



IW-Trends 1/2021

Verteidigungsausgaben in Deutschland

Hubertus Bardt

Vorabversion aus: IW-Trends, 48. Jg. Nr. 1
Herausgegeben vom Institut der deutschen Wirtschaft Köln e. V.

Verantwortliche Redakteure:

Prof. Dr. Michael Grömling, Telefon: 0221 4981-776

Holger Schäfer, Telefon: 030 27877-124

groemling@iwkoeln.de · schaefer.holger@iwkoeln.de · www.iwkoeln.de

Die IW-Trends erscheinen viermal jährlich, Bezugspreis € 50,75/Jahr inkl. Versandkosten.

Rechte für den Nachdruck oder die elektronische Verwertung erhalten Sie über
lizenzen@iwkoeln.de.

ISSN 0941-6838 (Printversion)

ISSN 1864-810X (Onlineversion)

© 2021 Institut der deutschen Wirtschaft Köln Medien GmbH

Postfach 10 18 63, 50458 Köln

Konrad-Adenauer-Ufer 21, 50668 Köln

Telefon: 0221 4981-452

Fax: 0221 4981-445

iwmedien@iwkoeln.de

www.iwmedien.de

Verteidigungsausgaben in Deutschland: Hohe Friedensdividende und niedrige NATO-Quote

Hubertus Bardt, Februar 2021

Zusammenfassung

Die insgesamt nicht nachlassende Gefahr militärischer Konflikte und die damit einhergehenden Bedrohungen von politischer und ökonomischer Souveränität erfordern entsprechende Aufstellungen und Ausrüstungen der Streitkräfte. Verteidigung ist ein zentrales öffentliches Gut, das auch ökonomisch gut begründet werden kann. Die Konfliktbereiche autoritärer Regierungen in und in der Nähe von Europa stellen neue Herausforderungen dar, auf die sich die deutsche Sicherheitspolitik auch mit den entsprechenden Budgets einstellen muss. Jedenfalls haben neue Anforderungen an die Streitkräfte im internationalen Kontext nicht zu einem spürbaren Anstieg der deutschen Verteidigungsausgaben geführt, vielmehr wurden diese seit dem Ende des Kalten Kriegs deutlich verringert. Deutschland hat verglichen mit Frankreich und dem Vereinigten Königreich die mit Abstand höchsten und dauerhaftesten Einsparungen als eine Friedensdividende nach dem Ende des Kalten Kriegs realisieren können. Der im Rahmen der NATO angestrebte Anteil der Verteidigungsausgaben am Bruttoinlandsprodukt in Höhe von 2 Prozent wird voraussichtlich auch in den nächsten Jahren deutlich unterschritten. Für die Jahre 2021 bis 2024 müssten insgesamt zusätzlich 86 Milliarden Euro eingeplant werden, um das NATO-Ziel in diesem Zeitraum durchgehend zu erreichen.

Stichwörter: Verteidigungsausgaben, Sicherheit, NATO

JEL-Klassifikation: F02, H56, H87

DOI: 10.2373/1864-810X.21-01-03

Ökonomische Argumente für Verteidigungsausgaben

Die Gewährung der äußeren Sicherheit eines Landes zählt zu den grundsätzlichen staatlichen Aufgaben. Die Sicherung der äußeren Grenzen und der Unversehrtheit der Bevölkerung ist unabdingbar notwendig, um die Existenz eines Staates aufrechtzuerhalten und die Selbstbestimmung und Freiheit seiner Einwohner zu garantieren. Äußere Sicherheit wird nicht nur durch das Militär, sondern vor allem durch Diplomatie, internationale Vernetzung und Elemente der „soft power“ sichergestellt. Ein leistungsfähiges und entsprechend ausgerüstetes Militär ist gleichwohl ein unverzichtbares Element zur Bereitstellung äußerer Sicherheit.

In der volkswirtschaftlichen Analyse spielen Aspekte der äußeren Sicherheit keine zentrale Rolle. So wird etwa in den typischen außenwirtschaftlichen Ansätzen implizit äußere Sicherheit unterstellt und von militärisch gestützten Machtfragen abstrahiert. Jedoch sind die ökonomisch relevanten Fragestellungen hinsichtlich der Verteidigung und Sicherheit vielfältig:

- Äußere Sicherheit kann wegen Nichtrivalität und fehlender Ausschließbarkeit als öffentliches Gut klassifiziert werden, das national oder supranational sichergestellt werden kann. Die effiziente Bereitstellung dieses Guts ist eine im Kern ökonomische Frage.
- Der Wert dieses öffentlichen Guts wird nicht nur in den potenziell katastrophalen Auswirkungen eines vollumfänglichen Kriegs deutlich, sondern auch an den Wachstumsverlusten von Ländern mit relevanten militärischen Konflikten und in den Konsequenzen für die Handelspartner (Bardt, 2018a).
- Internationale Sicherheit ist auch für die Chancen des internationalen Handels und der internationalen Arbeitsteilung bedeutsam. So können Konflikte Lieferketten bedrohen, die Rohstoffversorgung einschränken oder Handelsrouten blockieren.
- Zunehmend Beachtung findet die wirtschaftliche Bedeutung von Machtpositionen, die durch militärische Potenziale entstehen oder verstärkt werden. Dies ist beispielsweise mit Blick auf China relevant, da durch „hard power“ und „soft power“ die globalen Handelsbeziehungen geprägt und Standards durchgesetzt werden können.
- Die Produktion von Militärtechnik ist selbst ein Wirtschaftsfaktor. Historisch war die Rüstungswirtschaft Dreh- und Angelpunkt der Kriegswirtschaft und zugleich

Quelle von Neuerungen. In den USA wirkt die Förderung von Forschung und Entwicklung im Umfeld des Militärs als Innovationstreiber (Mazzucato, 2014).

- Zur Sicherung der militärischen Leistungs- und Reaktionsfähigkeit kann auf Wehrpflichtige zurückgegriffen werden, die nicht durch freie Entscheidung, sondern aufgrund staatlicher Anordnung in den Streitkräften tätig sind und abgesehen von den Vergütungen entsprechende Opportunitätskosten zu tragen haben. Als eine Form der impliziten Besteuerung ist dies auch eine finanzwissenschaftliche Fragestellung.
- Eng verbunden mit der Bereitstellung von Personal, Ausrüstung und Infrastrukturen für die äußere Sicherheit ist auch die Bedeutung der Verteidigungsausgaben im Staatsbudget und es entstehen entsprechende Zielvorstellungen für die öffentlichen Haushalte.

