

Zusammenstellung  
der schriftlichen Stellungnahmen,  
die dem Haushaltsausschuss zu seiner öffentlichen Anhörung  
am 9. Mai 2022  
zu dem Entwurf eines Gesetzes  
zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 87a)  
(BT-Drucksache 20/1410)  
sowie  
zum Entwurf eines Gesetzes zur Errichtung  
eines „Sondervermögens Bundeswehr“  
(BT-Drucksache 20/1409)  
zugeleitet wurden.

- **Julia Berghofer**  
European Leadership Network
- **Prof. Dr. iur. Ulrich Hufeld**  
Helmut-Schmidt-Universität (UniBw) Hamburg
- **Generalleutnant Markus Laubenthal**  
Bundesministerium der Verteidigung
- **Annette Lehnigk-Emden**  
Bundesamt für Ausrüstung, Informationstechnik und  
Nutzung der Bundeswehr
- **Prof. Dr. Dirk Meyer**  
Helmut-Schmidt-Universität (UniBw) Hamburg
- **Dr. Christian Mölling**  
Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik
- **Ingar Solty**  
Rosa-Luxemburg-Stiftung
- **Prof. Dr. Alexander Thiele**  
BSP Business and Law School - Hochschule für  
Management und Recht, Berlin
- **Prof. Dr. Christian Waldhoff**  
Humboldt-Universität zu Berlin
- **Prof. Dr. Joachim Wieland**  
Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften  
Speyer
- **Rüdiger Wolf**  
Staatssekretär a. D.

## **Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages am 9. Mai 2022**

zum Gesetzesentwurf der Bundesregierung zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 87 a)  
und  
zum Gesetzesentwurf der Bundesregierung zur Errichtung eines „Sondervermögens Bundeswehr“  
(Bundeswehrsondervermögensgesetz – BwSVermG)

### 1. Einleitung

Russlands Angriffskrieg in der Ukraine fordert die euro-atlantische Gemeinschaft in einem seit dem Kalten Krieg ungekannten Maße heraus. Während die osteuropäischen Länder, die baltischen und nordischen Staaten spätestens seit der völkerrechtswidrigen Annexion der Krim ihre Bedrohungsperzeptionen gegenüber Russland angepasst haben, hat Deutschland Moskaus militärische (nukleare) Modernisierung sowie seine aggressiven hybriden Aktivitäten unterschätzt. Bestehende Risiken und sich entwickelnde Gefahrenlagen wurden nicht angemessen adressiert oder ernst genommen.<sup>1</sup>

Die Unterschätzung der Gefahr für die europäische Sicherheitsordnung, die bereits seit Jahren von Moskau ausgeht, hat u.a. dazu geführt, dass, trotz eines langsam steigenden Verteidigungsetats seit 2014, die Einsatzfähigkeit der Bundeswehr durch Fähigkeitslücken und mangelnde Modernisierung reduziert wurde. Die Bundesregierung muss daher schnell und entschlossen handeln, um diese Einsatzfähigkeit signifikant zu verbessern. Sie muss hier allerdings mit strategischer Weitsicht vorgehen, und darf sich nicht auf ein verengtes Verständnis von Sicherheit stützen, sondern sollte im Sinne eines erweiterten Sicherheitsbegriff handeln, der sowohl die rein militärisch-technische Ausstattung der Bundeswehr als auch flankierende Maßnahmen umfasst, insbesondere in der Cybersicherheit, der elektronischen Aufklärung, Analysefähigkeiten, strategische Vorausschau und strategische Risikoreduktion.

### 2. Der erweiterte Sicherheitsbegriff

Die zunehmende Komplexität von sicherheits- und verteidigungspolitischen Herausforderungen über verschiedene Dimensionen hinweg hat in den vergangenen Jahrzehnten dazu geführt, dass klassische Militärpolitik sukzessive um eine wirtschaftliche und umweltpolitische Dimension sowie den Aspekt der humanitären Sicherheit erweitert worden ist. Traditionell wurden Annahmen über die Militärpotenziale eines potenziellen Gegners auf Basis relativ sicheren Wissens getroffen; heute dominieren diffuse, ineinander verwobene Risiken und Bedrohungslagen (Daase, 2010).

---

<sup>1</sup> Darunter fallen u.a. Präsident Putins aggressive Reaktion auf den NATO-Gipfel von Bukarest 2008, die kontinuierliche Destabilisierung von Regionen in Georgien (Abchasien und Südossetien) und Moldau (Transnistrien), Moskaus Verletzung von Abkommen wie dem INF-Vertrag<sup>1</sup> und dem Vertrag über den Offenen Himmel, die nukleare Aufrüstung u.a. in Kaliningrad (Kristensen/Korda, 2021; Kristensen, 2018), die massive Modernisierung der Nordflotte und der Baltischen Flotte, die Etablierung neuer Militärbasen um die Barentssee, in der arktischen Region und entlang der Nordost-Passage, die Entwicklung neuer militärischer Kapazitäten im Weltraum, auf dem Meeresgrund und im digitalen Bereich (The Norwegian Armed Forces, 2021), Präsident Putins wiederholte verbale Schläge gegen die westliche liberale Weltordnung in Europa (Putin, 2014; Putin, 2007), sowie Desinformations-kampagnen u.a. mit Hilfe von als DiplomatinInnen getarnten GeheimdienstmitarbeiterInnen und andere Techniken der psychologischen Kriegsführung und verdeckter Einflussnahme (Estonian Foreign Intelligence Service, 2021).

Damit einher geht eine Verschiebung des sicherheitspolitischen Fokus von der nationalen zur multinational/internationalen Ebene, die Entgrenzung von konventionellen Konflikten und Taktiken der hybriden und politischen Kriegsführung. Die Antwort auf diese Bedrohungen ist im Idealfall eine Kombination aus Maßnahmen des außen-, verteidigungs- und entwicklungspolitischen Spektrums. Dieser Ansatz mündete in einem breiteren Verständnis davon, was Sicherheitspolitik leisten *kann* und höhere Ansprüche daran, was sie leisten *soll*, sowie in der zunehmenden Überschneidung von Verantwortlichkeiten.

Das Weißbuch 2006 hat, um der steigenden Komplexität moderner Konflikte Rechnung zu tragen, den Begriff der vernetzten Sicherheit etabliert (BMVg, 2006). Es hat damit den Weg für eine umfassende und globale Sicherheitspolitik geebnet, die sich durch einen „whole government approach“ auszeichnet, die ressortübergreifende Vernetzung als Teil multinationaler Anstrengungen des Krisenmanagements (Wittkowsky/Meierjohann, 2011). Im Kontext steigender Spannungen zwischen dem Westen und Russland hat das Weißbuch 2016 eine Re-Fokussierung auf die Landes- und Bündnisverteidigung eingeleitet (BMVg, 2016), die gleichrangig neben Aufgaben des internationalen Krisenmanagements steht (BMVg, 2018; BMVg, 2020).

Neben der beschriebenen Entdifferenzierung des Sicherheitsbegriffs (Daase, 2010) ist eine Gleichzeitigkeit von Risiken, Bedrohungen und Krisen ein Hauptcharakteristikum der Anforderungen an Sicherheits- und Verteidigungspolitik. Sicherheit muss umfassender, über den offenen militärischen Konflikt hinaus gedacht werden. Europa muss sich bereits jetzt darauf einstellen, dass der militärische Konflikt zwischen Russland und der Ukraine früher oder später in eine Post-Konflikt-Phase eintreten wird. Europa könnte sich dann in einer kontinuierlichen Konfrontation mit Moskau unter der Schwelle eines offenen Konfliktes befinden, was ein vorausschauendes Management von strategischer Instabilität erfordern wird. Dies erhöht die Notwendigkeit, in den Kategorien eines weiteren, statt eines verengten Sicherheitsbegriffs zu denken und planen.

### 3. Das geplante Sondervermögen und der Gesetzesentwurf zur Änderung des Grundgesetzes

Das geplante Sondervermögen stellt eine effektive Maßnahme dar, um bestehende Fähigkeitslücken in der Ausrüstung der Bundeswehr zu schließen, sowohl was die persönliche Ausrüstung von SoldatInnen angeht, als auch die Umsetzung von Großvorhaben, deren Finanzierung bisher noch nicht (vollständig) gesichert war. Der Kabinettsbeschluss vom 13.04.2022 spiegelt zudem die Notwendigkeit wider, das Sondervermögen nicht allein für die Ausrüstung der Streitkräfte einzusetzen, sondern einen Anteil in Maßnahmen fließen zu lassen, die unter ein erweitertes Sicherheitsverständnis fallen. Flankierend muss eine schnelle und umfassende Reformierung des Beschaffungswesens stattfinden.

#### 3.1 Umsetzung im Sinne eines erweiterten Sicherheitsbegriffs

Wie bereits unter 2. besprochen, können internationale Konflikte nicht mehr allein unter dem Gesichtspunkt rein militärischer Maßnahmen betrachtet werden. In ihrer Begründung zum Entwurf des Gesetzes zur Errichtung eines "Sondervermögens Bundeswehr" schreibt die Bundesregierung folgendes: „[A]ngesichts der aktuellen Herausforderungen (...) benötigt die Bundeswehr ein breites und modernes sowie innovationsorientiertes Fähigkeitsspektrum. Dies erfordert – ressortübergreifend – insbesondere die Finanzierung hochkomplexer und/oder multinational zu realisierender Großvorhaben mit großen Finanzvolumina“. Dem fügt die Stellungnahme des Bundesrates zu dem Gesetzesentwurf hinzu, dass „die neue und komplexe Bedrohungslage in Europa auch eine Anpassung der Strukturen der Außen- und Sicherheitspolitik erfordert. Entwicklungs-, Wirtschafts-, Energie- und Klimapolitik sind in der Sicherheitspolitik mitzudenken“. Zudem sei eine „Ergänzung der Sicherheitsarchitektur“ notwendig.

Neben dem Kernanliegen, die Einsatzfähigkeit der Bundeswehr durch Großgerät und persönliche Ausrüstung zu stärken, sollten dementsprechend weitergehende Maßnahmen im Sinne eines „whole-of-system approach“ (McInnis/Starling, 2021) mitgeplant und möglichst konkret im Wirtschaftsplan definiert werden.

Russlands hybride Taktiken haben gezeigt, dass die Sicherheit und Resilienz im Cyber- und Informationsraum ausgebaut werden muss – einem Bereich, den das Fähigkeitsprofil der Bundeswehr (BMVg 2018) als Teil der „Grundaufstellung“ definiert. Hierzu gehören der Schutz von Lieferketten für militärische Ausrüstung gegen Cyberangriffe oder -spionage ebenso wie die verbesserte Resilienz militärischen Geräts. Ebenso müssen bestehende Fähigkeiten im Bereich der elektronischen Kampfführung (EloKa) verbessert werden.<sup>2</sup> Die Resilienz gegenüber Desinformationskampagnen innerhalb staatlicher Institutionen muss erhöht werden. Auch sollten bestehende Aufklärungs- und Analysekapazitäten noch weiter unterstützt werden, beispielsweise bezüglich der Unterwasseraufklärung in der Ostsee. Ebenso sollte das Sondervermögen dazu verwendet werden, nationale und internationale Trainings und Übungen zu finanzieren bzw. zu unterstützen. In der Vergangenheit waren deutsche Truppen im Kontext von multilateralen Übungen durch einen Mangel an Munition eingeschränkt. Dies gilt es in der Zukunft zu vermeiden.

Eine weitsichtige Strategie gegenüber Russland beinhaltet zudem eine verstärkte Investition in diejenigen Bereiche, in denen Militär und Diplomatie zusammenlaufen. Hierzu gehören insbesondere, in der Abwesenheit realistischer Perspektiven für Rüstungskontrolle, Maßnahmen der Risikoreduktion und -minimierung, verbesserte Militär-zu-Militär-Kontakte zur Abwendung gefährlicher militärischer Zusammenstöße, das Offenhalten diplomatischer Kanäle, sowie verstärkte Investition in Ausbildung und strategische Vorausschau. Darüber hinaus sollte Wert auf klimafreundliche Beschaffung gelegt werden.

### 3.2 Bündnis- und Landesverteidigung

Deutschland muss innerhalb der NATO und der EU-Verteidigungsstruktur weiterhin ein verlässlicher Partner bleiben, weshalb es unumgänglich ist, dass die bestehenden Fähigkeitslücken der Bundeswehr geschlossen und notwendige Modernisierungsvorhaben auf den Weg gebracht werden.

Eine weitere Anhebung der Verteidigungsausgaben, ausgerichtet an den tatsächlichen Bedarfen der Bundeswehr, sollte ein Ziel für die deutsche Verteidigungspolitik darstellen. Bedeutsam in diesem Kontext ist außerdem die 20%-Quote, welche die NATO 2016 auf ihrem Gipfel in Warschau nochmals bekräftigt hat (NATO, 2016). Demnach sind die Mitgliedstaaten dazu angehalten, mindestens 20% ihrer Verteidigungsausgaben in Großgerät und damit zusammenhängende Forschung und Entwicklung zu investieren. Derzeit beträgt der Anteil für Deutschland lediglich 18,6% (NATO, 2022). Ein Aufwuchs auf 20% kann durch das Ineinandergreifen von Sondervermögen und steigendem Verteidigungsetat bewältigt werden und würde nicht zuletzt dazu beitragen, die Glaubwürdigkeit Deutschlands innerhalb der Allianz zu stärken.

### 3.3 Reformierung des Beschaffungswesens

Die effektive und effiziente Ausstattung der Bundeswehr mit dem notwendigen Großgerät und persönlicher Ausstattung für die SoldatInnen kann nur gewährleistet werden, wenn die Prozesse innerhalb des Beschaffungswesens umfassend reformiert werden. Andernfalls droht die Gefahr, dass Mittel ineffizient abfließen und damit den tatsächlichen Bedarfen nur in reduziertem Umfang zugutekommen.

Neben strukturellen Reformen innerhalb des BAaINBw muss daher (a) sichergestellt werden, dass bei geplanten Anschaffungen nicht unverhältnismäßig kostspieligen, zeitintensiven „Ideallösungen“ gegenüber effizienteren Lösungen „von der Stange“ der Vorzug gegeben wird. Zudem ist es (b) wichtig, dass jenseits der Führungsebene der Bundeswehr in ausreichendem Maße Konsultationen mit den VertreterInnen der Truppe stattfinden. Und (c) sollte nach dem Maßstab einer steigenden Interoperabilität innerhalb der NATO und der EU-Verteidigungsstruktur gehandelt werden. Das Ziel muss

---

<sup>2</sup> Russlands modernisierte EloKa- und Cyber-Fähigkeiten stellen im Kontext möglicher A2AD<sup>2</sup>-Zonen im Baltikum, der Arktis oder dem Schwarzen Meer eine ernstzunehmende Bedrohung dar (Schütz, 2019).

sein, Waffensysteme zu harmonisieren und/oder gebündelt zu beschaffen. Nach Schätzungen der EU belaufen sich die zusätzlichen Kosten wegen mangelnder Zusammenarbeit im Verteidigungsbereich auf zwischen 25 und 100 Mrd. EUR jährlich. Mehr gebündelte Beschaffungsmaßnahmen könnten die Verteidigungskosten für die europäischen Länder signifikant reduzieren (Europäische Kommission, 2017).

#### 4. Fazit

Das geplante Sondervermögen bietet einen angemessenen Rahmen, um die Einsatzfähigkeit der Bundeswehr signifikant zu erhöhen und gleichzeitig Maßnahmen im Sinne eines erweiterten Sicherheitsbegriffs zu finanzieren. Dies muss im Kontext eines reformierten Beschaffungswesens und verbesserter strategischer Vorausschau geschehen. Zudem müssen geplante Großvorhaben mit den NATO- und EU-Partnern im Sinne einer erhöhten Interoperabilität abgestimmt werden. Innerhalb der NATO kann eine effektive Verzahnung von Sondervermögen und steigendem Verteidigungsetat dazu beitragen, dass die 20%-Quote schnell erreicht wird, wovon nicht nur die Streitkräfte, sondern auch Deutschlands Glaubwürdigkeit innerhalb der NATO profitiert.

#### *Literaturhinweise*

**Andreas Wittkowsky & Jens Philip Meierjohann**, Das Konzept der Vernetzten Sicherheit: Dimensionen, Herausforderungen, Grenzen, ZIF Policy Briefing, 2011, [https://www.zif-berlin.org/sites/zif-berlin.org/files/inline-files/ZIF\\_Policy\\_Briefing\\_AG\\_VerSic\\_Apr\\_2011.pdf](https://www.zif-berlin.org/sites/zif-berlin.org/files/inline-files/ZIF_Policy_Briefing_AG_VerSic_Apr_2011.pdf).

**Bundesministerium der Verteidigung**, Fortschreibung des Fähigkeitsprofils der Bundeswehr, 2020, <https://www.bmvg.de/de/aktuelles/fortschreibung-des-faehigkeitsprofils-der-bundeswehr-5012678>.

**Bundesministerium der Verteidigung**, Neues Fähigkeitsprofil komplettiert Konzept zur Modernisierung der Bundeswehr, 2018, <https://www.bmvg.de/de/aktuelles/neues-faehigkeitsprofil-der-bundeswehr-27550>.

**Bundesministerium der Verteidigung**, Weißbuch 2006, [http://archives.livreblancdefenseetsecurite.gouv.fr/2008/IMG/pdf/weissbuch\\_2006.pdf](http://archives.livreblancdefenseetsecurite.gouv.fr/2008/IMG/pdf/weissbuch_2006.pdf).

**Bundesministerium der Verteidigung**, Weißbuch 2016, <https://www.bmvg.de/de/themen/dossiers/weissbuch>.

**Christopher Daase**, Wandel der Sicherheitskultur, Aus Politik und Zeitgeschichte, 2010, [https://zeithistorische-forschungen.de/sites/default/files/medien/material/2010-2/Daase\\_2010.pdf](https://zeithistorische-forschungen.de/sites/default/files/medien/material/2010-2/Daase_2010.pdf).

**Daniel Hecken & Ingo Henneberg**, Nachhaltige Finanzierung der Bundeswehr statt teurem Strohfeuer, Heinrich Böll Stiftung, 2022, <https://www.boell.de/sites/default/files/2022-03/Impulspapier-9-Finanzierung-der-Bundeswehr.pdf>.

**Estonian Foreign Intelligence Service**, International Security and Estonia 2021, <https://www.valisluureamet.ee/en.html>.

**Europäische Kommission**, Der Europäische Verteidigungsfonds, Factsheet, 2017, [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/memo\\_17\\_1476](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/memo_17_1476).

**Hans Kristensen**, Russia Upgrades Nuclear Weapons Storage Site in Kaliningrad, Federation of American Scientists, 2018, <https://fas.org/blogs/security/2018/06/kaliningrad/>.

**Hans Kristensen & Matt Korda**, Russian nuclear weapons, 2021, <https://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/00963402.2021.1885869>.

**NATO**, Defence Expenditure of NATO Countries (2014-2021), 2022, [https://www.nato.int/nato\\_static\\_fl2014/assets/pdf/2022/3/pdf/220331-def-exp-2021-en.PDF](https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2022/3/pdf/220331-def-exp-2021-en.PDF).

**NATO**, Warsaw Summit Communiqué, 2016, [https://www.nato.int/cps/en/natohq/official\\_texts\\_133169.htm/](https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_133169.htm/)

**The Norwegian Armed Forces**, Focus 2021, [https://www.forsvaret.no/en/organisation/norwegian-intelligence-service/focus/Focus2021-english.pdf/\\_attachment/inline/a437a870-375e-4b4b-a007-b8c4492e4f9a:21c5241a06c489fa1608472c3c8ab855c0ac3511/Focus2021-english.pdf](https://www.forsvaret.no/en/organisation/norwegian-intelligence-service/focus/Focus2021-english.pdf/_attachment/inline/a437a870-375e-4b4b-a007-b8c4492e4f9a:21c5241a06c489fa1608472c3c8ab855c0ac3511/Focus2021-english.pdf)

**Vladimir Putin**, Meeting of the Valdai International Discussion Club, 2014, <http://en.kremlin.ru/events/president/news/46860>.

**Vladimir Putin**, Speech and the Following Discussion at the Munich Conference on Security Policy, 2007, <http://en.kremlin.ru/events/president/transcripts/24034>.

**Univ.-Prof. Dr. iur. Ulrich Hufeld**

Helmut-Schmidt-Universität /

Universität der Bundeswehr Hamburg

Lehrstuhl für Öffentliches Recht und Steuerrecht

Hufeld@hsu-hh.de

**Deutscher Bundestag**

**Haushaltsausschuss**

**Öffentliche Anhörung**

**zum**

**Sondervermögen Bundeswehr**

**– Art. 87a Abs. 1a GG (Entwurf) und BwSVermG (Entwurf) –**

**9. Mai 2022**

*Stellungnahme*

*Prof. Dr. Ulrich Hufeld*

## **I. Sondervermögen Bundeswehr**

Unter dem Eindruck des russischen Angriffskrieges gegen die Ukraine seit dem 24. Februar 2022 hat die Bundesregierung am 13. April 2022 ein Konzept für die sofortige Ertüchtigung der Bundeswehr vorgelegt. Zu unterscheiden sind die Rechtsakte zur Errichtung eines Sondervermögens und der politisch-konzeptionelle Rekurs auf das Weißbuch 2016.

- Entwurf zur Änderung des Art. 87a GG (BT-Drs. 20/1410): Die Einfügung des neuen Art. 87a Abs. 1a ist die notwendige, konstitutive **verfassungsgesetzliche Grundlegung**.
- Entwurf eines BwSVermG (BT-Drs. 20/1409): Das **einfache Errichtungsgesetz** setzt den neuen Art. 87a Abs. 1a GG voraus und etabliert das „Sondervermögen Bundeswehr“.
- Beide Gesetzgebungsakte rekurrieren auf das **Weißbuch 2016** „Zur Sicherheitspolitik und zur Zukunft der Bundeswehr“. Das Weißbuch konkretisiert Elementargrundlagen des Grundgesetzes (Art. 1 und Art. 24–26 GG), vermittelt der Verfassungsänderung und dem Errichtungsgesetz politischen und verfassungsrechtlichen Rückhalt.

## **II. Art. 87a Abs. 1a GG (Entwurf)**

Die Einrichtung des Sondervermögens durchbricht das allgemeine Haushaltsverfassungsrecht. Die Inanspruchnahme der Kreditermächtigung außerhalb der Schuldenbremse durchbricht das Verfassungsrecht der Kreditaufnahme. Damit gibt sich Art. 87a Abs. 1a GG-E als (doppelte) Verfassungsdurchbrechung zu erkennen – eine Spielart der Verfassungsänderung (u. sub 1) unter Rechtfertigungsdruck (u. sub 2). Sie ist begründet und gerechtfertigt (u. sub 3).

### **1. Politischer Eigensinn der Verfassungsdurchbrechung**

Die Verfassungsdurchbrechung wird nicht abstrakt hinter dem Schleier des Nichtwissens konzipiert. Ihr Anliegen ist konkret, situativ, politisch. In der konkreten Lage widersetzt sie sich einer allgemeinen Verfassungsnorm, die ansonsten weiter Bestand haben soll. Ihr Markenzeichen ist der politische Eigensinn. Sie will die durchbrochene, abstrakt richtige, aber ausnahmsweise unpassende Regel nicht ablösen, jedoch im begrenzten Umfang eigensinnig zurückweisen. Den Durchbrechungscharakter des Art. 87a Abs. 1a GG-E erkennt man daran, dass er gegen Einheit, Jährlichkeit und politische Offenheit (Non-Affektation) des Budgets „einmalig“ und in der exakt bestimmten Größenordnung Krediteinnahmen zweckgebunden – zur „Stärkung der Bündnis- und Verteidigungsfähigkeit“ – haushaltsplanerisch separiert (Satz 1) und die Kreditermächtigung vom allgemeinen Schuldenverfassungsrecht freizeichnet (Satz 2).

### **2. Rechtfertigungsbedürftigkeit**

Die Verfassungsdurchbrechung widerstreitet der Verfassungs Idee, den politischen Prozess an abstrakte Grundsätze zu binden: Die Politik soll der Verfassung folgen – nicht umgekehrt. Das Grundgesetz will die Regelmäßigkeit der allgemeinen Regel. Eine standardisierte Erlaubnis, die Verfassungsbindung abzuschütteln (Muster: Art. 44 Abs. 2 des österreichischen B-VG), kennt das Grundgesetz nicht. Dessen Antwort auf die Weimarer Erfahrung mit allzu häufigen Durchbrechungen gibt Art. 79 GG: Die Verfassungsdurchbrechung ist nur auf Verfassungshöhe möglich, „ausdrücklich“ urkundlich auszuweisen (Art. 79 Abs. 1 GG), von Bundestag und Bundesrat mit Zweidrittelmehrheiten zu billigen (Art. 79 Abs. 2 GG) und vor dem Prinzip der Rechts- und Verfassungsstaatlichkeit (Art. 79 Abs. 3 GG) als begründete Ausnahme auszuweisen.

### **3. Rechtfertigungsfähigkeit**

Die Verfassungsorgane reagieren auf den Angriffskrieg Russlands gegen die Ukraine, auf den Versuch, „die europäische Friedensordnung zu zerstören“, auf eine „historische Zäsur“ (Zitate: Entschließungsantrag der Fraktionen SPD, CDU/CSU, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP vom 27. Februar 2022, BT-Drs. 20/846). Art. 87a Abs. 1a GG zielt „ausdrücklich“ (Art. 79 Abs. 1 GG) auf eine der radikal veränderten Sicherheitslage angemessene, auf Landes- und Bündnisverteidigung ausgerichtete Ertüchtigung der Bundeswehr. Die Mehrheiten des Art. 79 Abs. 2 GG können sich auf das Friedensgebot und das „naturegegebene Recht“ (Art. 51 Satz 1 VN-Charta) der Selbstverteidigung stützen. Art. 79 Abs. 3 GG schützt zuallererst die staatliche Existenz. „Wirksame kollektive Verteidigung ist angesichts der Rückkehr von Gewalt und Gewaltandrohung in die europäische Politik [...] von existenzieller Bedeutung“ (Weißbuch 2016, S. 64).

### III. Errichtungsgesetz (Entwurf)

Sondervermögen des Bundes (Art. 110 Abs. 1 Satz 1 Halbs. 2 GG) sind abgesonderte Teile des Bundesvermögens zur Erfüllung einzelner Aufgaben (VV-BHO zu § 26 BHO sub 2.1). Anforderungen des Haushaltsverfassungsrechts (zuletzt: Staatsgerichtshof Hessen, Urteil vom 27. Oktober 2021 – Corona-Sondervermögen) werden überlagert, sobald und soweit sich das Sondervermögen Bundeswehr auf eine eigene und maßgeschneiderte Erlaubnis im Grundgesetz stützen kann (u. sub 1). Das BwSVermG aktualisiert die Ermächtigung (u. sub 2). Die einfachgesetzliche Kreditermächtigung ist verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden (u. sub 3).

