105. Jahrgang | Heft 4 **April 2025**

Wirtschaftsdienst

Zeitschrift für Wirtschaftspolitik

ZEITGESPRÄCH

Die ökonomischen Bedingungen einer neuen Sicherheitsarchitektur für Deutschland und Europa

Tim Lohse, Tobias Börger, Jürgen Meyerhoff, Salmai Qari, Maximilian Dambacher, Martin Bader, Marcus M. Keupp, Richard Reichel, Lucas Guttenberg, Nils Redeker, Stefan Bayer, Cudi Zerey, Jörg Schimmelpfennig, Thomas Enders, Jeannette zu Fürstenberg, René Obermann, Moritz Schularick, Klaus Beckmann

Handelspolitik
Chaotische Entkopplung
Sonali Chowdhry, Julian Hinz, Hendrik Mahlkow

Energiepolitik
Das Dilemma der Speicherverpflichtung im Gasmarkt: Optimiertes Marktdesign erforderlich
Axel Ockenfels, David Bothe, Matthias Janssen

Finanzpolitik
Gelockerte Schuldenbremse: Einhaltung der EU-Fiskalregeln wird wieder zur Herausforderung
Thiess Büttner

Politikberatung
Evidenzbasierte Politik – Lehren aus deutschen und internationalen Erfahrungen
Lena Diekmann, Regina T. Riphahn, Monika Schnitzer

Arbeitsmarkt
Maßnahmen zur Erhöhung der Erwerbsbeteiligung Älterer
Robin Jessen

Sozialversicherung
„Versicherungsfremde“ Leistungen
Magnus Brosig

Konjunktur
Geopolitischer Umbruch verschärft Krise – Strukturreformen noch dringlicher
Geraldine Dany-Knedlik, Oliver Holtemöller, Stefan Kooths, Torsten Schmidt, Timo Wollmershäuser

Konjunkturschwäche und Fachkräftemangel: aktuelle Trends auf dem Arbeitsmarkt
Erik Haustein, Andreas Lagemann

A 58369 ISSN 0043-6275

sciendo

ZBW Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft Leibniz Information Centre for Economics

4

sciendo

https://wirtschaftsdienst.eu

Wirtschaftsdienst

Zeitschrift für Wirtschaftspolitik

Leitartikel

S. Chowdhry et al. — Trumps Zölle: chaotische Entkopplung — 218

Kommentare

K. Bruckmeier, E. Weber — Sozialleistungen: Aus vielen mach eine? — 220
T. Lenk — Verschuldung der Länder: Sprengen selbstangelegter Fesseln — 221
H. Herr — Außenhandel: Fehleinschätzung der US-Zollpolitik — 222
K. H. Hausner — Verteidigung: Der nächste Integrationsschritt — 223
A. Winkler — Staatsverschuldung: Die Inflation im Auge behalten — 224

Zeitgespräch

Die ökonomischen Bedingungen einer neuen Sicherheitsarchitektur für Deutschland und Europa — 225
T. Lohse et al. — Steigerung der Verteidigungsfähigkeit Deutschlands: Optionen, Finanzierung und Effizienzsteigerung — 226
M. Dambacher et al. — Europa alleine verteidigen? Mit Anstrengung möglich, aber teuer — 231
R. Reichel — Auf Augenhöhe mit Russland: Welche militärischen Ressourcen werden benötigt? — 236
L. Guttenberg, N. Redeker — Für mehr Sicherheit: Warum und wie die EU die Fiskalregeln (noch einmal) reformieren sollte — 243
S. Bayer, C. Zerey — Nachhaltigkeit als Voraussetzung für die Einsatzfähigkeit der Bundeswehr — 249
J. Schimmelpfennig — Zeitenwende: Eine Weltschmerzgeschichte aus dem Weltanschauungskindergarten — 255
T. Enders, J. zu Fürstenberg, R. Obermann, M. Schularick — Abhängigkeit oder Selbstbehauptung: Deutschlands und Europas Rolle im 21. Jahrhundert entscheidet sich jetzt — 261
K. Beckmann — Krieg und Frieden in Europa: eine Rolle für „Brinkmanship“? — 267

Analysen

A. Ockenfels, D. Bothe, M. Janssen — Das Dilemma der Speicherverpflichtung im Gasmarkt: Optimiertes Marktdesign erforderlich — 273
T. Büttner — Gelockerte Schuldenbremse: Einhaltung der EU-Fiskalregeln wird wieder zur Herausforderung — 282
L. Diekmann, R. T. Riphahn, M. Schnitzer — Evidenzbasierte Politik – Lehren aus deutschen und internationalen Erfahrungen — 288
R. Jessen — Maßnahmen zur Erhöhung der Erwerbsbeteiligung Älterer — 292
M. Brosig — „Versicherungsfremde“ Leistungen in der Sozialversicherung — 299

Ökonomische Trends

G. Dany-Knedlik et al. — Geopolitischer Umbruch verschärft Krise – Strukturreformen noch dringlicher — 305
E. Haustein, A. Lagemann — Konjunkturschwäche und Fachkräftemangel: aktuelle Trends auf dem deutschen Arbeitsmarkt — 311

DOI: 10.2478/wd-2025-0057

sciendo

Wirtschaftsdienst, 2025, 105(4), 218-219

JEL: F13, F17, O24

Trumps Zölle: chaotische Entkopplung

Die aggressive Handelspolitik der Vereinigten Staaten hat in den letzten Wochen eine neue Qualität erreicht. Mit der Androhung und Einführung massiver neuer zusätzlicher Zölle durch die Trump-Regierung, die nun durchschnittlich 27 % erreichen – eine Größenordnung, die seit über einem Jahrhundert nicht mehr gesehen wurde – steht die Welt nicht nur vor wirtschaftlichen, sondern auch vor geopolitischen Verwerfungen.

Diese neue Welle von Handelsbeschränkungen unterscheidet sich grundlegend von den Maßnahmen aus Trumps erster Amtszeit: Die Zölle sind höher, breiter angelegt und enthalten deutlich weniger Ausnahmen. Chinesische Waren sind besonders stark betroffen, mit zusätzlichen Zöllen von bis zu 145 %, was Vergeltungszölle Chinas von bis zu zusätzlichen 125 % auf US-Waren provoziert hat. Auch die Europäische Union (EU) sieht sich mit neuen Abgaben auf Stahl-, Aluminium- und Autoexporte konfrontiert, und mit zusätzlichen Zöllen von 20 % (vorübergehend für 90 Tage auf 10 % gesenkt), die potenziell auf alle Sektoren ausgeweitet werden könnten.

Über den reinen Umfang der restriktiven Maßnahmen hinaus weicht das neue US-Handelsregime erheblich von etablierten ökonomischen Prinzipien sowie der traditionellen Logik des Protektionismus ab. Zölle werden typischerweise genutzt, um bestimmte heimische Industrien zu schützen, nicht um Handelsungleichgewichte in sämtlichen bilateralen Beziehungen zu beseitigen. Das am 2. April 2025 vorgestellte Paket sogenannter „reziproker" Zölle benachteiligt zudem unverhältnismäßig stark einkommensschwache Volkswirtschaften wie Lesotho und Madagaskar, deren Exporte keine glaubwürdige Bedrohung für die US-Industrie oder die nationale Sicherheit darstellen. Global bedrohen diese Zölle Lieferketten erheblich und beeinträchtigen die Produktion, insbesondere von US-Unternehmen, die Vorleistungen importieren. Die extreme (handels-)politische Unsicherheit hat zusätzlich abschreckende Effekte auf langfristige Investitionen, insbesondere in stark integrierte Sektoren wie der Automobil- und Elektronikindustrie, die auf grenzüberschreitende Handelsnetzwerke angewiesen sind.

Die Maßnahmen sind zudem vor dem Hintergrund einer bereits unter Druck stehenden Welthandelsorganisation (WTO) zu sehen, die durch die Aussetzung der US-Finanzbeiträge weiter destabilisiert werden könnte. Insgesamt wurde zwar erwartet, dass sich die USA unter der neuen Regierung weiter wirtschaftlich von China entfernen würden, doch spiegeln die bisher getroffenen wirtschaftspolitischen Entscheidungen eine weitaus radikalere – und chaotischere – Abkehr der USA vom globalen Handel selbst wider.

Die wirtschaftlichen Auswirkungen der neuen US-Zölle für die EU sind signifikant. Simulationen mit einem modernen quantitativen Handelsmodell zeigen, dass ein anhaltender transatlantischer Zollkrieg die Exporte der EU in die USA langfristig halbieren könnte. Die wirtschaftliche Last wäre dabei ungleich auf die EU-Mitglieder verteilt, wobei die Slowakei, Litauen und Österreich potenziell langfristig die stärksten Rückgänge des Bruttoinlandsprodukts verzeichnen könnten. Auch die sektoralen Auswirkungen wären weitreichend und heterogen, mit deutlichen Produktionsrückgängen bei Kraftfahrzeugen, Pharmazeutika, im Maschinenbau, bei Transportausrüstung sowie im Bereich Computer und Elektronik.

© Der/die Autor:in 2025. Open Access: Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz veröffentlicht (creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de).

Open Access wird durch die ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft gefördert.



© Sonali Chowdhry

Dr. Sonali Chowdhry

Ökonomin am DIW Berlin und Fellow am Kiel Institut für Weltwirtschaft



© Universität Bielefeld

Prof. Dr. Julian Hinz

Professor für Internationale Volkswirtschaftslehre an der Universität Bielefeld und Leiter des Forschungszentrums Handelspolitik am Kiel Institut für Weltwirtschaft



© IfW Kiel

Dr. Hendrik Mahlkow

Ökonom am Österreichischen Institut für Wirtschaftsforschung und Postdoktorand am Kiel Institut für Weltwirtschaft

Bisher hat die EU mit Zurückhaltung reagiert und verfolgt eine zweigleisige Strategie, die auf Verhandlungen setzt, aber gleichzeitig mit eigenen Vergeltungen droht – im Bewusstsein, dass eine weitere Eskalation des Zollkonflikts die wirtschaftlichen Folgen auch in Europa verschärfen würde. Sie hat Vergeltungsmaßnahmen gegen die USA vorübergehend ausgesetzt und war bei der Auswahl der Produkte auf ihrer Vergeltungsliste selektiv. Für viele der US-Waren, die von Vergeltungszöllen betroffen sein könnten, gibt es geeignete alternative Lieferanten – weltweit oder innerhalb der EU selbst.

Die politische Antwort der EU sollte noch klarer sein: Diversifizierung statt Eskalation. Die EU sollte bestehende Freihandelsabkommen wie die mit Kanada, Japan und Südkorea vertiefen und gleichzeitig neue Abkommen mit Ländern wie Indien, Australien, den Mercosur-Staaten und den ASEAN-Ländern anstreben oder finalisieren. Simulationen zeigen, dass bereits moderate Erleichterungen bei der Handelsdiversifizierung Wohlfahrtsverluste vollständig ausgleichen könnten, sollten die US-Zölle auf hohem Niveau bleiben. Es würde zudem die Anfälligkeit der EU für zukünftige handelspolitische Abenteuer der USA oder anderer Handelspartner begrenzen und die Lieferketten der EU gegen neue Bedrohungen absichern, die sich aus klimawandelbedingten Störungen und militärischen Konflikten ergeben.

Angesichts des dringenden Bedarfs an alternativen Märkten und Lieferanten sollten neue Handelsabkommen in dieser Phase explizit Zollsenkungen priorisieren, um den Verhandlungs- und Ratifizierungsprozess zu beschleunigen. Diese Abkommen können in späteren Phasen ausgebaut und vertieft werden, um regulatorische Aspekte von Handel und Investitionen aufzugreifen. In einem Moment, in dem sich die USA vom Multilateralismus zurückziehen, hat die EU die Gelegenheit, sich international als verlässlicher Handelspartner zu präsentieren. Als einer der größten Konsumgütermärkte der Welt – und nicht direkt in einen eskalierenden Zollkrieg wie die USA und China verwickelt – bietet der europäische Binnenmarkt Partnern erhebliche wirtschaftliche Perspektiven und ausgewiesene regulatorische Stabilität.

Einzelne Volkswirtschaften und Regionen, die besonders vom Handelskonflikt zwischen den USA und China betroffen sind, wie beispielsweise Chile, Kolumbien sowie einzelne afrikanische und südostasiatische Länder, könnten in der EU einen wichtigen Anker im globalen Handelssystem finden. Diese Länder suchen dringend nach alternativen Partnern und verfügen über dynamische Wirtschaftsstrukturen mit jüngerer Bevölkerung und wachsenden Mittelschichten.

Eine Schlüsselfrage für den Bestand des Welthandelssystems ist, ob die jüngsten Maßnahmen der USA auch eine breitere Eskalation des Protektionismus zwischen bisher unbeteiligten Drittländern auslösen werden. Entscheidend ist, dass die EU es als Vorreiter vermeidet, in eine globale Spirale protektionistischer Reflexe hineingezogen zu werden. Maßnahmen wie Safeguards-Schutzzölle, die zu allgemeinen Zollerhöhungen führen, würden der EU letztlich schaden. Stattdessen sollte die EU weiterhin gezielte Instrumente nutzen, um unlautere Handelspraktiken zu bekämpfen, ohne die Prinzipien offener Märkte zu untergraben.

Die aktuelle Krise des Multilateralismus und das erratische handelspolitische Vorgehen der USA eröffnen der EU zugleich ein strategisches Handlungsfenster: Sie kann ihre Rolle in der globalisierten Wirtschaft neu definieren. Indem die EU ihr Engagement in multilateralen Institutionen wie der WTO bei handelspolitischen Fragen stärkt und gezielt Partnerschaften mit gleichgesinnten Ländern vertieft, kann sie sich als verlässliche und stabilisierende Kraft in einer zunehmend fragmentierten Welt positionieren – und eine Alternative zur chaotischen Entkopplung bieten.

DOI: 10.2478/wd-2025-0058

sciendo

Wirtschaftsdienst, 2025, 105(4), 220

JEL: E24, J65, J68

Sozialleistungen

Aus vielen mach eine?

