„Kanonen statt Butter"? Öffentliche Haushalte und die neue Aufrüstung

Jens van Scherpenberg

Die Ankündigung des Bundeskanzlers, mit der „Zeitenwende" von bislang niedrigen Militärbudgets hin zu einer neuen massiven Aufrüstung nicht nur ein Sondervermögen von 100 Mrd. Euro (in Gestalt zusätzlicher Bundesschulden) für die beschleunigte Verstärkung der Bundeswehr bereitzustellen, sondern auch den jährlichen Verteidigungshaushalt auf „mindestens 2 Prozent des BIP" zu erhöhen – das heißt in absoluten Zahlen nahezu zu verdoppeln –, hat für die öffentlichen Haushalte der Bundesrepublik völlig neue Rahmenbedingungen geschaffen. Und das in einer Situation, da die Staatsverschuldung durch die Bewältigung der Coronakrise ohnehin bereits enorm ausgeweitet wurde und die damit einhergehende Aufblähung der Geldmenge zu seit langem nicht mehr gewohnten hohen Preissteigerungsraten geführt hat. Aber damit steht Deutschland nicht allein. Die selbstgewollte Notwendigkeit, durch massive Aufrüstung das eigene Gewicht in EU und NATO zu erhalten, ja zu steigern, führt zu einem Wettrüsten der großen europäischen Mächte, bei dem sich Polen besonders hervortut. So kommen im Zielkonflikt zwischen den finanziellen Anforderungen der Aufrüstung und der Notwendigkeit, die Haushaltsdefizite abzubauen, auf die Bevölkerung mehrerer europäischer Staaten unweigerlich schmerzhafte Konsequenzen zu.

Die Ausgangslage: Deutschland fällt wirtschaftlich zurück

Als die Bundeskanzlerin Angela Merkel während der internationalen Finanzkrise von 2008/9 zuversichtlich ankündigte, Deutschland werde aus dieser Krise gestärkt hervorgehen, mochte ihr das zunächst kaum jemand glauben. Aber die folgenden Jahre, als die Bundesrepublik während und nach der Euro-Staatsschuldenkrise sowohl wirtschaftlich wie politisch zur unbestrittenen Führungsnation Europas wurde, bestätigten diese kühne Ankündigung. Die wachsende Nachfrage aufstrebender Industrienationen wie der VR China nach Industriegütern konnte von der deutschen Industrie vorrangig bedient werden, nicht zuletzt, weil ihr billige Energieimporte aus Russland und stagnierende Löhne zu überlegen hoher Wettbe-

Dr. Jens van Scherpenberg
Geschwister-Scholl-Institut für Politikwissenschaft
Ludwig-Maximilians-Universität München

Gesellschaft • Wirtschaft • Politik (GWP) 72. Jahrg., Heft 3/2023, S. 275-283 www.budrich-journals.de
https://doi.org/10.3224/gwp.v72i3.04

werbsfähigkeit verhalfen.

Inzwischen allerdings – zwei Großkrisen weiter – wagen nur die tollkühnsten politischen Zweckoptimisten eine solche Prognose. Denn sehr viel höhere Energiepreise, die Kosten der Sanktionen, der zunehmende Mangel an Fachkräften und die Transformation hin zu klimaschonenden Prozesse belasten die Wirtschaft. Und die finanziellen Fähigkeiten des Staates, diese Probleme des privaten Sektors durch fiskalische Mittel zu kompensieren, geraten von mehreren Seiten massiv unter Druck.

Zum einen zeigt sich an vielen Stellen, in welchem Maße in den zurückliegenden vermeintlich „goldenen Jahren" der Merkel-Regierung unter dem Diktat der „schwarzen Null", also einer restriktiven Haushaltspolitik, aber auch wegen fehlender politischer Weitsicht, zentrale Staatsaufgaben liegen geblieben sind: In der öffentlichen Infrastruktur – im Straßennetz (Brückenerneuerung), im Netz der Deutschen Bahn, in den Hochspannungsstromnetzen, im Ausbau des Glasfasernetzes und der Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung – hat sich ein gewaltiger Investitionsstau aufgetan. Und unzureichende Investitionen in diesen Bereichen erweisen sich schnell als gewichtige Wachstumsbremsen. Ausufernde bürokratische Genehmigungsverfahren bei gleichzeitig stagnierenden Bearbeitungskapazitäten in den ebenfalls unter Spardiktat stehenden Behörden haben das Ihre dazu getan, dass inzwischen nicht einmal mehr Geldmittel für notwendige Investitionen schnelle Abhilfe versprechen.

Auch in der Sozialpolitik und im Gesundheitswesen offenbaren sich nicht nur Fehlsteuerungen und Fehlallokationen öffentlicher Finanzmittel. Wachsende Kinderarmut und -verwahrlosung, Bildungsdefizite wegen zu geringer Mittel für Schulen (Digitalisierung) verweisen darauf, dass hier systematisch - und höchst kurzsichtig – gespart wurde. Der Personalmangel in Kindertagesstätten und Schulen verdankt sich nicht nur unzureichender Bezahlung, sondern auch völliger Fehleinschätzung des Personalbedarfs und daraus folgend dramatischen Fehlsteuerungen im Angebot von Studienplätzen und in der Selektion in Prüfungen und Referandariaten – obwohl die Demografie die Daten des künftigen Bedarfs längst bereitgestellt hat.

