

Breuer, Carsten et al.

Article

Geopolitische Risiken für Deutschland und Europa – was bedeuten sie für die Wirtschaft?

ifo Schnelldienst

Provided in Cooperation with:

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

Suggested Citation: Breuer, Carsten et al. (2025) : Geopolitische Risiken für Deutschland und Europa – was bedeuten sie für die Wirtschaft?, ifo Schnelldienst, ISSN 0018-974X, ifo Institut - Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München, München, Vol. 78, Iss. 02, pp. 03-38

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/314784>

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.

Geopolitische Risiken für Deutschland und Europa – was bedeuten sie für die Wirtschaft?

Seit dem Ende des Kalten Kriegs müssen sich Deutschland und Europa erstmals wieder intensiv mit geopolitischen Risiken und mit möglichen Kriegsgefahren auseinandersetzen. Dafür braucht es wirksame Abschreckung und die Fähigkeit, sich gegen Angriffe zu wehren. Außerdem gilt es zu verhindern, dass Deutschland und Europa bei Rohstoffen oder kritischen Gütern wie etwa Medikamenten abhängig und damit erpressbar werden. In Zeiten knapper Ressourcen bedeutet dieses Primat der Verteidigung und der wirtschaftlichen Resilienz, dass andere Ziele wie Wohlfahrtsstaat, Umverteilung oder Umweltschutz nicht mehr so intensiv verfolgt werden können. Wie gehen wir mit diesem Trade-off um? Was brauchen wir für wirkungsvolle Abschreckung? Wie kann eine Steigerung der Rüstungsausgaben kurz- aber auch langfristig finanziert werden? Ist die Einführung der Wehrpflicht nötig? Wie sollte vorgesorgt werden, wenn mit einer Unterbrechung des Handels durch Konflikte gerechnet werden muss?

Carsten Breuer

Kriegstüchtige Streitkräfte und eine wehrhafte Gesellschaft sind zwei Seiten einer Medaille

RUSSLAND – EIN BEDROHUNGSLAGEBILD

Der völkerrechtswidrige russische Angriffs- und Abnutzungskrieg gegen die Ukraine geht nun ins vierte Jahr. Putins neo-imperialistischen Ambitionen haben bereits hunderttausende Menschen das Leben gekostet. Und kein Ende ist in Sicht. Russland hat auf Kriegswirtschaft umgestellt. Ausrüstung und Material werden auf Hochtouren produziert oder aus alten Beständen »refurbished« – und nicht alles geht direkt an die Front, sondern auch in Depots und militärische Strukturen, die gerade entstehen. So werden entlang der gesamten NATO-Ostflanke neue Verbände stationiert. Personell sollen die Streitkräfte bis 2026 um mehr als 30% aufwachsen, auf dann rund 1,5 Mio. Soldatinnen und Soldaten. Das ist eine Verdopplung der Vorkriegsstärke. Militärischen Analysen zufolge könnte Russland in den nächsten vier bis sieben Jahren wieder das Potenzial besitzen, NATO-Territorium

anzugreifen, um damit auch die Bündnistreue der Mitgliedstaaten zu testen. Das ist keine Vorhersage. Aber wir müssen Absichten und daraus abgeleitete Ziele, die hinter dieser massiven Aufrüstung stecken, ernst nehmen.

Putins Krieg gegen den Westen hat längst begonnen. Das belegt die steigende Zahl hybrider Angriffe, denen ganz Europa ausgesetzt ist. Wir beobachten in Deutschland eine große Bandbreite weiterer systematischer Attacken im Graubereich zwischen Frieden und Krieg: Cyber-Angriffe auf kritische Infrastruktur, gekappte Datenkabel in der Ostsee, geplante Sabotage, drohngestützte Spionage oder auch Desinformationskampagnen in sozialen Medien. All diese »Nadelstiche« sollen das Vertrauen in



General Carsten Breuer

ist Generalinspekteur der Bundeswehr.

unseren Staat schwächen, sie zielen darauf, den Zusammenhalt unserer Gesellschaften zu untergraben.

ZWEITGRÖSSTER UNTERSTÜTZER DER UKRAINE

Deutschland steht nicht nur aufgrund seiner Rolle im Bündnis im Fokus Russlands, sondern gerade auch weil wir fest an Seite der Ukraine stehen. Gemeinsam mit unseren Partnern in EU und NATO haben wir das angegriffene Land mit der Bundeswehr von Anfang an unterstützt. Seit Beginn der EU-Unterstützungsmision im Oktober 2022 haben deutsche Soldatinnen und Soldaten mehr als 60 000 ukrainische Kameraden ausgebildet, rund 19 000 davon in Deutschland; bis zu 10 000 weitere sollen bis Ende 2025 folgen.

Neben der militärischen Ausbildung hat Deutschland umfangreiche bilaterale Unterstützung geleistet – mit humanitärer Hilfe, direkten Zahlungen, Abgaben von schweren Waffensystemen und Munition aus Beständen der Bundeswehr sowie durch Lieferungen der Industrie in die Ukraine. In absoluten Zahlen ist Deutschland der zweitgrößte Unterstützer weltweit nach den USA. Zudem leisten wir einen substanziellen Beitrag für die Koordinierung der bilateralen Unterstützungsleistungen der NATO-Staaten im Hauptquartier in Wiesbaden.

Mit unseren Beiträgen stärken wir die Widerstandsfähigkeit der Ukraine gegen die russische Aggression und bahnen hoffentlich den Weg zu einer Beilegung des Konflikts zu Bedingungen, die auch für Kyjiw akzeptabel sind. Diese Beiträge sind aber auch in unserem Interesse. Sie dienen unserer Sicherheit. Denn ein Erfolg der russischen Aggression würde nicht an den Landesgrenzen der Ukraine enden. Deutschland wird die Ukraine in ihrem Kampf für Frieden, Freiheit und Sicherheit so lange unterstützen, wie es nötig sein wird. Auch nach einem möglichen Waffenstillstand wird die Ukraine auf die Hilfe Deutschlands und seiner Partner angewiesen sein. Darin besteht nicht nur die Chance, der Ukraine ihren unter hohem Blutzoll eingeschlagenen Weg in die westliche Gemeinschaft zu ebnet. Wir können damit auch Frieden, Freiheit und Sicherheit im kontinentalen Bereich zwischen Ostsee und Schwarzem Meer langfristig sichern.

30 JAHRE FRIEDENSDIVIDENDE HABEN SPUREN HINTERLASSEN

Beim Blick nach innen offenbart die ehrliche Bestandsaufnahme, dass gut drei Jahrzehnte der sogenannten Friedensdividende nicht spurlos an der Bundeswehr vorübergegangen sind. Nach dem Ende des Kalten Kriegs hat der 20-jährige Fokus auf Einsätze fernab der Heimat und die damit einhergehende Unterfinanzierung für Landesverteidigung und Bündnisverteidigung große Lücken entstehen lassen. Für die wieder notwendige Stärkung dieser Fähigkeiten hatten wir Nachholbedarf in fast allen Bereichen: bei Infrastruktur, Großgerät, Ausrüstung und Munition

sowie beim Personal. Hinzu kommt die drängende Frage der Nachwuchsgewinnung für die aktive Truppe und die Reserve – die nicht nur für Streitkräfte in ganz Europa schwer zu lösen ist.

Wir haben inzwischen viele Stellschrauben justiert: strukturell, organisatorisch, in unseren Grundlagendokumenten. Und: Für die Bundeswehr wurde ein 100-Milliarden-Euro-Sondervermögen aufgesetzt. Alle diese Schritte dienen einer Absicht: Unsere Abschreckungs- und Verteidigungsfähigkeit so schnell wie möglich zu erhöhen. Wir müssen glaubwürdig abschrecken, indem wir zeigen, dass sich ein Angriff für einen Gegner nicht lohnt. Wir müssen die Bundeswehr so aufstellen, dass sie unser Land und das Bündnis durchhaltefähig verteidigen kann. Erforderlich ist dafür ein klarer Kurs. Das ist einerseits die konsequente Ausrichtung auf den Kernauftrag Landes- und Bündnisverteidigung und andererseits auch die permanente Fähigkeit für Einsätze im internationalen Krisenmanagement. Hier gibt es kein Entweder-Oder mehr. Wir müssen beides können – mit einem *Single Set of Forces*. Wir haben in den vergangenen Jahren schon einiges erreicht und sind bereit, neue Wege zu gehen, zum Beispiel mit der Aufstellung der Litauen-Brigade. Gleichwohl stehen wir erst am Beginn.

VERLÄSSLICHE FINANZIELLE GRUNDLAGEN

Um die gewachsene Bandbreite an Aufträgen schultern zu können, brauchen wir eine ausreichende finanzielle Basis. Über das Sondervermögen hinaus brauchen wir eine verlässliche Investition in unsere Streitkräfte, ausgerichtet auch an der Wirtschaftskraft unseres Landes. Die mit dem Sondervermögen eingeleitete finanzielle Wende fungiert als »Anschubfinanzierung« für Vorhaben zur schnellen Schließung unserer vorrangigen Fähigkeitslücken. Nach bisheriger Prognose wird die Kreditemächtigung des Sondervermögens im Jahr 2027 vollständig verausgabt sein. Doch der Investitionsbedarf bleibt hoch, Betriebsausgaben werden absehbar steigen – vor allem auch aufgrund des zulaufenden Großgeräts und Materials. Wir müssen üben, wir müssen ausbilden. Und wir brauchen Planungssicherheit für künftige Investitionen. Um das zu gewährleisten, ist ein verlässlicher und am Bedarf der Bundeswehr ausgerichteter Verteidigungsetat erforderlich.

MATERIAL UND MUNITION SIND BESTELLT

Vor dem Hintergrund unserer Ambition, unsere Fähigkeitslücken schnellstmöglich zu schließen und die Vollausstattung aller Truppenteile zu erreichen, hat der Bundestag im vergangenen Jahr 97 Vorlagen mit einem Beschaffungsvolumen von mehr als 25 Mio. Euro bewilligt. Das sind so viele Beschaffungsvorhaben wie nie zuvor. Dazu zählen etwa U-Boote, Korvetten, Kampffjets vom Typ F-35A, Luftverteidigungssysteme, Schützenpanzer, Transport- und Kampfhubschrauber,

Führungs-, Funktions- und Transportfahrzeuge sowie – ganz entscheidend – Munition. Die Dinge sind bestellt, doch die Auslieferung hängt eben auch von den Kapazitäten der Rüstungsindustrie ab. Ein Großteil dieser Ausrüstung wird 2026/27 zulaufen.

PERSONAL MUSS AUFWACHSEN KÖNNEN

Um der aktuellen Bedrohungslage entgegenzutreten und unsere Zusagen gegenüber der NATO erfüllen zu können, benötigen wir eine rasche personelle Aufwuchs- und Durchhaltefähigkeit. Dafür sind ersten Schätzungen zufolge insgesamt etwa 460 000 Soldatinnen und Soldaten in der aktiven Truppe und der Reserve erforderlich. Um die Aufwuchsfähigkeit der Reserve sicherstellen zu können, brauchen wir den Wiederaufbau des Wehersatzwesens und der Wehrüberwachung sowie eine neue Form des Wehrdienstes. Nur so kann der personelle Mehrbedarf in den kommenden Jahren gedeckt werden. Es bleibt abzuwarten, auf welches Wehrdienstmodell sich eine neue Bundesregierung einigen wird. Klar ist jedenfalls: Glaubhafte Abschreckung braucht ausreichend Personal und eine verlässliche Aufwuchsfähigkeit. Und die Grundlagen dafür schaffen wir jetzt.

AUFHOLBEDARF BEI INFRASTRUKTUR

Investitionen in Material und Personal können nicht ohne Anpassung, Erneuerung und Ausbau der militärischen Infrastruktur erfolgen. Unsere Infrastruktur muss im Gleichschritt mit dem veränderten Kernauftrag weiterentwickelt werden. Auch sie ist eine wesentliche Voraussetzung für Kampfkraft und Durchhaltefähigkeit der Streitkräfte. Hier gibt es ebenfalls einen gewaltigen Aufholbedarf, der aktuell mit rund 67 Mrd. Euro bis in die 2040er-Jahre hinein beziffert ist. Die Umsetzung dieser Vorhaben ist leider nicht von heute auf morgen möglich. Bund und Länder haben aber bereits Maßnahmen ergriffen, um den dringend nötigen Bau von Unterkünften, Flugplätzen, Hafenanlagen, Ausbildungs- und Führungseinrichtungen sowie Munitionslagern erheblich zu beschleunigen.

FÜHRUNGSSTRUKTUR UND -PROZESSE ANGEPAST

Deutschland ist das Rückgrat und die gesamtstaatliche Drehscheibe für die kollektive Verteidigung in Europa. Auch das spiegelt sich im Auftrag der Bundeswehr wider. Durch Deutschland führt der Weg der alliierten Streitkräfte bei einem möglicherweise notwendigen Aufmarsch an der NATO-Ostflanke. Für die Streitkräfte heißt das, jederzeit ohne lange Vorwarnzeiten gemeinsam mit den Verbündeten handlungsfähig zu sein. Dazu haben wir einen weitreichenden Umbau der Führungs- und Organisationsstrukturen im Verteidigungsministerium wie auch der Bundeswehr auf den Weg gebracht. Am Ende stehen klare Verant-

wortlichkeiten, Entscheidungsbefugnisse sowie das Zusammenwirken auf der strategischen, operativen und taktischen Ebene.

GESELLSCHAFT STEHT HINTER DER BUNDESWEHR

Umfragen belegen, dass die Mehrheit der Bevölkerung die Bedrohungslage als hoch einschätzt und deswegen Investitionen in die Bundeswehr, in unsere nationale Verteidigungsfähigkeit, unterstützt. Jüngste Daten des Zentrums für Militärgeschichte und Sozialwissenschaften der Bundeswehr zeugen auch von einer ausgeprägten persönlichen Bereitschaft zum Engagement: In Deutschland wären 61 % der Männer und 21 % der Frauen unter 50 Jahren bereit, Deutschland notfalls mit der Waffe zu verteidigen. Mit Blick auf Zivilschutzmaßnahmen zeigen Zahlen der Friedrich-Naumann-Stiftung, dass 71 % der Deutschen ein aktives Beteiligungsinteresse hätten. Das sind gute Zeichen. Denn nur eine Gesellschaft, die versteht, wie wichtig die eigene Sicherheit als Grundvoraussetzung für ein Leben in Frieden und Freiheit ist, wird auch bereit sein, aktiv etwas dafür zu tun. Sie wird entschlossen sein, unsere Demokratie nach innen und außen zu verteidigen.

»OPERATIONSPLAN DEUTSCHLAND« ALS TREIBER

Eine kriegstüchtige Bundeswehr ist aber nur die eine Seite der Medaille. Auf der anderen Seite brauchen wir ebenso resiliente zivile Strukturen. Beide zusammen schaffen die Grundvoraussetzungen glaubwürdiger Abschreckung.

Zunächst ist außer der nachhaltigen Finanzierung der Bundeswehr auch ein robuster Rahmen zur effektiven Stärkung der zivilen Säule der Gesamtverteidigung nötig – genauso wie eine enge Zusammenarbeit von Bund und Ländern. Deswegen müssen wir die in den Rahmenrichtlinien für die Gesamtverteidigung vorgedachten Führungsstrukturen und -prozesse fest etablieren, mit Ressourcen hinterlegen und schon zu Friedenszeiten gemeinsam beüben, um sie zu verbessern. Besonders der »Operationsplan Deutschland« ist hier der Treiber für die nationale Verteidigungsfähigkeit, die in dieser Ausprägung erstmals seit Jahrzehnten wieder für die Bundeswehr, aber auch für die zahlreichen zivilen Akteure relevant ist. Zwar integriert dieser militärische Operationsplan die notwendige zivil-militärische Zusammenarbeit, er umfasst aber nicht alle Belange der zivilen Resilienz für einen möglichen Konfliktfall. Umso mehr kommt es darauf an, sowohl den Katastrophenschutz als auch die Zivilverteidigung in allen Belangen zu stärken und mit der militärischen Verteidigungsplanung zu verzahnen.

Schließlich können wir auch den zunehmenden hybriden Bedrohungen nur gemeinsam begegnen. Erst einmal geht es um unsere nationale Handlungsfähigkeit zur Erkennung, Attribuierung und Abwehr solcher Angriffe auf unser Gemeinwesen und damit

auf unsere freiheitlich-demokratische Grundordnung. Hybride Bedrohungen wirken über Landesgrenzen hinweg, deswegen benötigen wir nicht nur abgestimmtes Handeln im Inland, sondern ebenso eine enge Koordination mit Partnern und Alliierten. Nicht zuletzt sind robuste und gesamtstaatliche Antworten unentbehrlich – ein gemeinsames Lagebild als Grundlage und letztlich die Entschlossenheit zu handeln, wenn wir bedroht werden.

Wir leben heute nicht mehr in einer Phase der Sicherheit und des uneingeschränkten Friedens. Das imperialistische Machtstreben Russlands wird absehbar die größte Bedrohung bleiben. Die angemessene

Antwort ist eine wirksame Gesamtverteidigung. Deren langfristige Entwicklung wird in den nächsten Jahren noch weitere erhebliche Investitionen erfordern – in unsere Streitkräfte, in die zivile Verteidigung und den Katastrophenschutz, aber genauso in eine leistungsfähige Wirtschaft. Aufgrund unserer Größe, unserer Wirtschaftskraft und unserer geostrategischen Rolle stehen wir in der Verantwortung, deutlich mehr zu tun als bisher – nicht nur für unsere eigene Sicherheit, sondern auch für die Sicherheit Europas. Diese Kraftanstrengung gelingt uns nur gemeinsam, getragen von der Gewissheit, dass ein Leben in Freiheit und Sicherheit dies wert ist.

Hans Christoph Atzpodien

Rüstung als Rückgrat unserer Abschreckungsfähigkeit – die deutsche Industrie kann liefern!

BEI RÜSTUNG BEGINNT ALLES MIT DEM HAUSHALT

Rüstung ist Regierungsgeschäft. Also beginnt alles mit dem Haushalt. Die Gewährung eines Sondervermögens von 100 Mrd. Euro für die Bundeswehr im Jahr 2022 war verdienstvoll, aber überfällig, weil nur mit diesem Sondervermögen die in der Bundeswehr-Planung unerfüllten Projektwünsche der Vorjahre nachgeholt werden konnten. Gleichzeitig hätte aber auch das reguläre Budget des Bundesverteidigungsministeriums weiter angehoben werden müssen, da steigende Fixkosten einen immer höheren Anteil des Budgets konsumieren. Da dies nicht geschah, fand im Ministerium ein mühsames Hin- und Herschieben von Titeln zwischen Sondervermögen und regulärem Haushalt statt. Als Bundesverteidigungsminister Boris Pistorius für die Haushaltsjahre 2024 und 2025 zusätzliche Mittel von 10 bzw. 6 Mrd. Euro für den regulären Haushalt

seines Ministeriums forderte, wurden ihm diese demonstrativ verweigert. So setzte sich der Status der Mangelverwaltung in den Haushalts- und Rüstungsabteilungen des Ministeriums weiter fort. Alles musste so hingerechnet werden, dass die gegenüber der NATO versprochenen 2% des deutschen Bruttoinlandsprodukts (BIP) in den Jahren 2024 und 2025 so gerade eben eingehalten werden, jeweils mit dem regulären

Budget plus einer Scheibe aus dem Sondervermögen. Entsprechend war es im Sommer 2024 bei der Haushaltsaufstellung für 2025 längst absehbar, dass die für die nächsten Jahre in der Mittelfristigen Finanzplanung eingestellten Mittel von jeweils 53,5 Mrd. Euro im regulären Budget bis 2027 und 80 Mrd. Euro für 2028 weder zur Deckung der realen Ausrüstungsbedarfe der Bundeswehr noch zur Erreichung des NATO-2%-Ziels über 2026 hinaus reichen würden.

Vor diesem Hintergrund hatten die Präsidenten unseres Verbands, unseres Schwesterverbands für Luft- und Raumfahrt (BDLI), des Bundeswehr- und des Reservistenverbands, der Deutschen Gesellschaft für Sicherheitspolitik, der Deutschen Gesellschaft für Wehrtechnik und der den Teilstreitkräften nahestehenden Förderorganisationen im Juni 2024 öffentlich nochmals mindestens 100 Mrd. Euro mehr für die Bundeswehr bis 2028 gefordert. Doch nicht nur dieser Appell blieb ungehört; auch von den Spitzen der Ampel-Koalition wurde das Thema einhellig auf den Sommer 2025 verschoben, um es hier – so das politische Kalkül – im geplanten Wahlkampf der oppositionellen CDU/CSU zu überlassen, den Bürgerinnen und Bürgern die damit einhergehenden weiteren Opfer zu erklären.

DEUTSCHLAND WIRD AN DEUTLICH HÖHEREN AUSGABEN FÜR SEINE SICHERHEIT UND VERTEIDIGUNG NICHT VORBEIKOMMEN

Ende 2024 wurde diese Diskussion nochmals dadurch verschärft, dass General Christian Badia, Deputy Su-



Dr. Hans Christoph Atzpodien

ist Hauptgeschäftsführer des Bundesverbands der Deutschen Sicherheits- und Verteidigungsindustrie e.V. (BDSV), Berlin.

preme Allied Commander Transformation in Norfolk, Virginia, einer der beiden derzeit höchsten deutschen NATO-Generale, und Botschafter Boris Ruge, aus Deutschland entsandter Beigeordneter Generalsekretär der NATO, in den deutschen Medien darauf hinwiesen, dass aufgrund gestiegener, von der Bundesregierung zugesagter NATO-Anforderungen die deutschen Verteidigungsausgaben in den nächsten Jahren in Richtung von 3% des Bruttoinlandsprodukts ansteigen müssten (je nach BIP-Niveau rd. 110 bis 120 Mrd. Euro). Hierbei war noch gar nicht einbezogen, was die neue Trump-Administration von den NATO-Partnern zu fordern beginnt, nämlich Verteidigungsausgaben in der Größenordnung von 5% des BIP. Gerüchteweise wurde vermutet, man werde Deutschland anfänglich mit der Forderung nach 5% Verteidigungsausgaben konfrontieren, um sich dann vielleicht auf einen Zwischenwert oberhalb von 3% herunterhandeln zu lassen.

Doch in Wahrheit müssen wir nicht nur über unsere aktuellen NATO-Verpflichtungen und damit über deutlich steigende Haushaltsbedarfe für die Bundeswehr reden, sondern auch über nochmals sehr hohe Zusatzbedarfe im Bereich der sogenannten »Gesamtverteidigung«, also der Herstellung zivilgesellschaftlicher Resilienz. Wohlgermerkt: Die NATO-Verantwortlichen, der Bundesverteidigungsminister, der Generalinspekteur der Bundeswehr und auch die Chefs der drei deutschen Nachrichtendienste – Verfassungsschutz, BND und MAD – weisen uns immer wieder darauf hin, dass die Russische Föderation eine atemberaubende Rüstungswirtschaft in Gang gesetzt hat, deren Output in drei Monaten etwa der Gesamtproduktion Europas in einem ganzen Jahr entspricht. Dementsprechend müsse davon ausgegangen werden, dass sich ein aggressiv aufgestelltes Russland spätestens 2029 auch gegen die NATO wenden könnte. Etwas Eindringlicheres als diese Mahnungen kann man sich eigentlich nicht vorstellen, um aufgerüttelt zu werden.

Verteidigungsminister Pistorius hatte es ab Oktober 2023 auch begrifflich mit seinem Appell versucht, Deutschland müsse »kriegstüchtig« werden, wobei ihm kein anderes Mitglied der Bundesregierung in dieser Wortwahl gefolgt war. So jedenfalls wird es kaum möglich sein, die Bevölkerung aus ihrer vermeintlich immer noch bestehenden Friedenskomfortzone herauszuholen und zu höheren finanziellen Opfern für Sicherheit und Verteidigung zu motivieren. Da helfen auch vereinzelte Aussagen von Politikern nicht, die besagen, dass wir uns schon heute einem »hybriden Kriegsgeschehen« von Seiten Russlands, Chinas und anderer Mächte ausgesetzt sähen.

ZUR SCHAFFUNG DER NÖTIGEN RAHMENBEDINGUNGEN BEDARF ES EINES »RÜSTUNGSBESCHLEUNIGUNGSGESETZES«

Doch zurück zur Ausrüstung der Bundeswehr! Wie sieht es nun aus, wenn die nach der Bundestagswahl

am 23. Februar 2025 ins Amt kommende Bundesregierung der Bundeswehr endlich auch per Haushalt die Mittel bewilligt, die sie braucht? Können diese Mittel dann auch ausgegeben und von der Industrie in zeitgerecht zur Verfügung stehende Ausrüstung umgesetzt werden? Die Antwort auf diese Frage ist ein klares »Ja«, sofern schnell die dafür nötigen Rahmenbedingungen hergestellt werden.

Bei der Bundeswehr-Beschaffung – in der Abt. Rüstung des Bundesverteidigungsministeriums und beim Bundesamt für Ausrüstung, Nutzung und Information der Bundeswehr (BAAINBw) in Koblenz – hat sich in den zurückliegenden Jahren schon eine Menge in Richtung einer massiven Beschleunigung vor allem von Großprojekten bewegt. Da alle Rüstungsvorhaben, deren Volumen größer als 25 Mio. Euro sind, einzeln vom Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestags genehmigt werden müssen, war es absolut entscheidend, dass zum Ende des Jahres 2024 noch 38 dieser Vorlagen fertig vorbereitet den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestags mit dessen Zustimmung passieren konnten. Kurz vor dem Ende der durch die Parlamentsauflösung verkürzten Legislaturperiode war dies einem gemeinsamen politischen Kraftakt der ehemaligen Ampel-Parteien und CDU/CSU zu verdanken. Sie gemeinsam haben damit für jedwede kommende Regierungskonstellation Leitplanken im Sinne stark erhöhter Rüstungsausgaben aufgebaut, denen sich bei der nächsten Haushaltsaufstellung und Konzeption der Mittelfristigen Finanzplanung niemand wird entziehen können. Dies war politisch verantwortungsvoll und auch mit Blick auf die Signale in Richtung der Industrieauslastung absolut verdienstvoll. Mit diesen, teilweise auch in ihrem finanziellen Umfang erheblichen vertraglichen Festlegungen für neue Rüstungsprojekte, richtet sich der Blick nun verständlicherweise auf die Industrie und deren zeitgerechte Lieferfähigkeit.

Schon während der vergangenen drei Jahre wurden massive Kapazitätssteigerungen realisiert, oft auf eigenes wirtschaftliches Risiko. Doch braucht die Industrie für den vor ihr stehenden nächsten *Upscaling*-Schub noch bessere Rahmenbedingungen, die nach der Neubildung der Bundesregierung in Frühjahr 2025 unbedingt schnell hergestellt werden müssen und auch können. Bei dem von uns vorgeschlagenen »Rüstungsbeschleunigungsgesetz« geht es um viel mehr als bei dem im Jahr 2022 verabschiedeten »Bundeswehrbeschaffungsbeschleunigungsgesetz«, nämlich um eine umfassende »resilienzwirtschaftliche« Programmatik, wie wir sie im Vergleich zu dem in Frankreich gängigen, bei uns aber deplatziert wirkenden Begriff »Kriegswirtschaft« in den vergangenen zwölf Monaten immer wieder öffentlich zur Diskussion gestellt haben:

(1) Wie bereits ausgeführt, steht und fällt die Herstellung gesamtgesellschaftlicher Resilienz mit der Bereitschaft von Regierung, Parlamenten und Bevölkerung,

hierfür die unvermeidlichen finanziellen Opfer zu bringen. Für die Industrie muss nicht nur eine mehrjährige Planbarkeit in finanzieller Hinsicht gegeben sein, sondern diese muss auch mit einer Abstimmung der inhaltlichen Beschaffungsabsichten zwischen Bundeswehr und Industrie einhergehen. Dabei muss ein klarer Vorrang für nationale Beschaffungen definiert und mittels entsprechenden Umgangs mit § 107 GWB in Verbindung mit Art. 346 AEUV auch umgesetzt werden.