Über eine Sozialstaatsreform wird vielfach diskutiert. Ein Nebeneinander zahlreicher (steuerfinanzierter) Sozialleistungen, umständliche Schnittstellen, unklare Zuständigkeiten, hohe Komplexität, überbordende Bürokratie, so das Urteil. Und in der Tat, der Sozialstaat könnte eine Entbürokratisierung gebrauchen. Aber auch aus Arbeitsmarktsicht gibt es zentrale Ziele. Zunächst kommt es auf finanzielle Anreize an. Sozialleistungen gibt es nur bei Bedürftigkeit. Sie sinken also, wenn Menschen mit Erwerbseinkommen stärker auf eigenen Beinen stehen. In der Ausgestaltung der verschiedenen Sozialleistungen ist es aber oft der Fall, dass mehr Erwerbseinkommen kaum zu mehr Nettogesamteinkommen führt (Bruckmeier & Weber, 2024). So wird Erwerbseinkommen in der Grundsicherung ab 1.000 Euro fast komplett und ab 1.200 (bzw. 1.500 Euro mit Kindern) komplett angerechnet, und auch beim Bezug von Wohngeld und Kinderzuschlag steigt das Nettoeinkommen jenseits der 2.000 Euro nur wenig. Die Verläufe sind dabei von zahlreichen Charakteristika des Haushalts abhängig. Ein integriertes System aus Grundsicherung, Wohngeld und Kinderzuschlag könnte dagegen für den Einzelnen transparente Regeln für die Anrechnung des Erwerbseinkommens erreichen. Nach Simulationsergebnissen würde ein durchgängiger Selbstbehalt von etwa 30 % zu zusätzlicher Erwerbstätigkeit im Bereich von sechsstelligen Vollzeitäquivalenten führen.

Neben finanziellen Anreizen bei den passiven Leistungen kommt es auf die aktive individuelle Betreuung an. Dabei geht es um Beratung und Vermittlung, Zugang zu arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen und soziale Dienstleistungen. Wichtig ist das für Zweitverdienende, bei denen verbesserte Hinzuverdienstmöglichkeiten sogar dazu führen können, dass sie wegen des höheren Sozialleistungseinkommens weniger arbeiten. Aktive Leistungen sind auch für Geflüchtete zentral. So hat die Teilnahme an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen und Sprachprogrammen positive Effekte auf die Verdienste und Beschäftigung, und frühzeitige Arbeitsmarkt- und Berufsberatung durch die Jobcenter oder Arbeitsagenturen steht in positivem Zusammenhang mit folgender Erwerbstätigkeit der Geflüchteten (Brücker et al., 2024). Die Inanspruchnahme im ersten Jahr ist allerdings niedrig, erst mit erfolgreichem Abschluss der Asylverfahren geht der Leistungsbezug auch mit Arbeitsförderung unter einem Dach einher.

© Der/die Autor:in 2025. Open Access: Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz veröffentlicht (creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de).

Open Access wird durch die ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft gefördert.

Bei der Systemgestaltung ist aus der Sicht der Leistungsbeziehenden eine Anlaufstelle für eine durchgängige Betreuung aus einer Hand und die Gewährung finanzieller Leistungen anzustreben. In der SGB-II-Grundsicherung ist neben der Sicherung von Teilhabe und Lebensunterhalt die Integration in Beschäftigung ein zentrales Ziel. Eine durchgängige aktive Unterstützung muss auch die vorrangigen Leistungen Wohngeld und Kinderzuschlag einschließen, wie bei einer Integration der Leistungen in der Grundsicherung. Eine Integration der Asylbewerberleistungen in die Grundsicherung würde die aktive Förderung Geflüchteter institutionell früher ermöglichen und darüber auch die fiskalische Bilanz verbessern (Bach et al., 2017). Höhe und Art der passiven Leistung könnten während des Asylverfahrens auf dem Niveau der jetzigen Asylbewerberleistung verbleiben.

Durch eine so integrierte Grundsicherung könnten Schnittstellenprobleme zwischen den Leistungen beseitigt werden. So ließe sich auch die Inanspruchnahme etwa von Kinderzuschlag oder Bildungs- und Teilhabeleistungen erleichtern. Zudem könnte in einem integrierten System am leichtesten ein transparenter und kontinuierlicher Selbstbehalt des Erwerbseinkommens organisiert werden. Beschäftigte, die mehr als geringfügig arbeiten und nur ergänzende Leistungen etwa bei erhöhten Wohnkosten beziehen, blieben in Reichweite der Arbeitsmarktpolitik. Aktivierung könnte sich an der Ausschöpfung des möglichen Arbeitsstundenumfangs orientieren, aber auch darüber hinaus könnte es um Beratung und Qualifizierung sowie Stabilisierung von Jobs gehen. Denn nachhaltige Beschäftigung entlastet das Transfersystem.

Ohne Integration der Leistungen könnten Verbesserungen nur bedingt erreicht werden. So ließen sich zumindest Hinzuverdienstregeln, Leistungsberechnung und Datenaustausch zwischen den Systemen abstimmen. Mit einer Zusammenlegung von Wohngeld und Kinderzuschlag könnten Hinzuverdienstregeln und Inanspruchnahme vereinfacht, aber noch keine aktive Förderung erreicht werden.

Dr. Kerstin Bruckmeier, Prof. Dr. Enzo Weber
Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung

Literatur

Bach, S., Brücker, H., van Deuverden, K., Haan, P., Romiti, A. & Weber, E. (2017): *Fiskalische und gesamtwirtschaftliche Effekte: Investitionen in die Integration der Flüchtlinge lohnen sich.* IAB-Kurzbericht, 02/2017.

Brücker, H., Ehab, M., Jaschke, P., Kosyakova, Y. (2024). *Institutionelle Hürden beeinflussen Umfang und Qualität der Erwerbstätigkeit von Geflüchteten*. IAB-Forschungsbericht, 12/2024.

Bruckmeier, K. & Weber, E. (2024). *Geringverdienende im Leistungsbezug: monetäre Anreize und aktive Unterstützung für eine bessere Arbeitsmarktintegration*. IAB-Forum, 2. April 2024.

DOI: 10.2478/wd-2025-0059

sciendo

Wirtschaftsdienst, 2025, 105(4), 221

JEL: H61, H63, H72

Verschuldung der Länder

Sprengen selbstangelegter Fesseln

Mit der Ad-hoc-Reform der Schuldenregel im Grundgesetz hat der Bundestag am 17. März 2025 den Ländern (ausgehend von einem strukturellen Verschuldungsverbot) einen Verschuldungsspielraum spiegelbildlich zu dem des Bundes von 0,35 % des Bruttoinlandsprodukts (BIP) eingeräumt (Art. 109 Abs. 3 S. 5 ff. GG). Damit wird die im Europäischen Fiskalpakt formulierte Grenze des strukturellen Defizits von maximal 0,5 % des BIP, die bisher die deutsche Schuldenbremse prägte, nicht eingehalten. Dies ist nur durch die Reform der EU-Fiskalregeln im Jahr 2024 möglich geworden, nach der das strukturelle Defizit nicht mehr als harte Schwelle, sondern eher als ein Referenzwert gesehen wird. Der neue Fokus liegt auf den mittelfristigen Ausgabepfaden.

Damit wäre eine strukturelle Verschuldung der Ländergesamtheit in einer Größenordnung von etwa 15 Mrd. Euro pro Jahr möglich. Die spätere „Aufteilung der für die Gesamtheit der Länder zulässigen Kreditaufnahme […] auf die einzelnen Länder“ soll noch durch „ein Bundesgesetz mit Zustimmung des Bundesrates“ geregelt werden. Hier darf man auf den Verteilungsschlüssel gespannt sein. Als mögliche Ansatzpunkte könnten die Einwohnerzahl, das regionale BIP, der jeweilige Schuldenstand oder der „Königsteiner Schlüssel“ dienen. Es ist zu erwarten, dass die Diskussionen darüber ähnlich heftig verlaufen wie bei der Neuregelung des Länderfinanzausgleichs (heute „Finanzkraftausgleich“). Sie müssen aber deutlich kürzer sein, da viele Länder den neuen Spielraum schon für ihre Haushalte 2026 nutzen wollen. Bayern hat mit seiner Zustimmung zur neuen Schuldenregel im Bundesrat bereits angekündigt, dies als weiteren Hebel zu nutzen, um den Finanzkraftausgleich noch mehr als bisher „dauerhaft“ zu seinen Gunsten zu verändern.

Ob die Länder ihre neuen Verschuldungsmöglichkeiten, die das Grundgesetz ihnen nun einräumt, nutzen können, hängt auch davon ab, inwieweit Bundesrecht Landesrecht brechen kann (Art. 31 GG). Schließlich ist im neuen Art. 109 GG vorgesehen: „Bestehende landesrechtliche Regelungen, die hinter der gemäß Satz 7 festgelegten Kreditobergrenze zurückbleiben, treten außer Kraft.“ Das im Jahr 2009 durch die Föderalismuskommission beschlossene strukturelle Verschuldungsverbot hatte zur Folge, dass in den Folgejahren fast alle Länder eigene Schuldenbremsen in ihre Landesverfassungen, teils sogar mit Volksabstimmung, eingefügt haben. Hier werfen sich einige Fragen auf, die vor allem juristisch und dann finanzwissenschaftlich zu klären sind: So z. B., ob die landesrechtlichen Schuldenregeln komplett außer Kraft gesetzt sind, ob es entsprechender Änderungen in den Landesverfassungen bedarf oder ob dafür bereits vorab die Aufteilung der Verschuldungsmöglichkeiten auf die einzelnen Länder feststehen muss.

Was passiert vor allem, wenn die europäischen Fiskalregeln verletzt werden und Sanktionsmaßnahmen gegen Deutschland verhängt werden? Werden diese nach dem aktuellen Wortlaut des Art. 109 Abs. 5 S. 1 GG weiterhin von Bund zu 65 % und von den Ländern zu 35 % getragen? Finanzwissenschaftler werden die juristischen Auseinandersetzungen aufmerksam beobachten und bewerten. Ziel muss es sein, das Zusammenspiel zweier sehr unterschiedlicher Regelungssysteme auf nationaler und europäischer Ebene zu harmonisieren, gegebenenfalls mit einer weiteren Reform der Schuldenbremse(n) unter Inkaufnahme noch höherer Komplexität, die aber notwendiges finanzpolitisches Handeln ermöglichen sollte.

Neben der eigentlichen Reform der Schuldenbremse (Art. 109 und 115 GG) wurde auch die Schuldenbremse für Verteidigungsausgaben gelockert und die Einrichtung eines Sondervermögens „Infrastruktur“ (Art. 143h GG) beschlossen. Alte Fragen, die es zu beantworten gilt, tun sich wieder auf: Was zählt zur Infrastruktur? Was sind Investitionen? Wie werden Mittelverschiebungen zwischen dem Kernhaushalt, der auch weiterhin Ausgaben für Investitionen enthalten sollte, und dem Sondervermögen kontrolliert? Unstrittig dürfte sein, dass mit diesen Grundgesetzänderungen nun kurzfristig fiskalische Mittel für große gesellschaftlichen Herausforderungen aktiviert werden. Ob die Volumina ausreichen, darf sicherlich hinterfragt werden. Eine Dauerlösung ist das Sondervermögen nicht, hier bedarf es struktureller Reformen.

Inwieweit die jüngste Grundgesetzänderung handwerklich so gelungen ist, dass sie als tragfähiger Rahmen für das Regierungshandeln auf Bundes- und Landesebene dienen und längerfristige Akzeptanz finden kann, bleibt abzuwarten. Trotz der bestehenden Reformnotwendigkeiten kommt es nun darauf an, die neu geschaffenen finanzpolitischen Spielräume sachgerecht zu nutzen. Langfristig sind strategische Entscheidungen erforderlich, nicht zuletzt, um den Einfluss von Partikularinteressen oder wahlstrategisch motivierten „Spielchen“ (einzelner Bundesländer bzw. Parteien) zu begrenzen.

Prof. Dr. Thomas Lenk
Universität Leipzig / KOMKIS,
stellv. Vorsitzender des Beirates des Stabilitätsrates

© Der/die Autor:in 2025. Open Access: Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz veröffentlicht (creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de).

Open Access wird durch die ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft gefördert.

DOI: 10.2478/wd-2025-0060

sciendo

Wirtschaftsdienst, 2025, 105(4), 222

JEL: F13, F40, F52

Außenhandel

Fehleinschätzung der US-Zollpolitik

Donald Trump führt in den USA hohe Zölle ein oder möchte auf andere Weise die Importe der USA reduzieren. Dies geschieht, zum Glück des Rests der Welt, sicherlich nicht in der geschicktesten Weise. Die allgemeine Einschätzung ist, dass dies der Weltwirtschaft und auch den USA schaden würde. Die Politik von Donald Trump wird als irrational eingestuft, da sie auch den USA schaden werden. Diese Analysen greifen jedoch zu kurz, da sie nicht sehen, dass die Zollpolitik zwar der Weltwirtschaft schadet, jedoch für die USA insgesamt positiv sein kann.

Es ist richtig, dass importierte Waren in den USA durch Zölle und höhere Importpreise teurer werden. Dadurch wird sich ein direkter und indirekter Preisniveauschub ergeben, der für die amerikanischen Verbraucher wohlfahrtssenkend ist. Hier ist jedoch zu beachten, dass ausländische Anbieter unter Umständen ihre Preise senken, um nicht zu hohe Marktanteile in den USA zu verlieren. Der Preisniveauschub wird somit nicht dem vollen Umfang der Zollerhöhungen entsprechen. Auch werden von höheren Importpreisen exportierende Unternehmen in den USA betroffen sein, was deren preisliche Wettbewerbsfähigkeit senkt. Jedoch wird nur ein Teil der Inputs dieser Unternehmen importiert, sodass nicht davon auszugehen ist, dass die US-Exportpreise in gleichem Umfang steigen wie die Zölle bzw. die Preise für importierte Vorleistungen.

Und der wichtigste Punkt: Konsumenten und auch Unternehmen werden auf inländische Produktionen umsteigen, wenn importierte Konsumgüter und Vorleistungen teurer werden. Und bei den breit angelegten Zöllen muss davon ausgegangen werden, dass in vielen Bereichen in den USA die Produktion ausgeweitet werden kann. Die Zölle können somit einen kräftigen Wachstumsschub in den USA mit positiven Beschäftigungseffekten auslösen. Dieser Wohlfahrtseffekt kann den negativen Effekt höherer Importpreise übersteigen. Selbstverständlich wird dies nicht in allen Bereichen gelingen. Jedoch wird in der allgemeinen Debatte um Trumps Zollpolitik dieser Punkt übersehen.

