschen Sicherheitspolitik, steht die Aufgabe der Landes- und Bündnisverteidigung »gleichrangig« neben jener des internationalen Krisenmanagements (Bundesregierung 2016).

Zwischen Anspruch und Wirklichkeit klappt jedoch eine große Lücke. Der Inspekteur des Heeres Generalleutnant Alfons Mais konstatierte auf LinkedIn, dass die Bundeswehr »mehr oder weniger blank« dastehe. Diese Studie nimmt das Ende des Kalten Krieges als Ausgangspunkt und zeigt, wie das militärische Potenzial des ehemaligen Frontstaats Deutschland in den folgenden drei Jahrzehnten schrittweise abgebaut wurde. Dafür werden die drei Dimensionen Personalstärke, Verteidigungsausgaben und militärische Ausrüstung im historischen und internationalen Kontext analysiert.

Die Ergebnisse sind deutlich: (1) Die Personalstärke der Bundeswehr wurde seit 1990 bis 2019 um 60% reduziert und die Wehrpflicht im Jahr 2011 ausgesetzt. Für die aktuelle Sollstärke wird nicht genug Personal rekrutiert, tausende Dienstposten bleiben folglich unbesetzt. (2) Die inflationsbereinigten Verteidigungsausgaben sind von 1990 bis 2014 um 34% gesunken und steigen seitdem nur zögerlich an. Ihr Anteil an der deutschen Wirtschaftsleistung ist noch stärker gesunken. Entsprechend wurde die Verpflichtung im Rahmen des NATO-Bündnisses, 2% der Wirt-

¹ Zum Zusammenhang zwischen parteipolitischer Zusammensetzung der Bundesregierungen und Verteidigungsausgaben siehe beispielsweise Kauder und Potrafke (2016).

² Das Sondervermögen und dessen haushälterische Implikationen werden in Dorn et al. (2022) betrachtet.

schaftsleistung für Verteidigung auszugeben, seit ihrer Einführung von Deutschland noch nie eingehalten. (3) Die Bestände an militärischem Großgerät aus dem Kalten Krieg wurden fast vollständig eingelagert, verkauft oder verschrottet. In neue Ausrüstung wird nicht ausreichend investiert. Im Ergebnis dauert die Einsatzvorbereitung eines Bataillons mit etwa 600 Soldaten³ mehr als sechs Monate (Streitkräfte und Strategien 2022). Der Bundeswehr fehlt es an der sogenannten Kaltstartfähigkeit, also der Fähigkeit, kurzfristig auf eine militärische Bedrohung reagieren zu können.

PERSONALSTÄRKE

Nach dem deutschen NATO-Beitritt erhielten am 12. November 1955 die ersten 101 freiwilligen Soldaten der Bundeswehr ihre Ernennungsurkunden. Die Einführung der Wehrpflicht im Folgejahr legte die Grundlage für das Wachstum der Streitkräfte, die sich in den 1960er Jahren graduell der Zielgröße von 500 000 Soldaten annäherten und dort bis zum Ende des Kalten Krieges verharrten (vgl. Abb. 1). In dieser Zeit standen gemeinsam mit Reservisten bis zu 1,3 Mio. Soldaten für die Landes- und Bündnisverteidigung zur Verfügung. Nach dem Fall der Mauer wurden von den einst 170 000 Soldaten der Nationalen Volksarmee (NVA) etwa 18 000 als Soldaten auf Zeit in die Bundeswehr integriert.

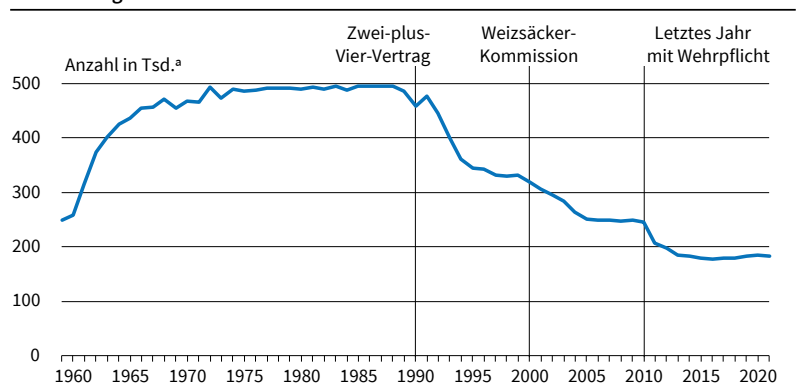
Für die folgenden 30 Jahre ist die Geschichte der Bundeswehr eine des kontinuierlichen Abbaus von Personal. Im Zwei-plus-Vier-Vertrag hatte sich Deutschland 1990 im Gegenzug für die Wiedervereinigung und für den Verbleib in der NATO dazu verpflichtet, die Größe der Bundeswehr innerhalb von vier Jahren auf 370 000 Soldaten zu reduzieren. Im Jahr 2000 leitete die sogenannte Weizsäcker-Kommission eine Neuausrichtung der Bundeswehr auf internationale Kriseneinsätze ein. Die rot-grüne Bundesregierung beschloss einen weiteren Abbau der Streitkräfte auf bis zu 240 000 Soldaten. Nur elf Jahre später wurde die Wehrpflicht unter der schwarz-gelben Bundesregierung ausgesetzt und die Sollstärke der Bundeswehr abermals reduziert. Für die neue Freiwilligenarmee waren maximal 185 000 Soldaten vorgesehen. Zwei Jahre nach der Krim-Annexion wurde 2016 die »Trendwende Personal« eingeleitet. Ursprünglich sollte die Bundeswehr bis 2025 auf 203 000 Soldaten wachsen. Diese Frist wurde aufgrund von Rekrutierungsschwierigkeiten um zwei Jahre verschoben. Tatsächlich wuchs die Bundeswehr seit ihrer personellen Talsohle 2016 lediglich um 6 000 Soldaten auf leicht unter 184 000 Soldaten an.⁴

³ Im Jahr 1975 traten die ersten Frauen dem Sanitätsdienst bei, und seit 2001 stehen ihnen alle Laufbahnen der Bundeswehr – auch der kämpfenden Truppe – offen. 2021 dienen mehr als 23 000 Soldatinnen (Bundeswehr 2022). Um sowohl im historischen Vergleich als auch zwischen den Staaten einheitliche Formulierungen zu verwenden, wird in dieser Studie im Folgenden das generische Maskulin genutzt. Das inkludiert Soldatinnen.