(2) Ein weiteres Element bildet die »Versöhnung« von Sicherheit/Militär einerseits sowie unseren Nachhaltigkeits-/Klimaschutzzielen andererseits. Sicherheit und Nachhaltigkeit sind in Wirklichkeit keine gesellschaftspolitischen Gegensätze. Nachhaltigkeit setzt Sicherheit voraus. Nur bei Abwesenheit von Krieg lassen sich unsere Lebensgrundlagen in Bezug auf Umwelt und Menschenwürde für uns und für unsere Nachwelt bewahren. Dieser Logik muss auf allen Ebenen gefolgt werden. Beispielsweise darf es nicht sein, dass die EU mit ihrer REACH-Verordnung (*Restriction, Evaluation and Assessment of Chemicals*) die Anwendung auch solcher Stoffe verbietet, ohne die sich bestimmte Hochtechnologierüstungsgüter in der EU nicht mehr herstellen lassen. Ferner müssen wir uns bei der Umsetzung verschärfter Anforderungen zur ESG-/Nachhaltigkeitsberichterstattung (Umsetzung der EU-CSRD-Richtlinie) eingestehen, dass militärisches Gerät mit klimaneutralen Treibstoffen bzw. Antrieben seinen militärischen Zweck in der Regel nicht erfüllen kann. Vielmehr müssen die gesamten »fossilen« Bevorratungs- und Logistikketten für das Militär vorgehalten werden, und zwar nicht nur für unsere eigenen Streitkräfte, sondern für alle, die im Ernstfall über die Drehscheibe Deutschland in das jeweilige Einsatzgebiet verbracht und dort versorgt werden müssen. In beiden Fällen ist es mit einer schlichten Ausnahme für militärische Produkte nicht getan.

(3) Ein weiteres Erfordernis liegt darin, die umweltbezogenen Standards bei der Genehmigung neuer, für unsere Resilienz wichtiger Infrastrukturen, Anlagen und Herstellungsstätten für Rüstungsgüter so zu gestalten, dass daraus weder Verzögerungen noch Sicherheitsrisiken entstehen. Zwar dürfen Immissionsschutz- und andere Umweltschutzaspekte auch beim Bau neuer Rüstungsfabriken nicht aus dem Blick geraten. Doch erscheint die öffentliche Auslegung von Bauunterlagen und Betriebsbeschreibungen ebenso wenig angezeigt wie die öffentliche Behandlung von Einwendungen mit anschließender Klagemöglichkeit bei aufschiebendem vorläufigem Rechtsschutz. Es sind also vor allem Geheimhaltungs- und Beschleunigungsaspekte, die bei Bauvorhaben zur Erweiterung von Rüstungsproduktion neu betrachtet und entsprechend geregelt werden müssen, vergleichbar mit den Sonderregelungen, die unter dem Eindruck der drohenden Gasmangellage im Jahr 2022 in kürzester Zeit durch das Gesetz zur Beschleunigung des Einsatzes

verflüssigten Erdgases (LNG-Beschleunigungsgesetz) geschaffen wurden.

(4) Fragen der Rekrutierung qualifizierten Personals für den Kapazitätshochlauf der Sicherheits- und Verteidigungsindustrie sind ebenfalls ein Thema. Hier muss vor allem dafür gesorgt werden, dass zwischen dem Abbau von Arbeitskräften in anderen ähnlich qualifizierten Bereichen (s. das Beispiel Automobilindustrie) und dem Hochlauf im Bereich der Sicherheits- und Verteidigungsindustrie ein konzertierter Ansatz praktiziert wird. Die Gelegenheit dazu wäre gerade jetzt mehr als günstig. Hierzu bedarf es unter anderem einer beschleunigten Umwidmung von Anlagen, aber auch der schnellen Gewährung von Sicherheitsermächtigungen für die in den Rüstungsbereich überwechselnden Beschäftigten. Überhaupt besteht derzeit ein kritischer *Bottleneck* bei der zu langsamen Erteilung solcher Sicherheits- und Geheimschutzermächtigungen.

(5) Ferner bedarf es staatlicher Maßnahmen zur Verringerung von Abhängigkeiten bei den für die Verteidigungswirtschaft kritischen Rohstoffen und Vormaterialien. So hat die Volksrepublik China für die von ihr mit über 80%-igen Weltmarktanteilen dominierten Rohstoffe Gallium, Germanium, Grafit und Antimon Exportbeschränkungen gegen die USA verhängt. Dies muss uns als Warnung vor kritischen Abhängigkeiten dienen, die sich im Bereich Rüstung vor allem dadurch reduzieren lassen, dass die Bundesregierung mit zusätzlichen Finanzmitteln und entsprechenden technischen Vorgaben den Weg zu alternativen Bezugsquellen weist. Die US-Administrationen haben damit schon vor zehn Jahren sehr bewusst begonnen.

(6) Angesichts einer Bedrohungslage, die im sogenannten »Ernstfall« nicht alleine durch einen militärischen Angriff auf NATO-Territorium, sondern durch die Gesamtpalette hybrider Angriffsszenarien gekennzeichnet sein würde, entscheidet jeweils das schwächste angreifbare Glied der Sicherheitskette über die Gesamtresilienz des Systems. Es muss daher das Ziel sein, alle erkannten Schwachpunkte in ihrer Resilienz zu stärken, weil ansonsten die Stärkung aller übrigen Bereiche keinen Sinn hätte. Hier ist vor allem auf den geplanten »Operationsplan Deutschland« zu setzen. Auf jeden Fall ist anzuraten, mit der Bevölkerung über entsprechende Szenarien zu kommunizieren, so wie es beispielsweise in Schweden und Finnland geschieht, um auf diese Weise für den Ernstfall ein geordnetes Verhalten bestmöglich sicherzustellen.

DIE »NATIONALE SICHERHEITS- UND VERTEIDIGUNGSINDUSTRIESTRATEGIE« BEDARF NOCH DER KONKRETISIERUNG UND UMSETZUNG

Mit der Erarbeitung einer aus der »Nationalen Sicherheitsstrategie« abgeleiteten »Nationalen Sicherheits-

und Verteidigungsindustriestrategie« hat noch die Ampel-Koalition eine Stoffsammlung für industriell relevante Rahmenseetzungen zu einem vorläufigen Abschluss bringen können. Hierauf kann und muss die kommende Bundesregierung aufsetzen. Übertugend wichtig bleibt, dass die nächste Bundesregierung daraus ein konkretes Regelungsprogramm im Sinne »resilienzwirtschaftlich« motivierter Rüstungsbeschleunigung macht. Nur mit einem solchen, dringlich zu

verabschiedenden »Rüstungsbeschleunigungsgesetz« wird die deutsche Sicherheits- und Verteidigungsindustrie wirksam in die Lage versetzt, mit ihren bei der Bundeswehr und den Behörden mit Aufgaben der inneren Sicherheit bereits erprobten und eingeführten Produkten schnell das erforderliche, der NATO und unserer eigenen Sicherheit geschuldete Ausrüstungsniveau herzustellen.

Clemens Fuest

Wie kann Deutschland mehr Wehrhaftigkeit mit wirtschaftlicher Stärke verbinden?*

DEUTSCHLAND MUSS MEHR FÜR SEINE VERTEIDIGUNG TUN

Si vis pacem, para bellum. Wenn Du den Frieden willst, bereite den Krieg vor. Diese Abschreckungslogik gehörte während der Zeit des Kalten Kriegs zu den Grundlagen der Politik Deutschlands und seiner NATO-Partner. Die Rüstungsausgaben lagen über Jahrzehnte hinweg zwischen 3 und 5% des Bruttoinlandsprodukts (BIP), junge Männer mussten Wehrdienst leisten und die USA sorgten für glaubwürdige nukleare Abschreckung.

Als der Eisener Vorhang 1989 fiel und die Bedrohung durch die Staaten des Warschauer Pakts endete, passte sich Deutschland an. Die Bundeswehr wurde verkleinert, die Rüstungsausgaben sanken auf knapp über 1% des BIP und die Wehrpflicht wurde ausgesetzt. Diese »Friedensdividende« war sehr willkommen, denn die deutsche Wirtschaft und die öffentlichen Haushalte mussten im Zuge der Wiedervereinigung erhebliche Lasten schultern. Später gewöhnte man sich daran, für äußere Sicherheit wenig zu tun. Die Politik verfolgte andere Prioritäten, wie steuerliche Entlastungen oder den Ausbau des Sozialstaats.

Leider ist die Phase der geopolitischen Entspannung vorbei. Spätestens seit der russischen Besetzung der Krim im Jahr 2014 ist klar, dass Russland eine Bedrohung für ganz Europa darstellt. Die USA sind angesichts der geopolitischen Konkurrenz mit China nicht mehr bereit, die Lasten der Verteidigung Europas zu tragen. Das hatte Donald Trump bereits 2016 unmissverständlich erklärt. Darüber hinaus ist der Versuch, die internationale Verbreitung von Kernwaffen

zu verhindern, dabei zu scheitern. Immer mehr Länder verfügen über Atomwaffen, bald möglicherweise auch der Iran und Saudi-Arabien. Wenn der Atomschirm der USA Deutschland nicht länger schützt, entsteht hier eine gefährliche Sicherheitslücke.

Die deutsche Politik hat erst nach dem Angriff Russlands spürbar auf die veränderte geopolitische Lage reagiert. Es wurde eine Sonderverschuldung in Höhe von 100 Mrd. Euro beschlossen, um die Bundeswehr besser auszustatten und die NATO-Vorgabe von Rüstungsetats in Höhe von mindestens 2% des BIP zu erfüllen. Das kann allerdings nur der Anfang sein. International wird mittlerweile eine Zielvorgabe von 3% des BIP diskutiert (FT 2024). Bundeswirtschaftsminister Robert Habeck hat sogar gefordert, den Rüstungsetat auf 3,5% des BIP zu erhöhen. Dafür würden nicht einmalig, sondern jedes Jahr zusätzlich über 100 Mrd. Euro benötigt. Donald Trump fordert 5%. Auch wenn man nicht alles auf die Goldwaage legen sollte, was Trump verkündet: 2% werden nicht reichen, und selbst die sind, wie die folgende Analyse zeigt, in Deutschland nicht nachhaltig finanziert. In diesem Kontext ist sicherlich zu bedenken, dass mehr Verteidigungsbereitschaft umfangreiche konzeptionelle Arbeit beispielsweise zu organisatorischen Veränderungen der Streitkräfte und der militärischen Beschaffung erfordert, die der Bereitstellung zusätzlicher Mittel vorangehen sollte (Major und Mölling 2021). Ohne mehr Ressourcen wird es aber letztlich nicht gehen.

Dass der Ernst der Lage in Deutschland noch nicht hinrei-



Prof. Dr. Dr. h.c. Clemens Fuest

ist Präsident des ifo Instituts und Professor für Volkswirtschaftslehre, Seminar für Nationalökonomie und Finanzwissenschaft, an der Ludwig-Maximilians-Universität München.

* Dieser Beitrag ist eine erweiterte Fassung des Aufsatzes »Wehrhaftigkeit und wirtschaftliche Stärke«, erschienen am 28. Januar 2025 in der *Frankfurter Allgemeinen Zeitung*, S. 16.

chend verstanden wird, kann man daran erkennen, dass im aktuellen Bundestagswahlkampf neben der Migration vor allem das Verteilen von Wohltaten im Mittelpunkt steht.¹ Bei der Rente soll es trotz alternder Bevölkerung keinerlei Einschnitte geben, stattdessen werden Entlastungen bei der Mehrwertsteuer oder der Einkommensteuer versprochen, andere wollen ein Klimageld auszahlen. Was höhere Verteidigungslasten angeht, hat Bundeskanzler Scholz nur mitgeteilt, Deutschland sei ein starkes Land, die Rüstungsausgaben könnten ohne Belastung für die Bevölkerung erhöht werden. Gemeint ist, dass man dafür mehr Schulden aufnehmen kann. Dadurch werden die Lasten aber nur verschoben, sie verschwinden nicht. Die Botschaft, die Bevölkerung könne von den wachsenden Verteidigungslasten abgeschirmt werden, ist schlicht irreführend.

Mehr Ressourcen für Verteidigung bereitzustellen, ist anspruchsvoll, weil verschiedene andere Herausforderungen anstehen. Die deutsche Infrastruktur ist teilweise marode. Deutschland hat sich das Ziel gesetzt, die CO₂-Emissionen deutlich zu senken. Das verursacht hohe Kosten. Da die Klimaerwärmung trotzdem weitergehen wird, muss mehr getan werden, um die Folgen aufzufangen, beispielsweise durch Investitionen in Hochwasserschutz. Die Alterung der Bevölkerung erhöht den Ausgabendruck bei Rente, Pflege und Krankenversicherungen.

Es liegt auf der Hand, dass diese Herausforderungen nur dann bewältigt werden können, wenn die Wirtschaft hinreichend leistungsfähig ist. In Deutschland lahmt das Wirtschaftswachstum allerdings. Die Investitionen der Unternehmen schrumpfen. Um diesen Trend umzudrehen, sind Entlastungen bei Steuern und Energiekosten erforderlich, was zunächst ebenfalls Belastungen für die öffentlichen Haushalte mit sich bringt.

Wie ist es möglich, zu mehr Wehrhaftigkeit zu kommen und das mit wirtschaftlicher Stärke zu ver-

binden? Es ist dazu hilfreich, einen Blick auf andere Länder zu werfen, die mit teils weit höheren Verteidigungslasten leben müssen, als sie für Deutschland anstehen. Ein Beispiel für derartige Herausforderungen bietet Israel. Israel ist sicherlich ein Extremfall externer Bedrohung. Das Land zeigt aber wie unter einem Brennglas, wie hohe Verteidigungslasten mit wirtschaftlichen und finanzpolitischen Entwicklungen zusammenwirken können.

WEHRHAFTIGKEIT MIT WIRTSCHAFTLICHER STÄRKE UND RESILIENZ VERBINDEN: DAS BEISPIEL ISRAEL

Israel muss seit Jahrzehnten immer wieder Angriffe aus den Nachbarstaaten abwehren und hat deshalb außerordentlich hohe Verteidigungslasten, auch wenn die USA dem Land Militärhilfe leisten. Im Jahr 2023 lagen die Verteidigungsausgaben in Israel bei 5,3% des BIP. Nach dem Angriff der Hamas am 7. Oktober 2023 geriet Israel in einen Mehrfrontenkrieg, in dem neben der Hamas die Hisbollah sowie Iran und Jemen angriffen. Dieser Krieg kostet große menschliche Opfer, bedeutet aber auch eine starke Belastung der israelischen Wirtschaft. Die Rüstungsausgaben stiegen sprunghaft. Reservisten wurden eingezogen und mussten ihre Arbeitsplätze verlassen. Im Bausektor arbeiten viele Palästinenser, die oft in den besetzten Gebieten wohnen und nicht mehr zur Arbeit kommen konnten oder wollten. Touristen blieben angesichts des Konflikts aus.

Vor dem Angriff der Hamas war für das Jahr 2024 ein Wirtschaftswachstum von rund 3% erwartet worden. Das tatsächliche Wachstum liegt voraussichtlich bei 0,7%. Der Krieg hat Israel demnach 2,3 Prozentpunkte Wachstum gekostet (vgl. Abb. 1). Allerdings wächst die israelische Wirtschaft damit selbst unter diesen schwierigen Umständen immer noch schneller als beispielsweise die deutsche.

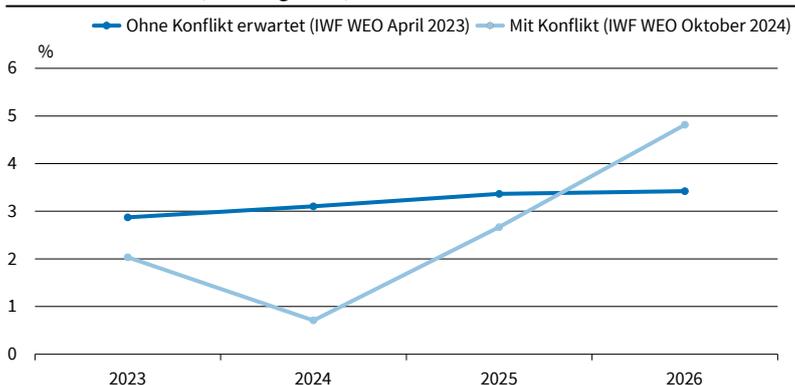
Wie finanziert Israel die kriegsbedingt stark steigenden Rüstungsausgaben? Ein erheblicher Teil wird mit Krediten finanziert. Das israelische Budgetdefizit wird 2024 um rund sechs Prozentpunkte höher sein als vor dem Krieg geplant. Gleichzeitig werden aber Ausgaben umgeschichtet, einschließlich einer Kürzung von Sozialausgaben. Zusätzlich wurden Steuern erhöht. Dabei ist es das erklärte Ziel der israelischen Regierung, das Wirtschaftswachstum möglichst wenig zu beeinträchtigen. Deshalb wurde die Umsatzsteuer gewählt.

All dies kontrastiert mit dem Ansatz der Bundesregierung, die zur Finanzierung der »Zeitenwende« bislang jede Umschichtung von Staatsausgaben oder Steuererhöhungen zur Finanzierung der höheren Verteidigungsausgaben zurückweist.

Neben den kurzfristigen Anpassungen an plötzlich steigende Rüstungsausgaben erfordert erhöhte Wehrhaftigkeit dauerhaft veränderte ökonomische Strukturen. Ein wichtiger Faktor für die Verbindung

¹ In den Wahlprogrammen sprechen CDU/CSU und SPD von einem Verteidigungshaushalt von »mindestens« 2% des BIP, Bündnis 90/DIE GRÜNEN von »deutlich mehr« als 2% während die FDP ebenfalls mehr als 2% ausgeben will, allerdings nur wenn die NATO dies vorgibt.

Abb. 1
BIP-Wachstum Israel (IWF-Prognosen)



Quelle: IWF World Economic Outlook.

© ifo Institut

mit wirtschaftlicher Stärke ist die Rüstungsindustrie. Israels Wirtschaft profitiert von den Innovationen und Start-ups, die diese Industrie hervorbringt. Gemessen an seiner Wirtschaftsleistung hat Israel in den vergangenen zehn Jahren fast zehnmal so viele erfolgreiche Start-ups (Unicorns) hervorgebracht wie Deutschland.

Wenn militärische und wirtschaftliche Stärke Priorität haben sollen, dann muss sich das in entsprechenden Strukturen der öffentlichen Haushalte niederschlagen. Auf der Einnahmenseite sollten wachstumsfreundliche Steuern größeres Gewicht haben. Das Arbeiten und Investieren sollte eher weniger belastet werden. Die Folge ist, dass ein größerer Anteil Steuern auf Konsum sowie Grund und Boden fällt. Entsprechend kommt eine Studie der OECD aus dem Jahr 2008 zu dem Ergebnis, dass Steuern auf Unternehmensgewinne das Wachstum am meisten beeinträchtigen, gefolgt von Einkommensteuern, während Konsumsteuern und insbesondere Steuern auf Grund und Boden das Wachstum weniger stark beeinträchtigen (Heady et al. 2009).²

Dieses Muster ist in Israel sichtbar. Dort tragen Konsumsteuern und Grundsteuern rund 37% zum Aufkommen an Steuern und Abgaben bei, in Deutschland sind es nur 23%. Steuern und Abgaben auf Einkommen und Unternehmensgewinne machten in Israel 51% der gesamten staatlichen Einnahmen aus, in Deutschland sind es 65%. Das israelische Steuersystem ist insofern leistungsfreundlicher (vgl. Abb. 2).

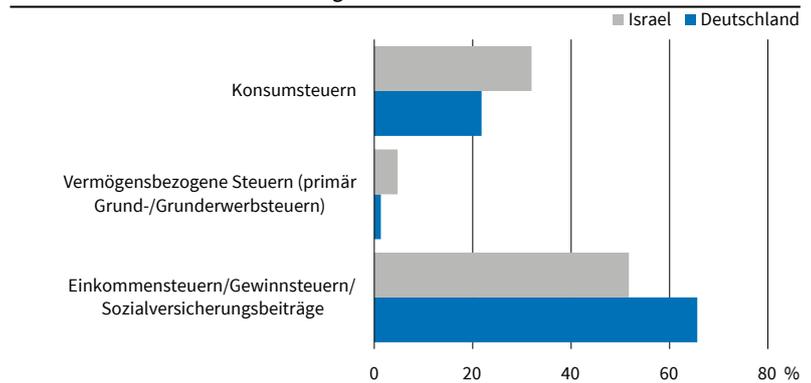
Unterschiede bestehen auch bei den öffentlichen Ausgaben. Ein großes Verteidigungsbudget bedeutet nicht, dass die Staatsausgaben insgesamt hoch sein müssen. Ihr Anteil an der Wirtschaftsleistung lag in Israel 2023 bei 39%, in Deutschland bei 48%. Die Ausgabenstruktur ist allerdings unterschiedlich. Der Anteil der Militärausgaben an den Gesamtausgaben lag im Jahr 2022 in Israel bei 13% gegenüber 2% in Deutschland. Größter Ausgabenposten hierzulande ist der Sozialhaushalt, der einschließlich der Gesundheitsausgaben gut 58% aller öffentlichen Mittel absorbiert.³ In Israel haben die Sozialausgaben nur einen Anteil von 41% (vgl. Abb 3).

In Deutschland wird gelegentlich behauptet, hohe Rüstungsausgaben könnten nur durch höhere Schulden finanziert werden. Das Beispiel Israel zeigt etwas anderes. Trotz des deutlich höheren Militärbudgets lag die Staatsschuldenquote dort im Jahr 2023 bei 61%, ungefähr so hoch wie hierzulande.

Bei diesen Vergleichen ist zu betonen, dass es zwischen Israel und Deutschland vielfältige Unterschiede gibt, von denen einige divergierende Strukturen bei öffentlichen Einnahmen und Ausgaben sowie unterschiedliche sicherheitspolitische Strategien zumindest teilweise erklären können. Im Sicherheitsbereich ist die Bedrohung Israels massiver und teilweise

Abb. 2

Anteil an den Steuereinnahmen insgesamt

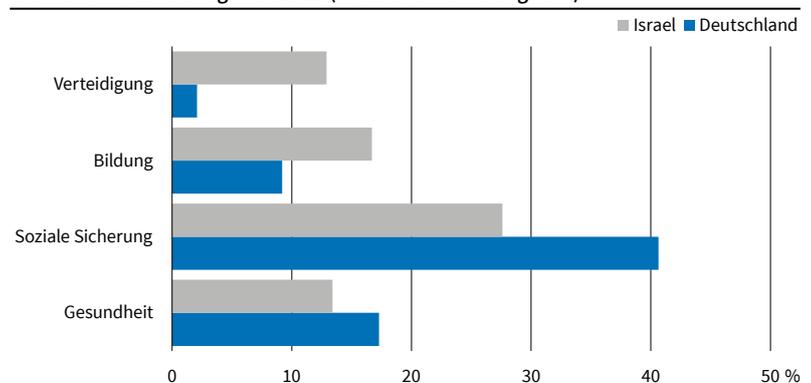


Quelle: OECD Revenue Statistics; Berechnungen des ifo Instituts.

© ifo Institut

Abb. 3

Struktur der Staatsausgaben 2022 (in % der Gesamtausgaben)



Quelle: IWF Government Finance Statistics; Berechnungen des ifo Instituts.

© ifo Institut

von asymmetrischen Konflikten geprägt. Die Terrorgruppe Hamas beschießt Israel und versteckt sich hinter Zivilisten. Deutschland ist dagegen gemeinsam mit den europäischen Alliierten vor allem durch Russland bedroht, ein hochgerüsteter Gegner mit konventioneller und nuklearer Bewaffnung. Das erfordert andere Formen der Abschreckung. Ein wichtiger Unterschied jenseits von Verteidigungsfragen ist beispielsweise die Demografie. In Israel liegt der Anteil der Bevölkerung ab 65 Jahren bei 12,6%, in Deutschland ist er mit 22% fast doppelt so hoch. Das ist ein wichtiger Faktor, der Unterschiede etwa in den Ausgaben für Bildung, Gesundheit oder Rente erklären kann.

WAS FOLGT DARAUS FÜR DEUTSCHLAND?

Trotz aller Differenzen verweist der Vergleich mit Israel auf eine Reihe von Fragen, die in Deutschland intensiver diskutiert werden müssen. Wer mehr Sicherheit und wirtschaftliche Stärke will, sollte seine Waffenindustrie entwickeln. Das wird in Deutschland nur funktionieren, wenn die Rüstungsunternehmen mehr Exportmöglichkeiten erhalten, wenn Hochschulen bereit sind, sich in der militärisch relevanten Forschung zu engagieren, und wenn Regulierungen, die Investitionen in der Rüstungsindustrie bislang erschweren, angepasst werden. Dringend wünschenswert wäre

² Eine kritische Analyse mit teils abweichenden Ergebnissen bietet Xing (2012).

³ In dem zugrundeliegenden Artikel in der *Frankfurter Allgemeinen Zeitung* findet sich an dieser Stelle ein Druckfehler, es wurden 69% genannt, die richtige Zahl lautet 58%.

außerdem mehr europäische Kooperation bei Rüstungsprojekten, aber das erweist sich immer wieder als schwerfällig.

Zu klären ist außerdem, ob wirksame Abschreckung gegenüber Russland eine Wiedereinführung der Wehrpflicht erfordert. Wegen der demografisch bedingten Arbeitskräfteknappheit in Deutschland sprechen wirtschaftliche Gründe dafür, eher auf eine Berufsarmee zu setzen. Ob das ausreicht, hängt unter anderem davon ab, welche Art von Aufrüstung gebraucht wird. Militärisch wächst die Bedeutung von modernen Technologien für die Verteidigung. Satelliten, Drohnen, Roboter, Flugabwehrsysteme und Marschflugkörper gewinnen an Bedeutung. Nicht zuletzt ist die Rolle nuklearer Abschreckung für Deutschland zu definieren. Hier liegt der Vorteil darin, dass mit begrenzten Mitteln ein hoher Abschreckungseffekt erzielt werden kann. In all diesen Bereichen werden intensiv ausgebildete Spezialisten gebraucht, Wehrpflichtige eher weniger.