Zudem werden hohe Zölle mittelfristig einen Anreiz für ausländische Unternehmen darstellen, in den USA zu investieren und zu produzieren. China hat beispielsweise über Jahrzehnte erfolgreich diese Strategie verfolgt.

© Der/die Autor:in 2025. Open Access: Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz veröffentlicht (creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de).

Open Access wird durch die ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft gefördert.

Ob es uns passt oder nicht. Eine egoistische Zollpolitik und generell eine Politik zum Schutz der heimischen Industrie kann insbesondere größeren Volkswirtschaften Vorteile bringen, auch wenn es dem Rest der Welt schadet. So muss die Zollpolitik von Donald Trump zwar als schädlich für die Weltwirtschaft, aber nicht zwingend als schädlich für die USA eingeschätzt werden.

Die USA hatten 2024 nach Angaben der Weltbank ein Defizit in ihrer kombinierten Handels- und Dienstleistungsbilanz von etwas mehr als 3 % des Bruttoinlandsproduktes. Dabei war die Dienstleistungsbilanz mit 293 Mrd. US-Dollar positiv, während der Handel mit Gütern mit einem Defizit von 1.212 Mrd. US-Dollar stark negativ war. Diese Konstellation besteht schon seit Jahren. Insofern ist Trumps Kritik an dieser Ungleichlage nachvollziehbar.

Deutschland wiederum erzielt einen Überschuss in der Handels- und Dienstleistungsbilanz von etwa 4 % des Bruttoinlandsprodukts. Es wäre jetzt auch an der Zeit, das Wachstumsmodell Deutschlands zu diskutieren, das auf Exportüberschüsse baut. Dieses exportorientierte Modell dürfte in einer sich wandelnden geopolitischen Lage zunehmend an seine Grenzen stoßen. Für eine große Volkswirtschaft wie Deutschland wird es zunehmend schwieriger, dauerhaft hohe Leistungsbilanzüberschüsse zu erzielen – zumal diese gegenüber Handelspartnern als unfair empfunden werden.

Deutschland weist im internationalen Vergleich einen sehr hohen Anteil an Industrieproduktion am Bruttoinlandsprodukt auf – ein Ergebnis seiner Exportorientierung. Sollten sich die Exportüberschüsse Deutschlands, die einen hohen Anteil an Industriegütern beinhalten, in der Zukunft reduzieren müssen, dann würde dies auch eine Reduzierung des hohen Industrieanteils am Bruttoinlandsprodukt bedeuten. Denn die Inlandsnachfrage ist nicht so industrieintensiv wie die Exporte. Notwendig ist für Deutschland daher ein stärker binnenwirtschaftlich getriebenes Wachstum. Dazu muss die Konsumnachfrage eine größere Rolle spielen, die unter anderem von der Einkommens- und Vermögensverteilung abhängt. Auch eine langfristig stärkere staatliche Nachfrage spielt hier eine Rolle, die auf lange Sicht nicht über Schulden, sondern über Steuereinnahmen finanziert werden kann. Die Zollpolitik von Trump lenkt somit auch den Blick auf die makroökonomische Konstellation Deutschlands, die in eine Sackgasse geraten ist.

Prof. em. Dr. Hansjörg Herr
Hochschule für Wirtschaft und Recht Berlin

DOI: 10.2478/wd-2025-0061

sciendo

Wirtschaftsdienst, 2025, 105(4), 223
JEL: H41, H56, H54

Verteidigung

Der nächste Integrationsschritt

Grundsätzlich sind die neuen deutschen Verschuldungsmöglichkeiten für Verteidigung und Infrastruktur zu begrüßen. Spätestens seit dem Überfall Russlands auf die Ukraine vor über drei Jahren ist die Notwendigkeit höherer Verteidigungsausgaben offensichtlich. Zudem hat sich in den letzten Jahrzehnten ein erheblicher Investitionsstau in die öffentliche Infrastruktur, z. B. bei der Deutschen Bahn, aufgebaut. Äußerst unambitioniert ist allerdings die Grenze von 1 % der Verteidigungsausgaben, ab der diese nicht auf die Schuldenregel angerechnet werden. Diese Grenze hätte man konsequenterweise beim alten NATO-Ziel von 2 %, zumindest aber bei 1,5 % setzen müssen.

Durch die 1 %-Regel werden im Kernhaushalt genug Mittel frei, um in gewohnter Weise die eigene Klientel bedienen zu können. So hat etwa die Union durchgesetzt, die so genannte Mütterrente um sechs Monate anrechenbarer Erziehungszeit pro Kind zu verlängern. Dabei geht es aber kurioserweise nicht um aktuelle, sondern um vor 1992 geborene Kinder. Die Kosten dieser „Großmütterrente" werden auf etwa 50 Mrd. Euro in den nächsten zehn Jahren geschätzt. Die Grünen haben aufgrund der Notwendigkeit einer Zweidrittelmehrheit glücklicherweise das Erfordernis der Zusätzlichkeit der Investitionen und die Verwendung eines Fünftels des Investitionsvolumens für das Ziel „Klimaneutralität 2045" durchsetzen können.

Geld allein wird aber nicht reichen. In Europa und insbesondere in Deutschland werden Rüstungsgüter bisher in Manufakturarbeit produziert. Jetzt müssen rasch die Produktionskapazitäten hochgefahren werden. Hierauf ist Deutschland jedoch nicht gut vorbereitet. Die deutsche Bürokratie und auch das schwerfällige deutsche Beschaffungswesen zeichnen sich durch eine fast paranoide Fehlervermeidungskultur aus. Im Ergebnis führt dies bei der Bundeswehr zu der schon von Frank-Jürgen Weise, dem früheren Vorstandsvorsitzenden der Bundesagentur für Arbeit und ehemaligen Vorsitzenden der Bundeswehr-Strukturkommission beklagten „allgemeinen Verantwortungsdiffusion", die eine stringente Steuerung unmöglich mache. Ein Grund hierfür ist die Überrepräsentanz von Juristinnen und Juristen in den Führungsebenen der öffentlichen Verwaltung. Juristisches Denken bringt per se eine gewisse Risikoaversion mit sich und begünstigt damit eine Verwaltungskultur, deren hauptsächliches Ziel das Vermeiden von Fehlern ist, was sich hemmend auf die Innovationsfähigkeit auswirkt. Es werden möglichst wenige Entscheidungen getroffen, um keine Fehler zu machen. Das Ergebnis ist eine organisierte Verantwortungslosigkeit. Um die teilweise kafkaeske Behördenstruktur zu transformieren, hat die Bundeswehr-Strukturkommission im Oktober 2010 eine umfassende Reformagenda vorgelegt, die politisch aber nicht umgesetzt wurde.

Eine solche Reform wäre aber dringend notwendig, denn leider gibt es mittlerweile eine ernstzunehmende sicherheitspolitische Bedrohungslage. Russlands Ökonomie ist nur etwas größer als die der Benelux-Staaten, gibt aber für seine Armee laut Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP) kaufkraftbereinigt etwa drei Viertel des Betrages aus, den die 27 EU-Staaten und Großbritannien für ihre 28 Armeen aufwenden. Die Zersplitterung in 28 Armeen mit mehr als 150 verschiedenen Waffensystemen und 17 unterschiedlichen Kampfpanzern schwächt die Effizienz und damit die Kampfkraft Europas zudem erheblich. In den USA gibt es bei einem mehr als dreifach höheren Militärbudget nur 30 Waffensysteme und einen einzigen Kampfpanzer.

Die äußere Sicherheit ist ein gesamteuropäisches öffentliches Gut, das am effizientesten gemeinsam zu bewirtschaften ist. Die Ineffizienz der einzelnen Armeen sowie das zersplitterte Beschaffungswesen stellen gewichtige Argumente für eine Verlagerung auf die EU-Ebene dar. Seit dem Scheitern der Europäischen Verteidigungsgemeinschaft 1954 hat sich auf diesem Gebiet nichts Wesentliches mehr getan. Man hat sich in Europa auf die NATO und auf den amerikanischen Schutzschirm verlassen. Da dieser nun fragwürdig geworden ist, stellt sich dringender denn je die Frage nach einer belastbaren europäischen Antwort. Denn für Europa sind Frieden und Rechtsstaatlichkeit nicht (mehr) umsonst zu haben.

Nach Einführung des Euro vor mehr als 25 Jahren bedarf es nun weiterer mutiger Integrationsschritte, um den aktuellen Anforderungen gerecht zu werden. Wie bei der Währungsunion, die 1999 mit elf Staaten begann und mittlerweile 20 Mitglieder hat, müssen auch bei der Verteidigung zu Beginn nicht alle EU-Staaten mitmachen. Das Konzept eines Europas der verschiedenen Geschwindigkeiten sollte hier so flexibel gehandhabt werden, dass auch Staaten teilnehmen können, die wie Großbritannien oder Norwegen nicht Mitglied der EU sind. Neben einer Europäischen Verteidigungsunion zählt die Schaffung einer Kapitalmarktunion und die Abschaffung des Einstimmigkeitserfordernisses durch qualifizierte Mehrheitsentscheidungen, um Blockaden einzelner Staaten zu verhindern, zu den vordringlichsten Integrationsschritten.

Prof. Dr. Karl Heinz Hausner
Hochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung, Mannheim

© Der/die Autor:in 2025. Open Access: Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz veröffentlicht (creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de).

Open Access wird durch die ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft gefördert.

DOI: 10.2478/wd-2025-0062

sciendo

Wirtschaftsdienst, 2025, 105(4), 224

JEL: E31, E62, H63

Staatsverschuldung

Die Inflation im Auge behalten

Die jüngsten Beschlüsse zu Schuldenbremse und Sondervermögen werden kontrovers diskutiert. Dabei fällt auf, dass das Risiko einer zu starken Ausweitung der Nachfrage und der damit verbundenen inflationären Wirkungen nur eine geringe Rolle spielt. Stattdessen dominiert Fundamentalkritik: Schulden sind per se negativ, weil sie die zukünftigen Generationen einseitig belasten. Die Modifizierung der Schuldenbremse führt folglich in den Abgrund. Dabei sind die einzelwirtschaftlichen Chancen und Risiken der Staatsverschuldung prinzipiell nicht anders zu bewerten als jene der Verschuldung privater Haushalte oder Unternehmen. Güter werden per Kredit erworben, um über Konsumglättung Wohlfahrtssteigerungen zu erzielen – indem also über die Zeit ein möglichst konstanter Lebensstandard erreicht wird. Entsprechend sinnvoll ist es, den erhöhten Bedarf für militärisches Gerät per Kredit zu finanzieren, statt andere Ausgaben drastisch zu senken. Auch bei Investitionen sind die Unterschiede in den Chancen und Risiken marginal, selbst wenn staatliche Investitionen wohl weniger ertragreich sind als private Investitionen. Bei den geplanten Infrastrukturinvestitionen ist diese Gefahr angesichts des Vorwurfs, der Kapitalstock des Staates (Brücken, Straßen, Schienen etc.) „zerbrösele", allerdings wohl eher gering.

Die Fundamentalkritik beruht daher vor allem auf der Beobachtung, dass der Staat im Gegensatz zu einzelnen Haushalten und Unternehmen aufgenommene Kredite kaum zurückzahlt, sodass der Schuldenstand absolut stetig wächst. Mit der Schuldenbremse sollte dies verhindert werden. Sie sollte sicherstellen, dass die Steuerzahler der Zukunft nicht zu hohe Schulden bedienen müssen. Übersehen wird dabei, dass die zukünftigen Generationen nicht nur als Steuerzahler, sondern auch als Erben der Staatsschuldtitel mit entsprechenden Zinsforderungen auftreten werden. Sie zahlen also Steuern, die direkt an sie in Form von Zinszahlungen zurückfließen. Sicher, dabei treten Verteilungseffekte auf, weil nicht alle gleich viel Steuern zahlen und in gleichem Umfang Staatsanleihen erben werden. Deshalb ist die investive Verwendung kreditfinanzierter Staatsausgaben so wichtig: Sie mildert den Verteilungskonflikt innerhalb der zukünftigen Generationen. Positive Einkommenseffekte erleichtern den Schuldendienst durch die Steuerzahler, ohne die Zinsforderungen der Titelhalter zu entwerten. Der Kreislauf zwischen Steuerzahlern und Empfängern von Zinszahlungen wird allerdings unterbrochen, wenn Staatsschuldtitel im Ausland gehalten werden und die Zinszahlungen aus dem deutschen Steuertopf dorthin fließen. Allerdings: obwohl sich ungefähr 50 % der Staatsschuldtitel in Auslandsbesitz befinden, werden die zukünftigen Generationen unseres Landes davon nicht belastet. Denn zum einen haben Ausländer diese Titel gegen von ihnen begebene Schuldtitel eingetauscht, auf die wir nun eine Rendite bzw. einen Zins erhalten. Zum anderen haben wir in den vergangenen Jahrzehnten mit unserer Sparleidenschaft dem Ausland ermöglicht, mehr auszugeben als es einnimmt. Entsprechend hat Deutschland Nettoforderungen gegenüber dem Ausland in Höhe von ca. 3,3 Billionen Euro. Die zukünftigen Generationen werden also keinen Nettotransfer ins Ausland leisten, sondern Nettozahlungen erhalten.

Dies bedeutet aber nicht, dass die mit der Grundgesetzänderung ermöglichte Ausweitung der Staatsverschuldung unproblematisch ist. Die Herausforderungen liegen nur auf einer anderen Ebene. Mit den nun geplanten kreditfinanzierten Mehrausgaben wird der Staat eine größere Nachfrage nach Gütern und Dienstleistungen ausüben. Diese verstärkte Nachfrage kann zu Inflation führen, nicht zuletzt, weil nicht nur Deutschland, sondern praktisch alle europäischen Länder zeitgleich ihre Ausgaben für Verteidigung und Infrastruktur erhöhen wollen. Zudem ist die Inflationsrate immer noch leicht über dem Ziel der Europäischen Zentralbank von 2 %. Der inflationsfreie Spielraum für eine Ausweitung der Nachfrage ist daher nicht sehr groß. Entsprechend dringlich ist eine Stärkung der Angebotsseite, um das Inflationspotenzial zu begrenzen. Denn sonst wird das Ziel, den Konsum über die Zeit hinweg zu glätten, real – also gemessen in Gütern – gar nicht erreicht werden.