⁴ Zu Hochzeiten wurden bis zu 19 000 Soldaten in der Amtshilfe im Rahmen der Covid-19-Pandemie eingesetzt. Hier zeigt sich, dass

Abb. 1

Entwicklung der Anzahl aktiver Bundeswehrsoldaten



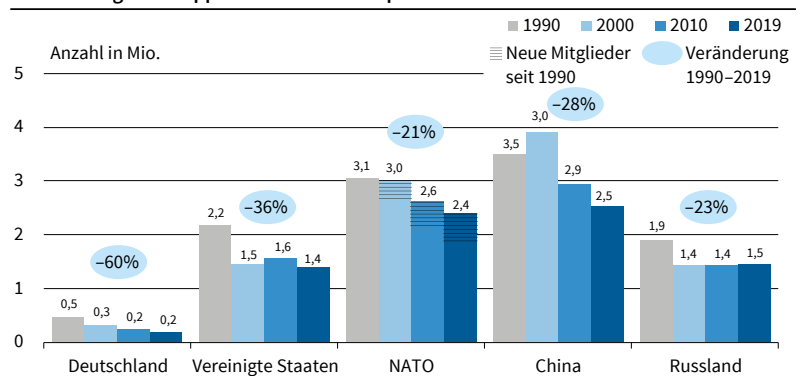
^a Jahresdurchschnitte von 1959–2021.

Quelle: Wehrbeauftragte 2021.

© ifo Institut

Abb. 2

Entwicklung der Truppenstärke inklusive paramilitärischer Einheiten^a



^a Die Grafik inkludiert aktive Soldaten, Wehrpflichtige, langfristig beorderte Reservisten und paramilitärische Einheiten wie Nationalgarden. Werte für Russland sind erst ab 1992 verfügbar. Die Werte für Deutschland stammen aus dem Jahresbericht der Wehrbeauftragten. Bei der NATO handelt es sich um die 28 Mitgliedstaaten ohne Deutschland und die Vereinigten Staaten. Der Beitrag seit 1990 neu aufgenommener NATO-Mitglieder wird schraffiert dargestellt.

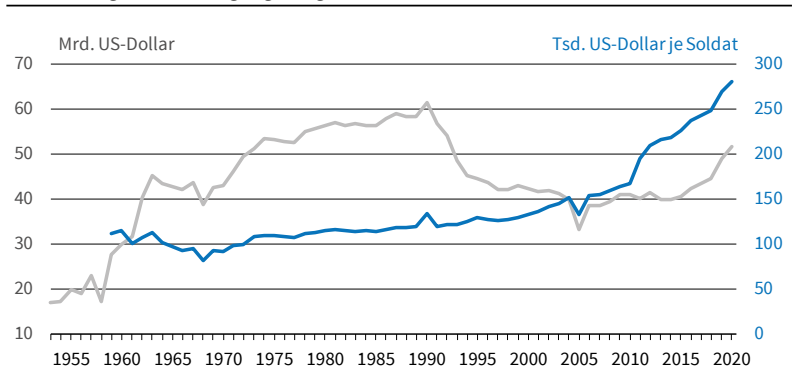
Quelle: The Military Balance – The International Institute for Strategic Studies (IISS); Wehrbeauftragte. © ifo Institut

Zwischen 1990 und heute haben alle NATO-Mitglieder inklusive der Vereinigten Staaten ihre Streitkräfte signifikant abgebaut. Von den 16 NATO-Mitgliedstaaten⁵ des Jahres 1990 haben sechs ihre Truppenstärke bis 2019 mehr als halbiert. Der deutsche Rückgang wird jedoch nur von Belgien übertroffen. Zwischen 1990 und 2019 verzeichneten die Vereinigten Staaten und die weiteren NATO-Mitglieder von 1990 jeweils einen Rückgang von fast 40% (vgl. Abb. 2). Für die NATO insgesamt wird das durch die Osterweiterung und die folgende Integration neuer Streitkräfte teilweise kompensiert. Seit 2014 tragen Estland, Lettland und Litauen sowie Polen durch ein Wachstum der jeweiligen Truppenstärke um 10% oder mehr zu einer Stabilisierung der Anzahl von Soldaten im NATO-Bündnis insgesamt bei. Abbildung 2 zeigt auch für China und Russland eine Reduzierung der Zahl ihrer Streitkräfte seit 1990. Die russischen und chi-

auch an anderen Stellen des staatlichen Katastrophen- und Bevölkerungsschutzes unzureichend Kapazitäten bestehen. Die Wehrbeauftragte Eva Högl verwies kürzlich im Interview mit SWR Aktuell (2022) darauf, dass das Ausfüllen dieser Lücke zu Lasten der Verteidigung, der Kernaufgabe der Bundeswehr, gehe.

⁵ Das NATO-Mitglied Island besitzt keine eigenen regulären Streitkräfte.

Abb. 3

Entwicklung der Verteidigungsausgaben^a

^a Es werden konstante Preise und Wechselkurse von 2019 verwendet.

Quelle: SIPRI; Wehrbeauftragte; Berechnungen des ifo Instituts.

© ifo Institut

nesischen Streitkräfte sind um 23% bzw. 28% geschrumpft. Auffällig ist, dass bei den russischen und amerikanischen Streitkräften im Rahmen der kurzfristigen Annäherung nach dem Ende des Kalten Krieges ein Abbau stattgefunden hat, beide aber seit 2000 auf einem ähnlichen Niveau verharren.