Vor dem Hintergrund dieser vielfältigen Fragestellung und vor allem der fiskalpolitischen Herausforderungen werden in dem vorliegenden Beitrag zunächst die weltweiten Entwicklungen der Verteidigungsausgaben betrachtet. Die bestehenden Konflikte und globalen Herausforderungen haben letztlich zu dem von den NATO-Partnern vereinbarten Ziel geführt, die Verteidigungsausgaben auf 2 Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP) anzunähern. In der gemeinsamen Erklärung zum NATO-Treffen in Wales im Jahr 2014 heißt es dazu: “to move towards the 2% guideline within a decade with a view to meeting their NATO Capability Targets and filling NATO's capability shortfalls” (NATO, 2014). Darauf aufsetzend wird das deutsche Verteidigungsbudget anhand des 2-Prozent-Ziels der NATO betrachtet und es werden Abschätzungen für die Entwicklung der deutschen Verteidigungsausgaben in den nächsten Jahren vorgenommen.

Verteidigungsaufwendungen in den großen Weltregionen

Seit dem Ende des sogenannten Kalten Kriegs Ende der 1980er Jahre haben sich die geopolitische Situation und die internationale Sicherheitslage mehrfach erheblich verändert. Der ehemals bipolare Konflikt zwischen dem Warschauer Pakt unter der Führung der Sowjetunion und der NATO unter der Führung der USA hatte sich aufgelöst. Auch wenn der Ost-West-Konflikt nicht militärisch ausgetragen wurde, gab es doch zahlreiche Stellvertreterkriege in einer Reihe in den von den beiden Militärbündnissen unterstützten Ländern – etwa in Afrika. Der Zerfall des Warschauer Pakts und des Sowjet-Kommunismus in Europa bedeutete jedoch nicht

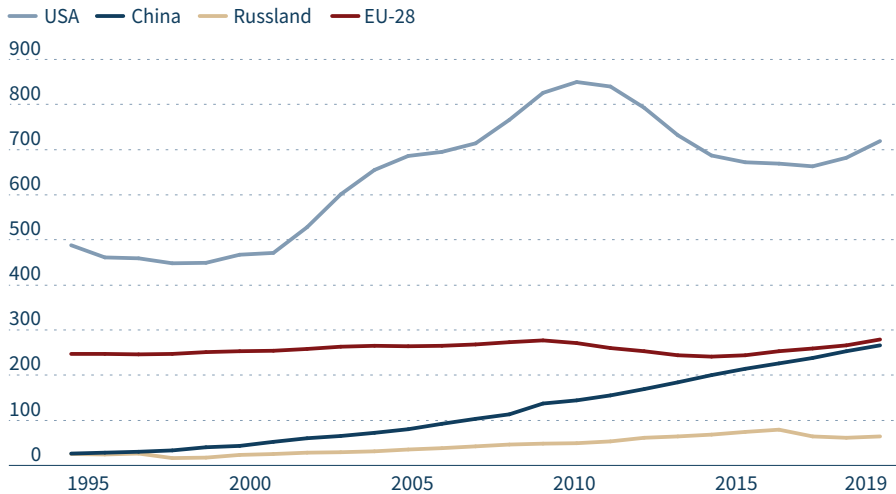
das „Ende der Geschichte“ (Fukuyama, 1992) und der sich unbeschränkt ausbreitenden Überlegenheit westlicher Demokratien, Rechtsstaatlichkeit und friedlichen Konfliktlösung. Mit regionalen Konflikten, besonders im Nahen Osten, und dem organisierten Terrorismus mit konkretem Herrschaftsanspruch kamen neue militärische Konflikte auf. Eine zunehmend asymmetrische Kriegsführung hat zudem den Charakter der militärischen Einsätze und der damit verbundenen Anforderungen verändert. Zu neuen Herausforderungen kam es auch durch die Festigung autoritärer Regime, etwa in einigen Nachfolgestaaten der Sowjetunion. Russland und die Türkei haben mit dem militärischen Eingreifen oder der Unterstützung in Drittländern wie Syrien oder Libyen Einfluss auf die dortigen Machtverhältnisse genommen. Mit der Annexion der Krim und der de facto Besetzung von Teilen der Ukraine hat Russland militärische Mittel in Europa wieder zum Einsatz gebracht, was zuletzt mit den Kriegen im früheren Jugoslawien in den 1990er Jahren der Fall war. China ist nicht nur wirtschaftlich eine globale Macht, sondern das Land zeigt auch militärische Stärke – mit der Ausweitung seiner Einflusszone in umstrittenen Meeresregionen in Asien und durch seine extraterritoriale Präsenz und Militärbasen in Afrika (Bayes, 2020).

Die insgesamt nicht nachlassende Gefahr militärischer Konflikte und der genannten Bedrohungen von politischer und ökonomischer Souveränität erfordern entsprechende Aufstellungen und Ausrüstungen der Streitkräfte, was in den jeweiligen Verteidigungsbudgets der Länder Niederschlag findet. Für einen internationalen Vergleich der Verteidigungsausgaben kann auf die Daten des Stockholm International Peace Research Institute, die SIPRI Military Expenditure Database, zurückgegriffen werden (SIPRI, 2020). Diese Daten basieren auf öffentlich zugänglichen Quellen und sie umfassen vergleichbare Zeitreihen für Militärausgaben – zum Teil zurück bis in das Jahr 1949. Die Ausgaben werden von SIPRI preisbereinigt auf US-Dollar-Basis von 2018 berechnet und veröffentlicht. Die Daten weichen aufgrund von unterschiedlichen Definitionen der Militärausgaben leicht von den NATO-Angaben ab, bieten aber die umfangreichste Datenbasis bezüglich der einbezogenen Länder und Zeiträume. Auch die vom International Institute for Strategic Studies (IISS, 2020) veröffentlichten Daten weichen in geringem Umfang von den SIPRI-Angaben ab, ohne dass die grundlegenden Entwicklungen damit infrage gestellt werden.

