

Wertschöpfung

Verteidigungsfähigkeit erhöhen, um Frieden zu wahren

Position
Stand: Mai 2024

Die bayerische Wirtschaft

vbw



Hinweis

Zitate aus dieser Publikation sind unter Angabe der Quelle zulässig.

Vorwort

Die Zeitenwende forcieren

Der brutale und völkerrechtswidrige Angriff Russlands auf die Ukraine sowie die massive Aufrüstung des russischen Militärs haben gezeigt: Die Bedrohung von außen ist leider real. Wenn wir unsere Demokratie und unsere Freiheit bewahren wollen, müssen wir sie schützen.

Sicherheit hat nach der Gründung der Bundesrepublik vor 75 Jahren das deutsche Wirtschaftswunder erst möglich gemacht. Unter ihrem schützenden Mantel konnte der Wohlstand gedeihen. Auch künftig ist Sicherheit deshalb die Grundvoraussetzung dafür, dass unser Land wirtschaftlich erfolgreich bleibt.

Für uns als Bayerische Wirtschaft kann die Schlussfolgerung nur lauten: Deutschland muss seine Verteidigungsanstrengungen deutlich erhöhen. Abschreckung muss glaubhaft sein. Die von der Bundesregierung eingeleitete Zeitenwende zeigt mancherorts bereits Wirkung, entscheidende Erfolge aber stehen noch aus. Insbesondere bei der Beschaffung von wehrtechnischer Ausrüstung, bei der Ausstattung des Verteidigungshaushalts sowie bei den personellen Kapazitäten der Bundeswehr besteht noch immer deutlicher Handlungsbedarf.

Darüber hinaus muss sich die Zeitenwende auch noch stärker in den Köpfen vollziehen. Nur wenn all diese Bereiche zusammenwirken, wird es uns gelingen, sie langfristig zu verankern und unsere Verteidigungsfähigkeit dauerhaft zu erhöhen.

Bertram Brossardt
27. Mai 2024

Inhalt

Position auf einen Blick	1
1 Politisches und gesellschaftliches Bekenntnis zum Wert unserer Freiheit schaffen	3
1.1 Erkennen, dass unsere Freiheit bedroht ist	3
1.2 Sicherheit und Freiheit als Grundlage für wirtschaftlichen Erfolg verstehen	4
2 Materielle Einsatzbereitschaft der Bundeswehr verbessern	5
2.1 Beschaffungsoffensive weiter forcieren	6
2.2 Durch Lieferungen an die Ukraine neu entstandene Lücken schließen	7
2.3 Immer noch bestehende Defizite bei der persönlichen Ausstattung beheben	7
2.4 Unzureichende Logistik verbessern	7
2.5 Marode Infrastruktur erneuern	7
2.6 Digitalisierung angehen	7
3 Beschaffungswesen verbessern	8
3.1 Bundeswehrbeschaffungsbeschleunigungsgesetz evaluieren, optimieren und entfristen	10
3.2 Alle Beschaffungsregeln abschaffen, die über die gesetzlichen Vorgaben hinausgehen	10
3.3 Konsequenz auf „Goldrandlösungen“ verzichten	10
3.4 Unternehmen der Sicherheits- und Verteidigungsindustrie frühzeitig in den Beschaffungsprozess mit einbeziehen	11
3.5 Vergabeverträge standardisieren	11
3.6 Auf langfristige Rahmen- und Optionsverträge mit verbindlichen Abnahmegarantien setzen	11
3.7 Obergrenze der Direktvergabe weiter erhöhen	11
3.8 Neue Fehlerkultur etablieren	11

3.9	Infrastrukturmaßnahmen beschleunigen	12
4	Die Sicherheits- und Verteidigungsindustrie stärken	13
4.1	Klares Bekenntnis zur Bedeutung unserer Sicherheits- und Verteidigungsindustrie schaffen	13
4.2	Government-to-Government-Geschäfte auf ein Minimum beschränken	14
4.3	Unternehmen Planungssicherheit in Form von langfristigen Aufträgen und Abnahmegarantien gewähren	14
4.4	Zugang der Sicherheits- und Verteidigungsindustrie zu Investitions- und Finanzierungslösungen verbessern	14
4.5	Forschungs- und Entwicklungskooperationen von Wissenschaft und Industrie durch ein Ende von Zivilklauseln fördern	16
4.6	Europäische Strategie und Europäisches Programm für die Sicherheits- und Verteidigungsindustrie vorantreiben	16
5	Ausreichend Finanzmittel bereitstellen	18
5.1	Sondervermögen nicht weiter zweckentfremden, sondern gezielt nutzen und aufstocken	18
5.2	Tragfähiges Bekenntnis zur jährlichen Erfüllung des NATO-Zwei-Prozent-Ziels abgeben	20
5.3	Verteidigungshaushalt für 2025 deutlich erhöhen	21
5.4	Den Verteidigungshaushalt auf Grundlage einer langfristigen Finanzplanung dauerhaft und umfassend aufstocken	22
5.5	Ausgaben für den Zivilschutz berücksichtigen	25
5.6	Kurskorrektur bei den Sozialausgaben vornehmen	25
6	Bundeswehr gesellschaftlich und personell stärken	27
6.1	Bundeswehr in die Mitte der Gesellschaft zurückführen	27
6.2	Bundeswehr personell zur Erfüllung ihres Auftrags der Landes- und Bündnisverteidigung befähigen	27
7	Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik der EU vertiefen	29

7.1	Rat der Verteidigungsminister und Amt eines EU-Kommissars für die Verteidigung schaffen, um Aktivitäten besser zu koordinieren	29
7.2	Gemeinsame Beschaffung in Europa intensivieren und bereits gestartete gemeinsame Entwicklungsprojekte forcieren	30
7.3	Zusammenarbeit der Streitkräfte der EU-Mitgliedstaaten innerhalb der NATO voranbringen	31
	Ansprechpartner/Impressum	34

Position auf einen Blick

Die Zeitenwende mit voller Kraft umsetzen

Das Ausrufen der Zeitenwende durch Bundeskanzler Olaf Scholz drei Tage nach der russischen Invasion in die Ukraine im Februar 2022 markiert nach Jahrzehnten des Friedens in Europa eine Zäsur. Der Krieg ist nach Europa zurückgekehrt. Deutschland muss angesichts des russischen Expansionsdranges seine Verteidigungsfähigkeit erhöhen, um den Frieden und unsere Freiheit dauerhaft zu sichern.

Mit der Einrichtung des „Sondervermögens Bundeswehr“ und dem Bundeswehrbeschaffungsbeschleunigungsgesetz hat die Bundesregierung kurz nach Kriegsbeginn 2022 die ersten Maßnahmen zur Einleitung einer Beschaffungsoffensive gestartet und damit wichtige Impulse gesetzt. Die Zeitenwende muss in diesen und anderen Bereichen jedoch noch sehr viel stärker verankert werden. Bislang zeigt sie ihre Wirkung noch zu häufig als rhetorisches Stilmittel, denn als Richtschnur für politische Entscheidungen.

Die Handlungsfelder sind zahlreich: Sie reichen vom zu wenig ausgereiften politischen und gesellschaftlichen Bewusstsein sowie der immer noch mangelnden materiellen und personellen Ausstattung der Bundeswehr über hartnäckige Probleme bei der Beschaffung bis hin zur fehlenden Planungssicherheit für die Wehrtechnikindustrie sowie der ausbleibenden Priorisierung der Verteidigungsausgaben im Haushalt.

Unsere Forderungen lauten deshalb:

1. Wir benötigen einen politischen und gesellschaftlichen Grundkonsens über die Unumgänglichkeit der Erhöhung unserer Verteidigungsbereitschaft. Unsere Demokratie und Freiheit sowie der Erfolg unserer sozialen Marktwirtschaft hängen von unserer Sicherheit ab. Als Bayerische Wirtschaft ist uns dieser Zusammenhang bewusst und unsere Unternehmen leisten ihren Beitrag zur Schärfung dieses Bewusstseins. Wir begrüßen deshalb auch ausdrücklich das von Bayern geplante „Gesetz zur Förderung der Bundeswehr in Bayern“, das diesen Weg konsequent beschreitet.
2. Verteidigungsfähigkeit bedeutet glaubhafte Abschreckung. Unser Ziel muss deshalb in der materiellen Vollausrüstung der Bundeswehr liegen. Davon sind wir trotz einiger Fortschritte auch zwei Jahre nach der Zeitenwende noch immer weit entfernt. Deshalb müssen wir die Beschaffungsoffensive weiter verschärfen. Die Bundeswehr muss schnellstmöglich materiell zur Landes- und Bündnisverteidigung befähigt werden.
3. Um unsere Bundeswehr kaltstartfähig zu machen, müssen wir auch die immer noch bestehenden Hürden bei der Beschaffung weiter abbauen. Insbesondere müssen wir das im Jahr 2022 beschlossene Bundeswehrbeschaffungsbeschleunigungsgesetz evaluieren, verbessern und entfristen.

4. Bislang ist die Zeitenwende noch zu wenig bei den Unternehmen unserer Sicherheits- und Verteidigungsindustrie angekommen. Ihre Umsetzung kann aber nur im Rahmen einer starken Partnerschaft von Politik und heimischer Industrie gelingen. Die Bundesregierung bestellt jedoch stark im außereuropäischen Ausland und zu wenig bei den leistungsfähigen Unternehmen am heimischen Markt. Um ihre Kapazitäten langfristig zu erweitern, benötigen die heimischen Unternehmen bessere Rahmenbedingungen in Form von verlässlichen Beschaffungszusagen. Auch müssen ihre Finanzierungsbedingungen verbessert werden. Zu häufig begegnet Unternehmen der Wehrtechnikbranche mit Finanzierungsbedarf Skepsis mit Blick auf die soziale Nachhaltigkeit ihres Geschäftsmodells. Wir müssen auch die Zusammenarbeit von Wissenschaft und Industrie verbessern und dafür Zivilklauseln an den Universitäten und Hochschulen abschaffen. Auf europäischer Ebene hat die EU-Kommission mit EDIS und EDIP eine zielgerichtete Initiative gestartet, um die Beschaffung bei der heimischen Industrie zu fördern. Als Bayerische Wirtschaft begrüßen wir beide Initiativen ausdrücklich und appellieren an die Bundesregierung, sie im Rahmen der Verhandlungen mit dem EU-Rat zu unterstützen.
5. Damit die Zeitenwende nicht zum Strohfeuer wird, muss sie auch finanziell ausreichend unterlegt werden. Das Sondervermögen darf deshalb nicht weiter als Steinbruch für Ausgaben verwendet werden, die eigentlich aus dem regulären Verteidigungshaushalt zu bestreiten sind. Angesichts der weiterhin gravierenden Ausrüstungsmängel bei der Bundeswehr muss das Sondervermögen darüber hinaus erhöht werden. Gleichzeitig muss der reguläre Verteidigungshaushalt deutlich vergrößert werden, damit Deutschland das Zwei-Prozent-Ziel der NATO dauerhaft Jahr für Jahr erfüllen und das neu beschaffte Material auch langfristig unterhalten kann. Die notwendigen Finanzmittel stehen in Konkurrenz zu anderen großen Ausgabenblöcken des Staates, insbesondere den Sozialausgaben. Wir werden die nötigen Ausgaben für unsere Sicherheit nur dann aufbringen können, wenn wir zugleich die staatlichen Sozialausgaben begrenzen.
6. Die Bundeswehr muss nicht nur materiell, sondern auch ideell und personell gestärkt werden. Dazu müssen wir die Soldatinnen und Soldaten, die bereit sind, unser Land und unsere Freiheit notfalls mit ihrem Leben zu verteidigen, wieder in die Mitte des gesellschaftlichen Bewusstseins rücken. Um ihre Aufgabe der Landes- und Bündnisverteidigung sowie ihre neuen Verpflichtungen im Rahmen der NATO wahrnehmen zu können, muss die Bundeswehr zudem deutlich wachsen.
7. Abschließend gilt es, die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik der EU zu vertiefen. Wir plädieren dafür, die Verteidigungsaktivitäten der einzelnen Mitgliedstaaten besser zu koordinieren, die gemeinsame Beschaffung bei europäischen Unternehmen zu intensivieren und die militärische Kooperation der EU innerhalb der NATO voranzutreiben.

1 Politisches und gesellschaftliches Bekenntnis zum Wert unserer Freiheit schaffen

1.1 Erkennen, dass unsere Freiheit bedroht ist

Ausgangspunkt aller Anstrengungen zur Erhöhung der Verteidigungsfähigkeit Deutschlands muss die Schaffung eines umfassenden gesellschaftlichen und politischen Bewusstseins über das Ausmaß der Bedrohung sein, der Deutschland und Europa ausgesetzt sind.

Mit dem völkerrechtswidrigen Einfall Putins in die Ukraine ist der Krieg nach Europa zurückgekehrt. Dieser Angriffskrieg richtet sich nicht nur gegen die ukrainische Bevölkerung, sondern auch gegen das regel- und wertebasierte Europäische Friedensprojekt. Bundesverteidigungsminister Boris Pistorius fasst die Bedrohungslage mit folgenden Worten zusammen: „Unsere Art, frei und selbstbestimmt und in Demokratie zu leben, ist das eigentliche Feindbild von Putin. Es geht ihm um mehr als die Ukraine“. Putin, für den der Zerfall der Sowjetunion die „größte geopolitische Katastrophe des 20. Jahrhunderts“ darstellt, bestreitet kontinuierlich die Handlungsfähigkeit seiner souveränen Nachbarn. Gestärkt durch seine Erfolge in Tschetschenien, Georgien, Syrien sowie der Annexion der Krim betrachtet er die Ukraine als Ausgangspunkt für einen viel umfassenderen Konflikt mit Europa, mit dem Ziel der Wiederherstellung Russlands als imperialistische Großmacht. Dafür hat er sein Land auf den Modus der „Kriegswirtschaft“ umgestellt. So sollen die russischen Verteidigungsausgaben im Jahr 2024 auf den Gegenwert von etwa 110 Milliarden Euro steigen, was einer Verdreifachung gegenüber 2021 und einem Haushaltsanteil von knapp 30 Prozent bzw. einem Anteil am BIP von 6 Prozent entspricht. Zudem will Putin die Armee von derzeit etwa 1,1 Millionen aktiven Soldaten massiv aufstocken. Die militärische Unterstützung der Ukraine ist vor diesem Hintergrund zu sehen und deshalb weiter zu intensivieren.