Auch der Pflegenotstand in Krankenhäusern und Alten- und Pflegeheimen ist kein plötzlich hereingebrochenes Naturereignis. Sparzwänge im Gesundheitswesen übersetzen sich in Kostendruck in den Kliniken und Heimen, der keine Neueinstellungen zulässt, geschweige denn deutliche Steigerungen der Vergütung. Dies wiederum führt zur Überbeanspruchung des vorhandenen Personals und damit zu hohen Krankenständen und Kündigungen – ein Teufelskreis.

Dabei rollt eine der größten Belastungen der öffentlichen Kassen erst langsam an, um in den kommenden Jahren dramatisch Fahrt aufzunehmen: die Verrentung der Generation der Baby Boomer (in Deutschland die Geburtsjahrgänge von ca. 1955 bis 1970), während die Zahl der versicherungspflichtig Arbeitenden weiter abnimmt. Die daraus folgenden Defizite der Rentenkassen müssen letztlich aus dem Bundeshaushalt gedeckt werden – es sei denn, es werden Kürzungen der Leistungen oder der Rentenbezugsdauer (durch Anhebung des Rentenalters) beschlossen.

Hat Deutschland seine wirtschaftliche Führungsposition in Europa womöglich nicht nur der Produktivität und Wettbewerbsfähigkeit seiner Wirtschaft zu verdanken, sondern zugleich der Tatsache, dass die staatlichen Institutionen in einer langen Phase ohne nennenswerte Reformen von der Substanz gelebt haben, wie es ein Artikel der „Wirtschaftswoche" nahelegt?[1]

Jedenfalls muss die über weite Strecken prekäre Lage der öffentlichen Infrastruktur, des Gesundheitswesens, von Kinderbetreuung und Ausbildungssektor erstaunen angesichts des haushaltspolitischen Spielraums, den die Senkung der Verteidigungsausgaben nach dem Ende des Ost-West-Gegensatzes ermöglichte. Dieser Spielraum, vom damaligen US-Präsidenten George H.W. Bush treffend als wohlverdiente „Friedensdividende" bezeichnet, ergab sich im vereinigten Deutschland aus einer Senkung der Militärausgaben von über 2% des BIP in den Jahren vor 1990 auf nurmehr 1,2% 20 Jahre später. Von einer Art großer Ausschüttung an die Bevölkerung, wie der Begriff suggeriert, konnte allerdings keine Rede sein. Vorrangig galt es, mit erheblichen Haushaltsmitteln den Zusammenbruch der DDR-Wirtschaft zu kompensieren und den „Aufschwung Ost" zu finanzieren. Dazu wurde sogar

die Einkommensteuer durch einen Sonderzuschlag, den „Solidaritätsbeitrag“, erhöht. Reallöhne und Sozialleistungen blieben in der Folge auch dank der Maßnahmen der „Agenda 2010“ gedrückt. Die „Friedensdividende“ schlug sich daher vor allem im Kapitalwachstum der privaten Unternehmen nieder.

Nach der Friedensdividende nun die Kriegssteuer?[2]

In dieser Situation ist vor allem für Deutschland der russische Krieg gegen die Ukraine und die Entscheidung, nicht nur mit allen verfügbaren Mitteln die ukrainische Verteidigungsfähigkeit zu stärken, sondern auch darüber hinaus die Bundeswehr massiv aufzurüsten, eine besondere ökonomische und haushaltspolitische Herausforderung.

„Die Verteidigungsausgaben müssen steigen; die Friedensdividende ist vorbei“ – mit dieser offiziellen Ansage sprach die geschäftsführende Direktorin des Internationalen Währungsfonds (IWF), Kristalina Georgieva, das längst Evidente aus.[3] Und das gilt, wie die New York Times notiert, vor allem für die europäischen Staaten, die nach 1990 den stärksten Rückgang ihrer Militärausgaben verzeichneten.

„Die dringende Notwendigkeit der Bekämpfung eines brutalen und unberechenbaren Russland hat die europäischen Führer gezwungen, schmerzhafte Haushaltsentscheidungen zu treffen, die enorme Auswirkungen auf das tägliche Leben der Menschen haben werden. Soll mehr für Haubitzen oder für Krankenhäuser, für Panzer oder für Lehrer, für Raketen oder Straßen ausgegeben werden. Und wie soll das bezahlt werden? Durch Steuererhöhungen oder durch zusätzliche Schulden? Oder beides?

Die plötzlichen Sicherheitserfordernisse, die weit über ein Ende des Krieges in der Ukraine hinaus bestehen, kommen zu einer Zeit, da zugleich die Fürsorge für die schnell alternden Bevölkerungen und für die Vermeidung eines potentiell katastrophalen Klimawandels riesige Ausgaben erfordert. ... ‚Die Ausgabenzwänge für Europa werden gewaltig sein, und dabei ist noch nicht einmal die grüne Transformation berücksichtigt‘, sagt Kenneth Rogoff, Wirtschaftsprofessor in Harvard. ‚Das ganze europäische soziale Netz ist sehr verletzlich gegenüber diesen großen Anforderungen.‘ “[4]

Das Zitat macht die Dilemmata aller großen europäischen Militärmächte deutlich.