Verteidigungsbudgets in den großen Weltregionen

Abbildung 1

Preisbereinigte Verteidigungsausgaben in Milliarden US-Dollar¹⁾



1) Auf Basis von US-Dollar des Jahres 2018. EU-28: kumulierte Budgets der 28 Mitglieder bis 2019.
Quellen: SIPRI; Institut der deutschen Wirtschaft

Abbildung 1: <http://dl.iwkoeln.de/index.php/s/r4p7CH3kCJYLC3K>

Beim Blick auf die Verteidigungsausgaben der USA, Russland, China und der Europäischen Union (EU inklusive der zwischenzeitlich beigetretenen mittel- und osteuropäischen Länder und dem mittlerweile ausgetretenen Vereinigten Königreich) zeigen sich über das vergangene Vierteljahrhundert unterschiedliche Entwicklungen (Abbildung 1):

- Die mit Abstand größten Militärausgaben entfallen auf die **USA**. Im Jahr 2019 gaben die USA in preisbereinigter Rechnung 719 Milliarden US-Dollar für Verteidigungszwecke aus. Die Ausgaben schwankten stark und sind seit 2017 um 56 Milliarden US-Dollar oder 8 Prozent wieder deutlich angestiegen. Im Jahr 1995 lag der preisbereinigte Wert noch bei 488 Milliarden US-Dollar, im Jahr 2010 aber schon bei 850 Milliarden US-Dollar.
- **Russland** kam 2019 auf ein erheblich geringeres Verteidigungsbudget von 64 Milliarden US-Dollar. Dabei ist zu berücksichtigen, dass das militärische Potenzial, das aus diesem Budget erwächst, im Verhältnis größer ist, da sowohl die heimische Technologie als auch die Lohnkosten von Soldaten und zivilen Militärangehörigen in Russland niedriger liegen dürften als in den USA. Das

russische Verteidigungsbudget stieg von 25 Milliarden US-Dollar (1995) auf 79 Milliarden US-Dollar (2016) an. Danach ging es bis 2018 deutlich zurück.

- Die Verteidigungsausgaben der Mitglieder der **EU** (einschließlich dem Vereinigten Königreich bis 2019) liegen mit 279 Milliarden US-Dollar dreieinhalbmal so hoch wie in Russland, aber nur bei weniger als 40 Prozent des US-Niveaus. Dabei handelt es sich jedoch nicht um ein Budget, das von einer einheitlichen Verteidigungspolitik unterlegt ist. Damit dürfte das Budgetniveau die militärische Machtposition der EU überzeichnen. Zudem nahm das Gesamtvolumen nach einem langsamen, aber gleichmäßigen Anstieg bis 2009 durch Kürzungen in zahlreichen Ländern bis 2014 um 13 Prozent ab. Der Anstieg in den letzten Jahren hat diesen Rückgang wieder kompensiert.
- Eine kontinuierliche Expansion der Militärausgaben war im wirtschaftlich schnell wachsenden **China** zu verzeichnen. Lag das Verteidigungsbudget in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre noch auf dem russischen Niveau, so wurde ein Vierteljahrhundert später das der EU-Länder erreicht. Im Jahr 2019 lag das Verteidigungsbudget Chinas bei 266 Milliarden US-Dollar.

Die starke Expansion der chinesischen Verteidigungsausgaben dokumentiert die erhebliche Machtverschiebung im internationalen Gefüge. Im Vergleich der aktuellen Ausgaben mit dem hier gewählten Ausgangsniveau Mitte der 1990er Jahre – nach einer Phase der Anpassung der Budgets im Anschluss an das Ende des Kalten Kriegs und der Auflösung des Warschauer Pakts und der Sowjetunion – zeigen sich deutliche Verschiebungen der Ausgaben zur Gewährleistung der äußeren Sicherheit und zum Aufbau militärischer Macht. Die Verteidigungsausgaben in Europa stiegen im letzten Vierteljahrhundert preisbereinigt um 13 Prozent an. Sie lagen im Jahr 2019 um 32 Milliarden US-Dollar über dem Niveau von 1995. Dagegen legte das US-Budget nach starken Schwankungen bis 2019 um fast die Hälfte zu. Das Ausgangsniveau der amerikanischen Militärausgaben war allerdings schon so hoch, dass der Anstieg in absoluten Werten gegenüber 1995 beinahe der Größenordnung der aktuellen chinesischen oder europäischen Jahresausgaben entspricht. Russland verzeichnete einen Anstieg von gut 150 Prozent des Ausgangswerts, der jedoch aufgrund der schweren Wirtschaftskrise nach dem Ende der Sowjetunion tendenziell nach unten verzerrt sein dürfte. In konstanten US-Dollar lag der Gesamtanstieg (Jahreswert 2019 gegenüber dem Jahreswert 1995) mit 39 Milliarden US-Dollar in Russland um 7 Milliarden US-Dollar über dem europäischen Anstieg

im gleichen Zeitraum. Im Vergleich zu den USA, Russland und der EU war die Entwicklung in China von einem erheblichen Anstieg geprägt: Seit Mitte der 1990er Jahre haben sich die Verteidigungsausgaben mehr als verzehnfacht und zuletzt das Niveau der EU-Länder erreicht. In absoluten Größen liegen die Mehrausgaben (Jahreswert 2019 gegenüber dem Jahreswert 1995) mit 240 Milliarden US-Dollar sogar knapp über den amerikanischen Zusatzaufwendungen (231 Milliarden US-Dollar). Im Vergleich mit Russland und Europa war das absolute Wachstum der Militärausgaben in China in den zweieinhalb Dekaden hingegen sechsmal und siebeneinhalbmal so groß.

Hier spiegelt sich der wachsende militärische Machtanspruch Chinas wider, der mit dem wirtschaftlichen Aufschwung einhergeht. Die Relation aus Verteidigungsausgaben und BIP blieb über die letzten Jahre mit rund 2 Prozent recht stabil. Die militärische Expansion musste also nicht mit einer ausgeprägten Repriorisierung des wirtschaftlichen Wohlstands bezahlt werden, sondern sie konnte aus dem Wachstum der gesamtwirtschaftlichen Leistung realisiert werden.

Äußere Sicherheit und Verteidigungsfähigkeit sind nicht unabhängig von der Entwicklung ausländischer Mächte. Wenn die Entwicklung der Verteidigungsausgaben in unterschiedlichen Ländern massiv auseinanderfällt, kann das die Sicherung dieser staatlichen Grundaufgabe gefährden. Die Stagnation der europäischen Aufwendungen für äußere Sicherheit kann hinsichtlich der militärischen Aktivitäten Russlands sowie der Konflikte in der Nähe Europas als Grund zur Sorge interpretiert werden. Die stagnierenden Ausgaben verlieren durch die Zersplitterung der Kompetenzen zwischen den EU-Mitgliedstaaten noch weiter an Wirkung. Schon in den geografisch in der Nähe liegenden Konflikten ist Europa kein eigenständiger militärischer Akteur, was auch zu einer starken Begrenzung der politischen Einflussmöglichkeiten führt. Dies gilt umso mehr auf globaler Ebene, wo lediglich die USA als machtvoller Akteur auftreten können. Die geopolitischen Herausforderungen durch China können zwar politisch adressiert, angesichts der konstanten Budgets aber nicht militärisch – im Sinne von „hard power“, aber nicht im Sinne einer militärischen Konfrontation – unterstützt werden. Dies kann perspektivisch den europäischen Einfluss in Drittländern, beispielsweise in den afrikanischen Staaten, spürbar verringern.