Experten sind sich darin einig, dass Russland in wenigen Jahren militärisch und industriell in der Lage sein wird, NATO-Gebiet herauszufordern, insbesondere im Baltikum. Bereits jetzt droht Putin offen, wenn er sagt: „Westliche Nationen müssen erkennen, dass wir auch Waffen haben, die Ziele auf ihrem Territorium treffen können“. Bundesverteidigungsminister Boris Pistorius spricht von einem Zeitraum von „ungefähr fünf bis acht Jahren, in denen wir aufholen müssen, sowohl bei den Streitkräften als auch in der Industrie und in der Gesellschaft“. Andere Schätzungen gehen von einem noch kürzeren Zeitraum aus.

Vor dem Hintergrund der erhöhten Bedrohungslage ist es das erklärte Ziel von Pistorius, dass unser Land und unsere Gesellschaft „kriegstüchtig“ werden. „Kriegstüchtigkeit“ ist dabei ausschließlich im Sinne von Abschreckungs- und Verteidigungsfähigkeit zu verstehen. Sie bedeutet mit den Worten der Bundeswehr aber auch, „einen Krieg führen und gewinnen zu können“.

Die Gefahren sind dabei nicht nur militärischer, sondern auch „hybrider“ Natur. Sie reichen von Cyberangriffen und Desinformationskampagnen bis hin zu Spionage und Angriffen auf

die digitale und physische Infrastruktur. Zu beachten ist zudem, dass sich diese Verschärfung der Bedrohungslage in einem Umfeld vollzieht, in dem Instabilität und systemischer Wettbewerb weltweit an Intensität gewinnen und in dem die USA ihre Aufmerksamkeit über parteipolitische Grenzen hinweg stärker auf den asiatisch-pazifischen Raum sowie den Nahen und Mittleren Osten richten.

1.2 Sicherheit und Freiheit als Grundlage für wirtschaftlichen Erfolg verstehen

Neben der Erkenntnis, dass unsere Friedensordnung bedroht ist, benötigen wir ein grundlegendes politisches und gesellschaftliches Bekenntnis, dass unsere Freiheit und unser wirtschaftlicher Erfolg fundamental von unserer Sicherheit abhängen. Sicherheit ist nicht alles, aber ohne Sicherheit ist alles nichts. Mit den Worten von Bundesverteidigungsminister Boris Pistorius gilt: „Effektive Abschreckung ist unsere Lebensversicherung“.

Nach der Gründung der Bundesrepublik vor 75 Jahren haben Freiheit und Sicherheit das deutsche Wirtschaftswunder überhaupt erst möglich gemacht. Sie sind die Voraussetzung für die Soziale Marktwirtschaft und dafür, dass Deutschland auch in Zukunft wirtschaftlich erfolgreich bleibt. Bundesverteidigungsminister Boris Pistorius ist dieser Zusammenhang bewusst: „Dass wir – bei aller Kritik an Politik –, in Demokratie, in Freiheit und in Sicherheit und mit bescheidenem oder größerem Wohlstand leben können, fällt nicht vom Himmel. Das sind Errungenschaften, die wir verteidigen können müssen.“

Dieser Zusammenhang muss das Bewusstsein politik- und gesellschaftsweit prägen – nicht nur in Bayern und Deutschland, sondern EU-weit. Dies ist aber bislang noch nicht ausreichend der Fall. Ein deutliches Beispiel dafür ist die Ablehnung neuer Produktionsstandorte für die Sicherheits- und Verteidigungsindustrie seitens einer Reihe von Bürgerbewegungen und Lokalpolitiker. Auch die Bundeswehr mahnt eine Bewusstseinschärfung mit Blick auf die Bedrohungslage an und warnt, die „Dringlichkeit“ sei „noch nicht erkannt“.

Die Bayerische Wirtschaft hat den Ernst der Lage erfasst und unterstützt nach Kräften bei der Schaffung des notwendigen Bewusstseins. Wir begrüßen deshalb ausdrücklich das von Bayern Anfang 2024 auf den Weg gebrachte Gesetz zur Förderung der Bundeswehr in Bayern, das einen wichtigen Beitrag zu dieser Bewusstseinsbildung leistet.

2 Materielle Einsatzbereitschaft der Bundeswehr verbessern

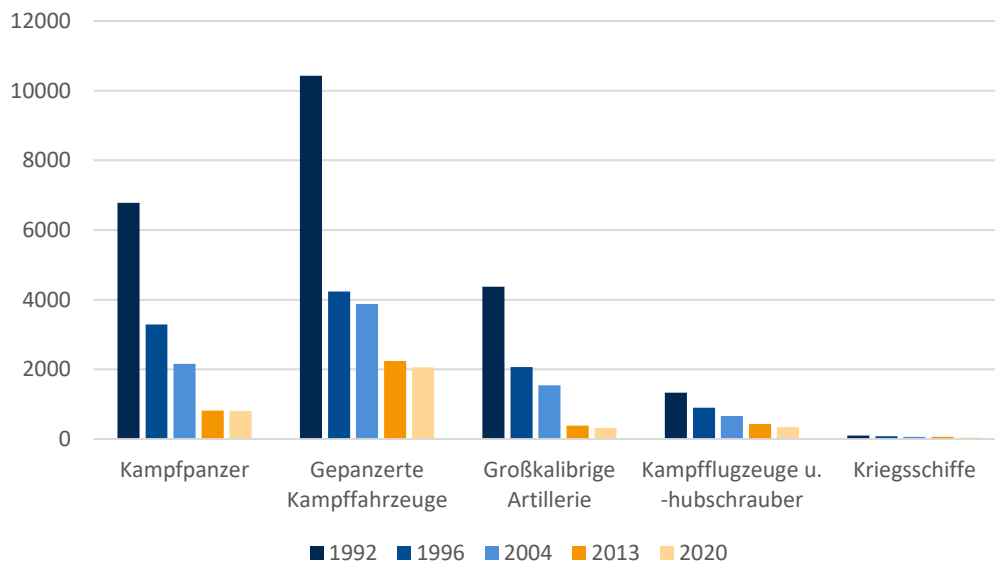
In Artikel 87a Absatz 1 Satz 1 des Grundgesetzes ist festgehalten: „Der Bund stellt Streitkräfte zur Verteidigung auf“. Die Sicherung der Verteidigungsfähigkeit bildet damit einen staatlichen Gewährleistungsauftrag. Vor diesem Hintergrund formuliert das Bundesverteidigungsministerium in den „Verteidigungspolitischen Richtlinien 2023“ folgende Prämisse: „Unsere Wehrhaftigkeit erfordert eine kriegstüchtige Bundeswehr“.

Auf dem Weg dorthin wurden im Rahmen der Zeitenwende bereits einige wichtige Verbesserungen angestoßen. Die Wehrbeauftragte des Deutschen Bundestages, Eva Högl, attestiert der Bundesregierung in ihrem aktuellen Bericht für 2023 „wichtige Weichen der Zeitenwende“ gestellt zu haben, mahnt aber gleichzeitig: „Es mangelt an Material vom Großgerät bis hin zu Ersatzteilen“.

Dreißig Jahre nach dem Fall des Eisernen Vorhangs sind die Defizite noch immer gewaltig. Abbildung 1 stellt die Ausgangssituation der Bundeswehr im Bereich der verfügbaren Waffensysteme nach jahrzehntelange Einsparmaßnahmen dar.

Abbildung 1

Der Rückbau der Waffensysteme der Bundeswehr von 1992 bis 2020



Quelle: Eigene Darstellung auf Grundlage von ifo-Institut, 2022

Positiv zu vermerken ist, dass mit Hilfe des Sondervermögens eine Beschaffungsoffensive lanciert wurde, im Rahmen derer bereits eine Reihe zentraler Großaufträge auf den Weg gebracht wurde. Dazu zählen zum Beispiel die neuen Schützenpanzer PUMA, das Luftabwehrsystem Iris-T SLM, der leichte Kampfhubschrauber vom Typ H145M, die F-35-Kampffjets und der schwere Transporthubschrauber CH-47 Chinook. In vielen Fällen aber wird es noch Jahre dauern, bis die neuen Waffensysteme tatsächlich einsatzbereit auf den Kasernenhöfen stehen.

Auch im Bereich der persönlichen Ausstattung der Soldaten sind erste Erfolge zu verzeichnen. So verfügen die Soldaten jetzt zum Beispiel über angemessene Bekleidung (Kälte- und Nässeschutz, Tarnüberzüge) und bis 2025 soll es für die Truppe ausreichend Gefechtshelme geben. Die Verbesserungen sind in diesem Bereich teilweise so deutlich, dass mittlerweile ein Mangel an Stauraum, z. B. in Form von Spinden, herrscht.

Angesichts der umfassenden Einsparmaßnahmen im Verlauf der letzten Jahrzehnte kann dies aber nur einen Anfang darstellen. Der Mangel ist weiterhin eklatant. Er macht sich an allen Ecken und Enden bemerkbar. Derzeit ist laut Aussage der Bundeswehr noch immer „keine einzige Heeresbrigade einsatzbereit“. Zum Beispiel muss die Bundeswehr die Ausrüstung der etwa 5.000-Soldaten-starken Brigade, die Bundesverteidigungsminister Boris Pistorius dem Land Litauen bis 2027 zugesagt hat und für die bereits in Vorkommando im Land ist, „aus bestehenden Strukturen ausschwitzen“ (Heeresinspekteur General Alfons Mais). Die Brigade soll Teil der Division sein, die Deutschland der Bundeswehr eigentlich bis 2025 zugesagt hatte, deren Einsatzbereitschaft aufgrund der mangelnden Ausstattung aber bereits auf 2027 verschoben werden musste.

Bislang hat es die Bundeswehr bei allen Auslandseinsätzen noch immer geschafft, das notwendige Material im Rahmen eines „dynamischen Verfügbarkeitsmanagements“ zusammenzustellen. Glaubhafte Abschreckung bedarf aber der Kaltstartfähigkeit. Mit den Worten der Bundeswehr bedeutet dies „nach einer Alarmierung reaktionsschnell, ohne große Verzögerung verlegbar und einsatzfähig sein“.

Wenn die Bundeswehr auf breiter Front „leistungsfähig, hochmodern und fortschrittlich“ werden soll, wie es die Verteidigungspolitischen Richtlinien von 2023 versprechen, ist hier noch viel Arbeit zu leisten. Es gilt deshalb mit Hochdruck alle notwendigen Anstrengungen zur (weiteren) Verbesserung ihrer materiellen Einsatzbereitschaft zu unternehmen. Dazu zählen u.a. folgende Aufgabenbereiche:

2.1 Beschaffungsoffensive weiter forcieren

Das Ziel muss die baldige Vollausrüstung der Bundeswehr über alle Dimensionen hinweg sein (Land, Luft- und Weltraum, See, Cyber- und Informationsraum). Nur so kann Kriegstüchtigkeit hergestellt werden.

2.2 Durch Lieferungen an die Ukraine neu entstandene Lücken schließen

Da das der Ukraine zur Verfügung gestellte Material überwiegend aus dem Bestand entnommen wird, hat sich der Bedarf noch einmal deutlich vergrößert. Neben der Munition betrifft dies zum Beispiel den Leopard-Panzer, von dem bislang lediglich genau die Zahl der 18 ins Kriegsgebiet gelieferten Exemplare nachbestellt wurde.

2.3 Immer noch bestehende Defizite bei der persönlichen Ausstattung beheben

Den Soldaten fehlt es noch immer an elementaren Dingen. Zum Beispiel verfügen die neuen Gefechtshelme bislang nicht über den passenden Sprechsatz mit Gehörschutzfunktion. Damit sind sie im Ernstfall nur sehr begrenzt, wenn überhaupt nutzbar.

2.4 Unzureichende Logistik verbessern

Die Bundeswehr hat akuten Nachholbedarf bei Containern, Schwerlasttransportern, Werkzeug u.v.m. Der Mangel an Fahrzeugen macht sich zum Beispiel bei der Verlegung von Soldaten und Gerät bemerkbar. Auch bei der Reparatur von Geräten gibt es Probleme, wenn das notwendige Werkzeug nicht vorhanden ist.

2.5 Marode Infrastruktur erneuern

Immenser Nachholbedarf besteht darüber hinaus auch bei der Infrastruktur. Laut dem Bericht der Wehrbeauftragten Eva Högl für 2023 findet sich in den Sanitäreinrichtungen der Bundeswehr nicht selten Schimmel. Im Trinkwasser bestimmter Standorte wurden Legionellen und Kolibakterien nachgewiesen. An einem Standort ist die Verunreinigung so stark, dass der Truppenzahnarzt dort nicht mehr arbeiten kann.

Derzeit dauert die Durchführung von Infrastrukturmaßnahmen aufgrund umständlicher Genehmigungsverfahren noch viel zu lange. Zum Beispiel vergehen laut Bundeswehr zwischen der Feststellung des Bedarfs einer Halle für die Truppe sowie ihrer Fertigstellung im Durchschnitt sieben Jahre.