IMPLIKATIONEN FÜR DIE DEUTSCHE FINANZPOLITIK

Welche Anforderungen ergeben sich daraus für die deutsche Finanzpolitik? Wenn Deutschland Priorität auf Wehrhaftigkeit und wirtschaftliche Stärke legt, bedeutet das eine geringere Priorität für andere, durchaus wichtige Ziele, beispielsweise soziale Sicherung oder Dekarbonisierung. In politischen Debatten wird gerne behauptet, man dürfe das eine nicht gegen das andere ausspielen. Das ist Wunschdenken, weil die verfügbaren Ressourcen nun einmal beschränkt sind.

Welches Ausmaß an finanzpolitischer Priorisierung ist erforderlich? Bislang geht die Finanzplanung der Bundesregierung davon aus, dass der Verteidigungsetat bis 2028 auf 80 Mrd. Euro erhöht werden soll. Wie das finanziert werden soll, ist allerdings unklar. Die Mittel aus der Sonderverschuldung in Höhe von 100 Mrd. Euro für die Bundeswehr werden 2027 verbraucht sein. Leider hat die Bundesregierung im Kernhaushalt keinerlei Anstrengungen vorgenommen, Mittel in den Verteidigungsetat umzuschichten. Im Gegenteil, der Verteidigungshaushalt wurde quasi eingefroren – er soll in jedem Jahr bis 2027 bei rund 53 Mrd. Euro verharren, inflationsbereinigt also sinken. Man hat sich allein auf die schuldenfinanzierten Ausgaben im Sondervermögen verlassen.

Wie im Jahr 2028 der vorgesehene Sprung der Verteidigungsausgaben im Kernhaushalt auf 80 Mrd. Euro finanziert werden soll, ist unklar. In der Haushaltsplanung ist schlicht eine Finanzierungslücke ausgewiesen – vornehm als »Globalansatz« bezeichnet. Obwohl der Krieg in der Ukraine vor drei Jahren begonnen hat, hat die deutsche Politik bislang keine Strategie entwickelt, um den dauerhaften Anstieg der Verteidigungsausgaben überzeugend zu finanzieren. Allein mit Schulden wird das nicht gehen. Verteidi-

gungsausgaben müssen auf Dauer aus laufenden Einnahmen bestritten werden.

Hinzu kommt, dass ein Rüstungshaushalt im Jahr 2028 in Höhe von 80 Mrd. Euro voraussichtlich unzureichend sein wird, denn das wären nur knapp 1,7% des BIP. Allein um das 2%-Ziel zu erreichen, müssten es 95 Mrd. Euro sein. Für wirksame Abschreckung erforderlich sind wohl mindestens Rüstungsausgaben in Höhe von 2,5 bis 3%, also rund 120 bis 140 Mrd. Euro. Wehrhaftigkeit erfordert allerdings nicht nur mehr Rüstungsausgaben im engeren Sinne, sondern auch Ressourcen für den Zivilschutz, etwa den Bau von Schutzräumen, für den Schutz der Infrastruktur einschließlich der Cybersicherheit und für die Nachrichtendienste.

Die nächste Bundesregierung muss deshalb vollständig neu planen. Auf der Ausgabenseite ist es entscheidend, sofort einen mehrjährigen Umschichtungsprozess einzuleiten. Wie könnte ein solches Konsolidierungsprogramm aussehen, wenn das Ziel darin besteht, das Wirtschaftswachstum dadurch möglichst wenig zu beeinträchtigen? Man könnte das Wachstum des Zuschusses zur gesetzlichen Rentenversicherung auf 1% pro Jahr begrenzen, was entsprechenden Verzicht auf Rentenerhöhungen oder ein höheres Rentenzugangsalter erfordert. Man könnte außerdem die Finanzhilfen des Bundes, für die 41,7 Mrd. Euro vorgesehen sind, bis 2028 halbieren, ebenso wie die Steuervergünstigungen im Volumen von 20 Mrd. Euro. Durch Begrenzung des Zustroms und verbesserte Integration von Flüchtlingen in den Arbeitsmarkt sowie Leistungsbeschränkungen könnte man die Flüchtlingskosten, für die 24,5 Mrd. Euro angesetzt sind, halbieren. Reformen in der Krankenversicherung könnten eine Kürzung des geplanten Bundeszuschusses in Höhe von 14,5 Mrd. Euro um ein Drittel ermöglichen. Zusätzlich könnte man die Umsatzsteuer um einen Punkt erhöhen und die Mehreinnahmen von schätzungsweise 17 Mrd. Euro ganz dem Bund zufließen lassen. Die Länder könnten außerdem einen Beitrag zur Finanzierung der Verteidigungslasten leisten, indem sie auf zusätzlich 10 Mrd. Euro Umsatzsteuerbeteiligung verzichten, und das zum Beispiel durch Reformen bei den Beamtenpensionen finanzieren. Insgesamt würden diese Maßnahmen den Bundeshaushalt um 94 Mrd. Euro entlasten und damit nicht nur die Finanzierungslücke für das Jahr 2028 schließen, sondern außerdem Verteidigungsausgaben in Höhe von 120 Mrd. Euro ermöglichen. Das wären dann immerhin 2,5% des BIP. Tabelle 1 gibt einen Überblick über die angeführten Maßnahmen.

Über die Zusammensetzung der Konsolidierung und die damit verbundene Lastenverteilung muss letztlich politisch entschieden werden. Hier sind durchaus andere Lastenverteilungen denkbar. So wird immer wieder gefordert, Bezieher höherer Einkommen oder Inhaber größerer Vermögen stärker heranzuziehen oder Unternehmensteuern zu erhöhen. Das würde jedoch stärkere negative Wachstumseffekte hervorru-

Tab. 1

Mögliches Konsolidierungsprogramm bis 2028

	Haushaltentlastung 2028 in Mrd. Euro
Zuschuss Rente im Bundeshaushalt (Wachstum auf 1% begrenzen)	20
Finanzhilfen halbieren	20
Steuervergünstigungen des Bundes halbieren	10
Umsatzsteuererhöhung 1 Prozentpunkt	17
Beitrag der Länder durch Senkung Umsatzsteueranteil	10
Bundeszuschuss zur Krankenversicherung um ein Drittel senken	5
Flüchtlingsbezogene Ausgaben halbieren	12
Summe	94

Quelle: Berechnung auf Basis des Finanzplans des Bundes 2024 bis 2028 vom 30. August 2024 (BT-Drucksache 20/12401).

© ifo Institut

fen als beispielsweise die Mehrwertsteuererhöhung.⁴ Letzteres reflektiert, dass zwischen Umverteilungszielen und Wachstumszielen häufig Zielkonflikte auftreten. Entscheidend ist, dass Haushaltsumschichtungen und Konsolidierungsmaßnahmen in dieser Dimension im Rahmen einer mehrjährigen finanzpolitischen Strategie umgesetzt werden sollten.

SCHLUSSFOLGERUNGEN

Deutschland wird sich erheblich verändern müssen, wenn es gelingen soll, durch mehr Wehrhaftigkeit zur Wahrung des Friedens in Europa beizutragen. Angesichts vielfältiger Veränderungen in der Militärtechnologie wird man die Rolle, die Ausstattung und die Organisation der Bundeswehr reformieren und neues Personal gewinnen müssen. Es gilt, die Bedingungen für die Arbeit der Rüstungsindustrie in Deutschland und Europa zu verbessern und die Industriekooperation vor allem unter den europäischen NATO-Staaten zu vertiefen. Wichtig ist ferner die Kooperation mit Staaten wie Israel oder Südkorea, die seit längerer Zeit mit größerer Bedrohung von außen leben. Von diesen Staaten lässt sich trotz aller Unterschiede viel lernen, auch dazu, wie Wehrhaftigkeit mit wirtschaftlicher Stärke und Resilienz zu verbinden ist.

Teil der Veränderungen für mehr Wehrhaftigkeit wird ein größerer Rüstungshaushalt sein müssen, auch wenn man berücksichtigt, dass mehr Mittel nur im Kontext von Reformen bei der Bundeswehr bereitgestellt werden sollten. Wie kann ein erhöhter Rüs-

tungsetat finanziert werden? Die im vorangehenden Abschnitt angeführten Zahlen zeigen insgesamt, dass marginale Anpassungen nicht ausreichen, schon gar nicht, wenn die Rüstungsausgaben 3 oder 4% des BIP erreichen sollen. Gleichzeitig ist zu bedenken, dass Maßnahmen zur Belebung der privaten Investitionen und damit des Wirtschaftswachstums in Deutschland, die ebenfalls dringlich sind, damit noch nicht finanziert sind.

Man könnte die erforderlichen Anpassungen durch eine weitere Sonderverschuldung noch stärker in die Zukunft verlagern. Vor allem wenn es darum geht, kurzfristig und vorübergehend finanzielle Spielräume zu schaffen, kann es sinnvoll sein, auf Verschuldung zurückzugreifen. Das bedeutet aber nicht, dass die Lasten aus der Welt sind. Ohne schmerzhaft und konflikträchtige Konsolidierung wird es letztlich nicht gehen. Sicherlich sind die Verteidigungslasten leichter zu tragen, wenn es gelingt, durch andere Reformen wie etwa Bürokratieabbau das Wirtschaftswachstum zu stärken. Das unterstreicht, dass Wehrhaftigkeit und wirtschaftliche Stärke zwei Seiten einer Medaille sind.

REFERENZEN

Financial Times – FT (2024), »Nato's European Members Discuss 3% Target for Defence Spending«, 12. Dezember 2024, verfügbar unter: <https://www.ft.com/content/c4942166-c61b-46ec-832f-1671aecf1b02>.

Fuest, C., J. Hey und C. Spengel (2021), »Vorschläge für eine Reform der Immobilienbesteuerung«, *ifo Schnelldienst* 74(12), 31–38.

Heady, C., Å. Johansson, J. Arnold, B. Brys und L. Vartia (2009), »Tax Policy for Economic Recovery and Growth«, University of Kent School of Economics Discussion Paper KDPE 0925.

Major, C. und C. Mölling (2021), »Germany and Defense: The Next Five Years«, DGAP Online Kommentar, 4. Mai 2021, verfügbar unter: <https://dgap.org/en/research/publications/germany-and-defense>.

Xing, J. (2012), »Tax Structure and Growth: How Robust Is the Empirical Evidence«, *Economics Letters* 117(1), 379–382.

⁴ Auch Steuern auf Grund und Boden gehören wie bereits erwähnt zu den weniger wachstumsschädlichen Steuern. Im Bereich der Immobilienbesteuerung gibt es einige steuerliche Ausnahmetatbestände, die primär Beziehern hoher Einkommen zugutekommen und abgeschafft werden könnten (Fuest et al. 2021).

Gernot Müller

Wie eine Aufstockung der Verteidigungsausgaben finanziert werden sollte

Deutschland hat zuletzt die Verteidigungsausgaben deutlich gesteigert und im vergangenen Jahr erstmals seit über 30 Jahren die Zielmarke von 2% des Bruttoinlandsprodukts (BIP) erreicht. Damit setzt Deutschland eine Zielvereinbarung um, die 2014 von den NATO-Staaten beschlossen und zuletzt insbesondere von US-Präsident Donald Trump vehement eingefordert wurde. Ob dieses Niveau der Verteidigungsausgaben angesichts der aktuellen Bedrohungslage ausreicht, ist unklar. So hat beispielsweise Robert Habeck Anfang des Jahres eine weitere Erhöhung der Verteidigungsausgaben auf 3,5% gefordert.

Wie sollten die erhöhten Ausgaben finanziert werden? In Frage kommen Kürzungen in anderen Ausgabenbereichen, höhere Steuern oder eine erhöhte Neuverschuldung. Im Folgenden wird erläutert, unter welchen Bedingungen eine Finanzierung durch Schulden sinnvoll und möglich ist. Entscheidend ist dabei, ob die Erhöhung der Verteidigungsausgaben als dauerhafte Anpassung, wie etwa zur Umsetzung des NATO-Ziels, geplant ist oder aber als befristete Maßnahme, wie beispielsweise die Steigerung der Ausgaben über das NATO-Ziel hinaus, wie von Habeck gefordert.

DIE FINANZIERUNG VON KRIEGEN: HISTORISCHE ERFAHRUNGEN

Zugunsten einer Schuldenfinanzierung wird mitunter auf die historische Erfahrung verwiesen. So haben beispielsweise die USA und Großbritannien in Kriegzeiten zusätzliche Militärausgaben mehr oder weniger vollständig durch erhöhte Neuverschuldung finanziert (Barro 1987). Während der beiden Weltkriege steigen die Ausgaben wegen zusätzlicher Militärausgaben dramatisch an (vgl. Abb. 1). Zur gleichen Zeit und nahezu vollständig synchron erhöht sich das Haushaltsdefizit: Die erhöhten Militärausgaben werden also durch Schulden finanziert. In der Folge, insbesondere nach dem Zweiten Weltkrieg, erreicht die Staatsverschuldung daher ein sehr hohes Niveau,

kann aber in der Folgezeit nach und nach abgebaut werden (z. B. Kliem et al. 2024). Am Ende des Betrachtungszeitraums kommt es zu einem weiteren Anstieg von Ausgaben und Defiziten während der Corona-Pandemie; und tatsächlich wurde die Pandemie in Bezug auf ihre finanzpolitischen Implikationen mit den Weltkriegen verglichen (Hall und Sargent 2024).



Prof. Dr. Gernot Müller

ist Professor of International Macroeconomics and Finance an der Eberhard Karls Universität Tübingen.

DIE ZEITENWENDE UND DAS SONDERVERMÖGEN: EIN WIDERSPRUCH

Wie stellt sich die Situation in Deutschland heute dar? Im Jahr 2022 erklärte Bundeskanzler Olaf Scholz den russischen Angriff auf die Ukraine in einer vielbeachteten Rede zur »Zeitenwende«, die nach einer verteidigungspolitischen Neuausrichtung verlangt. Neben der Unterstützung der Ukraine soll insbesondere auch die Wehrfähigkeit Deutschlands nachhaltig verbessert werden. Zu diesem Zweck wurde ein neues »Sondervermögen Bundeswehr« geschaffen. »Vermögen« ist hier ein irreführender Begriff: Es handelt es sich um Mittel, die die Regierung durch Kreditaufnahme, also durch neue Schulden, bereitstellt. Kanzler Scholz führt aus: »Der Bundeshaushalt 2022 wird dieses Sondervermögen einmalig mit 100 Mrd. Euro ausstatten. Die Mittel werden wir für notwendige Investitionen und Rüstungsvorhaben nutzen. Wir werden von nun an Jahr für Jahr mehr als 2% des BIP in unsere Verteidigung investieren.«

Auf den ersten Blick mag die Schuldenaufnahme in Form eines Sondervermögens als geeignete Maßnahme erscheinen, um die Erhöhung der Militärausgaben zu finanzieren. Schließlich, so könnte man argumentieren, hat ein solches Vorgehen in der Vergangenheit, etwa in den USA, gute Ergebnisse erzielt. Doch es gibt einen grundlegenden Unterschied zwischen den Weltkriegen und der Zeitenwende: Während die Weltkriege eine vorübergehende Erhöhung der Verteidigungsausgaben erforderten, verlangt die Zeitenwende »Jahr für Jahr« Investitionen in die Verteidigung, also eine dauerhafte Erhöhung des Wehretats.

Und während sich befristete Ausgaben unter Umständen gut durch Schulden finanzieren lassen, ist dies bei dauerhaften Ausgaben nicht möglich. Diese grundlegende Erkenntnis lässt sich im Kontext der Zeitenwende anhand einiger Zahlen verdeutlichen. Das deutsche BIP belief sich im Jahr 2022 auf knapp 4 000 Mrd. Euro. Die Verteidigungsausgaben lagen bei gut 40 Mrd. Euro, die Lücke zum angestrebten 2%-Ziel betrug etwas weniger als 40 Mrd. Euro. Ein Sondervermögen von 100 Mrd. Euro reicht demnach gerade einmal aus, um die zusätzlichen Verteidigungsausgaben für ungefähr drei Jahre zu decken – keinesfalls jedoch, um dauerhaft mehr als 2% des BIP in die Verteidigung zu investieren. Tatsächlich sollen in den Jahren 2024 bis 2027 jeweils ungefähr 20 Mrd. Euro aus dem Sondervermögen abfließen, um zusätzliche Verteidigungsausgaben zu finanzieren; in den Jahren 2023 und 2028 jeweils knapp 10 Mrd. Euro (Bardt 2024).

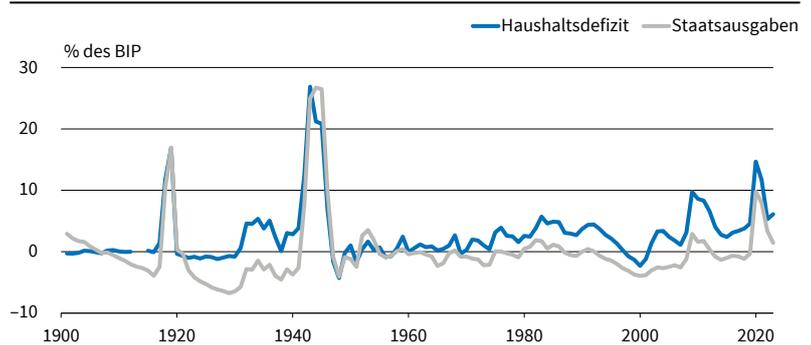
Anders gelagert wäre die Situation im Fall eines echten Sondervermögens, also eines Vermögens, das durch eingesparte Ausgaben oder besondere Einnahmen in der Vergangenheit aufgebaut wurde, wie etwa im Fall des norwegischen Staatsfonds. Ein solches Modell wurde auch während der Niedrigzinsphase für Deutschland diskutiert, als die Zinsen auf Bundesanleihen zeitweise unter null gefallen waren (z. B. Fuest 2019). Verfügte ein solcher Staatsfonds heute beispielsweise über 750 Mrd. Euro und erzielte durch eine geschickte Anlagestrategie verlässlich eine jährliche Rendite von 6%, könnten die Erträge dauerhaft Verteidigungsausgaben in Höhe von 0,7% des BIP finanzieren – vorausgesetzt, man unterstellt ein nominales Wachstum von 2%. Nun existiert aber ein solcher Staatsfonds in Deutschland nicht und neue »Sondervermögen« erfordern im aktuellen Umfeld ihrerseits nicht triviale Zinszahlungen.

CORONA- UND ENERGIEKRISE VS. ZUKUNFTSINVESTITIONEN

Im Kontext dieser Überlegungen bietet sich ein kurzer Hinweis auf ein weiteres Sondervermögen an, das in jüngerer Zeit aufgelegt wurde: den sogenannten Wirtschaftsstabilisierungsfonds, der als Reaktion auf die Coronakrise 2020 geschaffen und zunächst mit einem Volumen von 600 Mrd. Euro ausgestattet wurde. Der Fonds wurde 2022 als Reaktion auf die Energiekrise mit einem Volumen von 200 Mrd. Euro reaktiviert. In beiden Fällen war der Umfang also deutlich höher als beim Sondervermögen Bundeswehr. Entscheidend ist jedoch, dass die finanziellen Unterstützungsmaßnahmen, die aus dem Fonds bestritten wurden, konzipiert waren, um zeitlich begrenzte Krisenphasen zu überbrücken. In diesem Fall bietet sich eine Kreditfinanzierung an, da dadurch vermieden wird, dass andere wichtige Ausgaben zwischenzeitlich gekürzt werden müssen, und gleichzeitig die Steuerbelastung über die Zeit konstant gehalten werden kann.

Anders verhält es sich mit den häufig beschworenen »Zukunftsinvestitionen«, wie Investitionen in Bildung, Infrastruktur und Innovation. Diese, so wird oft argumentiert, seien die Grundlage des Wohlstands von morgen und daher sinnvollerweise durch Schulden zu finanzieren (z.B. Fratzscher 2023). Ähnlich auch Bündnis 90/DIE GRÜNEN in ihrem aktuellen Wahlprogramm zugunsten eines »Deutschlandfonds«: »Daraus werden wir die Schienen bauen, auf denen Züge die Menschen pünktlich an ihr Ziel bringen, die Kitas und Schulen sanieren, in denen Chancen für alle entstehen, die Forschung finanzieren, die die Technologien und den Wohlstand von morgen begründen, und Unternehmen den Raum für Investitionen in ihre Zukunft ermöglichen«. Hier soll nicht die Sinnhaftigkeit dieser Maßnahmen in Abrede gestellt werden. Im Gegenteil: Diese Maßnahmen sind sinnvoll und wünschenswert; aber gerade deshalb sollten sie auch dauerhaft durchgeführt werden. Eine Finanzierung über neue Schulden

Abb. 1
Haushaltsdefizit und Staatsausgaben USA (Bundesregierung)^a



^a Staatsausgaben bereinigt um linear-quadratischen Trend. Quelle: Office of Management and Budget (2021), Historical Tables, Table 1.1; Bureau of Economic Analysis; Jordà-Schularick-Taylor Macroeconomy Database; Berechnungen des Autors. © ifo Institut

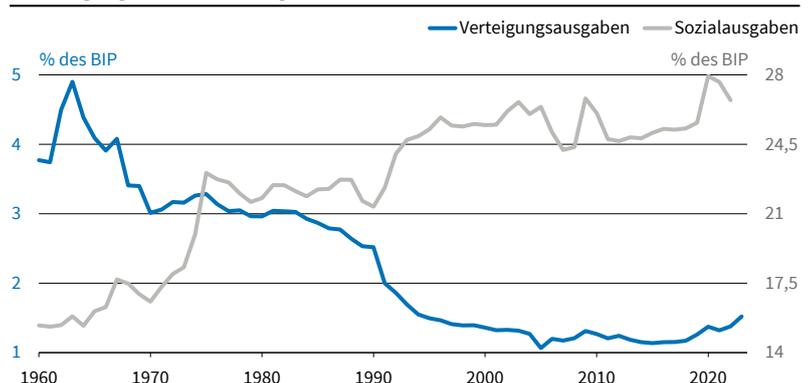
ist hier – genau wie bei der dauerhaften Anhebung des Verteidigungsetats – weder sinnvoll noch machbar.

HISTORISCHE PARALLELE MIT UMGEKEHRTEM VORZEICHEN

Wie also kann eine dauerhafte Erhöhung der Verteidigungsausgaben finanziert werden? Nochmals lohnt sich der Blick zurück. In einem vielbeachteten Beitrag zur Münchner Sicherheitskonferenz 2024 haben Marzian und Trebesch (2024) detaillierte Daten zur Zusammensetzung der Staatsausgaben von 1870 bis zur Gegenwart aufbereitet. In den G-7-Staaten sind demnach die durchschnittlichen Ausgaben für Verteidigung bis Mitte des 20. Jahrhunderts stabil und steigen nur kurzfristig während der Weltkriege an. In der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts fallen sie mehr oder weniger kontinuierlich; gleichzeitig steigen jedoch die Ausgaben für Soziales deutlich an.

Abbildung 2 zeigt eine vergleichbare Entwicklung für Deutschland seit 1960. Die Verteidigungsausgaben sinken in der zweiten Hälfte der 1960er-Jahre von knapp 5% des BIP auf 3% und dann nochmals stark nach 1990. Die Sozialausgaben steigen gleichzeitig jeweils deutlich an, von 15 auf gut 20% bis zur Mitte der 1970er-Jahre und dann nochmals auf gut 25% nach 1990.

Abb. 2
Verteidigungs- und Sozialausgaben in Deutschland



Quelle: OECD Social Expenditure Database (SOCX); SIPRI Military Expenditure Database. © ifo Institut

Vor diesem Hintergrund erscheint es denkbar, dass die Reduzierung der Rüstungsausgaben ursächlich für die Ausweitung des Sozialstaats war und nun umgekehrt eine Erhöhung der Rüstungsausgaben mit einer Kürzung der Sozialausgaben einhergehen sollte. Marzian und Trebesch allerdings verwerfen diese »Guns-vs.-Butter«-Hypothese auf Basis einer systematischen Studie, die sie zusammen mit Jonathan Federle und mittels detaillierter Daten für 20 Länder und 150 Jahre durchführen. Demnach wurde militärische Aufrüstung in der Vergangenheit typischerweise über erhöhte Neuverschuldung finanziert (Federle et al. 2024). Allerdings, und dieses Detail ist nun entscheidend, werden Phasen von Aufrüstung betrachtet, die zeitlich begrenzt waren. Das ist konsistent mit der Erfahrung der USA, wie sie in Abbildung 1 zum Ausdruck kommt. Und wie oben argumentiert, ist in diesem Fall eine Schuldenfinanzierung möglich.

Die aktuelle Situation ist, was das NATO-Ziel von 2 % angeht, anders gelagert und gleicht eher – mit umgekehrtem Vorzeichen – der Lage zu Anfang der 1990er-Jahre, als mit dem Ende der Sowjetunion (und dem »Ende der Geschichte«) eine dauerhafte »Friedensdividende« erwartet werden konnte, was wiederum den Ausbau des Sozialstaats in Deutschland begünstigt hat. Im Fall einer dauerhaften Erhöhung der Verteidigungsausgaben müssen daher Ausgabenkürzungen in Betracht gezogen werden.

SOZIALAUSGABEN KÜRZEN ODER STEUERN ERHÖHEN: EIN VERTEILUNGSKONFLIKT

Was genau heißt Ausgabenkürzung? Weil laut aktueller Finanzplanung der Bundesregierung das Sondervermögen im Jahr 2028 nicht mehr ausreicht, um die Lücke zum 2%-Ziel zu schließen, sind staatliche Ausgabenkürzungen zur Gegenfinanzierung vorgesehen. Hier sind jedoch alle relevanten Details offen (Bardt 2024). Aus gesamtwirtschaftlicher Sicht ist aber klar, dass die langfristig erhöhten Verteidigungsausgaben nicht durch höhere Schulden finanziert werden können und daher Kürzungen anderer Ausgaben erfordern.

Eine Kürzung von Sozialausgaben ist nur eine Option, denn es müssen nicht zwangsläufig staatliche Ausgaben reduziert werden. Eine andere Möglichkeit besteht darin, Steuern dauerhaft zu erhöhen. Die dadurch entstehenden höheren Belastungen für Steuerzahler führen ebenfalls zu einer Reduzierung von Ausgaben – in diesem Fall zu einer Reduzierung des privaten Konsums.

In beiden Fällen ergibt sich also die aus gesamtwirtschaftlicher Sicht unvermeidliche Ausgabenreduzierung. Je nach gewähltem Vorgehen aber mit unterschiedlichen Verteilungseffekten, die im politischen Prozess austariert werden müssen. An der öko-

nomischen Grundeinsicht aber führt kein Weg vorbei: Ressourcen sind begrenzt. Werden sie dauerhaft für den Ausbau der Verteidigungskapazitäten eingesetzt, fehlen sie an anderer Stelle.

SCHULDEN ALS ÜBERGANGSLÖSUNG?

Nun braucht der politische Prozess, der darüber entscheidet, an welcher Stelle Ausgaben gekürzt werden – niedrigere Sozialausgaben oder privater Konsum in der Folge von Steuererhöhungen, – Zeit. Oder man gibt sich der Hoffnung hin, dass die Zeitenwende doch schon bald wieder vorbei ist. In beiden Fällen mag die Finanzierung höherer Verteidigungsausgaben, auch wenn sie dauerhaft angelegt ist, über neue Schulden als Übergangslösung opportun erscheinen. Und in der Tat: Angesichts des eher niedrigen Niveaus der Staatsverschuldung in Deutschland wäre es möglich, zusätzliche Verteidigungsausgaben für einige Jahre über neue Schulden zu finanzieren.