#### 1. Kompetenztitel des Bundes

Mit Inkrafttreten wird Art. 87a Abs. 1a GG n.F. den Vorbehalt des Gesetzes für budgetflüchtige Nebenhaushalte bekräftigen (Satz 3) und den Bund spezifisch ermächtigen, ein Sondervermögen zu errichten (Satz 1). Die Ermächtigungsgrundlage stellt nicht nur die formelle Kompetenz des Bundesgesetzgebers außer Zweifel, sondern auch die materielle Unabhängigkeit von Art. 110 Abs. 1 Satz 1 Halbs. 1, Art. 109 Abs. 3 und Art. 115 Abs. 2 GG. Die Inanspruchnahme der Kompetenznorm (BT-Drs. 20/1409, S. 7 sub IV) setzt voraus, dass diese zeitlich vor der Verkündung des Errichtungsgesetzes in Kraft tritt (BVerfGE 34, 9 [21 ff.]).

#### 2. Entwurf eines Bundeswehrsondervermögensgesetz (BwSVermG)

- § 2 bindet das Sondervermögen an den mit Art. 87a Abs. 1a festgelegten Zweck. Konkreter noch „sollen“ die Mittel „der Finanzierung bedeutsamer Ausrüstungsvorhaben“ dienen (§ 2). Dass „*ausschließlich*“ Ausrüstungsvorhaben finanziert werden, postuliert der Art. 87a-Entwurf in der Begründung (BT-Drs. 20/1410, S. 8); diese Striktheit hat in den Normtext-Entwürfen (Verfassungs- und Gesetzestext) keinen Niederschlag gefunden. Auch die in den Gründen mehrfach bekräftigte Formulierung „Ertüchtigung der Streitkräfte“ findet sich in den Normtexten nicht. Vorrang beansprucht der Art. 87a-Begriff „Bündnis- und Verteidigungsfähigkeit“.
- Das Sondervermögen kann unter seinem Namen handeln (§ 3 Abs. 1 Satz 2), ist aber nicht vollrechtsfähig, verfügt auch nicht über eigene Organe. Für die Bonität gibt den Ausschlag, dass der Bund unmittelbar haftet (§ 3 Abs. 3 Satz 2). Das BMF verwaltet das Sondervermögen und sorgt für die Kreditfinanzierung (§ 4).
- Der Absonderung entspricht die eigenständige Veranschlagung der Einnahmen und Ausgaben im Wirtschaftsplan (§ 5), der im (Rumpf-)Planungsjahr 2022 mit dem Errichtungsgesetz, ab 2023 mit der Haushaltsgesetzgebung verknüpft wird. § 5 trägt insgesamt dem parlamentarischen Budgetvorbehalt Rechnung.
- Der BwSVermG-E regelt in Übereinstimmung mit Art. 87a Abs. 1a Satz 3 GG-E „das Nähere“ und konkretisiert die Konzeptidee in zeitlicher Hinsicht. § 5 Abs. 1 Satz 3 BwSVermG i.V.m. Anlage 1 plant „für das Jahr 2022“, Satz 4 nimmt die Zeit „ab dem Jahr 2023“ in den Blick. Im Gleichlauf mit dem Entwurf für eine Verfassungsänderung findet das Gesetz „leitende Prinzipien“ in den im Weißbuch 2016 definierten sicherheitspolitischen Zielen, Interessen und Prioritäten Deutschlands.

### 3. Kreditermächtigung

Die Altfassung des Art. 115 GG (1969–2009) erlaubte für Sondervermögen des Bundes einfachgesetzliche „Ausnahmen“ von der Schuldenregel. Diese Abweichungsoption (Art. 115 Abs. 2 GG a.F.) ist entfallen. Nunmehr sind die Sondervermögen in das Begrenzungsregime des Art. 109, 115 GG einbezogen – wenn nicht gegenläufiges Verfassungsrecht etwas anderes bestimmt, Art. 143d Abs. 1 Satz 2 Halbs. 2 GG für vormals eingerichtete Sondervermögen und – mit Inkrafttreten – Art. 87a Abs. 1a GG für das Sondervermögen Bundeswehr: Die eigene Kreditermächtigung (§ 4 BwSVermG-E) beruht auf eigenständigem Schuldenverfassungsrecht. Sie kann nicht in Konflikt geraten mit dem allgemeinen, indes unanwendbaren (o. sub II) Recht der Kreditaufnahme aus Art. 109 Abs. 3 und Art. 115 Abs. 2 GG. Kraft dieser Freizeichnung erweist sich Art. 87a Abs. 1a GG-E in historischer Perspektive als Substitut des früheren Art. 115 Abs. 2.

### IV. Zusammenfassung

1. Der Entwurf für einen neuen Art. 87a Abs. 1a GG zielt auf Ausnahmerecht. Die Norm löst sich vom allgemeinen Haushalts- und Schuldenverfassungsrecht. Mit dem Verbrauch „einmaliger“ Mittel dient sie einem situativen Konzept der Erüchtigung. Schon ihrer Konstruktion nach ist sie nicht ausgerichtet auf Versteigerung, die das 2%-Ziel, den NATO-Richtwert, dauerhaft garantiert.
2. Sonderverfassungsrecht kann gerechtfertigt sein. Die qualifizierten Mehrheiten in Bundestag und Bundesrat sind nach Maßgabe des Art. 79 GG berechtigt, in der seit dem 24. Februar 2022 dramatisch veränderten Lage sicherheitspolitische, auch außerordentliche Konsequenzen zu ziehen. Systematisch angeschlossen an die Grundentscheidung der Wehrverfassung für „Streitkräfte zur Verteidigung“ (Art. 87a Abs. 1 Satz 1 GG) und politisch kompatibel mit dem Weißbuch 2016, ist das Sonderrecht nicht zu beanstanden.
3. Das einfachgesetzlich errichtete, kreditgedeckte Sondervermögen Bundeswehr ist angewiesen auf den Ermächtigungsrückhalt des Art. 87a Abs. 1a GG-E; die verfassungsrechtliche Ermächtigung muss vor der Verkündung des Errichtungsgesetzes in Kraft treten. Das BwSVermG bleibt der Zweckbindung „Stärkung der Bündnis- und Verteidigungsfähigkeit“ verpflichtet; auf dieser Grundlage bestimmt es konkretisierend „das Nähere“.
4. Mit der Festlegung auf „Ausrüstungsvorhaben“ fasst § 2 BwSVermG-E den Zweck des Sondervermögens konkreter. Wenn politisch gewollt ist, dass „*ausschließlich ...Ausrüstungsvorhaben*“ finanziert werden (BT-Drs. 20/1410, S. 8), empfiehlt sich eine striktere Textfassung des neuen Art. 87a Abs. 1a.

Berlin, den 5. Mai 2022

**Schriftliche Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes Art. 87a (BT-Drucksachen 20/1410) und zum Entwurf eines Gesetzes zur Errichtung eines „Sondervermögens Bundeswehr“ (BT-Drucksache 20/1409)**

Aufbauend auf dem Weißbuch 2016 der Bundesregierung zur Sicherheitspolitik und zur Zukunft der Bundeswehr dient die Konzeption der Bundeswehr 2018 als qualitative Handlungs- und Leistungsvermögenbeschreibung mit Nationaler Zielvorgabe. Wesentliches Merkmal ist die Gleichrangigkeit der Aufgaben der Bundeswehr mit nur einem zur Verfügung stehendem Kräftedispositiv. Die Bundeswehr muss gleichzeitig zur Landes- und Bündnisverteidigung wie auch zum Einsatz im internationalen Krisenmanagement befähigt sein und ihre Verpflichtungen im nationalen Risiko- und Krisenmanagement erfüllen. Dies stellt entsprechende Anforderungen an ein qualitativ und quantitativ diversifiziertes Fähigkeitsportfolio.

Abgeleitet aus den zuvor genannten konzeptionellen Dokumenten definiert das Fähigkeitsprofil der Bundeswehr quantitative und qualitative Vorgaben für Material, Personal, Infrastruktur und Organisation und dient als wesentliches Planungsdokument. In drei zeitlichen Zwischenschritten soll die Bundeswehr bis zum Jahr 2031 materiell, personell, infrastrukturell und organisatorisch umfassend ertüchtigt werden, um alle Ansprüche, Aufgaben

und Verpflichtungen der NATO, der EU und der nationalen Ambition erfüllen zu können.

Seit Jahren sind die zur Verfügung stehenden Finanzmittel für die Deckung der auf Basis des Fähigkeitsprofils der Bundeswehr abgeleiteten Bedarfe nicht ausreichend. Daher mussten in der Vergangenheit Rüstungsprojekte priorisiert, Einschnitte und ggf. Fähigkeitsverluste hingenommen und Projekte auf der Zeitachse geschoben werden, bis eine Finanzierung gesichert möglich war. Teilweise konnten Projekte, aufgrund fehlender Finanzierungsgrundlage, durch den Einzelplan 14 sowie der Eckwerte für die Folgejahre, nicht begonnen werden.

Steigende Betriebskosten schmälern zunehmend das investive Volumen für Rüstungsprojekte und werden – neben der Inflation – weiterhin das Budget belasten und die Modernisierung der Streitkräfte hemmen.

Daher ist das Sondervermögen der Bundeswehr eine geeignete Maßnahme, um möglichst schnell den Modernisierungsstau abzubauen und die Ertüchtigung der Streitkräfte durch Finanzierung bedeutsamer Rüstungsprojekte bzw. Maßnahmen zur Stärkung der Deutschen Bündnis- und Verteidigungsfähigkeit entscheidend voranzutreiben. Die investiven Bedarfe der Bundeswehr für ausgewählte multinationale Projekte und komplexe Großvorhaben beliefen sich zum Beginn des Jahres 2022 auf rd.

100 Mrd Euro, insofern ist das Sondervermögen der Bundeswehr in seiner Höhe mit einer dezidierten Analyse begründet.

Die militärischen Bedarfe der Bundeswehr lassen sich aus den konzeptionellen Dokumenten der Bundesregierung und des Geschäftsbereichs BMVg ableiten und gewinnen im Lichte des aktuellen Krieges in der Ukraine einmal mehr an Bedeutung. Deutschland benötigt wehrhafte Streitkräfte in allen Dimensionen: zu Land, zu Wasser, in der Luft, im Weltraum und im Cyber- und Informationsraum. Nur so kann die Bundeswehr ihre Verpflichtung zum Schutz und zur Verteidigung Deutschlands und seiner Bürgerinnen und Bürger auch in Zukunft erfüllen und ihre Glaubwürdigkeit im Bündnis wahren.

Es gilt seit Jahren bestehende und anerkannte Fähigkeitslücken zu füllen, altes Gerät zu ersetzen – exemplarisch sei hier die Beschaffung eines Nachfolgemodells für den Kampfjet TORNADO (Erstflug 1974) genannt – und die Modernisierung der Streitkräfte voranzutreiben. Dazu müssen wir insbesondere die Digitalisierung und Innovation maßgeblich fördern. Die Streitkräfte müssen wieder befähigt werden, im intensiven Gefecht bestehen zu können. Dazu gehört auch das Auffüllen von Munitionsbeständen und die Modernisierung von Führungs- und Kommunikationsmitteln.

Eine wesentliche Voraussetzung für die schnelle Bedarfsdeckung ist, dass die Industrie ihre Kapazitäten zeitnah erweitert und Zusagen im Hinblick auf Lieferfristen einhält. Damit können Projekte, die nur noch auf eine Finanzierungszusage warten, auch schnellstmöglich umgesetzt werden. Zugleich muss auf eine möglichst wirksame Umsetzung des Sondervermögens geachtet werden. Während einige Projekte voraussichtlich schnell umgesetzt werden können, muss für eine mittel- bis langfristig spürbare Stärkung der Landes- und Bündnisverteidigung die Laufzeit der Sondervermögens durch die Laufzeit der daraus zu finanzierenden Vorhaben bestimmt werden. Zudem ist unabhängig vom Sondervermögen darauf zu achten, dass auch im Anschluss der Einzelplan 14 nachhaltig auf zwei Prozent des Bruttoinlandproduktes erhöht wird, um eine solide Grundlage für die zukünftige Verteidigungsfähigkeit der Bundeswehr zu schaffen.

gez.

Generalleutnant Markus Laubenthal

Stellvertreter des Generalinspektors der Bundeswehr

## Stellungnahme

zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Art. 87a GG) sowie zum Entwurf eines Gesetzes zur Errichtung eines „Sondervermögens Bundeswehr (Bundeswehrsondervermögensgesetz – BwSVermG)

Die Einrichtung eines Sondervermögens wird von der Beschaffungsorganisation der Bundeswehr begrüßt. Es ist sehr gut dazu geeignet, die Folgen der finanziellen Unterversorgung der letzten Jahre aufzufangen und die Ausrüstung unserer Soldatinnen und Soldaten so zu stärken, dass die Befähigung zur Landes- und Bündnisverteidigung erheblich verbessert wird.

Die Beschaffungsorganisation der Bundeswehr sieht sich auch in der Lage – nicht zuletzt auf Grund in der Vergangenheit bereits erfolgter Anpassungen und gegenwärtig laufender Optimierungsprozesse – den damit verbundenen finanziellen Handlungsspielraum effektiv im Sinne eines zügigen Hochfahrens der Einsatzbereitschaft unserer Streitkräfte nutzen zu können.

In der öffentlichen Wahrnehmung wird die Arbeit der Beschaffungsorganisation der Bundeswehr häufig als zu langsam, überreguliert und ineffizient wahrgenommen. In der Konsequenz wird oft zitiert, dass Schiffe und Panzer nicht fahren sowie Flugzeuge und Hubschrauber nicht fliegen. Eine objektive Betrachtungsweise ergibt ein anderes Bild, nach dem die überwiegende Anzahl der über 1500 derzeit in Bearbeitung des BAAINBw befindlichen Projekte bei konstant angespannter Personallage im Zeit- und Kostenrahmen liegen.

Seit 2014 wird die Beschaffungsorganisation fortlaufend weiterentwickelt und modernisiert. Als Ergebnis dieser Verbesserungen, die sich im Wesentlichen auf die Organisation sowie die Prozesse beziehen, konnten im Jahr 2021 doppelt so viele Haushaltsmittel ausgegeben werden wie im Jahr 2015. Gleichzeitig wurde das Vertragsvolumen seit dem Jahr 2016 fast vervierfacht.<sup>1</sup>

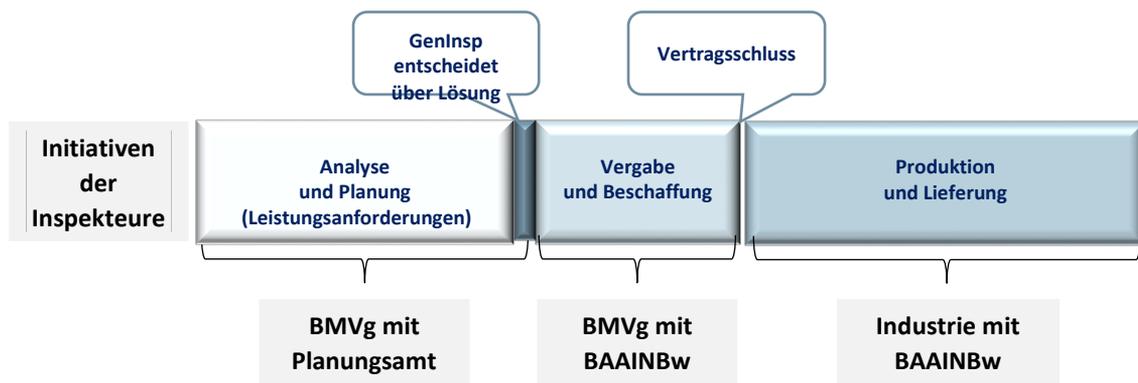
Gleichwohl bestehen Handlungsbedarfe, die auch in der Stellungnahme des Bundesrates zu dem eingebrachten Gesetzesvorhaben Sondervermögen adressiert werden:

---

<sup>1</sup> ca. 11.000 Verträge mit einem Volumen von rund 16 Mrd. € im Jahr 2021

„( ... ) Für komplexe Vergabeverfahren und über komplexe Leistungsanforderungen, für den Personalmangel in den Beschaffungsbehörden und die oftmals ungewisse Finanzierung von mehrjährigen Rüstungsvorhaben müssen praktikable Lösungen gefunden werden. ( ... )“

Die komplexen Vergabeverfahren und Leistungsanforderungen sind Teil des gesamten Beschaffungsprozesses mit einer Vielzahl an Beteiligten:



In jeder einzelnen Phase sehen wir Beschleunigungsmöglichkeiten und potentielle Effizienzgewinne.

Für die erste Phase (Leistungsanforderungen) haben wir als Optimierungsmaßnahmen die Beschaffungsstrategie in Verbindung mit dem Forderungscontrolling entwickelt. Mit der Beschaffungsstrategie kann festgelegt werden, welche Projekte den obigen komplexen Prozess durchlaufen müssen, oder ob in einem deutlich einfacheren und schnelleren Verfahren handelsübliche und marktverfügbare Produkte eingekauft oder Dienstleistungen unter Vertrag genommen werden können. Mit dem Forderungscontrolling haben wir ein Instrument, mit dem sichergestellt werden kann, dass sich die Leistungsanforderungen an den bereits marktverfügbaren Rüstungs- oder zivilen Gütern orientieren. Dadurch werden zeit- und kostenintensive Anpassungen vermieden und somit die Beschaffung und die Bereitstellung für unsere Soldatinnen und Soldaten beschleunigt. Bei der jetzt anstehenden Implementierung dieser Maßnahmen beabsichtigen wir, dass die Inspekteure enger und unmittelbarer mit der Beschaffungsorganisation zusammenarbeiten. Die Erprobung und Operationalisierung dieser Maßnahmen ist Aufgabe der neu im BMVg eingerichteten „Task Force Beschaffungswesen“.

Im Rahmen der zweiten Phase (Vergabeprozess) bestehen Vorschläge zur Straffung und Optimierung der Vergabeverfahren und des rechtlichen Vergabeprozesses. In einem ersten Schritt wurde bereits die Direktauftragsgrenze gemäß der Unterschwellenvergabeordnung von 1.000 € auf 5.000 € erhöht. Der Wegfall eines formalen Vergabeverfahrens bei Kleinstbeschaffungen entlastet die Beschaffungsorganisation. Gleichzeitig werden die

Inspektore gestärkt, da sie in ihrem Bereich erforderliche Kleinstbeschaffungen eigenständig durchführen können.

Weiterhin werden die Ausnahmetatbestände des Europäischen Vergaberechts intensiver genutzt. Im Zuge der Ukraine-Krise sind auch deutsche nationale Sicherheitsinteressen (Art. 346 AEUV<sup>2</sup>) betroffen, die die Nutzung der Ausnahmetatbestände des Europäischen Vergaberechts rechtfertigen. Ergänzend dazu können Dringlichkeitstatbestände des nationalen Vergaberechts genutzt werden. Als Folge erwarten wir eine Beschleunigung des Vergabeverfahrens.

Um die knappen Ressourcen effizienter einsetzen zu können, bedarf es noch weiterer Anpassungen des Vergaberechts. Gegenüber dem hierfür federführenden Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz hat das BMVg eine Reihe von Vorschlägen auf nationaler aber auch auf europäischer Ebene gemacht, deren Umsetzung derzeit geprüft und erörtert wird. Hierbei wird es einerseits um klar definierte Ausnahmereglungen gehen, aber auch um verfahrensrechtliche Erleichterungen, beispielsweise im Hinblick auf den Rechtsschutz. Eine Klärung von Streitfällen im Rechtsweg kostet vor allem Zeit.

Rahmenvereinbarungen bilden vertraglich ein Instrument, um immer wiederkehrende Beschaffungen zu standardisieren. Dies hat den Vorteil, dass steigende Vorhabenkosten (bspw. Inflation) vor Vertragsschluss, die Variantenvielfalt der Ausstattung (Standardisierung) sowie die zeitlichen Risiken bei Nachbeschaffungen signifikant reduziert werden. Es ist zudem ein Anreiz für die Industrie, die Produkte zeit- und bedarfsgerecht zu dem vereinbarten Preis zu liefern.

Gemeinsam mit der Industrie müssen wir in der letzten Phase eine vertragsgerechte Umsetzung des Sondervermögens im Zeit-, Kosten- und Leistungsrahmen sicherstellen, um die Landes- und Bündnisverteidigung in kürzester Zeit substantiell verbessern zu können.

Das im Gesetzentwurf statuierte Sondervermögen sichert die durchgehende Finanzierung wesentlicher, mehrjähriger Großprojekte und deren Priorisierung nachhaltig ab. Damit ist die Planungssicherheit sowohl für die Bundeswehr, als auch für die Industrie gegeben. Mittelfristig müssen ergänzend noch die finanziellen Voraussetzungen für den Erhalt der Einsatzbereitschaft der mit dem Sondervermögen neu beschafften Großprojekte geschaffen werden.

Die sicherheitspolitische Lage verlangt von uns allen ein Neu-, Weiter- und Umdenken unserer bisherigen Verfahrensweisen. Wir haben Optimierungen in vielen Bereichen vorgenommen und sind erfolgreich. Wir optimieren weiter und gehen deshalb die mit dem Sondervermögen

---

<sup>2</sup> Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union

Annette Lehnigk-Emden  
Vizepräsidentin BAAINBw

Koblenz, 5. Mai 2022

verbundenen Herausforderungen aktiv an, um unsere Soldatinnen und Soldaten bestmöglich auszustatten und auszurüsten. Wir sind zuversichtlich dies mit unseren kompetenten und motivierten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter erfolgreich meistern zu können.

gez.

Annette Lehnigk-Emden

5. Mai 2022

**Schriftliche Stellungnahme**  
**zur Anhörung durch den Haushaltsausschuss**  
**des Deutschen Bundestages am 9. Mai 2022**

**Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 87a),  
 (BT-Drucksache 20/1410) und Entwurf eines Gesetzes zur Errichtung ei-  
 nes „Sondervermögens Bundeswehr“ (BT-Drucksache 20/1409)**

**„Sicherstellung der Landes- und Bündnisverteidigung“  
 – Ein Sondervermögen ist der falsche Weg –\***

## Inhalt

<b>Ergebnisse für die eiligen Leser</b> .....	2
<b>1 Zur fiskalischen Einordnung des „Sondervermögens Bundeswehr“</b> .....	3
<b>2 These 1: Mängel der Effektivität und der Effizienz bei der Bundeswehr mindern den realen Wert des ‚Sondervermögens‘ um 50 %</b> .....	4
<b>3 These 2: Das Sondervermögen BW ist nicht alternativlos</b> .....	6
<b>4 These 3: Das ‚Sondervermögen BW‘ stellt eine Verfassungsdurchbrechung dar und missachtet wesentliche Haushaltsgrundsätze</b> .....	8
<b>5 Handlungsempfehlung</b> .....	11
<b>Literatur</b> .....	11

\* Gemäß Art. 87a Abs. 1a (neu) wird das Ziel mit einer „Stärkung der Bündnis- und Verteidigungsfähigkeit“ umschrieben. Daneben finden sich Formulierungen wie eine „Fokussierung auf die Landes- und Bündnisverteidigung [als] leitende Prinzipien“ sowie eine „Stärkung der Bündnis- und Verteidigungsfähigkeit“. Der Verfasser sah es nicht als seine Aufgabe an, diese Zielsetzungen kritisch zu hinterfragen oder gar zu bewerten.

## Ergebnisse für die eiligen Leser

- **These 1:** Rechnet man – eher konservativ – die durchschnittlichen Effizienzverluste bei der Beschaffung von angenommen 25 % und die der mangelnden Einsatzfähigkeit im Durchschnitt von 23 % zusammen, so reduziert sich der prognostizierte reale Wert des ‚Sondervermögens BW‘ auf etwa 50 Mrd. Euro. Um nicht jeden zweiten Euro für Rüstungsausgaben versickern zu lassen, sollte vor – oder notfalls parallel – dieser Beschaffungswelle eine grundlegende Strukturreform des Beschaffungs- und Einsatzwesens nachweislich durchgeführt werden.
- **These 2:** Das Sondervermögen BW ist nicht alternativlos. Es gibt vornehmlich – in Kombination – drei realistische Alternativen der Buchung bzw. Finanzierung: (a) die Aufnahme der jährlichen Zusatzlasten in den Kernhaushalt über Verpflichtungsermächtigungen, (b) Einsparungen in anderen Einzelplänen, die jedoch die Fähigkeit zu einer politischen Schwerpunktsetzung voraussetzen und (c) ggf. einen ‚Solidaritätsbeitrag Landesverteidigung‘ als zeitlich befristete Sondersteuer.
- **These 3:** Das ‚Sondervermögen BW‘ stellte eine – bislang – präzedenzlose Durchbrechung der Verfassung hinsichtlich der Schuldenregel dar. Zudem wird gegen die Haushaltsgrundsätze der Einheitlichkeit, Klarheit und Jährlichkeit verstoßen.
- **Handlungsempfehlung:** Die bessere Ausstattung der Bundeswehr ist ein finanziell umfangreiches, wie auch langfristiges Ziel, dessen Erreichung weitere Folgekosten der Unterhaltung nach sich ziehen wird. Eine dauerhafte Aufstockung des Einzelplanes 14 ist deshalb einem einmaligen Sondervermögen vorzuziehen. Auch würde ein beispielgebender Verfassungsdurchbruch vermieden und die Haushaltsgrundsätze könnten durchgängig eingehalten werden. Zur Finanzierung könnte notfalls eine Ergänzungsabgabe ‚Landesverteidigung‘ zur Einkommen- und Körperschaftsteuer zeitlich befristet in Betracht kommen, sollten Umschichtungen im Haushalt in dieser Größenordnung und Kurzfristigkeit nicht möglich sein.

## 1 Zur fiskalischen Einordnung des „Sondervermögens Bundeswehr“

Auf die Bundesrepublik kommen erhebliche *Zukunftslasten* zu, deren Bewältigung gesellschaftlichen Verzicht und einen großen finanziellen Mitteleinsatz erfordern: Demographischer Wandel (Sozialhaushalte), Klimawandel (Umbau der Energieangebote, industrieller Strukturwandel), Modernisierung der Infrastruktur (Bildung, Verkehr, Digitalisierung), Integration der Migranten, EU-Finzen (gemeinsame Schulden – Quasi-Eurobonds, EU-Umverteilung).