2.6 Digitalisierung angehen

In vielen Bereichen der Bundeswehr dominiert noch immer die papierbasierte Verwaltung, die Digitalisierung hat noch nicht Einzug gehalten. Das Thema ist für die Bundeswehr laut der Wehrbeauftragten Högl „Neuland“. So werden zum Beispiel zwar „Stundenzettel in Excel erstellt, (aber) dreifach ausgedruckt und abgeheftet“.

3 Beschaffungswesen verbessern

Das problembehaftete und ineffiziente Beschaffungswesen ist seit vielen Jahren eines der größten Sorgenkinder der Bundeswehr. Zum Beispiel war bei Neuentwicklungen bislang ein Zeitrahmen von 10 bis 15 Jahren nicht ungewöhnlich. Das Beschaffungsverfahren war zudem hochgradig bürokratisch. Aus Furcht vor den juristischen Konsequenzen von Fehlern bei der Vergabe wurden im Beschaffungsamt (Bundesamt für Ausrüstung, Informationstechnik und Nutzung der Bundeswehr, BAAINBw) im Zweifel immer neue Kontrollinstanzen eingezogen, die die Beschaffung weiter lähmten. Bei der Vergabe insistierten die Beschaffer außerdem häufig auf „Goldrandlösungen“. Sie lehnten also marktverfügbare Lösungen zugunsten von Sonderanfertigungen mit detailreichen Spezifikationen ab. In der Praxis erwiesen sich diese „Speziallösungen“ dann aber häufig als untauglich.

Um diesem Problemstau zu begegnen, wurde bereits eine Reihe von Reformen auf den Weg gebracht. Zu ihnen zählen

1. *das Bundeswehrbeschaffungsbeschleunigungsgesetz:*

Das im Juli 2022 verabschiedete Gesetz sieht eine Reihe von Maßnahmen vor, darunter den Fokus auf marktverfügbare Produkte, Erleichterungen bei der Vergabe von Gesamtverträgen durch eine Lockerung der Pflicht zur Einzelvergabe und die Beschleunigung von Nachprüfungs- und Beschwerdeverfahren, die von unterlegenen Anbietern initiiert werden.

2. *der am 26. April 2023 von Bundesverteidigungsminister Boris Pistorius erlassene „Tagesbefehl“:*

Der Tagesbefehl ist ein Befehl mit Blick auf die Organisation der inneren dienstlichen Angelegenheiten. Mit dem Befehl räumt Pistorius dem Faktor Zeit bei der Beschaffung „oberste Priorität“ ein. Zudem hat er die Anweisung erteilt, alle internen Regeln, die die gesetzlichen Vorgaben bei der Beschaffung verschärfen, auszusetzen.

3. *Reformversprechen seitens des Beschaffungsamtes:*

Die Präsidentin des Beschaffungsamtes, Annette Lehnigk-Emden (damals noch in ihrer Funktion als Vizepräsidentin der Behörde) kündigte im Sommer 2022 eine Reihe von Maßnahmen an, darunter das Aus für „Goldrandlösungen“ sowie einen Fokus auf Verfahrensvereinfachungen. Zudem versprach sie, verstärkt Rahmen- und Optionsverträge abzuschließen, damit Nachbestellungen nicht mehr das komplette Vergabeverfahren durchlaufen müssen. Darüber hinaus kündigte sie an, ihre Behörde werde in Zukunft ohne Vorgaben arbeiten, „die wir uns in der Vergangenheit zusätzlich zum rechtlichen nationalen Rahmen selbst auferlegt haben“. Auch einen internen Kulturwandel gelobte sie. Im Jahr 2023 erklärte sie dann: „In der viel zitierten Zeitenwende sind wir hier der Zeitenwende-Motor“.

4. die Erhöhung des sogenannten „Handgeldes“:

Bis 2022 lag die Obergrenze zur Vergabe per Direktauftrag, also ohne Durchlaufen des klassischen Vergabeverfahrens, bei 1.000 Euro auf Kommandeurebene. Diese Grenze wurde auf 5.000 Euro erhöht, es gilt nun ein jährliches Limit von 50.000 Euro, wiederum auf Kommandeurebene.

5. die stärkere Beteiligung der Inspekture der Teilstreitkräfte an Beschaffungsmaßnahmen:

Die Inspekture sollen stärker in Leistungsbeschreibung und Vergabeverfahren involviert werden.

Inzwischen sind erste Erfolge dieser Reformen zu beobachten. So hat sich die Anzahl der 25-Millionen-Vorlagen (Aufträge mit einem Volumen von über 25 Millionen Euro), die vor der Vergabe der Zustimmung des Bundestags benötigen, deutlich erhöht. Es wird also tatsächlich mehr und schneller beschafft. Tabelle 1 illustriert diese Steigerung des Vergabetempos.

Tabelle 1

Die Erhöhung der Anzahl der vom Bundestag gebilligten 25-Millionen-Euro-Vorlagen

Periode	Anzahl der 25-Mio.-Euro Vorlagen
2013-2017 (18. Wahlperiode)	76 insgesamt
2017-2021 (19. Wahlperiode)	90 insgesamt
2022	24
2023	55
2024 (Planung für 1. Halbjahr)	43

Alleine in den Jahren 2022 und 2023 wurden bereits mehr Projekte bewilligt, als in der gesamten 18. Legislaturperiode. Zudem hat sich die Bewilligungsrate von 2022 bis 2023 mehr als verdoppelt.

Positiv ist zudem, dass die beschleunigte Vergabepaxis des Beschaffungsamtes bereits einer gerichtlichen Überprüfung standgehalten hat. So wies das Oberlandesgericht Düsseldorf eine Beschwerde eines unterlegenen Anbieters im Dezember 2023 letztinstanzlich ab und folgte dabei der Argumentation des Bundesverteidigungsministeriums.

Dennoch besteht weiterhin erheblicher Verbesserungsbedarf bei der Beschaffung. Der von Lehnigk-Emden beschworene „Zeitenwende-Motor“ stockt noch viel zu häufig, die Beschaffungsoffensive wird noch zu oft ausgebremst. Die Beschaffung muss deshalb noch immer schneller und einfacher werden. Dafür gilt es, folgende Maßnahmen zu ergreifen:

3.1 Bundeswehrbeschaffungsbeschleunigungsgesetz evaluieren, optimieren und entfristen

Das Bundeswehrbeschaffungsbeschleunigungsgesetz hat sich bewährt. Es läuft jedoch im Dezember 2026, also noch vor dem voraussichtlichen Ende des Sondervermögens aus. Diese zeitliche Begrenzung gilt es aufzuheben und das Gesetz auf Grundlage einer sorgfältigen Evaluation und Weiterentwicklung dauerhaft zu verankern.

Gleichwohl müssen die Gründe für die bisher unzureichende Nutzung der durch das Gesetz ermöglichten Beschleunigung ermittelt werden. Seit dem Inkrafttreten des Gesetzes wurde der neue Handlungsspielraum dem Bundesverteidigungsministerium zufolge nur in 199 von 720 Fällen ausgenutzt, also in weniger als einem Drittel der Fälle. Ein wesentlicher Grund dafür liegt in der fehlenden Klärung von Haftungsfragen, die in dem von hoher Risikoaversion und Prozesskonformität geprägten Beschaffungsamt eine zentrale Rolle spielen. Die offenen Haftungsfragen müssen im Sinne der angestrebten Beschleunigung der Vergabe rechtssicher, klar und transparent geregelt werden.

3.2 Alle Beschaffungsregeln abschaffen, die über die gesetzlichen Vorgaben hinausgehen

Etwa 160 interne Vorschriften des Beschaffungsamtes gehen nachweislich über die gesetzlichen Vorgaben bei der Beschaffung hinaus und sind folglich laut Vorgabe des Bundesverteidigungsministers abzuschaffen. Bislang hat das Beschaffungsamt aber nur etwa 80, also die Hälfte davon außer Kraft gesetzt. Hier sind weitere Anstrengungen nötig. Zudem existieren die derzeit nicht vollzogenen Vorschriften formal weiter. Das Beschaffungsamt muss sie endgültig aufheben. Ziel muss es sein, die Beschaffung dauerhaft zu entbürokratisieren und juristische Vorgaben auf ein notwendiges Minimum zu reduzieren.

3.3 Konsequenz auf „Goldrandlösungen“ verzichten

Wie groß die Beharrungskräfte im Beschaffungswesen auch weiterhin noch sind, zeigt die knapp ein Jahr nach Verabschiedung des Bundeswehrbeschaffungsbeschleunigungsgesetzes im April 2023 gescheiterte Beschaffung von neuen Kampfschlauchbooten für die Marine. Die Wunschliste mit Anforderungen an das in sinnvoller Konfiguration eigentlich weltweit erhältliche Produkt war so hoch, dass nacheinander drei Unternehmen das Vergabeverfahren verließen.

Bei allen Beschaffungen muss deshalb bereits im frühen Stadium geprüft werden, ob mit Hilfe marktverfügbarer Lösungen nicht bereits 80 Prozent des Anforderungsprofils erfüllt werden können. Aus diesen Angeboten ist dann auszuwählen.

3.4 Unternehmen der Sicherheits- und Verteidigungsindustrie frühzeitig in den Beschaffungsprozess mit einbeziehen

Das gerade genannte Beispiel der gescheiterten Beschaffung eines militärischen Standardartikels verdeutlicht die Notwendigkeit, die Anbieter bereits bei der Erstellung des Anforderungsprofils von Neuanschaffungen mit einzubinden. Auf diese Weise kann der Beschaffungsprozess verkürzt und in seiner Effizienz gesteigert werden.

3.5 Vergabeverträge standardisieren

Dies betrifft v. a. wiederkehrende Beschaffungsmaßnahmen, Nachbestellungen sowie Stückzahlerhöhungen. Durch stärker standardisierte Vergabeverträge würde die Arbeit der Vertragsjuristen im Beschaffungsamt eine deutliche Erleichterung und Beschleunigung erfahren.

3.6 Auf langfristige Rahmen- und Optionsverträge mit verbindlichen Abnahmegarantien setzen

Dies ermöglicht es dem Beschaffungsamt, zunächst nur einen Teilbedarf einer zuvor definierten Gesamtmenge abzurufen und zu einem späteren Zeitpunkt Nachbestellungen aufzugeben, die dann kein Vergabeverfahren mehr durchlaufen müssen. Gleichzeitig gewinnen die Unternehmen die für die Ausweitung ihrer Kapazitäten so dringend benötigte Planungssicherheit, um ihre Produktionskapazitäten zu erweitern und aufrechtzuerhalten (siehe Kapitel 4.3).

3.7 Obergrenze der Direktvergabe weiter erhöhen

Das Limit sollte von den derzeit geltenden 5.000 Euro auf 10.000 Euro erhöht werden, so dass auf Kommandeurebene pro Jahr Aufträge im Gesamtwert von 100.000 Euro unmittelbar vergeben werden können.

3.8 Neue Fehlerkultur etablieren

Im Beschaffungsamt besteht häufig die Neigung, bei Unklarheiten während des Beschaffungsprozesses die Verantwortung von Bereich zu Bereich zu schieben, ohne dabei die zu Grunde liegenden Probleme zu lösen. Diese Verantwortungsdiffusion führt zu einer Verlangsamung der Beschaffung. Bundesverteidigungsminister Boris Pistorius fordert deshalb

eine neue Fehlerkultur: „Wenn grobe Fehler gemacht werden, dann hat das Konsequenzen. Aber bei einer bloßen falschen Annahme oder einer falschen Entscheidung, die wir jeden Tag treffen können, muss es die Möglichkeit geben, daraus zu lernen - und nicht denjenigen zu köpfen.“ Diese Vorgabe muss umgesetzt und im Behördenalltag tatsächlich gelebt werden.

3.9 Infrastrukturmaßnahmen beschleunigen

Auch bei der Durchführung von Infrastrukturmaßnahmen auf Bundeswehrgelände besteht Beschleunigungspotenzial. Hier sind speziell die Länder zum Handeln aufgefordert. Bayern hat im Rahmen des Anfang 2024 auf den Weg gebrachten „Gesetzes zur Förderung der Bundeswehr in Bayern“ bereits vorgelegt. Als Bayerische Wirtschaft begrüßen wir insbesondere, dass:

- Bauvorhaben der Bundeswehr auf Militärgelände verfahrensfrei gestellt werden sollen.
- Die Bundeswehr von örtlichen Bauvorschriften der Standortgemeinden freigestellt werden soll.
- Anforderungen an den Denkmalschutz herabgesetzt werden sollen. Dazu soll Vorrang für militärische Nutzbarkeit gelten.

Die anderen Länder müssen jetzt nachziehen.

4 Die Sicherheits- und Verteidigungsindustrie stärken

Die Unternehmen der deutschen und bayerischen Wehrtechnikbranche sind international führend. Sie stehen bereit, die Bundeswehr bei der (weiteren) Verbesserung ihrer materiellen Einsatzbereitschaft zu unterstützen. Abgesehen von wenigen prominenten Ausnahmen ist die Zeitenwende aber auch zwei Jahre nach der russischen Invasion in die Ukraine noch nicht in Form von spürbar erhöhten Auftragseingängen bei ihnen angekommen. Die fehlende langfristige finanzielle Absicherung der Zeitenwende über das zeitlich befristete Sondervermögen hinaus (siehe Kapitel 5) verschärft die Probleme.

Die Verankerung der Zeitenwende und die Erhöhung unserer Verteidigungsfähigkeit können aber nur im Rahmen einer starken Partnerschaft mit unserer Sicherheits- und Verteidigungsindustrie gelingen. Diese Partnerschaft muss dringend gestärkt werden. Die Industrie benötigt eine deutliche Verbesserung der Rahmenbedingungen.