In Deutschland schlagen sie sich in außerordentlich schwierigen Entscheidungsprozessen über die nächsten öffentlichen Haushalte, vor allem den Bundeshaushalt, nieder.

Denn die gewaltige Ausweitung der Staatsschulden im Zuge der Coronakrise, sei es als Gemeinschaftsschulden der EU, sei es als Verschuldung des Bundes, wirkt noch nach: mit dem Ankauf von Staatsschulden der Euro-Länder hat die Europäische Zentralbank (EZB) eine riesige Menge – mehrere Billionen Euro – Geld in den Wirtschaftskreislauf gepumpt. Das Material dafür lieferte nicht zuletzt Deutschland durch seine für die Bewältigung der Coronakrise aufgenommenen Kredite – vor allem den mit 200 Mrd. € dimensionierten „Doppel-Wumms“. Und das sorgt nun dafür, dass externe Preisschocks wie der rasante Anstieg der Energiepreise auf reichlich Zahlungsfähigkeit treffen, die die Unternehmen ihrerseits zu Preissteigerungen ausnutzen – und so für steigende Inflationsraten sorgen.

Resultat sind nicht zuletzt steigende Zinsen am Kapitalmarkt, auch für Bundesanleihen. So macht sich auf einmal auch der Haushaltsposten „Zinsendienst auf die Staatsschulden“, der in den letzten Jahren unter den Bedingungen von Null- oder gar Negativzinsen auf die Bundesschuldemissionen kontinuierlich schrumpfte, als Einschränkung des haushaltspolitischen Spielraums geltend. Das Bundesfinanzministerium schätzt die Zinsausgabenquote für 2023 auf 8,4% des Haushalts, mehr als eine Verdoppelung gegenüber dem Wert von 2022 mit 3,2%.

Und auch die andere Seite des Bundeshaushalts, die der Einnahmen, bleibt hinter den Erwartungen zurück. Statt eines Inflationsgewinns in Gestalt höherer Steuereinnahmen gehen diese im laufenden Jahr 2023 nach Angaben des Arbeitskreises Steuerschätzung vom Mai 2023 eher zurück.

Eine erneute laufende Staatsverschuldung zur Finanzierung eines expandierenden Verteidigungshaushalts kommt unter diesen Umständen nicht in Frage.

Ohnehin wurde in den letzten Jahren die Verschuldungsfähigkeit des Bundes durch diverse Sondervermögen und -fonds erheblich strapaziert.

Zwar sieht der Finanzminister im Haushalt für 2023 die Bestimmungen der „Schuldenbremse" eingehalten, mit einem Defizit (Nettokreditaufnahme) von 45,6 Mrd. €. Zugleich aber wurden wesentliche Ausgaben in (schuldenfinanzierte) Sonderfonds ausgelagert, die nicht in die Berechnung der zulässigen Nettokreditaufnahme einberechnet werden. Das sind in 2023 121 Mrd € für den „Wirtschaftsstabilisierungsfonds (WSF) Energie" und 36 Mrd. € für den „Klima- und Transformationsfonds" (KTF)[5]. Und dazu kommt nun auch noch nicht nur das „Sondervermögen" in Höhe von 100 Mrd. zur beschleunigten Aufrüstung der Bundeswehr zu stärksten konventionellen Streitmacht in Europa, von dem bis Ende des Jahres 2023 75% ausgegeben bzw. durch feste Auftragsvergabe disponiert sein sollen. Auch die laufenden Aufwendungen für die militärische Unterstützung der Ukraine bzw. die Ersatzbeschaffung für an die Ukraine gelieferte Waffen, Ausrüstung und Munition, schlagen, wie vom Finanzministerium veranschlagt, für das laufende und die folgenden Jahre mit bislang über 15 Mrd. € zu Buche – Zusatzausgaben, die, wie Finanzminister Lindner fordert, überwiegend aus Kürzungen der Haushalte der anderen Ressorts bestritten werden sollen.

Schon jetzt ist zudem klar, dass das 100-Mrd-Euro-Bundeswehr-Sondervermögen kaum ausreichen wird. Allein die beschlossene Beschaffung von 35 amerikanischen F35-Kampfflugzeugen mit Ersatzteilen und Bewaffnung beansprucht rund 10 Mrd. €. Sie sollen nach Ausmusterung der Tornado-Jets die künftige „nukleare Teilhabe" sichern, Befähigung, mit eigenen Trägerflugzeugen amerikanische Nuklearwaffen ins Ziel zu bringen.