Verteidigungsbudgets der europäischen Kernmächte

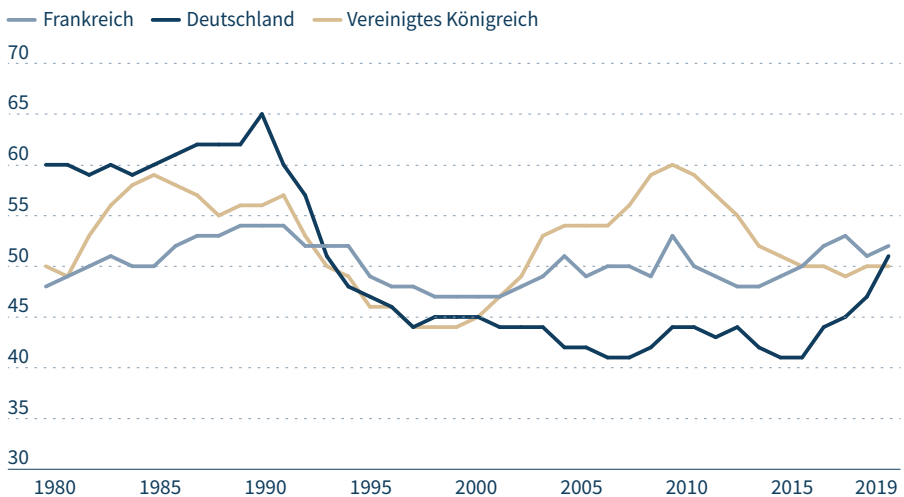
Europa ist keine verteidigungspolitische Einheit und die Kompetenzen in militärpolitischen Fragen sind sehr beschränkt. Ausrüstung und Personal werden durch die Mitgliedstaaten finanziert, die Verteidigungsbudgets sind Sache der Mitgliedstaaten. Die weiteren Ausführungen fokussieren auf die beiden ständigen Mitglieder im UN-Sicherheitsrat und die Atommächte Frankreich und Vereinigtes Königreich sowie auf Deutschland. Um die Entwicklung seit dem Ende des Kalten Kriegs als Vergleichsmaßstab mit heranziehen zu können, werden die Daten der drei Länder ab 1980 betrachtet.

In absoluten Größen hatte Westdeutschland in den 1980er Jahren die höchsten Militärausgaben dieser drei Länder (Abbildung 2). Jährlich wurden rund 60 Milliarden US-Dollar (US-Dollar auf Basis von 2018) für die Verteidigung ausgegeben. Der Höhepunkt lag 1990 bei knapp 65 Milliarden US-Dollar. In Frankreich stiegen die Ausgaben im gleichen Zeitraum von 47,5 auf 53,8 Milliarden US-Dollar an. Das Vereinigte Königreich verzeichnete in US-Dollar gerechnet einen starken Anstieg

Verteidigungsausgaben in Frankreich, Deutschland und dem Vereinigten Königreich

Abbildung 2

Preisbereinigte Verteidigungsausgaben in Milliarden US-Dollar¹⁾



1) Auf Basis von US-Dollar des Jahres 2018. Daten bis 1990 Westdeutschland.
Quellen: SIPRI; Institut der deutschen Wirtschaft

Abbildung 2: <http://dl.iwkoeln.de/index.php/s/NBxeYdgRtxyzzxa>

von fast 50 auf fast 60 Milliarden US-Dollar in den frühen 1980er Jahren. Danach setzte bis Anfang der 1990er Jahre ein moderater Rückgang ein.

Mit dem Ende des Kalten Kriegs näherten sich die Ausgaben der drei Staaten auf einem niedrigeren Niveau an und die Unterschiede bewegten sich in einem engen Korridor von 3 bis 4 Milliarden US-Dollar. Zumeist lag Frankreich mit seinen Ausgaben leicht über den Ausgaben der beiden anderen Länder. Die stärkste Reduktion verzeichnete Deutschland, aber auch das Vereinigte Königreich hatte seine Verteidigungsausgaben spürbar bis zur Jahrtausendwende reduziert.

Mit der Jahrtausendwende gingen die Ausgabenansätze für Verteidigung wieder deutlich auseinander, aber mit einer anderen Reihenfolge der Länder als in der Endphase des Ost-West-Konflikts. Westdeutschland als Frontstaat im Kalten Krieg hatte in den 1980er Jahren die höchsten Ausgaben, nach dem Jahr 2000 hatte es mit deutlichem Abstand die niedrigsten. Während Frankreich seine Budgetansätze mit rund 50 Milliarden US-Dollar pro Jahr wieder auf dem Niveau der 1980er Jahre stabilisierte, unterlagen die Verteidigungsbudgets des Vereinigten Königreichs größeren Schwankungen. Ab dem Jahr 2000 setzte ein deutlicher Anstieg auf 60 Milliarden US-Dollar im Jahr 2009 ein. Danach kam es zu einem erneuten Rückgang auf zuletzt etwa 50 Milliarden US-Dollar. Deutschlands Militärbudgets schwankten im Zeitraum 2000 bis 2015 zwischen 40 und 45 Milliarden US-Dollar. Erst im letzten Drittel der 2010er Jahre kam es zu einer Zunahme auf zuletzt gut 51 Milliarden US-Dollar. Damit liegen die drei Länder nun nah beieinander. Gleichwohl gibt Deutschland weiterhin spürbar weniger für seine Verteidigung aus, als es in den vom Kalten Krieg geprägten 1980er Jahren notwendig war.

Hinsichtlich des zwischenzeitlich von den NATO-Partnern vereinbarten Ziels, die Verteidigungsausgaben auf 2 Prozent des BIP anzunähern, zeigen sich erhebliche Unterschiede zwischen den europäischen Partnern. Auch wenn das Ziel für den Beobachtungszeitraum noch nicht vereinbart war, zeigt sich mit dem Quotienten aus Verteidigungsausgaben und Wirtschaftsleistung die jeweilige Priorität, die der äußeren Sicherheit gegeben wird. Da die Sicherheit im Bündnis eine kollektive Aufgabe ist, ist eine Verpflichtung auf ähnliche Prioritäten plausibel. Die höhere Wirtschaftsleistung ermöglicht nicht nur höhere absolute Beiträge, sondern bedeutet auch, dass im Konfliktfall das Schadenspotenzial größer wäre. Wenn die

NATO als Versicherung gegen Schäden militärischer Auseinandersetzung angesehen wird, ist die Relation zum „versicherten Wert“ umso überzeugender – auch ohne die leicht unscharfe Formulierung der NATO-Vereinbarung.