Dafür müssen zahlreiche Schritte unternommen werden:

4.1 Klares Bekenntnis zur Bedeutung unserer Sicherheits- und Verteidigungsindustrie schaffen

Die Verteidigungsfähigkeit unseres Landes und die Kriegstüchtigkeit unserer Bundeswehr sind nur im Schulterschluss mit den Unternehmen unserer starken Wehrtechnikbranche zu erreichen. Unsere Systemhäuser, Ausrüster, Zulieferbetriebe und Start-ups verfügen über alle Fähigkeiten, die notwendig sind, um der verschärften Sicherheitslage und den Herausforderungen für die europäische Friedensordnung zu begegnen. Sie bieten ein breites Portfolio hochwertiger, marktverfügbarer Produkte und Dienstleistungen an.

Deutschlandweit beschäftigen die Unternehmen der Sicherheits- und Verteidigungsindustrie etwa 136.000 Mitarbeiter, die für eine Wertschöpfung in Höhe von 12,2 Milliarden Euro stehen. Bayern bildet dabei das Zentrum der Branche. Unseren Schätzungen zufolge erwirtschaften in der bayerischen Sicherheits- und Verteidigungsindustrie etwa 45.000 Erwerbstätige eine Wertschöpfung von über vier Milliarden Euro. Das entspricht mehr als einem Drittel der Gesamtwertschöpfung in Deutschland. Derzeit sind mehr als 70 Branchenunternehmen am Standort Bayern ansässig. An den bayerischen Hochschulen und an der Universität der Bundeswehr München finden Forschung und Ausbildung auf Spitzenniveau statt. Die bayerischen Unternehmen decken die gesamte Wertschöpfungskette ab, ausgehend von Forschung und Entwicklung über Zulieferung und Produktion bis hin zur Systemintegration.

4.2 Government-to-Government-Geschäfte auf ein Minimum beschränken

Government-to-Government-Geschäfte bedeuten, dass die Ampel-Regierung Produkte und Dienstleistungen der Sicherheits- und Verteidigungsindustrie nicht bei der heimischen Industrie kauft, sondern direkt von ausländischen Regierungen, insbesondere den USA, erwirbt. Herausragende Beispiele sind der „F-35-Kampffjet“ (Auftragsvolumen ca. 8,3 Milliarden Euro) sowie der schwere Transporthubschrauber H-47 „Chinook“ (Auftragsvolumen 6,6 bis 7 Milliarden Euro). Schätzungen zufolge geht fast die Hälfte des Sondervermögens an ausländische Unternehmen.

Government-to-Government-Geschäfte müssen auf absolute Ausnahmefälle begrenzt werden. Zudem muss sichergestellt sein, dass die nationale Industrie im Falle einer Auftragsvergabe ins außereuropäische Ausland zumindest bei Wartungs-, Inspektions- und Instandsetzungsarbeiten über die gesamte Produktlebensdauer hinweg zum Zug kommt. Gerade wenn nationale Schlüsseltechnologien betroffen sind, ist die Vergabe entsprechender Unteraufträge an die heimische Industrie von elementarer Bedeutung.

4.3 Unternehmen Planungssicherheit in Form von langfristigen Aufträgen und Abnahmegarantien gewähren

Die Unternehmen der Sicherheits- und Verteidigungsindustrie stehen bereit, die Kapazitäten hochzufahren. Durch die schleppende Auftragsvergabe, die hohen Mittelabflüsse ins Ausland und die fehlende Langfristigkeit in der finanziellen Planung für die Zeitenwende seitens der Bundesregierung über das Ende des Sondervermögens hinaus mangelt es ihnen aber an der für eine Kapazitätserweiterung nötigen Planungssicherheit.

Die Branche bietet marktverfügbare Lösungen an, anders als in vielen anderen Sektoren beginnt die Produktion in der Regel aber erst nach Vertragsabschluss. Zahlreiche Anbieter sind dennoch bereits alleinig auf Grundlage von unverbindlichen Zusicherungen der Bundesregierung in Vorleistung gegangen und haben ihre Fertigungskapazitäten erweitert. Für die kleinen und mittelständischen Betriebe aber, die mehr als die Hälfte der Unternehmen darstellen, ist dies nicht leistbar. Für sie ist ein Planungshorizont von mehreren Jahren unverzichtbar.

Wir benötigen deshalb die Signalwirkung langfristiger Verträge, verlässlicher Aussagen zu Programmen und Stückzahlen sowie konkrete Finanzierungszusagen.

4.4 Zugang der Sicherheits- und Verteidigungsindustrie zu Investitions- und Finanzierungslösungen verbessern

Gerade in Deutschland meiden viele Investoren noch immer die Wehrtechnikbranche. Gedanklich wurde der Sektor in der Vergangenheit häufig mit Branchen von geringer Reputation, wie der Tabak- und Glückspielindustrie gleichgesetzt und deshalb nur „mit

spitzen Fingern angefasst“ oder komplett ignoriert. Zudem hat allein die Diskussion darüber, dass Rüstungsfirmen in der Taxonomie der EU als „nicht sozialverträglich“ eingestuft werden könnten, dazu geführt, dass einige Unternehmen der Branche Schwierigkeiten bei der Finanzierung haben. Besonders betroffen sind Start-ups und KMU, die weniger leicht auf internationale Investoren ausweichen können, insbesondere in den USA, wo weniger Berührungsängste mit der Sicherheits- und Verteidigungsindustrie herrschen. Hier ist ein Gegensteuern erforderlich. Der Beitrag der Wehrtechnikindustrie zur Verteidigung von Freiheit und Sicherheit sowie zum Schutz von Frieden stärkt die soziale Nachhaltigkeit schließlich in ihrem Innersten. Wir benötigen deshalb sowohl auf nationaler als auch europäischer Ebene ein klares politisches Bekenntnis, dass diese Investitionen erwünscht sind.

Es gibt bereits erste Anzeichen, dass ein Umdenken in diese Richtung eingesetzt hat. So hat die EU-Kommission Anfang März 2024 erklärt: „Im EU-Rahmen für ein nachhaltiges Finanzwesen gibt es keine EU-Vorschrift oder eine von der EU geplante Vorschrift, die private Investitionen in die Verteidigungsindustrie behindert“. Dies ist erfreulich, stellt jedoch nicht die von den Wehrtechnikunternehmen erwartete, rechtsverbindliche Klarstellung dar, dass Investitionen in Verteidigungsfirmen mit den ESG-Kriterien vereinbar sind. Auch die Ampel-Koalition in Deutschland sollte öffentlichkeitswirksam deutlich machen, dass diese Investitionen sozial erwünscht sind.

Eine Signalwirkung für den Finanzsektor muss auch von der Europäischen Investitionsbank (EIB) ausgehen. Gemäß ihrer Vergaberegeln fördert die EIB im Sicherheits- und Verteidigungssektor Forschung und Entwicklungsprojekte im „Dual Use-Bereich“, d.h. von Projekten, die sowohl zivile als auch militärische Anwendung finden können. Mit Blick auf die Produktion mussten die Einnahmen der Kreditnehmer bislang dann aber „überwiegend“ aus dem zivilen Bereich stammen. Rein militärische Anwendungen waren also nicht förderfähig. Im Mai 2024 hat der Verwaltungsrat der EIB im Rahmen eines sofortigen Aktionsplans für die Sicherheits- und Verteidigungsindustrie eine Reform der „Dual-Use-Klausel“ gebilligt. Demnach wird die Dual-Use-Klausel von „mindestens 50 Prozent der Einnahmen entfallen auf zivile Anwendungen“ auf „auch zivil nutzbar“ erweitert. Zudem wird es Erleichterungen in der Kreditvergabe für KMU geben. Darüber hinaus hat die EIB die Einrichtung einer zentralen Anlaufstelle für Sicherheits- und Verteidigungsprojekte beschlossen.

Als Bayerische Wirtschaft begrüßen wir diese Reformen. Sie stellen ein deutliches Zeichen der Unterstützung für die Sicherheits- und Verteidigungsindustrie dar. Klar ist jedoch auch, dass die EIB die Chance für eine noch umfassendere Förderung von Verteidigungsgütern verpasst hat. Ein stärkeres Engagement der EIB würde auch private Finanzinstitute sowie die Landesbanken in Deutschland und den anderen EU-Mitgliedstaaten zu einer verstärkten Kreditvergabe veranlassen.

4.5 Forschungs- und Entwicklungskooperationen von Wissenschaft und Industrie durch ein Ende von Zivilklauseln fördern

Zivilklauseln sind freiwillige Selbstverpflichtungen von Hochschulen und Universitäten dazu, Forschung ausschließlich für zivile Zwecke zu betreiben. Die Einwerbung von Drittmitteln zur Generierung von militärischen Innovationen ist damit ausgeschlossen, ebenso wie Kooperationen mit der Sicherheits- und Verteidigungsindustrie.

Angesichts der erhöhten Bedrohungslage und der Notwendigkeit zur Friedenssicherung darf die Zusammenarbeit zwischen Wissenschaft und Unternehmen nicht weiter behindert werden. Dort wo sie existieren, gehören Zivilklauseln deshalb abgeschafft. Bayern plant dies bereits im Rahmen des im Januar 2024 auf den Weg gebrachten „Gesetzes zur Förderung der Bundeswehr in Bayern“.

4.6 Europäische Strategie und Europäisches Programm für die Sicherheits- und Verteidigungsindustrie vorantreiben

Im März 2024 hat die EU-Kommission die Europäische Strategie und das Europäische Programm für die Sicherheits- und Verteidigungsindustrie (EDIS, European Defense Industry Strategie und EDIP, European Defence Industry Programme) vorgeschlagen. Hauptziel dieser Maßnahmen ist es, die gemeinsame Beschaffung von den EU-Mitgliedstaaten bei den Wehrtechnikunternehmen Europas zu fördern und die technologische sowie industrielle Basis der europäischen Verteidigung zu stärken. Das Motto der Strategie lautet deshalb „Mehr, besser, gemeinsam und europäisch“ investieren. Bislang ist dies eher die Ausnahme. Im Jahr 2023 entfielen mit 78 Prozent mehr als drei Viertel der Beschaffungen auf das EU-Ausland, vier Fünftel davon auf die USA.

Im Rahmen von EDIS und EDIP wird deshalb angestrebt, bis 2030 die Hälfte des Beschaffungsvolumens der Mitgliedstaaten innerhalb der EU zu vergeben, bis 2035 sollen dann 60 Prozent aller Beschaffungen von europäischen Anbietern bezogen werden. Mit EDIS und EDIP soll dabei der Geist von zwei temporären Beschaffungsprogrammen – ASAP und EDIRPA – fortgesetzt werden, die beide im Jahr 2025 auslaufen.

ASAP (Act in Support of Ammunition Production bzw. Verordnung zur Förderung der Munitionsproduktion) wurde 2023 ins Leben gerufen, um die Versorgung der Ukraine mit Munition zu verbessern. Dabei fördert die EU mit insgesamt 500 Millionen bis zu 45 Prozent der Kosten der Munitionsproduktion von europäischen Unternehmen.

Während bei ASAP die Förderung an die Unternehmen geht, wird im Rahmen von EDIRPA (European Defence Industry Reinforcement through Common Procurement Act bzw. Verordnung zur Einrichtung eines Instrumentes zur Stärkung der Europäischen Verteidigungsindustrie durch Gemeinsame Beschaffung) die gemeinsame Beschaffung seitens der EU-Mitgliedstaaten mit einem Gesamtbudget in Höhe von 300 Millionen Euro gefördert. Dabei müssen sich je Projekt mindestens drei EU-Länder zu einem Konsortium zusammenschließen. Die förderfähigen Produkte gehen über Munition hinaus und schließen u. a. auch

Panzer, Drohen und die Luft- und Raketenabwehr mit ein. Der Förderumfang beträgt bis zu 20 Prozent des Projektwerts. Dafür müssen Auftragnehmer und Unterauftragnehmer in der EU niedergelassen sein. Zudem müssen mindestens 65 Prozent der Komponenten der Endproduktion europäischen Ursprungs sein.

EDIS und EDIP sollen den Fördergedanken von ASAP und EDIRPA verstetigen. Viele Fragen zur genauen Funktionsweise sind noch offen. Klar ist aber, dass ein Fördertopf im Umfang von 1,5 Milliarden Euro für den Zeitraum von 2025 bis 2027 geschaffen werden soll. Im Jahr 2027 endet der gegenwärtige Mehrjährige Finanzrahmen der EU (Periode 2021-2027).

Ein weiterer zentraler Bestandteil von EDIS und EDIP ist die Förderung der Kommerzialisierung von Prototypen im Sicherheits- und Verteidigungsbereich. Bislang kann im Rahmen der Mittelvergabe durch den Europäischen Verteidigungsfonds lediglich die Entwicklung eines Prototyps gefördert werden. Die EU-Kommission plant diese „Kommerzialisierungslücke“ durch eine Anschlussförderung zu schließen.

Als Bayerische Wirtschaft begrüßen wir EDIS und EDIP ausdrücklich. Für die Bundesregierung gilt es nun, die beiden Initiativen während der Verhandlungen im EU-Rat mit ganzer Kraft zu unterstützen. Dabei muss jedoch eine übermäßige Zentralisierung und Anhäufung weiterer Kompetenzen für die EU-Kommission vermieden werden. Außerdem ist sicherzustellen, dass die Freiheit der Wehrtechnikunternehmen in ihren unternehmerischen Entscheidungen gewahrt bleibt. Im Vorfeld der Verabschiedung von ASAP wollte sich die EU-Kommission in diesen Bereichen ursprünglich weitgehende Eingriffsrechte sichern, scheiterte aber am Widerstand der Mitgliedstaaten. So hatte sich die EU-Kommission zum Beispiel das Recht einräumen lassen wollen, die Reihenfolge der Auftragsbearbeitung seitens der Unternehmen zu bestimmen, um gewisse Aufträge zu priorisieren. Zudem hatte sie geplant, die Unternehmen zur Herausgabe sensibler Daten zu ihren Wertschöpfungsketten zu verpflichten. Dieser Kompetenzzuwachs zugunsten der EU-Kommission muss auch in Rahmen von EDIS und EDIP ausgeschlossen werden.