*Stabile Staatsfinanzen* und *Geldwertstabilität* sind die finanziellen Fundamente dafür, diese Aufgaben anzugehen. Die nationale Schuldenregel (Art. 109 Abs. 3 Grundgesetz, GG), die europäischen Defizitregeln (Art. 126 Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, AEUV; Fiskalpakt), das Gebot der Stabilität des Geldwertes des Euro (Art. 127 Abs. 1 AEUV) und das Verbot der monetären Staatsfinanzierung (Art. 123 AEUV) gründen diese Fundamente. Nicht nur die nationale und europäische Diskussion um eine Lockerung der Defizitregeln, sondern auch die rechtlich grenzwertige und an ihre Handlungsgrenzen stoßende Geldpolitik der Europäischen Zentralbank (EZB) sind ein Zeichen für die akute Gefährdung dieser Fundamente.

Die Politik reagiert in finanzieller Hinsicht weniger langfristig-strategisch, denn *kurzfristig-taktisch*:

- auf EU-Ebene steht die Rückkehr zur Defizitregel 2023 infrage;
- national wurde die Ausnahmeregelung zur Suspendierung der Schuldenbremse auch für den Haushalt 2022 gezogen;
- im Zusammenhang mit dem zweiten Nachtrag zum Bundeshaushaltsplan für das Haushaltsjahr 2021 (BT-Drs. 20/300) wird – unter einer neuen Buchungssystematik der Kreditaufnahme<sup>1</sup> – eine Zuweisung von 60,0 Mrd. Euro aus ungenutzten Kreditermächtigungen des Haushaltes 2020 in den Klima- und Transformationsfonds (KTF/vormals EKF) vorgenommen;
- mit der geplanten Grundgesetz-Änderung Art. 87a GG (BT-Drs. 20/1410) soll ein ‚Sondervermögen Bundeswehr‘ mit eigener Kreditermächtigung in Höhe von einmalig bis zu 100 Mrd. Euro abseits der Schuldenbremse errichtet werden.

---

<sup>1</sup> Bei Übertragungen aus dem Kernhaushalt an einen Sonderfonds wird zukünftig eine zeitliche Vorverlagerung des Buchungsansatzes für aufgenommene Kredite auf den Tag der Zuweisung vorgenommen und die Schuldenregel damit flexibilisiert. Im betreffenden Fall werden als ‚unechte‘ Rücklagen des Kernhaushaltes getarnte Kreditermächtigungen für kommende Haushalte im Sonderfonds ausgelagert. Notlagenkreditermächtigungen des Haushaltsplanes 2021, die erheblich über dem Bedarf veranschlagt wurden, können so für klimarelevante Ausgaben in kommenden Haushaltsjahren verwendet werden. Die CDU/CSU-Fraktion hat gegen den zweiten Nachtragshaushalt 2021 eine Normenkontrollklage erhoben.

Diese vier Maßnahmen haben ein *gemeinsames Ziel*: Wie kann der Kreditspielraum für die seit Langem bekannten, aber bislang von der Politik stark vernachlässigte Zukunftsprobleme abseits der normativ gültigen Regeln zur Schuldenbegrenzung erweitert werden?

## **2 These 1: Mängel der Effektivität und der Effizienz bei der Bundeswehr mindern den realen Wert des ‚Sondervermögens‘ um 50 %**

*Effektivität* (Wirksamkeit/Zielerreichungsgrad) und *Effizienz* (Kostengünstigkeit) sind die Voraussetzungen einer rationalen Mittelverwendung. Diese Bedingungen sind nach derzeitigem Stand für die Bundeswehr nicht erfüllt. Erhebliche Mängel sind offensichtlich. So wird eine *politisch-militärische Erfolgskontrolle und Fehleranalyse* der Auslandseinsätze der Bundeswehr – zumindest offiziell – nicht durchgeführt. Bekannt sind allenfalls die Lasten bzw. Kosten. Beispiel *Afghanistan*:<sup>2</sup> 59 gefallene Soldaten, 17,3 Mrd. Euro direkte Kosten, ??? verletzte/traumatisierte Personen.

Die *Beschaffungsprozesse* insbesondere für Großgeräte ließen in der Vergangenheit erhebliche Ineffizienzen erkennen, die im Ergebnis nicht nur zu sehr komplexen und teuren Systemen, sondern auch zu teils erheblichen Kosten- und Zeitüberschreitungen auf Basis der Planvorgaben führten (siehe Tab. 1). Langwierige Ausschreibungsverfahren bei mangelndem Wettbewerb, ein technologischer Imperativ bei zunehmender technischer Komplexität, nachträgliche Auftrags-Modifikationen, unzureichende Rüstungskoooperation mit internationalen Partnern und Neuentwicklungen statt IKEA-Prinzip: aussuchen, bezahlen, mitnehmen (Hans-Peter Bartels) sind nur einige Stichworte.<sup>3</sup> Beispielhaft sei auf die besonders problematischen Großgeräte ‚Korvette K130‘ und den ‚Militärtransporter A400M‘ verwiesen.

---

<sup>2</sup> Angaben Bundeswehr; Bundesregierung; Bundesamt für Migration und Flüchtlinge. Siehe hierzu Statista <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/193958/umfrage/todesfaelle-bei-bundeswehrangehoerigen-im-einsatz-nach-einsatzgebiet/> (Abrufdatum 26.04.2021); ZDF (2021).

<sup>3</sup> Siehe hierzu ausführlich Wörner (2013).

Rüstungsprojekt	Kostensteigerung (in %)	verzögerte Auslieferung* (in %)
Transportflugzeug A400M	+18%	+195%
Transporthubschrauber NH90 TTH	+32%	+106%
Fregatte F125	+51%	+67%
Schützenpanzer Puma	+28%	+43%
Eurofighter	+29%	+14%
Korvette K130	+13%	+15%

\* Zeitabweichung gemessen an der ersten parlamentarischen Befassung.

Quelle: Angaben gemäß Friese u. Záboji (2022); eigene Darstellung.

### Tab. 1: Planabweichungen bei Rüstungsprojekten der Bundeswehr.

Schließlich mangelt es an der *Einsatzfähigkeit* der Ausrüstung. Sie liegt – nach Angaben der Bundeswehr (2021) – im Durchschnitt aller 71 Hauptwaffensysteme bei 77 %, wobei als Zielgröße 70 % angestrebt wird.<sup>4</sup> Diesen Normwert übertrafen jedoch nur 38 Hauptwaffensysteme, 11 lagen unter 50 % (davon 6 Altsysteme). Bezogen auf die einzelnen Bereiche betrug die Einsatzbereitschaft bei Kampffahrzeugen 71 %, bei Kampfeinheiten der Marine 72 %, bei Kampf- und Transportflugzeugen 65 %, bei Unterstützungsfahrzeugen (Logistik, Sanitätsdienst, Cyber- und Informationsraum) 82 % und bei den Hubschraubern lediglich 40 %.

*Fazit:* Rechnet man – eher konservativ – die durchschnittlichen Effizienzverluste bei der Beschaffung von 25 % und die der Einsatzdefizite von 23 % zusammen, so reduziert sich der prognostizierte reale Wert des ‚Sondervermögens BW‘ auf etwa 50 Mrd. Euro. Dabei sind noch nicht die durch den Ukraine-Krieg entstandenen Knappheiten bei den Rüstungsherstellern berücksichtigt, die entsprechende Preissteigerungen kalkulieren dürften. Um nicht jeden zweiten Euro für Rüstungsausgaben versickern zu lassen, sollte vor – notfalls parallel – dieser Beschaffungswelle eine grundlegende *Strukturreform des Beschaffungs- und Einsatzwesens* nachweislich durchgeführt werden.

<sup>4</sup> Vgl. Angaben des BM Verteidigung (2021a). Ganz wesentlich bei der Interpretation der Daten sind die Begrifflichkeiten. „Der *Gesamtbestand* umfasst sämtliche Systeme, die im Bestandsnachweis der Bundeswehr erfasst sind. Zum *verfügbaren Bestand* gehören die Systeme, die für Einsatz, einsatzgleiche Verpflichtungen, Übung und Ausbildung in der Truppe tatsächlich nutzbar sind. ... Der Grad der materiellen Einsatzbereitschaft der Hauptwaffensysteme ergibt sich aus dem *Verhältnis des einsatzbereiten Bestands zum verfügbaren Bestand*. Die im Bezug zum Gesamtbestand verbleibenden Systeme befinden sich vor allem in langfristigen Instandsetzungen, Umrüstungsmaßnahmen ...“ Siehe ebenda, S. 6 f. (Hervorhebung durch d. Verf.). Zudem trägt der quantitativ hohe Anteil von LKW zu einer gewissen Verzerrung bei. Erfasst wurde der Berichtszeitraum Mai bis Oktober 2021.

### 3 These 2: Das Sondervermögen BW ist nicht alternativlos

In dem Gesetzentwurf zur Änderung des Grundgesetzes Art. 87 Abs. 1a GG heißt es: „Alternativen – Keine. Der Finanzierungsbedarf für die Ertüchtigung der Bundeswehr kann ohne die ausnahmsweise Kreditermächtigung nicht rechtzeitig gedeckt werden.“ Demgegenüber hat die Bundesregierung im Koalitionsvertrag mehrfach bekräftigt, die *Schuldenregel* einhalten zu wollen.<sup>5</sup> Dieses Bekenntnis steht in offensichtlichem Widerspruch zur geplanten Änderung des Grundgesetzes. Was wären mögliche *Alternativen*?

- *Verpflichtungsermächtigungen (als Buchungsinstrument)*: Üblicherweise werden Investitionsausgaben für Projekte, die auch in folgenden Haushaltsjahren zu Abflüssen führen, im *Kernhaushalt* über Verpflichtungsermächtigungen abgebildet. Dies betrifft gerade auch Rüstungsvorhaben, die auf mehrere Jahre angelegt sind, und es dem BMVg gestatten, Zahlungsverpflichtungen einzugehen, die erst in zukünftigen Haushaltsjahren zu Ausgaben führen werden – ein bislang wohl erprobtes Instrument.
- *Haushaltsumschichtungen*: Die Möglichkeiten, Haushaltstitel zu kürzen und umzuschichten, dürften ohne eine Veränderung der politischen Prioritäten eher begrenzt sein – zumindest kurzfristig und in der angestrebten Größenordnung. Mittelfristig und bei entsprechendem politischen Durchsetzungswillen bieten allerdings allein die Subventionen in Höhe von insgesamt 206 Mrd. Euro (2020) bei einer 10 %igen Reduktion einen finanziellen Spielraum von ca. 20 Mrd. Euro jährlich.<sup>6</sup>
- *Aussetzung der Schuldenbremse*: Gemäß Art. 115 Abs. 3 GG kann im „Falle von ... außergewöhnlichen Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die [die] staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen“, die Kreditobergrenze überschritten werden. Ob diese drei Voraussetzungen für eine langjährige und willentlich eingegangene bzw. in Kauf genommene Unterinvestition in die Verteidigung erfüllt sind, darf als eher ausgeschlossen betrachtet werden.

<sup>5</sup> Siehe Koalitionsvertrag zwischen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN UND FDP, Zeile 66-70; 5368-5373; 5387-5390; 5396-5399; 5426-5427; 5450-5454.

<sup>6</sup> Die Steuervergünstigungen (2020) der Gebietskörperschaften ohne die Corona-Hilfen betragen 67,5 Mrd. Euro; die Finanzhilfen des Bundes 63,8 Mrd. Euro. Vgl. Laaser u. Rosenschon (2020), S. 3 u. S. 28 ff. Davon klassifizieren die Autoren des Kieler Subventionsberichtes 14,6 Mrd. Euro (22,3 %) der Steuervergünstigungen und 7.1 Mrd. Euro (11,9 %) der Finanzhilfen des Bundes als allokativ hochgradig problematisch und als deshalb verzichtbar, da sie die Informations-, Lenkungs- und Anreizfunktion der relativen Preise stark beeinträchtigen. Jedoch sind diese Subventionen sektoral stark konzentriert (bspw. Landwirtschaft), so dass eine sofortige ersatzlose Streichung als wenig realistisch erscheint. Alternativ schlagen die Autoren die ‚Rasenmähermethode‘ vor, nach der die ‚Schnitthöhe‘ an die allokativ Schädlichkeit der Begünstigung zu koppeln wäre. In einer kritischen Analyse der Corona-Hilfen 2021 ermitteln Laaser, Rosenschon u. Schrader (2021), S. 38 ca. 19 Mrd. Euro an zusätzlichen, selektiv-industriepolitischen Förderungen, die keine gesundheitspolitischen Ausgaben oder sachnotwendige Entschädigungen infolge des Lockdowns darstellen.

- *Steuererhöhungen*: Der Finanzbedarf für die Auf- bzw. Nachrüstung der Bundeswehr ist *mittelfristig* und *erheblich*. Deshalb bietet es sich an – ähnlich dem Solidaritätszuschlag für die ‚Kosten der deutschen Einheit‘, eine Ergänzungsabgabe ‚Landesverteidigung‘ zur Einkommen- und Körperschaftsteuer befristet einzuführen. Die Akzeptanz dürfte, da es eine Quasi-Zweckbindung für einen überwiegend akzeptierten Mitteleinsatz gibt, relativ hoch ausfallen.
- *Verwendung der Mittel aus der EU-Aufbau- und Resilienzfazilität (ARF)*: Deutschland erhält 25,6 Mrd. Euro an sog. ‚verlorenen Zuschüssen‘ aus der EU-Aufbau- und Resilienzfazilität des befristetes Aufbauinstrument NextGenerationEU (NGEU). Kredite bislang keine. Denkbar wäre eine Programmänderung, um entsprechende Mittel in die Verteidigung zu lenken. Allerdings besteht die Gefahr, dass – insbesondere bei einer Ausweitung/Nachfolge dieses Instruments – aus der Einmaligkeit eine Dauerfinanzierung über Quasi-Eurobonds stattfinden könnte.

Ein grundsätzliches Problem des ‚Sondervermögens BW‘ besteht in der mangelnden Vorsorge für Instandhaltung, Modernisierung und ‚Betriebsmittel‘ (bspw. Munition). Zum einen kennt die Kameralistik keine Instandhaltungsrücklagen, die in einer Bilanz (Doppik) einen Korrekturposten darstellen und dem Fremdkapital gleichkommen. Zum anderen dürfte der Sonderhaushalt nach ca. vier bis sechs Jahren aufgelöst sein. Dann sind die Beschaffungen getätigt, aber die Finanzierung der *Folgekosten* wäre ungelöst bzw. offen.<sup>7</sup> Deshalb wäre stattdessen eine *dauerhafte Aufstockung des Verteidigungsetats* angezeigt, um das angestrebte Ziel einer ‚Ertüchtigung‘ strukturell und dauerhaft anzugehen. Es besteht die große Gefahr, dass die Bundeswehr mit dem geplanten Sondervermögen mittelfristig vor den gleichen Problemen stehen wird, wie derzeit.

*Fazit*: Eine dauerhafte Aufstockung des Einzelplanes 14 ist einem einmaligen Sondervermögen vorzuziehen. Hierbei gibt es – in Kombination – vornehmlich *drei realistische Alternativen* der Buchung bzw. Finanzierung: (a) die Aufnahme der jährlichen Zusatzlasten in den Kernhaushalt über Verpflichtungsermächtigungen, (b) Einsparungen in anderen Einzelplänen, die jedoch die Fähigkeit zu einer politischen Schwerpunktsetzung voraussetzen und (c) ggf. einen ‚Solidaritätsbeitrag Landesverteidigung‘ als zeitlich befristete Sondersteuer.

---

<sup>7</sup> Vgl. hierzu auch Jansen (2022), S. 11 ff.

#### 4 These 3: Das ‚Sondervermögen BW‘ stellt eine Verfassungsdurchbrechung dar und missachtet wesentliche Haushaltsgrundsätze

Das ‚Sondervermögen BW‘ stellt eine bisher präzedenzlose Ausnahme innerhalb des Grundgesetzes dar, die einer *Verfassungsdurchbrechung* gleichkommt.<sup>8</sup> Mit der Einfügung dieses Gesetzes in das Grundgesetz wird seine verfassungsgerichtliche Kontrolle verhindert – obgleich der Zusatz die Schuldenbremse für diesen Ausnahmefall außer Kraft setzt und einer verfassungsgerichtlichen Überprüfung als einfaches Gesetz kaum standhalten würde. Politökonomisch setzt dieser – zunächst einmalige – Bruch der Regel *falsche Anreize*.<sup>9</sup> Zukünftig könnten ‚Sonderbedarfe‘ neue Sondervermögen in Anlehnung an diese Ausnahme rechtfertigen.<sup>10</sup> Mit dem Bruch der Schuldenbremse wird dem Haushaltgeber weiterhin die Verschiebung von notwendigen Investitionen zum Aufrechterhalt des Produktions- und Lebenspotenzials über – scheinbar belastungsfreie – Kredite ermöglicht. Das Prinzip ‚Vorsorge‘ und ‚Nachhaltigkeit‘ stände damit zulasten zukünftiger Haushalte und Generationen infrage.

Die (historische) Intention des Verfassungsgebers zur Schuldenregel wird durch die Grundgesetzänderung 2009 unterstrichen. Noch in der vor dem 01.08.2009 geltenden Fassung (a.F.) des Art. 115 Abs. 1 GG hieß es, die „Einnahmen aus Krediten dürfen die Summe der im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben für Investitionen nicht überschreiten; Ausnahmen sind nur zulässig zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts“, sodann in Abs. 2 für „Sondervermögen des Bundes können durch Bundesgesetz Ausnahmen von Absatz 1 zugelassen werden.“<sup>11</sup> Diese Ausnahme für Sondervermögen ist seit 2011 entfallen. Zwar dürfen nach herrschender Meinung Sondervermögen mit eigener Kreditermächtigung weiterhin bestehen.<sup>12</sup> Allerdings unterliegen sie uneingeschränkt der Kreditaufnahmegrenzen nach Art. 109 u. 115 GG.

<sup>8</sup> Zur Verfassungsdurchbrechung vgl. ausführlich die Dissertation von Hufeld (1996). Historisch kennzeichnet die Verfassungsdurchbrechung ein (Ausnahme-)Gesetz außerhalb der Verfassung, welches mit einer qualifizierten Mehrheit beschlossen wurde. Als Bezugsnorm wird häufig die Weimarer Reichsverfassung angeführt. Gemäß Art. 79 Abs. 1 Satz 1 GG ist dieser Weg in Deutschland nicht mehr möglich. Deshalb ist die Verwendung dieses Begriffes hier nicht ganz stimmig. Ähnlich argumentiert Hugo (2022), S. 62.

<sup>9</sup> Allerdings dürften diese Kredite weiterhin unter die europäische Defizitobergrenze fallen, da die europäischen Haushaltsregeln die Sondervermögen mit einbeziehen. Siehe Deutsche Bundesbank (2022), S. 73; auch Schäfers (2022d).

<sup>10</sup> Als Blaupause für zukünftige Ausnahmen böte sich ein ‚Sondervermögen Infrastruktur‘ angesichts des erheblichen Investitionsstaus von – verschiedentlich genannt – 450 Mrd. Euro an, der indirekt bereits in der Anhörung des Haushaltsausschusses v. 2. März 2020 zur ‚Thematik Schuldenbremse/Investitionen‘ gefordert wurde. Ein weiterer ‚Sonderfonds Bildung‘ könnte folgen. Von daher bietet sich die Bezeichnung ‚normatives Versuchsgelände‘ durchaus an. Siehe Hugo (2022), S. 62 im Zusammenhang mit dem zweiten Nachtragshaushalt und der geänderten Buchungsregel für Kredite.

<sup>11</sup> Vgl. hierzu ausführlich Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages (2022a), S. 5-7.

<sup>12</sup> Vgl. ebenda, S. 5. Sondervermögen mit eigener Kreditermächtigung sind derzeit der Finanzmarktstabilisierungsfonds (FMS), der Wirtschaftsstabilisierungsfonds (WSF), der Investitions- und Tilgungsfonds (ITF) sowie der Restrukturierungsfonds (RSF). Abweichend hierzu Bundesrechnungshof (2021a), S. 5 f.

Der ‚Sonderhaushalt BW‘ ist auch insofern ein Fremdkörper im System der Haushaltsordnung, als dass gegen grundlegende *Haushaltsgrundsätze* verstoßen wird. Gemäß Art. 110 Abs. 1 u. 4 GG wird die *Einheit des Haushaltes* gefordert, um eine klare und einfache Gesamtschau zu ermöglichen. Maßgebend sollte deshalb die Aufnahme in den Kernhaushalt sein, insbesondere wenn die „Gewährleistung der äußeren Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland ... eine staatliche Kernaufgabe“ darstellt.<sup>13</sup> Während ein ‚unechtes‘ Sondervermögen ohne eigene Kreditermächtigung ebenso wie ein ‚echtes Sondervermögen‘ mit eigenständiger Kreditermächtigung nach bisheriger Praxis zumindest im Saldo der Einnahmen und Ausgaben (Finanzierungssaldo) im Kernhaushalt erscheint, ist das ‚Sondervermögen BW‘ bei eigenständiger Kreditermächtigung (Art. 87a Abs. 1a neu) bis zu seiner Auflösung ein ‚echter‘ Nebenhaushalt, der lediglich dem Haushaltsplan als Anhang beigefügt ist. Dies verstößt im gleichen Zuge gegen den *Grundsatz der Klarheit*. Erst bei Auflösung fällt „verbleibendes Vermögen ... dem Bund zu. Verbleibende Schulden des Sondervermögens werden in die allgemeine Bundesschuld integriert“ (§ 8 Abs. 1 Bundeswehrsondervermögensgesetz, BwSVermG). Über Jahre werden demnach erhebliche haushaltliche Aktivitäten im Appendix eines Wirtschaftsplanes geführt (§ 5 Abs. 1 BwSVermG sowie Anlage 1).

Dem *Grundsatz der Jährlichkeit* – besser: Grundsatz der Periodizität<sup>14</sup> – folgend, gelten Einnahmen- und Ausgabenermächtigungen nur für das Haushaltsjahr. Kreditermächtigungen für weitere Jahre, gar wie hier über einen zeitlich nicht definierten Zeitraum (§ 4 Abs. 1 i.V.m. § 8 Abs. 1 BwSVermG), die in späteren Haushaltsperioden zur Deckung von Ausgaben gezogen werden können, brechen mit diesem Grundsatz.<sup>15</sup> Fraglich ist, ob eine Kreditermächtigung auf unbestimmte Zeit – obgleich vom Umfang gedeckelt – durch § 18 Abs. 2 Bundeshaushaltsordnung (BHO), § 13 Abs. 1 Haushaltsgrundsätzegesetz (HGrG) und § 1 des Gesetzes zur Ausführung von Artikel 115 des Grundgesetzes (Artikel 115-Gesetz - G 115) noch gedeckt wäre, da hiernach die gesetzliche Ermächtigung zwingend im *jeweiligen* Haushaltsgesetz, zumindest aber per Bundesgesetz, zu erteilen ist.<sup>16</sup>

<sup>13</sup> Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 87a), Begründung, A I Zielsetzung und Notwendigkeit der Regelungen. Zur Vorrangstellung des Kernhaushaltes vgl. auch die ‚Hildesheimer Erklärung‘ in Bundesrechnungshof (2020). So sei zudem an „die Einrichtung und Aufrechterhaltung von Sondervermögen ... ein strenger Maßstab anzulegen“, Bundesrechnungshof (2021b), S. 4; ähnlich S. 44.

<sup>14</sup> Vgl. Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages (2022b), S. 9.

<sup>15</sup> „Kreditermächtigungen, die explizit zur Deckung von Ausgaben in kommenden Haushalten eingesetzt werden sollen, stehen diesem Grundsatz diametral entgegen“ (Bundesrechnungshof 2021a, S. 4). Siehe auch die Regelung nach § 24 Abs. 3 Stabilisierungsfondsgesetz (StFG); dazu Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages (2022a), S. 14.

<sup>16</sup> Vgl. auch Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages (2022a), S. 8 f. Damit dürfte eindeutig auf die jeweilige Haushaltsperiode abgestellt sein.

Hinzu kommt eine prinzipienfremde *Übertragbarkeit von Ausgaben* (§ 5 Abs. 2 BwS-VermG), die sonst nur als streng limitierte Ausnahme (§ 45 Abs. 3 BHO) gestattet ist. Im Übrigen hat das Institut einer Verpflichtungsermächtigung in diesem Konstrukt keinen Platz mehr; es geht in der periodenoffenen Ausgabenermächtigung auf.<sup>17</sup> Bemerkenswert ist allerdings, dass die im Einzelplan 14 übliche strenge *Einbindung des Haushaltsausschusses* bei Verträgen über 25 Mio. Euro beibehalten wird (§ 5 Abs. 3 BwSVermG).

Sehr freizügig-unverbindlich sind die Vorgaben zur *Tilgung der Kredite*. Heißt es noch in der Ausnahmeregelung zur Schuldenbremse in Art. 115 Abs. 2 GG: „Der Beschluss ist mit einem Tilgungsplan zu verbinden. Die Rückführung der ... Kredite hat binnen eines angemessenen Zeitraumes zu erfolgen“, so wird in § 8 Abs. 2 BwSVermG lediglich von einer Tilgung „innerhalb eines angemessenen Zeitraums“ gesprochen. Zudem sind die „Modalitäten der Rückführung ... spätestens im Jahr nach der vollständigen Inanspruchnahme der Kreditermächtigung gesetzlich“ zu regeln – also ggf. lange nach dem Mittelabfluss für die zugrunde liegenden Beschaffungsprojekte. Nicht ganz klar scheint die Behandlung der *Kreditzinsen* geregelt zu sein. Zwar sind die „Kosten der Kreditaufnahme ... vom Sondervermögen zu tragen“ (§ 4 Abs. 1 BwSVermG). Allerdings gilt das „Sondervermögen ... am 31. Dezember des Jahres als aufgelöst, in dem der Kreditrahmen nach § 4 vollständig ausgeschöpft wurde“ (§ 8 Abs. 1 BwSVermG). Demnach kommen die Kreditzinsen, die nach Auflösung des Sondervermögens anfallen, ‚on top‘ hinzu (?).