Tatsächlich ist genau das in den letzten Jahren passiert. Das Sondervermögen Bundeswehr wurde darauf verwendet, die erhöhten Verteidigungsausgaben zeitweilig zu finanzieren, freilich ohne dass gleichzeitig die Grundlagen einer nachhaltigen Finanzierung geschaffen wurden. Pläne zu Ausgabenkürzungen oder Steuererhöhungen wurden nicht diskutiert. Darunter leidet die Glaubwürdigkeit der Zeitenwende. Und in der Folge fehlen Klarheit und Planungssicherheit in der Rüstungsindustrie, was wiederum den Aufbau von Produktionskapazitäten und die Auftragsvergabe verlangsamt. Dadurch werden Größenvorteile in der Produktion nicht realisiert und die Beschaffung bleibt teuer und ineffizient. Das Ziel, die Verteidigungskapazität in absehbarer Zeit zu stärken, wird verfehlt (Wolff et al. 2024).

REFERENZEN

- Bardt, H. (2024), »2-Prozent-Nato-Ziel kann erreicht werden – Planung mit erheblichen Risiken«, *IW-Kurzbericht* Nr. 52.
- Barro, R. (1987), »Government Spending, Interest Rates, Prices, and Budget Deficits in the United Kingdom, 1701–1918«, *Journal of Monetary Economics* 20(2), 221–247.
- Federle, J., J. Marzian und C. Trebesch (2024), »Guns vs. Butter? How States Finance Wars and the Military«, mimeo.
- Fuest, C. (2019), »Staatsfonds als Chance«, *Wirtschaftsdienst* 99(8), 539–542.
- Fratzscher, M. (2023), »Kluge Schulden heute sind der Wohlstand von morgen«, *Handelsblatt*, 20. Dezember 2023, 14.
- Hall, G. J. und T. Sargent (2024), »Fiscal Consequences of the US War on COVID«, mimeo.
- Kliem, M., A. Kriwoluzky, G. Müller und A. Scheer (2024), »Financial Repression in General Equilibrium: The Case of the United States, 1948–1974«, CEPR Discussion paper 18944.
- Marzian, J. und C. Trebesch (2024), »Budgets and Geopolitics«, mimeo.
- Wolff, G. B., A. Burilkov, K. Bushnell und I. Kharitonov (2024), »Fit for War in Decades: Europe's and Germany's Slow Rearmament Vis-a-Vis Russia«, *Kiel Report* Nr. 1.

Michael Hüther

Im Wettstreit der großen Mächte: Geopolitik dominiert Geökonomie

WOHLSTANDSVERLUST DURCH GEOPOLITISCHE RISIKEN

Die Weltwirtschaft sieht sich angesichts erheblicher geopolitischer Risiken mit enormen Herausforderungen konfrontiert. Der Krieg in der Ukraine dauert mittlerweile drei Jahre an, und die deutsche Wirtschaft spürt weiterhin die Auswirkungen der Energiepreiskrise. Mehr denn je ist die Sicherheit Deutschlands durch das expansive und imperialistische Vorgehen Russlands bedroht. Die zunehmende Kriegsmüdigkeit im Westen, insbesondere in den USA, sowie ein mögliches Kriegsende werden nicht mehr Sicherheit schaffen, sondern könnten vielmehr den Auftakt zu einer neuen Ära territorialer Konflikte bilden – mit unabsehbaren Folgen für die Weltwirtschaft.

Auch jenseits der Gefahr eines weiterlaufenden Territorialkonflikts steht Deutschland inmitten militärischer und geopolitischer Konfliktfelder, mit verheerenden wirtschaftlichen Konsequenzen. Besonders sichtbar wird dies durch hybride Angriffe Russlands, Chinas und Staaten wie dem Iran auf europäische Infrastrukturen sowie durch eine deutliche Zunahme von Cyberattacken (BMI 2024). Deutschland ist auf diese Bedrohungen nur unzureichend vorbereitet, wie der IMD Digital Competitiveness Report zeigt (IMD 2024). Diese Angriffe, die als Vorboten eines möglichen direkten militärischen Konflikts gelten können, verdeutlichen das erhebliche Gefährdungspotenzial für die deutsche Volkswirtschaft. Zugleich stellen sie eine ernsthafte Bedrohung für die demokratische Verfasstheit der Gesellschaft dar (Jungwirth et al. 2023).

Auch geopolitische Konflikte, die jenseits Europas stattfinden, – etwa die Angriffe der Huthi auf Handelsschiffe im Roten Meer – unterstreichen die Verwundbarkeit globaler Lieferketten. Sie verdeutlichen die tiefgreifende Unsicherheit, die mit den Verschiebungen geopolitischer Machtverhältnisse einhergeht. Diese Entwicklungen haben das ehemals dominante Just-in-Time-Geschäftsmodell grundsätzlich in Frage gestellt. Die Politik des neuen US-Präsidenten Trump, der mit Drohgebärden gegenüber Panama und seinen neoimperialistischen Bestrebungen in Grönland Aufmerksamkeit erregt, zeigt zudem, dass sich selbst die USA – einst Garant der globalen Nachkriegsordnung – zunehmend aus dieser Rolle zurückziehen. Dies gefährdet nicht nur den freien globalen Handel, sondern grundlegende Prinzipien wie die Gleichberechtigung souveräner Staaten und die Nichteinmischung in deren innere Angelegenheiten, die seit dem Westfälischen Frieden von 1648 gelten. Die wirtschaftlichen Konsequenzen dieser neuen Ordnung für Deutschland

sind gravierend: Sie stellen die Basis des Geschäftsmodells – eine auf internationaler Arbeitsteilung und freiem Handel beruhende Ordnung – in Frage.

Geopolitische Risiken haben in den letzten Jahren signifikant an Intensität gewonnen. Dies ist darauf zurückzuführen, dass akute Schocks auf langanhaltende Strukturveränderungen treffen (vgl. Tab. 1). Der zunehmende Einfluss wirtschaftlicher Nationalismen und die Schwächung multilateraler Strukturen führen zu einer unsichereren und unberechenbareren Weltordnung. Insbesondere der Hegemonialkonflikt zwischen China und den USA birgt erhebliche Risiken. Anders als im Kalten Krieg, der durch die relative Stabilität zweier rivalisierender Blöcke gekennzeichnet war, herrscht heute eine weit größere Unsicherheit hinsichtlich der Akteure, ihrer Ziele und Interessen sowie der Stabilität von Allianzen. Deutschland läuft Gefahr, tiefer in den Strudel aus Sanktionsregimen, Handelsabhängigkeiten und politischer Erpressung gezogen zu werden – vor allem, da es wie viele andere Staaten in einem Dilemma zwischen transatlantischer Bindung und Abhängigkeit von China steckt.

Die wirtschaftlichen Folgen all dieser jüngsten Krisen sind erheblich. Diese Entwicklungen belasten sowohl die deutsche Exportwirtschaft als auch die inländische Nachfrage nach Konsum- und Investitionsgütern, insbesondere durch eine zunehmende allgemeine Verunsicherung. In Deutschland wird der Verlust an gesamtwirtschaftlicher Bruttowertschöpfung in Deutschland für den Zeitraum der letzten Krisen von der Pandemie bis zum Ukrainekrieg und Nahostkrieg auf insgesamt 545 Mrd. Euro geschätzt (Grömling 2024). Diese gesamtwirtschaftlichen Einbußen übertreffen die Einbrüche infolge früherer Krisen in der Tiefe deutlich. Auch für die Industrie stellen



Prof. Dr. Michael Hüther

ist Direktor und Mitglied des Präsidiums des Instituts der deutschen Wirtschaft Köln.

Tab. 1

Belastungsfaktoren für die deutsche Wirtschaft

Akute Konjunkturschocks	Permanente Konjunkturschocks
Weltwirtschaft & Geopolitik	Geopolitische Neuordnung
Multiple Verunsicherungen	Transformation & Klimawandel
Investitionen & Konsum im Inland	Standortqualität & Innovationen
Verlust an Wettbewerbsfähigkeit	

Quelle: Grömling 2024.

© ifo Institut

Tab. 2

Dauer und Tiefe der Konjunktur- und Industriekrisen

		Krise nach Wiedervereinigung	Stagnationskrise	Finanzmarktkrise	Pandemiekrise / Geopolitikkrise
Gesamtwirtschaft					
Startquartal		2. Quartal 1992	2. Quartal 2001	2. Quartal 2008	1. Quartal 2020
Vorkrisenniveau ¹⁾	Dauer in Quartalen	7	16	11	8
	Tiefe ³⁾	- 3	- 2	- 10	- 6
Pfad ²⁾	Dauer in Jahren	5	3	8	5
	Tiefe ³⁾	- 4	- 4	- 16	- 23
Industrie					
Startquartal		2. Quartal 1991	2. Quartal 2001	1. Quartal 2008	1. Quartal 2018
Vorkrisenniveau ¹⁾	Dauer in Quartalen	39	17	23	26
	Tiefe ³⁾	- 84	- 12	- 38	- 27
Pfad ²⁾	Dauer in Jahren	9	6	9	6
	Tiefe ³⁾	- 109	- 60	- 63	- 34

¹⁾ Vergleich mit dem Niveau des letzten Quartals (Jahr) vor Ausbruch der Krise. ²⁾ Vergleich mit dem Niveau des Wachstumspfad. Wachstumspfad auf Basis der tatsächlichen jahresdurchschnittlichen Veränderung der Gesamtwirtschaft oder des Verarbeitenden Gewerbes im Zeitraum 1991 bis 2019. ³⁾ Summe der jährlichen prozentualen Abweichungen der tatsächlichen Werte vom Vorkrisenniveau oder vom Wachstumspfad in Prozent. Vorkrisenniveau bis einschließlich zweites Quartal 2024; Wachstumspfad bis einschließlich Gesamtjahr 2024 (Prognose).

Quelle: Grömling 2024.

© ifo Institut

die Verluste eine der schwersten Verwerfungen der jüngeren Vergangenheit dar (vgl. Tab. 2).

WELTWIRTSCHAFTSORDNUNG UND HANDELSPOLITIK

Die Dynamik des Welthandels hat bereits seit der globalen Finanzkrise 2008 stark nachgelassen (Hüther et al. 2019). Das Wachstum des Handels geht seitdem dem des Welt-Bruttoinlandsprodukts (BIP) nicht mehr voran, was eine sinkende Exportelastizität indiziert. Besonders die seit Jahren zurückgehende Handelselastizität der deutschen Exporte auf die Wirtschaftsdynamik in allen relevanten Regionen (SVR 2024) verdeutlicht, dass Deutschland auch Einbußen von inländischer gegenüber ausländischer Wettbewerbsfähigkeit hinnehmen muss. Die zweite Präsidentschaft von Donald Trump in den Vereinigten Staaten wird die Lage noch weiter verschärfen. Schätzungen zeigen, dass die angedrohten Zollerhöhungen auf 10 % gegenüber allen Handelspartnern und 60 % gegenüber China mit den zu erwartenden Gegenmaßnahmen aus China zu einem BIP-Verlust in Deutschland von bis zu 1,4 % pro Jahr in den kommenden Jahren verzeichnen könnte (Obst et al. 2024). Insbesondere hinsichtlich der aktuellen Stagnation des Wachstums sind solche wirtschaftlichen Einbrüche erheblich und in erster Linie auf fallende Exporte und inländische Investitionen der deutschen Unternehmen zurückzuführen.

Auch wenn langfristige Effekte durch Anpassungen abgemildert werden könnten, bliebe die Unsicherheit hoch, und potenzielle Handelskriege infolge von Gegensanktionen würden die Lage weiter verschärfen (Obst et al. 2024). Der Handelskonflikt mit den USA wird Europa weiterhin dazu zwingen, über die transatlantische Bindung hinaus neue Partnerschaften zu suchen und Handelsbeziehungen zu diversifizieren

– auch wenn dies die Verluste nicht vollständig ausgleichen kann. Dennoch bieten Freihandelsabkommen wie das kürzlich mit Mercosur erzielte Abkommen Chancen, um Vertrauen sowohl im Inland als auch im Ausland wiederherzustellen. Dieses Abkommen könnte der europäischen Wirtschaft ein zusätzliches Exportvolumen von über 40 Mrd. US-Dollar in den kommenden 15 Jahren einbringen, was signifikant mehr ist als bei vergleichbaren Abkommen wie mit Kanada (CETA) (Gerards Iglesias et al. 2024). Solche Initiativen entfalten zudem eine nicht zu unterschätzende Signalwirkung für Verhandlungen mit weiteren Partnern, etwa Indien. Gleichzeitig ist jedoch eine intensivere Zusammenarbeit innerhalb Europas erforderlich, um diese Prozesse künftig zu beschleunigen und zu verhindern, dass Partikularinteressen ein übermäßiges Gewicht erhalten.

Unter den skizzierten geopolitischen Unsicherheiten stellt vor allem die Abhängigkeit von kritischen Rohstoffen ein enormes Risiko dar. Die Marktpreise für Edelmetalle haben in den vergangenen Jahren neue Höchststände erreicht (IW-Industriemetallindex). Die Versorgungsrisiken der deutschen Wirtschaft haben sich in den vergangenen Jahren deutlich erhöht (vbw/IW Consult 2024). Dies betrifft vor allem Lithium, Mangan, Aluminium und Kobalt für Batterien, aber auch Tantal und Gallium für elektronische Bauteile und unverzichtbare Rohstoffe für die Dekarbonisierung sowie Digitalisierung. Abhängigkeiten, die bei diesen Rohstoffen bestehen, schaffen politische Erpressungspotenziale und verstärken die wirtschaftliche Unsicherheit.

Die EU hat zwar Strategien entwickelt, um diese Risiken zu reduzieren. Der *Critical Raw Materials Act* und die deutsche Rohstoffstrategie zielen darauf ab, Lieferketten widerstandsfähiger zu machen, Importe zu diversifizieren und den heimischen Bergbau aus-

zubauen. Die EU-Batterieverordnung setzt teils hohe Ziele für die Rückgewinnungsquoten und Rezyklatgehalte für Lithium, Kobalt und Nickel voraus, jedoch wird die Erfüllung dieser Ziele für den Automobilmarkt und Batteriespeichermarkt insgesamt als nicht realistisch eingestuft (Bähr et al. 2024).

Hohe Importmengen von Rohstoffen oder Vorprodukten bleiben daher zentral. Doch die Entwicklungen der vergangenen Jahre zeigen, dass in der deutschen Wirtschaft bislang kaum ein importseitiges *De-Risking* von China stattgefunden hat. Die Risiken bestehen also weiterhin. Seit 2013 hat sich ein harter Kern von etwa 60 Produktgruppen mit stabil hohen Importabhängigkeiten von China gebildet, unter anderem die Rohstoffwirtschaft (Matthes 2024). Dies verdeutlicht die anhaltend hohe Abhängigkeit von China bei potenziell kritischen Importen. Die Strategien der Unternehmen zur Sicherung ihrer Rohstoffversorgung haben sich im Vergleich zu vor zehn Jahren insgesamt wenig verändert. Im Fokus stehen weiterhin klassische Ansätze wie eine gesteigerte Materialeffizienz, langfristige Lieferverträge und die Diversifizierung der Lieferanten. Innovativere Maßnahmen wie Recycling oder Investitionen in Forschung und Entwicklung wenden hingegen nach wie vor überwiegend große Unternehmen an (Bähr et al. 2024).

STÄRKUNG DER VERTEIDIGUNGSFÄHIGKEIT

Dass Deutschland seit Jahrzehnten zu wenig in die Landesverteidigung investiert hat, wird allgemein anerkannt. Die mit alldem verbundene fiskalische »Friedensdividende« erreichte bereits 2021 – nimmt man das NATO-Ziel von 2% des nationalen Verteidigungsbudgets am BIP als Referenz – deutlich über 600 Mrd. Euro für die vergangenen drei Jahrzehnte (Bardt 2021). Die Zurückbesinnung auf eine funktionsfähige Landesverteidigung ist dringend notwendig, zumal sich die USA bereits unter der Obama-Administration 2011 mit dem *Pivot to Asia* stärker den Herausforderungen in Asien zugewandt haben. Es ist wahrscheinlich, dass sich die USA im Krieg in der Ukraine zum letzten Mal als »europäische« Nation militärisch engagieren.

Das von der NATO 2014 in Wales vereinbarte Ziel für die Verteidigungsausgaben von 2% des BIP wurde im Jahr 2023 – trotz der durch den Bundeskanzler ausgerufenen »Zeitenwende« – mit lediglich 1,6% des BIP erneut verfehlt (Bardt 2024a). Für 2024 wurde dieses Ziel erstmals erreicht, vor allem durch das Sondervermögen Bundeswehr (Röhl 2024). Allerdings umfasst das die militärische Unterstützung der Ukraine sowie weitere, teils unspezifisch definierte Ausgaben, die zuletzt auf über 11 Mrd. Euro stark angestiegen sind (Bardt 2024b). Die Einrichtung des Sondervermögens für die Bundeswehr außerhalb des Staatsschuldenrechts ist ordnungspolitisch gerechtfertigt, da die Nachfinanzierung mehrerer Jahrzehnte andauernder Unterfinanzierung der Bundeswehr nicht aus dem Steuerhaushalt eines einzigen Jahres erfolgen

kann. Eine Aufstockung des Sondervermögens auf bis zu 300 Mrd. Euro erscheint erforderlich (Deutscher Bundestag 2023).

Langfristig sind die Verteidigungsausgaben aus den regulären Steuereinnahmen zu finanzieren, so dass eine deutlich stärkere haushälterische Schwerpunktsetzung notwendig ist. Dafür fehlen jedoch bislang die budgetpolitischen Voraussetzungen, insbesondere nach dem geplanten Auslaufen des Sondervermögens. Die Finanzierungslücke kann im Laufe der nächsten Legislaturperiode auf 74 Mrd. Euro jährlich ansteigen (vgl. Abb. 1). Selbst für das Einhalten des 2%-Ziels gibt es bislang keine substantielle finanzielle Absicherung; eine militärisch und politisch zuletzt diskutierte und notwendige 3%-Variante vergrößert die Finanzierungslücke nochmal deutlich. In diesem Szenario beläuft sich der ungedeckte Finanzierungsbedarf nach dem Auslaufen des Sondervermögens auf jährlich 74 Mrd. Euro. Über die gesamte Legislaturperiode hinweg wären somit zusätzliche 136 Mrd. Euro erforderlich, um die zentrale Staatsaufgabe der äußeren Sicherheit angemessen zu erfüllen (Bardt und Hüther 2024).

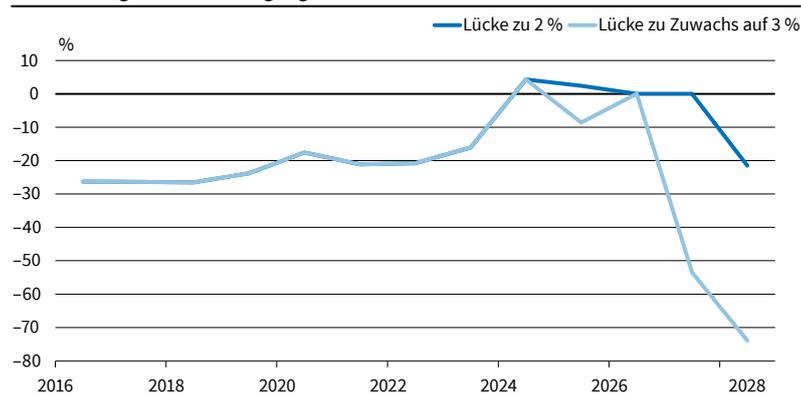
Zudem fehlt es in Deutschland nahezu komplett an einer ausreichend modernen zivil-militärischen Infrastruktur (Hüther und Gerards Iglesias 2024). Notstandsgesetze aus den 1960er-Jahren bieten rechtliche Grundlagen, um die Versorgung in Krisenzeiten zu sichern (Sicherstellungsgesetze), aber ihre praktische Umsetzung erfordert umfassende Modernisierungen sowie massive Investitionen in den Ländern und auf der kommunalen Ebene. Das wird politisch derzeit genauso ausgeblendet wie eine Vergrößerung der Reserveeinheiten der Bundeswehr.

HANDLUNGSERFORDERNISSE

Die kommenden Jahre werden von tiefgreifenden geopolitischen und wirtschaftspolitischen Herausforderungen geprägt sein. Die zweite Präsidentschaft Trumps, der fortdauernde Ukraine-Krieg und die Neuausrichtung der Europäischen Kommission erfordern koordinierte, strategische Antworten. Diese Entwick-

Abb. 1

Finanzierungslücke Verteidigung



Quelle: Institut der deutschen Wirtschaft; Berechnungen des Autors.

© ifo Institut

lungen finden in einem Umfeld wachsender politischer Unsicherheiten statt, verstärkt durch instabile Mehrheitsverhältnisse in Demokratien wie Deutschland, Frankreich und selbst Japan – einst ein Symbol politischer Stabilität.

Deutschland und die EU stehen vor der dringenden Aufgabe, ihre strategischen Abhängigkeiten zu verringern, die Resilienz gegenüber externen Schocks zu erhöhen und multilaterale Partnerschaften zu stärken. Gleichzeitig erfordert die sicherheitspolitische Lage eine fundamentale Neuausrichtung der Verteidigungsbereitschaft. Verteidigungsausgaben von über 3% des BIP und ein weiteres Sondervermögen für die Bundeswehr sind notwendig, um jahrelange Versäumnisse auszugleichen. Auch der Aufbau einer modernen zivil-militärischen Infrastruktur ist dringend erforderlich. Hybride Kriegsführung und Cyberangriffe stellen eine zentrale Bedrohung dar, auf die Deutschland und die EU bislang nur unzureichend vorbereitet sind. Neben einer offensiveren Ausrichtung der Nachrichtendienste müssen Cybersicherheit und der Schutz kritischer Infrastruktur oberste Priorität erhalten.

Für die EU ist eine stärkere Verteidigungsintegration essenziell. Effizientere Marktstrukturen, ein gemeinsames Verteidigungsbudget und eine engere Zusammenarbeit in der Verteidigungsindustrie könnten Synergien schaffen und die Wettbewerbsfähigkeit Europas stärken. Gleichzeitig sollte die EU an der multilateralen Ordnung festhalten und mit engagierten Partnern wie beim Mercosur-Abkommen neue Allianzen formen.

Pragmatismus in der Außenpolitik, auch gegenüber schwierigen Partnern, sowie substanzielle höhere Ausgaben für die Verteidigung sind unverzichtbar. Die zweite Amtszeit Trumps könnte für die EU einen »Hamilton-Moment« markieren, da nationale Budgets ohne gemeinsame Lösungen wie *Eurobonds for Defense* (Europäisches Parlament 2024) überfordert sein werden. Die Zukunft Europas hängt entscheidend von einem entschlossenen und koordinierten Handeln in Verteidigungs-, Wirtschafts- und Außenpolitik ab.

REFERENZEN

- Bähr, C., D. Bakalis und S. Lichtenthäler (2024), *Umsetzung der EU-Batterieverordnung in Deutschland*, IW-Report 44, Köln.
- Bardt, H. (2021), »Verteidigungsausgaben in Deutschland. Hohe Friedensdividende und niedrige NATO-Quote«, *IW-Trends* 48(1), 41–59.
- Bardt, H. (2024a), »Keine Zeitenwende im Verteidigungshaushalt«, in: K. Bergmann und M. Diermeier (Hrsg.), *Transformationspolitik: Anspruch und Wirklichkeit der Ampel-Koalition*, transcript Verlag, Bielefeld, 367–374.
- Bardt, H. (2024b), *2-Prozent-Nato-Ziel kann erreicht werden – Planung mit erheblichen Risiken*, IW-Kurzbericht 52, Köln.
- Bardt, H. und M. Hüther (2024), *Verteidigungsfähigkeit erfordert Priorität im Bundeshaushalt und föderale Gesamtbilanz*, IW-Kurzbericht 92, Köln.
- Bundesministerium des Innern und für Heimat – BMI (2024), »Verfassungsschutzbericht für das Jahr 2023 vorgestellt: Deutsche Sicherheitsbehörden treten inneren und äußeren Bedrohungen entgegen«, Pressemitteilung, 18. Juni, verfügbar unter: <https://www.bmi.bund.de/Shared-Docs/pressemitteilungen/DE/2024/06/vsb2023.html>.
- Deutscher Bundestag (2023), »Wehrbeauftragte: Bundeswehr benötigt 300 Milliarden Euro«, *Parlamentsnachrichten*, 14. März, verfügbar unter: <https://www.bundestag.de/presse/hib/kurzmeldungen-937872>.
- Europäisches Parlament (2024), »Introduction of European Defence Bonds«, Question for written answer E-002814/2024 to the Commission, 6. Dezember, verfügbar unter: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/E-10-2024-002814_EN.html.
- Gerards Iglesias, S., M. Krpata und A. H. Palermo Kuss (2024), »Zwischen »strategischer Autonomie« und »Zeitenwende«: Die Bedeutung des Handels zwischen der EU und Mercosur. Über den wirtschaftlichen und strategischen Wert von Handelsbeziehungen«, IW-Policy Paper 8.
- Grömling, M. (2024), »Intensitäten von Konjunkturkrisen im Vergleich«, *IW-Trends* 51(4), 3–28.
- Hüther, M., M. Diermeier und H. Goecke (2019), *Die erschöpfte Globalisierung. Zwischen transatlantischer Orientierung und chinesischem Weg*, Springer Verlag, Heidelberg.
- Hüther, M. und S. Gerards Iglesias (2024), »Sicherheit als wirtschaftspolitische Herausforderung«, *Wirtschaftsdienst* 104(10), 672–676.
- Institute for Management Development – IMD (2024), *IMD World Digital Competitiveness Ranking 2024. The Digital Divide: Risks and Opportunities*, Lausanne.
- Jungwirth, R., H. Smith, E. Willkomm, J. Savolainen, M. Alonso Villota, M. Lebrun, A. Aho und G. Giannopoulos (2023), *Hybrid Threats: a Comprehensive Resilience Ecosystem*, Publications Office of the European Union, Luxemburg.
- Matthes, J. (2024), *Importseitiges De-Risking von China im Jahr 2023*, IW-Report 18, Köln.
- Obst, T., S. Sultan und J. Matthes (2024), *Was droht den transatlantischen Handelsbeziehungen unter Trump 2.0? Von Zollerhöhungen und Vergeltungsmaßnahmen*, IW-Report 42, Köln.
- Röhl, K.H. (2024), *Verteidigungsausgaben: Gerade so genug für die NATO?*, IW-Kurzbericht 19, Köln.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung – SVR (2024), *Versäumnisse angehen, entschlossen modernisieren, Jahresgutachten 2024/25*, Wiesbaden.
- Vereinigung der Bayerischen Wirtschaft e.V. und IW Consult – vbw/ IW Consult (2024), *Rohstoffsituation der bayerischen Wirtschaft*, Studie, München/Köln.