5 Ausreichend Finanzmittel bereitstellen

Die Erhöhung der Verteidigungsfähigkeit und die Umsetzung der Zeitenwende können nur gelingen, wenn die notwendige finanzielle Mittelausstattung *langfristig* gewährleistet ist. Die Bundesregierung hat dies wiederholt versprochen. Mit dem Sondervermögen in Höhe von 100 Milliarden Euro sowie dem seit vielen Jahren erstmaligen Erreichen des NATO-2-Prozent-Kriteriums für 2024 hat sie ein wichtiges Zeichen gesetzt. Darüber hinaus aber klaffen Anspruch und Wirklichkeit auseinander. Es fehlt ein langfristiges finanzpolitisches Konzept zur Finanzierung der Zeitenwende. Die Zeitenwende droht deshalb, zu verpuffen. Die Bundesregierung muss hier umfassend gegensteuern, um ein Scheitern zu verhindern. Dies ist auch mit Blick auf die Planungssicherheit der Sicherheits- und Verteidigungsindustrie notwendig.

5.1 Sondervermögen nicht weiter zweckentfremden, sondern gezielt nutzen und aufstocken

Verglichen mit den vorangegangenen, jahrzehntelangen Sparmaßnahmen markiert das Sondervermögen einen historischen Meilenstein. Es wird jedoch zunehmend zur Finanzierung ursprünglich nicht vorgesehener Ausgaben verwendet und kann angesichts des immer noch immensen Rückstaus bei der Beschaffung nur eine Anschubfinanzierung darstellen. Das Sondervermögen muss deshalb erhöht werden.

Das Sondervermögen im Umfang von 100 Milliarden Euro wurde von der Bundesregierung im Juli 2022 ins Leben gerufen. Im „Gesetz zur Finanzierung der Bundeswehr und zur Errichtung eines „Sondervermögens Bundeswehr“ und zur Änderung der Bundeshaushaltsordnung“ ist festgehalten, dass das Sondervermögen „der Finanzierung bedeutsamer Ausrüstungsvorhaben der Bundeswehr, insbesondere komplexer überjähriger Maßnahmen dienen“ soll.

Jedoch hat die Bundesregierung begonnen, reguläre Ausgaben, die eigentlich aus dem Kernhaushalt zu finanzieren sind, zunehmend in das Sondervermögen zu verschieben. Dazu zählen zum Beispiel Ausgaben für Munition, Forschung und IT. Ebenso hat die Ampel-Regierung einige Rüstungsprojekte auf das Sondervermögen umgebucht, die zuvor im Einzeletat verankert gewesen waren. Dies betrifft zum Beispiel die Eurodrohne. Darüber hinaus muss die Bundeswehr mittlerweile den Ersatz von Ausrüstungsgütern für die Ukraine, die bislang aus einem separaten Etat finanziert wurden (Einzelplan 60) aus dem Sondervermögen bezahlen. Im Bundeshaushalt 2024 ist dafür eine Verschiebung in Höhe von 520 Millionen Euro vorgesehen.

Die dazu notwendige Anpassung der Rechtsgrundlage hat die Bundesregierung im Rahmen des Haushaltsfinanzierungsgesetzes 2024 vorgenommen. Das Haushaltsfinanzierungsgesetz 2024 streicht aus der oben genannten Passage des Gesetzes zur Errichtung des Sondervermögens die Begriffe „bedeutsam“ und „insbesondere komplexer überjähriger Maßnahmen“. Diese Modifikation, die zu einer Verwässerung des Sondervermögens führt,

Ausreichend Finanzmittel bereitstellen

muss zurückgenommen werden. Laut Berechnungen des ifo-Instituts werden de facto 33 Milliarden Euro des Sondervermögens verwendet, um Einsparungen im regulären Haushalt gegenzufinanzieren.

Diese Praxis der Zweckentfremdung und Verwässerung muss beendet werden. Das Sondervermögen muss wieder ausschließlich zur Finanzierung komplexer, mehrjähriger Projekte verwendet werden und die Nachbeschaffung im Rahmen der Unterstützung der Ukraine muss wieder aus dem Einzelplan 60 finanziert werden.

Stand April 2024, sind vom Sondervermögen bereits 99.999.691.000 Euro gebunden, also fest verplant. Nach einem Abfluss aus dem Sondervermögen in Höhe von 8,4 Milliarden im Jahr 2023 sowie einem für 2024 geplanten Abflussvolumen von 19,2 Milliarden Euro, soll das Sondervermögen spätestens im Jahr 2027 komplett „verausgabt“ sein. Ab dann wird es also nicht mehr möglich sein, neue Anschaffungen zu bezahlen. Die Ausgaben zur Landesverteidigung müssen dann wieder komplett über den regulären Haushalt (Einzelplan 14) finanziert werden.

Bereits jetzt aber gilt das Sondervermögen als hoffnungslos überzeichnet. Nach Kritik seitens des Bundesrechnungshofs an der Solidität des Wirtschaftsplans für das Sondervermögen nahm das Bundesverteidigungsministerium bereits frühzeitig eine Reihe von geplanten Ausgaben aus dem Sondervermögen heraus. Formal befinden sich die Projekte nun auf einer Warteliste und sollen aus dem regulären Verteidigungsetat finanziert werden.

Für Projekte, die bereits bewilligt sind, besteht zudem die Gefahr, dass Lieferungen, die erst nach 2028 stattfinden, aus dem regulären Verteidigungshaushalt zu begleichen sind und dann möglicherweise nicht vollumfänglich bezahlt werden können. Die Folge wäre, dass Projekte ausgesetzt oder Anschaffungen aus Kostengründen unvollständig abgenommen werden müssen und dann nicht bzw. nicht in vollem Umfang nutzbar sind. Diese Befürchtung gibt es derzeit etwa bei der Anschaffung des leichten Kampfhubschraubers, bei dem möglicherweise keine ausreichenden Finanzmittel zum Kauf von Munition und Rüst-sätzen vorhanden sind. Konkret bedeutet dies, dass die Bundeswehr dann zwar einen Kampfhubschrauber hätte, damit aber nicht kämpfen könnte. Mit Blick auf die Gesamtsituation warnte der Bundesrechnungshof deshalb bereits im Herbst 2023 vor Finanzrisiken in „unkalkulierbarer Höhe“.

Zu berücksichtigen ist auch, dass die insbesondere in den Jahren 2022 und 2023 hohen Inflationsraten die Kaufkraft des Sondervermögens reduziert haben. Zudem sind aus dem Sondervermögen auch die Zinszahlungen für die aufgenommenen Kredite zu finanzieren. Die Geldentwertung hat sich zuletzt zwar stabilisiert, die Zinswende aber steht noch aus. Allein für 2023 betrug die geplante Zinsbelastung 308 Millionen Euro. Selbst wenn die Zinsen in der nächsten Zeit sinken sollten, werden sie das Sondervermögen weiter belasten. Das ifo-Institut ging 2023 von einem Gesamtabfluss aus dem Sondervermögen für Zinszahlungen in Höhe von 8 Prozent aus.

Insgesamt schätzt das ifo-Institut, dass als Folge der Zweckentfremdung nur die Hälfte des Sondervermögens – also 50 Milliarden Euro – für tatsächliche Großprojekte zur Verfügung

steht. Vor diesem Hintergrund kann das Sondervermögen deshalb lediglich als Anschubfinanzierung verstanden werden und muss erhöht werden. Die Wehrbeauftragte Eva Högl sprach 2023 von einem Finanzierungsbedarf von 300 Milliarden Euro, „um in der Bundeswehr signifikant etwas zu verändern“. Jüngere Schätzungen innerhalb der Koalition gehen von einem möglichen Bedarf von bis zu 350 Milliarden aus.

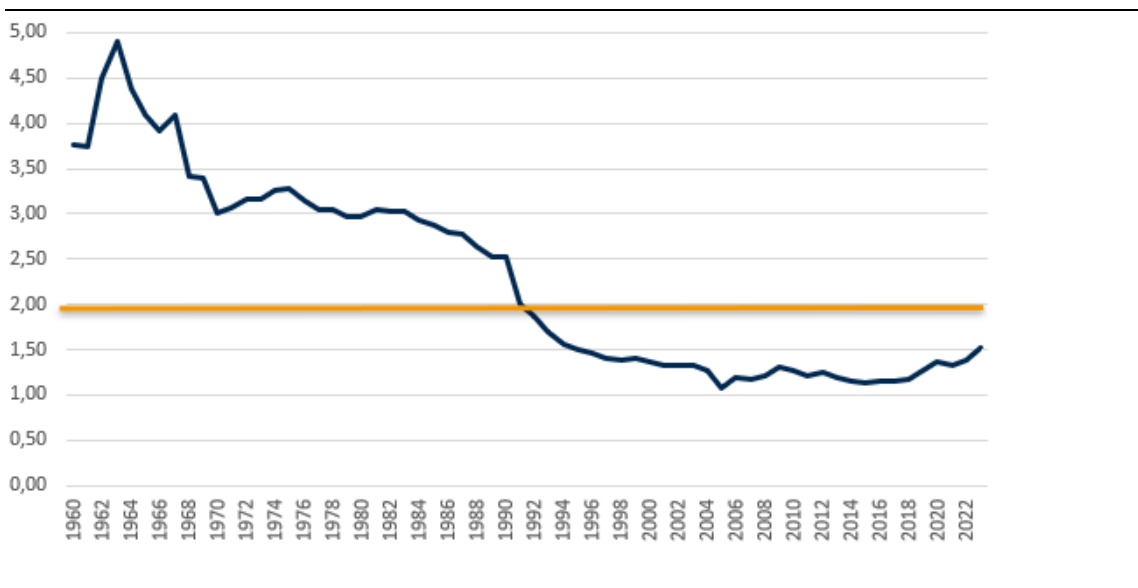
5.2 Tragfähiges Bekenntnis zur jährlichen Erfüllung des NATO-Zwei-Prozent-Ziels abgeben

Das Zwei-Prozent-Ziel der NATO-Mitgliedstaaten bedeutet, dass die Mitgliedstaaten jährlich zwei Prozent ihres Bruttoinlandsprodukts für Verteidigungsinvestitionen aufwenden sollen. Die zwei Prozent gehen auf den Gipfel in Prag von 2002 zurück. Infolge der Beitrittseinladung an die baltischen Staaten sowie an Bulgarien, Rumänien und die Slowakei, vereinbarten die damaligen NATO-Staaten diesen Zielwert als neue „Richtschnur“ für die Verteidigungsausgaben. Nach Russlands Annexion der Krim bekräftigten sie das Zwei-Prozent-Ziel erneut, und nach dem russischen Überfall auf die Ukraine erklärten sie den Wert im Juli 2023 dann zur Untergrenze. Das Zwei-Prozent-Ziel wurde damit zum Zwei-Prozent-Minimum.

Seit 2014 verspricht Deutschland regelmäßig, die Zwei-Prozent-Marke zu erreichen. Wie in Abbildung 2 dargestellt, gelang dies zuletzt aber im Jahr 1991. Nach einem Allzeittief von 1,1 Prozent im Jahr 2005 schwankte die Größe in den folgenden Jahren zwischen 1,2 und 1,4 Prozent.

Abbildung 2

Anteil der Militärausgaben am deutschen Bruttoinlandsprodukt (in Prozent)



Quelle: Eigene Darstellung auf Grundlage von Daten von Statista

[Ausreichend Finanzmittel bereitstellen](#)

In seiner „Zeitenwende“-Rede vom Februar 2022 versprach Bundeskanzler Olaf Scholz erneut, Deutschland werde „von nun an Jahr für Jahr mehr als 2% des Bruttoinlandsprodukts“ für die Verteidigung aufwenden. Für 2022 und 2023 wurde der Wert jedoch mit 1,4 bzw. 1,6 Prozent wiederum deutlich verfehlt, selbst wenn man die Zahlungen aus dem Sondervermögen hinzurechnet.

Auch in den ersten Haushaltsplanungen für 2024 wurde die Zielmarke mit 1,7 Prozent unterschritten. Laut Berechnungen des ifo-Instituts betrug die Lücke zur Zwei-Prozent-Marke zu diesem Zeitpunkt 14 Milliarden Euro. Als Folge massiven politischen Drucks wurden die zwei Prozent mit Hilfe verschiedener Buchungstricks dann aber doch noch erreicht. So bezog die Bundesregierung zahlreiche sachfremde Buchungen in die Berechnungen mit ein, darunter die Ukrainehilfen (für die stattdessen eigentlich Zusatzausgaben zum Auffüllen der Vorräte eingeplant hätten werden müssen), Kindergeldzahlungen an Soldaten, Zinszahlungen für alte Bundesschulden, die mit vergangenen Beschaffungsmaßnahmen in Verbindung stehen, die Zinszahlungen für das Sondervermögen sowie den Etat des Bundesnachrichtendienstes. Damit wird nach derzeitigen Schätzungen ein Wert zwischen 2,01 (NATO-Berechnungen) und 2,10 Prozent (Berechnungen der Bundesregierung) erreicht.

NATO-weit erfüllen im Jahr 2024 die folgenden 19 der insgesamt 34 Staaten die Zwei-Prozent-Vorgabe: Albanien, Bulgarien, Dänemark, Deutschland, Estland, Finnland, Frankreich, Griechenland, Großbritannien, Lettland, Litauen, Niederlande, Nordmazedonien, Polen, Rumänien, Slowakei, Tschechien, Ungarn, USA.