Schließlich ist die Signalwirkung eines kreditfinanzierten ‚Sondervermögen BW‘ abseits der nationalen *Schuldenregel auf europäischer Ebene* nicht hoch genug einzuschätzen. Die Bestrebungen zur ‚Flexibilisierung‘ oder gar vollständigen Suspendierung der EU-Schuldenregeln sind vielfältig und deren Durchsetzung im Zeichen der laufenden Aussetzung der Defizit-Regel eher gestiegen. So lautete der Vorschlag des Exekutivausschusses der *Konferenz zur Zukunft Europas* Ende April 2022, dass europäische Investitionen nicht lediglich im Ausnahmefall, wie bspw. bei den Corona-Hilfen, durch europäische Schulden (Quasi-Eurobonds) finanziert werden sollten.<sup>18</sup> Darüber hinaus gibt es seitens einiger Mitgliedstaaten die Forderung, sog. ‚Sonderausgaben‘ – bspw. Rüstungsbeschaffungen – aus der Schuldenbegrenzung zu nehmen.<sup>19</sup>

*Fazit:* Das ‚Sondervermögen BW‘ stellte eine Durchbrechung der Verfassung hinsichtlich der Schuldenregel dar. Zudem wird gegen die Haushaltsgrundsätze der Einheitlichkeit, Klarheit und Jährlichkeit verstoßen.

<sup>17</sup> Siehe hierzu auch Bundesrechnungshof (2021a), S. 4 f.

<sup>18</sup> Vgl. Gutschker (2022).

<sup>19</sup> Vgl. Kaiser (2021).

## 5 Handlungsempfehlung

Die bessere Ausstattung der Bundeswehr, „um die von ihr zu gewährleistende Aufgabe der Landesverteidigung und die Bündnisverpflichtungen Deutschlands uneingeschränkt und zu jeder Zeit wahrnehmen zu können“,<sup>20</sup> ist ein finanziell umfängliches, wie auch langfristiges Ziel, dessen Erreichung weitere Folgekosten der Unterhaltung nach sich ziehen wird. Eine dauerhafte Aufstockung des Einzelplanes 14 ist deshalb der Errichtung eines Sondervermögens vorzuziehen. Dies hätte zudem den Vorteil, dass kein beispielgebender Verfassungsdurchbruch eingegangen wird und die Haushaltsgrundsätze durchgängig eingehalten würden. Sollte die Finanzierung in der gegebenen Einnahmen- und Ausgabenstruktur auf politisch nicht lösbare Schwierigkeiten stoßen, so könnte eine Ergänzungsabgabe ‚Landesverteidigung‘ zur Einkommen- und Körperschaftsteuer zeitlich befristet in Betracht kommen. Ohne eine sofort in Gang zu setzende, grundlegende Strukturreform des Beschaffungs- und Einsatzwesens dürften die verfügbar gemachten Haushaltsmittel allerdings nur eine reale Wirksamkeit von ca. 50 % besitzen.

### Literatur

#### Artikel und Monographien

- AfD-Bundestagsfraktion/AK Haushalt (2022), Eckpunktepapier: Zukunft der Finanzierung der Bundeswehr, 6. März 2022.
- Budras, Corinna u. ols (Kürzel n.a.) (2022), Streit um Sturmgewehre für die Bundeswehr zieht sich weiter, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Frankfurt, 06.04.2022, S. 19.
- BM Verteidigung (2021a), Bericht zur materiellen Einsatzbereitschaft der Hauptwaffensysteme der Bundeswehr II/2021, Berlin 2021.
- BM Verteidigung (2021b), 14. Bericht des BMVg zu Rüstungsangelegenheiten, Stand 31.10.2021, Berlin 2021.
- Bundesrechnungshof (2021a), Schriftliche Stellungnahme des Bundesrechnungshofes zur Öffentlichen Anhörung zum Gesetzentwurf der Bundesregierung über die Feststellung eines Zweiten Nachtrags zum Bundeshaushaltsplan für das Haushaltsjahr 2021 (BT-Drs. 20/300), Öffentliche Anhörung des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages am 10. Januar 2022.
- Bundesrechnungshof (2021b), Feststellungen zur Haushaltsrechnung und zur Vermögensrechnung des Bundes für das Haushaltsjahr 2020, Stand: 30.11.2021, <https://www.bundesrechnungshof.de/de/veroeffentlichungen/produkte/bemerkungen-jahresberichte/jahresberichte/2021-hauptband/allgemeiner-teil/2021-01> (Abrufdatum 21.04.2022).
- Bundesrechnungshof (2020), Präsidentenkonferenz der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder, Hildesheimer Erklärung zur Neuverschuldung des Bundes und der Länder im Zusammenhang mit der Covid-19-Pandemie, 21. September 2020.
- Carstens, Peter (2022), Korruptionsgefahr beim Rüstungsamt, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Frankfurt, 06.04.2022, S. 4.
- Deutsche Bundesbank (2022), Deutscher Staatshaushalt auch 2021 maßgeblich von Corona- Pandemie geprägt/Sondervermögen des Bundes nunmehr außerhalb der Schuldenbremse/Vorläufiges Abrechnungsergebnis der Schuldenbremse des Bundes für das Jahr 2021, in: Monatsberichte, 74. Jg. (2022), H. 2, S. 65-76.
- Friese, Ulrich u. Záboji, Niklas (2022), Warum Generäle zu Managern werden müssen, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Frankfurt, 19.04.2022, S. 26.

<sup>20</sup> Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 87a), Begründung, A I Zielsetzung und Notwendigkeit der Regelungen.

- Friese, Ulrich u. Jansen, Jonas (2022a), Großer Panzer-Räumungsverkauf, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Frankfurt, 13.04.2022, S. 21.
- Friese, Ulrich u. Jansen, Jonas (2022b), Wohin mit den Rüstungsmilliarden? in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Frankfurt, 25.03.2022, S. 26.
- Gutschker, Thomas (2022), Auf dem Weg zum Verfassungskonvent?, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Frankfurt, 29.04.2022, S. 8.
- Hufeld, Ulrich (1996), Die Verfassungsdurchbrechung – Rechtsproblem der Deutschen Einheit und der europäischen Einigung. Ein Beitrag zur Dogmatik der Verfassungsänderung, in: Schriften zum Öffentlichen Recht, Bd. 725, Dissertation, Berlin 1996.
- Hugo, Dieter (2022), Nachhaltige Schwächung der Schuldenbremse im Zweiten Nachtragshaushalt 2021, in: Verwaltung & Management, 28. Jg. (2022), H. 2, S. 60-63.
- Jansen, Paul (2022), Zeitenwende für die Bundeswehr?, Ludwig-Erhard-Stiftung v. 2. Mai 2022, <https://www.ludwig-erhard.de/erhard-aktuell/standpunkt/zeitenwende-fuer-die-bundeswehr/> (Abrufdatum 05.05.2022).
- Kaiser, Tobias (2021), EU-Haushaltskommissar Hahn schlägt Stresstest für Staaten vor, in: Handelsblatt-online, Düsseldorf, 08.10.2021, <https://www.welt.de/wirtschaft/article234180682/Maastricht-Regeln-EU-Haushaltskommissar-Hahn-schlaegt-Stresstest-fuer-Staaten-vor.html> (Abrufdatum 04.05.2022).
- Kerber, Markus C. (o.J.), Das Prinzip ökonomischer Äquivalenz und der Primat der Politik – Zur Reform der Rüstungsbeschaffung aus finanzwissenschaftlich-staatsrechtlicher Sicht, o.O.
- Laaser, Claus-Friedrich u. Rosenschon, Astrid (2020), Kieler Subventionsbericht 2020: Subventionen auf dem Vormarsch, Kieler Beiträge zur Wirtschaftspolitik des Instituts für Weltwirtschaft (IfW), Nr. 29, Sept. 2020, Kiel.
- Laaser, Claus-Friedrich, Rosenschon, Astrid u. Schrader, Klaus (2021), Kieler Subventionsbericht: Die Finanzhilfen des Bundes in Zeiten der Coronakrise, Kieler Beiträge zur Wirtschaftspolitik des Instituts für Weltwirtschaft (IfW), Nr. 37, Dez. 2021, Kiel.
- Preuß, Susanne (2022), Eine neue Korvette als Symbol, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Frankfurt, 22.04.2022, S. 21.
- Schäfers, Manfred (2022a), 60 Milliarden im Feuer, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Frankfurt, 09.04.2022, S. 17.
- Schäfers, Manfred (2022b), Rechnungshof kritisiert das Sondervermögen Bundeswehr, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Frankfurt, 06.04.2022, S. 17.
- Schäfers, Manfred (2022c), Die große Unbekannte namens Ergänzungshaushalt, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Frankfurt, 17.03.2022, S. 17.
- Schäfers, Manfred (2022d), Sondervermögen Bundeswehr läuft jenseits der Schuldenregel, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Frankfurt, 16.03.2022, S. 17.
- Steinmann, Thomas (2022), Waffen von der Stange, in: Capital, Berlin, Nr. 04/2022.
- Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages (2022a), Fragen zum Wirtschaftsstabilisierungsfonds, WD 4 - 3000 - 007/22, 23. Februar 2022.
- Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages (2022b), Änderung der Buchungssystematik für Sondervermögen durch das Zweite Nachtragshaushaltsgesetz 2021: Bisherige Buchungssystematik und einfachgesetzlicher Anpassungsbedarf im Änderungsfalle. Weiterhin zum Jährlichkeitsprinzip, Sachstand, WD 4 - 3000 - 011/22, 09. Februar 2022.
- Wörner, Jürgen (2013), Ökonomische Aspekte der Rüstungspolitik in Europa, Dissertation an der Universität der Bundeswehr Hamburg, Hamburg.
- ZDF (o.V.) (2021), 20 Jahre in Afghanistan - Einsatz kostete mehr als 17,3 Milliarden Euro, ZDF v. 05.10.2021, <https://www.zdf.de/nachrichten/politik/afghanistan-einsatz-kosten-milliarden-100.html> (Abrufdatum 21.04.2022).

## Rechtsquellen

- Bundshaushaltsordnung (BHO) vom 19. August 1969 (BGBl. I S. 1284), die zuletzt durch Artikel 21 des Gesetzes vom 20. August 2021 (BGBl. I S. 3932) geändert worden ist.
- Entwurf eines Gesetzes über die Feststellung eines Zweiten Nachtrags zum Bundshaushaltsplan für das Haushaltsjahr 2021 (Zweites Nachtragshaushaltsgesetz 2021), Bundestags-Drucksache 20/300 v. 13. Dezember 2021.
- Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 87a), Gesetzentwurf der Bundesregierung, Bundestags-Drucksache 20/1410 v. 13.04.2022.
- Entwurf eines Gesetzes zur Errichtung eines "Sondervermögens Bundeswehr" (Bundeswehrondervermögensgesetz – BwSVermG), Gesetzentwurf der Bundesregierung, Bundestags-Drucksache 20/1409 v. 13.04.2022.
- Gesetz über die Grundsätze des Haushaltsrechts des Bundes und der Länder (Haushaltsgrundsätzegesetz - HGrG) vom 19. August 1969 (BGBl. I S. 1273), das zuletzt durch Artikel 10 des Gesetzes vom 14. August 2017 (BGBl. I S. 3122) geändert worden ist.

- Gesetz zur Ausführung von Artikel 115 des Grundgesetzes (Artikel 115-Gesetz - G 115) vom 10. August 2009 (BGBl. I S. 2702, 2704), das zuletzt durch Artikel 245 der Verordnung vom 31. August 2015 (BGBl. I S. 1474) geändert worden ist.
- Koalitionsvertrag zwischen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN UND FDP – Mehr Fortschritt wagen Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit, <https://www.bundesregierung.de/breg-de/service/gesetzesvorhaben/koalitionsvertrag-2021-1990800> (Abrufdatum 27.04.2022).
- Konsolidierte Fassungen des Vertrags über die Europäische Union und des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union aufgrund des am 1.12.2009 in Kraft getretenen Vertrages von Lissabon (Konsolidierte Fassung bekanntgemacht im ABl. EG Nr. C 115 vom 9.5.2008, S. 13), zuletzt geändert durch die Akte über die Bedingungen des Beitritts der Republik Kroatien und die Anpassungen des Vertrags über die Europäische Union, des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union und des Vertrags zur Gründung der Europäischen Atomgemeinschaft (ABl. EU L 112/21 vom 24.4.2012) m.W.v. 1.7.2013.
- Stabilisierungsfondsgesetz (StFG) vom 17. Oktober 2008 (BGBl. I S. 1982), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 20. Dezember 2021 (BGBl. I S. 5247) geändert worden ist Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (GG).
- Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion (Fiskalpakt, SKS-Vertrag)

- Das angekündigte Sondervermögen Bundeswehr spielt eine zentrale Rolle bei der Umsetzung der **angekündigten Zeitenwende**: Es ist die einzige Möglichkeit, die Bundeswehr zeitnah in die Lage zu versetzen, ihre angekündigten Beiträge zu erfüllen. Zudem ist diese Zusage messbar und in der öffentlichen Debatte ein wesentlicher Punkt.

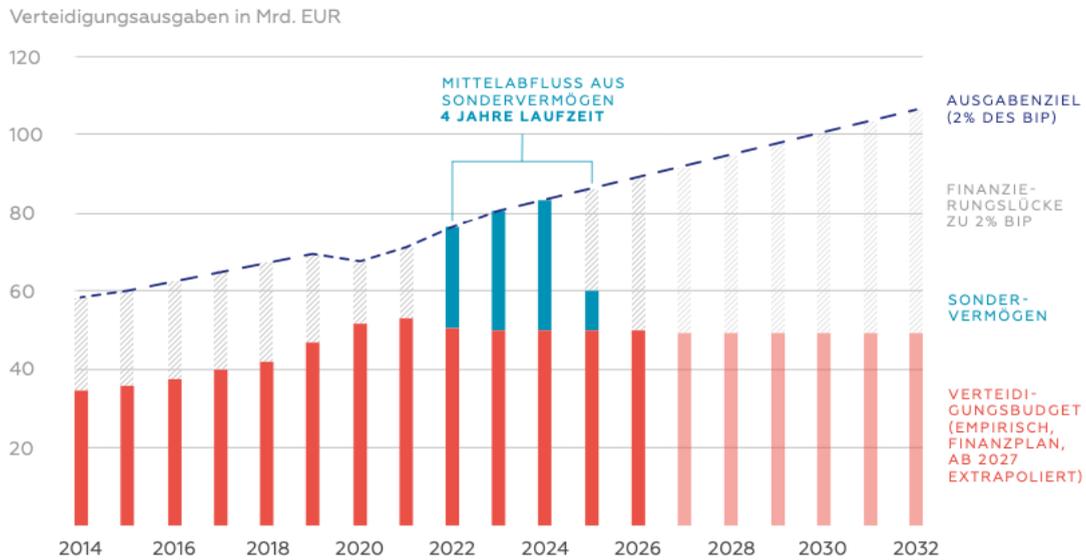
## 1 Ziele des Sondervermögens klar festschreiben

- Die **Fokussierung in den Gesetzesentwürfen auf langjährige und komplexe Großprojekte mit großen Finanzvolumina** ist richtig und sollte nicht aufgeweicht werden. Dies ist die besondere Begründung für das Sondervermögen. Es schafft jene Planungssicherheit, die bisher fehlte.
- **Mangelnde Planungssicherheit verhindert bislang größere Projekte.** Das Sondervermögen ist die einmalige Chance für mehr Planungssicherheit in der Rüstung zu sorgen. Deutschland erhält damit die Möglichkeit seine militärische Leistungsfähigkeit zu steigern und damit seine Zusagen gegenüber der NATO einhalten zu können. Ohne finanzielle Planungssicherheit kann und darf die Bundeswehr keine langfristigen Projekte beginnen. Wenn mehrjährige Projekte aus Geldmangel abgebrochen oder auch nur ausgesetzt werden müssen, bedeutet das die Verschwendung von Steuergeldern. Komplexere Rüstungsvorhaben dauern zwischen zehn und 15 Jahren. Der reguläre Haushalt gilt aber nur für ein Jahr. Einen Blick in die Zukunft wirft die mittelfristige Finanzplanung des Bundes. In der Vergangenheit sah dieser Ausblick aber - mit wenigen Ausnahmen - stagnierende oder sogar sinkende Haushalte vor. Trotzdem stiegen die jährlichen Kosten für Betrieb und Personal, sodass zu wenig Geld für die notwendige Modernisierung der Streitkräfte übrigblieb. Auch die Erhöhungen des Verteidigungshaushaltes (VHH) konnten nur in geringem Umfang für Rüstungsprojekte genutzt werden. Kurzfristig verfügbares Geld, dessen man sich in den Folgejahren nicht sicher sein kann, wird stattdessen in die innerhalb eines Haushaltsjahres finanzierbare Reparaturen von vorhandenem (alten) Materials gesteckt.
- Das **Ziel des Sondervermögens** ist klar beschreibbar: deutsche Zusagen für Beiträge für die Bündnis- und Landesverteidigung vor allem im Rahmen der NATO zeitgerecht und nachhaltig ermöglichen. Damit ist auch bereits weitgehend festgelegt, was aus dem Sondervermögen zu beschaffen ist: langjährige und komplexe Großprojekte mit großen Finanzvolumina, die deutsche Zusagen zu **NATO-Fähigkeiten** gewährleisten. Die konkreten Fähigkeiten und Projekte sind im **Fähigkeitsprofil der Bundeswehr** beschrieben. Auch die konkrete Höhe des Sondervermögens, 100 Mrd. Euro, ist ein klares Indiz wofür die Mittel eingesetzt werden sollen. Diese Summe deckt sich offensichtlich mit jener, die Deutschland aufbringen muss, um seine wesentlichen militärischen Lücken bei Großgerät und Digitalisierung zu schließen.
- **Die Vermischung mit Zielen** wie etwa der Ertüchtigung von Partnern sollte vermieden werden. Zur Erreichung dieser Ziele braucht es kein Sondervermögen. Es stellt sich zudem die Frage, wie weit dann andere Ministerien eingebunden werden müssten, da Ertüchtigung teilweise gemeinsam mit dem Auswärtigen Amt praktiziert wird. Die Passagen wären zu streichen, um hier Klarheit zu schaffen.
- Andere Ziele wie die **Stärkung der nationalen technologischen Basis und europäischer sowie transatlantischer Kooperation**, sind Ziele, die der militärischen und finanziellen Nachhaltigkeit und Effektivität der Investitionen dienen können. Deshalb sollte geprüft werden, inwieweit das Sondervermögen auch zur Stärkung von Kooperations- und Innovationsfähigkeit genutzt werden kann. Dort, wo europäische Arsenale altes Material derzeit an die Ukraine abgeben, ergibt sich **kurzfristig eine große Chance** für gemeinsame Rüstungspläne, um diese Arsenale mit gemeinsamer Ausrüstung zu füllen.
- Vor allem der **Wirtschaftsplan und die Rüstungsprojekte**, auf denen er beruht geben Auskunft darüber, wie weit der Fokus auf den ursprünglichen Zweck des Sondervermögens eingehalten wurde. Beides sollte, mit Zeit- und Kostenabschätzung, vorliegen, bevor dem Gesetz bzw. dem Wirtschaftsplan zugestimmt werden kann. Das Sondervermögen sollte keine Laufzeit erhalten.

## 2 Nachhaltigkeit gewährleisten, Finanzierungslücke abbauen

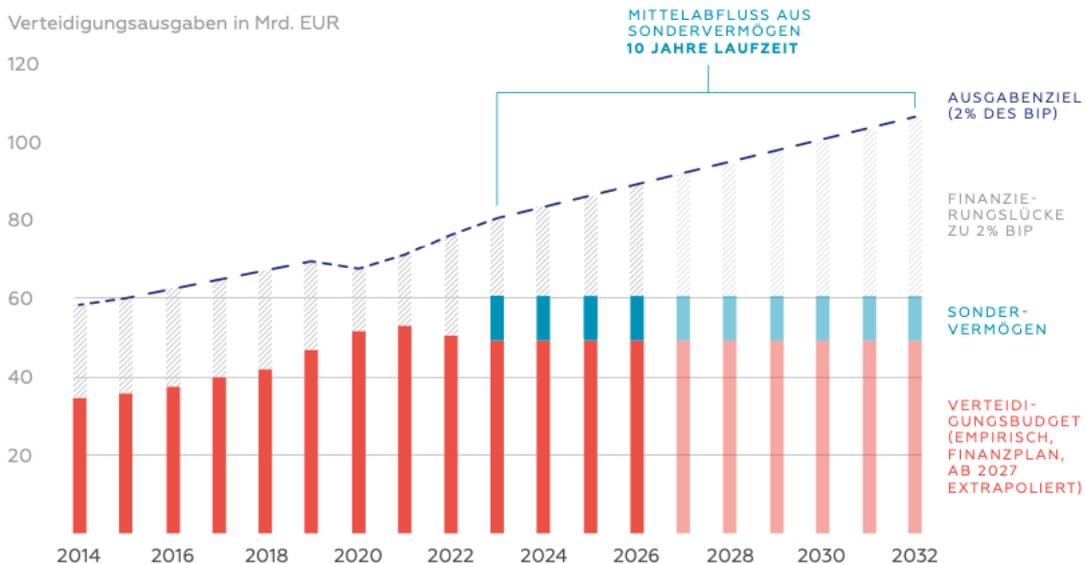
- Die Gesetzesentwürfe verweisen immer wieder auf Nachhaltigkeit. Wie weit dieses Kriterium erfüllt ist, lässt sich nur in der Gesamtschau der Verteidigungsinvestitionen beurteilen. Nur eine gemeinsame Betrachtung von Sondervermögen und Verteidigungshaushalt lassen eine Aussage zur Nachhaltigkeit der Investitionen zu.
- Das **Sondervermögen interagiert mit dem allgemeinen Verteidigungshaushalt** – das aus dem Vermögen neu beschaffte Material muss z.B. nachher aus Mitteln aus dem jährlichen Haushalt betrieben werden. Dieser praktische Aspekt der Nachhaltigkeit der Investitionen des Sondervermögens sollte Berücksichtigung finden.
- Jedoch: **Die Planungen des jährlichen VHH legen nicht nahe, dass diese Nachhaltigkeit derzeit gewährleistet ist.** Stattdessen droht mit der Festschreibung des VHH auf ca. 50 Mrd. Euro dessen reale Reduzierung durch ständig steigende Betriebs- und Personalkosten. Diese werden vorrangig durch den VHH bedient. Damit bleibt immer weniger Geld für mittlere und kleine Rüstungsprojekte, aber auch für den Betrieb des neuen Materials.
- Projiziert auf 2032 muss der Bund zusätzlich zum bislang vorgesehenen VHH noch ca. 350 Mrd. Euro zur Verfügung stellen, um die 2% Marke zu erreichen. Nur 100 Mrd. davon werden durch das Sondervermögen gedeckt (s. Grafiken im Anhang). Diese **Deckung muss gegeben sein, um die finanzielle, aber auch militärische Nachhaltigkeit zu gewährleisten.**
- Setzt man das Sondervermögen vor allem ein, um diese finanziellen Lücken zur 2% Marke zu füllen, dann droht der eigentliche Zweck unerfüllbar zu werden: die Finanzierungsmöglichkeit langfristiger Projekte. Nach 3,5 Jahren könnte das Sondervermögen bereits aufgebraucht sein. Schlagartig muss dann viel mehr Geld bereitgestellt werden, doch woher bleibt offen.
- **Zwei Jahre Vorbereitungszeit einplanen:** Für große Projekte, insbesondere Eigenentwicklungen, muss zusätzlich die Leistungsfähigkeit von Verteidigungsbürokratie, Industrie und Streitkräften systematisch verbessert werden. Neben den Summen und Projekten aus dem Sondervermögen muss auch ein erhöhter jährlicher Rüstungsetat verwaltet werden, der schon im ersten Jahr etwa zehn Mrd. Euro betragen wird und jährlich steigt. In manchen Jahren dürften durch die Projekte aus dem Sondervermögen Investitionen von bis zu 30 Mrd. Euro zu bewältigen sein.
- **Bewertung, Benchmarking und Monitoring ermöglichen:** es ist unabdingbar für die Verteidigungsfähigkeit aber auch für die öffentliche Legitimität der hohen Ausgaben im Verteidigungsbereich, dass Sondervermögen und erhöhter VHH effektiv ausgegeben werden. Das bedeutet, dass Öffentlichkeit und Parlament regelmäßig und einfach nachvollziehbar über den Fortgang der Projekte informiert werden. Die Regierung, insbesondere das Verteidigungsministerium sollten pro-aktiv informieren. Auch Daten über bereits laufende Projekte gehören dazu. Diese Transparenz stärkt die Glaubwürdigkeit des Regierungshandelns.
- **Transparenz im Rüstungsbereich über ein Büro für Rüstungsfragen herstellen:** Die Komplexität und Sensibilität des Themas Rüstung erfordern Erklärung und Transparenz. Erstens, um Parlament und Öffentlichkeit besser zu informieren, zweitens, um Narrativen wie "mehr Geld für Verteidigung versendet doch ohnehin nur" empirisch fundiert entgegenzutreten zu können. Angaben zur Einsatzbereitschaft von Waffensystemen, die in Deutschland seit 2019 als geheim eingestuft sind, werden von Verbündeten wie Frankreich, Großbritannien und den USA veröffentlicht. Vorgeschlagen wird die Gründung eines Büros für Rüstungsfragen, vergleichbar dem Büro für Technikfolgenabschätzung. Es sollte an den Bundestag angegliedert werden und die Aufgabe haben, die Abgeordneten zu informieren. Auf diese Weise würde es beide Stränge – Erklärung und Transparenz – zusammenführen.
- Dass die Kosten der Kreditaufnahme aus dem Sondervermögen zu zahlen sind, schmälert unmittelbar die Möglichkeit des Sondervermögens, seinen eigentlichen Zweck zu erfüllen. Einige Projekte werden deshalb nicht zustande kommen, weil die Summe von 100 Mrd. diese Belastung nicht beinhaltet.

### 3 – FINANZIERUNGSLÜCKE BEI AUSGABENPOLITISCHER LÖSUNG



Quellen: IMF World Economic Outlook April 2022 für BIP Daten (Vergangenheit und Projektionen), Finanzplan des Bundes 2022 bis 2026 für EP14 Projektionen, Bundeshaushalt für EP14 (Vergangenheit), eigene Berechnungen der Lücken

### 4 – FINANZIERUNGSLÜCKE BEI SICHERHEITSPOLITISCHER LÖSUNG



Quellen: IMF World Economic Outlook April 2022 für BIP Daten (Vergangenheit und Projektionen), Finanzplan des Bundes 2022 bis 2026 für EP14 Projektionen, Bundeshaushalt für EP14 (Vergangenheit), eigene Berechnungen der Lücken

Ingar Solty  
Institut für Gesellschaftsanalyse  
Rosa-Luxemburg-Stiftung  
Straße der Pariser Kommune 8  
10243 Berlin  
E-Mail: [ingar.solty@rosalux.org](mailto:ingar.solty@rosalux.org)

Schriftliche Stellungnahme zur Anhörung durch den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages am 9. Mai 2022 (6.5.2022)

## **Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 87a), (BT-Drucksache 20/1410) und Entwurf eines Gesetzes zur Errichtung eines „Sondervermögens Bundeswehr“ (BT-Drucksache 20/1409)**

**Das „Sondervermögen Bundeswehr“ macht die Welt nicht sicherer und friedlicher, es gefährdet die Demokratie, wird Sozialabbau nach sich ziehen und entfremdet Mittel, die dringend für den sozialökologischen Umbau gebraucht werden.**

### **1. Der historische Begründungskontext: Der russische Überfall auf die Ukraine als „Zeitenwende“**

Am 24. Februar 2022 hat Russland unter Präsident Wladimir Putin sein Nachbarland Ukraine überfallen. Die Begründungen für den nach Art. 2 Abs. 4 der UNO-Charta völkerrechtswidrigen russischen Krieg, den Russland mit Bezug auf ihren Selbstverteidigungs-Artikel 51 zu rechtfertigen versucht hat, sind in höchstem Maße fadenscheinig und fallen in die Kategorie klassischer Kriegslügen. Das erste Opfer in noch fast jedem Krieg war immer die Wahrheit.