Stormy-Annika Mildner und Claudia Schmucker

Wohlstand und Sicherheit: EU-Wirtschaftsaußenpolitik – eine neue Doktrin für eine neue geopolitische Welt

In ihren politischen Leitlinien für 2024-2029 betonte Ursula von der Leyen Mitte Juli 2024: »Wir brauchen eine neue Wirtschaftsaußenpolitik für die heutigen Realitäten« (Europäische Kommission 2024a). Damit

ging sie einen Schritt weiter als 2019, als sie ihre Vision für ein »strategischeres, selbstbewussteres und geeinteres Europa in der Welt« vorstellte und eine geopolitische Kommission anmahnte (Europäische

Kommission 2019). Unter dem Stichwort *Economic Foreign Policy* – Wirtschaftsaußenpolitik – sollen Handelspolitik, wirtschaftliche Sicherheit und internationale Partnerschaften in Zukunft stärker ineinandergreifen.

Damit reagiert von der Leyen auf ein sich wandelndes geopolitisches und geoökonomisches Umfeld. Kurz vor dem dritten Jahrestag des Angriffs Russlands auf die Ukraine gibt es kaum Hoffnung auf ein schnelles Ende des brutalen Kriegs. Auch global spitzen sich die Krisen weiter zu; die Rivalitäten zwischen westlichen Demokratien und autokratischen Regimen, allen voran China, verschärfen sich. Der geopolitische Risikoindex von Caldara und Iacoviello schnellte 2022 nach dem Einmarsch Russlands in der Ukraine in die Höhe. Dem Indikator zufolge ist das durchschnittliche Niveau des geopolitischen Risikos in den letzten Jahren spürbar gestiegen (Caldara und Iacoviello 2025; Hanisch 2020).

Wie verwundbar die europäische Wirtschaft ist, wurde erstmals während der Corona-Pandemie deutlich. Über die letzten Jahrzehnte hinweg hatte die Wirtschaft in erster Linie auf Effizienzsteigerungen und Kostensenkungen gesetzt; Redundanzen in Lieferketten wurden abgebaut ebenso wie Lagerhaltung. Sicherheitspolitische Risiken wurden kaum in Kostenrechnungen einbezogen. In der Folge stieg die Abhängigkeit von einzelnen Lieferländern und Lieferanten stark. Wie kostspielig dies sein kann, zeigte sich besonders nach Russlands Invasion der Ukraine. Dies hat zu einem Bewusstseinswandel in der EU geführt, in dem internationale Abhängigkeiten neu bewertet wurden und Risiken abgebaut werden sollen (Stichwort *De-Risking*).

Die EU stellt dies gleichzeitig vor schwierige Fragen, denn *De-Risking* ist mit Kosten verbunden. Sie muss die richtige Balance finden: zwischen dem Abbau von Verwundbarkeiten und den immensen Vorteilen internationaler Handelsverflechtungen; zwischen der Förderung der heimischen Produktion und der Vertiefung von Handelsbeziehungen; zwischen freien Marktkräften und staatlichen Interventionen (Stichwort Industriepolitik).

VERWUNDBARKEITEN DER EU

Wie verwundbar ist die EU? Als große, diverse und offene Region ist die EU stark von den Weltmärkten abhängig. Handel und Investitionen sind wichtige Säulen für Wirtschaftswachstum und Wohlstand in der EU. Laut *Macrotrends* (2024) betrug das Verhältnis von Handel zum Bruttoinlandsprodukt (BIP) für die EU im Jahr 2023 97,17% (inklusive Intra-EU-Handel). Der Intra-EU-Handel ist für die EU zwar nach wie vor größer als der Handel mit Drittländern. 2023 lag der Anteil der Warenexporte der EU an Intra-EU-Partnern an den Gesamtexporten Statista zufolge bei 61,77%

(Statista 2025a); der Anteil der Warenimporte von Intra-EU-Partnern lag bei 61,43% (Statista 2025b). Allerdings liegen die großen Wachstumszentren und Zukunftsmärkte außerhalb der EU. Zudem ist die EU von zahlreichen Rohstoffen und Vorprodukten aus dem Ausland abhängig.

In Bezug auf Verwundbarkeiten hat der IWF den Extra-EU-Handel auf Abhängigkeiten von Ländern hin analysiert, die nicht geopolitisch gleichgesinnt sind. Als Proxy für geopolitische »Nähe« diente das Abstimmungsverhalten in der UN zur Ukraine-Resolution 2022. Bei den direkten Exporten und Importen ist der Anteil des Extra-EU-Handels mit geopolitisch nicht-gleichgesinnten Ländern geringer als mit Ländern, die der EU geopolitisch nah sind. Anders sieht es aus, wenn indirekte Importe und Exporte berücksichtigt werden, also die längeren Wertschöpfungsketten. Hier zeigt sich eine größere Abhängigkeit von geopolitisch nicht-gleichgesinnten Ländern, wenngleich der Anteil des Handels mit gleichgesinnten nach wie vor höher ist.

Deutlicher werden die Abhängigkeiten, wenn sogenannte »fragile Lieferprodukte« betrachtet werden. »Fragil« ist ein Lieferprodukt dann, wenn es nur einen oder eine kleine Anzahl zentraler Anbieter im Versorgungsnetz gibt und wenn das Potenzial, bestehende Anbieter zu ersetzen, gering ist. Ein beträchtlicher Anteil der Extra-EU-Importe, einschließlich derjenigen aus geopolitisch nicht-gleichgesinnten Ländern, fällt in diese Kategorie. Sie machen im Durchschnitt etwa 40% des Werts der Extra-EU-Einfuhren aus, wovon etwa die Hälfte von geopolitisch nicht-gleichgesinnten Ländern geliefert wird (Baba et al. 2023). Viele davon sind für die digitale und grüne Transformation unabkömmlich.

GEOPOLITISCHE RISIKEN UND WIRTSCHAFTLICHE IMPLIKATIONEN FÜR DIE EU

Auf welche Risiken muss die EU reagieren?

Kriege, Krisen und Konflikte

Seit 2020 hat sich die Zahl der weltweiten Konflikte fast verdoppelt (ACLED 2024). Das Heidelberger Institut für Internationale Konfliktforschung (2024) verzeichnete 2023 global insgesamt 220 gewaltsame und



Dr. Stormy-Annika Mildner

ist Direktorin des Aspen Institutes Germany, Berlin, und Adjunct Lecturer an der Hertie School für Internationale Politische Ökonomie.



Dr. Claudia Schmucker

leitet das Zentrum für Geopolitik, Geoökonomie und Technologie der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik (DGAP), Berlin.

149 gewaltlose Konflikte, zehn mehr als 2022. Dieser Trend wird sich voraussichtlich 2025 fortsetzen, auch wenn die Vereinbarung über eine Waffenruhe zwischen Israel und der Hamas im Gazastreifen Anlass für Hoffnung ist. Neben den hohen menschlichen Kosten der Kriege und Konflikte stellt die wachsende Unsicherheit auch eine große wirtschaftliche Bedrohung dar.

Die EU ist in besonderem Maße von Russlands Krieg gegen die Ukraine betroffen. Auch 2025 wird sie im Kreuzfeuer der hybriden Kriegsführung Russlands bleiben. Besonders groß ist das Risiko für die digitale, Energie- und Verkehrsinfrastruktur der EU. Russland wird Cyberangriffe, Desinformation und Wahlbeeinflussung nutzen, um die EU von innen zu destabilisieren. Die EU-Mitgliedstaaten investieren heute deutlich mehr in ihre eigene Sicherheit, doch hat die EU nach wie vor keine gemeinsame Verteidigungspolitik und erhebliche Defizite in ihren Verteidigungsfähigkeiten (Bremmer und Kupchan 2025).

Besonders groß ist die Anfälligkeit der Union für externe Konflikte im Bereich der Energiesicherheit. Der Energiesouveränitätsindex des Thinktanks ECFR (2024) deutet auf eine anhaltende Abhängigkeit im Jahr 2024 hin. Seit Russlands Krieg gegen die Ukraine hat die EU zwar ihre Energiequellen diversifiziert. Sie ist jedoch nach wie vor in hohem Maße von Gasimporten aus Russland abhängig, wobei die Flüssiggas-Importe (LNG) im Jahr 2024 einen Rekordwert von 16,5 Mio. Tonnen erreichten (Novik et al. 2024). Darüber hinaus haben die Diversifizierungsbemühungen die EU wiederum anfälliger für Spannungen im Nahen Osten und am Persischen Golf gemacht.

Hinzu kommt, dass die EU in hohem Maße von der Zuverlässigkeit und Stabilität der internationalen Handelswege abhängig ist. Gerade die Seehandelsrouten und Engpässe haben sich in den vergangenen Jahren als besonders anfällig erwiesen. Geopolitische Instabilität bleibt der größte Risikofaktor, wie die jüngsten Entwicklungen im Nahen Osten zeigen. Seit 2023 hat beispielsweise die Huthi-Miliz regelmäßig Angriffe auf die Handelsschifffahrt im Roten Meer, einer wichtigen Schifffahrtsroute für Öl und Flüssigerdgas, durchgeführt (EIA 2024). Aber auch extreme Wetterereignisse im Zusammenhang mit dem Klimawandel stellen eine zunehmende Bedrohung dar: Der Verkehr im Panamakanal wurde beispielsweise durch eine schwere Dürre im Jahr 2023 und Anfang 2024 unterbrochen, wobei der Transit um bis zu 24,4 % zurückging (UNCTAD 2024).

Das sich veränderte geopolitische und geoökonomische Umfeld führt zudem zu neuen Handelsbeschränkungen (u. a. Sanktionen und Exportkontrollen). Der WTO Trade Monitoring Report 2024 stellte fest, dass von Mitte Oktober 2023 bis Mitte Oktober 2024 der von neuen Beschränkungen betroffene Handel im Vergleich zum letzten Trade Monitoring Report im November 2023 deutlich zugenommen hat. Auch Exportbeschränkungen nahmen weiter zu.

Zunehmende geoökonomische Fragmentierung im Handel

Noch deuten die aggregierten Handels- und Investitionsdaten nicht auf eine Deglobalisierung hin. Gleichwohl mehren sich die Anzeichen für eine Fragmentierung sowohl des Warenhandels als auch der ausländische Direktinvestitionen, wie verschiedene Analysen u. a. des IWF (Gopinath et al. 2024) zeigen. Wenn auch nicht im vergleichbaren Maße wie während des Kalten Kriegs werden die Handels- und Investitionsströme doch zunehmend entlang geopolitischer Linien neu ausgerichtet (Stichwort *Nearshoring* und *Friendshoring*).

Die Europäische Zentralbank findet in ihren Analysen aggregierter Importdaten zwar wenig Evidenz für ein *Nearshoring* oder *Friendshoring* in der EU (Bosone et al. 2024). Das Ergebnis ist jedoch ein anderes, wenn strategische Güter in den Blick genommen werden (Militärausrüstung, Rohstoffe, Batterien, Hightech- und medizinische Güter usw.). Sie machen rund 9 % der gesamten Extra-EU-Einfuhren aus und sind besonders wichtig für Bereiche wie Sicherheit, öffentliche Gesundheit und den grünen und digitalen Wandel. Dementsprechend bemüht sich die EU selektiv in strategischen Sektoren, Risiken zu reduzieren (*De-Risking*), indem sie ihre Abhängigkeit von Ländern verringert, mit denen sie eine größere geopolitische Distanz hat.

Das Bestreben von Regierungen und Unternehmen weltweit, Verwundbarkeiten im Handel abzubauen, wird zu weiteren Restrukturierungen von Produktions- und Lieferbeziehungen führen. Hinzu kommt das Risiko von Lieferunterbrechungen infolge von Naturkatastrophen und extremen Wetterphänomenen, die an Frequenz und Intensität gewinnen. Schließlich stellen auch Cyberattacken ein erhebliches Risiko für den Handel dar.

Gerade für offene, mit der Weltwirtschaft stark verflochtene Volkswirtschaften wie die EU werden die geopolitischen Spannungen somit einen konjunkturdämpfenden Effekt haben. Zu den Sektoren, die besonders betroffen wären, gehören laut IWF der Energiesektor sowie Halbleiter und Seltene Erden, die wiederum Auswirkungen auf die nachgelagerte Produktion entlang der Wertschöpfungsketten haben. Eine Fragmentierung der Energie- und Rohstoffmärkte würde die Kosten der grünen und digitalen Transformation deutlich erhöhen.

Verwerfungen in der transatlantischen Partnerschaft

Die Rückkehr von Donald Trump als 47. Präsident der Vereinigten Staaten dürfte zu deutlichen Spannungen in der transatlantischen Partnerschaft führen. Handelspolitik wird von Trump als zentrales Instrument betrachtet, um eine Reihe wirtschaftlicher und politischer Ziele für die USA zu erreichen. Dies beinhaltet

tet neben klassischen Handelsthemen (ausgeglichene Handelsbilanzen) auch (sicherheits-)politische Themen wie die Höhe der Sicherheitsausgaben im Rahmen der NATO, illegale Einwanderung und die Opioidkrise oder sogar irrationale Themen wie die Übernahme von Grönland. In Bezug auf die EU wird vor allem ihr Überschuss im Warenhandel mit den USA und die Höhe der Sicherheitsausgaben auf der Agenda stehen. So verlangte Trump bereits Anfang Januar 2025 eine Erhöhung der Verteidigungsausgaben der NATO-Staaten (und dabei insbesondere der EU-Mitgliedstaaten) auf 5% ihres BIP.

Was sind Trumps Pläne? Bereits während des Wahlkampfes kündigte er Basiszölle in der Höhe von 10 bis 20% auf alle US-Importe an. Dies betrifft alle Staaten, inklusive Alliierte der USA wie die EU, Kanada, Mexiko, Japan oder Südkorea. Zudem will er auf Importe aus China einen Zoll in Höhe von 60% verhängen. Am 1. Februar 2025 setzte Trump Teile seines Wahlkampfversprechens in die Tat um: Er verhängte Zölle in Höhe von 25% auf Importe aus Kanada und Mexiko und 10% auf Importe aus China. Nach (augenscheinlichen) Zugeständnissen von Kanada und Mexiko über eine Verstärkung der Grenzkontrollen gewährte er beiden Ländern einen Aufschub von einem Monat. Wie in dem Memo über eine *America First Trade Policy* deutlich wird, werden mögliche Zölle auf EU-Importe ab dem 1. April 2025 erhoben.

Neue US-Zölle werden die schwachen Wachstumsaussichten der EU-Wirtschaft weiter belasten. Die EU wird Angebote an die Trump-Regierung machen müssen, aber im Ernstfall auch mit Gegenmaßnahmen reagieren müssen. Diese mögliche Zollspirale schadet der europäischen Wirtschaft zusätzlich. Zudem wird es für die EU schwieriger werden, sich der systemischen Rivalität zwischen den USA und China zu entziehen. Trump wird auch von der EU eine stärkere Abkopplung von China verlangen.

Populismus und rechtsextreme Parteien in einem unsicheren Umfeld

Neben diesen externen Herausforderungen ist die EU auch mit zunehmendem internem Druck konfrontiert, der ihren politischen und gesellschaftlichen Zusammenhalt bedroht.

Die wachsende Unzufriedenheit der Bevölkerung mit der EU und ihren Mitgliedstaaten mit dem Umgang mit Kernthemen wie Sicherheit, Migration und Inflation hat zu einem Anstieg von rechtspopulistischen Stimmen geführt. Diese Verwerfungen wurden bei den Europawahlen 2024 deutlich, in denen (rechts-)populistische Parteien deutlich an Einfluss gewannen. Auf Ebene der Mitgliedstaaten sind ähnliche Trends zu beobachten; in Deutschland liegt die AfD derzeit in den Umfragen auf Platz zwei. Diese Parteien, die heute eine wichtige politische Kraft im gesamten Block darstellen, teilen ein gemeinsames Misstrauen gegenüber den traditionellen Institutionen, das sich

häufig in einer euroskeptischen Haltung äußert, die von reformistischen Positionen bis hin zur Ablehnung der Union und der Forderung nach einem brexitähnlichen Austritt ihres Landes reicht.

Dieses Phänomen tritt zu einer Zeit auf, in der auf der einen Seite die EU-Wirtschaft schwächelt. Offiziellen Prognosen zufolge wird das EU-BIP 2025 nur um 1,5% zulegen (Europäische Kommission 2024b). Sowohl Frankreich als auch Deutschland, die beiden größten Volkswirtschaften des Blocks, haben mit politischer Instabilität und Wirtschaftskrisen zu kämpfen. Auf der anderen Seite muss die EU im Zusammenhang mit dem grünen und digitalen Handel weitere wichtige Strukturreformen voranbringen. Dies erfordert einen unionsweiten politischen Zusammenhalt und verstärktes kollektives Handeln.

EMPFEHLUNGEN

Die EU ist nicht ausreichend gerüstet, um in einer Welt zu bestehen, in der Machtpolitik zunehmend internationale Regeln und Institutionen unterminiert. Die EU ist traditionell ein starker wirtschaftlicher Akteur, aber ein schwacher außenpolitischer Spieler. Oftmals fehlt es ihr an Agilität und geostrategischer Kohärenz, um schnell auf geopolitische Risiken zu reagieren. Dies muss sich ändern. Folgende Punkte sind dabei essenziell:

Die Einigkeit innerhalb der EU bewahren

Das größte Pfand der EU liegt in ihrer Größe und ihren Werten. Um wettbewerbsfähig zu bleiben und auch global in einem krisenreichen geoökonomischen Umfeld als Akteur auftreten zu können, muss die EU mit einer Stimme sprechen. Während die aktuellen Wahlen von extremen und populistischen Parteien in eine andere Richtung zeigen, müssen die Parteien der Mitte verantwortlich Mehrheiten bilden, um einheitliche EU-Positionen zu vertreten, die auch europäische Interessen und Werte widerspiegeln. Zudem dürfen sich die EU-Mitgliedstaaten nicht gegeneinander ausspielen lassen, sondern sollten gemeinsam und kraftvoll gegenüber Drittländern auftreten, die gegen EU-Handelsrecht verstoßen. Nur so kann sich die EU gegen Zwangsmaßnahmen aus China und (möglicherweise) den USA wehren.

Die europäische Wettbewerbsfähigkeit stärken

Der beste Weg, um die Widerstandsfähigkeit der EU zu fördern, sind Investitionen in die eigene wirtschaftliche Stärke. An erster Stelle muss die Vollendung des Binnenmarkts stehen, zum Beispiel im Bereich der Dienstleistungen oder auch der digitalen Wirtschaft. Auch die Vollendung der Banken- und Kapitalmarktunion ist von entscheidender Bedeutung. Um Abhängigkeiten in strategischen Sektoren zu reduzieren, sind nicht nur größere Investitionen in Forschung und Entwicklung notwendig. Vielmehr müssen

die EU-Mitgliedstaaten noch stärker Kompetenzen bündeln, europäische Forschungscluster fördern und gemeinsam die Anwendung der Forschung unterstützen. Zudem muss verhindert werden, dass nationale Industriepolitiken der einzelnen EU-Mitgliedstaaten zu einer weiteren Fragmentierung des Binnenmarkts führen.

Sorgsame Anwendung der handelspolitischen Schutzinstrumente

Die EU verfügt über ein wirksames Arsenal an handelspolitischen Instrumenten: Dazu zählen nicht nur Antidumpingmaßnahmen, Ausgleichsmaßnahmen für Subventionen und Schutzmaßnahmen, sondern auch neue Instrumente, die in den letzten Jahren geschaffen wurden. Das Anti-Coercion-Instrument gegen politische Zwangsmaßnahmen im Ausland spielt dabei eine wichtige Rolle. Im Fall von unfairen Handelsmaßnahmen von Drittstaaten sollte die EU diese Instrumente auch nutzen. Dabei ist es jedoch wichtig, dass die EU wie in der Vergangenheit regelbasiert und transparent vorgeht und sowohl die Interessen der EU-Exporteure als auch der -Importeure berücksichtigt (Unionsinteresse). Handelspolitische Schutzinstrumente müssen zudem so eingesetzt werden, dass sie nicht einseitig zulasten einzelner EU-Mitgliedstaaten gehen, da dies mittel- und langfristige die Kohärenz und den Kooperationswillen in der EU unterminiert.

Die Kunst des Deal-Makings üben

Handelspolitik wird transaktionaler werden; die EU muss sich darauf einstellen, dass die Trump-Administration den Handel mit anderen Politikbereichen verknüpfen wird. Die Kommission muss daher der neuen US-Regierung Angebote machen, das *Deal-Making* aber auch in Einklang mit eigenen strategischen Zielen bringen. Mögliche Angebote könnten LNG-Käufe beinhalten, um sich auch stärker unabhängig von russischen Energielieferungen zu machen. Auch der stärkere Erwerb strategischer US-Militärausrüstung könnte angeboten werden. Dies wäre im Einklang mit einer Stärkung der europäischen Verteidigungsposition.

Unterstützung des regelbasierten internationalen Systems

Die WTO steht unter starkem Druck. Seit Jahren gelingt es ihren Mitgliedstaaten nicht, sich auf moderne Handelsregeln zu verständigen. Darüber hinaus ist der Streitschlichtungsmechanismus stark eingeschränkt, da das Berufungsgremium weiterhin von den USA blockiert wird. Es liegen zwar mehrere Reformvorschläge auf dem Tisch, es ist jedoch unwahrscheinlich, dass es in absehbarer Zeit zu einer Einigung kommt. Dennoch ist die WTO nach wie vor unverzichtbar, um ein

regelbasiertes internationales Handelssystem und gleiche Wettbewerbsbedingungen zu gewährleisten, insbesondere für kleinere Länder. Daher sollte die EU ihre Bemühungen um Reformen und den Abschluss von plurilateralen Abkommen verstärken, im Einklang mit gleichgesinnten Mittelmächten (Ottawa Initiative) sowie reforminteressierten Entwicklungs- und Schwellenländern.

Partnerschaften weltweit ausbauen

Die EU sollte darüber hinaus auch auf bilateraler Ebene ihre Beziehungen zu aufstrebenden Mittelmächten wie Brasilien, Indien, Indonesien oder auch Südafrika (G-20-Präsidentschaft 2025) intensivieren. Der Abschluss der Verhandlungen über das Partnerschaftsabkommen zwischen der EU und dem Mercosur ist ein wichtiger Schritt in die richtige Richtung (auch wenn es noch ratifiziert werden muss). Auch das modernisierte Abkommen mit Mexiko ist strategisch wichtig. Investitionen als verlässlicher Partner im Globalen Süden werden das Ansehen Europas auf der geopolitischen Bühne stärken. Hier müssen verschiedene Initiativen zusammen- und miteinander in Einklang gebracht werden. Dazu gehören die Global Gateway-Initiative, eine neue Generation von Rohstoffpartnerschaften, Handelsabkommen und auch Klimafinanzierung.

REFERENZEN

- ACLED (2024), »Conflict Index: December 2024«, verfügbar unter: <https://acleddata.com/conflict-index/>, aufgerufen am 9. Januar 2025.
- Baba, C., T. Lan, A. Mineshima, F. Misch, M. Pinat, A. Shahmoradi, J. Yao und R. van Elkan (2023), »Geoeconomic Fragmentation: What's at Stake for the EU«, IMF Working Paper 245.
- Bosone, C., E. Dautović, M. Fidora und G. Stamato (2024), »How Geopolitics is Changing Trade«, *ECB Economic Bulletin* 2.
- Bremmer, I. und C. Kupchan (2025), *Top Risks 2025*, Eurasia Group, New York.
- Caldara, D. und M. Iacoviello (2025), Geopolitical Risk (GPR) Index, verfügbar unter: <https://www.matteoiacoviello.com/gpr.htm>, aufgerufen am 6. Januar 2025.
- Europäische Kommission (2019), Rede der gewählten Kommissionspräsidentin von der Leyen im Europäischen Parlament anlässlich der Debatte zur Vorstellung des Kollegiums der Kommissionsmitglieder und seines Programms, Straßburg, 27. November 2019, SPEECH/19/6408.
- Europäische Kommission (2024a), »Europe's Choice. Political Guidelines for the Next European Commission. 2024-2029, Ursula von der Leyen, Candidate for the European Commission President«, 18. Juli, verfügbar unter: https://commission.europa.eu/document/e6cd4328-673c-4e7a-8683-f63ffb2cf648_en, aufgerufen am 6. Januar 2024.
- Europäische Kommission (2024b), »Autumn 2024 Economic Forecast: A Gradual Rebound in an Adverse Environment«, 15. November, verfügbar unter: https://economy-finance.ec.europa.eu/economic-forecast-and-surveys/economic-forecasts/autumn-2024-economic-forecast-gradual-rebound-adverse-environment_en, aufgerufen am 10. Januar 2025.
- European Council on Foreign Relations – ECFR (2024), *Energy Sovereignty Index: Gains, Gaps, and the Road ahead*, verfügbar unter: <https://ecfr.eu/special/energy-sovereignty-index-2024/>, aufgerufen am 9. Januar 2025.
- Gopinath, G., P.-O. Gourinchas, A. F. Presbitero und P. Topalova (2024), »Changing Global Linkages: A New Cold War?«, IMF Working Paper 76.
- Hanisch, M. (2020), »Iran, Russland, Hongkong: Geopolitische Risiken belasten deutsche Wirtschaft«, *DIW Wochenbericht* 6, 79-85.
- Heidelberger Institut für Internationale Konfliktforschung (2024), *Conflict Barometer 2023*, Heidelberg.

Macrotrends (2024), »Verhältnis des Handels der Europäischen Union zum BIP 1970-2025«, verfügbar unter: <https://www.macrotrends.net/global-metrics/countries/EUU/european-union/trade-gdp-ratio>, aufgerufen am 6. Januar 2025.

Novik, M., S. Tani und A. Hancock (2024), »EU Imports Record Quantities of Russian LNG in 2024«, *Financial Times*, 20. Dezember, verfügbar unter: <https://www.ft.com/content/ef4230c1-befa-4053-97b2-397c69c20002>.

Statista (2025a), »Annual Share of Goods Exports from the European Union Going to Intra-EU and Extra-EU Trade Partners from 2002 to 2023«, verfügbar unter: <https://www.statista.com/statistics/1384742/eu-international-trade-share-exports-intra-extra-goods/>, aufgerufen am 6. Januar 2025.

Statista (2025b), »Annual Share of Goods Imports from the European Union Coming from Intra-EU and Extra-EU Trade Partners from 2002 to 2023«, verfügbar unter: <https://www.statista.com/statistics/1384794/eu-international-trade-share-imports-intra-extra-goods/>, aufgerufen am 6. Januar 2025.

UNCTAD (2024), *2024 Review of Maritime Transport: Navigating Maritime Chokepoints*, Genf.

U.S. Energy Information Administration – EIA (2024), »Fewer Tankers Transit the Red Sea in 2024«, verfügbar unter: <https://www.eia.gov/todayinenergy/detail.php?id=63446>, aufgerufen am 8. Januar 2025.

WTO (2024), *WTO Trade Monitoring Report 2024*, Genf, verfügbar unter: https://www.wto.org/english/tratop_e/tpr_e/factsheet_dec24_e.pdf.

Stefan Mair

Geopolitische Risiken und ihre ökonomischen Implikationen

Wie die vergangenen Jahre wird auch das Jahr 2025 von zahlreichen geopolitischen Risiken geprägt sein. Anders als zuletzt ist jedoch der bisher hypothetische Trump-Faktor seit der erneuten Einführung in das Amt des US-Präsidenten am 20. Januar eine Realität, die nahezu alle geopolitischen Risikofelder für Deutschland und Europa maßgeblich beeinflussen wird. Drei geopolitische Risiken stechen dabei hervor: eine Niederlage der Ukraine im Krieg mit Russland, ein Entzug amerikanischer Sicherheitsgarantien und eine Eskalation der strategischen Rivalität zwischen den USA und China.