Wie ernst gemeint das Vorhaben ist, die Zwei-Prozent-Marke *jährlich* zu erreichen, bleibt unklar. Bundesverteidigungsminister Boris Pistorius selbst wirbt zwar unentwegt dafür und auch Scholz beteuert regelmäßig, Deutschland werde sich an seine Verpflichtung gegenüber der NATO halten. Die Bundesregierung als Ganzes jedoch hat das Ziel bereits kurz nach der Zeitenwende-Rede von Scholz wieder kassiert. Schon im Gesetz zur Einrichtung des Sondervermögens vom Juli 2022 ist zu lesen, dass der Zielwert nur noch im „mehnjährigen Durchschnitt“ erreicht werden soll. Gleiches gilt für die Nationale Sicherheitsstrategie vom Sommer 2023. Zudem ist dort als zeitlicher Planungshorizont für das Erreichen der Vorgabe sogar erst das Ende der 2020er bzw. der Anfang der 2030er Jahre genannt. Im August 2023 wollte die Bundesregierung die *jährliche* Erfüllung des Zwei-Prozent-Zieles dann zwar schriftlich im Haushaltsfinanzierungsgesetz fixieren, sie strich den Abschnitt später aber wieder, sodass er sich nicht mehr in der finalen Fassung findet. Damit ist die Erfüllung der Quote für die Bundesregierung auch weiterhin nicht rechtlich bindend.

Vor diesem Hintergrund benötigen wir ein klares und unmissverständliches Bekenntnis der Bundesregierung, dass der Zwei-Prozent-Wert *Jahr für Jahr* zu erfüllen ist, so, wie es mit den NATO-Partnern vereinbart ist.

5.3 Verteidigungshaushalt für 2025 deutlich erhöhen

Bislang handelt sich die Bundesregierung bei der Planung der Verteidigungsausgaben weitestgehend von Jahr zu Jahr und versucht stets, ad hoc die größten Löcher zu stopfen. In

der mittelfristigen Finanzplanung bis 2027 hat die Ampel-Koalition den jährlichen Verteidigungshaushalt sogar nahe dem Wert von 2024 bei 51,9 Milliarden Euro eingefroren.

Für 2024 sind im Haushalt des Bundesverteidigungsministeriums (Einzelplan 14) 51,8 Milliarden Euro vorgesehen, was einem Plus von 1,7 Milliarden Euro gegenüber 2023 entspricht. Bundesverteidigungsminister Boris Pistorius hatte ursprünglich eine Erhöhung von 10 Milliarden Euro gefordert. Mit dem erzielten Mittelzuwachs kann im Sinne einer Ausgabensteigerung jedoch lediglich die gemäß Tarifabschluss beschlossene Lohn- und Gehaltserhöhung bei den Angehörigen der Bundeswehr finanziert werden.

Ab 2025 muss der Etat deshalb signifikant steigen. Bundesverteidigungsminister Boris Pistorius hat für 2025 bereits einen Aufwuchs im Rahmen von 4 bis 6,5 Milliarden Euro gefordert. Ansonsten könnten seinen Angaben nach nur für 500 Millionen Euro neue Verteidigungsgüter, die nicht unter das Sondervermögen fallen, finanziert werden. Die übrigen Mittel im Etat wären vollständig für den regulären Betrieb gebunden. Ohne deutliche Erhöhung droht mit den Worten des Ministers ein „Rüstungsstopp“, der einem Ende der Zeitenwende gleichkäme.

5.4 Den Verteidigungshaushalt auf Grundlage einer langfristigen Finanzplanung dauerhaft und umfassend aufstocken

Das Denken in kleinteiligen Haushaltszyklen wird der Bedrohungslage dauerhaft nicht gerecht. Es stellt keine tragfähige Basis zur Finanzierung der Zeitenwende dar, insbesondere mit Blick auf das Auslaufen des Sondervermögens Ende 2027.

Wir benötigen deshalb ein langfristiges Finanzierungskonzept für die nächsten 10 Jahre, auch um der Industrie Planungssicherheit zu geben. Das langfristige Finanzierungskonzept muss folgenden sechs Zielen gerecht werden:

1. Zwei-Prozent-Ziel der NATO Jahr für Jahr erreichen

Bundeskanzler Scholz versprach Anfang 2024, das Zwei-Prozent-Ziel ab 2028 mit Mitteln aus dem Bundeshaushalt zu stemmen. Er vermied jedoch jegliche Aussage, wie dies erreicht werden soll, und beließ es bei dem Zusatz „Das ist nicht einfach, wir können das aber bewältigen“. Nach den Berechnungen des Bundesverteidigungsministeriums muss der Einzelplan 14 für das Verteidigungsressort im Jahr 2028 zum Erreichen der Zwei-Prozent-Schwelle auf 97 Milliarden Euro anwachsen. Wenn alle Bedarfe miteinbezogen werden, steigt die Summe dem Bundesverteidigungsministerium zufolge sogar auf 107,8 Milliarden Euro. Gegenüber den 51,8 Milliarden von 2024 entspricht dies mehr als einer Verdoppelung.

Innerhalb der NATO ist zudem bereits eine Diskussion über eine mögliche Erhöhung des Zwei-Prozent-Minimums im Gange. Im Herbst 2023 erinnerte NATO-Generalsekretär Jens Stoltenberg die Bundesregierung daran, dass die Verteidigungsausgaben im Kalten Krieg „drei bis vier Prozent der Wirtschaftsleistung“ betrugen. Auch andere Staaten werben für höhere Ausgaben. So forderte zum Beispiel der polnische Präsident Andrzej Duda im März

Ausreichend Finanzmittel bereitstellen

2024, als neuen Richtwert Verteidigungsausgaben in Höhe von drei Prozent festzulegen. Auch die USA werden unabhängig vom Ausgang der Präsidentschaftswahlen im November 2024 auf einer gerechteren Lastenteilung der Ausgaben innerhalb des Bündnisses bestehen. Bundesverteidigungsminister Boris Pistorius ist überzeugt davon, dass die zwei Prozent „nur der Anfang sein“ können. Mittlerweile seien „sich alle bewusst, dass das nur der Ausgangspunkt sein kann, weil wir mehr brauchen“.

2. Munitionsbeschaffung finanzieren

Zusätzlich zum Zwei-Prozent-Ziel gibt es eine weitere NATO-Vorgabe, wonach die Mitglieder Munition für einen Zeitraum von 30 Kampftagen vorhalten sollen. Im Jahr 2022 reichten die Vorräte Deutschlands jedoch nur für zwei Kampftage. Aufgrund der Unterstützung der Ukraine hat sich dieser Wert bislang nicht signifikant verbessert. Gemäß aktuellen Schätzungen der Bundeswehr sind Munitionskäufe im Umfang von 20 bis 30 Milliarden Euro zum Auffüllen der Bestände notwendig. Davon ist bislang lediglich weniger als ein Zehntel gedeckt.

3. Unterhalt und Wartung des mit Hilfe des Sondervermögens beschafften Geräts gewährleisten

Hier muss kalkuliert werden, in welcher Höhe Betrieb, Wartung und Erhalt der neuen Anschaffungen zu Buche schlagen werden.

4. Ausgaben für die Brigade der Bundeswehr, die in Litauen stationiert werden soll, berücksichtigen

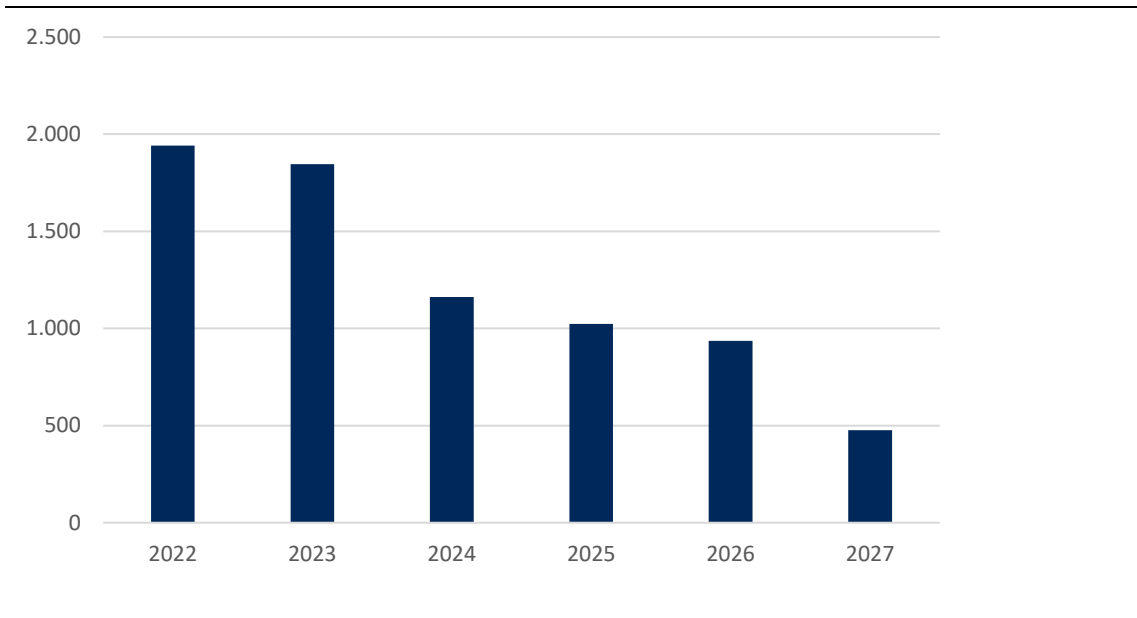
Noch gar nicht im Haushalt vorgesehen sind die Kosten für die Brigade, die Bundesverteidigungsminister Boris Pistorius dem Land Litauen zugesagt hat (etwa 5.000 Soldaten), obwohl bereits ein Vorkommando verabschiedet wurde. Aktuelle Schätzungen der Bundeswehr zufolge werden für die Brigade 11 Milliarden Euro benötigt.

5. Erhöhte Investitionen in Forschung und Entwicklung ermöglichen

Aus dem Einzeletat sind die Ausgaben für Forschung, Entwicklung und Erprobung zu bestreiten. In diesem Bereich ist derzeit laut Bundesverteidigungsministerium bis 2027 eine deutliche Absenkung im Einzeletat geplant. Abbildung 3 liefert eine Übersicht.

Abbildung 3

Reduzierung der geplanten Ausgaben für „Forschung, Entwicklung und Erprobung“ im Verteidigungshaushalt (Mrd. Euro)



Quelle: 18. Bericht des Bundesministeriums der Verteidigung zu Rüstungsangelegenheiten, Teil 1, 2023

Der Hauptgrund für die Ausgabenreduzierung liegt in einer Verschiebung von geplanten Investitionen in das Sondervermögen. Betroffen sind unter anderem alle Entwicklungsmaßnahmen für den EUROFIGHTER. Nach dem Auslaufen des Sondervermögens wird hier jedoch ein deutlich erhöhter Mittelzuwachs notwendig sein.

Im Bereich „Wehrtechnische Forschung und Technologie“ hat die Ampel-Regierung im Jahr 2023 eine drastische Mittelkürzung von 530 Millionen Euro auf 330 Millionen Euro vorgenommen. Zwar wurde gleichzeitig ein Topf für „Disruptive Innovationen in Cybersicherheit und Schlüsseltechnologien“ eingerichtet. Seine Ausstattung mit 24,6 Millionen Euro fiel aber eher bescheiden aus. Im Verteidigungshaushalt für 2024 ist für beide Titel zwar wieder ein Mittelaufwuchs vorgesehen, auf insgesamt 565 Millionen Euro bzw. 55 Millionen Euro. Angesichts der immer kürzeren Entwicklungszyklen in der Sicherheits- und Verteidigungsindustrie sowie der zunehmenden Bedeutung von Technologie für die Kriegsführung sind diese Beträge aber zu gering und müssen erhöht werden.

6. Mehr Investitionen in Infrastruktur und Logistik vorsehen

Die Bundeswehr beziffert den Bedarf an Infrastrukturinvestitionen derzeit mit 50 Mrd. Euro pro Jahr, wovon bislang jährlich aber nur 1,5 Milliarden Euro umgesetzt werden. Die notwendigen Ausgaben im Bereich Logistik schätzte sie im Jahr 2022 auf jährlich 17 Milliarden Euro. Daneben gilt es auch Mittel für die dringend notwendige Digitalisierung der Bundeswehr einzuplanen.

5.5 Ausgaben für den Zivilschutz berücksichtigen

Neben den Investitionen aus dem Verteidigungsbudget gilt es auch die notwendigen Ausgaben für den Zivil- bzw. Katastrophenschutz mitzudenken, die im Etat des Bundesinnenministeriums zu Buche schlagen. Während der Zivilschutz in Friedenszeiten Aufgabe der Länder ist, hat im Spannungs- bzw. Verteidigungsfall der Bund die Zuständigkeit inne.

Bundesinnenministerin Nancy Faeser versprach im April 2024 „erhebliche Investitionen“ in diesem Bereich. Darunter sollen u.a. die Digitalisierung des Krisenmanagements, der Schutz von kritischer Infrastruktur, die Einrichtung einer Notstromreserve und Sireneninfrastruktur sowie die Entwicklung eines Schutzraumkonzepts fallen. Die Implementierung geplanter Maßnahmen steht ihrer Aussage nach aber „unter Haushaltsvorbehalt“. Dies bedeutet, dass ihre Umsetzung von der Verfügbarkeit von Haushaltsmitteln abhängig gemacht wird. Die Ampel-Koalition muss diese Mittel zügig bewilligen.