Zwar hat die „Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa“ (OSZE) in den zwei Wochen vor der russischen Invasion eine Zunahme von militärischen Vorfällen festgestellt, die den im Minsk-II-Abkommen durch deutsche und französische Vermittlung zwischen der Ukraine und Russland ausverhandelten, immer wieder brüchigen Waffenstillstand brachen. Wenigstens im Fall der sogenannten „Volksrepublik Luhansk“ belegen die OSZE-Beobachtungen, dass diese Spannungen tatsächlich von der Regierung in Kiew ausgingen.<sup>1</sup> Nichtsdestotrotz stand weder ein Einmarsch ukrainischer Truppen und ein „Genozid“ an der bis hierhin prorussischen und von Russland kurz zuvor

weitläufig mit russischen Pässen ausgestatteten Bevölkerung in den „Volksrepubliken“ Donezk und Luhansk unmittelbar bevor, den die russische Regierung zu verhindern vorgab. Noch kann, wie das Ziel „Entmilitarisierung“ der Ukraine behauptet, von einer geheimen Stationierung von atomaren Waffen, die sich mit einer Vorwarnzeit von unter fünf Minuten gegen Moskau richten sollten, die Rede sein. Auch ist die Behauptung, die gewählte ukrainische Regierung sei illegitim und müsse „entnazifiziert“ werden – eine Behauptung, die sich auf die Beteiligung der Swoboda-Partei an dem sogenannten „Putsch“ von 2014, den Verbot einer Vielzahl (linker und) „prorussischer“ Parteien und den Einsatz der als rechtsextrem geltenden „Regiment Azow“ stützt – an den Haaren herbeigezogen. Sie unterschlägt, dass die Swoboda-Partei bei den Wahlen, die den damaligen Übergangspräsidenten Petro Poroschenko im Amt bestätigten, abstürzte und in Folge in der Regierung keine politische Rolle mehr spielte. **Kurz, es gibt für den russischen Angriffskrieg auf die Ukraine keine Rechtfertigung.**

Zugleich muss man aber auch mit rückblickendem Bedauern feststellen, dass die russischen Begründungen für den Angriff auf die Souveränität der Ukraine, d.h. der wiederholte Bruch des Budapester Memorandums von 1994 nach der völkerrechtswidrigen Annexion der Krim 2014, ein Echo früherer Begründungen auch für von den USA und ihren Verbündeten geführte Kriege sind. So ist der Kriegsgrund „Entmilitarisierung“ unverkennbar ein Echo auf die von den USA 2003 vor dem UN-Sicherheitsrat behauptete Existenz von „Massenvernichtungswaffen“ im Irak, die in 45 Minuten einsatzbereit seien, um NATO-Militärstrukturen im östlichen Mittelmeerraum zu treffen. Der Kriegsgrund „Genozid“-Verhinderung ist unverkennbar ein Echo der Begründungen für insbesondere die deutsche Beteiligung am Krieg der NATO gegen die damalige Bundesrepublik Jugoslawien (Serbien-Montenegro) im Jahre 1999, denen zufolge im Kosovo ein Völkermord an der kosovarischen Minderheit unmittelbar bevorstünde („Hufeisenplan“), und zugleich ein Echo der – historisch auch in Zukunft weder beleg- noch widerlegbaren – Behauptung eines unmittelbar bevorstehenden Genozids an den Aufständischen im ostlibyschen Bengasi durch die libysche Regierung, die 2011 im Namen der „Schutzverantwortung“ und mit dem bekannten Ergebnis zur UN-Resolution 1973 führte, die hiergegen eine von der NATO zu errichtende „Flugverbotszone“ legitimierte, aus der aber dann eine Option auf einen Regime-Change in Libyen abgeleitet wurde.<sup>ii</sup> Schließlich ist auch der Kriegsgrund „Entnazifizierung“ ein Echo der globalen Tendenz zu einer moralischen Außenpolitik, die die inneren, gesellschaftlichen und politischen Verhältnisse von Staaten als Rechtfertigung für Souveränitätsbrüche erachtet, aber damit eine gefährliche Willkürlogik im Interesse der starken Staaten in Gang setzt. Russland folgt heute seinerseits dieser Logik und operiert nach dem Recht des Stärkeren. Die russische Regierung hat einen Moment der „Schwäche“ beziehungsweise Vernunft des „Westens“ ausgenutzt, der die unmittelbare NATO-Involvierung in diesem Konflikt im Vorfeld ausschloss, weil dies, so unisono NATO-Generalsekretär Jens Stoltenberg und US-Präsident Joe Biden, den Weg in einen Konflikt zwischen Atommächten, d.h. faktisch den Dritten Weltkrieg bedeuten würde. Man sei im Invasionsfall

zwar entschlossen, das Nicht-NATO-Mitglied Ukraine, für das kein Bündnisfall gemäß Artikel 5 des NATO-Vertrags gilt, mit Waffen und Krediten auszustatten, aber nicht bereit, eigene Truppen zur Verteidigung der Ukraine gegen einen russischen Überfall zu entsenden. ***Einer Politik, die Krieg als Mittel zur Durchsetzung von politischen Interessen nutzt, und nach dem Recht des Stärkeren agiert, wird zukünftig mit einer Politik zu begegnen sein, die alles daransetzt, das Gewaltverbot in den internationalen Beziehung wieder durchzusetzen, und die eine Politik kollektiver Sicherheit fördert, bei der die legitimen Sicherheitsinteressen aller beteiligten Staaten berücksichtigt werden, die perspektivisch auf eine wechselseitige strukturelle Nichtangriffsfähigkeit orientiert und einer neuen wirtschaftlich-politisch-militärisch-ideologischen Blockkonfrontation, die fatale soziale und ökologische Auswirkungen für den ganzen Planeten haben müsste,<sup>iii</sup> entgegenwirkt.***

In Europa müsste eine solche Politik mit einer Aufarbeitung von zerschlagenem Porzellan, historischer Fehler und verpasster Chancen beginnen, wie es der frühere stellvertretende EU-Kommissionspräsident und EU-Kommissar für die Osterweiterung, Günter Verheugen, in einem Interview vom 3. April 2022 gefordert hat.<sup>iv</sup> Wolfgang Ischinger als Vorsitzender der „Münchner Sicherheitskonferenz“ hat in einem Artikel in der „Süddeutschen Zeitung“ um den Jahreswechsel 2021/2022 zurecht darauf hingewiesen, dass es ein Fehler war, Russland bei den NATO-Osterweiterungsrunden nach 1999 und bei der östlichen Partnerschaft der EU außen vor zu lassen und nicht auf seine diesbezüglichen Bestrebungen unter Boris Jelzin, der eine NATO-Mitgliedschaft Russlands anstrebte, und auch Wladimir Putin einzugehen, die unter dem Jubel des Deutschen Bundestags eine eurasische Friedensordnung von Lissabon bis Wladiwostok vorsahen. Auch die auf US-Bestrebungen zurückzuführende Inaussichtstellung einer NATO-Mitgliedschaftsperspektive für die Ukraine auf dem NATO-Kongress von Bukarest 2008 und ihre Wiederholung nach 2014 – entgegen der damaligen ukrainischen Verfassung und Mehrheitsmeinung – seien letztlich für Russland eine nicht hinnehmbare Bedrohung eigener legitimer Sicherheitsinteressen gewesen.<sup>v</sup> Mit anderen Worten: *Hätte es, wie von der LINKEN immer wieder gefordert, eine „europäische Sicherheitsarchitektur unter Einschluss Russlands“ gegeben, gäbe es heute diesen Krieg nicht. Krieg ist immer auch ein Ausdruck gescheiterter Diplomatie.*

Dass es dabei offenbar möglich war, auch Russlands Krieg in der Ukraine noch zu verhindern, und Bundeskanzler Olaf Scholz nach Berichten des „Wall Street Journal“ mit seinen diesbezüglichen, lobenswerten Bemühungen im Kontext der „Münchner Sicherheitskonferenz“ am 19. Februar scheiterte, in letzter Minute eine Verhandlungslösung herbeizuführen,<sup>vi</sup> ist in höchstem Maße bedauerlich und geschichtlich in einer verheerenden Weise folgenreich, wozu auch die sich abzeichnende dramatische Agrarpreisinflation und globale Hungerkrise gehört, deren Folgen (ethnisierte oder konfessionalisierte) Verteilungskonflikte, Staatszerfall und Massenfluchtbewegungen die Politik der 2020er Jahre zu bestimmen droht. Auch darum müssen der

russische Krieg und das Blutvergießen in der Ukraine so schnell wie möglich beendet werden und sollte sich alles politische Handeln darauf richten, zu verhindern, dass es zu einer Eskalation des Krieges in der Ukraine und einer Eskalation über die Grenzen der Ukraine hinauskommt.

## **2. Das Bundeswehrsondervermögensgesetz (BwSVermG) und die Grundgesetzänderung (Artikel 87a, Absatz 1a)**

Drei Tage nach Kriegsbeginn, am 27. Februar 2022, fanden in Berlin und anderen deutschen Großstädten große, von den Gewerkschaften (mit-)getragene Protestkundgebungen gegen den russischen Krieg in der Ukraine und für Frieden statt, an denen sich mehrere Hunderttausend Menschen beteiligten. Dies waren die größten Antikriegsdemonstrationen seit dem 15. Februar 2003, als in Deutschland Hunderttausende und weltweit viele Millionen Menschen gegen den damals bevorstehenden Krieg der USA im Irak auf die Straße gingen. Paradoxerweise tagte wenige Hundert Meter von der Berliner Großdemonstration entfernt der Deutsche Bundestag. In einer zurecht als historisch bezeichneten Sondersitzung verkündete Bundeskanzler Olaf Scholz (SPD) eine „Zeitenwende“ und Außenministerin Annalena Baerbock (Bündnis 90/Die Grünen) sprach von einer „180-Grad-Wende“ in der deutschen Außen- und Sicherheitspolitik.<sup>vii</sup>

Im Ergebnis der Sitzung sprach sich eine Mehrheit im Deutschen Bundestag einschließlich der CDU/CSU-Opposition und gegen die Stimmen der geschlossenen LINKEN Opposition für ein Gesetzesvorhaben der Bundesregierung aus. Hierfür solle noch im Verlauf des Kalenderjahres ein „Sondervermögen“ des Bundes im Umfang von 100 Milliarden Euro gebildet werden. Zugleich betonte Bundeskanzler Olaf Scholz, die Bundesregierung werde sich verpflichten, ab sofort „mindestens 2 Prozent“ des Bruttoinlandsprodukts für Rüstungsausgaben vorzusehen. Für die Umsetzung des Sondervermögens „zur Stärkung der Bündnis- und Verteidigungsfähigkeit“ solle hierbei eine Grundgesetzänderung sorgen, mit der die Schuldenbremse im Grundgesetz (GG §109 Abs. 3) umgangen werden könne.<sup>viii</sup> Die Organisatoren der Antikriegsdemos, darunter der Deutsche Gewerkschaftsbund, hatten sicherlich nicht im Sinn, diese Hauruck-Politik zu legitimieren, wie die DGB-Positionierung und vor allem die späteren Positionierungen der Einzelgewerkschaften zeigen, die sich kritisch und vor allem zunehmend kritischer zum „Sondervermögen“ geäußert haben.

So oder so: ***Man sollte annehmen, dass in einer liberalen Demokratie einer „Zeitenwende“, einem „neuen Zeitalter“ und einer „180-Grad-Wende“ in der deutschen Außen- und Sicherheitspolitik eine breite gesellschaftliche Diskussion vorausgehen müsste.*** Immerhin handelt es sich hier um eine fundamentale Abkehr von den Prinzipien bundesdeutscher Außenpolitik seit dem Ende des Zweiten Weltkriegs, insbesondere dem „Prinzip militärischer Zurückhaltung“, die zugleich auch für die innere Verfasstheit der Bundesrepublik als demokratischer Sozialstaat in erheblichem Ausmaß folgenreich sein wird. *Das Gegenteil war aber hier der Fall: Es gab weder eine breite öffentliche Debatte darüber,*

*ja nicht einmal eine lange parlamentarische Debatte und innerparteiliche Willensbildung dazu.* Tatsächlich scheint der 100 Milliarden-Plan und die dafür vorgesehene Grundgesetzänderung nach Presseberichten nur mit Bundesfinanzminister Christian Lindner (FDP) und dem CDU/CSU-Oppositionsführer Friedrich Merz abgesprochen gewesen zu sein. Der Presseberichterstattung war zu entnehmen, dass selbst die Fraktionsvorsitzenden der Regierungsparteien und womöglich sogar die ministeriellen Kabinettskollegen Robert Habeck und Annalena Baerbock (beide Bündnis 90/Die Grünen) nicht informiert gewesen sein oder wenigstens das gesamte Ausmaß der Pläne nicht gekannt haben sollen.<sup>ix</sup> ***Dieser nicht anders als autoritär zu nennende Vorgang ist einer Demokratie im höchsten Maße unwürdig.***

Dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund der Tatsache, dass, anders als von der Bundesregierung teilweise suggeriert, das Gesetzesvorhaben weder historisch noch logisch in einem direkten Zusammenhang mit dem russischen Krieg in der Ukraine steht. Die kollektive emotionale Betroffenheit angesichts des Kriegsleides in der Ukraine sollte nicht dazu führen, beides zu vermischen. Denn selbst wenn man davon überzeugt ist, dass Waffenlieferungen an die Ukraine, auch die Lieferung schwerer Offensivwaffen, der beste Weg sind, das Blutvergießen in der Ukraine zu beenden anstatt dass sie den Konflikt eskalieren und Deutschland nicht in einen Dritten Weltkrieg zwischen Atommächten schlittern lassen, ist auch klar, dass, anders als teilweise von der Bundesregierung suggeriert, die von der Bundeswehr anzuschaffenden Waffensysteme nicht für die Ukraine und ihre militärische Selbstverteidigung gegen den russischen Angriff bestimmt sind und schon allein vor dem Hintergrund ihres Anschaffungszeitraums keinen Einfluss auf den Kriegsverlauf nehmen werden. ***Es handelt sich also beim „Sondervermögen“ und der dafür erforderlichen Grundgesetzänderung um eine politische Grundsatzentscheidung, für die kein unmittelbarer sicherheitspolitischer (oder ggf. in Solidarität mit der angegriffenen ukrainischen Bevölkerung moralischer) Handlungsdruck bestanden hat oder heute besteht. Eine im Vorfeld in den privaten und öffentlich-rechtlichen Medien, den Gewerkschaften und Sozialverbänden, an den Hochschulen und in Schriftsteller:innen-Verbänden etc. geführte, breite gesellschaftliche Debatte über diesen radikalen Kurswechsel in der deutschen Außen-, Friedens- und Sicherheitspolitik wäre mithin problemlos möglich gewesen. Ein Dilemma zwischen demokratischer Teilhabe und parlamentarischer Effizienz lag nicht vor.***

Zugleich lässt sich auch historisch kein Zusammenhang herstellen zwischen dem zu verurteilenden Ukrainekrieg Russlands und den Aufrüstungsbestrebungen der Bundesregierung. Es ist eine Mär, dass es sich hierbei um ein rein reaktives Vorgehen handelt nach dem Motto: Eigentlich sei man ja für eine Friedenspolitik der Abrüstung, Rüstungskontrolle, zivilen Konfliktlösungen, Entspannung, Kooperation und Entwicklungszusammenarbeit, aber durch den russischen Imperialismus sei man nun realpolitisch zum Aufbau „militärisch wehrhafter Demokratien“ gezwungen, wie es auch in der Stellungnahme des

Deutschen Bundesrates vom 8. April 2022 (Deutscher Bundestag 20. Wahlperiode, Drucksache 20/1409, S.11) heißt.

Tatsache ist: Die Entscheidungen für die wesentlichen Aufrüstungsvorhaben, die mit dem Sondervermögen zusammenhängen, reichen historisch weiter zurück als der russische Krieg, ja auch weiter zurück als der Euromaidan, Regime Change und hiergegen gerichtete Aufstand in der Ostukraine sowie die völkerrechtswidrige Annexion der Krim durch Russland 2014. Die Aufrüstungsbestrebungen der Bundesregierung sind schon im Koalitionsvertrag vom November 2021 niedergelegt, das heißt lange vor den ersten Warnungen seitens der CIA vor einem möglicherweise bevorstehenden Einmarsch Russlands in die Ukraine, die im Dezember erfolgten.<sup>x</sup> Schon im Koalitionsvertrag bekennt sich die Bundesregierung zur Anhebung des Rüstungsetats auf mindestens 1,5 Prozent des Bruttoinlandsprodukts auf dem Weg zur Erfüllung des Zweiprozentziels der NATO, zu dem sich auch die Vorgängerregierung und Außenminister Heiko Maas (SPD) bekannt hatten, auch ungeachtet der Corona-bedingten Rezession. Konkret nennt der Koalitionsvertrag der „Ampel“-Regierung die Anschaffung neuer Kampfflugzeuge und bewaffnungsfähiger Drohnen. Ähnlich verhält es sich mit der faktischen Aufrüstung der Bundeswehr, die 2014 einsetzte und die damals mit der Krim-Annexion durch Russland sowie dem „Islamischen Staat“ in Irak und Syrien gerechtfertigt wurde. Schon damals sprachen führende Politiker:innen wie der frühere Bundespräsident Joachim Gauck, die damalige Verteidigungsministerin Ursula von der Leyen (CDU) und Bundeskanzlerin Angela Merkel (CDU) diesbezüglich von „neuen Bedrohungsszenarien“, die eine „Zäsur“ in der deutschen Außenpolitik erforderlich mache, was gleichbedeutend war mit der Aufgabe der historischen bundesdeutschen „Politik der militärischen Zurückhaltung“. Schon damals war die These einer „reaktiven“ Zäsur ein Mythos, weil diese Zäsur und die dazugehörigen Aufrüstungsbestrebungen – man müsse von einem „Sicherheitskonsumenten“ zu einem „Sicherheitsproduzenten“ werden – schon lange vor der russischen Annexion der Krim und der Identifikation des „Islamischen Staats“ als Bedrohung von der damaligen Bundesregierung festgelegt worden waren. Auch hier standen diese Bestrebungen schon im Koalitionsvertrag der damaligen Bundesregierung von 2013, der selbst wiederum in signifikanten Teilen auf der Studie „Neue Macht – neue Verantwortung“ der Stiftung Wissenschaft und Politik und des German Marshall Fund of the United States fußte, die bereits im November 2012 in Auftrag gegeben wurde in Reaktion auf die deutsche Enthaltung im Libyenkrieg, die als fataler „deutscher Sonderweg“ angesehen wurde, obwohl sie sich im Nachhinein nochmal als politisch richtig bestätigte.<sup>xi</sup> ***Die erschreckenden Bilder der Zerstörungen, Kriegstoten und flüchtenden Menschen in der Ukraine heute also als günstigen Zeitpunkt, ja de facto als Vorwand zu nutzen, um politische Ziele umzusetzen, die mit diesen Schrecknissen nichts zu tun haben und die gesellschaftlich in der Geschichte der Bundesrepublik immer höchst umstritten waren, ja immer wieder von großen***

***Mehrheiten abgelehnt worden sind, ist politisch unaufrichtig und widerspricht grundsätzlich dem Geist der Demokratie und einer freien Willensbildung in einer republikanischen Öffentlichkeit.***

Tatsächlich liegt der Verdacht nahe, dass es sich bei dem Vorgehen der Bundesregierung um einen Teil einer abzulehnenden „Salamitaktik“ handelt, die seit Ende des Kalten Krieges bedauerlicherweise von allen Bundesregierungen geübt worden ist, wenn es darum ging, die Bundeswehr in eine „Out-of-Area“-Armee umzubauen und die bundesdeutsche Bevölkerung auf Kriegseinsätze der Bundeswehr im Ausland vorzubereiten, die im Widerspruch stehen zu grundgesetzlich verankerten Auftrag der Bundeswehr zur Landesverteidigung und auch prinzipiell im Widerspruch zur Mehrheitsmeinung in der deutschen Bevölkerung gestanden haben.<sup>xii</sup>

***Darüber hinaus ist auch die Behauptung, die Bundeswehr sei in den letzten Jahren „systematisch kaputtgespart“ worden und darum „nicht einmal bedingt abwehrbereit“, ein Mythos.*** Es ist wünschenswert, dass Bundeswehrsoldat:innen in einer Welt, in der Armeen zur Landesverteidigung noch nötig sind, auch vernünftig ausgerüstet sind. Linke Kritik an deutscher Außen- und Sicherheitspolitik richtet sich nicht gegen die Soldat:innen der Bundeswehr, sondern zielt darauf ab, dafür zu sorgen, dass Soldat:innen der Bundeswehr ihrem grundgesetzlich verankerten Auftrag zur Landesverteidigung, auf denen sie ihren Eid geschworen haben, gerecht werden können und dass sie von der Politik nicht grund- oder sinnlos in Kriege und Kampfhandlungen verwickelt werden, die diesem Auftrag widersprechen und sie unnötigen Gefahren für Leben, körperliche Unversehrtheit und psychische Verfassung aussetzen. Berichterstattungen aber, denen zufolge es der Bundeswehr am Mindesten wie Unterwäsche gebreche, sind als ideologisch zurückzuweisen. Es ist augenscheinlich, dass ein jährlicher Militärhaushalt im mittleren zweistelligen Milliardenbereich, der die summierten Budgets etlicher bedeutender Einzelpläne des Bundeshaushalts übertrifft, für genügend Unterwäsche sorgen sollte. Mehr noch: ***Es ist eine Tatsache, dass die deutschen Militärausgaben nach Angaben des Bundesrechnungshofes schon seit 2014 systematisch und signifikant um 55,2 Prozent von 32,4 auf 50,3 Milliarden Euro (im Einzelplan 14) gesteigert worden sind.*** Monierte oder tatsächlich bestehende Ausrüstungsmängel bei der Bundeswehr (bei denen selbstverständlich immer auch die Frage der Sinnhaftigkeit des Zwecks für die Landesverteidigung diskutiert werden muss), werfen damit auch massive Fragen hinsichtlich des Beschaffungswesens, der öffentlichen Auftragsvergabe und möglicherweise auch Korruption auf. Darauf hat auch der Bundesrechnungshof in seiner grundsätzlichen Kritik des „Sondervermögens“ hingewiesen.<sup>xiii</sup>

Schon anhand des Kaufs der PUMA-Schützenpanzer, die unbrauchbar geliefert wurden, oder das Eurohawk-Projekt von 2013, das Hunderte Millionen Euro an Steuermitteln verschwendete, oder der Erwerb der maßlos überteuerten und doppelt so teuer wie veranschlagten F-35-Tarnkappenbomber aus den USA, die der „nuklearen Teilhabe“, also dem Transport von US-Atombomben, dienen sollen, lässt sich zeigen, dass die 100 Milliarden Euro „Sondervermögen“ vor allem den Rüstungskonzernen

dienen, deren Aktienkurse nach dem 27. Februar sprunghaft anstiegen, und ***dass jede Diskussion über Verteidigungsausgaben und ihre Sinnhaftigkeit im Hinblick auf die Friedenssicherung in Europa eine Überprüfung von Missmanagement im Beschaffungswesen der Bundeswehr voraussetzt.***

Die Einrichtung des 100 Milliarden Euro „Sondervermögens“ und seine Ausschüttung über die nächsten fünf Jahre sowie die Ausgabensteigerungen im eigentlichen Verteidigungshaushalt (Einzelplan 14) plus weitere versteckte militärische Ausgaben (wie die militärische Ertüchtigungshilfe im Einzelplan 60) entsprechen einer Verdopplung der Militärausgaben gegenüber 2014 auf voraussichtlich mehr als 70 Milliarden Euro. Als nur einer von 30 NATO-Mitgliedsstaaten wird Deutschland damit im kommenden Jahrfünft voraussichtlich jährlich 10 Milliarden Euro mehr für Waffen ausgeben als Russland und auch weit mehr als Frankreich (2021: 47,8 Mrd. US-Dollar) und Großbritannien (2021: 52,3 Mrd. US-Dollar). Deutschland wird damit nach den USA und China die drittgrößten Militärausgaben der Welt verzeichnen. Das sieht auch die Bundesregierung so, wenn Bundesfinanzminister Christian Lindner den Aufbau der „stärksten und schlagkräftigsten Armee in Europa“ (zit.n. Süddeutsche Zeitung, 28.2.2022) als offizielles Ziel avisiert.

***Deutschland trägt damit zu einer Militärausgaben-Asymmetrie in Europa bei, bei der schon 2021 die Militärausgaben der NATO-Staaten diejenigen Russlands um fast das 20fache überstiegen. Damit ist auch das Argument, es bräuchte gegen Russland jetzt ausreichender „Abschreckung“, hinfällig, weil offensichtlich die längst existierende Abschreckung den russischen Krieg in der Ukraine nicht verhinderte.*** Auch der Hinweis, dass aufgrund unterschiedlicher Kaufkraftparitäten oder der für Russland geringeren Personalkosten sich die Ausgaben nicht vergleichen ließen, ist angesichts der Dimensionen dieser Asymmetrie mindestens irreführend und apologetisch.

Dies zeigt sich auch am Missverhältnis der Soldatenstärke, da 0,9 Millionen russischen Soldat:innen, die über die gesamte Fläche des größten Staates der Erde verteilt stationiert sind und sein müssen, eine NATO gegenübersteht, die allein im Hinblick auf die europäischen NATO-Staaten über 1,9 Millionen Soldat:innen verfügt. Auch im Hinblick auf die Waffensysteme weisen die europäischen NATO-Staaten heute schon eine mindestens zweifache Überlegenheit gegenüber Russland auf, wenn es um Kampfflugzeuge, Artillerie, Kampfpanzer und gepanzerte Fahrzeuge geht. Darüber hinaus blendet der Vergleich der konventionellen Streitkräfte Europas und Russlands aus, dass dieser nur Sinn ergibt, wenn man die Mechanismen der nuklearen Abschreckung ausblendet, da jeder konventionelle Konflikt zwischen Atommächten dazu führen würde, dass eine sich konventionell unterlegene und in ihrer Existenz bedrohte Atommacht auch Nuklearwaffen zum Einsatz bringt.