GEOPOLITISCHE SZENARIEN

Seine Ankündigung, den Krieg in der Ukraine innerhalb von 24 Stunden nach Amtsantritt beenden zu wollen, hat Donald Trump inzwischen revidiert. Sein Sonderbeauftragter Keith Kellogg spricht nun von 100 Tagen, um dieses Ziel zu erreichen. Dennoch ist die Gefahr nicht gebannt, dass diese Frist aus Washington angesichts der gegenwärtigen militärischen Kräfteverhältnisse in einen Diktatfrieden mündet, der der Ukraine de facto den Verzicht auf die bis dahin von Russland besetzten Gebiete sowie auf eine NATO- und eine EU-Mitgliedschaft auferlegt. Ein solcher Diktatfrieden hätte weitreichende Folgen für Europa: Er würde Putin in seiner Auffassung bestärken, seine politischen Ziele am besten mit militärischer Gewalt durchsetzen zu können, und die permanent hohe Bedrohung an der Ostflanke der EU und NATO auf lange Sicht zu einem entscheidenden Hemmnis für politische Stabilität und wirtschaftliche Erholung machen. Erwartungen, dass die Ukraine in den nächsten 100 Tagen substanzielle Geländegewinne erzielen kann oder dass die Trump-Administration die Hilfen für Kiew doch noch massiv ausweitet, erscheinen derzeit spekulativ.

Da nicht zu erwarten ist, dass die US-Administration im Verhandlungsfall Rücksicht auf die Interessen ihrer europäischen Verbündeten nimmt, dürfte ein solcher Ausgang des Kriegs zudem die transatlantische Allianz deutlich schwächen. In diesem Zusammenhang

ist außerdem nicht auszuschließen, dass Aussagen von Präsident Trump oder aus seinem Umfeld dazu beitragen, Zweifel an der Qualität der in Art. 5 des NATO-Vertrags festgehaltenen Beistandspflicht oder an der erweiterten nuklearen Abschreckung zu nähren. Weite Teile Europas wären damit nuklearen Erpressungsversuchen weitgehend schutzlos ausgeliefert. Darüber hinaus würden als Nebeneffekt einer substanziellen Schwächung der transatlantischen Allianz einzelne europäische Staaten, insbesondere solche mit rechtspopulistischen Kräften in der Regierung, ihr Heil in einer Bilateralisierung der Beziehungen zu den USA suchen und damit den gerade in dieser Situation so wichtigen Zusammenhalt der EU massiv gefährden.

Der Trump-Faktor könnte sich in sehr unterschiedlicher Weise auf die strategische Rivalität zwischen den USA und China auswirken. Einerseits macht er den Ausbruch eines Wirtschaftskriegs zwischen beiden Staaten sehr viel wahrscheinlicher, weil nicht nur Trump selbst, sondern auch zentrale Figuren in seiner Administration davon überzeugt sind, dass China unmittelbar für den Niedergang der amerikanischen Industrie verantwortlich ist. Andererseits gibt es Äußerungen aus Trumps Umfeld, die einen militärischen Konflikt zwischen beiden Ländern eher unwahrscheinlich erscheinen lassen. Trump scheint weder wegen Taiwan noch wegen Chinas Versuchen, im Südchinesischen Meer eine starke Militärpräsenz zu errichten, bereit, eine gewaltsame Auseinandersetzung mit Peking einzugehen. Beide Szenarien wären nicht ohne Konsequenzen für Europa. Insbesondere Deutschland wäre von einem Wirtschaftskrieg wohl stark betroffen, da die USA Europa vor die Wahl stellen könnten, sich in der Auseinandersetzung entweder für oder gegen diese zu entscheiden. Gleichzeitig würden europäische Interessen beeinträchtigt, sollten die USA Südostasien Peking als Einflussphäre überlassen. Die Region hat in den vergangenen



Dr. Stefan Mair

ist Direktor der Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin.

Jahren als Wirtschaftsraum beträchtlich an Bedeutung gewonnen – nicht zuletzt, weil dort für Europa wichtige Handelsrouten verlaufen.

Neben diesen drei zentralen geopolitischen Risiken für Europa muss auch eine mögliche Eskalation der Konflikte in der südlichen Nachbarschaft Europas in Betracht gezogen werden. Trotz der Schwächung des Irans, der Hamas und der Hisbollah ist die Gefahr nicht gebannt, dass die zurzeit örtlich begrenzten Kriegsherde im Nahen und Mittleren Osten in einem zwischenstaatlichen Regionalkrieg resultieren. Gleichzeitig besteht hier aufgrund der veränderten militärischen Kräfteverhältnisse und des Endes des syrischen Bürgerkriegs auch die Chance auf eine stabilisierende Neuordnung. Eine solche Perspektive scheint weit entfernt für die zahlreichen Gewaltkonflikte im Sahel und am Horn von Afrika, die gegenwärtig in der weltweit größten humanitären Katastrophe im Sudan kulminieren und dennoch wenig Aufmerksamkeit in Europa erfahren. Angesichts des Potenzials für massive Fluchtbewegungen und des Verlusts an wirtschaftlichem Entwicklungs- und Innovationspotenzial in Räumen, die für die Energieversorgung Europas und für wirtschaftliche Diversifizierungsbemühungen von großer Bedeutung sein könnten, bergen die genannten Gewaltkonflikte auch für Europa ein hohes Destabilisierungspotenzial und beeinträchtigen seine wirtschaftliche Erneuerung.

Daneben gilt es, das Augenmerk auf weitere Bedrohungen zu richten, die bisher nur bedingt geopolitischer Natur sind, aber das Potenzial haben, sich entsprechend zu entwickeln. So hätte das Überschreiten sogenannter Kippunkte des Klimawandels – wie das Abschmelzen der Polkappen oder das Abreißen des Golfstroms – dramatische geopolitische Folgen wie die zunehmende Unbewohnbarkeit heute dicht besiedelter Gebiete, Konflikte um landwirtschaftliche Ressourcen und entsprechend umfassende Migrationsbewegungen. Demografische Verschiebungen und Technologiesprünge in Schlüsseländern können internationale Machtverhältnisse grundlegend verändern und damit neue geopolitische Konstellationen begründen.

Hybride Bedrohungen wie Cyberattacken auf öffentliche Einrichtungen und private Unternehmen, Beschädigungen von Unterseekabeln und Pipelines sowie Desinformationskampagnen in sozialen Medien können nur bedingt als geopolitisch bezeichnet werden, da sie nicht nur von staatlichen, sondern vor allem auch von nicht-staatlichen Akteuren ausgehen. Dennoch hat die Sabotage kritischer Infrastrukturen und Informationsmanipulation das Potenzial, die wirtschaftliche und politische Stabilität europäischer Gesellschaften zu untergraben. Es könnte ein Bedrohungsbild des Schurkenoligarchen entstehen, der seine überwältigende wirtschaftliche Macht einsetzt, um Staaten unter Druck zu setzen, und dabei eine antidemokratische Agenda verfolgt.

Diese verschiedenen geopolitischen Risikoszenarien werden überwölbt von der Unsicherheit einer Weltordnung in Transformation. Mit Blick auf den Niedergang der liberalen, regelbasierten Weltordnung, der sich mittlerweile nicht mehr verleugnen und absehbar kaum revidieren lässt, stellt sich die Frage, was an ihre Stelle treten wird: eine völlige Fragmentierung und Auflösung von Ordnungsvorstellungen; die Wiederkehr einer Bipolarität, bei der sich Autokratien und Demokratien, Staatskapitalismus und Marktwirtschaften in zwei Blöcken gegenüberstehen; oder eine Form der Multipolarität, in der Pole in einem komplexen Beziehungsgeflecht über ein erhebliches Maß an strategischer Autonomie verfügen und ihre Normen und Standards im Wettbewerb gegenüber anderen durchzusetzen versuchen.

ÖKONOMISCHE IMPLIKATIONEN

Die wirtschaftlichen Auswirkungen dieser Szenarien variieren – wie zum Teil bereits angedeutet – zwischen erheblich und massiv. Ein erneutes Eintreten bipolarer Blockkonfrontation wäre für Deutschland mit weitgehenden Kosten verbunden, da sich letztendlich beide Blöcke auch wirtschaftlich erheblich voneinander abgrenzen würden. Ein Rückzug aus Märkten, die Unterbrechung von Lieferketten und der Rohstoffversorgung aus den Ökonomien hätte für eine Volkswirtschaft wie Deutschland, in der Exporte und Importe seit Anfang der 2020er-Jahre mehr als 80% des BIP ausmachen (Statista 2025), starke Wohlstandsverluste zur Folge.

Entsprechend hätte auch das Szenario eines Wirtschaftskriegs zwischen den USA und China, der es notwendig macht, dass sich Unternehmen aus dem einen oder anderen Markt vollständig zurückziehen, tiefgreifende Auswirkungen für Deutschland. Der Schaden, der bei einem dann eher zu erwartenden Rückzug aus China eintreten würde, würde nach Berechnungen des ifo Instituts in Deutschland langfristig einen BIP-Rückgang von 0,8% verursachen, das Sechsfache dessen, was vom gleichen Institut als Konsequenz des Brexit kalkuliert wurde (Dorn et al. 2022). Aber schon unterhalb dieser Schwelle würde ein partielles *De-Coupling* signifikante Kosten verursachen.

Eine Niederlage der Ukraine im Krieg gegen Russland würde erstere de facto zu einem russischen Vasallenstaat machen, dessen wirtschaftliche Lebensfähigkeit kaum gegeben wäre. Dies dürfte erneut eine erhebliche Fluchtbewegung in Richtung EU auslösen, was wiederum zu einer zusätzlichen Belastung der Staatshaushalte sowie sozialen Spannungen in den Aufnahmeländern führen könnte. Die permanente militärische Bedrohung Europas im Falle eines Sieges Russlands würde darüber hinaus Investitionssicherheit und wirtschaftliche Stabilität in der EU beeinträchtigen und damit den Standort Europa im internationalen Wettbewerb weiter schwächen. Dies wäre

umso stärker der Fall, wenn der Sieg Russlands mit einem Entzug der amerikanischen Sicherheitsgarantien einherginge.

Eine Eskalation der Kriege im Nahen und Mittleren Osten würde für Europa wichtige Handelsrouten beeinträchtigen und könnte mittel- bis langfristig die Sicherheit der Energieversorgung in Frage stellen. Zudem sind auch bei einer solchen Entwicklung erneut umfassende Fluchtbewegungen in Richtung Europa zu erwarten.

Die wirtschaftlichen Kosten des Überschreitens von Kippunkten im Klimawandel und der damit verbundenen geopolitischen Konsequenzen sind realistisch kaum zu quantifizieren. Die wirtschaftlichen Schäden, die in jüngster Zeit durch immer regelmäßiger und verheerendere Naturkatastrophen verursacht werden, die sich aber bisher noch unterhalb der Kippunktschwelle bewegen, können hier nur Anhaltspunkte sein: Die Kosten der Flut im Ahrtal 2021 werden von der Bundesregierung mit mehr als 40 Mrd. Euro ausgewiesen (Bundesregierung 2023), die Kosten der jüngsten Brände in Los Angeles werden derzeit auf 135 bis 150 Mrd. US-Dollar geschätzt (Sullivan 2025). Weitreichende Zerstörungen kritischer Infrastruktur durch hybride Sabotageakte dürften sich in ähnlichen Schadensdimensionen bewegen.

SCHLUSSFOLGERUNGEN

Nicht nur, aber auch aufgrund der zu erwartenden wirtschaftlichen Kosten, die durch das Eintreten geopolitischer Risiken entstehen könnten, muss deutsche Politik zu deren Eindämmung beitragen. Die hier wartenden Aufgaben sind nicht neu. Dennoch ist es – gerade im Vorfeld einer sich neu konstituierenden Bundesregierung – nicht müßig, diese erneut vorzubringen:

- Die militärische und finanzielle Hilfe für die Ukraine muss nicht nur aufrechterhalten, sondern sogar noch ausgeweitet werden. Mit Blick auf die 100-Tage-Frist aus Washington kommt es mehr denn je darauf an, der Ukraine eine Verbesserung des militärischen Kräfteverhältnisses zu ihren Gunsten zu ermöglichen und damit ihre Verhandlungsposition zu stärken. Gleichzeitig muss Putin signalisiert werden, dass weder ein Diktatfrieden und schon gar nicht seine ultimativen Kriegsziele realistische Perspektiven für den Ausgang des Angriffskriegs sind. Zudem ist Deutschland gut beraten, sich ernsthaft mit der Möglichkeit zu beschäftigen, dass ein Waffenstillstand in der Ukraine die Entsendung eigener Truppen an die Waffenstillstandslinie erfordern könnte.
- Die Fähigkeit Europas, sich aus eigener Kraft gegen eine militärische Aggression Russlands zu verteidigen, muss gestärkt werden. Dazu gehören Verteidigungsausgaben der europäischen NATO-Mitglieder, die 3,5% des BIP erreichen, eine Effektivierung der europäischen Verteidigungs-
- Fähigkeit durch erhöhte Interoperabilität und die Herstellung der außenpolitischen Handlungsfähigkeit durch die Einführung von qualifizierten Mehrheitsvoten. Zusätzlich gilt es, Debatten darüber zu führen, wie eine europäische Sicherheitsordnung inklusive einer glaubwürdigen nuklearen Abschreckung aussehen könnte, wenn die USA sich weitgehend aus Europa zurückziehen oder die NATO »schlafend« stellen würden.
- Während Deutschland und Europa in den beiden vorgenannten Aufgabenstellungen weniger an der mangelnden Einsicht in die Notwendigkeiten scheitern könnten, als vielmehr an der Fähigkeit, ihnen gerecht zu werden, geht es im Umgang mit einem amerikanisch-chinesischen Wirtschaftskrieg in erster Linie um eine Positionsbestimmung. Könnte Europa sich diesem Wirtschaftskrieg entziehen? Wie könnte es die wirtschaftlichen Folgen bewältigen, wenn die Konsequenz dieses Wirtschaftskriegs wäre, entweder Marktzugang in China oder den USA zu verlieren? Und für welchen Markt würde es sich entscheiden? Egal wie die Antwort darauf ausfällt, sind die weitere Diversifizierung der Wirtschaftsbeziehungen, die Absicherung von Lieferketten insbesondere im Hinblick auf die Versorgung mit Energieträgern und kritischen Rohstoffen eine vorrangige Aufgabe.
- Des Weiteren muss die EU eine gemeinsame Position im Hinblick auf die Konflikte im Nahen und Mittleren Osten sowie im Sahel und am Horn von Afrika entwickeln. Die nachrangige politische Rolle, die es in der Beilegung all dieser Konflikte spielt, ist zum einen Folge mangelnder Geschlossenheit, aber auch der Unfähigkeit bzw. des Unwillens, hier die eigene wirtschaftliche Stärke zum Einsatz zu bringen. Aber auch hier ist die Bereitschaft gefordert, durch die Entsendung von Friedenstruppen zur Stabilisierung dieser Regionen beizutragen, wenn politische Lösungen der Konflikte erzielt wurden. Die Rückbesinnung auf Bündnis- und Landesverteidigung ist angesichts der Bedrohung durch Russland nachvollziehbar, birgt aber die Gefahr, Fähigkeiten zu verlieren, die zur Bewältigung anderer Herausforderungen notwendig sind.
- Eine Aufrechterhaltung der ehrgeizigen europäischen und deutschen Klimaziele und ihre konsequente Umsetzung ist zwar bei weitem nicht ausreichend, um den Klimawandel entscheidend abzuschwächen, eine Aufgabe der Vorreiterrolle Europas in der Klimapolitik hätte allerdings erhebliches Schadenspotenzial. Wenn sich ausgerechnet jene Ökonomien ihrer klimapolitischen Verantwortung entziehen würden, deren Reichtum auf nahezu 200 Jahren enormer Kohlendioxidemissionen beruht, würden andere Großemittenten jüngerer Datums kaum noch Anlass sehen, ihren CO₂-Ausstoß zu verringern.

- Der Schutz kritischer Infrastrukturen erfordert erhebliche Investitionen in deren Resilienz und in Abwehrmaßnahmen von hybriden Angriffen. Hier ist ein besseres Zusammenwirken von militärischen, nachrichtendienstlichen, polizeilichen und zivilen Akteuren unerlässlich. Der Schutz vor illegitimer Einflussnahme durch staatliche und nicht-staatliche Akteure ist politisch weitaus schwieriger zu bewerkstelligen, da er fundamentale Freiheiten wie Meinungs- und Pressefreiheit beeinträchtigen könnte und sich zudem diese Akteure Gegenmaßnahmen entziehen können. Aufklärungskampagnen, die Schaffung von Gegenöffentlichkeiten und die konsequente Nutzung rechtlicher Instrumente (Maßnahmen gegen Volksverhetzung, Verleumdung etc.) können hier jedoch zumindest einen Beitrag leisten.
- Außenpolitische Strategien zur Abwehr einer neuen bipolaren Weltordnung bewegen sich naturgemäß eher auf einer abstrakten politischen Ebene. Letztendlich zielen sie darauf ab, einem festen Bündnis zwischen China, Russland und anderen autokratischen Staaten entgegenzuwirken und andere, eher revisionistisch orientierte Staaten davon abzuhalten, einem solchen beizutreten. Deshalb ist der politische Dialog mit China, die Aufrechterhaltung wirtschaftlicher Beziehungen und Pekings Einbindung in die Bewältigung globaler Herausforderungen nach wie vor wichtig. Zudem gilt es, attraktive Angebote an jene zu machen, die mit einem potenziell antagonistischen Block sympathisieren: Handels- und Investitionsabkommen, Global-Gateway-Projekte, Energie- und Rohstoffpartnerschaften, aber auch Solidarität in politischen Zwangslagen und Rüstungskooperation.
- All diese Maßnahmen – Unterstützung für die Ukraine, Aufrüstung, wirtschaftliche Diversifizierung, Resilienzsteigerung und Versorgungssicherheit, Stabilisierung von Konfliktregionen, klimagerechte wirtschaftliche Transformation, der Schutz kritischer Infrastrukturen und entwicklungs-politisches Engagement zur Partnerbindung – verursachen erhebliche Kosten. Die Einsicht, dass die Kosten des Eintretens eines oder mehrerer der geopolitischen Risiken wahrscheinlich deutlich höher wären als die der Risikominderung, löst noch nicht das Problem, wie die erforderlichen Finanzmittel aufgebracht werden können. Im deutschen Kontext scheinen hierfür eine Modifizierung der Schuldenbremse, erhöhte Steuereinnahmen und Einschnitte bei den Sozialausgaben kaum zu vermeiden. Versicherungsprämien haben im Privaten ihren Preis, gesamtgesellschaftliche Risikoabsicherung wird ohne relative Wohlstandsverluste kaum zu haben sein.

REFERENZEN

Bundesregierung (2023), »Die Kosten des Klimawandels«, verfügbar unter: <https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/kosten-klimawandel-2170246>, aufgerufen am 17. Januar 2025.

Dorn, F., L. Flasch, C. Fuest und L. Scheckenhofer (2022), »Langfristige Effekte von Deglobalisierung und Handelskriegen auf die deutsche Wirtschaft«, *ifo Schnelldienst* 75(9), 27–34.

Statista (2025), »Außenhandelsquote für Waren und Dienstleistungen von Deutschland nach dem VGR-Konzept von 1991 bis 2023«, verfügbar unter: <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/436217/umfrage/aussenhandelsquote-fuer-waren-und-dienstleistungen-nach-dem-vgr-konzept-in-deutschland/>, aufgerufen am 22. Januar 2025.

Sullivan, A. (2025), »Feuer in L.A. eine der teuersten Naturkatastrophen der USA«, *Deutsche Welle*, 13. Januar, verfügbar unter: <https://www.dw.com/de/waldb%C3%A4nde-in-la-%C3%B6nnten-teuerste-naturkatastrophe-der-us-geschichte-werden/a-71287159>.

Benjamin Scharte

Gesellschaftliche Resilienz als kostengünstige Sicherheitsstrategie?



Dr. Benjamin Scharte

ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Internationalen Zentrum für Ethik in den Wissenschaften (IZEW) der Eberhard Karls Universität Tübingen.

Kurz vor der vorgezogenen Bundestagswahl sind die Sorgen vor einer möglichen Beeinflussung der Wahlentscheidungen der Bürgerinnen und Bürger etwa durch gezielte Desinformation groß. Die deutsche Nationale Sicherheitsstrategie setzt in diesem Zusammenhang auf Resilienz als »Sicherung unserer Werte durch innere Stärke.« Mit anderen Worten: Eine resiliente Gesellschaft

lässt sich nicht – so leicht – beeinflussen, widersteht Desinformation und stellt die Integrität des demokratischen Willensbildungsprozesses sicher. Eine resiliente Gesellschaft ist auch dazu in der Lage, mit Bedrohungen, ob durch klimawandelinduzierte Extremwetterereignisse oder geopolitische Unsicherheit, leistungserhaltend umzugehen (Scharte 2021). Die Stärkung der Resilienz der Gesellschaft ist also grundsätzlich wünschenswert.

Allerdings muss die nächste Bundesregierung zwei Herausforderungen adressieren, wenn sie gesellschaftliche Resilienzpotenziale heben möchte.

Zunächst muss sie ihr eigenes Resilienzverständnis klären. Was genau ist mit diesem schillernden Begriff gemeint? Und noch wichtiger: Wie soll es gelingen, gesellschaftliche Resilienz zu bilden? Die Forschung bietet dafür verschiedene Ansatzpunkte. Ich fokussiere mich in diesem Artikel auf die Stärkung von Sozialkapital, verstanden als die Netzwerke und Vertrauensbeziehungen, die Menschen in einer Gesellschaft miteinander verbinden. Sozialkapital dient als bedrohungsunabhängige Ressource und trägt damit zu einer Art generischer Anpassungsfähigkeit bei (Aldrich 2012; Scharte 2024). Die zweite Herausforderung bezieht sich auf die Frage nach der Verantwortung für gesellschaftliche Resilienz. Im Resilienzdiskurs wird immer wieder betont, dass die Bürgerinnen und Bürger selbst resilient(er) werden müssten und sich daraus dann im nächsten Schritt gesamtgesellschaftliche Resilienz ergebe. So könnte der Staat seine knappen finanziellen Ressourcen anderweitig investieren, etwa in die Stärkung der militärischen Verteidigungsfähigkeit. In diesem Sinne ließe sich gesellschaftliche Resilienz als »kostengünstige Sicherheitsstrategie« verstehen. Diese Annahme möchte ich im Folgenden problematisieren und aufzeigen, dass gesellschaftliche Resilienz nicht nur keine Selbstverständlichkeit ist, sondern auf Investitionen in soziale Infrastrukturen angewiesen ist, weil letztere das Sozialkapital erhöhen. Wenn diese Investitionen erfolgen, kann gesellschaftliche Resilienz dazu beitragen, liberale Demokratien gegenüber verschiedensten Bedrohungen zu stärken.

RESILIENZ ALS ABSCHRECKUNG

Die aktuelle geopolitische Lage konfrontiert Deutschland mit Bedrohungen auf militärischer Ebene, vor allen Dingen durch aggressive Autokratien wie Russland. Gleichzeitig nehmen nicht-militärische Angriffe sowohl auf die Zivilgesellschaft als auch auf die zur Versorgung der Bevölkerung lebensnotwendigen kritischen Infrastrukturen zu. Dabei können diese sowohl von staatlichen, von quasi-staatlichen – etwa russischen oder nordkoreanischen Hackergruppen – als auch von nicht-staatlichen Akteuren – etwa internationalen Terrororganisationen – ausgehen. Um mit diesen Bedrohungen umzugehen, braucht es wirkungsvolle Abschreckung.

Klassische militärische Abschreckung, die sogenannte Abschreckung durch Bestrafung (*deterrence by punishment*) zielt darauf ab, potenziellen Gegnern glaubhaft zu kommunizieren, dass jeder militärische Angriff zu untragbaren Schäden für den Angreifer selbst führt (Wilner und Wenger 2021). Um glaubhaft zu sein, erfordert sie hohe, langfristige Investitionen in die militärische Verteidigungsfähigkeit. Das von der Bundesregierung als Reaktion auf den russischen Überfall auf die Ukraine verabschiedete Sondervermögen für die Bundeswehr ist ein Beispiel für solche Investitionen. Im Hinblick auf langfristige Glaubwürdigkeit werden weitere Investitionen notwendig sein,

die den finanziellen Handlungsspielraum künftiger Bundesregierungen einschränken dürften.

Zudem ist Abschreckung durch militärisches Drohpotenzial nicht dazu geeignet, Angriffe unterhalb der Schwelle eindeutiger militärischer Attacken abzuwehren, etwa die Art von Desinformationskampagnen von der die Sicherheitsstrategie spricht. Selbst bei einer weitreichenden Auslegung dessen, was einen bewaffneten Angriff konstituiert, fallen Beeinflussungsoperationen nicht darunter (Brinkel 2017). Nichtsdestotrotz gefährden derartige Angriffe den sozialen Zusammenhalt und das gesellschaftliche Vertrauen in den Staat und seine Institutionen und damit die Basis, von der die Stabilität liberaler Demokratien abhängt. Liberale Demokratien sind darauf angewiesen, geeignete Strategien zum Umgang mit Angriffen zu entwickeln, die sich der traditionellen Logik der Abschreckung durch Bestrafung entziehen (Brinkel 2017; Prior 2018; Wilkinson 2020).

Dafür scheint die sogenannte Abschreckung durch Verweigerung (*deterrence by denial*) mit Hilfe gesellschaftlicher Resilienz eine attraktive Alternative zu sein. Abschreckung durch Verweigerung bedeutet, dass die geplante maligne Aktion eines Angreifers im Zielland keine oder nur geringe Wirkung zeigt und sich der Angreifer dessen bereits im Vorhinein bewusst ist. Dann wird er im Sinne einer rationalen Kosten-Nutzen-Kalkulation vom Angriff absehen (Wilner und Wenger 2021). Wenn wiederholte nicht-militärische Attacken auf die Zivilgesellschaft etwa durch Beeinflussungsoperationen nicht zum gewünschten Effekt einer Destabilisierung liberaler Demokratien führen, werden solche Aktionen für den Angreifer in zunehmendem Maße unattraktiv (Brinkel 2017; Prior 2018; Wilkinson 2020).

In der Sicherheitsstrategie wird Resilienz in diesem Sinne als Abschreckung durch Verweigerung verstanden, bei der es darum geht, »auf breiter gesellschaftlicher Ebene unsere Fähigkeiten gegenüber offenen und verdeckten Angriffen auf unsere demokratischen Werte« zu stärken. Damit findet sich gesellschaftliche Resilienz im Bereich der Sicherheitspolitik wieder. Das spiegelt die Entwicklung des Begriffs zu einem politischen Schlagwort in den letzten beiden Jahrzehnten. Nur leicht übertreibend ließe sich festhalten, dass jeder, jede und alles resilient sein oder werden soll (Scharte 2023). Die Frage ist, wie das gelingen kann.