Im Jahr 2019 verfügt die NATO insgesamt über eine Truppenstärke von etwa 4 Mio. reguläre Soldaten und paramilitärische Einheiten. Die Vereinigten Staaten stellen 35% und die Türkei 15% der Truppen. Deutschland hat die viertgrößten Streitkräfte innerhalb der NATO. Die Größe der regulären Streitkräfte ist in Frankreich (204 000), Italien (166 000) und dem Vereinigten Königreich (148 000) auf einem ähnlichen Niveau.⁶ Diese Länder haben aber jeweils zwischen 15 bis 25 Mio. weniger Einwohnerinnen und Einwohner als Deutschland. Im Bereich des Personals besteht eine deutlich geringere Abhängigkeit der NATO von den Vereinigten Staaten als zum Beispiel bei der nuklearen Abschreckung oder den Verteidigungsausgaben. Die chinesischen Streitkräfte verfügen über 2,5 Mio. Soldaten (davon 0,5 Mio. paramilitärische Einheiten) und die russischen Streitkräfte über 1,5 Mio. Soldaten (davon 0,6 Mio. paramilitärische Einheiten). Gemeinsam verfügen die beiden Staaten also über eine ähnliche Truppenstärke wie die NATO-Mitglieder zusammen. Unterschiede gibt es jedoch bei der Größe der Streitkräfte relativ zur jeweiligen Erwerbsbevölkerung. Im NATO-Durchschnitt dienen etwa 1,0% der Erwerbsbevölkerung als Soldaten, in Deutschland sind es nur 0,4%. Trotz ihrer absoluten Größe sind die chinesischen Streitkräfte relativ zur Erwerbsbevölkerung mit einem Anteil von 0,3% hingegen klein. Dem gegenüber sind die russischen Streitkräfte nicht nur absolut, sondern mit einem Anteil von 2,0% an der Erwerbsbevölkerung auch im Vergleich mit den anderen Militärmächten überproportional groß. Das ist mehr als das Doppelte des amerikanischen Wertes von 0,8%.

⁶ Die französische Gendarmerie und die italienischen Carabinieri unterstehen dem jeweiligen Verteidigungsministerium und übernehmen auch militärische Aufgaben. Da sie zur Unterstützung von regulären Streitkräften eingesetzt werden können, sind sie in der Definition von paramilitärischen Einheiten inkludiert.

VERTEIDIGUNGS-AUSGABEN

Die absoluten Verteidigungsausgaben sind in Deutschland zwischen 1990 und 2014 inflationsbereinigt um 34% gesunken (vgl. Abb. 3 – linke Achse). Seitdem steigen sie wieder, liegen aber mit 52 Mrd. US-Dollar im Jahr 2020 weiterhin inflationsbereinigt 10 Mrd. US-Dollar unter dem Wert zum Ende des Kalten Krieges (vgl. Dorn et al. 2022). Im gleichen Zeitraum ist die deutsche Wirtschaft robust gewachsen. Relativ zum Bruttoinlandsprodukt betrugen die Verteidigungsausgaben 1990 noch 2,5% und liegen 2020 bei 1,4%. Die Anzahl der Soldaten ist seit 1990 noch stärker als die Verteidigungsausgaben gesunken, so dass die Verteidigungsausgaben je Soldat zwangsläufig anstiegen (vgl. Abb. 3 – rechte Achse). Wurden im Jahr 1990 für jeden Soldaten in Deutschland 134 000 US-Dollar für Verteidigung ausgegeben, waren es 2020 mit 280 000 US-Dollar mehr als das Doppelte. Ein Großteil dieses Anstiegs erfolgte nach 2011 mit dem Ende der Wehrpflicht. Aufgrund hoher Fixkosten z.B. beim Unterhalt der Kasernen, der Entwicklung neuer Waffensysteme und der Pensionen ehemaliger Soldaten bedeutet das aber nicht automatisch, dass der einzelne Soldat besser ausgerüstet ist oder moderneres Militärgerät zur Verfügung gestellt bekommt. Im internationalen Vergleich⁷ geben die NATO-Partner Italien und Frankreich mit 162 000 bzw. 248 000 US-Dollar zwar weniger pro Soldat für Verteidigung aus, jedoch liegt Deutschland weit unterhalb der Werte des Vereinigten Königreiches und der Vereinigten Staaten. Diese betragen 374 000 bzw. 570 000 US-Dollar je Soldat. Beide unterhalten wie auch Frankreich kostenintensive Nuklearprogramme. Die relativen Unterschiede in den Verteidigungsausgaben je Soldat zwischen Deutschland und den vier betrachteten NATO-Partnern bestehen seit 1990 in ähnlicher Form.

Seit dem Ende des Kalten Krieges hat sich die Zusammensetzung der deutschen Verteidigungsausgaben durch Auslandseinsätze und Personalreformen verändert. Die NATO unterscheidet zwischen vier Kategorien von Verteidigungsausgaben: (A) Forschung für und Investitionen in Rüstungsgüter, (B) Personalkosten inklusive Gehälter und Pensionen, (C) Infrastrukturausgaben für militärische Anlagen und (D) weitere Ausgaben inklusive Einsätze und Wartung bestehenden Geräts. Der größte Anteil der Verteidigungsausgaben ist in Deutschland für Personal vorgesehen. Der Anteil ist zwischen 1990 und 2019 zwar von 52% auf 45% gesunken, der Rückgang der Personalstärke selbst war allerdings deutlich höher. Der Anteil von Infrastrukturausgaben ist unter anderem in Folge der Schließung von Kasernen von 6% auf 4% zurückgegangen. Die Einsparungen in diesen zwei Kategorien wurden jedoch von den Kostensteigerungen in Folge

⁷ Hierfür werden die Verteidigungsausgaben von SIPRI mit Informationen der NATO zu der Anzahl der aktiven Soldaten kombiniert. Es werden keine paramilitärischen Einheiten inkludiert, da deren Kosten nur unter bestimmten Umständen als Verteidigungsausgaben gelten.