Dazu kommen als weitere Großposten:

- die Aufwendungen von weit über 5 Mrd. € für einen umfassenden Luftabwehrschirm, basierend auf dem deutschen Iris-T-System, den amerikanischen Patriotbatterien (hier ist zusätzlich zum weiteren Aufbau auch Ersatz für die an die Ukraine gelieferten Batterien zu beschaffen) sowie dem israelisch-amerikanischen Arrow 3-System zur Abwehr ballistischer Raketen in großer Höhe;
- die Beschaffung zusätzlicher Schiffe und U-Boote für die völlig unterausgerüstete und -finanzierte Marine;
- eine substantielle Erhöhung der Zahl moderner Kampfpanzer, Panzerhaubitzen und leichterer gepanzerter Kampffahrzeuge, dazu den Ersatz für die an die Ukraine gelieferten Einheiten;
- mittelfristig sind zudem Ausgaben in Höhe von gut 100 Mrd. € für die Entwicklung und Beschaffung des deutsch-französischen Kampfflugzeugsystems FCAS sowie ein noch unklarer hoher Milliardenbetrag für das geplante Main Ground Combat System (MGCS) des deutsch-französischen Panzerproduzenten KNDS zu budgetieren, die nach und nach, mit dem Entwicklungsfortschritt der Industrie, fällig werden.[6]

Das 100-Miliarden-"Sondervermögen" für die Bundeswehr außerhalb des Bundeshaushalts war zunächst, in einer kritischen innen- wie außenpolitischen Phase für die Bundesregierung, das Wundermittel, um alle Notwendigkeiten miteinander zu vereinbaren: Massive Ausweitung der Verteidigungsausgaben, nicht zuletzt als Signal an die Partner in EU und NATO, dass Deutschland seine Führungsrolle ernst nimmt; das aber ohne Kürzungen an anderen, innenpolitisch empfindlichen Stellen – Kanonen *und* Butter sozusagen. Dieser Einmaleffekt wird mit der Haushaltsplanung für 2024 und darüber hinaus verpuffen. Bundesregierung und Bundestag sehen sich nun gefordert, ihrer Selbstverpflichtung nachzukommen und den Verteidigungshaushalt ab 2024 auf mindestens 2% des BIP zu erhöhen. Dementsprechend forderte der Verteidigungsminister eine Steigerung um gut 10 Mrd. € gegenüber dem Ist der Militärausgaben 2023.

Es ist daher kein Wunder, dass die Beratungen der Ressorts mit dem Finanzminister, zu denen sich in der entscheidenden Runde sogar der Bundeskanzler hinzugesellte, in diesem Jahr besonders schwierig waren. Denn es geht um nicht weniger als eine grundlegende Neufestlegung der budgetpolitischen Prioritäten. Das bedeutet nicht nur, dass alle Ressorts außer dem der Verteidigung sich in ihrem Bereich um Einsparungen bemühen müssen. Es heißt vor allem, dass zentrale Posten

des Koalitionsvertrags wie die Einführung einer allgemeinen Kindergrundsicherung, vom Bundesministerium für Familie und Jugend zuletzt veranschlagt mit zusätzlichen 3,5 Mrd. € pro Jahr[7], oder die von Bundeswirtschaftsminister Habeck geplante milliardenschwere Herabsubventionierung des Industriestrompreises auf der Kippe stehen.

Der scheinbar einfachste Ausweg aus dem Budgetdilemma, wenn eine zusätzlich Schuldenaufnahme nicht akzeptabel erscheint, wäre eine „Kriegssteuer", sei es als Erhöhung von Umsatz- oder Verbrauchsteuern, sei es als Anhebung oder Aufschlag auf die Einkommen- oder Körperschaftsteuer, ähnlich dem „Soli" für die Finanzierung des Aufbaus in den neuen Bundesländern, oder gar als Vermögensteuer. Aus der Partei Die Linke kommt tatsächlich der Vorschlag eines „Ukraine-Soli" in Form einer „Reichensteuer" und einer Vermögensabgabe, „um die vielen zusätzlichen Ausgaben des Bundes zu stemmen."[8]

Das jedoch lehnt der Finanzminister und Vorsitzende einer der drei Koalitionsparteien strikt ab, und hat dabei den Kanzler auf seiner Seite. Eine Umsatz- oder Verbrauchsteuererhöhung würde nicht nur die Inflationsrate nach oben treiben, sondern würde die Kaufkraft der breiten Bevölkerung schmälern. Steueranhebungen auf hohe Einkommen oder Vermögen würden – so der Finanzminister – die Investitionsbereitschaft der Kapitaleigner und damit das ohnehin schon schwache Wachstum der Wirtschaft belasten, von dem nicht nur „unser aller Wohlstand" abhänge, sondern das letztlich die ökonomische Grundlage des Staatshaushaltes ist.

Deshalb wäre eine solche Steueranhebung auch denkbar unpopulär in einer Bevölkerung, der in größeren Teilen schon die Kosten für die Unterbringung der über eine Million Ukraineflüchtlinge in Wohnungen, Ausbildungseinrichtungen und Jobs als unzumutbar gelten. Die Bundesregierung weiß aus den aktuellen Umfragewerten, dass sie sich auf das mit Unterstützung der Medien mühsam aufgebaute Bedrohungsgefühl gegenüber der „Gefahr aus dem Osten" und die daraus folgende Zustimmung zu ihrer immer aufwändigeren militärischen Unterstützung der Ukraine keineswegs verlassen kann.