RESILIENZ DURCH SOZIALKAPITAL

Wenn Angriffe darauf abzielen, den Wesenskern liberaler Demokratien zu schwächen, den die Sicherheitsstrategie unter anderem in einer »freien, offenen und vielfältigen Gesellschaft« sieht, sollten liberale Gesellschaften genau diesen Wesenskern zu stärken suchen. Die Sicherheitsstrategie schlägt verschiedene Maßnahmen vor. Dazu zählen beispielsweise die Stärkung der Analysefähigkeit der Nachrichtendienste und

der Spionage- und Sabotageabwehr oder die Förderung anwendungsorientierter Forschung zum Umgang mit Desinformation, inklusive der Stärkung der Medienkompetenz der Bürgerinnen und Bürger.

Aus Sicht der Resilienzforschung bietet sich ein weiterer Fokus an. Bei der Frage danach, was die Resilienz von Systemen ausmacht, gibt es zwischen verschiedenen Disziplinen eine Gemeinsamkeit. Demnach ist die Steigerung der Anpassungsfähigkeit komplexer Systeme in einer durch Unsicherheit (Kontingenz) charakterisierten Welt an unerwartet auftretende, widrige Ereignisse die entscheidende Fähigkeit resilienter Systeme (Scharte 2024). Komplexe Systeme können sogenannte »generische Anpassungsfähigkeit« ausbilden, die es ihnen erlaubt, auf unterschiedliche Bedrohungen leistungserhaltend zu reagieren. Generisch bedeutet, dass der Fokus auf die systemeigenen Ressourcen und Fähigkeiten gelegt wird, unabhängig vom konkreten Bedrohungsszenario (Scharte 2021). Gesellschaften bestehen aus einer Vielzahl komplexer sozialer und soziotechnischer Systeme. Deren Resilienz lässt sich entsprechend auch auf unterschiedliche Art erhöhen. Kritische Infrastrukturen können beispielsweise mit Blick auf Systemprinzipien wie Diversität und Dezentralität gestaltet werden, denn diversifizierte und dezentrale Systeme können flexibler auf Bedrohungen reagieren und sind insgesamt weniger vulnerabel (Scharte 2024).

Auf individueller und sozialer Ebene zeigt die Resilienzforschung, dass es auf das zur Verfügung stehende Sozialkapital ankommt (Aldrich 2012). Sozialkapital wirkt unabhängig von der konkreten Bedrohung als Ressource, über die Individuen und Gemeinschaften verfügen können, um möglichst leistungserhaltend mit der Bedrohung umzugehen. In diesem Sinne schafft Sozialkapital generische Anpassungsfähigkeit. Mit Sozialkapital sind die unterschiedlichen Netzwerke und Beziehungsgeflechte gemeint, die Menschen verbinden. Diese Netzwerke versorgen ihre Mitglieder mit zuverlässigen Daten zur Vertrauenswürdigkeit anderer Mitglieder und ermöglichen den Zugang zu anderweitig nicht verfügbaren Ressourcen. Gleichzeitig wirken diese Netzwerke gemeinschafts- und sinnstiftend und sorgen dafür, dass sozialer Zusammenhalt sowie Institutionen- und Systemvertrauen entstehen. Der US-amerikanische Resilienzforscher Daniel Aldrich unterscheidet zwischen drei Arten von Sozialkapital. Zunächst gibt es die Beziehungen zur Familie, zu Angehörigen und nahen Freunden (*bonding capital*). Die zweite Art von Sozialkapital funktioniert über Institutionen, Gruppen, Vereine etc., aber auch über Schulen und Unternehmen (*bridging capital*). Im Kontext von Desinformation und digitaler Medienkompetenz lässt sich beispielsweise feststellen, dass direkter Kontakt zu glaubwürdigen Expertinnen und Experten helfen kann, in konkreten Situationen über die Vertrauenswürdigkeit spezifischer Informationen zu urteilen. Das gilt aber auch in umgekehrter Richtung, wenn es sich gerade nicht um glaubwürdige,

sondern um fragwürdige Expertinnen und Experten handelt. Die dritte Art von Sozialkapital bezieht sich auf den Zugang zu Entscheidungsträgern und Entscheidungsträgerinnen (*linking capital*). Wer darüber verfügt, kann häufig auch in und nach Extremereignissen darauf zurückgreifen (Aldrich 2012).

Insgesamt lässt sich die Funktionsweise sozialen Kapitals für gesellschaftliche Resilienz so beschreiben, dass durch das Entstehen und Pflegen sozialer Bindungen untereinander Vertrauen sowie ein Zusammengehörigkeitsgefühl entstehen, die dazu führen, dass Mitglieder der Netzwerke dazu bereit sind, einander zu helfen. Dieser soziale Zusammenhalt und das gegenseitige Vertrauen ineinander aber auch in die zugrundeliegenden systemischen Strukturen sind entscheidend für Resilienz gegenüber illegitimen Beeinflussungsversuchen (Prior 2018).

GESELLSCHAFTLICHE RESILIENZ ERFORDERT INVESTITIONEN IN SOZIALE INFRASTRUKTUREN

Die genannten Attacken zielen auf jeden einzelnen Bürger und jede einzelne Bürgerin und deren jeweiliges Verhältnis zur Gesellschaft und Gesellschaftsform, in der sie leben. Wenn jeder und jede Ziel dieser Attacken werden kann, scheint es eine logische Folgerung, dass auch jeder und jede eine Verantwortung dafür hat, sich selbst dazu in die Lage zu versetzen, den Attacken zu widerstehen. Das trifft umso mehr zu, wenn der Staat seine Ressourcen überwiegend dazu einsetzen muss, militärische Abschreckung sowie wirtschaftliche Unabhängigkeit – beispielsweise bezüglich der sicheren Versorgung mit kritischen Gütern wie Medikamenten – sicherzustellen. Dann wirkt es attraktiv, primär mittels geeigneter kommunikativer Maßnahmen – die Sicherheitsstrategie spricht von transparenter Öffentlichkeitsarbeit der Bundesregierung – die Bevölkerung dazu zu bringen, selbst resilient(er) zu werden. Dieses Denkmodell der individuellen Verantwortung für gesellschaftliche Resilienz ist es, das von der Forschung kritisch gesehen wird (Dunn Cavelty et al. 2015; Joseph 2018). Der Grund dafür ist, dass es häufig darauf beschränkt bleibt, die Bevölkerung in die Verantwortung zu nehmen, ohne die notwendigen Ressourcen bereitzustellen. Einem derartigen Resilienzverständnis wird vorgeworfen, die strukturellen Voraussetzungen einer anpassungsfähigen Gesellschaft, die es in einem befähigenden Prozess zu fördern und nicht nur zu fordern gilt, zu verkennen (Krüger 2019).

Im Hinblick auf die Frage danach, wie Resilienz helfen kann, den gesellschaftlichen Zusammenhalt und die Stabilität liberaler Demokratien gegen illegitime Beeinflussungsversuche zu schützen, führt das zu einer Antwort, die in Zeiten knapper Kassen notwendig erst einmal unbefriedigend erscheint: Resilienz kostet. Gesellschaftliche Resilienz im Sinne von Sozialkapital ist nicht gratis oder günstig zu haben, sondern erfordert kontinuierliche, verlässliche und

signifikante Investitionen in soziale Infrastrukturen. Forschungsergebnisse zeigen, dass die Qualität der vorhandenen sozialen Infrastrukturen einen großen Einfluss auf das für Resilienz im Katastrophenfall zur Verfügung stehende soziale Kapital hat (Aldrich 2023). Und sie zeigen, dass soziale Infrastrukturen zudem entscheidend für gesellschaftlichen Zusammenhalt und Systemvertrauen sind. Denn diese Infrastrukturen sind Orte und Möglichkeiten des Zusammenkommens und Miteinanderlebens (Joshi und Aldrich 2025). Sie können Exklusion und Marginalisierung entgegenwirken. Soziale Infrastrukturen reichen von öffentlichen Parks, Stadtbüchereien, Schwimmbädern und Sportplätzen über finanzielle Unterstützung von Vereinen, dem Breitensport, Stadtteiltreffs und karitativen Einrichtungen bis hin zur allgemeinen gesellschaftlichen Organisation und Wertschätzung von Pflege- und Sorgearbeit. All das aufrechtzuerhalten oder stärker zu finanzieren, kostet Geld.

ZIELKONFLIKTE BEI DER VERTEILUNG KNAPPER RESSOURCEN DEMOKRATISCH AUSHANDELN

Die gute Nachricht in diesem Kontext lautet, dass dieses Geld den Erkenntnissen der Resilienzforschung zufolge sehr sinnvoll ausgegebenes Geld ist. Das so entstehende Sozialkapital erhöht nicht nur gesellschaftliche Resilienz, sondern hat weitere positive Auswirkungen, die über die Abschreckung potenzieller Angreifer hinausgehen. Gefestigtes Systemvertrauen und großer sozialer Zusammenhalt sind beispielsweise auch wichtige Faktoren für nachhaltigen, tragfähigen wirtschaftlichen Erfolg. Die weniger gute Nachricht lautet, dass die empirisch gut belegbare Relevanz von Investitionen in soziale Infrastrukturen nicht bedeutet, dass Investitionen in militärische Verteidigungsfähigkeit und wirtschaftliche Unabhängigkeit weniger wichtig wären. Es existieren Zielkonflikte bei der Frage danach, wie die knappen Mittel verteilt werden sollten. Diese Zielkonflikte lassen sich nicht eindeutig auflösen, denn weder militärische Kompetenz ohne gesellschaftlichen Zusammenhalt noch soziale Kohäsion ohne Verteidigungsfähigkeit sind akzeptable Zustände für liberale Demokratien. Die Zielkonflikte sollten daher transparent gemacht werden.

Es geht um ein kluges Abwägen hinsichtlich der Priorisierung verschiedener Investitionsnotwendigkeiten, um die kombinierte Wirkung aus Abschreckung durch Bestrafung – militärische Verteidigungsfähigkeit – und Abschreckung durch Verweigerung – gesellschaftliche Resilienz – zu maximieren. Entscheidend ist eine offene gesellschaftliche Diskussion und die Überführung dieser Diskussion in demokratische Willensbildungs- und Entscheidungsprozesse. Das sollte in dem Bewusstsein erfolgen, dass es gerade die Integrität dieser demokratischen Prozesse ist, die von Versuchen der illegitimen Beeinflussung betroffen sein kann – und zu deren Verteidigung es gesellschaftlicher Resilienz bedarf.

REFERENZEN

- Aldrich, D. P. (2012), *Building Resilience: Social Capital in Post-disaster Recovery*, University of Chicago Press.
- Aldrich, D. P. (2023), »How Social Infrastructure Saves Lives: A Quantitative Analysis of Japan's 3/11 Disasters«, *Japanese Journal of Political Science* 24(1), 30–40.
- Brinkel, T. (2017), »The Resilient Mind-Set and Deterrence«, in: P. A. L. Duheine und F. P. B. Osinga (Hrsg.), *Netherlands Annual Review of Military Studies* 2017, T.M.C. Asser Press, The Hague, 19–38.
- Dunn Cavely, M., M. Kaufmann und K. Soby Kristensen (2015), »Resilience and (In)Security: Practices, Subjects, Temporalities«, *Security Dialogue* 46(1), 3–14.
- Joseph, J. (2018), *Varieties of Resilience: Studies in Governmentality*, Cambridge University Press.
- Joshi, A. und D. P. Aldrich (2025), »Corralling a Chimera: A Critical Review of the Term Social Infrastructure«, *Sustainable and Resilient Infrastructure*, 1–11.
- Krüger, M. (2019), »Building Instead of Imposing Resilience: Revisiting the Relationship Between Resilience and the State«, *International Political Sociology* 13(1), 53–67.
- Prior, T. (2018), »Resilience: The ›Fifth Wave‹ in the Evolution of Deterrence«, in: O. Thränert und M. Zapfe, *Strategic Trends*, Center for Security Studies (CSS), ETH Zürich, 63–80.
- Scharte, B. (2021), *Resilience Engineering*, Nomos, Baden-Baden.
- Scharte, B. (2023), »Resilience Misunderstood? Commenting on Germany's National Security Strategy«, *European Journal for Security Research* 8, 63–71.
- Scharte, B. (2024), »The Need for General Adaptive Capacity – Discussing Resilience with Complex Adaptive Systems Theory«, *Risk Analysis*.
- Wilkinson, E. (2020), »Resilience and Deterrence: Exploring Correspondence Between the Concepts«, in: A. Filippidou (Hrsg.), *Deterrence. Advanced Sciences and Technologies for Security Applications*, Springer, Cham, 19–33.
- Wilner, A. S. und A. Wenger (Hrsg.) (2021), *Deterrence by Denial: Theory and Practice*, Cambria Press, Amherst, N.Y.

Severin Pleyer

Nukleare Abschreckung – zwischen Frieden und Krieg

Der Angriffskrieg der Russischen Föderation gegen die Ukraine rückte für Entscheidungsträger und weite Teile der Bevölkerung die nukleare Bedrohung wieder in den Mittelpunkt. Für die Mehrheit der deutschen

Bevölkerung und Entscheidungsträgern war die nukleare Bedrohung mit dem Ende des Kalten Kriegs obsolet. Diese Überzeugung bestand bis 2022, trotz eines bestehenden und abgestuften nuklearen Arsenal der

Russischen Föderation, mit einer klaren Ausrichtung gegen NATO-Territorium und Deutschland im Besonderen. Nukleare Drohungen und Stationierungen durch die Russische Föderation wie etwa in der Enklave Kaliningrad im Jahr 2010 wurden bis zur Invasion der Ukraine 2022 als eine nicht ernstzunehmende Bedrohung für die Bundesrepublik Deutschland wahrgenommen worden. Eine Debatte über eine bessere Luftverteidigung, erweiterten Zivilschutz oder einer Aufstockung der nuklearen Teilhabe unterblieben trotz dieser Entwicklungen.

Die Russische Föderation, die Volksrepublik China aber auch die USA und Indien bieten ein hohes Investitionsvolumen auf, um möglichen Aggressionen frühzeitig auf allen Ebenen der nuklearen Eskalationsleiter begegnen zu können (Kristensen et al. 2024). Frankreich aber auch Großbritannien haben deswegen nie ihr eigenes nukleares Potenzial aufgegeben. Die deutsche Gleichgültigkeit hinsichtlich der nuklearstrategischen Bedrohungslage seit Ende des Kalten Kriegs überrascht, da die Sicherheit der Bundesrepublik seit ihrer Gründung auf der erweiterten nuklearen Abschreckung der USA fußt. Insbesondere auch, weil die Überlegungen der nuklearen Abschreckung weiterhin global den Stabilitätsanker zwischen Großmächten darstellen.

FEHLENDE DEBATTE ÜBER GLAUBHAFTE ABSCHRECKUNG

Die Zeitenwende, ausgerufen im Februar 2022, hatte bis auf die Beschaffungsentscheidung der F-35 für die nukleare Teilhabe, die ein Jahrzehnt verzögert wurde, keine nuklearstrategischen Überlegungen. Eine ernsthafte Debatte über eine glaubhafte Abschreckung und die Umsetzung der Drohung im Ernstfall fehlt seit dem Ausrufen der Zeitenwende.

Zur Bedeutung der nuklearen Abschreckung und ihrer Wichtigkeit für die Bundesrepublik bedarf es einer definitorischen Einordnung, wie Nuklearwaffen in die Sicherheitskonzeption der Bundesrepublik Deutschland passen. Die Kosten der nuklearen Teilhabe sind nicht nur solche, die direkt mit der Beschaffung oder der Durchführung der Abschreckung im Friedensbetrieb verbunden sind. Viel mehr beinhalten

die Kosten auch Aspekte des Zivilschutzes und die Absicherung des Fortbestands des Staates und seiner Verfassungsorgane (Kahn 2007, 1984).

NUKLEARE TEILHABE

Seit 1956 bildet die nukleare Teilhabe die Grundlage für das US-Sicherheitsversprechen gegenüber seinen europäischen Verbündeten und auch für die deutsche Verpflichtung, keine eigenen Nukle-

araffen zu entwickeln und zu unterhalten (Lutsch 2018). Für die Bundesrepublik Deutschland bedeutete die Frage nach der Art der Abschreckung auch automatisch die Frage nach dem zugrunde liegenden Kriegsbild, die die Ausrichtung der Streitkräfte mitbestimmt und auch das physische Überleben des Staates mit in Betracht zog. Fragen nach der Neuausrichtung der US und russischen Nukleardoktrine waren z. B. während des Kalten Kriegs an der Tagesordnung. Jedes Modell der Abschreckung musste einer genauen Betrachtung mit all seinen Auswirkungen auf die Bundesrepublik unterzogen werden. Diese Analyse ist jedoch seit Ende des Kalten Kriegs nicht mehr Teil der Ausrichtung der Streitkräfte und anderer Sicherheitsorgane.

Dieses Desinteresse wurde besonders im Jahr 2010 offensichtlich; trotz eines erhöhten Risikopotenzials, dass sich aus der Stationierung von Nuklearraketen der Iskander Baureihe in Kaliningrad zusammensetzte, wurden keine Gegenmaßnahmen eingeleitet (Wright 2024). Zeitgleiche Bestrebungen der CDU/CSU-FDP-Regierung, den parteiübergreifend unterstützten Abzug der US-Atomwaffen zu forcieren, hätten beinahe zu einer Aufgabe der nuklearen Teilhabe geführt. Nukleare Bedrohung war bis 2022 nicht politisch gewollt, passte es nicht in die Welt, in der die Russische Föderation als Partner wahrgenommen wurde.

IST EIN NUKLEARER KRIEG IRRATIONAL?

Damit einher geht die Überzeugung, dass ein Einsatz von Nuklearwaffen irrational wäre. Das oft beschworene nukleare Tabu, das keinen Einsatz will, wird oft als ein Gegenargument angeführt. Planungen zum Einsatz von Nuklearwaffen, u. a. zur Durchsetzung politischer Forderungen oder für potenzielle taktische Probleme auf dem Gefechtsfeld, sind jedoch seit den 1950er-Jahren Teil der Planungen von Nuklearmächten.

Die Idee eines limitierten nuklearen Kriegs ist ein Gedanke, der nicht stattfinden darf, stellt doch dieser die Annahmen zum Kriegsbild und auch der Moral in Frage.

Der Krieg in der Ukraine zeigt jedoch die Wichtigkeit von Nuklearwaffen auf; Grundlage für den limitierten Krieg zwischen der Russischen Föderation und der Ukraine ist das strategische Nuklearwaffenpotenzial der Russischen Föderation. Die frühe Drohung mit nuklearen strategischen Fähigkeiten hat viele NATO-Staaten davon abgehalten, direkt zu intervenieren. Die zögerliche Haltung vieler Staaten über mögliche Waffenlieferungen sind auf das Konzept des sogenannten *Tacit Bargaining* zurückzuführen. Der Ökonom und spätere Nobelpreisträger Thomas C. Schelling zeigte in seinem Buch *Arms and Influence* dieses Prinzip auf (Schelling 1966). Es umschreibt einen Aushandlungsprozess unter der Annahme, keine direkte effektive Kommunikation während eines Kriegs oder einer Krise



Severin Pleyer

ist Wissenschaftsoffizier am Lehrstuhl für Politikwissenschaft, insbesondere Strategische Theorie, an der Helmut-Schmidt-Universität/Universität der Bundeswehr Hamburg.

zwischen den Parteien etabliert zu haben. Für einen Konflikt zwischen Nuklearmächten bedeutet dies, dass es zu Beginn eines limitierten Kriegs nicht offensichtlich ist, welche Fähigkeiten und Unterstützungsleistungen eine rote Linie des anderen überschreitet. Somit sind Fragestellungen nach mangelndem Handeln auch immer vor dem Hintergrund von nuklearen Drohungen zu sehen. Insbesondere da viele der Drohungen durch keine direkten Drohungen erfolgen. Überflüge, das Aufzeigen von Interkontinentalraketen etc. sind Teil dieser Kommunikation.

MANGELNDE DEFINITIONEN

Das Unverständnis für die Feinheiten von nuklearer Abschreckung in Deutschland beruht im wissenschaftlichen, öffentlichen und politischen Diskurs auf populistischen Annahmen ohne eine mangelnde Auseinandersetzung mit den unterliegenden strategischen Rahmenbedingungen. Dies beginnt bereits damit, dass ein Nuklearkrieg, oder was als solcher gilt, nicht eindeutig definiert wird. Die nationale Sicherheitsstrategie ist hierbei beispielgebend: »Ziel der nuklearen Abschreckung der NATO ist es, den Frieden zu erhalten, Aggression vorzubeugen und nukleare Erpressung zu verhindern« (Bundesregierung 2023, S. 31–32). Die Antwort auf die Frage, wie auf einen Einsatz durch einen Gegner zu reagieren sei, bleibt das Dokument schuldig. Genauso, wie ein solcher Krieg notfalls zu begrenzen oder gar zu gewinnen sei. Ein Krieg mit Nuklearwaffen sollte nicht auf dem Prinzip Hoffnung aufbauen.

In Verbindung hierzu steht die zentrale Idee des *Mutually Assured Destruction* (MAD). MAD ist eine empirisch nicht überprüfte Annahme, die aus dem »Gleichgewicht« zwischen den USA und der Sowjetunion stammt (Green 2020, S. 28–37). Ursprünglich aus innenpolitischen Gründen in den USA erfunden, beschreibt MAD den Gedanken, dass ein Nuklearkrieg Selbstmord wäre und dieses Ende von niemandem gewollt sein kann. Von dieser Hypothese wird eine generelle Nichteinsetzbarkeit von Nuklearwaffen abgeleitet. Insbesondere, da diese Ableitung auf den tatsächlichen Überlegungen der Nuklearmächte fußt. Die Russische Föderation, aber auch die USA sind darauf bedacht, notfalls einen nuklearen Krieg, trotz anders lautender öffentlicher Verlautbarungen, gewinnen zu wollen (Green 2020, S. 28).

Damit verbunden ist die Gleichsetzung aller Nuklearwaffen in der deutschen Debatte, ohne eine Unterscheidung in ihrer Anwendungsidee oder technischen Restriktionen. Insbesondere die Bestrebungen der Russischen Föderation und der USA, taktische nukleare Gefechtsfeldwaffen nutzbar zu machen, war eine ausgeprägte Debatte ab 2003, die in Deutschland wenig Beachtung fand. Keine andere Waffenkategorie hat diese fehlenden Einordnungen. Der Einwand der mangelnden definitiven Klarheit der Begrifflichkeit einer taktischen Nuklearwaffe ist jedoch immer in

der historischen Verortung der Diskussionen zu sehen. In den 1950er-Jahren waren alle Nuklearwaffen taktischer Natur, die für den Einsatz auf dem Schlachtfeld vorgesehen waren (Ruhl 2020). Die technologischen Fortschritte, insbesondere bei der Präzision von abgestuften Kernsprengkörpern, machen es jedoch erforderlich, diese Kategorie neu zu definieren.

Die Überlegung eines taktischen Nuklearwaffeneinsatzes auf dem Gefechtsfeld bedarf somit einer Klärung der doktrinären Überlegungen der NATO und der Bundesrepublik Deutschland. Wird hierbei die Strategie der *Flexible Response*, also des abgestuften Einsatzes, weiterverfolgt? Oder ist Deutschland weit näher an der französischen Sichtweise, dass ein Nuklearwaffeneinsatz das allerletzte strategische Mittel ist?

Für eine abgestufte Einsatzdoktrin wären aktuell zu wenige taktische nukleare Wirkmittel innerhalb der NATO und in den USA verfügbar. Der Ausbau des nuklearen Schutzversprechens gegenüber Japan und Südkorea dürfte diesen Engpass in Krisensituationen verschärfen. Ein Aufwuchs der Wirkmittel wäre mit erheblichen Kosten verbunden.

Somit muss die nukleare Abschreckung kurz- und mittelfristig auch jenseits des unmittelbaren nuklearen gedacht werden. Diese könnte z. B. um konventionelle Systeme für Schläge in der Tiefe erweitert werden. Der Fortschritt in der Präzision und Geschwindigkeit von konventionellen Waffensystemen könnte viele der bisherigen Ziele für nukleare Waffen ablösen. Eine Investition in neue Ansätze der nuklearen Teilhabe könnte u. a. eine Abkehr der USA aus den existierenden Strukturen verhindern. Das nukleare Arsenal der USA ist im taktischen Bereich sehr überschaubar geworden: Kristensen et al. (2024) gehen von ca. 100–120 taktischen Nuklearwaffen aus, hinzu kommt eine unbekannte Zahl an U-Boot-gestützten strategischen Waffen, die für diese Rolle umgebaut wurden. Die Anzahl dieser Waffen wäre jedoch in einem limitierten nuklearen Krieg, der sich auf Europa beschränkt, nicht ausreichend. Insbesondere wenn sekundäre Schauplätze hinzukommen würden. Strategische Waffen dürften diese Lücke nicht füllen.

Deutschlands Verteidigungspolitik steht vor einer ähnlichen Problemstellung wie in den 1950er-Jahren. Insbesondere die Kostenverteilung konventioneller Aufrüstung und der damit verbundene Aufwuchs an Personal führten damals zu einem Umdenken bei der nuklearen Frage. Die Radford-Krise der Adenauer-Regierung führte die Problematik vor Augen, dass die Forderung nach 500 000 Soldaten für die NATO nicht erfüllt werden konnte. Viele Mitglieder der damaligen Bundesregierung Adenauer sprachen sich deswegen dafür aus, die Zahl der Soldaten auf 350 000 herabzusetzen und die entstehende Lücke in der Verteidigung durch US-amerikanische nukleare schwere Artillerie, die in die Bundeswehr integriert wurde, zu ersetzen. Die Frage nach den Kosten ist somit kein neuer Aspekt, sondern vielmehr ein vergessener.

In starkem Kontrast zu dieser Überlegung steht die oft angesprochene pure Abschreckung durch nur strategische Nuklearwaffen, eine Option, die von Frankreich am prominentesten artikuliert wird. Jegliche Aggression müsste hierbei mit einem umfangreichen Angriff mit Nuklearwaffen gegen Städte des Gegners vergolten werden. Diese Grundannahme war jedoch bereits in den 1960er-Jahren als wenig glaubwürdig umstritten. Eine grundsätzliche Frage der strategischen Einordnung unterbleibt oft auf Grundlage der Annahme, dass ein Nuklearkrieg nicht zu gewinnen sei.

Die Frage nach der nuklearen Abschreckung hat erhebliche Auswirkungen auf die Verteidigungsausgaben. Konventionelle Rüstung für ähnliche physische Effekte ist weitaus kostenintensiver in der Beschaffung, im Unterhalt und in den ausreichenden Hinterlegungen mit Personal. Nuklearwaffen bieten eine effektive Alternative zu der oft genannten Vorverteidigung, die den wirtschaftlichen Realitäten unterliegt.

WIRTSCHAFTLICHE AUSWIRKUNG VON ABSCHRECKUNGSPOTENZIALEN

Die Frage nach Abschreckung ist somit keine Frage, die sich von einem erwarteten potenziellen Kriegsbild trennen lässt. Abschreckung soll eine instabile Situation stabilisieren und im besten Fall Beziehungen ohne Abschreckung ermöglichen. Insofern ist die Hinterlegung der nuklearen Abschreckung mit Fähigkeiten immer auch eine Frage der Glaubwürdigkeit und der damit verbundenen politischen Absicht.