Bereits im Zeitraum 1980 bis 1990 gingen die Verteidigungsausgaben in Westdeutschland von 3,0 auf 2,1 Prozent des BIP zurück. Mitte der 1990er Jahre lag die Quote bei nur noch 1,5 Prozent und sie sank weiter bis zum Tiefstand mit 1,1 Prozent in den Jahren 2014 und 2015. Seitdem nahm der Anteil leicht zu und erreichte im Jahr 2019 einen Wert von knapp 1,4 Prozent (s. auch Abbildung 6). Frankreich hatte ein ähnliches Niveau von rund 3 Prozent in den 1980er Jahren. Auch hier kam es zu einem schrittweisen Rückgang bis zur Jahrtausendwende, der allerdings nicht so stark war wie in Deutschland. Seitdem schwankt der Anteil in Frankreich bei etwa 2 Prozent des BIP. Ähnliche Werte verzeichnete – bei stärkeren Schwankungen in den letzten Jahren – das Vereinigte Königreich.

Preiseffekte bei den Verteidigungsausgaben

Für Deutschland haben sich seit der Wiedervereinigung mehrere fundamentale Veränderungen in den Anforderungen an die Verteidigungspolitik ergeben. Direkt nach Ende des Ost-West-Konflikts musste die Nationale Volksarmee der DDR in die Bundeswehr integriert werden und zugleich mussten erhebliche Kapazitäten abgebaut werden. Den auf hohem Personal- und Materialeinsatz basierenden Strukturen, die auf einen massiven konventionell geführten Krieg zwischen dem Warschauer Pakt und der NATO auf deutschem Boden ausgerichtet waren, war nach dem Ende der Bedrohung durch die Sowjetunion die Grundlage entfallen. Dem Rückbau nach dem Kalten Krieg folgten schnell neue Anforderungen, die durch internationale Einsätze wie im ehemaligen Jugoslawien gestellt wurden. Mit dem Afghanistan-Einsatz war die Bundeswehr in einem langjährigen Kampfeinsatz eingebunden, der über friedenssichernde Missionen hinausging. Zugleich gab es andere Missionen im internationalen Verbund, die die Anforderungen an Ausrüstung, Logistik und Personal deutlich erhöhten. Die Unsicherheit durch Russland und andere militärisch aktive Länder im Mittelmeerraum stellten weitere Anforderungen dar. Während sich der Kapazitätsabbau nach der Wende in sinkenden Verteidigungsausgaben niederschlug, konnten die neuen Anforderungen nicht in der Entwicklung der Haushalte abgelesen werden. Sie mussten im Wesentlichen in einer Phase der budgetären Stagnation bewältigt werden.

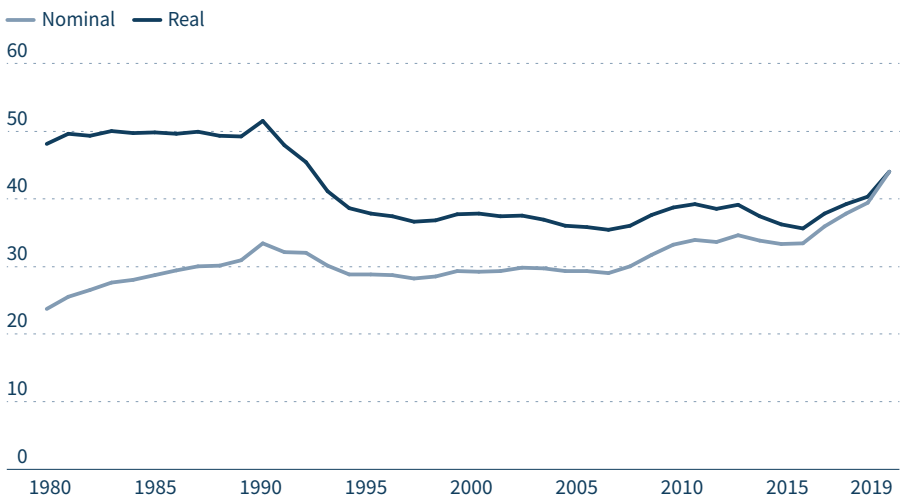
Die bisherige Analyse der Verteidigungsausgaben erfolgte auf Basis von preisbereinigten Werten der SIPRI-Datenbank. Die Verwendung dieser preisbereinigten Werte ist für die Bewertung der Ausgabentätigkeit relevant. Im Folgenden sollen kurz die Preiseffekte bei den entsprechenden Ausgaben Deutschlands aufgezeigt werden. Dazu werden die Angaben auf Basis von Euro berechnet.

Auf Basis nominaler Werte sind die deutschen Militärausgaben im Trend der letzten 40 Jahre trotz des zwischenzeitlich beendeten Ost-West-Konflikts angestiegen (Abbildung 3). Zwischen 1980 und 1990 erhöhten sich die Ausgaben von fast 24 auf gut 33 Milliarden Euro, was einer Steigerung um gut 40 Prozent entsprach. Die Entlastung durch das Ende des Kalten Kriegs fiel mit einem Rückgang auf 28 Milliarden Euro verhältnismäßig gering aus. Nach einer langen Stagnationsphase kam es erst nach 2007 zu einem erneuten Anstieg von 30 auf 34 Milliarden Euro im Jahr 2010. Eine zweite Anstiegsphase setzte nach 2015 ein und führte zu einem Höchststand der nominalen Verteidigungsausgaben in Höhe von 44 Milliarden Euro im Jahr 2019.

Nominale und reale Verteidigungsausgaben in Deutschland

Abbildung 3

Angaben in Milliarden Euro¹⁾



1) Preisbereinigte Werte auf Basis von Euro des Jahres 2019.