Aber auch ohne „Ukraine-Soli" sieht die Masse der Bevölkerung – diejenigen, die nicht von den Erträgen ihres Geldvermögens, sondern von der Entlohnung ihrer Arbeit und/oder von Sozialleistungen leben – unweigerlich dem Verlust von Kaufkraft und damit einer Senkung ihres Lebensstandards entgegen. Der britische Ökonom Robert Skidelsky bringt es auf den Punkt, wenn er schreibt: „Jeder Krieg, auch ein Stellvertreterkrieg, führt unvermeidlich zu einem Rückgang des Lebensstandards der Zivilbevölkerung. Die einzige Frage ist, ob dieser Rückgang durch höhere Steuern bewirkt wird oder durch galoppierende Inflation."[9]

Die Kompromisslogik der Ampel-Koalition lässt unter diesen Umständen erwarten, dass es zu keiner „Blut-Schweiß-und-Tränen"-Rede des Kanzlers nach dem Modell des britischen Kriegspremiers Churchill 1940 kommen wird, sondern dass es bei dem Versuch bleibt, die zu erbringenden Einschnitte beim Lebensstandard möglichst wenig fühlbar zu machen.

Im Entwurf des Haushaltsplans für 2024, der Anfang Juli vom Bundeskabinett beschlossen wurde, müssen fast alle Ressorts leichte Einbußen hinnehmen, oder Zuwächse, die weit hinter ihren Forderungen zurückbleiben.

Vor allem das soziale Kernprojekt der Ampelkoalition, die generelle Kindergrundsicherung, ist im Haushaltsentwurf für 2024 bislang überhaupt nicht vorgesehen, steht lediglich in der Finanzplanung für 2025 mit einem Vormerkposten von 2 Mrd. €.

Aber auch das Verteidigungsressort soll sich bescheiden. Statt 10 Mrd. € erhält es ein Plus von 1,7 Mrd € auf 51,8 Mrd. €, was sogleich in EU und Atlantischem Bündnis das alte Misstrauen gegenüber Deutschland wieder aufkommen lässt, ob es sich womöglich schon wieder aus den gegebenen Zusagen über den Ausbau seiner Militärmacht herauswindet. Die Einhaltung der von Kanzler Scholz erst beim jüngsten NATO-Gipfel wieder hochheilig versprochenen Zusage, ab 2024 mindestens 2% des BIP kann nur durch Anrechnung des Bundeswehr-Sondervermögens von 100 Mrd. erreicht werden. Spätestens ab 2027 wird der Haushalt des Verteidigungsministeriums gegenüber 2022 über 80 Mrd. € steigen müssen, um die 2%-Quote einzuhalten.[10] Letztlich werden alle

Bedarfslagen irgendwie bedient, alle aber in unzureichendem Umfang, um die tatsächlichen Notwendigkeiten auch nur annähernd abzudecken. Das Resultat könnte, wie es die Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ) bereits antizipierte, ein wenig inspiriertes „weiter so" sein.[11]

Den Versuch, der Bevölkerung ihre Haushaltspolitik als Vereinbarkeit von Kanonen *und* Butter zu verkaufen, wird die Regierung nicht aufgeben. Sie wird scheinbar schuldenbremsenkonforme Hauhalte vorlegen und die absehbar unvermeidlichen Zusatzkosten vor allem für Krieg und eventuellen Wiederaufbau der Ukraine durch schuldenfinanzierte Nachtragshaushalte oder Sonderfonds aufbringen.

Dabei droht vor allem ein Posten erneut finanziell unter die Räder zu kommen: die lange Zeit vernachlässigten Investitionen in die nationale öffentliche Infrastruktur und den Bildungssektor – zumal gerade hier die inflationsbedingten Kostensteigerungen besonders zu Buche schlagen. Damit aber wären, wie die Financial Times (FT) für die EU-Staaten insgesamt warnt, die Grundlagen des Wachstums in Frage gestellt, von dem in der gegenwärtigen Lage so viel abhängt. Die EU-Staaten – und das gilt besonders für die europäische Führungsmacht Deutschland – stehen vor einem Trilemma: Höhere Investitionen sind dringend nötig, die nationalen Haushalte sollen möglichst ohne neue Schulden auskommen, aber neue schuldenfinanzierte Gemeinschaftsfonds zur Beförderung des Wachstums in der EU soll es auch nicht geben.[12]

Kostenersparnis durch Europäisierung vs. nationale Rüstungskonkurrenz

Nach Ansicht der FT wird die EU nicht umhinkommen, erneut in bedeutendem Umfang Gemeinschaftsmittel einzusetzen und diese wieder durch von der EU-Kommission zu emittierende Euro-Bonds analog der Lösung für die Coronakrise[13] zu finanzieren, als sinnvollsten Weg aus diesem Trilemma.