Das eigentliche Risiko der jüngsten Beschlüsse besteht also darin, dass das Ziel Preisstabilität erneut verfehlt wird. Und im Gegensatz zu den Jahren 2022 und 2023 geht dieses Risiko vor allem von der Nachfrageseite aus, ohne damit Inflationsimpulse über die Angebotsseite (Preise für Öl und Gas, Zölle etc.) auszuschließen. Gesamtwirtschaftliche Nachfrage und gesamtwirtschaftliches Angebot bei der Gestaltung der Fiskalpolitik im Auge zu haben, ist daher die zentrale Aufgabe, die sich aus der Lockerung der Schuldenbremse ergibt. Um es in einem Bild auszudrücken: Die jüngsten Beschlüsse haben mit der Vorschrift aufgeräumt, dass Fahrradfahrer immer bremsen sollen. Jeder weiß, dass dies Unsinn ist: Wenn es bergauf geht, ist bremsen hinderlich. Aber genauso unsinnig ist es, nicht zu bremsen, wenn es steil ins Tal geht. Trotz Lockerung der Schuldenbremse sollte der Anteil der kreditfinanzierten Staatsausgaben folglich „gebremst" werden, falls die Inflation wieder an Fahrt gewinnt.

Prof. Dr. Adalbert Winkler
Frankfurt School of Finance & Management

© Der/die Autor:in 2025. Open Access: Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz veröffentlicht (creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de).

Open Access wird durch die ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft gefördert.

DOI: 10.2478/wd-2025-0063

sciendo

Wirtschaftsdienst, 2025, 105(4), 225
JEL: D74, H54, H56

Die ökonomischen Bedingungen einer neuen Sicherheitsarchitektur für Deutschland und Europa

Welche Folgen haben die geopolitischen Umbrüche für Europa? Der Kontinent braucht eine neue Sicherheitsarchitektur – wie lässt sich diese sowohl auf nationaler als auch auf europäischer Ebene finanzieren? Welcher Umgang ist mit Aggressoren und ehemaligen Verbündeten ratsam? Wie weit ist Deutschland in der vielzitierten Zeitenwende gekommen und wie lassen sich deutsche Verteidigungsinitiativen sinnvoll in eine europäische Gesamtstrategie einbetten? Dieses Zeitgespräch widmet sich einer der zentralen Fragen unserer Zeit: Wie kann es gelingen, die Freiheit zu verteidigen und den Frieden in Europa zu sichern?

Steigerung der Verteidigungsfähigkeit Deutschlands: Optionen, Finanzierung und Effizienzsteigerung

Tim Lohse, Hochschule für Wirtschaft und Recht (HWR) Berlin; Berlin Centre for Empirical Economics (BCEE)
Tobias Börger, Hochschule für Wirtschaft und Recht (HWR) Berlin; Berlin Centre for Empirical Economics (BCEE)
Jürgen Meyerhoff, Hochschule für Wirtschaft und Recht (HWR) Berlin
Salmai Qari, Hochschule für Wirtschaft und Recht (HWR) Berlin

Europa alleine verteidigen? Mit Anstrengung möglich, aber teuer

Maximilian Dambacher, Militärakademie an der ETH Zürich, Schweiz
Martin Bader, Militärakademie an der ETH Zürich, Schweiz
Marcus M. Keupp, Militärakademie an der ETH Zürich, Schweiz

Auf Augenhöhe mit Russland: Welche militärischen Ressourcen werden benötigt?

Richard Reichel, Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg; Forschungsinstitut für Genossenschaftswesen

Für mehr Sicherheit: Warum und wie die EU die Fiskalregeln (noch einmal) reformieren sollte

Lucas Guttenberg, Bertelsmann Stiftung, Berlin
Nils Redeker, Jacques Delors Centre der Hertie School, Berlin

Nachhaltigkeit als Voraussetzung für die Einsatzfähigkeit der Bundeswehr

Stefan Bayer, Helmut-Schmidt-Universität/Universität der Bundeswehr Hamburg
Cudi Zerey, Universität Vechta; Technische Hochschule Aschaffenburg

Zeitenwende: Eine Weltschmerzgeschichte aus dem Weltanschauungskindergarten

Jörg Schimmelpfennig, ehemals Ruhr-Universität Bochum

Abhängigkeit oder Selbstbehauptung: Deutschlands und Europas Rolle im 21. Jahrhundert entscheidet sich jetzt

Thomas Enders, Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik
Jeannette zu Fürstenberg, General Catalyst
René Obermann, Warburg Pincus; Airbus
Moritz Schularick, Kiel Institut für Weltwirtschaft; Universität Sciences Po, Paris, Frankreich

Krieg und Frieden in Europa: eine Rolle für „Brinkmanship“?

Klaus Beckmann, Helmut-Schmidt-Universität/Universität der Bundeswehr Hamburg

Title: *The Economic Conditions of a New Security Architecture for Germany and Europe*

Abstract: *What are the consequences of the geopolitical upheavals for Europe? The continent needs a new security architecture — how should it be financed nationally and at the EU level? How should Europe deal with aggressors and former allies? Where does Germany stand in its Zeitenwende, and how can German defence initiatives be embedded in a broader European strategy? This Zeitgespräch addresses a key question of our time: How the defence of freedom and the safeguarding of peace in Europe can succeed.*

DOI: 10.2478/wd-2025-0064

sciendo

Wirtschaftsdienst, 2025, 105(4), 226-230

JEL: H56, H60, H41

Tim Lohse, Tobias Börger, Jürgen Meyerhoff, Salmai Qari

Steigerung der Verteidigungsfähigkeit Deutschlands: Optionen, Finanzierung und Effizienzsteigerung

„Der Frieden ist nicht alles, aber alles ist ohne den Frieden nichts." Diese Worte des früheren deutschen Bundeskanzlers Willy Brandt von November 1981 haben seit dem russischen Angriffskrieg gegen die Ukraine, welcher Deutschland aus seiner verteidigungspolitischen Lethargie gerissen hat, wieder erschreckende Aktualität erlangt. Nach der Zeitenwende-Rede von Olaf Scholz im Februar 2022, in welcher auch er das Brandt-Zitat bemühte, folgte das 100 Mrd. Euro Sondervermögen „Bundeswehr", mit welchem dem großen Investitionsstau bei den deutschen Streitkräften abgeholfen werden sollte. Der Soll-Ansatz des regulären Etats des Bundesministeriums der Verteidigung, der Einzelplan 14, lag jedoch 2024 mit knapp 52 Mrd. Euro nur 2,7 % über dem des Jahres 2022 (Bundeshaushaltsplan 2024, S. 5), während die Inflation im selben Zeitraum mehr als 13 % betrug. Kaufkraftbereinigt sank demnach das für die laufenden Ausgaben verfügbare Bundeswehrbudget. Die verkündete Zeitenwende entpuppte sich somit bei näherer Betrachtung als „Momentenblende"; Forderungen des Verteidigungsministers, der Wehrbeauftragten und vieler anderer nach einer signifikanten Erhöhung auch des regulären Wehretats liefen ins Leere.

© Der/die Autor:in 2025. Open Access: Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz veröffentlicht (creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de).

Open Access wird durch die ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft gefördert.

Prof. Dr. Tim Lohse ist Professor für Volkswirtschaftslehre an der Hochschule für Wirtschaft und Recht (HWR) Berlin und stellvertretender Direktor des Berlin Centre for Empirical Economics (BCEE).

Prof. Dr. Tobias Börger ist Professor für Volkswirtschaftslehre an der HWR Berlin und Direktor des BCEE.

Dr. Jürgen Meyerhoff ist wissenschaftlicher Mitarbeiter an der HWR Berlin.

Prof. Dr. Salmai Qari ist Professor für Ökonometrie an der HWR Berlin.

Es bedurfte erst des medial viel rezipierten Eklats zwischen US-Präsident Trump und dem ukrainischen Präsidenten Selenskyj am 28. Februar 2025 im Weißen Haus, um den Europäern und damit auch Deutschland vor Augen zu führen, dass die bisherigen Anstrengungen zur Steigerung der Verteidigungsfähigkeit nicht ausreichen, um sich einer etwaigen militärischen Aggression Russlands auch ohne die bis dato als selbstverständlich angesehene US-Unterstützung erwehren zu können. Die seitdem geführte verteidigungspolitische Debatte ist facettenreich.

Truppenstärke und Wehrpflicht

Während die Jahresdurchschnittsstärke aktiver Soldatinnen und Soldaten der Bundeswehr im geteilten Deutschland der Jahre 1974 bis 1989 stabil bei knapp 500.000 lag, betrug sie 2024 nur 180.876 und lag damit sogar unterhalb des Niveaus von 2020 mit 183.969 Soldaten (Deutscher Bundestag, 2025, S. 156–157). Eine Aufstockung der Bundeswehr gilt angesichts der europäischen Sicherheitsbedrohungen als unerlässlich. Größere Verteidigungskapazitäten erhöhen die nationale Sicherheit und stärken Deutschlands Position in internationalen Bündnissen wie der NATO, der zunehmend wichtiger werdenden Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik der EU (GSVP) oder auch der Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit (engl. Permanent Structured Cooperation, PESCO). Hinsichtlich der Frage, in welchem Umfang die deutsche Bevölkerung eine Truppensteigerung präferiert, liefert das diskrete Entscheidungsexperiment von Qari et al. (2024) interessante Einsichten. Befragt wurden rund 1.800 Personen in Deutschland, die in Bezug auf Alter, Geschlecht und Region bevölkerungsrepräsentativ waren, zu ihrer monetären Wertschätzung für Sicherheit und nationale Verteidigung. Im Vergleich mit dem Status quo oder einer Anhebung um 50 % wird demnach eine Steigerung der Truppenstärke um 25 % auf knapp 230.000 Soldat:innen favorisiert. Der Wert, den die Bevölkerung dieser Erhöhung der Sollstärke an zusätzlicher Verteidigungsfähigkeit beimisst, beträgt rund 3,4 Mrd. Euro.

Operativ gestaltet sich eine Anhebung der Truppenstärke jedoch problematisch, da schon die aktuelle Sollstärke der Bundeswehr nicht erreicht werden kann. Ende 2024

lag der Anteil unbesetzter Dienstposten bei fast 20 %, bei den Mannschaftsdienstgraden sogar bei 28 % (Deutscher Bundestag, 2025, S. 10). Neben Vakanzen durch Ausbildung und Elternzeit gilt vor allem der allgemeine Personalmangel als Ursache.

Vor diesem Hintergrund wird eine Wiedereinführung der Pflicht zur Ableistung des Grundwehrdienstes, sprich Wehrpflicht, diskutiert. Da diese seit Sommer 2011 nur ausgesetzt ist, aber de iure nicht abgeschafft wurde, wäre hierfür ein einfacher Parlamentsbeschluss ausreichend. Zaghafte Vorstöße zur Einführung einer Wehrpflicht nach schwedischem Vorbild hatte Boris Pistorius bereits 2024 unternommen, und die Union spricht sich mittlerweile für eine umfassende Wiedereinführung aus. Aktuelle Umfragen zeigen, dass dies von einer Mehrheit der Deutschen gestützt wird: 58 % sind für eine Wehrpflicht, 34 % dagegen (YouGov, 2025). Die Umsetzung einer Wiedereinführung erweist sich jedoch als kompliziert. Im Vergleich zu 2011 hat die Bundeswehr 130 Standorte weniger, könnte also neu einberufene Rekruten (bei denen es sich ohne Grundgesetzänderung ohnehin nur um Männer handeln kann) nur schwer unterbringen, zumal bereits jetzt in den Kasernen Raummangel herrscht. Dazu kommt, dass Kasernen und Liegenschaften teils in einem „desaströsen Zustand“ sind; die Bundeswehr schätzt den Gesamtinvestitionsbedarf im Bereich Infrastruktur 2024 auf etwa 67 Mrd. Euro – Kosten für Erwerb oder Bau neuer Liegenschaften kämen hinzu (Deutscher Bundestag, 2025, S. 11). Ein weiteres großes Hindernis ist die damalige Abschaffung aller Kreiswehrersatzämter. Diese Ämter waren für Erfassung und Musterung wehrfähiger Männer zuständig. In Ermangelung vergleichbarer Strukturen hat die Bundeswehr momentan weder Überblick noch Möglichkeiten, einen Wehrjahrgang zu mustern und in Teilen einzuziehen.

Neben all diesen administrativen Problemen gilt es auch eine Reihe ökonomischer Aspekte zu berücksichtigen, die allesamt eher gegen eine Wiedereinführung der Wehrpflicht sprechen. So ist die mehrheitliche Zustimmung zur Wehrpflicht nicht mehr gegeben, wenn diese und andere verteidigungspolitische Maßnahmen mit einem „Preisschild“ versehen sind und den Befragten bei der Umsetzung dadurch direkte Kosten etwa in Form höherer individueller Steuerzahlungen entstehen würden. Unter den Befragten ihres Entscheidungsexperiments zur Steigerung von Deutschlands Verteidigungsfähigkeit identifizieren Qari et al. (2024) vier verschiedene Präferenzklassen: Die erste Klasse, die rund 35 % ausmacht, ist charakterisiert durch vergleichsweise hohe Grenzzahlungsbereitschaften für verschiedene verteidigungspolitische Maßnahmen. Für die Wiedereinführung der Wehrpflicht liegt diese bei 135 Euro, so dass diese entsprechend positiv gesehen wird. In der Tendenz sind die Befragten mit solch höherer Zahlungsbereitschaft politisch in der Mitte zu verorten, älter, männlich und Dank eines Hochschulabschlusses auch besser gebildet. Zwei weitere Präferenzklassen sind charakterisiert durch geringe Grenzzahlungsbereitschaften (16 % der Befragten) bzw. keine Grenzzahlungsbereitschaft (27 %). Die ökonomische Wertschätzung für die Wehrpflicht ist bei diesen Klassen, die 43 % aller Personen ausmachen, gleich Null. Bemerkenswert ist schließlich die vierte Klasse (22 %), die je nach zu bewertender verteidigungspolitischer Maßnahme sehr unterschiedliche Grenzzahlungsbereitschaften aufweist und im Falle der Wiedereinführung der Wehrpflicht einen drastischen individuellen monetären Wohlfahrtsverlust von 377 Euro je Jahr erleiden würde. Entsprechend lehnt sie die Wehrpflicht ab. Eine Analyse sozioökonomischer Charakteristika zeigt, dass es sich hierbei vor allem um jüngere Befragte sowie im Hinblick auf parteipolitische Präferenzen um Unterstützer:innen des Bündnis90/Die Grünen, der Linkspartei und der SPD handelt (Lohse et al., 2023). Die Gründe der Ablehnung können vielfältig sein. Für die potenziell Wehrpflichtigen selbst sind vor allem die individuellen Kosten entscheidend, wie der um mindestens die Dauer des Wehrdienstes verzögerte Beginn einer Ausbildung oder eines Studiums, eine Unterbrechung der Berufslaufbahn sowie ein Wehrsold, der per Gesetz unter dem Marktlohn liegt.