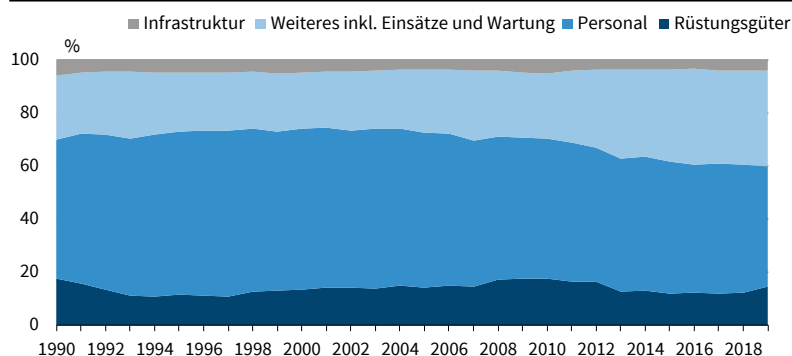
der Auslandseinsätze und des alternden Materials mehr als aufgezehrt. Betrug der Anteil der Verteidigungsausgaben in dieser Kategorie 1990 noch 24%, sind es heute 36%. Statt für die Auslandseinsätze zusätzliches Budget für die Bundeswehr zur Verfügung zu stellen, sind die Verteidigungsausgaben insgesamt gesunken. Problematisch ist die deutsche Kostenstruktur, weil nicht ausreichend Mittel für Investitionen in Rüstungsgüter zur Verfügung stehen. Seit 1990 liegt der Anteil deutlich unter 20%. Unter Berücksichtigung der sinkenden Verteidigungsausgaben wird sogar weniger als 1990 in Rüstungsgüter investiert. Das erklärt auch, wieso sich trotz höherer Verteidigungsausgaben je Soldat die Ausrüstung nicht spürbar verbessert. Im NATO-Vergleich gehört Deutschland bei den Rüstungsinvestitionen sogar zu den Schlusslichtern. Während Deutschland im Jahr 2019 weniger als 15% der Verteidigungsausgaben für Rüstungsinvestitionen aufbrachte, investieren beispielsweise die NATO-Partner Frankreich, das Vereinigte Königreich und die Vereinigten Staaten jeweils zwischen 23 und 28% in Rüstungsgüter (vgl. Dorn et al. 2022).

Damit blieb Deutschland auch bis zuletzt hinter seiner internationalen Verantwortung zurück. Die Bundesregierung unter Angela Merkel gab auf dem Gipfel von Wales 2014 als Reaktion auf die Krim-Annexion zwei Zusagen gegenüber den NATO-Partnern. Zum einen sollten sich die Verteidigungsausgaben in Richtung 2% der Wirtschaftsleistung bewegen. Zum anderen sollten von den Verteidigungsausgaben mindestens 20% in Rüstungsinvestitionen fließen. Bis zur Zeitenwende 2022 hat Deutschland aber nicht aktiv darauf hingearbeitet, diese Zusagen wirklich zu erfüllen. Nach NATO-Angaben hat Deutschland mit weniger als 1,4% des BIP für den Verteidigungsetat und weniger als 15% für Rüstungsinvestitionen im Jahr 2019 beide Ziele deutlich verfehlt.⁸ Das steht im starken Kontrast zu der Tatsache, dass Deutschland gemeinsam mit Frankreich die dritthöchsten Verteidigungsausgaben in der NATO hat und somit ein zentraler Akteur der Allianz ist. In den letzten Jahren wurden von der Bundesregierung jedoch nicht die notwendigen Finanzmittel aufgebracht, um diese Rolle auch entsprechend der Zusagen auszufüllen.

Aufgrund der niedrigen Verteidigungsausgaben ist Deutschland wie auch die weiteren NATO-Mitglieder in hohem Maße von den Sicherheitsgarantien der Vereinigten Staaten abhängig. Im Jahr 2020 sind die Vereinigten Staaten mit Ausgaben von 767 Mrd. US-Dollar für Verteidigung mit deutlichem Abstand globaler Spitzenreiter. Sie tragen 70% der Verteidigungsausgaben des gesamten NATO-Bündnisses – Deutschland ist für 5% verantwortlich (vgl. Abb. 5).

Im Vergleich mit den Vereinigten Staaten sind die Verteidigungsausgaben von Russland verschwin-

Abb. 4

Entwicklung der Kategorien deutscher Verteidigungsausgaben^a

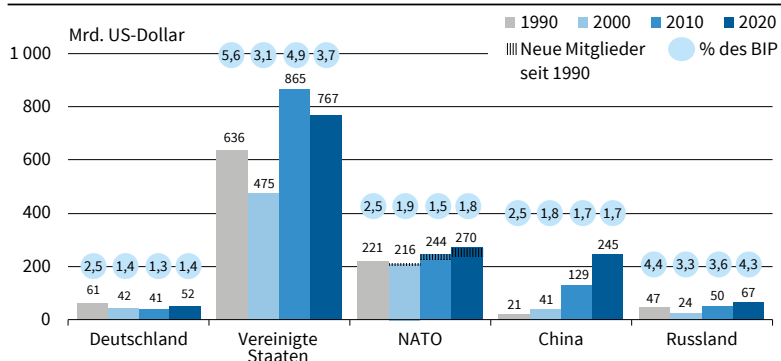
^a Bei unterschiedlichen von der NATO publizierten Werten werden jeweils die aktuellsten Werte genutzt.
Quelle: NATO.

© ifo Institut

dend gering und bewegen sich kaum oberhalb der deutschen Werte. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die russischen Streitkräfte mit einer anderen Kostenstruktur operieren und zum Beispiel die Gehälter von Soldaten deutlich niedriger als in Deutschland oder den Vereinigten Staaten sind. Die russischen Ausgaben für Verteidigung haben sich seit 2000 fast verdreifacht. Mit einem Anteil von 4,3% der russischen Wirtschaftsleistung stellen sie eine klare staatliche Priorität dar. Dieser Wert liegt sogar höher als in den Vereinigten Staaten und verursacht Opportunitätskosten für andere öffentlichen Leistungen und Investitionen des russischen Staates.