Soweit sind die Mitgliedstaaten der EU noch nicht, insbesondere Deutschland lehnt neuerliche Gemeinschaftsschulden ab. Aber mit der Europäischen Friedens-Fazilität (EFF) ist die EU inzwischen in nicht unerheblichem Umfang ihrerseits in die Finanzierung der militärischen Unterstützung für die Ukraine eingestiegen. Die EFF, im März 2021 außerhalb des EU-Budgets eingerichtet und über Beiträge der Mitgliedstaaten finanziert, war anfänglich mit einem Volumen von 5 Mrd. € ausgestattet worden, das inzwischen auf über 11 Mrd. € mehr als verdoppelt wurde. Davon werden über 7 Mrd.€ als Unterstützung für die Ukraine bzw. zur Abdeckung von Kosten der Mitgliedstaaten für deren Waffen- und Munitionslieferungen an die Ukraine verwendet. Eine Anhebung auf 20 Mrd.€ wird diskutiert.

Nicht zuletzt an Ausweitung und Verwendung der EFF und anderer EU-Mittel für die Unterstützung der Ukraine zeigt sich, dass die „geopolitische Kommission", die die EU-Kommissionspräsidentin von der Leyen bei ihrem Amtsantritt Ende 2019 zu führen ankündigte, durch den Ukrainekrieg in unerwartetem Maße Wirklichkeit geworden ist, dass die EU-Kommission deutlich an politischem Gewicht gewonnen hat.

Das aber ruft inzwischen den Widerstand bei einigen größeren Mitgliedstaaten hervor. Aus ihrer Sicht droht ein wachsender Zugriff der EU-Kommission auf die Militär- und Rüstungsindustriepolitik der Mitgliedstaaten, mithin auf einen Kernbereich nationaler Souveränität, der bislang der Zuständigkeit der Kommission enthoben ist. Der Anspruch der Kommission, die EU als führende Macht auf dem Kontinent aus dem Stellvertreterkrieg des Westens gegen Russland in der Ukraine hervorgehen zu lassen, ist keineswegs identisch mit dem entsprechenden Anspruch ihrer führenden Mitgliedstaaten. Letztere treten vielmehr im Zuge der durch den Ukrainekrieg angestoßenen „Zeitenwende" in eine zunehmend heftige Rüstungskonkurrenz untereinander, die sich auch finanziell niederschlagen dürfte. Denn sie verschärft das Problem, das die EU-Kommission anzugehen hoffte: die Ökonomisierung der innereuropäischen Rüstungsbeschaffung durch mehr Kooperation oder gar transnationale Zusammenschlüsse statt kostspieliger Doppelentwicklung und geringer nationaler Losgrößen. Erreicht werden soll, wie es im angelsächsischen Raum so prägnant heißt, „more bang for the buck", mehr militärischer Wumms pro ausgege-

benen Dollar, eine kostengünstigere Aufrüstung der EU-Staaten.

Dem stehen allerdings die nationalen Machtansprüche und Souveränitätsvorbehalt der europäischen Großmächte entgegen.

– *Frankreich* sieht sich als Vorkämpfer für eine „europäische Souveränität", nicht zuletzt auch gegenüber der großen Vormacht im Atlantischen Bündnis, den USA. Dass Frankreich kraft seines Status als einzige Nuklearmacht der EU deren natürliche militärische Führungsmacht sei, versteht sich aus französischer Sicht von selbst. Es propagiert europäische Lösungen in der Rüstung, bie denen der französischen Rüstungsindustrie die führende Rolle in der Systementwicklung zukommen soll: das erst in einem frühen Entwicklungsstadium befindliche Future Combat Air System (FCAS), eine ebenfalls erst zu entwickelnde umfassende Luft- und Raketenabwehr, und grundsätzlich eine Rüstungsbeschaffung der EU und ihrer Mitgliedstaaten möglichst nur von EU-ansässigen Rüstungsherstellern, um unabhängig von Vorbehalts- und Verfügungsrechten ausländischer (Zu-) Lieferer, wie der USA zu sein. Aber auch Frankreich steht vor dem Dilemma, dass die Umsetzung dieses Anspruchs erhebliche Steigerungen der Militärausgaben erfordert. Seine Rüstungsausgaben sollen für den Zeitraum von 2024 bis 2030, wie die Nationalversammlung Anfang Juni beschloss, um rund 100 Mrd. € auf 413 Mrd. € steigen. Für 2024 allein ist eine Verdoppelung des Militäretats gegenüber 2017, dem Jahr des Amtsantritts von Präsident Macron, auf 69 Mrd. veranschlagt. Allerdings bleiben die französischen Landstreitkräfte auch mit diesem Anstieg vergleichsweise unterfinanziert und -ausgerüstet.

Zwar gibt es in Frankreich keine großen Proteste gegen die Militärausgaben. Aber die budgetpolitischen Zwänge und die Maßnahmen, mit denen die Regierung darauf reagiert, haben eine riesige innenpolitische Protestbewegung ausgelöst, vor allem die Rentenreform, mit der eine Senkung des Staatszuschusses zur Rentenversicherung erreicht werden soll. Zudem muss sich Frankreich um seine Bonität auf den Finanzmärkten, also seine Verschuldungsfähigkeit sorgen. Es sieht mithin nicht so aus, als ob das Land dem Dilemma „Kanonen oder Butter" entkommen könne. Daher ist Frankreich der aktivste Proponent neuerlicher Gemeinschaftsanleihen der EU, um ein Stück weit den Druck aus seinem nationalen Haushalt nehmen zu können.