In einem Modell überlappender Generationen vergleichen Adema et al. (2025) die volkswirtschaftlichen Kosten einer solchen Wehrpflichtarmee mit denen einer freiwilligen Armee. Letztere müsste zur Erreichung derselben Truppenstärke ein marktübliches Gehaltsniveau offerieren. Statt hoher individueller Kosten würden dann vor allem hohe fiskalische Kosten anfallen, die durch die gesamte Gesellschaft und somit gleichmäßiger getragen werden müssten. Je nach Zielgröße der angestrebten Truppenaufstockung prognostizieren Adema et al. (2025), dass durch eine Wiedereinführung der Wehrpflicht das Bruttonationaleinkommen (BNE) um bis zu 70 Mrd. Euro jährlich zurückgehen kann. Die mit einer freiwilligen Armee einhergehende Abnahme des BNE schätzen sie hingegen auf maximal 37,4 Mrd. Euro. Adema et al. (2025) stufen die Wehrpflicht daher als volkswirtschaftlich zu teuer ein. Konrad und Thum (2024) kommen zu einer ähnlichen Einschätzung.

Choulis et al. (2021) erweitern den Blickwinkel um eine staatspolitische Dimension: Durch eine Wehrpflicht werde zwar die gesellschaftliche Akzeptanz des Militärs erhöht, das Vertrauen in andere staatliche Institutionen würde jedoch sinken, während umgekehrt die Abschaffung einer Wehrpflicht das Vertrauen in andere Institutionen stärken würde (Bove et al., 2024). Hauptgrund für diese vor allem

in postsozialistischen Ländern zu beobachtende Einstellung ist die mit der Wehrpflicht einhergehende Schaffung einer Militärkultur, die dazu führt, dass dem Militär ein höheres Vertrauen als anderen Institutionen entgegengebracht wird. Dennoch stellt sich die Frage, ob diese Ergebnisse internationaler Vergleiche auf Deutschland übertragbar sind, wo historisch der „Staatsbürger in Uniform" Leitbild einer gesellschaftlich verankerten Bundeswehr war.

Externalisierung von Verteidigung

Qari et al. (2024) untersuchen weitere Maßnahmen zur Steigerung der Verteidigungsfähigkeit, die sich als deutlich populärer erweisen als die Wiedereinführung der Wehrpflicht. Der Sicherheitsgewinn durch die Schaffung einer europäischen Armee, in die Teile bestehender nationaler Streitkräfte überführt würden, wird mit rund 3 Mrd. Euro bewertet. Noch größeren Zuspruch unter den vor dem aktuellen Bundestagsbeschluss Befragten findet die Schaffung eines Schutzschirms gegen Luftangriffe, welchem ein Wert von 6,8 Mrd. Euro beigemessen wird, sofern er nur für Deutschland geschaffen würde, und sogar 7,2 Mrd. Euro, wenn es sich um eine europäische Lösung handeln würde. Börger et al. (2025) analysieren die Determinanten dieser Bewertung. Eine stärkere Wahrnehmung von außenpolitischen Bedrohungen erhöht die Zahlungsbereitschaften für diese Maßnahmen, wohingegen Befragte, die sich durch innenpolitische Gefahren bedroht sehen, eine besonders geringe Wertschätzung angeben.

Außerdem belegen diese Ergebnisse einen Trend: Die Aufrüstung zur Verbesserung der Verteidigungsfähigkeit wird von der Bevölkerung besonders dann hoch bewertet, wenn sie externalisiert werden kann, sei es technologisch durch (automatisierte) Verteidigungssysteme oder institutionell durch Kooperation mit anderen Staaten. Letzteres war über lange Zeit Deutschlands präferierte Verteidigungsstrategie, die jedoch spätestens mit der Amtsübernahme des neuen (und alten) US-Präsidenten Donald Trump ein Ende fand.

Angesichts der oben skizzierten Herausforderungen, welche die Wehrpflicht mit sich bringt, bleibt damit als weitere Option die Steigerung der Verteidigungsfähigkeit durch technologischen Fortschritt und automatisierte Systeme. Besonders dringlich ist der Ausbau der stationären und mobilen Luftverteidigung. Der maritime Schutz erlangt ebenfalls große Bedeutung, insbesondere aufgrund der wiederholten Beschädigungen kritischer Infrastruktur in der Ostsee, die Deutschlands Wehrlosigkeit offenbart haben. In diesem Zusammenhang sind sowohl Über- als auch Unterwasserüberwachungssysteme dringend erforderlich. Der Krieg in der Ukraine unterstreicht zudem die Bedeutung bewaffneter Drohnensysteme, sowohl in der Luft als auch unter Wasser. Diese Systeme sind insbesondere für Deutschland und andere westliche Staaten mit ungünstiger Demografie von Interesse, da sie weniger personalintensiv sind. Ein zentraler Aspekt ist jedoch, dass anders als bei klassischen Waffensystemen, die beschafft und dank intensiver Wartung dann über Jahrzehnte genutzt werden können, die reine Beschaffung von Drohnen nicht zielführend ist. Aufgrund des rasanten technologischen Fortschritts besteht vielmehr die Notwendigkeit des Aufbaus von Just-in-Time-Produktionskapazitäten, die im Bedarfsfall aktuelle Modelle in ausreichender Anzahl bereitstellen können.

Zusätzlich zu diesen hardwareorientierten Maßnahmen zur Verbesserung der Verteidigungsfähigkeit spielt auch die Software eine entscheidende Rolle. Die digitale Ertüchtigung und Vernetzung ist eine vordringliche Aufgabe für die Bundeswehr. „Software Defined Defence" soll die Fähigkeit zur Zusammenarbeit der Systeme mit- und untereinander steigern und so die Leistungsfähigkeit der Truppe signifikant erhöhen (BMVg et al., 2023). Auch wird der Schutz vor Cyberangriffen immer wichtiger, wobei im Cyberraum die Grenzen zwischen staatlichen und privaten Maßnahmen verschwimmen, was weitere Herausforderungen mit sich bringt.

Die Frage der Finanzierung

Bei all diesen Herausforderungen stellt sich die Frage, wie eine ausreichende Mittelbereitstellung für die erforderlichen Maßnahmen gesichert werden kann. Der reguläre Haushaltsansatz reicht, wie oben erläutert, nicht aus. Grundsätzlich sind drei Finanzierungsstrategien (auch in Kombination) denkbar:

Erstens, eine Neupriorisierung von Ausgaben samt Budgetkonsolidierung, um bei gegebenem fiskalischen Rahmen Ausgabenspielräume zu schaffen. *Zweitens*, eine Vergrößerung des fiskalischen Rahmens durch höhere Abgaben oder, *drittens*, durch zusätzliche Staatsverschuldung.

In einer Analyse der 25 europäischen NATO-Staaten zeigen Dorn et al. (2024), dass die meisten Länder das 2 %-Ziel der NATO im Jahr 2023 erreicht hätten, wenn sie im Sinne der ersten Finanzierungsstrategie lediglich knapp 1 % ihrer Staatsausgaben aus anderen Politikbereichen in die Verteidigung verlagert hätten.

Deutschland hat sich hingegen für die dritte Strategie entschieden: Im Sommer 2022 wurde das Sondervermögen „Bundeswehr" geschaffen, und in seiner allerletzten Sitzung am 18. März 2025 hat der 20. Deutsche Bundestag

via Grundgesetzänderung eine Anpassung der Schuldenbremse und damit eine (potenziell grenzenlose) Schuldenfinanzierung derjenigen Ausgaben für Verteidigung beschlossen, die 1 % des BIP übersteigen. Eine solche Schuldenfinanzierung öffentlicher Güter gilt im Vergleich zu Haushaltskürzungen oder Steuererhöhungen gemeinhin als populärer.

Bolouri et al. (2025) untersuchen diesen (Irr-)Glauben mithilfe von Daten eines Entscheidungsexperiments zur Finanzierung gesteigerter Verteidigungsfähigkeit Deutschlands. Die Ergebnisse offenbaren eine starke Wechselwirkung zwischen Ausgaben- und Finanzierungspräferenzen: Befragte, die eine Steigerung der Verteidigungsbereitschaft sehr hoch bewerten, tendieren dazu, eine defizitneutrale Haushaltsführung zu unterstützen und Steuererhöhungen zur Finanzierung zu bevorzugen. Umgekehrt präferieren diejenigen, für die eine Steigerung der Verteidigungsfähigkeit zu geringen Wohlfahrtsgewinnen führt, eine Schuldenfinanzierung, um so eine sofortige Kostenübernahme zu vermeiden.

In Analogie zu Studien, die Präferenzen für Schuldenabbau untersuchen (Aspide et al., 2023), präferieren Ältere eher eine Schuldenfinanzierung, während Jüngere eher auf Budgetkonsolidierung und Steuererhöhungen setzen. Überhaupt sprechen sich 54 % aller repräsentativ Befragten zuvorderst für eine Budgetkonsolidierung aus; eine Budgetausweitung bzw. eine Mischung aus Konsolidierung und Ausweitung sind mit 14 % bzw. 32 % deutlich unbeliebter.

Besonders interessant sind die Präferenzen für den Fall, dass es zu einer Ausweitung des Budgets zur Steigerung der Verteidigungsfähigkeit kommt: Dreiviertel sind für eine zumindest teilweise Steuerfinanzierung, wie z. B. einen Bundeswehr-Soli. Eine reine Schuldenfinanzierung stützen hingegen nur 23 % der Befragten. Vor diesem Hintergrund erscheint der aktuelle Beschluss des Bundestages zur Reform der Schuldenbremse für Verteidigungsausgaben andere Präferenzen widerzuspiegeln. Um die damit einhergehende zusätzliche Schuldenlast zu bewältigen, gilt es, mittelfristig Ausgaben zu priorisieren, Steuern zu erhöhen und Subventionen zu reduzieren sowie das Wachstum der Sozialausgaben zu begrenzen (Marzian & Trebesch, 2025).

Unerlässliche Effizienzsteigerungen

Die aktuell und zukünftig geführten inputorientierten Debatten um Verteidigungsausgaben und Anhebungen der NATO-Quote sind jedoch nur begrenzt sinnvoll. Ziel aller Anstrengungen sollte es vielmehr sein, den Output, d. h. die Verteidigungsfähigkeit zu verbessern.

Zum einen nützt die bestausgestattete Armee nichts, wenn die Streitkräfte nicht schnell genug an den richtigen Ort gebracht werden können. Der EU-Aktionsplan 2.0 zur militärischen Mobilität vom November 2022 zielt daher darauf ab, eine zügige und nahtlose Bewegung von Soldaten und Material innerhalb und außerhalb der EU sicherzustellen. Hiermit einher geht der dringende Appell zur Ertüchtigung der Transportinfrastruktur, was nach Auffassung des Europäischen Rechnungshofes (2025) viel zu schleppend erfolgt, erst recht in Deutschland, das logistisch als Drehscheibe fungieren würde.

Zum anderen scheint viel Geld alleine nicht immer zum Ziel zu führen. Der Umstand, dass für 2024 über 4,6 Mrd. Euro der aus dem Verteidigungsetat und dem Sondervermögen zur Verfügung stehenden ca. 71,8 Mrd. Euro gar nicht verausgabt worden sind (ZEIT, 2025), verdeutlicht, dass auch auf administrativer Seite Potenzial für Effizienzsteigerungen besteht.

Dies gilt für Deutschland, aber auch für die EU insgesamt, wo angesichts der angestrebten zusätzlichen Verteidigungsausgaben von 800 Mrd. Euro im Rahmen von „ReArm Europe“ Verschwendung droht. In vielen Mitgliedstaaten fehlen langfristige Strukturen und Planungsinstrumente, um die teils enormen Budgetzuwächse administrieren zu können. Einzig in Frankreich sorgt ein mehrjähriges Militärprogramm für Planungssicherheit, und der Anteil langfristiger Eigenentwicklungen ist vergleichsweise hoch (Maulny, 2023).

Durch Nutzung europäischer Skaleneffekte im Zuge verstärkter Zusammenarbeit bei gemeinsamer Beschaffung sowie stärkerer Standardisierung der europäischen Militärausrüstung ließen sich zudem jährliche Effizienzgewinne von geschätzt bis zu 57 Mrd. Euro realisieren (EPRS, 2024) – eine politische Aufgabe, die es anzugehen gilt.

Abschließend ist festzuhalten, dass das Ausgeben von Geld alleine nicht ausreicht. Um zu verhindern, dass nur hohe Schulden angehäuft werden, ohne eine nachhaltig bessere Sicherheitslage zu erreichen, ist es erforderlich, die benötigten Verteidigungsfähigkeiten zu definieren und Effizienzfallen zu vermeiden, um so letztlich Frieden zu schaffen und dauerhaft zu bewahren.

Literatur

Adema, J., Poutvaara, P., Schlepper, M. & Wochner, T. (2025). Die Wehrpflicht-Debatte: Warum ein Aufwuchs der Bundeswehr nach dem Prinzip der Freiwilligkeit günstiger und gerechter ist. *ifo Schnelldienst*, *78*(2), 35–38.

Aspide, A., Brown, K. J., DiGiuseppe, M. & Slaski, A. (2023). Age and support for public debt reduction. *European Journal of Political Research*, *62*(4), 1191–1211.