### **3. Der weltgeschichtliche Kontext: Frieden, Sicherheit und globale Menschheitsaufgaben**

Das „Sondervermögen“ für die Bundeswehr ist zugleich im weltgeschichtlichen Kontext und globaler Menschheitsfragen der Überwindung von Welthunger, Perspektivlosigkeit einer Hunderte Millionen zählenden Klasse der Eigentumslosen im globalen Süden sowie prekärer Beschäftigungs- und Lebensverhältnisse, Wohnungsnot und (Alters-)Armut im globalen Norden, ausreichenden Antworten auf die Frage der fragilen Ökologie des Planeten und der Abwendung der laufenden Klimakatastrophe. **Ein radikales Umsteuern in der Produktions- und Lebensweise in Deutschland, die soziale Rechte und Bedürfnisse mit den umwelt- und klimapolitischen Erfordernissen sozial gerecht für alle verbindet, erfordert in großem Umfang finanzielle Mittel. Der Markt und der autosuggestive Glaube an „grünes Wachstum“, wie er in der Bundesregierung vorherrscht, werden das nicht richten. Die Weichenstellung einer Aufrüstungspolitik, die durch die Orientierung auf das Zweiprozentziel durch einen sozialdemokratischen Kanzler auf Dauer gestellt werden dürfte, solange die politischen Verhältnisse so bleiben, wie sie sind, und dies ganz gleich, ob es konkreten Investitionsbedarf gibt oder nicht, ist hierfür in höchstem Maße hinderlich – nicht zuletzt, weil wir auch über den engen Zusammenhang zwischen Militär und steigenden CO2-Emissionen Bescheid wissen.**

**Mehr noch: Anstatt mehr Ausgaben für soziale, umwelt-, entwicklungs- und klimapolitische Belange wird das „Sondervermögen“, das aus Krediten besteht, zwangsläufig und voraussichtlich noch unter der aktuellen Bundesregierung Kürzungen im sozialen und kulturellen Bereich nach sich ziehen.**

Wenn ab 2023 die „Schuldenbremse“ wieder gilt, sind massive Verteilungskonflikte vorprogrammiert. Es ist anzunehmen, dass sie sich in der Bundesregierung zuspitzen werden in dem Gegensatz zwischen Bundeskanzler Olaf Scholz' Versprechen, das Rentenniveau von 48 Prozent zu erhalten, d.h. nicht noch mehr Altersarmut als schon bisher zu tolerieren, und dem Versprechen von Bundesfinanzminister Christian Lindner, die Schuldenbremse durchzusetzen. Diejenigen Kräfte, denen in der Regierung und in der Opposition, der Sozialstaat schon immer ein Dorn im Auge gewesen ist, d.h. der FDP, der CDU/CSU unter Friedrich Merz und den Rechtslibertären in der AfD, wird diese Situation zupasskommen. Es dürfte sich dann rächen, dass sich der sozialdemokratische Bundeskanzler bei dem Versuch, die gegen den Klimafonds klagende CDU/CSU im Namen der Landesverteidigung für ein weiteres Sondervermögen in die Pflicht zu nehmen und damit die Klage unglaubwürdig zu machen, mit der dafür nötigen Grundgesetzänderung, für die es die CDU/CSU braucht, in eine babylonische Gefangenschaft von der konservativen Opposition begeben hat, die heute schon einen „Tilgungsplan“ und ein Ende der „Wohltaten“ fordert und in Christian Lindner einen Verbündeten im Amt des Bundesfinanzministers weiß, dessen Berater Lars Feld bereits jetzt betont hat („ZDF heute journal“ vom 23.3.2022), dass man wegen des „Sondervermögens“ „das ein oder andere in der Legislaturperiode (...) nicht realisieren“ könne. Ganz explizit nannte Feld das Rentenniveau und andere „strukturelle Mehrausgaben im Sozialbereich“. Die jetzt stattfindende Verschuldung sei in den nächsten anderthalb Jahrzehnten „abzutragen“. *Diejenigen, für die das Geld angesichts explodierender*

*Miet- und Lebensmittelpreise heute schon am Monatsende nicht reicht, können sich aber die in Folge des „Sondervermögens“ kommende Sozialabbaupolitik genauso wenig leisten, wie die Klimakrise keine Pause einlegt, bloß, weil die Logik des Militärischen heute alles dominiert.*

***Das „Sondervermögen“ für die Bundeswehr ist zugleich im Kontext der Weltumordnung zu sehen: Die Welt befindet sich in einem neuen globalen Wettrüsten, das die Welt nicht friedlicher und nicht sicherer macht.*** Waffen, die produziert werden, werden produziert, damit sie irgendwann, irgendwo zum Einsatz kommen. Die in den letzten Jahren und Jahrzehnten zu beobachtende Erosion von Verträgen der Abrüstung und Rüstungskontrolle und militärische Potenzialasymmetrien heizen die Aufrüstungsspirale weiter an. Hinzu kommt: Waffen, die für den „inländischen“ Gebrauch von „inländischen“ Rüstungskonzernen produziert werden, werden, wie die Erfahrung der Exportgenehmigungen und die verschwindend geringe Zahl der Rüstungsexportverweigerungen zeigen, immer auch exportiert. Dort, wohin sie exportiert werden, kommen sie in der Regel auch zum Einsatz, insbesondere wenn es sich dabei um Kleinkaliberwaffen handelt, und bluten anschließend flüchtende Menschen aus. Zudem knüpft sich hieran das Problem des Endverbleibs und ihr letztendlicher Einsatz, was sich auch daran zeigt, dass die (auch) im Namen der Jesiden 2014 an die Peschmerga geschickten Waffen drei Jahre später von den Peschmerga gegen die Jesiden im Nordirak eingesetzt wurden. ***Kurz, es bleibt dabei: Waffen schaffen keinen Frieden.***

***Hinzu kommt: Die Hochrüstungspolitik der Bundesregierung ist Teil eines Viermaßnahmenpakets, mit dem sie auf den russischen Krieg in der Ukraine reagiert.*** Dazu gehören (1.) die Lieferung auch schwerer Waffen und eine entsprechende Ausbildung ukrainischer Truppen durch die Bundeswehr, (2.) die Aufstockung der Bundeswehrkontingente im Rahmen der „battlegroups“ an der NATO-„Ostflanke“, (3.) Sanktionen, die auch die russische Zivilbevölkerung treffen (und damit ihr zynisches, instrumentelles Ziel verfehlen, weil insbesondere in autoritär regierten Staaten im Kriegszustand die Wut über das Leid verschlechterter Lebensverhältnisse sich nicht gegen die eigene Regierung richtet, sondern gegen den äußeren „Feind“ und im Falle Russlands das innenpolitisch hegemoniale Narrativ stärken wird, der „Westen“ wolle Russland „vernichten“, und damit eine Wagenburgmentalität), und (4.) die nun zu beschließende Aufrüstung nach innen.

***Die Maßnahmen dieses Viermaßnahmenpaket sind jedoch für die Beendigung des von Russland begonnenen Kriegs nicht förderlich.*** Wenngleich die politische und moralische Verantwortung für diesen Krieg unzweifelhaft bei Russland liegt und diese Verantwortung auch für denkbare russische Eskalationen (etwa mit chemischen, thermobalistischen, taktischen oder klassischen Atomwaffen) gilt, drohen die deutschen Maßnahmen mit dazu beizutragen, dass das Blutvergießen in der Ukraine verlängert wird, womöglich über Jahre eines Ermattungskriegs hinweg, dass also statt Zehntausenden Toten womöglich Millionen Tote, ein dramatisch größeres Ausmaß urbaner Zerstörung und ein Vielfaches der jetzt schon geflüchteten Menschen zu beklagen sein werden, und dazu, dass Schritte

aus der Eskalationsspirale erschwert werden, weil je länger ein Krieg anhält, umso größer und unvereinbarer dann die „Siege“ sein müssen, mit denen die Kriegsparteien (von denen Russland eindeutig der Aggressor ist und bleibt) gesichtswahrend aus dem Krieg herauskommen können, um so ihre jeweiligen Bevölkerungen für das erlittene Leid zu „entschädigen“ und dem aufgestachelten Hass Genüge zu tun. Da es aber einen „Siegfrieden“ Russlands nicht geben darf, aber auch eine militärische Niederlage Russlands, geschweige denn eine Kapitulation, nicht geben wird, die nicht auf dem Rücken der Ukraine und potenziell auf dem Rücken ganz Europas eine militärische Mitteleskalation zur Folge haben wird, kann es nur den Weg einer Verhandlungslösung geben, die sich an einen vermittelten Waffenstillstand anschließt. Diese könnte, wie nach Kriegsbeginn von der ukrainischen Regierung vorgeschlagen, einen bündnisneutralen Status der Ukraine als „cordon sanitaire“ bedeuten, die hierfür doppelte Sicherheitsgarantien von Russland und auch westlichen NATO-Staaten bekommt. Das würde bedeuten, dass die Ukraine quasi zugleich Mitglied der NATO wäre (einschließlich der Bündnisverpflichtung) und zugleich nicht Mitglied, um so den legitimen Sicherheitsinteressen aller Staaten in Osteuropa gerecht zu werden. Ein Angriff auf eine solcherart gesicherte Ukraine – oder andere europäische NATO-Länder (wie die baltischen Staaten) – durch Russland schließt sich angesichts der jetzt schon offensichtlichen asymmetrischen Militärpotenziale und Dominanz der europäischen NATO-Staaten wohl aus, und auch angesichts der Tatsache, dass Russland – mit einer Ökonomie von der Größe Italiens – bereits jetzt durch den Widerstand des ukrainischen Militärs mithilfe der nach 2014 von den USA gelieferten Waffen seine ursprünglichen Kriegsziele (Regime-Change und voraussichtlich Einsetzung einer russlandfreundlichen Marionettenregierung um Oppositionsführer Medvedtschuk oder Ex-Präsident Janukowitsch) nicht verwirklichen und entsprechend – auf den Donbass und die ukrainische Schwarzmeerküste – korrigieren musste.

Eine solche Verhandlungslösung wird jedoch insbesondere bei anhaltendem Krieg und einer entsprechenden Erschwerung eines Kompromisses zwischen Angreifer (Russland) und Angegriffenem (Ukraine) nicht ohne besonnene Politik und intensive Vermittlungsbemühungen von außen erfolgen. Insofern die US-Regierung jedoch erklärt hat, dass ihr strategisches Ziel die „dauerhafte Schwächung“ Russlands ist, was auch die Bereitschaft impliziert, quasi bis zum letzten Ukrainer und über Jahre hinweg zu kämpfen, liegt es in einer besonderen deutschen Verantwortung als größte Wirtschaftsnation in Europa eine sehr viel aktivere, vermittelnde Rolle einzunehmen. Dies sollte sie im Bündnis mit anderen Kräften tun, die Einfluss auf Russland nehmen können und die Konfliktparteien an den Verhandlungstisch drängt. Zu diesen anderen Kräften gehören die Vereinten Nationen, UNO-Generalsekretär, Frankreich und die anderen BRICS-Staaten (Brasilien, Indien, China und Südafrika), die aus unterschiedlichen Gründen – so wie überhaupt acht der zehn bevölkerungsreichsten Staaten der Erde – Russlands Krieg nicht verurteilt haben, was auch zur Folge hat, dass der Politik der

Sanktionen, Embargos usw. Grenzen gesetzt sind, denn Russland ist weltpolitisch nicht isoliert und andere füllen das vom Westen hinterlassene Vakuum.

***Mit ihrem Viermaßnahmenpaket ist die Bundesregierung unter dem Druck der Koalitionspartner Bündnis 90/Die Grünen und FDP bedauerlicherweise vom Weg des Bundeskanzlers abgekommen, eine – durch Flüchtlingshilfe, einem zukünftigen Schuldenschnitt usw. mit der ukrainischen Bevölkerung grundsolidarische – Vermittlerrolle im Ukrainekrieg zu spielen.*** Das ist potenziell fatal für die Ukraine, aber auch potenziell letal für den Weltfrieden. Mit dem Viermaßnahmenpaket der Bundesregierung in Reaktion auf den russischen Überfall auf die Ukraine kommt Deutschland einer „aktiven Kriegsbeteiligung“, für die die russische Regierung die Definitionsmacht und Eskalationsdominanz besitzt, immer näher. Damit droht jedoch nicht nur eine Situation, in der die Kriegsparteien alle ihnen zur Verfügung stehenden Waffen auch tatsächlich zum Einsatz bringen (was im Falle Russlands eben auch thermoballistische und taktische Atomwaffen beinhaltet), ***es besteht auch die realistische Gefahr einer direkten Konfrontation zwischen der NATO und Russland, also das Szenario eines Dritten Weltkriegs.*** Es braucht nicht viel Fantasie, um greifbare Zukunftsszenarien für ein solches Schlittern in eine solche bis hierhin doch undenkbare Situation zu identifizieren, etwa wenn Russland die Logistik der Lieferung schwerer Waffen durch die NATO auf deren Territorium angreifen sollte oder wenn die jetzt schon durch westliche Presseberichte bestätigten Ausbildungseinheiten der USA und Großbritanniens in der Ukraine durch russische Luftschläge ums Leben kommen oder gar gefangengenommen und durch eine aufgehetzte russische Einheit in Gefangenschaft getötet werden sollten. Um glaubwürdig zu bleiben, müssen auch westliche Politiker:innen mit jeder Eskalation der russischen Seite ihrerseits eskalieren. Nach Bekanntwerden der grauenerregenden russischen Kriegsverbrechen in Butscha erlebten wir die Enttabuisierung von NATO-Truppen in der Ukraine, d.h. einem direkten Konflikt zwischen Atommächten, durch den polnischen Präsidenten Andrzej Duda, den CDU/CSU-Oppositionsführer Friedrich Merz, durch den PEN-Präsidenten Deniz Yücel, den talkshowerproben Historiker Karl Schlögel und durch eine DIE WELT-Journalistin. Es ist davon auszugehen, dass diese Eskalationsspirale sich mit jedem neuen russischen Kriegsverbrechen oder einer russischen Mitteleskalation mit Chemie-, thermoballistischen oder taktischen Atomwaffen weiterdrehen wird. Ein Ende ist bislang nicht abzusehen. Dieses Szenario muss jedoch, wenn dieser Planet eine Zukunft haben soll, unbedingt vermieden werden.

***Die LINKE tut gut daran, ein strukturell nicht-nachhaltiges Sondervermögen für die Bundeswehr, das in einem demokratiepolitisch in höchstem Maße fragwürdigen Hauruckverfahren initiiert wurde, das die Welt nicht friedlicher und sicherer machen und dafür erhebliche kulturelle und Sozialkürzungen nach sich ziehen wird und das Ressourcen entfremdet, die es für die Überwindung von Hunger, Armut, sozialer Unsicherheit, heilbaren Krankheiten und einen sozial gerechten Weg zur Abwendung der Klimakatastrophe braucht, politisch abzulehnen.***

---

<sup>i</sup> OSZE Special Monitoring Mission to Ukraine, Daily Report 37/2022, S.10, [www.osce.org/files/2022-02-17%20Daily%20Report\\_ENG.pdf?itok=21446](http://www.osce.org/files/2022-02-17%20Daily%20Report_ENG.pdf?itok=21446)

<sup>ii</sup> Solty, Ingar, „Krieg gegen einen Integrationsunwilligen? Die politische Ökonomie des libyschen Bürgerkriegs und der westlichen Intervention im Kontext der Krise des globalen Kapitalismus“, in: Prokla – Zeitschrift für kritische Sozialwissenschaft 163, 41. Jg., Nr. 2 (Juni 2011), S.295-316, Link: <https://www.prokla.de/index.php/PROKLA/article/download/355/321/>

<sup>iii</sup> Solty, Ingar, *Der kommende Krieg: Der USA-China-Konflikt und seine industrie- und klimapolitischen Konsequenzen*, Berlin 2020, Link:

[https://www.rosalux.de/fileadmin/rls\\_uploads/pdfs/Analysen/Analysen61\\_Der\\_kommende\\_Krieg.pdf](https://www.rosalux.de/fileadmin/rls_uploads/pdfs/Analysen/Analysen61_Der_kommende_Krieg.pdf)

<sup>iv</sup> Verheugen, Günter, „Wir müssen bereit sein, Russland wieder die Hand zu reichen“, in: *ND*, 3.4.2022, Link: <https://www.nd-aktuell.de/artikel/1162663.eu-russland-konflikt-wir-muessen-bereit-sein-russland-wieder-die-hand-zu-reichen.html>

<sup>v</sup> Ischinger, Wolfgang, „Was jetzt zu tun ist“, in: *Süddeutsche Zeitung*, 30.12.2021, Link:

<https://www.sueddeutsche.de/meinung/nato-russland-ukraine-putin-1.5498706?reduced=true>

<sup>vi</sup> Gordon, Michael R. u.a., „Vladimir Putin’s 20-Year March to War in Ukraine – and How the West Mishandled It“, in: *Wall Street Journal*, 1.4.2022, Link: <https://www.wsj.com/amp/articles/vladimir-putins-20-year-march-to-war-in-ukraineand-how-the-west-mishandled-it-11648826461>

<sup>vii</sup> In einer Stellungnahme des Bundesrates zum „Entwurf eines Gesetzes zur Errichtung eines ‚Sondervermögens Bundeswehr‘ (Bundeswehrsondervermögensgesetz – BwSVerMG)“ vom 8. April 2022 wird ebenfalls betont, dass „[m]it dem russischen Überfall (...) ein neues Zeitalter“ begonnen habe (Deutscher Bundestag, 20. Wahlperiode, Drucksache 20/1409, S.11).

<sup>viii</sup> Im Grundgesetz soll hierfür der Absatz eingefügt werden: „Zur Stärkung der Bündnis- und Verteidigungsfähigkeit kann der Bund ein Sondervermögen mit eigener Kreditermächtigung in Höhe von einmalig bis zu 100 Milliarden Euro errichten“. Auf sie sei die 2009 mit dem Paragraphen 109 Absatz 3 ins Grundgesetz aufgenommene und seit 2020 geltende „Schuldenbremse“ „nicht anzuwenden“ (Deutscher Bundestag, 20. Wahlperiode, Drucksache 20/1410).

<sup>ix</sup> Bullion, Constanze von, „Die Grünen bekommen ein Glaubwürdigkeitsproblem“, in: *Süddeutsche Zeitung*, 1.3.2022, Link: <https://www.sueddeutsche.de/meinung/meinung-gruene-scholz-1.5539373>

<sup>x</sup> Gehring, Axel, u. Ingar Solty, „War is Peace“, in: *LuXemburg – Gesellschaftsanalyse und linke Praxis*, Januar 2022, Link: <https://zeitschrift-luxemburg.de/artikel/war-is-peace/>

<sup>xi</sup> Solty, Ingar, *Exportweltmeister in Fluchtursachen: Die neue deutsche Außenpolitik, die Krise und linke Alternativen*, Studie der Rosa-Luxemburg-Stiftung, Berlin 2016, S.14-19, Link:

[https://www.rosalux.de/fileadmin/rls\\_uploads/pdfs/Studien/Studie\\_05-2016\\_Exportweltmeister.pdf](https://www.rosalux.de/fileadmin/rls_uploads/pdfs/Studien/Studie_05-2016_Exportweltmeister.pdf)

<sup>xii</sup> Buchholz, Christine, Mario Candeias u.a., *Schwarzbuch. Kritisches Handbuch zur Aufrüstung und Einsatzorientierung der Bundeswehr*, hrsgg. von der Rosa-Luxemburg-Stiftung und der Fraktion DIE LINKE im Bundestag, Berlin 2016, S.7-20, Link:

[https://www.rosalux.de/fileadmin/rls\\_uploads/pdfs/sonst\\_publicationen/Schwarzbuch\\_Bundeswehr\\_August\\_2016.pdf](https://www.rosalux.de/fileadmin/rls_uploads/pdfs/sonst_publicationen/Schwarzbuch_Bundeswehr_August_2016.pdf)

<sup>xiii</sup> Specht, Frank, „Bundesrechnungshof kritisiert das 100-Milliarden-Euro-Sondervermögen für die Bundeswehr“, in: *Handelsblatt*, 5.4.2022, Link: <https://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/kritik-an-ampel-plaenen-bundesrechnungshof-kritisiert-das-100-milliarden-euro-sondervermoegen-fuer-die-bundeswehr/28229304.html>



**BSP Business and Law School GmbH**  
Calandrellistraße 1-9 · D-12247 Berlin

Haushaltsausschuss  
Der Vorsitzende  
Prof. Dr. Helge Braun

**Campus Berlin**  
Siemens Villa  
Calandrellistraße 1-9  
12247 Berlin

**Campus Hamburg**  
HafenCity  
Am Kaiserkai 1  
20457 Hamburg

5. Mai 2022

**Prof. Dr. Alexander Thiele**

Professur für Staatstheorie und Öffentliches Recht, insb. Staats- und Europarecht

Prorektor für Digitalisierung und Innovation

Tel.: +49 (0)30 766 83 75-100  
Fax: +49 (0)30 766 83 75-119

E-Mail: [alexander.thiele@businessschool-berlin.de](mailto:alexander.thiele@businessschool-berlin.de)

Internet: [www.businessschool-berlin.de](http://www.businessschool-berlin.de)

**Sachverständigenanhörung im Deutschen Bundestag  
Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Drucksache 20/1410) sowie zum Entwurf eines Gesetzes zur Errichtung eines „Sondervermögens der Bundeswehr“ (Drucksache 20/1409)**

**A. Politischer und rechtlicher Hintergrund**

1. Mit Beschluss vom 27. Februar 2022 wurde die Bundesregierung aufgefordert „die Modernisierung der Bundeswehr mit dem Ziel voll ausgestatteter und voll einsatzbereiter Streitkräfte weiter voranzutreiben, bestehende Fähigkeitslücken umgehend zu schließen und die notwendigen finanziellen Ressourcen dafür zeitnah und langfristig bereitzustellen“ sowie „die NATO-Fähigkeitsziele in enger Abstimmung mit unseren Partnern zu erfüllen und entsprechend zeitnah in die Bundeswehr zu investieren.“

2. Hintergrund dieses Beschlusses bildet der von der Russischen Föderation am 24. Februar 2022 begonnene völkerrechtswidrige Angriffskrieg gegen die Ukraine, durch den die Frage der nationalen Verteidigungsfähigkeit – sowohl innerhalb wie außerhalb des NATO-Bündnisses – an die erste Stelle der politischen Tagesordnung gerückt ist.

3. Nach Ansicht der Bundesregierung stellt die Gewährleistung der äußeren Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland eine staatliche Kernaufgabe dar. Die Bundeswehr soll daher künftig

**BSP Business and Law School GmbH**

Sitz der Gesellschaft:  
Siemens Villa · Calandrellistraße 1-9 · D-12247 Berlin  
Tel.: +49 30 766 83 75 100 · Fax: +49 30 766 83 75 119  
[info@businessschool-berlin.de](mailto:info@businessschool-berlin.de)  
[www.businessschool-berlin.de](http://www.businessschool-berlin.de)

Campus Hamburg  
HafenCity · Am Kaiserkai 1 · D-20457 Hamburg  
Tel.: +49 40 361 226 460 · Fax: +49 40 361 226 469  
[info@bsp-campus-hamburg.de](mailto:info@bsp-campus-hamburg.de)  
[www.bsp-campus-hamburg.de](http://www.bsp-campus-hamburg.de)

Geschäftsführerin: Ilona Renken-Olthoff  
Rechtsform: GmbH · Amtsgericht Berlin  
Handelsregister HRB 145457 B · Steuernr. 29/041/61201  
Bankverbindung: Deutsche Kreditbank AG  
IBAN: DE86 1203 0000 1008 3660 62 · BIC: BYLADEM1001



deutlich besser ausgestattet werden, um die von ihr zu gewährleistende Aufgabe der Landesverteidigung und die Bündnisverpflichtungen Deutschlands uneingeschränkt und zu jeder Zeit wahrnehmen zu können.

**4.** Da die damit einhergehende Finanzierungsaufgabe sehr umfangreich und von längerer Dauer sein wird, strebt die Bundesregierung dazu die Errichtung eines Sondervermögens an. Mit dieser Entscheidung solle das Signal gegeben werden, dass die mittel- bis langfristige Ertüchtigung der Bundeswehr auf Basis einer dauerhaft gesicherten Finanzierungsgrundlage und damit international sichtbar und glaubwürdig umgesetzt werde.

**5.** Das Finanzierungsvolumen sei allerdings im Rahmen der Schuldenregel nicht zu realisieren. Gleichwohl dürfe das Sondervermögen die Schuldenbremse des Grundgesetzes nicht in Frage stellen. Für die übrigen Bundesaufgaben gelte es unverändert, die Verschuldung des Bundes im Interesse der Generationengerechtigkeit in den durch Art. 109 Abs. 3 und Art. 115 Abs. 2 des Grundgesetzes gezogenen Grenzen zu halten.

**6.** Vorgeschlagen wird daher von Seiten der Bundesregierung die Einführung eines neuen Absatzes 1a in Art. 87a des Grundgesetzes, der den Bund zur Errichtung eines Sondervermögens mit eigener Kreditermächtigung in Höhe von 100 Milliarden Euro zur Stärkung der Bündnis- und Verteidigungsfähigkeit ermächtigt. Diese Kreditermächtigung solle zugleich von den Kreditobergrenzen der Schuldenregel ausgenommen werden, während die Regelung des Näheren dem einfachen Gesetzgeber überlassen bleibe.

**7.** Die vorgeschlagene Ergänzung des Art. 87a GG hat folgenden konkreten Wortlaut:

*„(1a) Zur Stärkung der Bündnis- und Verteidigungsfähigkeit kann der Bund ein Sondervermögen mit eigener Kreditermächtigung in Höhe von einmalig 100 Milliarden Euro errichten. Auf die Kreditermächtigung sind Artikel 109 Absatz 3 und Artikel 115 Absatz 2 nicht anzuwenden. Das Nähere regelt ein Bundesgesetz.“*

**8.** Der neue Art. 87a Abs. 1a GG errichtet ein solches Sondervermögen damit nicht unmittelbar, sondern enthält lediglich die verfassungsrechtliche Ermächtigung für den einfachen Gesetzgeber, ein solches Sondervermögen zu errichten, der in diesem Zusammenhang auch die notwendigen Details zu regeln hat.