– *Deutschland* steht in der neuen militärischen und Rüstungskonkurrenz in der EU nicht zurück, im Gegenteil. Mit dem 100 Mrd.-Sondervermögen für die Bundeswehr und der ausgerufenen Zeitenwende wird der selbstverständliche Anspruch verbunden, „als stärkste Wirtschaftsmacht in der Europäischen Union und mit den Amerikanern zusammen eine der stärksten Wirtschaftsnationen in der NATO" werde man auch „eine besondere Verantwortung übernehmen", wie Außenministerin Baerbock am 18.3.2022 in der „Tagesschau" erklärte. Das Wort „Verantwortung" ist in der Politik bekanntlich der wohlklingende Euphemismus für „Machtanspruch". Und auch für die damalige Verteidigungsministerin Lambrecht war klar: „Deutschlands Größe, seine geografische Lage, seine Wirtschaftskraft, kurz, sein Gewicht, machen uns zu einer Führungsmacht, ob wir es wollen oder nicht … auch im Militärischen."[14]
Und Führungsmacht sein zu wollen, war eben schon immer etwas teurer, wie für Deutschland bereits ausgeführt.
Vor allem aber drängt Deutschland, wie schon ausgeführt, aufs Tempo. Die Anschaffung bereits verfügbarer amerikanischer F35-Kampflugzeuge und vorhandener technisch fortgeschrittener – und in der Ukraine im Einsatz bewährter – Luft- und Raketenabwehrsysteme aus amerikanischer, deutscher und israelischer Produktion, statt auf Entwicklungen aus französisch-deutscher Kooperation zu warten, ist nicht nur eine Kampfansage an Russland, sondern zugleich eine Klarstellung des deutschen Führungsanspruchs gegenüber Frankreich.

Während aber Deutschland und Frankreich wissen, dass sie in ihrer Führungskonkurrenz gegen-

einander zugleich aufeinander angewiesen sind, hat sich eine dritte europäische Macht in bewusster Konfrontation zu den anderen beiden kontinentalen Großmächten ein extrem ambitioniertes Aufrüstungsprogramm vorgenommen:

- In *Polen* will die PiS-Regierung ihrerseits das Land zur führenden Landstreitmacht in der EU machen, mit einer Verdoppelung seiner Streitkräfte von 150000 auf bis zu 300000, der Beschaffung von 250 amerikanischen Abrams-Kampfpanzern, rund 1000 K2 Panzern und über 600 K9-Panzerhaubitzen aus koreanischer Produktion, von denen gut 80 Prozent in Lizenz in Polen gebaut werden sollen, um so zum Aufbau der eigenen Rüstungsindustrie beizutragen. Diese profitiert zudem von einem Auftrag über 1000 Schützenpanzer aus heimischer Produktion. Dazu kommt di Beschaffung von mehreren Dutzend Kampfflugzeugen aus Korea sowie von 32 amerikanischen F35-Kampfjets.
- Dass von dem ganzen gewaltigen Aufrüstungsprogramm so gut wie keine Aufträge an europäische Hersteller gehen, hat, so PiS-Chef Kaczynski, mit dem „Krieg gegen Polen" zu tun, den die EU mit ihren Strafmaßnahmen im Namen der Rechtsstaatsprinzipien gegen die polnische Justizreform führt. Aber darüber hinaus will Polen mit diesem Programm bewusst Deutschland die Rolle als wichtigster militärischer Partner der USA auf dem europäischen Kontinent abspenstig machen. Die polnische Wirtschaft und die Staatsfinanzen des Landes mit einem Bruttoinlandsprodukt (BIP) pro Kopf von weniger als einem Drittel des deutschen werden dadurch jedoch in beispiellosem Umfang strapaziert. Geplant ist eine Aufstockung des Militärhaushalts von zuletzt 2% auf 5% des BIP, und das bei derzeit stagnierendem BIP, schrumpfender Bevölkerung und einer Inflationsrate von 12-14%. Zwar ist das Aufrüstungsprogramm der PiS-Regierung in Polen populär, über dessen Finanzierung aber besteht weitgehend Unklarheit. Auch in Polen traut die Regierung ihrer Bevölkerung nicht zu, widerspruchslos für „Kanonen *statt* Butter" zu optieren. Kürzungen von Sozialprogrammen und anderen wichtigen zivilen staatlichen Ausgaben sind nicht angekündigt. So dürfte die Stunde der finanziellen Wahrheit über Polens Aufrüstungsprogramm und Führungsmachtambitionen in der EU mit der Parlamentswahl im Herbst 2023 schlagen.

Paradoxerweise werden durch diese Rivalität bei der Rüstungsbeschaffung und die nationale Konkurrenz um die militärische Führungsrolle in Europa die Pläne aller drei Staaten, ihr Militär für die neuen Herausforderungen zu rüsten, ohne der Bevölkerung damit allzu einschneidende Beschränkungen ihres Lebensstandards aufzuerlegen, konterkariert. Ökonomische Rationalität und nationale Konkurrenzinteressen vertragen sich nicht gut.