BMVg et al. – Bundesministerium der Verteidigung, Bundesverband der Deutschen Sicherheits- und Verteidigungsindustrie, Bundesverband der Deutschen Luft- und Raumfahrtindustrie & Bundesverband Informationswirtschaft und Telekommunikation. (2023). *Positionspapier Software Defined Defence*.

Börger, T., Lohse, T., Meyerhoff, J. & Qari, S. (2025). *Threat perceptions and the valuation of defence policy instruments*. Mimeo.

Bolouri, A. A., Lohse, T. & Qari, S. (2025). Inter-dependent Preferences for Financing and Providing Public Goods – The Case of National Defense. *Kyklos*.

Bove, V., Di Leo, R. & Giani, M. (2024). Military culture and institutional trust: evidence from conscription reforms in Europe. *American Journal of Political Science*, *68*(2), 714–729.

Bundeshaushaltsplan (2024). *Einzelplan 14 - Bundesministerium der Verteidigung*.

Choulis, I., Bakaki, Z. & Böhmelt, T. (2021). Public support for the armed forces: The role of conscription. *Defence and Peace Economics*, *32*(2), 240–251.

Deutscher Bundestag (2025). *Unterrichtung durch die Wehrbeauftragte – Jahresbericht 2024* (66. Bericht). Drucksache 20/15060.

Dorn, F., Potrafke, N. & Schlepper, M. (2024). European defence spending in 2024 and beyond: How to provide security in an economically challenging environment. *EconPol Policy Report*, (45).

EPRS – European Parliamentary Research Service (2024). *Improving the quality of European defence spending - Cost of non-Europe report*.

Europäischer Rechnungshof. (2025). *Sonderbericht 04/2025. Militärische Mobilität in der EU: Konzeptionsschwächen und Hindernisse stehen zügigeren Fortschritten im Weg*

Konrad, K. A. & Thum, M. (2024). Herausforderungen einer neuen Sicherheitslage für Deutschland – eine finanzwissenschaftliche Perspektive. *Wirtschaftsdienst*, *104*(10), 666–671.

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

Marzian, J. & Trebesch, C. (2025). How to Finance Euroope's Military Buildup? Lessons from History. *Kiel Policy Brief*, (184).

Maulny, J.-P. (2023). The impact of the war in Ukraine on the European defence market. *IRIS Policy Paper*.

Qari, S., Börger, T., Lohse, T. & Meyerhoff, J. (2024). The value of national defense: Assessing public preferences for defense policy options. *European Journal of Political Economy*, *85*(102595).

YouGov. (2025, 14. März). *Wie steht Westeuropa zur Ukraine, zu Donald Trump und zu Fragen nationaler Verteidigung?*

ZEIT. (2025, 21. März). *Ausgaben für die Bundeswehr 2024 deutlich niedriger als geplant*.

Title: ***Increasing Germany's Defense Capability: Options, Financing and Efficiency Improvements***

Abstract: *Various options are being discussed to increase Germany's defense capabilities. Increasing the size of the Bundeswehr is proving difficult, and compulsory military service hardly seems feasible for economic and socio-political reasons. A European army and technological alternatives such as missile defense and drones are more popular. In terms of financing, budget consolidation and tax increases are preferred over pure debt financing. However, the focus of the debate should be less on expenditure and more on its impact. Increasing efficiency is essential. At the European level, economies of scale and greater standardisation can help.*

DOI: 10.2478/wd-2025-0065

sciendo

Wirtschaftsdienst, 2025, 105(4), 231-235
JEL: F50, H60, N40

Maximilian Dambacher, Martin Bader, Marcus M. Keupp

Europa alleine verteidigen? Mit Anstrengung möglich, aber teuer

Europa kann seine Ostflanke nicht selbstständig verteidigen. Diese Feststellung ist nicht neu und angesichts der jahrzehntelangen Abhängigkeit vom US-amerikanischen Bündnispartner wenig überraschend. Die militärische Unselbstständigkeit schien lange Zeit unproblematisch, da sich die Europäer in militärischen Auslandseinsätzen seit 1990 stets auf die militärische, logistische und nachrichtendienstliche Unterstützung der USA verlassen konnten. Auch nach der russischen Invasion in der Ukraine im Jahr 2022 hatte sich die grundlegende Situation nicht geändert. Zwar bestand aufgrund der verschlechterten Sicherheitslage nun Konsens darüber, dass mehr eigene Investitionen in die konventionelle Abschreckung in Europa nötig seien. Nichtsdestotrotz war man sich sicher, dass die USA weiterhin in künftigen Konflikten im Rahmen der NATO die Führung übernehmen würden und im Ernstfall die europäische Sicherheit auch mit nuklearen Waffen garantieren würden.

Erst mit der Rückkehr Donald Trumps ins Weiße Haus und seinen Bemühungen, möglichst schnell den Krieg zwischen Russland und der Ukraine zu beenden, werden die Kosten dieser Abhängigkeit und des naiven Verhältnisses zur eigenen Sicherheit deutlich. Die direkten Verhandlungen zwischen den USA und Russland, unter Ausschluss der Europäer und auf Kosten der Ukraine, sowie die zwischenzeitliche Einstellung militärischer und nachrichtendienstlicher Unterstützung der Ukraine durch die USA haben zu einer nachhaltigen Verunsicherung geführt. Vermehrt sind Einschätzungen zu hören, dass Europa sich nicht weiter auf die USA verlassen könne, um seine eigene Sicherheit gegenüber einem imperial auftretenden Russland zu gewährleisten.

Europa sieht sich macht- und orientierungslos. Nach 1945 und 1990 steht wieder die zentrale Frage im Raum, wie die zukünftige europäische Sicherheitsarchitektur aussehen soll und ob es überhaupt eine gemeinsame europäische Verteidigung geben wird.

Funktioniert europäische Sicherheit ohne die USA?

Angesichts der seit Jahren angekündigten und nun in Worten und Taten sichtbaren Neuorientierung der USA weg von Europa müssen sich die europäischen Länder für ein Szenario wappnen, in dem sie ihre Verteidigung ohne die USA planen müssen. Das amerikanische Bekenntnis zur NATO hat Risse bekommen, und es wäre unklug, diese zu ignorieren. Die USA werden die NATO vermutlich nicht plötzlich verlassen oder sämtliche Truppen aus Europa abziehen, aber sie werden die europäischen Interessen gegenüber Russland ihren eigenen strategischen Zielen unterordnen, wenn dies notwendig ist.

Mangels Alternativen sollten die europäischen Staaten ihrerseits die NATO nicht vorschnell aufgeben. Die NATO bietet auch ohne die USA einen erheblichen Mehrwert. Bestehende Organisationen und Strukturen sind leichter zu erhalten als neue zu schaffen, was umso mehr für die NATO mit ihrer bestehenden Infrastruktur, Kommandostruktur, sowie ihrer 75-jährigen Erfahrung gilt. Die Europäische Union (EU) hat zweifelsohne die Ambition, ein entstehendes Vakuum zu füllen, bleibt aber von den divergierenden Interessen ihrer Mitgliedstaaten abhängig und schließt Akteure wie Großbritannien und Norwegen aus. Sie kann und wird die NATO daher mittelfristig nicht ersetzen und ein Aufbau militärischer Parallelstrukturen wäre wenig zielführend.

Solange das transatlantische Bündnis formell und auf der Arbeitsebene fortbesteht, sollte Europa deswegen die Wiederaufrüstung im Rahmen der NATO weiterverfolgen. Gleichzeitig muss man sich aber darauf vorbereiten, mehr Verantwortung innerhalb der militärischen Führung über-

Maximilian Dambacher und **Martin Bader** sind wissenschaftliche Mitarbeiter an der Militärakademie an der ETH Zürich, Schweiz.

PD Dr. Marcus M. Keupp ist Dozent für Militärökonomie an der Militärakademie an der ETH Zürich, Schweiz.

© Der/die Autor:in 2025. Open Access: Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz veröffentlicht (creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de).

Open Access wird durch die ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft gefördert.

nehmen zu müssen und daran arbeiten, Fähigkeitslücken, bei denen man bisher auf die USA angewiesen war, so schnell wie möglich zu schließen. Die Stärkung der europäischen Säule in der NATO sollte somit auf den Erwerb neuer Fähigkeiten, den Ausbau bestehender Kapazitäten und auf eine gewisse Redundanz abzielen. Für den Fall eines amerikanischen Rückzugs aus der NATO oder einer plötzlichen Verlagerung militärischer Mittel in den pazifischen Raum müssen die europäischen Armeen dann in der Lage sein, ohne amerikanische Hilfe militärisch handlungsfähig zur sein, damit sie Europa und europäische Sicherheitsinteressen verteidigen können. Dies ist bisher nicht der Fall.

Eine Liste der Abhängigkeiten

Die Abhängigkeit der europäischen Sicherheitspolitik von den USA ist sowohl operationeller als auch industrieller Natur, wobei beide Aspekte miteinander verbunden sind. Die Verteidigung Europas ist seit 1949 auf der Grundlage des Bündnisses mit den USA geplant worden, welches die Fähigkeit zur Abschreckung durch den amerikanischen Nuklearschutzschirm sowie das gemeinsame konventionelle Militärpotenzial sichern sollte. Die Verkleinerung der europäischen Armeen nach 1990 hat die Abhängigkeit vom amerikanischen Rückgrat der NATO noch verstärkt, wie die Kriegseinsätze in Jugoslawien, Libyen oder Mali gezeigt haben, die ohne Beteiligung der USA nicht hätten durchgeführt werden können.[1]

Die europäischen Fähigkeitslücken auf der operationellen Ebene sind bekannt (Wall & Christianson, 2023; Ruitenberg, 2025; Tanghe, 2025). So mangelt es an der Fähigkeit zum strategischen Lufttransport, einer integrierten Flug- und Raketenabwehr und weitreichenden Präzisionsraketen. Bei der Aufklärung, luftgestützt oder satellitenbasiert, und bei nachrichtendienstlichen Informationen ist man bisher stark auf die USA angewiesen, was sich in dem Moment zeigte, als diese die nachrichtendienstliche Kooperation mit der Ukraine pausierten. Im Cyber- und elektromagnetischen Raum setzt man auf die USA, genauso wie beim Informationsaustausch innerhalb der Armeen.

Für das amerikanische GPS-System, den NATO-Datenlink Link 16 oder die Nutzung von Elon Musks Starlink-System durch die Ukraine könnte es zwar europäische Alternativen geben, die wie das Satellitensystem Galileo entweder schon in Betrieb sind oder wie das System IRIS 2, in einigen Jahren verfügbar sein werden (Europäische Kommission, 2025a). Kurzfristig sind diese kritischen Funktionen allerdings nicht in demselben Umfang ersetzbar.

Aus industrieller Perspektive besteht die europäische Abhängigkeit von den USA dahingehend, dass es eine Anzahl von Waffensystemen gibt, bei denen die europäische Rüstungsindustrie keine oder nur wenig erprobte Alternativen zu amerikanischen Systemen vorweisen kann, insbesondere in der Luftdomäne. Zu nennen ist hier das amerikanische Kampfflugzeug F-35 des Herstellers Lockheed Martin, dem kein europäisches Kampfflugzeug der fünften Generation gegenübersteht. Das Vertrauen in amerikanische Systeme, Motive der Interoperabilität, der Erhalt nuklearer Teilhabe oder politische Beweggründe haben dazu geführt, dass viele Länder bei Luftkampf und Luftverteidigung lange auf die USA gesetzt haben und noch vor kurzem F-35 und Patriot-Flugabwehrsysteme erworben haben.[2]

Abgesehen davon, dass die amerikanische Rüstungsindustrie zurzeit selbst Engpässe erlebt und der Nachfrage nur mit Verzögerung nachkommen kann (Burilkov et al., 2024), wirft die Politik der neuen US-Regierung die Frage nach der Zuverlässigkeit amerikanischer Waffensysteme auf. Unklar bleibt, ob Systeme, welche auf kontinuierliche Software-Updates durch die Hersteller angewiesen sind, im Ernstfall auch ohne Zustimmung der USA eingesetzt werden könnten. Dies stellt angesichts der enormen Erwerbs- und Unterhaltskosten ein Problem für sich dar. Staaten, die bei der Bestellung neuer Kampfflugzeuge noch zögerlich waren, könnten deswegen womöglich von einem Kauf in den USA absehen, selbst wenn europäische Alternativen technologisch veraltet sind.

Die Renaissance der europäischen Rüstungsindustrie

Aus den geschilderten sicherheitspolitischen Motiven, aber auch aus industriepolitischem Gründen sollten in Zukunft Rüstungsgüter, wenn möglich, auf dem europäischen Markt beschafft werden. Die europäische Rüstungsindustrie erlebt seit 2022 einen durch den Krieg bedingten Aufschwung, braucht aber für den Aufbau neuer Produktionskapazitäten und die Entwicklung neuer Produkte längere Planungshorizonte und die Perspektive auf größere Auftragsvolumina.

1 Bei der Intervention in Libyen waren die beteiligten europäischen Staaten schon nach wenigen Tagen auf amerikanische Hilfe angewiesen (Wall & Christianson, 2023). In Mali war Frankreich zur Vorbereitung seines Auslandseinsatzes auf die US Air Force angewiesen, die Truppen und Ausrüstung nach Afrika flog und weitere Dienste bereitstellte.

2 Einschließlich der Länder, die an der Entwicklung der F-35 beteiligt waren, besitzen Großbritannien, Dänemark, Italien, die Niederlande, Norwegen, Belgien, Tschechien, Finnland, Deutschland, Polen und die Schweiz F-35 Kampfflugzeuge oder planen deren Beschaffung (Dean, 2024).