Auch wenn der Bund beim Zivilschutz im militärischen Ernstfall formal die Führung innehat, zeigt Bayern auf Landesebene Führung. Seit 2019 hat der Freistaat bereits 88 Millionen Euro in den Katastrophenschutz investiert und weitere Ausgaben angekündigt. Zudem hat das Bayerische Innenministerium das „Konzept Katastrophenschutz Bayern 2025“ entwickelt, dessen insgesamt 12 Maßnahmen bis 2025 umgesetzt sein sollen. Das Maßnahmenpaket beinhaltet u.a. ein Bayerisches Melde- und Lagezentrum Bevölkerungsschutz, Katastrophenschutzlager für alle Regierungsbezirke sowie Fortschritte bei der Digitalisierung von Lagedarstellung und Einsatzbewältigung. Auch Maßnahmen zur Sensibilisierung der Bevölkerung sind geplant. Mit den Worten von Innenminister Joachim Herrmann bereitet das Konzept Bayern explizit „auch für nicht mehr auszuschließende kriegerische Auseinandersetzungen in Europa“ vor.

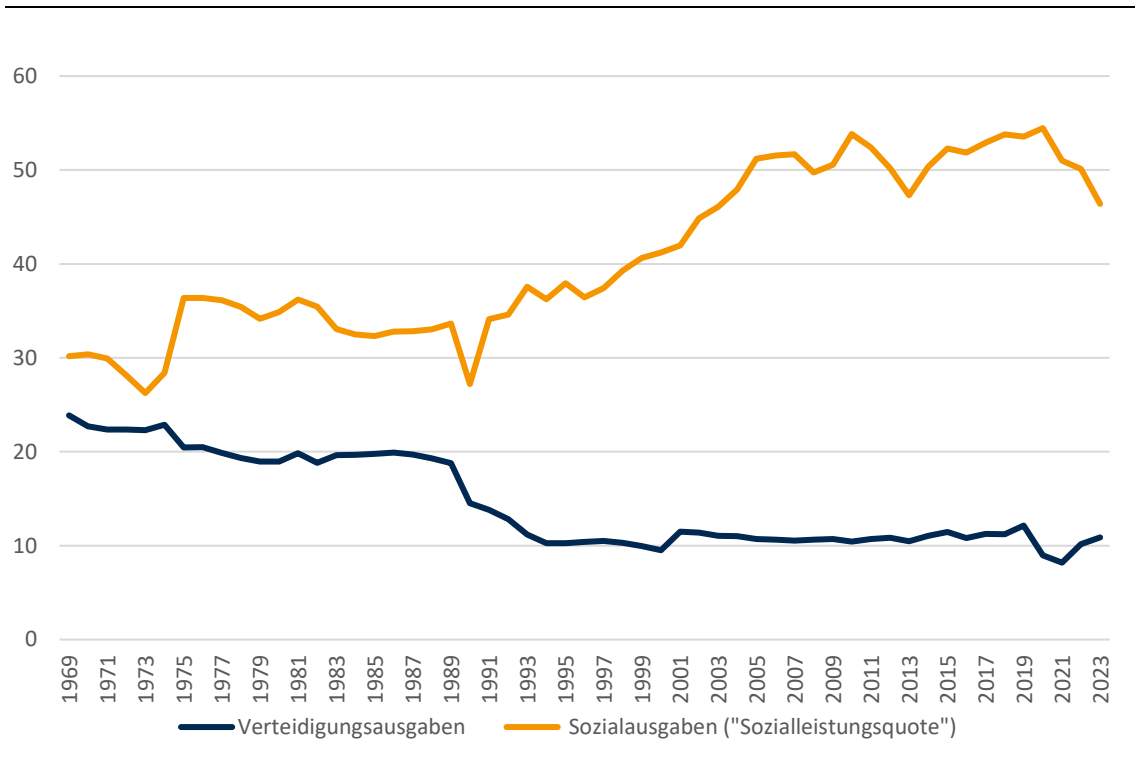
Parallel zur Verbesserung des Zivilschutzes gilt es zudem, die Kosten zur Vorbereitung der Krankenhäuser auf die möglichen Folgen eines Konflikts zu berücksichtigen.

5.6 Kurskorrektur bei den Sozialausgaben vornehmen

Historisch betrachtet hat von der „Friedensdividende“, also den Einsparungen im Verteidigungsbereich nach dem Ende des Kalten Kriegs, am stärksten der Sozialbereich profitiert. Abbildung 4 veranschaulicht dies in Form einer Gegenüberstellung der Entwicklung des Anteils der Verteidigungs- und Sozialausgaben („Sozialleistungsquote“) am Bundeshaushalt. Der zuletzt zu verzeichnende Rückgang bei den Sozialausgaben liegt zum großen Teil im Auslaufen bzw. der Reduzierung von Maßnahmen im Zusammenhang mit der Corona-Pandemie begründet.

Abbildung 4

Gegenüberstellung des Anteils der Verteidigungs- und Sozialausgaben am Bundeshaushalt (in Prozent)



Quelle: Eigene Darstellung auf Grundlage von Daten der Bundeszentrale für Politische Bildung sowie des Bundesfinanzministeriums

Die Ausgaben für Soziale Sicherung, Arbeitsmarktpolitik sowie Familie und Jugend bilden mit Abstand den größten Ausgabenblock im Bundeshaushalt. Es ist deshalb klar, dass der nötige Aufwuchs der Verteidigungsausgaben zumindest teilweise durch Einsparungen bei den Sozialausgaben finanziert werden muss. Dafür benötigen wir einen Wandel der Prioritäten im Haushalt.

Die Bundesregierung plant im Sommer 2024 neben dem Haushaltsentwurf 2025 auch die mittelfristige Finanzplanung, die derzeit bis 2027 reicht, zu aktualisieren. Die Ampel-Regierung muss diese Gelegenheit nutzen, die Zeitenwende langfristig auf eine solide finanzielle Basis zu stellen.

Gleichzeitig bedarf es aber auch einer fundamentalen wirtschaftspolitischen Kurskorrektur der Ampel-Regierung. Bereits seit einiger Zeit hinkt Deutschland konjunkturell im internationalen Vergleich hinterher und droht den Anschluss zu verlieren. Ökonomischer Erfolg und Wirtschaftswachstum sind für die Finanzierung der Zeitenwende jedoch eine Grundvoraussetzung. Die dafür notwendige, übergreifende finanzielle Gesamtplanung und die nötigen Reformen müssen jetzt dringend angepackt werden.

6 Bundeswehr gesellschaftlich und personell stärken

6.1 Bundeswehr in die Mitte der Gesellschaft zurückführen

Mit dem Ende des Kalten Kriegs verschwand die Bundeswehr lange Zeit aus dem gesellschaftlichen Bewusstsein und erfuhr bestenfalls „freundliches Desinteresse“ (Bundespräsident Horst Köhler im Jahr 2005).

Angesichts der verstärkten Bedrohung unserer Freiheit und Demokratie sowie unseres Wohlstands und unserer Sicherheit gilt es nun, das Band zwischen Gesellschaft und Bundeswehr wieder zu festigen. Die Wehrbeauftragte des Deutschen Bundestages Eva Högl betont deshalb zu Recht: „Es geht nicht ohne Militär, wenn wir Frieden und Freiheit wollen.“ Wir benötigen daher ein gesellschaftliches Bekenntnis, das die Leistung unserer Soldatinnen und Soldaten würdigt, uns notfalls unter Einsatz von Leib und Leben zu verteidigen.

Als Bayerische Wirtschaft begrüßen wir aus diesem Grund ausdrücklich den mit breiter Mehrheit gefassten Beschluss des Bundestags vom April 2024 zur Einführung eines Nationalen Veteranentags. Der Nationale Veteranentag, der kein Feiertag ist, soll am 15. Juni eines jeden Jahres begangen werden. Laut dem Antrag, der dem Beschluss zu Grunde liegt, soll der Tag der „Anerkennung und de(m) Dank“ gegenüber den Soldaten dienen, „ihre besonderen Leistungen“ würdigen „sowie einen Ort des Austausches zwischen ihnen, ihren Angehörigen, Bundeswehr, Gesellschaft und Politik schaffen“. Die Wahl des 15. Juni ist auf die erstmalige Verleihung des im Jahr 2013 eingeführten Veteranenabzeichens am 15. Juni 2019 zurückzuführen. Die Definition eines Veteranen bzw. einer Veteranin umfasst dabei Soldaten der Bundeswehr im aktiven Dienst sowie Soldaten, die aus dem Dienstverhältnis ehrenhaft ausgeschieden sind.

6.2 Bundeswehr personell zur Erfüllung ihres Auftrags der Landes- und Bündnisverteidigung befähigen

Der Nationalen Sicherheitsstrategie vom Sommer 2023 zufolge soll die Bundeswehr „militärischer Anlehnungspartner für unsere Verbündeten“ werden. Ihre militärische Präsenz im NATO-Gebiet soll „ausgebaut und verstetigt“ werden. Bundesverteidigungsminister Boris Pistorius hat daraus folgenden Anspruch abgeleitet: „Unser Anspruch muss sein, gemeinsam mit anderen Rückgrat zu sein der konventionellen Abschreckung und Verteidigung in Europa“. Aufgrund seiner geographischen Lage und wirtschaftlichen Stärke kommt Deutschland bei der Verteidigung der NATO-Ostflanke eine Schlüsselrolle zu. Dazu muss die Bundeswehr aber nicht nur materiell und finanziell, sondern auch personell in die Lage versetzt werden.

Der Personalaufbau der Bundeswehr kommt jedoch seit Jahren nicht voran. Nach dem Ende des Kalten Kriegs nahm die Personalstärke innerhalb von 25 Jahren um fast zwei Drittel von knapp 510.000 im Jahr 1990 auf etwa 178.000 Soldaten im Jahr 2015 ab. Nach der Annexion der Krim durch Russland leitete das Bundesverteidigungsministerium im Jahr 2016 die „Trendwende Personal“ ein. Ziel war es, die Zahl der Soldaten bis 2025 auf 203.000 Mann zu erhöhen. Dabei ist die Bundeswehr bis heute aber nicht entscheidend vorangekommen. Das Ziel wurde immer wieder verschoben, zunächst auf 2027, inzwischen auf 2031. Seit Beginn des Kriegs in der Ukraine ist der Personalbestand noch einmal gesunken, von 183.050 Soldaten im Jahr 2022 auf 181.500 Soldaten im Jahr 2023. Das Vorhaben, den Zielwert im Jahr 2031 zu erreichen, wird von vielen Experten deshalb immer noch als zu optimistisch betrachtet.

Erschwerend kommt hinzu, dass die Zahl von 203.000 Soldaten noch aus den Jahren vor der Zeitenwende stammt. Mittlerweile ist sie wahrscheinlich bereits überholt. Im Rahmen der neuen Abschreckungs- und Verteidigungsstrategie der NATO von 2022 hat sich Deutschland verpflichtet, die Zahl seiner dauerhaft in sehr hoher Bereitschaft gehaltenen Soldaten von derzeit etwa 14.000 auf 35.000 Soldaten mehr als zu verdoppeln. Auch für die Schnelle Eingreiftruppe der EU im Umfang von 5.000 Mann, die ab 2025 einsatzbereit sein soll (siehe Kapitel 7.3), hat Deutschland Soldaten zugesagt.

Insgesamt muss sich die Gesamt-Personalstärke der Bundeswehr deshalb vermutlich über den derzeit offiziell noch angestrebten Zielwert von 203.000 Mann hinaus weiter erhöhen. Derzeit „überprüft“ die Bundeswehr diese Zielmarke im Lichte ihrer NATO-Verpflichtungen.

Auch bei den Reservisten bleibt die Bundeswehr hinter ihren eigenen Zielen zurück. Derzeit liegt die Zahl der aktiven Reservisten bei etwa 34.000, angestrebt sind aber 60.000 Mann. Auch hier gibt es Stimmen innerhalb der Bundeswehr, die einen deutlich höheren Zielwert fordern.

Derzeit scheitert die Personaloffensive der Bundeswehr aus Expertensicht noch zu häufig an schleppenden Bewerbungsverfahren. Auch die hohen Ablehnungsquoten, die einer Studie zufolge bei 70 Prozent liegen, bremsen den Personalaufbau, ebenso wie die Abbrecherquote von über 20 Prozent.

Vor diesem Hintergrund muss eine Karriere bei der Bundeswehr wieder attraktiver werden, ohne, dass dabei der mit dieser Berufswahl verbundene Einsatz von Leib und Leben ausgeblendet wird. Aus den Reihen der Bundeswehr gibt es dazu einige Vorschläge. Zu ihnen zählen zum Beispiel flexiblere Dienstzeitmodelle jenseits der klassischen Dreiteilung von Wehrdienst – Zeitsoldat – Berufssoldat. Häufig wird auch eine Stärkung des Binnenarbeitsmarkts bei der Bundeswehr angesprochen. Damit ist gemeint, dass Zeitsoldaten nach ihrer Verpflichtung leichter als bislang eine weitere Verwendung im zivilen Bereich der Bundeswehr finden können sollen. Darüber hinaus bedarf es einer geordneten Ansprache junger Menschen. Bayern schreitet in diesem Bereich bereits voran. Im Rahmen des geplanten „Gesetzes zur Förderung der Bundeswehr in Bayern“ sollen Jugendoffiziere die Bundeswehr als mögliches Berufsziel an staatlichen Schulen vorstellen dürfen.

7 Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik der EU vertiefen

Die Antwort Europas auf den russischen Angriffskrieg gegen die Ukraine und Putins Expansionsdrang muss auch in einer vertieften gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik liegen. Diese Stärkung der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik muss eng abgestimmt mit der NATO und eingebettet in die transatlantische Partnerschaft erfolgen. Die gemeinsame strategische Ausrichtung muss aber auch der Tatsache Rechnung tragen, dass wir in Zukunft nicht mehr allein auf die USA als Sicherheitsgarant vertrauen können. Dazu muss Europa in mindestens drei Bereichen stärker tätig werden, bei der besseren Koordinierung der Verteidigungsaktivitäten, bei der Stärkung der gemeinsamen Beschaffung und Forcierung bereits geplanter, gemeinsamer Entwicklungsprojekte sowie bei der Intensivierung der militärischen Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten.