Parallel zum wirtschaftlichen Aufstieg hat China auch eine der global größten und militärisch stärksten Streitkräfte aufgebaut. Die chinesischen Verteidigungsausgaben sind seit 2000 noch stärker als in Russland gewachsen und haben sich in diesem Zeitraum versechsfacht. In China wird die Entwicklung von einem ebenso starken Wachstum der Wirtschaft getragen. Die Verteidigungsausgaben liegen somit relativ zur Wirtschaftsleistung konstant bei 1,7%. Betrug sie im Jahr 2010 noch 15% der amerikanischen Verteidigungsausgaben, so waren es 2020 schon 32%. Zudem hat China angesichts der relativ zur Wirt-

Abb. 5

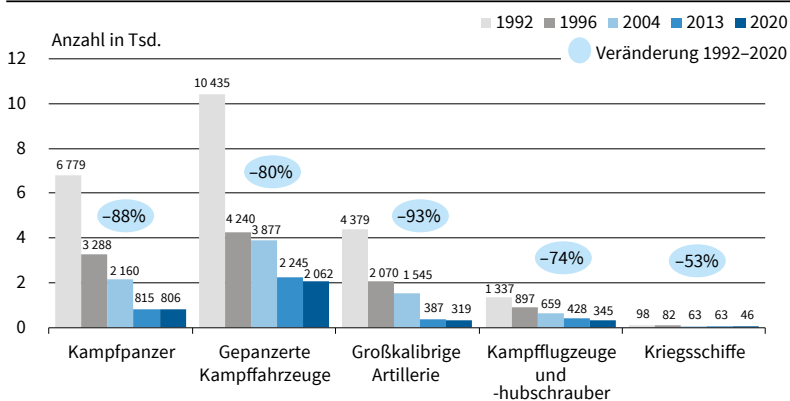
Entwicklung der Verteidigungsausgaben^a

^a Für China und Russland (bis 2010) handelt es sich um Schätzungen. Werte für Russland sind erst ab 1992 verfügbar. Bei der NATO handelt es sich um die 28 Mitgliedstaaten ohne Deutschland und die Vereinigten Staaten. Der Beitrag seit 1990 neu aufgenommener NATO-Mitglieder wird schraffiert dargestellt. Es werden konstante Preise und Wechselkurse von 2019 verwendet.
Quelle: SIPRI.

© ifo Institut

⁸ Für die Jahre 2020 und 2021 liegen bisher nur Schätzungen der NATO vor. Zudem reflektieren diese vorwiegend Veränderungen der Wirtschaftsleistung in Folge der Covid-19-Pandemie statt der Verteidigungsausgaben.

Abb. 6

Entwicklung deutscher Waffensysteme^a

^a Die Kategorisierung von Waffensystemen folgt der Definition des VN-Waffenregisters. Das VN-Waffenregister erfasst alle Waffen in einem Land, die sich in der aktiven Truppe und der Reserve, aber auch in Lagerung befinden (United Nations 2017). So werden auch von der Bundeswehr eingelagerte Waffensysteme inkludiert, die mit vertretbarem Aufwand einsatzbereit gemacht werden können. Die hier erfassten Bestände sind also nicht identisch mit der Anzahl von Waffensystemen, die der Bundeswehr aktuell zur Verfügung stehen. Das betrifft insbesondere die Kategorie Kampfpanzer. Zum Beispiel werden für das Jahr 2020 in dem VN-Waffenregister 622 Leopard-2-Kampfpanzer angegeben, während der Bericht zur materiellen Einsatzbereitschaft der Bundeswehr und die IISS-Statistiken weniger als die Hälfte an Kampfpanzern Leopard 2 führen. Die Differenz könnte von der Bundeswehr bei Bedarf mit ausreichend zeitlichem Vorlauf aktiviert werden. Zudem eignen sich die VN-Daten aufgrund des langen Beobachtungszeitraums hervorragend für eine Darstellung der Entwicklung seit 1990. Es handelt sich nicht um eine Schätzung, sondern um von der Bundeswehr erfasste und von dem Auswärtigen Amt kommunizierte offizielle Zahlen. Auch ist zu berücksichtigen, dass sich die Definitionen von Waffensystemen unterscheiden. Das VN-Waffenregister und der KSE-Vertrag definieren zum Beispiel die Kalibergröße der Bewaffnung von »gepanzerten Kampffahrzeugen« unterschiedlich, so dass die jeweils publizierten Zahlen nicht immer deckungsgleich sind. In dieser Studie wird die jeweilige Definition nicht ausgeführt. Es ist jedoch innerhalb einer Grafik die Vergleichbarkeit stets sichergestellt.

Quelle: UN-Register of Conventional Arms (UNROCA).

© ifo Institut

schaftsleistung niedrigen Verteidigungsausgaben das Potenzial, weiter zu den Vereinigten Staaten aufzuschließen. Und China hat auch die entsprechenden Ambitionen. 2017 verkündete der chinesische Staatspräsident Xi Jinping auf dem 19. Parteikongress das Streben Chinas nach dem Status einer Supermacht mit einer »Armee von Weltrang« bis 2049. In diesem Kontext ist zukünftig eine weitere Verlagerung des amerikanischen Fokus nach Asien anzunehmen, aus der sich die Notwendigkeit für die europäischen NATO-Mitglieder ableitet, einen größeren Beitrag für ihre eigene Sicherheit zu leisten.