Die europäische Rüstungsbranche ist global betrachtet hochkompetitiv, leidet aber unter einigen strukturellen Schwächen, welche zuletzt 2024 im Bericht des ehemaligen italienischen Premierministers Mario Draghi zusammengefasst wurden (Draghi, 2024). Der europäische Rüstungsmarkt bleibt fragmentiert, da er aufgrund der sicherheits- und souveränitätspolitischen Dimension explizit von diversen Regeln des EU-Binnenmarkts ausgenommen ist. Die Marktkonzentration ist deutlich geringer als in den USA, wo in den 1990er eine beschleunigte Konsolidierung stattgefunden hat, da die meisten Länder versuchen, aus Autonomie- und wirtschaftspolitischen Überlegungen ein möglichst breites Portfolio nationaler Produktionsfähigkeiten zu erhalten. Aufgrund der geringen Bestellmengen, die in den letzten Jahrzehnten von den Regierungen an ihre nationalen Rüstungsunternehmen vergeben wurden, haben diese in der Regel nur geringe Produktionskapazitäten aufgebaut. Lange Produktionszeiten und hohe Stückkosten waren die Folge, die durch nationale Anpassungswünsche oder den Bedarf von Neuentwicklungen noch weiter gesteigert werden. Die Unternehmen, die zum Überleben auf den Export angewiesen sind, haben auch aufgrund geringer Margen im Vergleich zur amerikanischen Konkurrenz deutlich weniger Geld in Forschung und Entwicklung investiert, worunter die Innovationsfähigkeit leidet.

Die Notwendigkeit, diese strukturellen Schwachstellen des europäischen Rüstungsmarkts zu überwinden, hat insbesondere bei der Europäischen Kommission den Ehrgeiz geweckt, der EU beim Wiederaufbau der europäischen Rüstungsfähigkeiten eine größere Rolle zu ermöglichen. Um gemeinsame Beschaffungen in größeren Mengen zu ermöglichen, muss eine Einigkeit hinsichtlich der benötigten Fähigkeiten bestehen. Wenngleich das Fähigkeitsprofil und die Rüstungsprogramme Sache der Nationalstaaten bleiben, die diese bisher lediglich im Rahmen der NATO koordinierten, versucht die EU hier neue Impulse zu setzen. Das Europäische Weißbuch zur Verteidigung vom März 2025 formuliert daher sieben Fähigkeitslücken, in denen die europäischen Armeen aufholen müssen und berücksichtigt dabei insbesondere die Erfahrungen aus dem russisch-ukrainischen Krieg (Europäische Kommission, 2025b). Der Ehrgeiz der EU baut auf dem Bedeutungszuwachs auf, den die Organisation auf dem Gebiet der Verteidigung bereits in den letzten Jahren verzeichnen konnte.

So wurde das 2021 geschaffene Instrument der Europäischen Friedensfazilität dafür genutzt, die Waffenlieferungen der EU-Staaten an die Ukraine finanziell zu kompensieren. Im Jahr 2023 folgten die Verordnung zur Förderung der Munitionsproduktion (ASAP) und das Programm zur Stärkung der europäischen Verteidigungsindustrie durch gemeinsame Beschaffung (EDIRPA), welche den Aufbau von Produktionskapazitäten in der Munitionsfertigung beschleunigen sollten und Gelder zur Förderung gemeinsamer Beschaffungsprojekte bereitstellten. Diese temporären Instrumente sollen entsprechend der 2024 vorgestellten Europäischen Rüstungsindustriestrategie durch ein dauerhaftes rechtliches Rahmenwerk ersetzt werden, das unter anderem klare Zielmarken für den Anteil gemeinsam beschaffter Rüstungsgüter an den Verteidigungsausgaben definiert und mit dem sogenannten Structure for European Armament Programme (SEAP) einen neuen Rechtsrahmen vorschlägt, mit dem grenzüberschreitenden Rüstungsprogrammen eine einheitliche Rechtsform gegeben werden soll (Scazzieri, 2025). Durch die erhofften Skaleneffekte soll die europäische Aufrüstung dadurch deutlich günstiger ausfallen als bisher.

Die gemeinsame Entwicklung und Beschaffung von Rüstungsgütern ist in Europa nicht neu, hatte bisher jedoch außerhalb des Rahmens der EU stattgefunden. So ging beispielsweise der Eurofighter aus einem gemeinsamen Vorhabens Deutschland, Italiens, Großbritanniens und Spaniens hervor. Die Zweckorganisation für gemeinsame Rüstungskooperation OCCAR (Organisation Conjointe de Coopération en matière d'Armement), an der zusätzlich noch Belgien und Frankreich beteiligt sind, hat als Beschaffungsinstanz diverse Rüstungsprojekte wie den Radpanzer Boxer oder das Transportflugzeug Airbus A400M begleitet. Beim europäischen Airbus-Konzern selbst bleiben der deutsche, französische und spanische Staat die größten einzelnen Anteilseigner.

Die Auflistung realisierter Vorhaben sollte aber nicht über die Schwierigkeiten gemeinsamer multinationaler Rüstungsprojekte hinwegtäuschen, die vielen anderen Plänen ein Ende bereitet haben. Der Streit um Exportpolitik, Patente und Technologietransfers, der noch bis vor kurzem die Vertragsverhandlungen rund um das Luftkampfsystem Future Combat Air System (FCAS) und das Panzerprojekt Main Ground Combat System (MGCS) begleitet hatte, zeigt wie kompliziert die grenzüberschreitende Rüstungskooperation trotz politischen Willens weiterhin bleibt (Möhring, 2023). Ein neuer EU-Rahmen könnte zumindest dabei helfen, bei Uneinigkeit schneller Lösungen zu finden, wenn in einigen Jahren erneut die Frage nach dem Export neuer, gemeinsam entwickelter Waffensysteme aufkommt.

Um autonom über Export und Nutzung solcher Systeme zu verfügen, müssen zukünftig auch Abhängigkeiten in den Lieferketten stärker vermieden werden. Selbst augenscheinlich europäische Systeme können Risiken bergen, wenn darin Komponenten amerikanischer Herkunft verbaut sind, z. B. Mikrochips. Abgesehen von Abhängig-

keiten bei der Produktion bedingt dieser Umstand, dass die Gesamtsysteme der amerikanischen International Traffic of Arms Regulation (ITAR) unterworfen sind, wodurch die USA Mitspracherecht bei Export und Transfer der Systeme erhalten. Weitergehend wird man für die europäische Rüstungsproduktion noch mehr als in anderen Industriebereichen eine genaue Bestandsaufnahme der internationalen Lieferketten vornehmen müssen, die auch besonders die Abhängigkeiten von Rohstoffen in der Waffenherstellung untersucht. Chinas Rolle als bedeutender Lieferant von Seltenen Erden und Nitrocellulose birgt hier erhebliche Risiken (Alim & Nilsson, 2024; Seliger, 2024).

Die Frage nach der Finanzierung

Wenngleich noch nicht feststeht, in welche Systeme prioritär investiert werden soll und zu welchem Grad dies europäisch koordiniert wird, ist klar, dass hierfür deutlich mehr Geld benötigt wird, als in den nationalen Haushalten bisher der Verteidigung zugewiesen wurde. Weniger klar ist, wie diese Aufrüstung zu finanzieren ist, die in den nächsten Jahren mehrere hunderte Milliarden Euro kosten wird.

Die drei grundsätzlichen Optionen zur Rüstungsfinanzierung – Schuldenaufnahme, Steuererhöhung und Haushaltsumschichtung – wurden vor kurzem von Marzian und Trebesch (2025) aus einer historischen Perspektive analysiert. Die Autoren zeigen auf, dass die Mehrheit der Kriege und Aufrüstungsphasen seit 1870 durch Verschuldung bezahlt wurden, meistens durch neue Steuern oder Steuererhöhungen komplementiert, während Ausgaben in anderen Bereichen selten gekürzt wurden.

Die Entwicklung in Europa seit 2022 scheint sich in diesen Trend einzuordnen, begann doch die deutsche Zeitenwende drei Tage nach dem russischen Angriffskrieg auf die Ukraine mit der Ankündigung eines Sondervermögens von 100 Mrd. Euro. Da dieses Geld bereits größtenteils verplant ist, haben Bundestag und Bundesrat im März 2025 eine Grundgesetzänderung beschlossen, wonach Verteidigungsausgaben jenseits von 1 % des BIP zukünftig von der Schuldenbremse ausgenommen sind. Wenngleich Einsparungen angemahnt wurden, wird der Großteil der deutschen Wiederaufrüstung also voraussichtlich über neue Staatsverschuldung finanziert werden.

Auf der Ebene der EU stellt sich dieselbe Frage, zumal hier mit zunehmendem Ehrgeiz die Mittel anwachsen müssen. Artikel 41.2 des Vertrags über die Europäische Union legt der Verwendung von Geldern aus dem EU-Haushalt für militärische Zwecke Grenzen auf, weshalb Instrumente wie die Europäische Friedensfazilität aus direkten Zuwendungen der Mitgliedstaaten finanziert werden (von Achenbach, 2022). Nur ASAP, EDIRPA und der Europäische Verteidigungsfonds, welcher Forschung und Innovation in der Rüstung fördert, beziehen ihre Gelder aus dem regulären Haushalt. Wie groß die Rolle der EU in der europäischen Rüstung werden wird, wird daher maßgeblich davon abhängen, ob der reguläre Haushalt ab 2028 mehr Gelder für Verteidigung bereitstellen wird (Scazzieri, 2025).

Um eine schnelle Aufrüstung zu ermöglichen, plant die EU-Kommission im Rahmen des Plans „ReArm Europe“[3] seit März 2025, die europäischen Regeln zur Verschuldung in Bezug auf Verteidigungsausgaben zu lockern und Kredite für gemeinsame Beschaffungen bereitzustellen – Maßnahmen, die zusammen rund 800 Mrd. Euro mobilisieren sollen (Europäische Kommission, 2025c). Angesichts der bereits hohen Schuldenlast einiger europäischer Länder werden aber nicht alle Staaten in der Lage oder gewillt sein, so wie Deutschland eine schnelle Aufrüstung mit Schulden zu finanzieren, zumal sich die Einschätzung der Dringlichkeit von Verteidigungsausgaben mit zunehmendem geografischem Abstand zu Russland verringert. Das wird derzeit etwa in verteidigungspolitischen Diskussionen in Italien und Spanien ersichtlich. Wenn Forderungen an höhere Ausgaben gestellt werden, wird deshalb, wie während der Coronapandemie auch, mit Sicherheit der Ruf nach gemeinsamen Schulden zurückkehren.

Ohne eine Steigerung der Staatsausgaben oder Kürzungen in anderen Haushalten eine ernstzunehmende Wiederaufrüstung zu finanzieren, ist sehr schwierig, wie das Beispiel der Schweiz zeigt. Dort wird die Schuldenbremse beibehalten und zur Stärkung der Verteidigungsfähigkeit zunächst bei der Armee selbst gekürzt, beispielsweise bei Uniformen und Übungen mit Großgerät (Gruppe Verteidigung, 2025a, 2025b). Nach langem Streit konnte sich die Schweizer Politik darauf einigen, den Verteidigungshaushalt bis 2032 schrittweise zu erhöhen, die Rede ist hier allerdings nur von 1 % des BIP.

Kurzfristig führt demnach kein Weg an Schulden vorbei. Langfristig müssten höhere Verteidigungsausgaben jedoch aus dem regulären Haushalt stammen, was aber Kürzungen an anderer Stelle oder neue Steuern bedeuten würde. Ob die Politik in Deutschland oder anderswo in Europa dazu bereit ist, bleibt unklar. Vielmehr besteht das Risiko, dass man die erhöhten Verteidigungsausgaben nun nahezu vollständig über Schulden finanzieren wird, um nicht in anderen Politikfeldern sparen zu müssen. Ausgabenbedarf gibt es schließlich genug, für Infrastruk-

3 Ursprünglich als „ReArm Europe“ angekündigt, wird der Finanzierungsplan der EU-Kommissionspräsidentin Ursula von der Leyen nun unter dem Titel des EU-Weißbuchs „ Readiness 2030“ geführt, nachdem Italien und Spanien die Namensgebung als zu einseitig kritisiert hatten.

tur, Gesundheitswesen oder Sozialstaat. Angesichts der sich anbahnenden Fragmentierung der Weltwirtschaft, niedrigem Wachstum sowie klimapolitischen und demografischen Herausforderungen springt jedoch die Gefahr einer erneuten Schuldenkrise in Europa ins Auge.

Unsichere Perspektiven

Eine Prognose für die europäische Zukunft abzugeben, bleibt mit Blick auf die fortlaufende Entwicklung der Beziehung zwischen Europa, Russland und den USA schwierig. Sicher ist nur, dass die Gespräche über eine Waffenruhe oder Friedensverhandlungen in der Ukraine einen starken Einfluss auf die europäische Rüstungsbemühungen haben werden. Ein Friedensabkommen, das die Souveränität und Verteidigungsfähigkeit der Ukraine stark einschränkt, wird die Notwendigkeit einer europäischen Aufrüstung erhöhen, da eine Fortsetzung des Kriegs in der Ukraine oder anderswo in Osteuropa wahrscheinlicher wird. Gleichzeitig aber könnte eine vorübergehende Rückkehr zum Frieden die Vermittlung der finanziellen Anstrengungen dafür umso schwieriger machen. Es bleibt das Risiko, dass die europäischen Staaten wieder in die Passivität der Vorkriegszeit verfallen und auf die nächste russische Offensive genauso wenig vorbereitet sind. Ob Europa ohne Rückendeckung der USA dann genauso viel Einigkeit zeigen wird wie bisher, ist nicht sicher. Der Druck, den Europa in den kommenden Jahren aus Ost und West spüren wird, könnte also eine noch tiefergehende Integration des Kontinents herbeiführen oder diesen wieder zerteilen.

Literatur

Alim, A. J. & Nilsson, P. (2024, 8. April). European defence groups warn over reliance on Chinese cotton used in gunpowder. *Financial Times*.

Burilkov, A., Mejino-López, J. & Wolff, G. (2024, 18. Dezember). The US defence industrial base can no longer reliably supply Europe. *Bruegel*.

Dean, S. (2024, Juli). F-35 in Europe: a takeover? *European Security & Defence*.

Draghi, M. (2024, 9. September). *The Future of European Competitiveness*.

Europäische Kommission. (2025a, 30. Januar). *The EU Space Programme: more satellites and new services underway*.

Europäische Kommission. (2025b, 19. März). *Joint White Paper for European Defence Readiness 2030*.

Europäische Kommission. (2025c, 19. März). *Commission unveils the White Paper for European Defence and the ReArm Europe Plan/Readiness 2030*.