Quellen: SIPRI; Statistisches Bundesamt; Institut der deutschen Wirtschaft

Abbildung 3: <http://dl.iwkoeln.de/index.php/s/Za6qkdGS6WZbw4o>

In realen Größen ergibt sich ein anderer Befund. Dem nominalen Anstieg von 24 Prozent in den 1980er Jahren entspricht eine Stagnation auf einem Niveau von rund 50 Milliarden Euro – gemessen in Euro auf Basis des Jahres 2019. Der Rückgang auf Basis preisbereinigter Werte nach dem Zusammenbruch des Warschauer Pakts auf rund 37 Milliarden Euro fiel deutlich stärker aus als der nominale Rückgang. Ab Mitte der 1990er Jahre sind der nominale und der preisbereinigte Verlauf ähnlich. Der nominal beobachtete erste Anstieg nach 2006 wurde gleichwohl durch Preisanstiege bis 2015 wieder zunichte gemacht. Am aktuellen Rand ist ein Anstieg auch in realer Rechnung zu beobachten. Das preisbereinigte Ausgabeniveau lag im Jahr 2019 – wie bereits auch in Abbildung 2 gezeigt – jedoch noch deutlich unter den Werten der 1980er Jahre in Westdeutschland.

Hohe „Friedensdividende“ in Deutschland

Das Ende des Kalten Kriegs und der Zusammenbruch der kommunistischen Diktaturen in Mittel- und Osteuropa war eine Zäsur für Europa. Demokratie, Freiheitsrechte und marktwirtschaftliche Ordnungen etablierten sich. Wirtschaftliche Aufholprozesse wurden durch die Osterweiterung der EU unterstützt. Die Osterweiterung der NATO vereinte Länder in einem Bündnis, die sich zuvor auf unterschiedlichen Seiten gegenüberstanden. Mit der Beilegung des Ost-West-Konflikts konnten auch die Aufwendungen für Verteidigung reduziert werden. Die Anzahl der Soldaten wurde verringert, Ausrüstung reduziert und Standorte wurden geschlossen. Für die beteiligten Länder konnten spürbare Einsparungen realisiert werden, die auch als „Friedensdividende“ interpretiert werden können.

Um diese Einsparungen der drei NATO-Mitglieder Deutschland, Frankreich und Vereinigtes Königreich zu berechnen, werden zwei Referenzszenarien definiert:

- Zum einen werden die durchschnittlichen **Ausgaben der Jahre 1980 bis 1990** als Maßstab genommen. Diesem preisbereinigten Vergleich liegen US-Dollar auf Basis des Jahres 2018 zugrunde. Das Jahr 1990 lag zwar schon nach dem Mauerfall und damit nicht mehr in der Zeit des Ost-West-Konflikts, die Militärausgaben waren aber schon vorab geplant und sie konnten erst schrittweise an die neuen Umstände angepasst werden.
- Zum anderen wird das **2-Prozent-Ziel der NATO** als Referenz herangezogen. Zwar kann an dieser Stelle nicht als gegeben angenommen werden, dass dieses

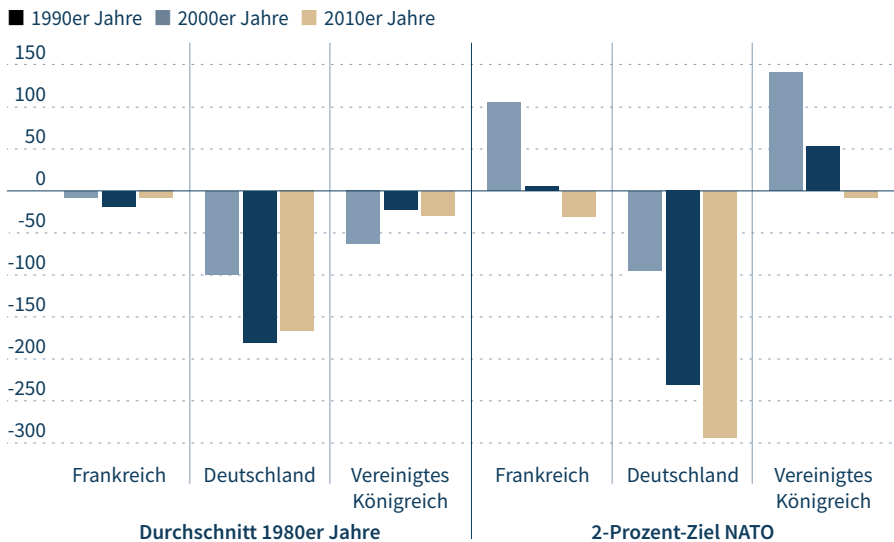
Ausgabenniveau auch in den 1990er Jahren schon angemessen gewesen wäre. Gemessen an diesem einheitlichen Ziel lassen sich jedoch die Unterschiede zwischen den Ländern deutlich herausarbeiten.

Frankreich veränderte seine Ausgaben gegenüber dem letzten Jahrzehnt des Kalten Kriegs kaum (Abbildung 4). In den 1990er Jahren lagen die Budgetansätze kumuliert um weniger als 10 Milliarden US-Dollar unter dem Referenzwert der 1980er Jahre. Nach der Jahrtausendwende stiegen diese Einsparungen auf insgesamt fast 20 Milliarden US-Dollar in der Dekade, bevor sich die „Friedensdividende“ für die Jahre 2010 bis 2019 wieder auf 10 Milliarden US-Dollar verringerte. Im **Vereinigten Königreich** waren die Einsparungen in den 1990er Jahren gegenüber der Vordekade mit über 60 Milliarden US-Dollar besonders hoch. In den 2000er Jahren beliefen sie sich auf gut 20 Milliarden US-Dollar und in den 2010er Jahren auf fast 30 Milliarden Dollar. In **Deutschland** waren die Budgetkürzungen deutlich stärker ausgeprägt. Nach Einsparungen in einer Größenordnung von 100 Milliarden

Einsparungen nach Ende des Kalten Kriegs

Abbildung 4

Einsparungen bei den Verteidigungsausgaben gegenüber dem Durchschnitt der 1980er Jahre sowie gegenüber dem 2-Prozent-Ziel der NATO¹; Angaben in Milliarden US-Dollar²



1) 2 Prozent des nominalen BIP. 2) Auf Basis von US-Dollar des Jahres 2018.
Quellen: SIPRI; Institut der deutschen Wirtschaft

Abbildung 4: <http://dl.iwkoeln.de/index.php/s/9jT7gwZeeDW2aPY>

US-Dollar in den 1990er Jahren betragen diese in den beiden folgenden Dekaden zunächst 180 und dann fast 170 Milliarden US-Dollar – jeweils gemessen an den Ausgaben der 1980er Jahre.

Wäre das Ausgabenniveau der Schlussphase des Kalten Kriegs fortgesetzt worden, hätte Frankreich in den vergangenen drei Dekaden insgesamt 35 Milliarden US-Dollar mehr ausgeben müssen, das Vereinigte Königreich 114 Milliarden US-Dollar. In Deutschland sind die vermiedenen Ausgaben mit insgesamt 447 Milliarden US-Dollar dreimal so hoch wie bei den beiden wichtigsten europäischen Verbündeten.