**9.** Mit dem Gesetz zur Errichtung eines „Sondervermögens Bundeswehr“ (Bundeswehrondervermögensgesetz – BwSVermG) soll von der in Art. 87a Abs. 1a GG eingeführten verfassungs-



rechtlichen Ermächtigung umgehend Gebrauch gemacht werden. Die Begründung des Gesetzesentwurfs nimmt dabei Bezug auf die im Weißbuch der Bundesregierung 2016 definierten sicherheitspolitischen Ziele, Interessen und Prioritäten Deutschlands, die durch die aktuellen Herausforderungen bestätigt würden. Die Übernahme von mehr Verantwortung im internationalen Rahmen, die Deutschlands wirtschaftliches und politisches Gewicht angemessen widerspiegeln sowie die Ausrichtung auf die Landes- und Bündnisverteidigung sind leitende Prinzipien angesichts der aktuellen Herausforderungen. Hierfür benötige die Bundeswehr ein breites und modernes sowie innovationsorientiertes Fähigkeitsspektrum. Dies erfordere – ressortübergreifend – insbesondere die Finanzierung hochkomplexer und/oder multinational zu realisierender Großvorhaben mit großen Finanzvolumina. Die Ausgaben des Sondervermögens sollten zudem auf das NATO-Ziel für die Verteidigungsausgaben der Mitgliedstaaten anzurechnen sein.

**10.** Das Sondervermögen sei daher erforderlich, um insbesondere Fähigkeitslücken der Bundeswehr zu schließen und zukünftig zu vermeiden sowie Bündnisverpflichtungen zu erfüllen. Eine Veranschlagung der Ausgaben im Bundeshaushalt sei wegen der klaren Abgrenzung der Vorhaben und des mehrjährigen Umsetzungszeitraums nicht sinnvoll. Durch das Sondervermögen werde eine zweckgebundene, klar abgegrenzte und transparente Verwendung der Einnahmen und Ausgaben sowie eine überjährige Verfügbarkeit der Mittel ermöglicht.

## **B. Verfassungsrechtliche Bewertung**

**11.** Bei der verfassungsrechtlichen Bewertung ist zwischen der Verfassungsänderung, mithin der Ergänzung des Art. 87a GG (I) sowie des begleitenden Gesetzes zur Errichtung eines „Sondervermögens Bundeswehr“ (II) zu differenzieren, da insoweit unterschiedliche normative Maßstäbe zu beachten sind.

### **I. Ergänzung des Grundgesetzes (Art. 87a Abs. 1a GG)**

#### **1. Normativer Maßstab**

**12.** Als Verfassungsänderung ist die Ergänzung des Art. 87a GG um einen Absatz 1a allein am Maßstab des Art. 79 Abs. 3 GG, der sog. Ewigkeitsklausel zu messen. Vorliegend kommt insoweit allein eine Prüfung am Maßstab des Demokratieprinzips, ggf. des Rechtsstaatsprinzips in Betracht.

**13.** Verfassungsrechtlich fundierte Haushaltsgrundsätze, die ihre Grundlage nicht in Art. 79 Abs. 3 GG finden, sind demgegenüber ebenso wenig maßgeblich, wie die allgemeinen verfassungsrechtlichen Vorgaben für die Errichtung von Sondervermögen. Der Verfassungsgeber ist insoweit (im Rahmen des Art. 79 Abs. 3 GG) frei, die Errichtung von Sondervermögen nach völlig anderen Kriterien zu ermöglichen.



**14.** Verfassungsrechtlich ist die Zweckmäßigkeit eines solchen Sondervermögens daher ebenfalls kein Kriterium für dessen Zulässigkeit. Es kommt damit auch nicht darauf an, ob die Bundeswehr einer solchen Ertüchtigung überhaupt bedarf oder ob sich der Umfang von 100 Milliarden Euro als für diesen Zweck geeignet, erforderlich oder angemessen erweist. Der Verfassungsgesetzgeber ist insoweit (erneut in den Grenzen des Art. 79 Abs. 3 GG) gänzlich frei.

**15.** Die „Schuldenbremse“ der Art. 109 Abs. 3 GG und Art. 115 Abs. 2 GG wird in dem ergänzten Art. 87a Abs. 1a GG als Maßstab explizit ausgeschlossen. Im Übrigen dürfte die Ergänzung ihrerseits auch keinerlei Auswirkungen auf die Auslegung der Schuldenbremse (etwa Art. 115 Abs. 2 S. 6 GG) oder die Zulässigkeit von weiteren (verfassungsrechtlich nicht explizit vorgesehenen) Sondervermögen haben. Beide Bestimmungen stehen gewissermaßen berührungslos nebeneinander.

## **2. Zur Verfassungsmäßigkeit der Ergänzung des Art. 87a GG**

**15.** Nach diesen Maßstäben erweist sich die Ergänzung des Art. 87a GG um einen Absatz 1a als **verfassungsgemäß**. Ein Verstoß gegen die in Art. 79 Abs. 3 GG iVm Art. 1 und 20 GG niedergelegten Grundsätze ist nicht ersichtlich.

**16.** Insbesondere erweist sich der vorgesehene Kreditbetrag von einmalig bis zu 100 Milliarden Euro nicht als eine ernsthafte Gefährdung der Zahlungsfähigkeit der Bundesrepublik. Ohnehin ist nicht völlig klar, ab wann eine verfassungsrechtlich eingeräumte Verschuldungsmöglichkeit mit den Grundsätzen des Art. 20 Abs. 1 GG in Konflikt gerät. Zu verlangen wäre aber zumindest die Möglichkeit, dass eine Wahrnehmung der Kreditoption aufgrund der damit einhergehenden Rückzahlungs- und Zinsverpflichtungen zu einer ernsthaften Beeinträchtigung fundamentaler Staatsfunktionen führt, der Staat also unter Umständen zentrale Staatsaufgaben nicht mehr wahrnehmen könnte. Das ist bei einer Kreditaufnahme von einmalig 100 Milliarden Euro offenkundig nicht der Fall, zumal es hier um einen Zeitraum von mehreren Jahren gehen dürfte.

**17.** Auch im Übrigen bestehen gegen die Ergänzung keine verfassungsrechtlichen oder sonstige (etwa verfassungsästhetische) Bedenken. Die in Art. 87a Abs. 1a GG vorgesehene Zweckbestimmung erweist sich als hinreichend bestimmbar und grenzt damit die Nutzung der Kreditermächtigung hinreichend ein. Klargestellt ist damit zugleich, dass die kreditfinanzierten Maßnahmen stets einen hinreichenden Bezug zu Bündnis- oder Verteidigungsprojekten aufweisen müssen. Nicht zuletzt die Finanzierung allgemeiner entwicklungspolitischer Maßnahmen dürfte danach allerdings ausgeschlossen sein.

**18.** Zu begrüßen (nicht zuletzt aus verfassungsästhetischen Gesichtspunkten) ist der Umstand, dass der verfassungsändernde Gesetzgeber lediglich die Ermächtigung zur Errichtung eines



Sondervermögens regelt und sich hier auf die zentralen Aspekte fokussiert, sowohl die Errichtung selbst als auch die konkrete Ausgestaltung aber dem einfachen Gesetzgeber überlässt. Vor diesem Hintergrund erscheint es sinnvoll, jedenfalls auf verfassungsrechtlicher Ebene keine besonderen Tilgungsverpflichtungen für die aufgenommenen Kredite vorzusehen. Auch in dieser Hinsicht wird die Ausgestaltung richtigerweise dem einfachen Gesetzgeber überlassen.

### **3. Hilfsweise: Einfachrechtliche Option?**

**19.** Vor dem Hintergrund der in Art. 79 Abs. 2 GG vorgesehenen besonderen Mehrheiten für eine Verfassungsänderung soll kurz auf die Frage eingegangen werden, inwieweit die Errichtung eines kreditfinanzierten Sondervermögens mit einem Umfang von 100 Milliarden Euro zur Ertüchtigung der Bundeswehr auch ohne Verfassungsänderung, mithin einfachrechtlich (und damit ohne Mitwirkung der Opposition) verfassungsrechtlich zulässig wäre. Vieles spricht bei summarischer Prüfung dafür, dass eine solche Errichtung **nicht möglich**, also verfassungswidrig wäre.

**20.** Die für ein solches Sondervermögen vorgesehenen Kreditemächtigungen von 100 Milliarden Euro müssten zunächst mit den Vorgaben der Schuldenbremse vereinbar sein, überschreiten aber die in Art. 115 Abs. 2 GG enthaltene Regelobergrenze um ein Vielfaches. Kreditemächtigungen in dieser Höhe wären daher nur denkbar, wenn sie unter die Sonderregelung zur Kreditaufnahme in Krisenzeiten nach Art. 115 Abs. 2 S. 6 GG subsumierbar wären. Das setzte voraus, dass die Kreditemächtigungen der Überwindung der Folgen einer außergewöhnlichen Notsituation zu dienen bestimmt wären, die sich der Kontrolle des Staates entzieht. Das ist vorliegend jedoch nicht ersichtlich. Insbesondere ist der grausame Angriffskrieg in der Ukraine keine solche Notsituation im Sinne des Art. 115 Abs. 2 S. 6 GG, zudem steht eine möglicherweise bestehende Unterausstattung der Bundeswehr in keinerlei Beziehung zu diesem. Die noch andauernde Coronapandemie ist zwar ein solche Notsituation, allerdings dienen die für die Ertüchtigung der Bundeswehr vorgesehenen Mittel nicht deren Überwindung und präsentieren sich auch nicht als allgemein wirtschaftspolitische Maßnahmen, mit denen die durch die Coronapandemie erheblich getroffene gesamtwirtschaftliche Situation verbessert werden soll. Bei der Bundeswehr handelt es sich um eine staatliche Infrastruktur, die Gewährleistung der ausreichenden Verteidigungsfähigkeit ist eine zentrale staatliche Aufgabe,<sup>1</sup> die daher von gewöhnlichen (privaten) Wirtschaftszweigen zu unterscheiden ist. Die Einräumung einer entsprechenden Kreditemächtigung im Kernhaushalt wäre mit den Vorgaben der Schuldenbremse daher nicht vereinbar.

---

<sup>1</sup> Vgl. A. Thiele, Allgemeine Staatslehre, 2. Auflage 2022, S. 180 f.

**21.** Mit dieser Feststellung ist zugleich die Errichtung eines unselbstständigen Sondervermögens verfassungsrechtlich ausgeschlossen, da für eine solche nach ganz herrschender Ansicht die Vorgaben der Schuldenbremse zu beachten sind<sup>2</sup> (dieser Umstand bildet denn auch den Hintergrund des aktuell anhängigen Verfahrens vor dem Bundesverfassungsgericht im Hinblick auf die durch das Zweite Nachtragshaushaltsgesetz 2021 eingeräumten Kreditermächtigungen des Energie- und Klimafonds).<sup>3</sup>

**22.** Theoretisch denkbar wäre daher allein die einfachgesetzliche Errichtung eines selbstständigen (rechtsfähigen) Sondervermögens mit eigener Kreditermächtigung. Eine solche Konstruktion ist prinzipiell mit verfassungsrechtlichen Vorgaben vereinbar, nach überwiegender (wenngleich umstrittener) Ansicht gelten die Vorgaben der Schuldenbremse in diesen Fällen zudem selbst dann nicht, wenn der Bund formal die Haftung für die Verbindlichkeiten des Sondervermögens übernimmt.<sup>4</sup>

**23.** Gleichwohl bestünden hier aus anderen Gründen erhebliche verfassungsrechtliche Bedenken, da die Errichtung eines selbstständigen Sondervermögens verfassungsrechtlich nicht bedingungslos möglich ist, um eine Aushöhlung des Kernhaushalts zu verhindern.

- So müsste das Sondervermögen zunächst mit konkreten Sachaufgaben ausgestattet werden. Eine reine Finanzierungsfunktion ist ausgeschlossen. Schon daran dürfte das anvisierte Sondervermögen voraussichtlich scheitern, da die Finanzierungsfunktion desselben hier ganz im Fokus steht. Als wahrzunehmende Aufgabe käme im Übrigen allein die Ertüchtigung der Bundeswehr in Frage, die aber offenkundig jedenfalls nicht umfassend auf das Sondervermögen übertragen werden soll und zudem nur für einen von vornherein begrenzten Zeitraum. Ob eine solche Aufgabenübertragung überhaupt denkbar ist, ist zumindest fraglich.
- Das das Sondervermögen errichtende Bundesgesetz muss die Sachaufgabe zudem sehr genau umschreiben, eine hinreichende Rückbindung an das Parlament sicherstellen und insbesondere darlegen können, dass und warum das Sondervermögen die Aufgabe besser sicherstellen kann als bei der Einbindung in den regulären Haushalt. Insbesondere dieser letzte Punkt dürfte praktisch nicht darzulegen sein. Allenfalls ließe sich durch die Ausgliederung argumentieren, dass dadurch eine gewisse Rechtssicherheit sichergestellt wird. Da das Sondervermögen allerdings die Ertüchtigungsaufgaben nicht vollständig übernimmt und zudem nur für wenige Jahre genutzt werden soll, wird schnell

---

<sup>2</sup> Vgl. *W. Heun*, in: H. Dreier, GG-Kommentar, Band III, Art. 115, Rn. 23.

<sup>3</sup> Das Verfahren ist anhängig unter dem Aktenzeichen 2 BvF 1/22.

<sup>4</sup> Vgl. *W. Heun*, in: H. Dreier, GG-Kommentar, Band III, Art. 115, Rn. 24.

klar, dass es im Kern doch allein um die Finanzierung geht, für die ein Sondervermögen aber gerade nicht errichtet werden kann.

**24.** Im Ergebnis wäre eine einfachgesetzliche Lösung daher verfassungsrechtlich wohl unzulässig und würde das Beschaffungswesen mit der Errichtung eines selbstständigen Sondervermögens zudem zusätzlich verkomplizieren.

## **II. Zur Verfassungsmäßigkeit des BwSVermG**

### **1. Verfassungsrechtlicher Maßstab**

**25.** Maßstab für die Prüfung der Verfassungsmäßigkeit des einfachgesetzlich errichteten Sondervermögens bildet allein die neu eingefügte Regelung des Art. 87a Abs. 1a GG. Da die einfachgesetzliche Errichtung eines solchen Sondervermögens ohne diese Ergänzung des Grundgesetzes verfassungswidrig wäre (s. Rn. 19 ff.) darf das BwSVermG frühestens gleichzeitig mit dieser Änderung, nicht aber früher als diese in Kraft treten.

**26.** (Materielle) Vorgaben enthält Art. 87a Abs. 1a GG insbesondere im Hinblick auf den Zweck des Sondervermögens (Stärkung der Bündnis- und Verteidigungsfähigkeit) sowie die Höhe der einmalig maximal zulässigen Kreditermächtigung (100 Milliarden Euro). Dieser Zweck kann durch den einfachen Gesetzgeber lediglich konkretisiert werden, wobei es zulässig wäre, wenn in diesem Zusammenhang bestimmte verfassungsrechtlich an sich mögliche Projekte, einfachgesetzlich ausgeschlossen würden (etwa durch eine abschließende Aufzählung denkbarer Projekte). Denkbar – und vermutlich zweckmäßiger – wäre auch eine einfachgesetzliche Übernahme der verfassungsrechtlichen Begrifflichkeit verbunden mit einer nicht abschließenden Aufzählung konkreter Maßnahmen, die in jedem Fall finanzierungsfähig sein sollen. Hier ist der Gesetzgeber prinzipiell frei. Eine einfachgesetzliche Ausweitung der Zweckbestimmung kommt jedoch nicht in Betracht. Von der maximalen Höhe der möglichen Kreditermächtigungen darf der einfache Gesetzgeber zudem allenfalls nach unten abweichen.

**27.** Sonstige (verfassungsrechtliche) Haushaltsgrundsätze kommen als normativer Maßstab nur insoweit in Betracht, als diese dem Normzweck bzw. der Intention des neu eingefügten Art. 87a Abs. 1a GG nicht entgegenstehen. Da bereits die Begründung des Gesetzentwurfs zur Ergänzung des Art. 87a GG explizit festhält, dass das zu errichtende Sondervermögen „festgelegte überjährige Großvorhaben insbesondere der Bundeswehr zusätzlich zum eigentlichen Verteidigungshaushalt“<sup>5</sup> finanzieren soll, betrifft das in diesem Fall vor allem den in Art. 110 Abs. 2 GG normierten Grundsatz der Jährlichkeit, der den für mehrere Jahre geltenden und übertragbaren Kreditermächtigungen daher von vornherein nicht entgegengehalten werden kann.

---

<sup>5</sup> BT-Drucksache 20/1410, S. 1.



**28.** Anders als bei der Errichtung sonstiger Sondervermögen spielt die Zweckmäßigkeit dieses Sondervermögens angesichts des neuen Art. 87a Abs. 1a GG hingegen keine Rolle. Auch die Höhe des Sondervermögens ist bis zur maximalen in Art. 87a Abs. 1a GG genannten Höhe daher nicht rechtfertigungsfähig.

**29.** Vorzusehen ist allerdings eine angemessene parlamentarische Kontrolle im Hinblick auf die Verwendung der Kreditermächtigungen. Eine solche widerspricht offenkundig nicht dem Anliegen des Art. 87a Abs. 1a GG, so dass hier die allgemeinen verfassungsrechtlichen Maßstäbe angelegt werden können. Eine solche Kontrolle wird grundsätzlich dadurch gewährleistet, dass der jährliche Haushaltsplan die notwendigen Verpflichtungsermächtigungen für die Nutzung der dem Sondervermögen zugewiesenen Kreditermächtigungen enthält und die Einnahmen und Ausgaben des Sondervermögens in einem jährlichen Wirtschaftsplan veranschlagt werden, der dem Haushaltsplan als Anlage angefügt wird. Angesichts des erheblichen Volumens, um das es hier geht, erscheint eine darüberhinausgehende Einbindung des Bundestages jedenfalls sinnvoll, wenngleich verfassungsrechtlich wohl nicht zwingend.

**30.** Art. 87a Abs. 1a GG verlangt nicht zwingend, dass das einfache Gesetz zur Errichtung des Sondervermögens auch Regelungen zur Tilgung der aufgenommenen Kredite enthält. Verfassungsrechtlich ist eine solche Regelung allerdings möglich. Zu beachten ist allerdings, dass der einfache Gesetzgeber entsprechende Vorgaben jederzeit wieder ändern kann. Es besteht jedenfalls, anders als bei Art. 115 Abs. 2 S. 6 GG, keine verfassungsrechtliche Verpflichtung zu einer Tilgung „in einem angemessenen Zeitraum“.

## **2. Subsumtion unter diese verfassungsrechtlichen Maßstäbe**

**31.** Unter Berücksichtigung dieser verfassungsrechtlichen Maßstäbe erweist sich das BwS-VermG als **verfassungsgemäß**. Die Zweckbestimmung in § 2 BwSVermG übernimmt den verfassungsrechtlichen Zweck und präzisiert diesen, schränkt ihn aber weder ein noch weitet sie ihn aus. Die Konkretisierung im Einzelnen erfolgt damit im jeweiligen Wirtschaftsplan, der dem Haushaltsgesetz nach § 5 Abs. 1 BwSVermG als Anlage beigelegt wird. Ausdrücklich hält § 5 Abs. 2 BwSVermG fest, dass die Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen, die im Wirtschaftsplan für die im Einzelnen benannten Vorhaben zu Verfügung gestellt werden, nicht für andere dort benannte Vorhaben verwendet werden können. Dort findet sich auch die Regelung, dass die Ausgaben übertragbar sind und für die jeweilige Zweckbestimmung über das Haushaltsjahr hinaus verfügbar sind und dass § 45 Abs. 3 BHO nicht anwendbar ist. Vor dem Hintergrund des Zwecks des Art. 87a Abs. 1a GG ist diese Regelung ebenfalls verfassungsgemäß.



**32.** Die in § 4 BwSVermG vorgesehene Kreditermächtigung hält sich im Rahmen des durch Art. 87a Abs. 1a GG Vorgegebenen. Die in § 3 Abs. 3 BwSVermG vorgesehene Haftung des Bundes ist verfassungsrechtlich vermutlich nicht zwingend aber jedenfalls möglich und zur Sicherung angemessener Finanzierungsbedingungen sinnvoll, da das Sondervermögen über keine eigenen Einnahmen verfügt. Auf diesem Wege wird mithin sichergestellt, dass die Finanzierungsbedingungen des Sondervermögens allenfalls marginal von denjenigen des Bundes abweichen. Dementsprechend ist es auch folgerichtig, dass verbleibende Schulden des Sondervermögens nach dessen Auflösung in die allgemeine Bundesschuld integriert werden (§ 8 Abs. 1 S. 3 BwSVermG).

**33.** Das BwSVermG stellt auch eine hinreichende parlamentarische Beteiligung sicher. So wird der Wirtschaftsplan des Sondervermögens dem Haushaltsgesetz als Anlage beigefügt und damit parlamentarisch bewilligt. Darüber hinaus bestimmt § 5 Abs. 3 BwSVermG, dass ein Vertrag zu einer Maßnahme nach § 2, die ein Finanzvolumen von 25 Millionen Euro überschreitet, vor Abschluss dem Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestags zur Billigung vorzulegen ist. Letztere Regelung ist verfassungsrechtlich allerdings nicht geboten.

**34.** Dabei ist aktuell allerdings nicht völlig klar, welche Konsequenzen es für die Wirksamkeit eines solchen Vertrages im Außenverhältnis hat, wenn eine vorgesehene Billigung unterbleibt. Hier könnte der Gesetzgeber zusätzlich bestimmen, dass eine fehlende Billigung die schwebende Unwirksamkeit des Vertrages bis zu einer dann nachzuholenden Billigung bewirkt. Sollte die Billigung verweigert werden, wäre der Vertrag dann endgültig als nichtig anzusehen.

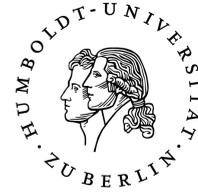
**35.** § 8 Abs. 1 BwSVermG sieht eine automatische Auflösung des Sondervermögens zum 31. Dezember des Jahres vor, in dem der Kreditrahmen vollständig ausgeschöpft wurde, verbleibendes Vermögen fällt dem Bund zu, verbleibende Schulden werden in die allgemeine Bundesschuld integriert. Das ist verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden.

**36.** § 8 Abs. 2 BwSVermG sieht eine besondere Tilgungsverpflichtung für die aufgenommenen Kredite nach vollständiger Inanspruchnahme der Kreditermächtigung vor. Diese sind danach innerhalb eines angemessenen Zeitraums zurückzuführen. Diese, offenkundig an Art. 115 Abs. 2 S. 8 GG angelegte Verpflichtung, ist verfassungsrechtlich nicht zwingend. Aufgrund ihrer einfachgesetzlichen Ausgestaltung könnte der einfache Gesetzgeber diese Verpflichtung auch jederzeit modifizieren oder gänzlich abschaffen. Ob sie sich generell als sonderlich sinnvoll erweist, ist allerdings eine politische Frage.



**37.** Im Übrigen orientiert sich das BwSVermG erkennbar an anderen Gesetzen zur Errichtung von Sondervermögen wie dem Energie- und Klimafondsgesetz. Auch aus diesem Grund bestehen gegen die Ausgestaltung des BwSVermG keine sonstigen verfassungsrechtlichen Bedenken.

Prof. Dr. Alexander Thiele



**Professor Dr. Christian Waldhoff**  
Lehrstuhl für  
Öffentliches Recht und Finanzrecht

**Datum:**  
9. Mai 2022

## **Stellungnahme zu der Anhörung des Haushaltsausschusses über das „Bun- deswehr-Sondervermögen“ am 9. Mai 2022**

### ***I. Sondervermögen sind stets verfassungsrechtlich ein Problem***

1. Jedes Sondervermögen ist verfassungsrechtlich ein gravierender Systembruch, weil es die verfassungsrechtlich vorausgesetzten und garantierten Haushaltsfunktionen unterminiert. Es ist daher extrem rechtfertigungsbedürftig.

2. Sondervermögen sind Vermögensmassen, die neben dem eigentlichen Staatshaushalt bestehen und speziellen, „besonderen“ Finanzierungszwecken dienen. Schon der Wortbestandteil „Sonder-“ deutet – ganz ähnlich wie bei Sonderbilanzen oder Sonderabgaben – auf eine besondere Rechtfertigungsbedürftigkeit hin, denn offensichtlich wird hier von einem (verfassungsrechtlichen) Normalzustand abgewichen.

3. Die Idee des parlamentarischen Budgetrechts, mittels des Haushaltsgesetzes dem Haushaltsplan zuzustimmen, diesen durch seine „Feststellung“ (Art. 110 II 1 GG) als rechtlich verbindlich zu erklären und damit Staatsausgaben demokratisch zu legitimieren, liegt darin, dass der Deutsche Bundestag über die Haushaltsbewilligung neben den (Sach-)Gesetzen über die Zuweisung von Geldmitteln eine zusätzliche Steuerungsmöglichkeit gegenüber der Exekutive erhält. Der Idee nach sollen alle voraussichtlichen Einnahmen und alle geplanten Ausgaben eines Gemeinwesens – Bund, Land oder Kommunen – periodisch jeweils in einem einzigen Haushaltsplan vermerkt sein. Die parlamentarische Zustimmung ist dann eine Art politischer Gesamtentscheidung über die Staatsfinanzierung in Einnahmen und Ausgaben und damit über die Politik insgesamt. Da die Einnahmen stets begrenzt sein werden geht es um das politische Aushandeln, welche Sachpolitik mit wie viel Geld ausgestattet wird. Letztlich müs-

**Postanschrift:**  
Humboldt-Universität zu Berlin  
Unter den Linden 6  
10099 Berlin  
Telefon: +49 (30) 2093-3537

christian.waldhoff@rewi.hu-berlin.de  
www.hu-berlin.de

**Sitz:**  
Unter den Linden 9  
Raum 113  
10117 Berlin

sen bei der Haushaltsaufstellung immer politische Kompromisse geschlossen werden. Anschaulich hat das Bundesverfassungsgericht daher den Haushaltsplan als „politisches Programm in Zahlen“ charakterisiert. Durch einen vollständigen und einzigen periodischen Haushaltsplan wird auch parlamentarische Finanzkontrolle möglich.

4. Sondervermögen klinken sich aus dieser rechtlichen und politischen Logik aus: Hier wird eine – meist beachtliche – Vermögensmasse neben dem zentralen Staatshaushalt errichtet und an ihm vorbei verwaltet. Meistens ist für diese Ausgaben nicht das Parlament, sondern die Exekutive zuständig. Aus der politischen Gesamtentscheidung eines Ausgleichs zwischen staatlichem Nehmen und Geben ist ein solches Sondervermögen weitgehend ausgenommen. Durch ihre Randständigkeit und Unübersichtlichkeit wird auch die parlamentarische Finanzkontrolle bei Sondervermögen erschwert. Genau darin liegt auch der politische Anreiz, sich dieser Ausnahmeformen zu bedienen.