MILITÄRISCHE AUSTRÜSTUNG

Der deutsche Bestand schwerer Waffensysteme hat seit 1992 erheblich abgenommen. Die Abrüstung erfolgte anfangs im Rahmen internationaler Verträge. In der Endphase des Kalten Krieges unterzeichneten die Mitgliedstaaten der NATO und des Warschauer Paktes den Vertrag über die konventionellen Streitkräfte in Europa (KSE-Vertrag), um die Gefahr von Überraschungsangriffen auf dem europäischen Kontinent zu beseitigen (Bundesregierung 1996a). Für jeden Block wurde die Anzahl der Waffensysteme in den fünf Kategorien Kampfpanzer, gepanzerte Kampffahrzeuge, Artillerie, Kampfflugzeuge und Angriffshubschrauber begrenzt (KSE-Vertrag 1990). Zum Beispiel waren für jeden Block nicht mehr als 20 000 Kampfpanzer zwischen dem Atlantik und dem Ural erlaubt. Die darüber hinausgehenden Bestände mussten innerhalb von 40 Monaten bis 1995 zerstört werden. Insgesamt

wurden so fast 50 000 offensivfähige Waffensysteme zerstört. Durch die Übernahme der NVA-Bestände war Deutschland mit 8 600 Waffensystemen für mehr als die Hälfte der reduzierten Bestände des NATO-Bündnisses verantwortlich (Bundesregierung 1996b). Zusätzlich wurden einige Waffen (insb. aus NVA-Beständen) für geringe Preise oder kostenlos abgegeben. Insgesamt hat sich durch den KSE-Vertrag die Anzahl deutscher Waffensysteme massiv reduziert: Mehr als ein Drittel der Kampfpanzer, die Hälfte der gepanzerten Fahrzeuge und ein Drittel der Artillerie wurden verschrottet. In den Kategorien Kampfflugzeuge und -hubschrauber lag Deutschland schon 1992 unterhalb der Grenzwerte.

Doch Deutschland rüstete auch über die internationalen Vereinbarungen hinaus ab. Bereits 1996 wurden so viele Waffen verschenkt, verkauft und verschrottet, dass die deutschen Bestände je nach Kategorie zwischen 24 und 36% unter den Waffenobergrenzen lagen (Bundesregierung 1996a). Dieser Trend setzte sich im Anschluss fort. Insgesamt sind seit dem Ende des Kalten Krieges die Bestände der deutschen Waffensysteme in den fünf von den Vereinten Nationen erfassten Kategorien um 53 bis 93% zurückgegangen. Am drastischsten war der Abbau bei Kampfpanzern, gepanzerten Kampffahrzeugen und großkalibriger Artillerie. So gibt es heute statt 6 779 wie 1992 nur noch 806 Kampfpanzer. Weil auch eingelagerte Kampfpanzer von den Vereinten Nationen mitgezählt werden, ist dieser Wert sogar dreimal höher als die tatsächlich der Bundeswehr zur Verfügung stehenden Kampfpanzer. Dem gegenüber gab es für Kampfflugzeuge und -hubschrauber sowie Kriegsschiffe für Deutschland keine (bindenden) Grenzen im Rahmen des KSE-Vertrages. Dennoch wurden die Bestände kontinuierlich zurückgefahren. Die Anzahl der Kampfflugzeuge und -hubschrauber hat sich von 1 337 auf 345 geviertelt und jene der Kriegsschiffe von 98 auf 46 halbiert. Innerhalb der Kategorien hat es in Teilen eine Erneuerung der Waffensysteme gegeben. Die Kampfpanzer Leopard 2 wurden im Kampfwert gesteigert, neue gepanzerte Kampffahrzeuge wie Fennek, Boxer und Puma in die Truppe integriert, die Eurofighter an die Luftwaffe übergeben und die modernen Fregatten F-124 und F-125 sowie U-Boote vom Typ U-212A für die Marine erworben. Diese begrenzte Modernisierung für eine geringe Stückzahl an militärischem Großgerät gleicht aber nicht den außerordentlich hohen Abbau der Bestände aus.

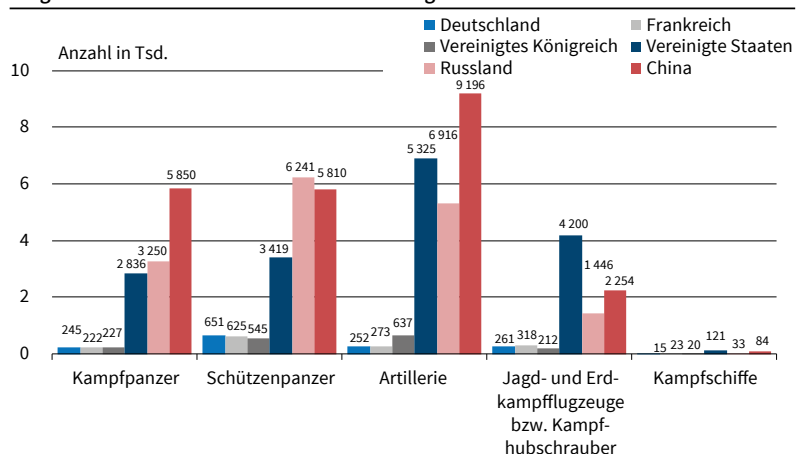
Das heute der Bundeswehr zur Verfügung stehende Großgerät liegt – ohne Berücksichtigung von beispielsweise Kampfwert und Einsatzbereitschaft – in einer ähnlichen Größenordnung wie in Frankreich und dem Vereinigten Königreich (vgl. Abb. 7). Jedoch bestehen große Unterschiede zu den Vereinigten Staaten. Mit Ausnahme der Schützenpanzer besitzen die deutschen Streitkräfte jeweils um die 4 bis 12% der amerikanischen Ausrüstung. Das liegt etwa in jenem Korridor, den das Verhältnis der nationalen