Auch gemessen am Niveau von 2 Prozent des BIP setzte Deutschland die wenigsten Mittel für die Verteidigung ein. Frankreich gab in den 1990er Jahren noch über 100 Milliarden US-Dollar mehr aus, als es den 2 Prozent des BIP entsprochen hätte. Nachdem in den 2000er Jahren nur marginal mehr als 2 Prozent ausgegeben wurden, waren es in den letzten zehn Jahren 30 Milliarden US-Dollar weniger. Im Vereinigten Königreich lagen die Verteidigungsbudgets vor der Jahrtausendwende insgesamt rund 140 Milliarden US-Dollar über dem später verabredeten 2-Prozent-Ziel. Zwischen 2000 und 2009 waren es immer noch gut 50 Milliarden US-Dollar, bevor der Referenzwert zuletzt um kumuliert fast 10 Milliarden US-Dollar knapp verfehlt wurde. Auch bei diesem Referenzmaß zeichnet Deutschland ein völlig anderes Bild. Schon in den 1990er Jahren gab die Bundesrepublik 95 Milliarden US-Dollar weniger aus, als es den 2 Prozent des BIP entsprochen hätte. Die Volumina steigerten sich in den folgenden beiden Dekaden auf über 230 Milliarden US-Dollar und auf gut 290 Milliarden US-Dollar.

Hätten sich die Länder bereits 1990 auf ein verbindliches Niveau der Verteidigungsausgaben von 2 Prozent des BIP geeinigt, hätte Frankreich in den vergangenen drei Dekaden 80 Milliarden US-Dollar und das Vereinigte Königreich 186 Milliarden US-Dollar einsparen können. Deutschland hingegen hätte 619 Milliarden US-Dollar zusätzlich aufwenden müssen – davon fast die Hälfte in der Dekade, in der das 2-Prozent-Ziel diskutiert und vereinbart wurde.

Zielverfehlung auch bis 2024

Der Blick auf die Entwicklung des Bundeshaushalts zeigt einen Rückgang der Lücke zwischen den tatsächlichen Ausgaben und dem NATO-Ziel bis 2021. In den Folge-

jahren ist nach bisherigem Finanzplan bis 2024 damit zu rechnen, dass die Lücke sich wieder spürbar vergrößern wird. Von dem 2-Prozent-Ziel wird sich Deutschland ohne zusätzliche Budgeterhöhungen weiter entfernen.

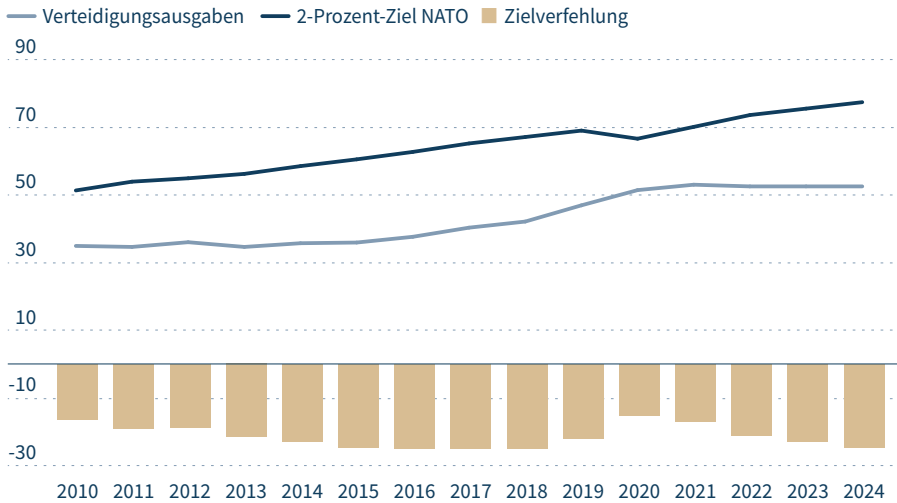
Zur Beurteilung der laufenden Budgets und weiterer Haushaltsplanungen wird zum einen auf den Einzelplan 14 des Bundeshaushalts zurückgegriffen, der das Budget des Verteidigungsministeriums definiert. Zum anderen werden die von der Bundesregierung gemeldeten Daten der NATO-Quote herangezogen, die neben dem Budget des Ministeriums noch einzelne andere Budgetpositionen enthält (Bardt, 2018b) und die zuletzt rund 13 Prozent über dem Einzelplan 14 lag. Wenn diese zusätzlichen Positionen auch in Zukunft auf diesem Niveau verbleiben, kann aus den Budgetansätzen des Finanzplans bis 2024 ein Gesamtbudget im Sinne der NATO-Definition abgeschätzt werden. Für das nominale BIP wird auf die aktuelle Schätzung des Sachverständigenrats für 2021 zurückgegriffen und es werden Annahmen für die Folgejahre getroffen (5 Prozent für 2022, danach 2,5 Prozent). Bezogen auf ein nominal weiterhin wachsendes BIP bis zum Jahr 2024 ergeben sich daraus eine NATO-Quote für die nächsten Jahre und ein Aufholbedarf zum Erreichen des 2-Prozent-Ziels.

Die deutschen Verteidigungsausgaben gemäß der NATO-Abgrenzung blieben in der ersten Hälfte des abgelaufenen Jahrzehnts mit rund 35 Milliarden Euro annähernd konstant. Bis zum Jahr 2019 stiegen sie auf 47 Milliarden Euro deutlich an. Dagegen erhöhten sich die Verpflichtungen gemäß der 2-Prozent-Zielmarke aufgrund des starken Wirtschaftswachstums dynamisch von 51 Milliarden Euro im Jahr 2010 auf 61 Milliarden (2015) und dann auf 69 Milliarden Euro im Jahr 2019 (Abbildung 5). Entsprechend bildete sich eine Lücke oder Zielverfehlung von gut 16 Milliarden Euro (2010) auf 22 Milliarden Euro (2019) heraus. Der zwischenzeitliche Einbruch des BIP aufgrund der Corona-Krise im Jahr 2020 hatte auch ein etwas geringeres Ausgabenniveau gemäß dem NATO-Ziel zur Folge. Gleichzeitig sind die Verteidigungsausgaben 2020 auf 51 Milliarden Euro angestiegen, für 2022 werden 53 Milliarden gemeldet (Zeit online, 2021). Beides zusammen ergibt einen deutlichen Rückgang der Zielverfehlung auf 15 Milliarden Euro im Jahr 2020. Die Lücke wird sich infolge der erwarteten Erholung und des damit einhergehenden Anstiegs des nominalen BIP in den Folgejahren wieder vergrößern. Im Jahr 2024 ist mit einer Zielgröße von 77 Milliarden Euro zu rechnen. Da die deutschen Verteidigungs-