7.1 Rat der Verteidigungsminister und Amt eines EU-Kommissars für die Verteidigung schaffen, um Aktivitäten besser zu koordinieren

Innerhalb der EU, die sich traditionell als Wirtschaftsunion betrachtet, ist die Verteidigung eine nationale Kompetenz. Die Erhöhung der Verteidigungsfähigkeit ist derzeit in vielen Mitgliedstaaten eine Priorität. Nachdem die EU-weiten Verteidigungsausgaben zwischen 2014 und 2022 von 171 auf 240 Milliarden gestiegen waren, erfolgte von 2022 und 2023 ein weiterer Aufwuchs auf 280 Milliarden Euro. Für 2024 wird mit Gesamtausgaben in Höhe von 350 Milliarden Euro gerechnet.

Um diese Anstrengungen bestmöglich zu koordinieren, sollte ein Rat der Verteidigungsminister eingeführt werden. Bislang treffen sich die EU-Verteidigungsminister lediglich zu informellen Treffen. Der Rat könnte zu einer stärkeren Form der Zusammenarbeit führen.

Obwohl Verteidigungsfragen von den Mitgliedstaaten entschieden werden, gibt es auch auf EU-Ebene relevante Kompetenzen, allen voran das Amt des Hohen Vertreters der Europäischen Union für Außen- und Sicherheitspolitik, das auch als das Amt des EU-Außenbeauftragten bekannt ist. Daneben verfügen einige Ressorts der EU-Kommission in den Bereichen Wehrtechnik und Rüstung über wichtige Kompetenzen, vorrangig das Ressort Binnenmarkt. Relevante Zuständigkeiten gibt es aber auch in den Ressorts Verkehr (z. B. Militärtransporte) und Wettbewerb (z. B. Thema Cybersicherheit). Diese Zuständigkeiten sollten im Amt eines EU-Kommissars für die Verteidigung zusammengeführt werden. Ein Aufwuchs an neuen Kompetenzen im Sinne eines Zuständigkeitstransfers weg von den Mitgliedstaaten ist jedoch abzulehnen.

Die Einrichtung eines Rats der Verteidigungsminister sowie des Amtes eines EU-Kommissars für die Verteidigung wäre zudem ein deutliches Signal dafür, dass die EU und ihre Mitglieder es mit der Erhöhung der Verteidigungsfähigkeit ernst meinen. Gleichzeitig würde das Thema noch stärker im öffentlichen Bewusstsein verankert werden.

7.2 Gemeinsame Beschaffung in Europa intensivieren und bereits gestartete gemeinsame Entwicklungsprojekte forcieren

Zwischen 2021 und Mitte 2023 verdoppelten sich die Beschaffungsausgaben der Mitgliedstaaten nahezu von 52 Milliarden Euro auf 100 Milliarden Euro. Langfristig ist jedoch kein EU-Mitglied in der Lage, die nächste Generation von Verteidigungsgütern, die zur Erhöhung unserer Verteidigungsfähigkeit notwendig sind, alleine zu entwickeln und zu finanzieren. Bereits im Jahr 2007 hatten die Mitgliedstaaten deshalb vereinbart, dass 35 Prozent der nationalen Beschaffungsausgaben in gemeinsame Projekte fließen sollen. Derzeit gelingt dies aber nur für 18 Prozent des Gesamtbudgets.

Die Förderung der gemeinsamen Beschaffung von Verteidigungsgütern, die derzeit im Rahmen der Europäischen Strategie bzw. des Europäischen Programms für die Verteidigungsindustrie EDIS und EDIP (European Defence Industry Strategy und European Defence Industry Programm) im Gespräch ist, und die bereits in Kapitel 4.6 besprochen wurde, muss deshalb so rasch wie möglich vorankommen. Im Rahmen von EDIS und EDIP hat die EU-Kommission einen neuen Zielwert für die gemeinsame Beschaffung innerhalb der EU von 40 Prozent bis 2030 vorgeschlagen. Als Bayerische Wirtschaft befürworten wir dieses Ziel.

Im Rahmen von EDIS und EDIP soll auch die mangelnde Standardisierung von Verteidigungsgütern angepackt werden, die bislang häufig dazu führt, dass nationale Zertifizierungen von anderen Mitgliedstaaten nicht anerkannt werden.

Unabhängig davon gilt es aber, die bereits existierenden Möglichkeiten der gemeinsamen Beschaffung bestmöglich zu nutzen. Derzeit besteht zum Beispiel im Rahmen von EDIRPA (European Defence Industry Reinforcement through Common Procurement Act bzw. Verordnung zur Einrichtung des Instruments zur Stärkung der Europäischen Verteidigungsindustrie durch Gemeinsame Beschaffung) die Option zur Förderung von bis zu 20 Prozent des Auftragswerts gemeinsamer Beschaffungsprojekte. Zentrale Voraussetzung ist, dass sich an den jeweiligen Projekten mindestens drei Mitgliedstaaten beteiligen. EDIRPA wurde für den Zeitraum von 2023 bis 2025 aufgesetzt und soll dann von EDIS und EDIP abgelöst werden. Das Gesamtfördervolumen umfasst 300 Millionen Euro. Die Frist zur Einreichung von Anträgen im Rahmen von EDIRPA endet am 25. Juli 2024. Eine rege Beteiligung seitens Deutschlands ist zu wünschen. Neben EDIRPA bestehen zudem Kooperationsmöglichkeiten im Rahmen von PESCO, also der Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit der EU-Mitglieder (Permanent Structured Cooperation) sowie dem Europäischen Verteidigungsfonds. Die Bundesregierung muss sich hier zielgerichtet und proaktiv einbringen. Die Aufnahme gemeinsamer Schulden für diese Maßnahmen ist jedoch abzulehnen.

Darüber hinaus muss sich die Bundesregierung auch verstärkt für den Erfolg bereits geplanter gemeinsamer Entwicklungsprojekte mit anderen Partnerländern einsetzen. Dazu zählen insbesondere MGCS (Main Ground Combat System) und FCAS (Future Combat Air System). MGCS ist ein deutsch-französisches Projekt zur Entwicklung eines Kampfpanzers, FCAS gilt als sein Gegenstück in der Luft. Ziel von FCAS ist die Entwicklung eines Systems aus Kampfflugzeugen, unbemannten Drohnen und weiteren Waffen- und

Kommunikationssystemen, mit Hilfe dessen perspektivisch die aktuelle Generation an Kampfflugzeugen abgelöst werden soll. Partner bei FCAS sind derzeit Deutschland, Frankreich und Spanien.

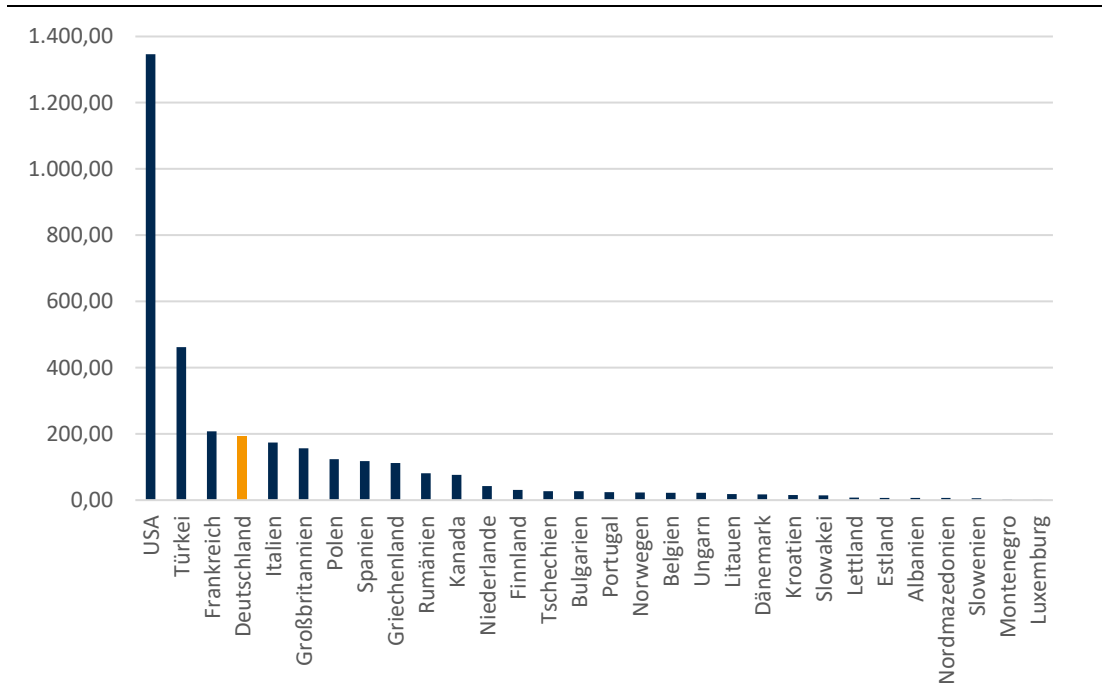
Beide Projekte stocken jedoch immer wieder und sogar ein Abbruch gilt nicht als ausgeschlossen. Eine der Hauptschwierigkeiten liegt in den häufig divergierenden Präferenzen und kollidierenden Führungsansprüchen auf deutscher und französischer Seite. Die Zusammenarbeit beider Länder muss sich in diesem Bereich stark verbessern, um ein Scheitern zu verhindern. Der deutsch-französische Motor, der für die europäische Integration bereits in vielen Feldern wegweisender Impulsgeber war, muss auch im Verteidigungssektor federführend werden. Vor diesem Hintergrund ist die Ende April 2024 erzielte Absichtserklärung von Bundesverteidigungsminister Boris Pistorius und seinem französischen Amtskollegen Sébastien Lecornu mit Blick auf die gemeinsame Entwicklung von MGCS als „Kampfpanzer der Zukunft“ ausdrücklich zu begrüßen. Die Minister haben zudem beschlossen, dass Frankreich die Führungsrolle bei FCAS und Deutschland bei MGCS einnehmen soll. Es gilt nun, dieses Momentum zu nutzen und beide Projekte erfolgreich fortzuführen.

7.3 Zusammenarbeit der Streitkräfte der EU-Mitgliedstaaten innerhalb der NATO voranbringen

Auch im militärischen Bereich gilt es für die EU-Mitgliedstaaten stärker zusammenzuarbeiten. Angesichts der russischen Aggressionen muss Europa sich selbst verteidigen können. Zwar sind 23 der 27 EU-Staaten Mitglieder der NATO (bei den fehlenden vier handelt es sich um Irland, Malta, Österreich und Zypern), jedoch liegen mit den USA, der Türkei und dem Vereinigten Königreich bedeutende Kapazitäten außerhalb der EU. Abbildung 5 verdeutlicht dies mit Blick auf die jeweiligen Truppenstärken.

Abbildung 5

Truppenstärke der Streitkräfte der NATO im Jahr 2023 (in Tausend)



Quelle: Eigene Darstellung auf Grundlage von Daten von Statista

Eine stärkere militärische Kooperation innerhalb Europas muss in enger Kooperation mit der NATO und den Vereinigten Staaten von Amerika stattfinden. Sie muss zudem der Tatsache Rechnung tragen, dass die USA über parteipolitische Grenzen hinweg nicht nur eine stärkere finanzielle, sondern auch eine verbesserte personelle Lastenteilung innerhalb des Verteidigungsbündnisses wünschen.

Erste Formen der Kooperation existieren bereits seit längerer Zeit, darunter die Deutsch-Französische Brigade (etwa 5.000 Mann), die 1989 ins Leben gerufen wurden. Zu nennen ist auch die starke bilaterale Zusammenarbeit zwischen Deutschland und den Niederlanden in Form einer partiellen gegenseitigen Streitkräfteintegration. So sind zum Beispiel drei Brigaden der Niederlande dem deutschen Heer zugeordnet.

Auf EU-Ebene erfolgte im März 2022 ein wichtiger Schritt mit dem Beschluss zur Einrichtung einer „Schnellen Eingreiftruppe“ (EU Rapid Deployment Capacity) bis 2025. Die Führung der 5000-Mann-starken Truppe, deren Einsatzbereitschaft für 2025 geplant ist, soll jährlich rotieren, im ersten Jahr soll sie bei Deutschland liegen. Die Truppe, mit der Europa dem Hohen Vertreter für Außen- und Sicherheitspolitik Josep Borrell zufolge „eine neue Seite der EU-Verteidigung aufschlägt“, soll die militärische Kooperation der teilnehmenden Staaten fördern aber auch weitere Szenarien, wie Evakuierung und Katastrophenhilfe in den Blick nehmen. Erste Übungen mit 2.800 Soldaten aus 19 EU-Staaten fanden 2023 bereits in Spanien statt, weitere gemeinsame Übungen – auch mit der NATO – sollen folgen.

Der Erfolg der Schnellen Eingreiftruppe wird in wesentlichem Maße von der Unterstützung der Mitgliedstaaten abhängen. Als größte Volkswirtschaft Europas trägt Deutschland hier eine besondere Verantwortung.

Ansprechpartner/Impressum

Dr. Irene Spagna

Abteilung Planung und Koordination

Telefon 089-551 78-334

irene.spagna@vbw-bayern.de

Impressum

Alle Angaben dieser Publikation beziehen sich ohne jede Diskriminierungsabsicht grundsätzlich auf alle Geschlechter.

Herausgeber

vbw

Vereinigung der Bayerischen
Wirtschaft e. V.

Max-Joseph-Straße 5
80333 München

www.vbw-bayern.de

© vbw Mai 2024