Verteidigungsausgaben (7%) und das Verhältnis der Truppenstärken zwischen Deutschland und den Vereinigten Staaten bilden (13%). Im Vergleich mit China und Russland verfügen aber auch die amerikanischen Landstreitkräfte mit Blick auf Kampfpanzer, Schützenpanzer und Artillerie über geringere Bestände. Bei der Luftwaffe und der Marine sind die amerikanischen Streitkräfte zwar noch führend, aber auch hier nähert sich China der amerikanischen Militärstärke an. Zudem sind China und Russland in moderner Militärtechnologie keineswegs abgeschlagen. Beide verfügen über ein nukleares Arsenal, haben Hyperschallraketen entwickelt und besitzen Kampfflugzeuge der 5. Generation mit Tarnkappentechnologie. Mit Blick auf Russland zeigt der aktuelle Krieg in der Ukraine jedoch, dass eine bloße Überlegenheit an militärischem Großgerät ohne hervorragende Logistik, eine gute Ausbildung des Personals und Wartung des Geräts sowie die Fähigkeit zum Gefecht der verbundenen Waffen, sich nicht zwangsläufig in eine hohe Schlagkraft auf dem Gefechtsfeld übersetzt. Das russische Militär ist mit Blick auf die Wirtschaftsleistung und die Bevölkerungsgröße schon jetzt überproportional groß und stößt auch aufgrund der strukturellen wirtschaftlichen Abhängigkeit des Landes an Grenzen. Für China gelten solche Einschränkungen nicht. Somit ist es sehr wahrscheinlich, dass es China bis zur Mitte des Jahrhunderts gelingen könnte, militärisch zu den Vereinigten Staaten aufzuschließen.

Aus europäischer Sicht lässt sich eine weitere Erkenntnis aus dieser Betrachtung ableiten. Selbst gebündelt sind die europäischen Bestände und Bedarfe an militärischen Großgerät im Vergleich mit den führenden Militärmächten gering. Um nicht dauerhaft den Anschluss an die militärische Spitzentechnologie in den Vereinigten Staaten, Russland und China zu verlieren, ist es deswegen essenziell, dass länderübergreifend bei der Entwicklung von Großgerät in Europa kooperiert wird und im Anschluss auch hinreichend Märkte außerhalb von Europa (nach gemeinschaftlich festgelegten Kriterien) beliefert werden können. Anderenfalls verliert Europa sowohl den technologischen Anschluss als auch die Autonomie in Fragen der Sicherheits- und Verteidigungspolitik.

Neben der Anzahl an Waffensystemen gibt es auch bei der Modernisierung und Verfügbarkeit der Waffensysteme in Deutschland erhebliche Schwierigkeiten. Die europäischen Rüstungsprojekte für einen modernen Kampfpanzer (MGCS) und ein neues Kampfflugzeug (NGF) werden mittelfristig kaum Einfluss auf die Bundeswehr haben, denn der Abschluss der Entwicklung und Produktion ist nicht vor den Jahren 2035 bzw. 2040 geplant. Auch die F35-Tarnkappenjets, deren Erwerb im Rahmen des Sondervermögens geplant ist und die die nukleare Teilhabe als Nachfolger der altersschwachen Tornado-Jets sichern sollen, werden erst in einigen Jahren zur Verfügung stehen. Im Bereich der Flug- und Panzerabwehr wurden in den letzten Jahrzehnten ganze Truppengattungen ab-

Abb. 7

Vergleich der Bestände an militärischem Großgerät^a

^a Angaben für das Jahr 2019. Es handelt sich hierbei um die Definition des IISS. Diese variieren mitunter VN-Waffenregisters.

Quelle: The Military Balance 2020 – The Institute of Strategic Studies (IISS).

© ifo Institut

geschafft. Die dort verlorenen Fähigkeiten müssen mühsam neu aufgebaut werden. Und selbst bei den grundsätzlich vorhandenen Waffensystemen besteht keine Vollausstattung. Für Übungen und Einsätze müssen sich Einheiten untereinander Material und Gerät leihen. Zum Beispiel werden aktuell 106 Kampfpanzer Leopard 2 von der Industrie modernisiert und stehen der Truppe längerfristig nicht zur Verfügung (BMVg 2021). Davon sind noch einmal die nicht einsatzbereiten Waffensysteme abzuziehen. Im Jahr 2021 betrug die materielle Einsatzbereitschaft zwar durchschnittlich 77% für alle Hauptwaffensysteme, für Helikopter lag sie beispielsweise mit 40% wesentlich darunter.

Ein rein quantitativer Vergleich von militärischen Beständen sagt wenig über deren tatsächliche Einsatz- und Leistungsfähigkeit bzw. über die Modernität der einzelnen Waffensysteme aus. Sowohl die deutschen Bestände an militärischem Großgerät als auch die Höhe der deutschen Verteidigungsausgaben sind in einer ähnlichen Größenordnung zu jenen von Frankreich und dem Vereinigten Königreich. Allerdings geben Frankreich und das Vereinigte Königreich im Vergleich zu Deutschland deutlich mehr für die Forschung an und den Erwerb von modernen Waffensystemen aus. Dies könnte ein Indikator dafür sein, dass die Bundeswehr im Vergleich tatsächlich weniger modernes Großgerät zur Verfügung hat. Vor dem Hintergrund, dass Frankreich und das Vereinigte Königreich im Gegensatz zu Deutschland zusätzlich nukleare Streitkräfte und teure Flugzeugträger unterhalten, kann bei diesem Ländervergleich der effiziente Einsatz der verfügbaren Mittel durch die Bundeswehr und das deutsche Beschaffungswesen zumindest in Frage gestellt werden.

FAZIT

Die mangelhafte Verteidigungsfähigkeit in Deutschland lässt sich weder kurzfristig noch mühelos mit dem Sondervermögen von 100 Mrd. Euro beheben.

Dafür ist die Fähigkeitslücke zu groß, die in Jahrzehnten des Sparkurses und der Fokussierung auf Auslandseinsätze entstanden ist. Zum Beispiel werden allein 20 Mrd. Euro benötigt, um die Munitionsbestände der Bundeswehr so weit aufzufüllen, dass sie den Anforderungen der NATO gerecht werden (Gebauer und von Hammerstein 2022). Damit wird deutlich, dass das Sondervermögen nur ein erster Schritt ist. Die Verteidigungsausgaben müssen dauerhaft wie international vereinbart auf 2% der Wirtschaftsleistung steigen. Zudem ist festzuhalten, dass im militärischen Wettlauf der Großmächte die deutsche Sicherheit nur in Kooperation mit den transatlantischen und europäischen Partnern sichergestellt werden kann. Ein effizienteres Beschaffungswesen in Deutschland wäre wiederum ein erster wichtiger Schritt. Zudem ist ein effizienteres Beschaffungswesen in Deutschland zu etablieren. Mittelfristig kann die deutsche Verteidigungsfähigkeit aber nur auf einer intensiven Kooperation zwischen den nationalen Rüstungsindustrien in Europa aufbauen. Europäische Kooperation bei Rüstungsprojekten ist auch eine Voraussetzung dafür, dass die sicherheitspolitische Abhängigkeit Europas von den Vereinigten Staaten zumindest nicht weiter zunimmt.