5. Sondervermögen stellen in erster Linie ein Problem des Haushaltsverfassungsrechts dar. Dieses ist im GG in den Art. 109 bis 115 geregelt, die Landesverfassungen enthalten entsprechende Vorschriften. Zentral sind die Haushaltsgrundsätze der Einheit und der Vollständigkeit, wie sie in Art. 110 I 1 GG normiert sind: *Alle* Einnahmen und *alle* Ausgaben sind in *einen* Haushalt einzustellen. Der zweite Halbsatz der Vorschrift enthält jedoch schon eine Ausnahme: bei Bundesbetrieben – z.B. der Deutsche Bahn – oder den hier interessierenden Sondervermögen werden nur die Zuführungen oder Ablieferungen in den Bundshaushalt eingestellt. Diese Stellen wirtschaften damit im Übrigen selbständig und ohne direkte parlamentarische Beteiligung. Nach ganz h.M. sind daher Sondervermögen durchaus möglich, jedoch verfassungsrechtlich deutlich rechtfertigungsbedürftig. Keinesfalls darf es zu einer Aushöhlung des Staatshaushalts kommen, eine „Budgetflucht“ ist zu verhindern. Die besonderen Gründe, die ausnahmsweise die Errichtung eines Sondervermögens rechtfertigen können, ergeben sich im konkreten Einzelfall aus der jeweiligen Situation.

## **II. Die Logik der Hochzoning auf Verfassungsebene**

1. Das hier in Rede stehende Sondervermögen würde durch eine Verfassungsänderung, eine Grundgesetzergänzung eingeführt werden. Damit wird das Problem der verfassungsrechtlichen Rechtfertigung umgangen, denn einziger Prüfungsmaßstab für eine Grundgesetzänderung ist die sog. Ewigkeitsgarantie des Art. 79 III GG und gegen die wird hier offensichtlich nicht verstoßen.

2. Politischer und verfassungsrechtlicher Hintergrund für die „Hochzoning“ des Sondervermögens auf die Ebene des Grundgesetzes selbst ist, dass sonst die Regeln der 2009 durch die Föderalismusreform II eingeführte Schuldenbremse gälten. Diese wären nicht erfüllt. Insbesondere der Ausnahmetatbestand der Naturkatastrophe oder ähnlicher Fälle ist – entgegen anderer oberflächlicher Behauptungen – hier offensichtlich nicht erfüllt, denn der mangelhafte Rüstungsstand der Bundeswehr war seit langem allgemein bekannt, publizistisch breit erörtert und letztlich politisch gewollt. Das ist ungefähr das Gegenteil einer unvorhersehbaren Naturkatastrophe, wie sie den Ausnahmetatbestand prägt. Auch der rechtswidrige Überfall Russlands auf die Ukraine war angesichts des aggressiven und schon seit langem völkerrechtswidrigen Verhaltens von Putin-Russland – vor allem seit der Besetzung der Krim – weder überraschend noch unvorhersehbar.

3. Die Verankerung im Grundgesetz selbst enthebt die Regierung davor, im Haushalt selbst politisch schwer durchsetzbare Umschichtungen und v.a. Streichungen durchsetzen zu müssen. Die politische Gesamtentscheidung, die der Haushalt darstellen soll, wird so umgangen. Das widerspricht der Logik des Haushaltsverfassungsrechts.

4. Beim Wehretat kommt noch die Besonderheit hinzu, dass sich nach Art. 87a I 2 GG die „zahlenmäßige Stärke und die Grundzüge ihrer [der Bundeswehr] Organisation“ aus dem Haushaltsplan ergeben müssen. Diese Vorschrift reagierte auf die „Schwarze Reichswehr“, d.h. die illegale Aufrüstung der Reichswehr in der Weimarer Republik (pikanterweise in Zusammenarbeit mit der damaligen Sowjetunion im sog. Vertrag von Rapallo), um die Rüstungsbegrenzungen des Friedensvertrags von Versailles zu umgehen. Eine solche Ausschaltung parlamentarischer Kon-

trolle der Armee soll es im Verfassungsstaat des Grundgesetzes nicht geben. Auch Art. 87a I GG spricht daher für eine Verfassungsergänzung zur Errichtung des geplanten Sondervermögens. Nur auf diese Weise kann auch die Schuldenbremse unbeachtet bleiben. Die ganze Konstruktion mag finanzwirtschaftlich problematisch sein, die Ewigkeitsgarantie des Art. 79 III GG ist im Grundsatz jedoch nicht tangiert.

### **III. Verbesserungsvorschläge in der Formulierung von Grundgesetzänderung und ausführendem Begleitgesetz**

1. Um den Verwendungszweck des geplanten Sondervermögens rechtlich zu sichern, sollten die Gesetzestexte deutlich nachgeschärft werden, da sie in bedenklicher (und politischer wohl gewollter) Unbestimmtheit und Wagheit gefasst sind. Gerade auch der Ausnahmecharakter eines Sondervermögens spricht dafür, die Konditionierung der Ausgaben möglichst eng und möglichst präzise zu fassen. Dazu empfiehlt es sich dringend, v.a. die Verfassungsergänzung in dem geplanten Art. 87a Ia GG präziser zu fassen, indem Elemente des jederzeit mit einfacher Bundestagsmehrheit zu ändernden Ausführungsgesetzes „hochgezont“ werden. Ich schlage folgenden Wortlaut vor (die Änderungsvorschläge fett hervorgehoben):

*„Zur Stärkung der Bündnis- und Verteidigungsfähigkeit kann der Bund **zur verbesserten Ausstattung der Streitkräfte** ein Sondervermögen mit eigener Kreditermächtigung in Höhe von einmalig bis zu 100 Milliarden Euro errichten. Auf die Kreditermächtigung sind Artikel 109 Absatz 3 und Artikel 115 Absatz 2 nicht anzuwenden. **Die Rückführung der Kredite muss aufgrund eines konkreten Tilgungsplans binnen 20 Jahren erfolgen.** Das Nähere regelt ein Bundesgesetz.“*

2. In dem Ausführungsgesetz – Bundeswehrsondervermögensgesetz – wäre dessen § 2 wie folgt zu ergänzen:

*„Aus dem Sondervermögen werden **ausschließlich** Ausgaben für komplexe überjährige Maßnahmen zur Ausstattung der Streitkräfte geleistet. ...“*

3. Völlig inakzeptabel ist die (in der Sache nicht vorhandene) „Tilgungsregelung“ in § 8 Bundeswehrsondervermögensgesetz. Durch eine Verfassungsergänzung entledigt man sich zwar der Vorgaben der Schuldenbremse. Deren Logik, Ausnahmekreditaufnahmen nur zuzulassen, wenn man sich zugleich über die konkrete Rückzahlung der Kredite einig ist und auch dazu verpflichtet, sollte jedoch nicht ohne Not aufgegeben werden.

Die Modalitäten der Tilgung sind *jetzt* zu regeln. § 8 II ist daher mindestens wie folgt zu fassen:

*„**Die aufgenommenen Kredite sind spätestens binnen 20 Jahren nach Ende der Finanzierung durch das Sondervermögen nach einem zu Beginn der Finanzierung aufzustellenden und zu beschließenden verbindlichen Tilgungsplan zurückzuführen.**“*

Prof. Dr. Joachim Wieland, LL.M.

Gregor-Mendel-Str. 13  
53115 Bonn  
joachim.wieland@gmx.de

Deutscher Bundestag  
Haushaltsausschuss  
Herrn Vorsitzenden  
Prof. Dr. Helge Braun, MdB

Per Mail: [haushaltsausschuss@bundestag.de](mailto:haushaltsausschuss@bundestag.de)

5. Mai 2022

**Schriftliche Stellungnahme**  
**zur Vorbereitung der öffentlichen Anhörung des**  
**Haushaltsausschusses**  
**des Deutschen Bundestages**  
**am 9. Mai 2022**  
**zu dem Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 87a),**  
**Bundestagsdrucksache 20/1410, und**  
**zu dem Entwurf eines Gesetzes zur Errichtung eines „Sondervermögens Bundeswehr“,**  
**Bundestagsdrucksache 20/1409**

**I. Verfassungsänderung nicht notwendig**

Die geplante Ergänzung des Grundgesetzes ist verfassungsrechtlich nicht erforderlich. Sie stellt eher ein politisches Bekenntnis zur Bundeswehr und ihrer Einsatzfähigkeit dar. Das geplante Sondervermögen Bundeswehr könnte auch ohne Änderung des Grundgesetzes errichtet werden. Die verfassungsrechtliche Schuldenbremse in Art. 115 Abs. 2 GG steht der Errichtung des Sondervermögens mit eigener Kreditermächtigung in Höhe von 100 Milliarden Euro nicht entgegen, weil der Angriffskrieg Russlands gegen die Ukraine zu einer außergewöhnlichen Notsituation geführt hat, die sich der Kontrolle des Staates entzieht und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigt.

Art. 115 Abs. 2 Satz 6 GG sieht vor, dass im Falle von außergewöhnlichen Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen, die durch die Schuldenbremse gezogenen Kreditobergrenzen auf Grund eines Beschlusses der Mehrheit der Mitglieder des Bundestages überschritten werden dürfen. Der Angriffskrieg

Russlands gegen die Ukraine hat eine außergewöhnliche Notsituation in Deutschland geschaffen. Er verursacht Herausforderungen für die Sicherheit Deutschlands und für die europäische Sicherheitsordnung, denen durch eine Stärkung der Bündnis- und Verteidigungsfähigkeit und eine Ertüchtigung der Bundeswehr begegnet werden muss. Ohne die kreditfinanzierten Ausgaben des Sondervermögens in Höhe von 100 Milliarden Euro ist nicht gesichert, dass die Bundeswehr ihre Aufgabe der Verteidigung Deutschlands wirkungsvoll wahrnehmen kann. Die Bundesministerin der Verteidigung hat am 27. April 2022 im Bundestag erklärt: „Die Aussage, die Bundeswehr sei blank, trifft den Kern.“ Mit dem dringend benötigten Geld aus dem Sondervermögen sollen die Ausstattungsmängel in der Truppe behoben und langfristige Großprojekte abgesichert werden. Die Ministerin hat zum Beispiel auf die geringe Einsatzfähigkeit beim Schützenpanzer Puma und beim Kampfhubschrauber Tiger hingewiesen. Aktuell können von 51 Hubschraubern nur neun abheben.

Wenn die Bundeswehr in der gegenwärtigen Situation, in der Russland einen Angriffskrieg gegen die Ukraine führt, „blank“ ist und erhebliche Ausstattungsmängel bestehen, liegt eine außergewöhnlichen Notlage im Sinne von Art. 115 Abs. 2 Satz 6 GG vor, weil die Verteidigungsfähigkeit Deutschlands nicht mehr gesichert ist. Bei Einführung der Schuldenbremse hat der verfassungsändernde Gesetzgeber ausdrücklich betont, dass durch die Ausnahmeregelung für außergewöhnliche Notsituationen „die Handlungsfähigkeit des Staates zur Krisenbewältigung gewährleistet werden“ soll. Als Beispiele werden in der Begründung des verfassungsändernden Gesetzes plötzliche Beeinträchtigungen der Wirtschaftsabläufe in einem extremen Ausmaß aufgrund eines exogenen Schocks, aber auch Ereignisse von positiver historischer Tragweite wie die deutsche Wiedervereinigung genannt (Bundestagsdrucksache 16/12.410, Seite 11). Der Angriffskrieg Russlands gegen die Ukraine und damit an der Ostflanke der NATO stellt eine Gefahr für die Verteidigung Deutschlands sowie für das Bündnis und damit eine außergewöhnliche Notsituation dar. Der Eintritt dieser Notsituation hat sich der Kontrolle der Bundesrepublik Deutschland entzogen. Wegen der Ausstattungsmängel der Bundeswehr beeinträchtigt die Krise den Bundeshaushalt erheblich.

Die Zulässigkeit der Errichtung eines Sondervermögens des vorgesehenen Volumens mit eigener Kreditermächtigung ergibt sich aus Art. 110 Abs. 1 Satz 1 GG. Die Kreditaufnahme in Höhe von 100 Milliarden Euro zielt final auf die Bewältigung der außergewöhnlichen Notsituation und ist geeignet, die Notsituation in absehbarer Zeit zu überwinden. Damit liegen die Voraussetzungen des Art. 115 Abs. 2 Satz 6 GG vor. Das geplante Sondervermögen Bundeswehr könnte also auch ohne Verfassungsänderung errichtet werden.

## II. Weitere Diskussionspunkte

Zu weiteren in der öffentlichen Diskussion erörterten Punkten nehme ich wie folgt Stellung:

1. Da das Sondervermögen gemäß der geplanten Verfassungsänderung zur Stärkung der Bündnis- und Verteidigungsfähigkeit errichtet wird, ist es konsequent, dass die Ausgaben des Sondervermögens auf das NATO-Ziel für die Verteidigungsausgaben der Mitgliedsstaaten anzurechnen sein müssen.
2. Eine verfassungskräftige Festschreibung der Verteidigungsausgaben auf 2 % des Bruttoinlandsprodukts stünde zumindest in einem Spannungsverhältnis zum Kerngehalt des Demokratieprinzips im Sinne von Art. 79 Abs. 3 GG, weil sie die Verantwortung künftiger Haushaltsgesetzgeber für die Ausgestaltung des Budgets erheblich einschränken würde.
3. Sollte ein Begleitgremium für die Verwendung der Mittel des Sondervermögens eingerichtet werden, entspräche es dem demokratischen Mehrheitsprinzip, dass Entscheidungen dieses Gremiums ebenso mit einfacher Mehrheit getroffen würden, wie es auch für den Bundestag, von dem das Gremium seine Befugnisse ableitet, verfassungsrechtlich vorgegeben ist.
4. Deutschland kann für das Sondervermögen von der Ermächtigung in Art. 346 Abs. 1 Buchstabe b AEUV Gebrauch machen und die Erzeugung von Waffen, Munition und Kriegsmaterial oder den Handel damit zur Wahrung seiner wesentlichen Sicherheitsinteressen unabhängig von Vergabevorschriften des Unionsrechts durchführen.
5. Wenn das Sondervermögen auf der Grundlage einer Verfassungsergänzung errichtet wird, ist die Aufstellung eines Tilgungsplans für die aufgenommenen Kredite nicht erforderlich.
6. Der Wirtschaftsplan gemäß § 5 Bundeswehrsondervermögensgesetz kann sich wegen der Besonderheit der Beschaffung von Rüstungsgütern in Form von Geheimhaltungsinteressen auf allgemein gehaltene Vorgaben beschränken.

Wieland

Weilerswist, den 2. Mai 2022

## Stellungnahme

zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Art. 87a) sowie  
zum Entwurf eines Gesetzes zur Errichtung eines „Sondervermögens Bundeswehr (Bundeswehrsondervermögensgesetz – BwSVermG)

Der Herr Bundeskanzler hat in der Sitzung des Deutschen Bundestages am 27. Februar 2022 die Errichtung eines Sondervermögens Bundeswehr mit einer **einmaligen** Ausstattung von 100 Mrd. EURO für notwendige **Investitionen und Rüstungsvorhaben** sowie seine Absicherung im Grundgesetz angekündigt und erklärt **von nun an Jahr für Jahr** mehr als 2 Prozent des Bruttoinlandsprodukts in unsere **Verteidigung zu investieren**.<sup>1</sup>

Er hat dies mit einer Zeitenwende begründet<sup>2</sup> und als Maßstab verkündet: „Was für die Sicherheit Europas gebraucht werde, das wird getan“<sup>3</sup> – „Das Ziel ist eine leistungsfähige, hochmoderne, fortschrittliche Bundeswehr, die uns zuverlässig schützt“.<sup>4</sup>

Die Frage, die sich heute stellt, ist also:

„Ist ein grundgesetzlich abgesichertes Sondervermögen Bundeswehr mit einer einmaligen Ausstattung von 100 Mrd. EURO das geeignete Mittel, diese Zielsetzung zu erreichen?“ – oder einfacher ausgedrückt:

„Befähigt dieser Ansatz unsere Bundeswehr dauerhaft, d.h. heute und in der Zukunft, dem **grundgesetzlich** vorgegebenen **Auftrag** zur **Landes- und Bündnisverteidigung** und zu **Einsätzen** im Rahmen internationaler Bündnisse wie Europäischer Union und den Vereinten Nationen **gleichermaßen** nachzukommen?“

Seit der Entscheidung im Rahmen des „**Zwei-Plus-Vier-Vertrages**“ im Zuge der Vereinigung Deutschlands, den Personalumfang der Bundeswehr von vormals **rd. 480.000 Soldatinnen und Soldaten** und **rd. 170.000 zivilen Mitarbeitern und Mitarbeiterinnen** auf eine **Obergrenze von 370.000 Soldatinnen und Soldaten** und einer ebenso deutlichen Reduzierung des Zivilpersonals, hat es in der Folge keine **rein sicherheitspolitisch abgeleitete** Größenordnung für die folgenden drastischen Personalreduzierungen mehr gegeben.

Mit der „**Armee der Einheit**“ überboten sich die Forderungen an eine politische Struktur Anpassung, der Auftrag zur **Landes- und Bündnisverteidigung** trat weitestgehend zurück, die Bundesrepublik war „von Freunden umgeben“, was gleichzeitig die Forderung nach einer „**Friedensdividende**“ begründete, mit der Folge einer Jahr für Jahr entschiedenen Reduzierung des Verteidigungshaushaltes und daraus wiederum erzwungenen Struktur Anpassungen.

Dennoch verloren Verantwortliche im Verteidigungsministerium den Verfassungsauftrag nie völlig aus den Augen. Ein **Fähigkeitsverzicht** als Folge finanzpolitischer Vorgaben wurde **öffentlich nie erörtert**. Der Ansatz „**Breite vor Tiefe**“ wurde geboren. Im Bestreben, möglichst weiterhin alle für den Gesamtauftrag erforderlichen Fähigkeiten vorzuhalten setzte man auf eine priorisierte Materialausstattung – statt

<sup>1</sup> Dt.BT. Plenarprotokoll 20/19, S. 1353

<sup>2</sup> Dt.BT. Plenarprotokoll 20/19, S. 1352

<sup>3</sup> S. Fn. 2

<sup>4</sup> S. Fn. 2

„**Breite und Tiefe**“ – die Folgen sehen wir heute. Bei der angestrebten „Breite“ an Fähigkeiten lässt die Einsatzfähigkeit „tiefe“ Lücken erkennen.

Und das gilt nicht nur für fehlendes oder unmodernes Gerät. Das gilt insbesondere auch für den Bereich des **Betriebs** der Bundeswehr. Zu ihm zählt nicht nur der Personalbereich, über den **öffentlich** nur über das Reizthema der **Standortdebatte** bzw. zur Dauer des **Wehrdienstes** oder seine Aussetzung diskutiert wurde. Mindestens genauso folgenreich waren die Entscheidungen zur „**Optimierung** des Betriebs“ der Bundeswehr, in deren Folge **Lager und Depots** aufgelöst, **Instandsetzungs- und Instandhaltungs- sowie Versorgungskapazitäten** im militärischen wie zivilen Bereich der Bundeswehr abgebaut und Fähigkeiten in (halb-)private Unternehmen „outgesourct“ wurden; mit fatalen Folgen - konnten sie doch über den Einkauf entsprechender Industrieleistungen mangels finanzieller Mittel und ausreichender Industriekapazitäten bis heute nicht kompensiert werden.

Wir erkennen somit eine **massive Unterdeckung in allen Ressourcenbereichen** der Bundeswehr – im Personal, in der Materialerhaltung, in der Bevorratung von Munition, in der Infrastruktur und natürlich in der Materialausstattung.

Und nun darf ich noch einmal den Herrn Bundeskanzler zitieren: „Aber machen wir uns nichts vor: Bessere Ausrüstung, modernes Einsatzgerät, mehr Personal – das kostet viel Geld.“<sup>5</sup>

Wie sieht es damit in den **aktuellen Haushaltsdokumenten** aus?

Immerhin wird in der neuen Kabinetttvorlage des Bundesministeriums der Finanzen zu den **Eckwerten** des Regierungsentwurfs des Bundeshaushaltes 2023 und des **Finanzplans 2022 bis 2026**<sup>6</sup> der alte Eckwertebeschluss korrigiert, der bis 2025 sogar eine fallende Finanzlinie vorsah. **Nunmehr** wird für den Verteidigungshaushalt „gegenüber dem geltenden Finanzplan eine **Steigerung** auf das Niveau von 50,1 Mrd. € (vorgesehen), das im Finanzplanzeitraum **bis 2026 gehalten** wird“. Zusammen mit dem neu zu errichtenden Sondervermögen Bundeswehr, „sollen die Verteidigungsausgaben dadurch **entsprechend unseren internationalen Verpflichtungen aus der Bündnisfähigkeit in der NATO ansteigen**, ohne dass das Ziel der Wiedereinhaltung der regulären Kreditobergrenze nach der Schuldenregel ab dem Jahr 2023 berührt wird.“<sup>7</sup> D.H.: Während die Verteidigungsausgaben aus dem Verteidigungshaushalt, dem Einzelplan 14 bis 2026 **stagnieren**, sollen bestehende und neu zu definierende materielle Fähigkeitslücken aufgefüllt und in die Bundeswehr eingeführt werden. Das 2-Prozent-Kriterium wird als solches nicht erwähnt, sondern „blumig“ umschrieben.

**Stagnieren** aber die originären Ausgabenbereiche im Einzelplan 14, lassen sich die dortigen Ziele einer **Erhöhung des Personalumfangs** (auf rd. 203.000 Soldatinnen und Soldaten bis 2027, im Zivilbereich wurde eine Erhöhung der Haushaltsstellen auf 67.800), einer **Steigerung der Attraktivität des Besoldungsgefüges, Vervollständigung und Modernisierung des verbleibenden vorhandenen** Geräts, einer Kompensation des Mehrbedarfs auf Grund Steigerung der übrigen Betriebsausgaben infolge Kaufkraftverlust (Inflationsausgleich), Modernisierung und Ausbau der **Infrastruktur** allein nicht erreichen.

Nur als **Beispiel** sei angeführt, dass ein Tarifabschluss im öffentlichen Dienst sich mit **mehreren hundert Millionen Euro** im Verteidigungshaushalt niederschlägt.

---

<sup>5</sup> Dt.BT., Plenarprotokoll 20/19, S. 1352

<sup>6</sup> BMF vom 16. März 2022 – <http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/OeffentlicheFinanzen/Bundeshaushalt/kabinetttvorlage-eckwerte-2023.pdf?>

<sup>7</sup> Vgl. Fn. 6

**Noch deutlicher wird die Belastung des Verteidigungshaushaltes bei einem Vergleich der Personalausgaben mit den Personalumfängen. So lagen die Personalausgaben des Jahres 2002 bei einer Jahresdurchschnittsstärke von rd. 306.000 Soldatinnen und Soldaten bei rd. 12,3 Mrd. EUR – im Jahre 2021 war die Jahresdurchschnittsstärke dagegen auf rd. 183.000 Soldatinnen und Soldaten gesunken, die Personalausgaben waren aber auf fast 13,7 Mrd. EUR gestiegen!**

Im Haushalt 2022 steigen die Personalausgaben erneut um rd. 440 Mio. EUR auf Grund der Erhöhung der Veranschlagungsstärken bei Soldatinnen und Soldaten auf 193.500.<sup>8</sup> Die Konsequenzen bei der beabsichtigten weiteren Erhöhung des militärischen und zivilen Personalumfangs liegen auf der Hand.

Die gesamten Betriebsausgaben der Bundeswehr sind in den letzten zehn Jahren kontinuierlich von rd. 18,4 Mrd. EUR im Jahre 2010 auf rd. 25,8 Mrd. EUR im Jahre 2020 gestiegen. Eine Tendenz, die sich kurz-, mittel- und langfristig auch und insbesondere bei Einführung neuen Materials nicht brechen lassen wird

Die **Folgekosten** zulaufenden modernen Geräts aus dem Sondervermögensgesetz mit **erheblichen Mehrbedarfen besonders im Personalbereich, aber auch bei Instandsetzung und Infrastruktur** lassen sich derzeit **kaum abschätzen**, sind noch **nirgendwo** veranschlagt und treten so als weiterer **in der derzeitigen Finanzplanung nicht abgebildeter Substanzverlust** hinzu.

Ich beantworte meine eingangs gestellte Frage und halte zusammenfassend fest:

1. Das grundgesetzlich abgesicherte Investitionsvolumen zur Stärkung der Bündnis- und Verteidigungsfähigkeit von einmalig 100 Mrd. EUR ist **sicherlich geeignet**, um einen erheblichen Teil der veralteten **Ausrüstung** der Bundeswehr zu **modernisieren** und zu **ersetzen** sowie **Ausrüstungslücken durch Beschaffung und ggf. Entwicklung zu schließen** und damit zur Vervollständigung der Fähigkeiten der Bundeswehr zur Erfüllung des grundgesetzlichen Auftrags beizutragen. Aufgrund der erheblichen Unterfinanzierung der Bundeswehr erscheint eine ausschließliche Verwendung für die Streitkräfte unabdingbar.
2. In ihrer **derzeitigen** Ausgestaltung sind die beiden Gesetzentwürfe **für sich allein nicht geeignet**, nachhaltig die beim **NATO-Gipfel 2002 in Prag** als **Richtwert** fixierte, nach der russischen Besetzung der Krim beim **NATO-Gipfel 2014 in Wales** für alle Mitgliedstaaten bekräftigte **Zielgröße** von **2 Prozent des Brutto-Inlands-Produkts** als Höhe der jährlichen Verteidigungsausgaben sowie eines Anteils **von 20 Prozent** dieser Ausgaben für die **Entwicklung und Beschaffung** neuer Ausrüstung für die Bundesrepublik Deutschland einzulösen.
3. Mit den Gesetzentwürfen werden – **auf der Grundlage der derzeitigen Finanzplanung** – **nicht die nachhaltig notwendigen finanziellen Ressourcen bereitgestellt**, die die Bundeswehr befähigen, **dauerhaft gesichert** ihrem grundgesetzlichen Auftrag vollumfänglich in **Breite und Tiefe** zu entsprechen. Da es sich um eine staatliche Kernaufgabe handelt, muss diese Finanzierung dauerhaft über den Kernhaushalt abgesichert werden.

gez.

Rüdiger Wolf

---

<sup>8</sup> BMVg, Erläuterungen und Vergleiche zum 2. Regierungsentwurf des Verteidigungshaushalts 2022, S. 5