So bleiben alle drei hier beispielhaft genannten EU-Länder konfrontiert mit dem entscheidenden Finanzproblem ihres militärischen Aufbau- und Ukraine-Unterstützungsprogramms: Ihre Militärausgaben zu verdoppeln, ohne ihrer Bevölkerung direkt fühlbare Einschnitte ihres Lebensstandards zuzumuten: kurz, die – noch – unpopuläre Alternative *Kanonen oder Butter* so lange wie möglich zu vermeiden.

Anmerkungen

1 „Wo bleibt das Wirtschaftswunder?", Wirtschaftswoche, 2.6.2023.

2 „Farewell, peace dividend: The cost of the global arms race", The Economist 27.5.2023, S. 35.

3 „defense expenditures have to go up, the peace dividend is gone", Transkript of April 2023 MD Kristalina Georgieva Press Briefing, 14. April 2023, https://www.imf.org/en/News/Articles/2023/04/14/tr41423-md-gpa-press-briefing-transcript.

4 „The urgent need to combat a brutal and unpredictable Russia has forced European leaders to make excruciating budgetary decisions that will enormously affect peoples' everyday lives. Do they spend more on howitzers or hospitals, tanks or teachers, rockets or roadways? And how to pay for it: raise taxes or borrow more? Or both?

The sudden security demands, which will last well beyond an end to the war in Ukraine, come at a moment when colossal outlays are also needed to care for rapidly aging populations, as well as to avoid potentially disastrous climate change. ...
"The spending pressures on Europe will be huge, and that's not even taking into account the green transition," said Kenneth Rogoff, an economics professor at Harvard. "The whole European social safety net is very vulnerable to these big needs", in: "The 'peace dividend' is over in Europe. Now come the trade-offs", New York Times, 3.5.2023, https://www.nytimes.com/2023/05/03/business/economy/russia-ukraine-war-defense-spending.html?; Übersetzung JvS.

5 Darüber, ob ein Verschieben ungenutzter Mittel in Höhe von 60 Mrd. € aus dem Corona-Sonderfonds in den KTF überhaupt haushaltsrechtlich zulässig ist, wird das Bundesverfassungsgericht entscheiden.

6 Vgl. Torben Arnold, Die Entscheidung zum Kauf von F-35-Kampfjets für die Luftwaffe. Herausforderung für die Integration und die Weiterentwicklung europäischer Luftkampfsysteme, Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin 2023 (SWP-Aktuell Nr. 23, März 2023).

7 Christoph Butterwege schätzt die Zusatzkosten einer „armutsfesten und bedarfsgerechten Kindergrundsicherung" sogar auf mindesten 20 Milliarden Euro, s. Christoph Butterwege, Kindergrundsicherung – noch kein überzeugendes Konzept. Ein sozialpolitisches Prestigeprojekt von SPB, Bündnis 90/Die Grünen und FDP steht zur Disposition, in: Gesellschaft - Wirtschaft - Politik (GWP), 72. Jg., Nr. 2/2023, S. 137-143.

8 Vgl. Jörg Schindler, Mit Links gegen Putins Krieg, in: Links bewegt 20.5.2023, https://www.links-bewegt.de/de/article/553.mit-links-gegen-putins-krieg.html.

9 „Any war, even a proxy war, inevitably leads to a decline in civilian living standards. The only question is whether this decrease is triggered by higher taxes or rampant inflation" (Übers. JvS); Robert Skidelsky, The Costly Return of Geopolitics, Project Syndicate, June 19, 2023.

10 In der vom Kabinett beschlossenen Haushaltsvorlage heißt es dazu: „... werden nach der vorliegenden Planung die Mittel des Sondervermögens Bundeswehr im Finanzplanzeitraum vollständig ausgeschöpft sein, sodass es erheblicher Mittel im Kernhaushalt bedarf, um weiterhin die angestrebten 2% des BIP für Verteidigungsausgaben einsetzen zu können. Der disponible und für zusätzliche Ausgaben in die Zukunftsfähigkeit Deutschlands verwendbare Spielraum ist durch diese Vorbindungen gering und wird absehbar immer geringer."
https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/Oeffentliche-Finanzen/Bundeshaushalt/kabinettvorlage-regierungsentwurf-2024.pdf

11 „Soziales gegen Rüstung. Deutschland lebt über seine Verhältnisse", FAZ 3.3.2023, https://www.faz.net/-gpg-b59fv.

12 "There is a contradiction, then, between the goals of more investment, strict constraints on national budgets and no additional common spending. The future of Europe's economy depends on resolving this trilemma.", in: The trilemma that EU leaders must tackle, Financial Times (ft.com), 26.3.2023, https://www.ft.com/content/8a6a8bb8-7d98-4a9c-9d4f-afcef6805f3a.

13 Vgl. Jens van Scherpenberg, Das Corona-Kreditprogramm der EU: eine neue Dimension europäischer Integration, Gesellschaft Wirtschaft Politik (GWP), 71. Jg., Nr. 1/2022, S. 29-36.

14 Rede von Christine Lambrecht in der DGAP, Berlin, am 12.9.2022.