LITERATUR

- Blum, J. und N. Potrafke (2019), »Does a Change of Government Influence Compliance with International Agreements? Empirical Evidence for the NATO Two Percent Target«, *Defence and Peace Economics* 31, 743–761.
- BMVg – Bundesministerium der Verteidigung (2021), »Bericht zur materiellen Einsatzbereitschaft der Hauptwaffensysteme der Bundeswehr II/2021«, 3. Februar, verfügbar unter: <https://marineforum.online/bericht-zur-materiellen-einsatzbereitschaft-ii-2021-deutsche-marine/>.
- Bundesregierung (1996a), *Bericht zu Stand und Problemen der Implementierung des KSE-Vertrages, über die Ergebnisse der KSE-Überprüfungskonferenz und zu den weiteren Vorstellungen der Bundesregierung über neue Impulse für konventionelle Abrüstung und Rüstungskontrolle in Europa*, Deutscher Bundestag, Drucksache 13/5488, Berlin, verfügbar unter: <https://www.bmvg.de/resource/blob/5325364/11a1d50cce70b-7b1a8307adc16991f4d/download-bericht-zur-materiellen-einsatzbereitschaft-2-2021-data.pdf>
- Bundesregierung (1996b), *Bericht zum Stand der Bemühungen um Rüstungskontrolle und Abrüstung sowie der Veränderungen im militärischen Kräfteverhältnis (Jahresabrüstungsbericht 1995)*, Deutscher Bundestag, Drucksache 13/4450, Berlin.

- Bundesregierung (2016), *Weißbuch zur Sicherheitspolitik und zur Zukunft der Bundeswehr*, verfügbar unter: <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/975292/736102/64781348c12e4a80948ab1bdf25cf057/weissbuch-zur-sicherheitspolitik-2016-download-data.pdf>.
- Bundeswehr (2022), »Frauen bei der Bundeswehr«, Stand: Januar 2022, verfügbar unter: <https://www.bundeswehr.de/de/ueber-die-bundeswehr/selbstverstaendnis-bundeswehr/chancengerechtigkeit-bundeswehr/frauen-bundeswehr>.
- Dorn, F., N. Potrafke und M. Schlepper (2022), »Zeitenwende in der Verteidigungspolitik? 100 Mrd. Euro Sondervermögen für die Bundeswehr (k)ein großer Wurf«, *ifo Schnelldienst*, Sonderausgabe April, 37–45.
- Gebauer, M. und K. von Hammerstein (2022), »Nationale Unsicherheit«, *Der Spiegel* Nr. 10, 5. März.
- Kauder, B. und N. Potrafke (2016), »The Growth in Military Expenditure in Germany 1950–2011: Did Parties Matter?«, *Defence and Peace Economics* 27, 503–519.
- KSE-Vertrag (1990), *Vertrag über konventionelle Streitkräfte in Europa (KSE-Vertrag)*, verfügbar unter: <https://www.auswaertiges-amt.de/blob/207276/b1196519ae7598a29c873570448a59e9/kse-vertrag-data.pdf>.
- NATO (2021), »Information on Defence Expenditures«, Stand: 14. März 2022, verfügbar unter: www.nato.int/cps/en/natohq/topics_49198.htm.
- Regierungserklärung des Bundesministers für Verteidigung (2004), »Zum neuen Kurs der Bundeswehr vor dem Deutschen Bundestag am 11. März 2004 in Berlin«, *Bulletin der Bundesregierung*, Nr. 23-1.
- SIPRI – Stockholm International Peace Research Institute (2022), »SIPRI Military Expenditure Database«, Stand: 30. März 2022, verfügbar unter: <https://www.sipri.org/databases/milex>.
- Streitkräfte und Strategien (2022), »Bundeswehr mit Mängeln (Tag 20)«, NRD Podcast. Sendung vom 15. März.
- SWR Aktuell (2022), »Wehrbeauftragte Eva Högl kritisiert Sondereinsätze – »Die Bundeswehr ist kein Mädchen für alles!««, Sendung vom 11. März.
- The Institute of Strategic Studies (2020), *The Military Balance 2020 – The Annual Assessment of Global Military Capabilities and Defence Economics*, Routledge, London.
- The International Institute for Strategic Studies (2022), »The Military Balance«, Stand: 14. März, verfügbar unter: <https://data.worldbank.org/indicator/MS.MIL.TOTL.P1>.
- United Nations (2017), *The Global Reported Arms Trade, Transparency in Armaments through the United Nations Register of Conventional Arms – A Guide to Assist National Points of Contact in Submitting Their National Reports*, New York.
- United Nations Register of Conventional Arms (2022), Stand: 14. März, verfügbar unter: www.unroca.org.
- Wehrbeauftragte (2020), *Jahresbericht 2020 (62. Bericht)*, Deutscher Bundestag, Drucksache 19/26600, Berlin.
- Wehrbeauftragte (2021), *Jahresbericht 2021 (63. Bericht)*, Deutscher Bundestag, Drucksache 20/900, Berlin.
- Xi Jinping (2017), *Bericht auf dem XIX. Parteitag der Kommunistischen Partei Chinas (18. Oktober 2017)*, Übersetzung verfügbar unter: <https://www.mfa.gov.cn/ce/cgfrankfurt/det/zt/5/t1520797.htm>.