Entwicklung und Projektion der deutschen Verteidigungsausgaben

Abbildung 5

Angaben¹⁾ in Milliarden Euro



1) Verteidigungsausgaben gemäß NATO-Abgrenzung; ab 2021: IW-Schätzung auf Basis der Haushaltsplanung.
 Quellen: BMF; Institut der deutschen Wirtschaft

Abbildung 5: <http://dl.iwkoeln.de/index.php/s/2CkHxodqrDZKipX>

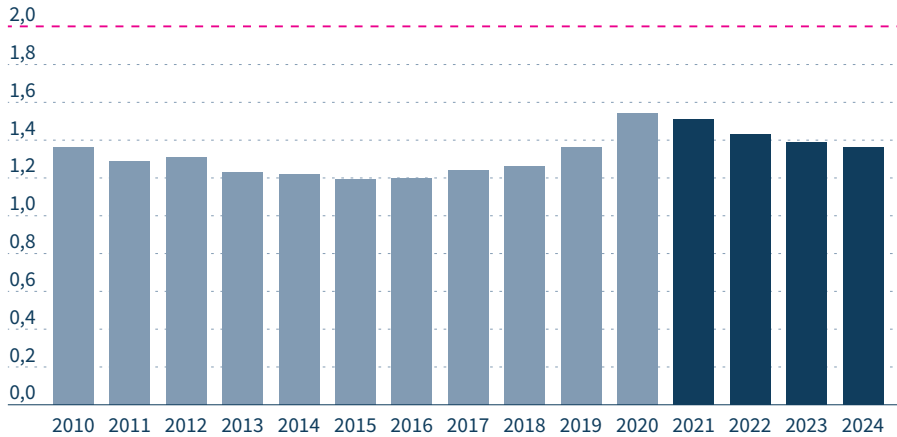
ausgaben auf Basis der NATO-Abgrenzung in den kommenden Jahren auf dem aktuellen Niveau von 53 Milliarden Euro verharren werden, wird das Ausmaß der Zielverfehlung bis 2024 wieder auf das Niveau der Jahre 2015 bis 2018 in Höhe von rund 25 Milliarden Euro pro Jahr anwachsen.

Abbildung 6 zeigt, dass Deutschland bislang das Ziel der NATO, mit 2 Prozent des BIP zur Herstellung äußerer Sicherheit über die Bereitstellung von Mitteln für Verteidigungszwecke beizutragen, nicht erfüllt. Jahr für Jahr bewegte sich der Anteil der gemeldeten Ausgaben am BIP bei unter 1,4 Prozent, 2015 konnten nicht einmal 1,2 Prozent erreicht werden. Der aktuelle Anstieg auf gut 1,5 Prozent im Jahr 2020 ist ein krisenbedingter Effekt infolge des starken Rückgangs der Bezugsgröße BIP. Mit der einsetzenden Erholung der Wirtschaft wird dieser Einmaleffekt wieder zurückgehen. Mit den entsprechend dem Finanzplan bis 2024 nominal stagnierenden Verteidigungsausgaben ist ein Rückfall der relativen Verteidigungsausgaben auf unter 1,4 Prozent des BIP zu erwarten. Über die Jahre konnte die NATO-Zielgröße nur zu zwei Dritteln erreicht werden, was entsprechende Reaktionen der Partner und vor allem der USA provozierte, gleichzeitig auch augenfällige Ausrüs-

Entwicklung der NATO-Quote von Deutschland

Abbildung 6

Verteidigungsausgaben¹⁾ in Prozent des BIP



1) Verteidigungsausgaben gemäß NATO-Abgrenzung; ab 2021: IW-Schätzung auf Basis der Haushaltsplanung.
Quellen: BMF; Institut der deutschen Wirtschaft

Abbildung 6: <http://dl.iwkoeln.de/index.php/s/Ai2Lq2frRs89WNg>

tungsmängel erklärt. Auch für die Planjahre bis 2024 ist keine substanzielle Verbesserung vorgesehen. Für die Jahre 2021 bis 2024 müssten insgesamt zusätzlich 86 Milliarden Euro eingeplant werden, um das NATO-Ziel in diesem Zeitraum durchgehend zu erreichen.

Literatur

Bardt, Hubertus, 2018a, Auswirkungen intensiver und eskalierender Konflikte auf die Wirtschaftsleistung und den deutschen Außenhandel; in: IW-Trends, 45. Jg., Nr. 1, S. 89–105

Bardt, Hubertus, 2018b, Verteidigungsausgaben in der (wirtschafts)politischen Diskussion; IW-Policy Paper, Nr. 12, Köln

Bayes, Tom, 2020, China's growing security role in Africa: Views from West Africa, Implications for Europe, Berlin

Fukuyama, Francis, 1992, The End of History and the Last Man, New York

IISS – International Institute for Strategic Studies, 2020, The Military Balance 2020

Mazzucato, Mariana, 2014, The entrepreneurial state: Debunking public vs. private sector myths, London

NATO – North Atlantic Treaty Organization, 2014, Wales Summit Declaration - Issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Wales, Brüssel www.nato.int/cps/ic/natohq/official_texts_112964.htm [23.11.2020]

SIPRI – Stockholm International Peace Research Institute, 2020, SIPRI Military Expenditure Database, www.sipri.org/databases/milex [20.11.2020]

Zeit online, 2021, Deutschland steigert Nato-Beitrag um 3,2 Prozent, 7.2.2021

Defence Spending in Germany: High Peace Dividend and Missed NATO Quota

With the overall risk of military conflict and the concomitant threats to political and economic sovereignty showing no sign of letting up, Germany's armed forces need to be correspondingly manned and equipped. Defence is a key public good that can equally be justified economically. The conflict potential presented by authoritarian governments in and near Europe poses new challenges to which German security policy must respond with appropriate budgets. So far, new demands on the armed forces in an international context have not led to a noticeable increase in German defence spending, which has, on the contrary, fallen significantly since the end of the Cold War. Since the Iron Curtain fell, Germany has achieved much higher and more lasting savings than either France or the United Kingdom and has thus enjoyed by far the greatest peace dividend. Moreover, in the next few years, Germany is likely to continue to miss the NATO target for defence expenditure of 2 per cent of gross domestic product by a wide margin. If it were to be met, Germany's defence budget for the period between 2021 and 2024 would have to be boosted by an overall 86 billion euros.