WIRTSCHAFTLICHE EFFEKTIVITÄT VS. PHYSISCHE VERWUNDBARKEIT

Hermann Kahn (1984) stellte insbesondere heraus, dass Abschreckung nicht nur Fähigkeit des militärischen Schlages ist, sondern sich auch dadurch ergibt, dass die Existenz eines Staates auch nach einem Nuklearangriff gewahrt bleibt. Auf der zivilen Seite bedarf die Abschreckung jedoch auch des Willens, Vorkehrungen für das Fehlschlagen, also einem limitierten nuklearen Krieg, zu treffen. Maßnahmen zur Zusammenführung und Zentralisierung von Regierungsorganen, etwa in der Hauptstadt Berlin, erhöhen die Wirtschaftlichkeit des Handels. Gleichzeitig erhöht die Zentralisierung die Vulnerabilität der Regierung und somit des Fortbestands des Staates im Falle eines Angriffs mit nuklearen Waffensystemen. Um diese Handlungssicherheit zu gewährleisten, bedarf es der

Optionen, auch nach einem nuklearen Waffeneinsatz handlungsfähig zu bleiben. Es ist daher auch zu überlegen, ob der Standort von Regierungsorganen vorrangig an der Wirtschaftlichkeit des Handelns ausgelegt werden sollte.

Die Fähigkeit der Identifikation eines Endstadiums nach einem möglichen Einsatz nuklearer Waffensysteme ist dabei ein entscheidendes Kriterium. Überlegungen zur Aufrechterhaltung der Staatlichkeit nach einem nuklearen Schlagabtausch beinhalten auch, die Etablierung von gefestigten Strukturen, die als Zufluchtsort genutzt werden können.

FAZIT

Ein glaubwürdiger Ausbau der nuklearen Teilhabe unter Einbeziehung von konventionellen Langstreckensystemen und der Zivilverteidigung könnte die Kosten der Abschreckung für Deutschland effektiv reduzieren und gleichzeitig insbesondere im Bereich des Personalaufwands für die Streitkräfte positive Auswirkungen haben. Auch mit Blick auf die Trump-Administration könnte die verstärkte Beschaffung von Langstreckensystemen und ein stärkeres Interesse an der nuklearen Teilhabe eine Alternative sein, um mehr Einfluss in den Verhandlungen zu gewinnen.

REFERENZEN

- Bundesregierung (2023), *Integrierte Sicherheit für Deutschland – Nationale Sicherheitsstrategie*, Auswärtiges Amt, Berlin.
- Green, B. R. (2020), *The Revolution That Failed: Nuclear Competition, Arms Control, and the Cold War*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Kahn, H. (1984), *Thinking About the Unthinkable in the 1980s*, Simon and Schuster, New York.
- Kahn, H. (2007), *On Thermonuclear War*, Routledge, Abingdon, Oxon, New York, N.Y.
- Kristensen, H., M. Korda, E. Johns, M. Knight und K. Kohn (2024), »Status of World Nuclear Forces«, Federation of American Scientists, Washington, verfügbar unter: <https://fas.org/initiative/status-world-nuclear-forces/>, aufgerufen am 31. Januar 2025.
- Lutsch, A. (2018), *Westbindung oder Gleichgewicht? Die nukleare Sicherheitspolitik der Bundesrepublik Deutschland zwischen Atomwaffensperrvertrag und NATO-Doppelbeschluss*, De Gruyter Oldenbourg Verlag, Berlin.
- Ruhl, C. P. (2020), »It's better to forget physics: The Idea of the Tactical Nuclear Weapon in the Early Cold War«, *Physics in Perspective* 22(1), 26–51.
- Schelling, T. C. (1966), *Arms and Influence*, Yale University Press, New Haven.
- Tannenwald, N. (1999), »The Nuclear Taboo: The United States and the Normative Basis of Nuclear Non-Use«, *International Organization* 53(3), 433–468.
- Wright, T. (2024), »Europe's Missile Renaissance«, International Institute for Strategic Studies (IISS), verfügbar unter: <https://www.iiiss.org/online-analysis/online-analysis/2024/11/europes-missile-renaissance>, aufgerufen am 8. Januar 2025.

Joop Adema, Panu Poutvaara, Marcel Schlepper und Timo Wochner

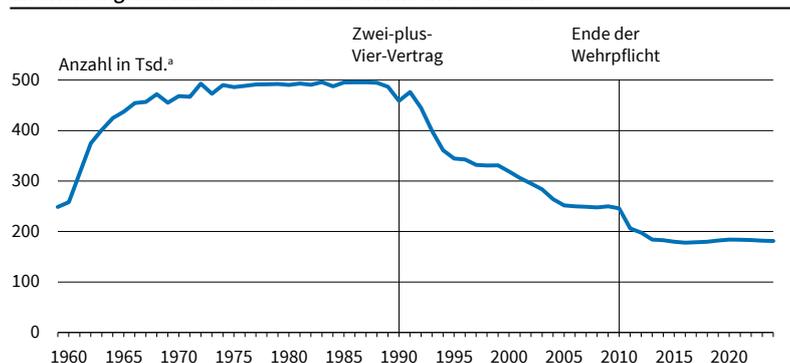
Die Wehrpflicht-Debatte: Warum ein Aufwuchs der Bundeswehr nach dem Prinzip der Freiwilligkeit günstiger und gerechter ist

Nach Einschätzung westlicher Geheimdienste könnte Russland ab dem Jahr 2028 militärisch die europäische Verteidigungsbereitschaft testen. Vor diesem Hintergrund betonte die EU-Außenbeauftragte Kaja Kallas kürzlich die abschreckende Wirkung von Investitionen in militärische Fähigkeiten: »Schwäche lädt [den Aggressor] ein.« (Welt 2025). Während die europäischen Ausgaben für Verteidigung sowie Investitionen in militärisches Gerät zwischen 2021 und 2024 preisbereinigt um 26 bzw. 67% gestiegen sind, stagnierte die Anzahl der Soldatinnen und Soldaten (NATO 2024). Der Personalmangel europäischer Streitkräfte steht im starken Kontrast zu den neuen Verteidigungsplänen der NATO, die einen Anstieg der Kampfbrigaden um 49 auf 131 voraussetzen (Jungholt 2024).¹ Auf Deutschland dürften nach dem geläufigen Verteilungsschlüssel fünf der neu aufzustellenden Kampfbrigaden entfallen. Für diese Kampfbrigaden werden zusätzlich etwa 35 000 Soldatinnen und Soldaten sowie mindestens noch einmal die gleiche Anzahl an Soldatinnen und Soldaten in Unterstützungsfunktionen außerhalb der Kampfbrigaden benötigt.² Die Planung des Verteidigungsministeriums sieht sogar einen Verteidigungsumfang von bis zu 460 000 Soldatinnen und Soldaten vor (Bundestag 2025). In der Realität verharrt die Bundeswehr allerdings seit zehn Jahren bei etwa 180 000 Soldatinnen und Soldaten und schafft es nicht einmal, das bereits im Jahr 2018 ausgegebene Ziel von 203 000 Soldatinnen und Soldaten zu erreichen (vgl. Abb. 1).³ Im jüngsten Jahresbericht warnte die Wehrbeauftragte Eva Högl schon im Vorwort mit drastischen Worten vor einer schrumpfenden und alternden Truppe (Bundestag 2024).

Mit einer Wehrpflicht wird die Hoffnung verbunden, die personellen Probleme der Bundeswehr zu lösen. Mehr als 60% der Bevölkerung glauben, dass eine Wehrpflicht der Bundeswehr bei der Personalge-

Abb. 1

Entwicklung der Anzahl aktiver Soldatinnen und Soldaten



^a Jahresdurchschnitt von 1959 bis 2023. Für 2024 Jahresendwert.

Quelle: Bundestag (2024); Wiegold (2025).

© ifo Institut

winnung helfen sowie die Verteidigungsfähigkeit der Bundeswehr stärken würde (Graf 2024). Eine knappe Mehrheit spricht sich zudem für eine Wiedereinführung der Wehrpflicht aus. Die Wahlprogramme für die Bundestagswahl 2025 zeigen, dass es dazu in der deutschen Parteienlandschaft sehr unterschiedliche Positionen gibt. BSW, FDP und Die Linke lehnen eine Wehrpflicht explizit ab. Auch Bündnis 90/DIE GRÜNEN und SPD sprechen sich für einen freiwilligen Wehrdienst und damit implizit gegen eine Wehrpflicht aus. CDU/CSU unterstützen eine sogenannte aufwachsende Wehrpflicht sowie ein verpflichtendes Gesellschaftsjahr. Dabei würden nur so viele Wehrpflichtige eingezogen, wie die Bundeswehr benötigt. Die AfD fordert sogar eine Wehrpflicht für alle deutschen Männer im Alter zwischen 18 und 25 Jahren. Rechtlich wäre die Wiedereinführung der »alten« Wehrpflicht durch eine Änderung des Wehrpflichtgesetzes mit einfacher Mehrheit möglich. Die Wehrpflicht ist weiterhin im Art. 12a des Grundgesetzes verankert und seit dem Jahr 2011

¹ Die von der militärischen Leitung der NATO entwickelten regionalen Verteidigungspläne sowie die daraus abgeleiteten militärischen Fähigkeitsziele sind zum aktuellen Zeitpunkt noch nicht von den NATO-Verteidigungsministern verabschiedet worden.

² Aktuell verfügt die Bundeswehr über acht Kampfbrigaden. Zwei weitere Kampfbrigaden wurden der NATO bereits in der Vergangenheit zugesagt. Perspektivisch wird die Bundeswehr die Anzahl der Kampfbrigaden also fast verdoppeln müssen. Die 35 000 zusätzlichen Soldatinnen und Soldaten beziehen sich auf die fünf neuen sowie die zwei bereits zugesagten aber noch nicht aufgestellten Kampfbrigaden.

³ Das Ziel sollte eigentlich bis 2026 erreicht werden. Aufgrund des mangelnden Fortschritts wurde es mittlerweile auf 2031 verschoben. Zusätzlich gibt es noch etwa 49 000 beorderte Reservistinnen und Reservisten, von denen jedoch nur 20 000 im Jahr 2024 eine Reserveübung leisteten (Wiegold 2025). Das Ziel von 60 000 Reservistinnen und Reservisten bis 2031 ist insofern auch noch nicht erreicht.



Joop Adema

ist Doktorand am ifo Zentrum für Migration und Entwicklungsökonomik.



Prof. Panu Poutvaara, Ph.D.,

leitet das ifo Zentrum für Migration und Entwicklungsökonomik und ist Professor für Volkswirtschaftslehre, insbes. Vergleichende Institutionenökonomik, an der Ludwig-Maximilians-Universität München.



Marcel Schlepper

ist ehemaliger Doktorand am ifo Zentrum für öffentliche Finanzen und politische Ökonomie.



Timo Wochner

ist Doktorand am ifo Zentrum für öffentliche Finanzen und politische Ökonomie.

nur ausgesetzt. Alle umfassenden Reformen wie die Ausweitung auf Frauen oder die Einführung eines sozialen Pflichtjahres würden jedoch eine Grundgesetzänderung mit Zwei-Drittel-Mehrheit erfordern (Groh 2024).

Unter einer Wehrpflicht verstehen wir die verpflichtende Heranziehung einer bestimmten Anzahl von Personen zum Wehrdienst. Der Wehrpflicht stellen wir die Option einer Marktlösung gegenüber, die im gleichen Maße neues Personal für die Streitkräfte gewinnt. Der Unterschied ist, dass bei der Marktlösung keine Pflicht notwendig ist, da der Wehrdienst (z. B. durch die Bezahlung, Reputation etc.) so attraktiv ist, dass ausreichend Freiwillige gefunden werden. Das ist z. B. in Dänemark und Norwegen der Fall. Formell gibt es dort zwar eine Wehrpflicht, die Re-

krutierungsziele wurden aber in den vergangenen Jahren ausschließlich mit Freiwilligen erfüllt (Szymański 2024). Entsprechend handelt es sich bei dem im November vom Bundeskabinett beschlossenen »Neuen Wehrdienst« nicht um eine Wehrpflicht.⁴ Im Zentrum des Gesetzesvorhabens steht die verpflichtende Wehreffassung. Unter dem neuen Namen »Basiswehrdienst« soll es damit gelingen, die auch zuvor schon verfügbaren 15 000 Plätze für freiwillig Wehrdienstleistende zu besetzen und jedes Jahr 3 000 neue Plätze zu schaffen (dpa 2024). Der Wehrdienst selbst wäre auch dann noch freiwillig, wenn Plätze frei blieben.

Ein Entscheidungsexperiment aus dem Jahr 2023 zeigt, dass deutsche Haushalte für eine Wehrpflicht keine bzw. sogar eine negative Zahlungsbereitschaft haben (Lohse et al. 2023). Der Kontrast zu der mehrheitlichen Unterstützung einer Wehrpflicht in klassischen Umfragen könnte daraus resultieren, dass die Wehrpflicht fälschlicherweise als kostengünstig wahrgenommen wird. In einer für das Bundesminis-

⁴ Der Gesetzentwurf wurde zwar im Kabinett der Ampelregierung angenommen, aber im Bundestag noch nicht zur Abstimmung gestellt.

terium der Finanzen verfassten Kurzexponente haben wir deshalb die Wehrpflicht mit einem »Preisschild« versehen (Adema et al. 2024). Wir zeigen, dass die Wehrpflicht gegenüber einem freiwilligen Wehrdienst höhere volkswirtschaftliche Kosten hat und zudem zu einer ungerechten Verteilung der Lasten zwischen Individuen führt.

MODELL

Wir modellieren drei Szenarien für eine Wehrpflicht in einem »Overlapping-Generations«-Modell, das mit Demografie- und Wirtschaftsdaten für Deutschland kalibriert wird.⁵ Die drei Szenarien unterscheiden sich bei dem Anteil der eingezogenen Individuen einer Alterskohorte und decken so unterschiedliche in der Öffentlichkeit diskutierte Modelle ab (vgl. Tab. 1). Das 5%-Szenario orientiert sich bei dem Anteil der Eingezogenen an Schweden. Für Deutschland würde das etwa 39 000 Wehrpflichtige bedeuten.⁶ Bei dem 25%-Szenario würden 195 000 Personen nach dem Vorbild der »alten« Wehrpflicht eingezogen. Das 100%-Szenario beschreibt ein soziales Pflichtjahr, bei dem alle 780 000 Mitglieder einer Alterskohorte verpflichtend einen Dienst leisteten. In allen drei Szenarien ist die Wehrpflicht auf zwölf Monate angelegt und die Wehrpflichtigen erhalten einen Lohn in Höhe von 42% des marktüblichen Gehalts ihrer Alterskohorte. Statt auf Pflicht zu setzen, könnte die Bundeswehr als Arbeitgeber aber auch so attraktiv werden, dass das gleiche Maß an Arbeitskraft wie bei der Wehrpflicht angeworben wird – jedoch nach dem Prinzip der Freiwilligkeit. Das nennen wir Marktlösung. In unserem Modell wird dafür das Gehalt der nunmehr freiwillig Wehrdienstleistenden auf 100% des Gehalts auf dem zivilen Arbeitsmarkt angehoben. Es ist zu betonen, dass die personellen Kapazitäten der Bundeswehr bei der Wehrpflicht und bei der Marktlösung im gleichen Maße steigen. Es werden also sicherheitspoli-

⁵ Das Modell wird im Detail in der Kurzexponente »Volkswirtschaftliche Kosten einer Wiedereinführung der Wehrpflicht oder eines sozialen Pflichtjahres« vorgestellt und diskutiert (Adema et al. 2024). Die Beschreibung des Modells sowie die in diesem Artikel präsentierten Ergebnisse sind der Kurzexponente entnommen.

⁶ Für die Berechnung der volkswirtschaftlichen Kosten ist es irrelevant, wie die Eingezogenen zwischen Militär- und Zivildienst aufgeteilt werden. Aus volkswirtschaftlicher Perspektive sind beide Fälle dahingehend gleich, dass die Arbeitskraft der Eingezogenen für die gleiche Dauer und das gleiche Gehalt verpflichtend in Anspruch genommen wird.

Tab. 1

Beschreibung der Szenarien für eine Wehrpflicht

	Status quo	5%-Szenario	25%-Szenario	100%-Szenario
Beschreibung	-	Schweden	»Alte« Wehrpflicht	Soziales Pflichtjahr
Anteil Eingezogene in %	0	5	25	100
Anzahl Eingezogene	-	39 000	195 000	780 000
Dauer in Monaten	-	12	12	12
Monatliches Nettogehalt in Euro*	-	1 000	1 000	1 000

* Das sind 42% des Marktlohns.

Quelle: Adema et al. (2024).

© ifo Institut

tisch gleichwertige Optionen miteinander vergleichen. Unterschiede zwischen der Wehrpflicht und der Marktlösung bestehen ausschließlich bei den gesamtwirtschaftlichen und individuellen Kosten.

Die volkswirtschaftlichen Kosten einer Wehrpflicht entstehen aus drei Quellen: (1) Die Wehrpflichtigen werden in der optimalen Gestaltung ihrer Berufs- und Bildungsplanung eingeschränkt. Sie werden zum Dienst verpflichtet und können erst verspätet mit dem Erwerb von Bildungsqualifikationen beginnen. (2) Die Bezahlung von Wehrpflichtigen liegt unter dem marktüblichen Gehalt. Das niedrige Gehalt macht aus staatlicher Perspektive einen Teil der Attraktivität der Wehrpflicht aus. Für die betroffenen Individuen stellt es aber eine Einkommenseinbuße dar und verzögert den Vermögensaufbau. (3) Für die Bezahlung der Wehrpflichtigen sind Haushaltsmittel notwendig, die gegenfinanziert werden müssen. Sofern nicht an anderer Stelle gespart wird, sind diese Mittel über kurz oder lang über höhere Steuern zu finanzieren. Wird der Wehrdienst allerdings im Rahmen einer Marktlösung (d. h. über ein adäquates Gehalt) so attraktiv gestaltet, dass keine Pflicht notwendig ist, dann entfallen die Kosten in (1) und (2), aber die Kosten in (3) steigen. Das Besondere einer Wehrpflicht ist, dass die gesamtwirtschaftlichen Kosten eines verzögerten Humankapital- und Vermögensaufbaus in (1) und (2) primär bei den Wehrpflichtigen selbst anfallen. Die Kosten höherer Steuern in (3) wären dagegen von der ganzen Gesellschaft zu tragen. Das macht die Wiedereinführung der Wehrpflicht für all jene finanziell so attraktiv, die nicht selbst davon betroffen wären, weil sie zum Beispiel zu alt, keine deutschen Staatsbürger, untauglich oder (nach aktueller Gesetzeslage) keine Männer sind.

VOLKSWIRTSCHAFTLICHE KOSTEN EINER WEHRPFLICHT

Sowohl eine Wehrpflicht als auch eine vergleichbare Marktlösung erfordern, dass die Staatsausgaben steigen. In unserem Modell beschränkt sich die Zunahme der Staatsausgaben auf die Finanzierung der Gehälter der Wehrdienstleistenden. Bei einer Wehrpflicht ist die Teilnahme am Wehrdienst über die Pflicht sichergestellt. Es können also niedrigere Gehälter gezahlt und der Staatshaushalt entsprechend geschont werden. Die Wehrpflichtigen finanzieren dabei indirekt

(über ihre niedrigen Gehälter) einen großen Teil der Wehrpflicht selbst. Je nach Szenario einer Wehrpflicht würden die jährlichen Staatsausgaben zwischen 0,6 und 12,8 Mrd. Euro steigen (vgl. Tab. 2). Im Gegensatz dazu müssen bei der Marktlösung adäquate Gehälter an die Wehrdienstleistenden gezahlt werden. Die Kosten für den Staatshaushalt lägen jeweils um den Faktor 2,4 höher. Aus staatlicher Perspektive mag die Wehrpflicht auf den ersten Blick attraktiv wirken. Gesamtwirtschaftlich verursacht sie jedoch deutlich höhere Kosten als eine Marktlösung.

Die Steigerung des Personalumfangs der Bundeswehr würde unabhängig von der gewählten Option (Wehrpflicht oder Marktlösung) Kosten in Milliardenhöhe verursachen. Bei einer Wiedereinführung der Wehrpflicht quantifiziert unser Modell den Rückgang des Bruttonationaleinkommens auf 3 Mrd. Euro im 5%-Szenario, 17 Mrd. Euro im 25%-Szenario und 70 Mrd. Euro im 100%-Szenario (vgl. Tab. 2). Die Kombination aus niedrigen Gehältern und der Verpflichtung für ein Jahr führt dazu, dass Wehrpflichtige nur verzögert mit Bildungsinvestitionen und dem Vermögensaufbau beginnen können. Bei der Marktlösung müssen dagegen die Steuern stärker erhöht werden, um die höheren Gehälter der Wehrdienstleistenden zu finanzieren. Die daraus resultierenden gesamtwirtschaftlichen Kosten sind etwa 45% niedriger als bei einer Wehrpflicht. Sofern die Politik also entscheidet, dass ein bestimmter Personalaufwuchs der Bundeswehr umgesetzt werden soll, kann die gleiche Maßnahme über eine Marktlösung gesamtwirtschaftlich deutlich günstiger als über eine Wehrpflicht verwirklicht werden. Eine auf Freiwilligkeit basierende Lösung ist also effizienter.

Die Kosten einer Wehrpflicht wären zudem nicht gleichmäßig in der Gesellschaft verteilt, sondern fielen primär bei den Wehrpflichtigen selbst an. Der Wehrdienst zwingt die Wehrpflichtigen, ihre Bildungs- und Berufsplanung anzupassen. Das geht mit Einkommensverlusten einher. Während Wehrpflichtige z. B. im 5%-Szenario einen Rückgang ihres diskontierten Lebenseinkommens um 5,0% erfahren, ändert sich für das Einkommen der Nicht-Wehrpflichtigen praktisch nichts. Die Kosten der Wehrpflicht werden fast ausschließlich von den Individuen getragen, die für den Wehrdienst ausgewählt werden. Insbesondere wenn nur ein kleiner Anteil eines Jahrgangs verpflichtet wird, wirft die ungleiche Lastenverteilung erheb-

Tab. 2

Jährliche gesamtwirtschaftliche Kosten nach Szenario vgl. mit Status quo (in Mrd. Euro)^a

	5%-Szenario		25%-Szenario		100%-Szenario	
	Wehrpflicht	Marktlösung	Wehrpflicht	Marktlösung	Wehrpflicht	Marktlösung
Staatsausgaben	0,6	1,5	3,2	7,7	12,8	30,5
Bruttonationaleinkommen	-3,4	-1,9	-17,1	-9,4	-69,7	-37,4
Privater Konsum	-3,9	-2,9	-19,5	-14,1	-78,7	-56,0

^a Für jedes Szenario wird die absolute Veränderung der Indikatoren gegenüber dem Status quo in Mrd. Euro ausgewiesen.

Quelle: Adema et al. (2024).

© ifo Institut

liche Zweifel an der Wehrgerechtigkeit auf. Bei einer Marktlösung müssten dagegen alle Steuerzahler gemeinsam die Staatsausgaben für die höheren Gehälter der Wehrdienstleistenden finanzieren. Sie ist somit gerechter.

SCHLUSSFOLGERUNGEN

Um die militärischen Anforderungen der NATO erfüllen zu können, muss die Bundeswehr personell aufwachsen. Eine Option ist, die Wehrpflicht wieder einzuführen. Alternativ kann die Attraktivität der Bundeswehr zum Beispiel über höhere Gehälter so gesteigert werden, dass sich ausreichend Personal freiwillig meldet. Wir zeigen, dass eine Wehrpflicht gesamtwirtschaftlich teurer ist und zudem die Kosten ungerecht zwischen Individuen aufteilt. Maßnahmen zur Attraktivitätssteigerung der Streitkräfte sollten insofern aus wirtschaftlicher Perspektive priorisiert umgesetzt werden. Die Wiedereinführung der Wehrpflicht kann nur Plan B sein. Die militärischen Implikationen dieser Ergebnisse sind naheliegend: Da die personellen Anforderungen an die Bundeswehr mit dem Prinzip der Freiwilligkeit effizienter als mit einer Wehrpflicht zu verwirklicht sind, bliebe mehr Geld, um weitere Verteidigungsinvestitionen zu tätigen.

REFERENZEN

Adema, J., P. Poutvaara, M. Schlepper, T. Taghiyev und T. Wochner (2024), *Volkswirtschaftliche Kosten einer Wiedereinführung der Wehrpflicht oder eines sozialen Pflichtjahres*, ifo Forschungsbericht 144.

Bundestag (2024), *Unterrichtung durch die Wehrbeauftragte zum Jahresbericht 2023*, 12. März, Drucksache 20/10500.

Bundestag (2025), *Entwurf eines Gesetzes zur Modernisierung wehrersatzrechtlicher Vorschriften und zur Einführung eines neuen Wehrdienstes*, 15. Januar, Drucksache 20/14512.

dpa (2024), »Kabinettsbeschluss: Bundesregierung will neuen Wehrdienst«, 6. November, verfügbar unter: <https://www.dbwv.de/kabinettsbeschluss-bundesregierung-will-neuen-wehrdienst>, aufgerufen am 2. Februar 2025.

Graf, T. (2024), *Zwischen Kriegsangst und Kriegstauglichkeit. Sicherheits- und verteidigungspolitisches Meinungsbild in der Bundesrepublik Deutschland 2024*, Forschungsbericht 137, Zentrum für Militärgeschichte und Sozialwissenschaften der Bundeswehr, Potsdam.

Groh, K. (2024), »Wehrpflicht – demnächst auch für Frauen?«, Verfassungsblog, 8. März, verfügbar unter: <https://verfassungsblog.de/wehrpflicht-demnächst-auch-fur-frauen/>, aufgerufen am 5. Juni 2024.

Jungholt, T. (2024), »Nato fordert 49 weitere Kampftruppen-Brigaden«, Welt, 6. Oktober 2024, verfügbar unter: <https://www.welt.de/politik/deutschland/article253847236/Absicherung-gegen-Russland-Nato-fordert-49-weitere-Kampftruppen-Brigaden.html>, aufgerufen am 2. Februar 2025.

Lohse, T., T. Börger, J. Meyerhoff und S. Qari (2023), »Der Wert von Sicherheit und nationaler Verteidigung«, *Wirtschaftsdienst* 103(6), 394–399.

Szymański, P. (2024), »Universal, Selective, and Lottery-Based: Conscription in the Nordic and Baltic States«, OSW Commentary 624, Centre for Eastern Studies.

NATO (2024), »Defence Expenditures and NATO's 2% Guideline 1985–2023«, verfügbar unter: https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_49198.htm, aufgerufen am 25. Januar 2025.

Welt (2025), »Europäische Geheimdienste warnen vor möglichem Angriff Russlands ab 2028«, 23. Januar, verfügbar unter: <https://www.welt.de/politik/ausland/article255206118/Europaeische-Geheimdienste-warnen-vor-moeglichem-Angriff-Russlands-ab-2028.html>, aufgerufen am 2. Februar 2025.

Wiegold, T. (2025), »Personalstärke zum Jahresende 2024: Weniger als in Vorjahr und -monat«, Augen geradeaus!, 2. Februar, verfügbar unter: <https://augengeradeaus.net/2025/02/personalstaerke-zum-jahresende-2024-weniger-als-in-vorjahr-und-monat/>, aufgerufen am 2. Februar 2025.