Gruppe Verteidigung. (2025a, 6. Januar). *Sparmassnahmen.* Eidgenössisches Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport VBS.

Gruppe Verteidigung. (2025b, 25. Februar). *Die Armee spart, damit ihr Material einsatzfähig bleibt.* Eidgenössisches Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport VBS.

Marzian, J. & Trebesch, C. (2025, 25. Februar). Europas Verteidigung finanzieren: Was lehrt uns die Geschichte? *Kiel Policy Brief*, (184).

Möhring, J. (2023, 4. Dezember). Troubled Twins: The FCAS and MGCS Weapon Systems and Franco-German Co-operation. *Étude de l'Ifri, IFRI*.

Ruitenberg, R. (2025, 25. Februar). Mind the gaps: Europe's to-do list for defense without the US. *Defense News*.

Scazzieri, L. (2025, 30. Januar). Towards an EU „defence union"? *Policy Brief*. Centre for European Reform.

Seliger, M. (2024, 11. November). Deutschlands gefährliche Abhängigkeit von China bei der Waffenproduktion. *Neue Zürcher Zeitung*.

Tanghe, M. (2025, 25. Februar). *What European NATO Lacks*. Center for European Policy Analysis.

von Achenbach, J. (2022, 28. Februar). Zu wenig Politik in der EU-Verteidigungspolitik. *Verfassungsblog*.

Wall, C. & Christianson, S. (2023, 17. April). *Europe's Missing Piece: The Case for Air Domain Enablers.* Center for Strategic and International Studies (CSIS).

Title: ***Defending Europe Alone? A Feasible but Expensive Effort***

Abstract: *Europe can no longer rely on the United States for its defence but is currently lacking essential capabilities to assure security itself. European countries should not give up on NATO but seek to close capability gaps by developing the European defence industrial base. The EU can play an important role in helping European countries overcome fragmentation in the defence industry, reduce dependencies on other actors and enable financing. In the short term, debt seems the only viable method to pay for quick rearmament - but this includes evident risk. Moreover, the ease of mobilising funds for defence and the urgency to do so vary greatly in Europe.*

DOI: 10.2478/wd-2025-0066

sciendo

Wirtschaftsdienst, 2025, 105(4), 236-242

JEL: H56, H60, H41

Richard Reichel

Auf Augenhöhe mit Russland: Welche militärischen Ressourcen werden benötigt?

Die militärische Stärke eines Landes bzw. die daraus resultierende Abschreckungsfähigkeit kann auf unterschiedliche Weise quantitativ erfasst werden. Denkbar ist es zunächst, an einer Produktivitätsgröße anzusetzen, die vereinfachend als „Verteidigungsproduktivität" bezeichnet werden könnte. Darunter kann die Fähigkeit verstanden werden, ein bestimmtes militärisches Ziel mit minimalem Mitteleinsatz (Verlusten an Menschen und Material) zu erreichen. Dieser Ansatz entspricht dem ökonomischen Effizienzkriterium. Er ist aber kaum geeignet, absolute Aussagen über das Abschreckungspotenzial einer Streitmacht zu machen. Ebenso wenig können Aussagen über die Wahrscheinlichkeit eines Sieges gegen einen Angreifer gemacht werden.

Ein verwandtes, aber umfassenderes Konzept verwendet van Creveld (2020). Er spricht vom „Wert" einer Armee. Diese bestimmt sich als Produkt von Qualität und Quantität der Ausrüstung einerseits und der „Kampfkraft" andererseits. Van Creveld (2020, S. 17) definiert dabei die Kampfkraft als „ … die Summe der geistigen Qualitäten, die Armeen zum Kämpfen bringen." Diese wiederum werden durch Faktoren wie „Disziplin und Zusammenhalt", „Kampfmoral und Initiative", „Mut und Härte" sowie die „Bereitschaft, notfalls zu sterben" geprägt. Der Wert einer Armee resultiert damit aus einer multiplikativen Verknüpfung der Inputfaktoren „Qualität" und „Quantität" mit der Kampfkraft. Aus ökonomischer Perspektive entspricht dieser Ansatz einer Produktionsfunktion, bei der die „Kampfkraft" die Rolle der totalen Faktorproduktivität spielt. Während die Schätzung mikro- oder makroökonomischer Produktionsfunktionen in der Regel unproblematisch ist, verursacht die militärische Variante erhebliche Probleme. Die Outputgröße „Wert einer Armee" ist schwer zu messen, weil der Parameter Kampfkraft nur indirekt und kaum „ex ante" zu bestimmen ist. Van Creveld stützt seine Analyse deshalb auch auf „ex post"-Vergleiche der deutschen Wehrmacht mit der US-Armee während des Zweiten Weltkriegs.

Daraus folgt, dass aus heutiger Perspektive eine Betrachtung der Inputfaktoren Qualität und Quantität der militärischen Ressourcen im Vordergrund stehen muss. Dabei stehen diese, ähnlich wie in einer Produktionsfunktion, in einem beschränkt substitutionalen Verhältnis. Qualität kann in Grenzen durch Quantität ersetzt werden und umgekehrt (Konrad & Thum, 2024). Die Qualität der Ausstattung könnte beispielsweise durch das Alter der vorhandenen Waffensysteme approximiert werden. Allerdings liefert ein solcher Ansatz nur eine sehr grobe Einschätzung, hängt die Qualität doch stets auch von der konkreten Einsatzsituation auf dem Gefechtsfeld ab.

Am einfachsten ist die Messung der Quantität. Diese kann einerseits anhand der Stückzahl einsatzfähiger Waffensysteme erfolgen, andererseits können diese Stückzahlen (zu Zeitwerten oder Wiederbeschaffungswerten) monetär ausgedrückt werden. Alternativ ist eine Messung der Inputquantität auch anhand der Truppenstärken möglich. Diese korrelieren einerseits positiv mit den Rüstungsausgaben, andererseits (ebenfalls positiv) mit der Bevölkerungszahl.

Messung von Rüstungsausgaben

Aus den genannten Gründen dominieren in der verteidigungspolitischen Diskussion entweder Gegenüberstellungen von (absoluten) Rüstungsausgaben oder dem Anteil dieser Aufwendungen am Bruttoinlandsprodukt (SIPRI, 2024). So kommen beispielsweise Konrad und Thum (2024) anhand eines Vergleichs absoluter (in US-Dollar ausgedrückter) Militärausgaben zu dem Schluss, dass sich anhand der fiskalischen Aufwendungen der europäischen Länder (noch) kein Rückstand bei der militärischen Sicherheit feststellen lässt. Offenkundig bezieht sich dieser Vergleich auf Russland. In der Tat gaben Deutschland, Frankreich, Großbritannien und Polen zusammen mit 234,6 Mrd. US-Dollar nominal mehr als zweimal so viel für Rüstung aus wie Russland mit lediglich 109 Mrd. US-Dollar. Deutschland erreicht mit 66,8 Mrd. US-Dollar bereits mehr als 60 % der russischen Ausgaben. Russland un-

© Der/die Autor:in 2025. Open Access: Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz veröffentlicht (creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de).

Open Access wird durch die ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft gefördert.

Prof. Dr. Richard Reichel lehrt an der FOM Hochschule Essen und ist Geschäftsführer des Forschungsinstituts für Genossenschaftswesen an der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg.

terhält mit dieser Summe allerdings eine Armee von weit über 1 Mio. Soldaten, eine weltweit operierende Marine und die größten Nuklearstreitkräfte der Welt, während die deutsche Bundeswehr gegenwärtig kaum verteidigungsfähig ist. Wie ist diese Diskrepanz zu erklären?

Der Hauptgrund liegt in der Umrechnung der Verteidigungsausgaben von nationalen Währungen in US-Dollar zu laufenden Wechselkursen. Wechselkurse bilden sich auf Devisenmärkten in einem Zusammenspiel von Güterhandel und internationalen Kapitalströmen. Keine Rolle spielen die nationalen Preisniveaus für nicht-handelbare Güter. Diese Preise sinken aber tendenziell mit fallendem Pro-Kopf-Einkommen. Die Folge ist, dass die Pro-Kopf-Einkommen ärmerer Länder bei einer Umrechnung zu laufenden Wechselkursen systematisch unterschätzt werden. So beträgt das Pro-Kopf-Einkommen Deutschlands bei einer Wechselkursumrechnung knapp 58.000 US-Dollar, während das russische Pro-Kopf-Einkommen lediglich bei 15.000 US-Dollar liegt (IMF, 2025a). Berücksichtigt man, dass sowohl das deutsche als auch (insbesondere) das russische Preisniveau unter dem US-Preisniveau liegen, so ergeben sich kaufkraftadjustierte Werte von 72.660 US-Dollar für Deutschland und 48.960 US-Dollar für Russland (IMF, 2025b). Russland kann somit für einen US-Dollar wesentlich mehr Rüstungsgüter kaufen als Deutschland (oder die USA).

Indes ist auch das durchschnittliche nationale Preisniveau nicht vollständig repräsentativ für die Preise von Rüstungsgütern. Entsprechende Berechnungen sind erstmals von Robertson (2022) vorgenommen worden. Danach vergrößern sich die Differenzen zwischen den USA und anderen (relativ reichen NATO-Ländern) nochmals. Zieht man die Ausgaben gemessen in militärischen Kaufkraftparitäten heran, so betragen die Ausgaben Russlands (2021) 223 Mrd. US-Dollar während die drei großen NATO-Länder Deutschland, Frankreich und Großbritannien zusammen bei 219 Mrd. US-Dollar liegen. Die Vereinigten Staaten geben 800 Mrd. US-Dollar aus, wobei hier die Ausgaben zu militärischen Kaufkraftparitäten mit den zu Wechselkursen umgerechneten identisch sind, weil das US-Preisniveau als Referenz dient (Reichel, 2025). Dieser Vergleich zeigt eindrucksvoll, dass sich eine deutliche numerische Überlegenheit der drei europäischen Länder bei wechselkursbasierten Zahlen in einen Gleichstand verwandelt. Hinzu kommt, dass die Zahlen von Robertson (2022) schon einige Jahre alt sind. Die von Robertson abgegebenen jüngsten Schätzungen vom Februar 2025 zeigen, dass Russland im Jahr 2023 etwa 340 Mrd. US-Dollar zu militärischen Kaufkraftparitäten ausgegeben hat, während die drei großen europäischen NATO-Länder zusammen auf lediglich 300 Mrd. US-Dollar kommen (Robertson, 2025).

Das zweite verwendete Kriterium zum Vergleich von Rüstungsausgaben ist der Anteil der Aufwendungen für Verteidigung am Bruttoinlandsprodukt (BIP). Da sowohl die Rüstungsausgaben als auch das BIP entweder in nationaler Währung oder zu Kaufkraftparitäten umgerechnet werden können, spielen unterschiedliche interne Preisniveaus keine Rolle. Der Anteil am BIP entspricht immer einem realen Anteil. Offenkundig ist die Verwendung dieses Indikators bei internationalen Vergleichen deshalb so beliebt, obwohl er nichts über die Effizienz des Mitteleinsatzes im Sinne der militärischen Produktionsfunktion aussagt.

Fähigkeitslücke und erforderliche Mittel

In den letzten Jahren sind in der politischen Diskussion die Größenordnungen der notwendigen Verteidigungsaufwendungen kontrovers diskutiert worden. Fahrt aufgenommen hat die Debatte einmal während der ersten Amtsperiode von Donald Trump und nach dem Einmarsch russischer Truppen in die Ukraine im Frühjahr 2022. Während zunächst das 2 %-Ziel der NATO im Zentrum der Diskussionen stand, forderte US-Präsident Donald Trump bisweilen sogar eine Quote von 5 % des BIP. Deutsche Politiker fordern (mit wenigen Ausnahmen) gegenwärtig Verteidigungsausgaben, die zwischen 2 % und 3,5 % des BIP liegen (Reichel, 2025). Eine Hinzurechnung der Ausgaben für Entwicklungszusammenarbeit (als mittelbare Friedenssicherung) wie früher vereinzelt gefordert (Grözinger, 2021), wird gegenwärtig nicht mehr diskutiert.

Welche Aussagen lassen sich aus wissenschaftlicher Sicht über den Ressourcenbedarf für Verteidigungszwecke machen? Es existieren mehrere Herangehensweisen. Zunächst könnte versucht werden, die Frage aus der Sicht eines theoretischen, strategisch-ökonomischen Optimierungskalküls anzugehen. Diesen Ansatz haben beispielsweise Andreou et al. (2002) für den Konflikt zwischen Griechenland und der Türkei bzw. Ringel und Tishler (2011) für den Rüstungswettlauf zwischen Israel und Syrien gewählt. Die Ergebnisse hängen zwar von einigen Annahmen ab, doch stellen sich Werte zwischen 3 % und 5 % des BIP als optimal heraus. Auf der anderen Seite könnten historische Erfahrungen herangezogen werden, unterteilt nach unterschiedlicher Konfliktintensität. Hier zeigen sich bemerkenswert stabile Resultate (Reichel, 2022):

- Länder ohne drohende Konflikte und ohne den Anspruch auf weltweite Interventionen geben etwa 1 % bis 2 % ihrer Ressourcen für Verteidigung aus.

- Während der Jahrzehnte vor dem Ersten Weltkrieg gaben die europäischen Großmächte etwa 2 % bis 3,5 % des BIP aus, mit kaum steigender Tendenz.

- Während des Kalten Kriegs nach 1945 gaben die NATO-Staaten (exklusive USA) zwischen 3 % und 6 % des BIP für Verteidigung aus. Deutschland lag während der Phase des Aufbaus der Bundeswehr ab 1955 eher an der oberen Grenze, während es Ende der 1980er Jahre nur noch 2,7 % bis 2,8 % aufwendete.

- In Kriegszeiten werden diese Werte weit übertroffen. So gaben während des II. Weltkriegs die USA mit 32,5 % (1944), Großbritannien mit 28,6 % (1944) und das nationalsozialistische Deutschland mit 67,1 % (1944) extrem hohe Anteile des BIP für Rüstung aus (OWD, 2025).

Stellt man in Rechnung, dass gegenwärtig in Europa ein heißer Krieg in der Ukraine tobt, so spricht das zumindest für ein Ausgabenniveau, das an der oberen Grenze der Werte während des Kalten Krieges liegen sollte.

Eine weitere Herangehensweise besteht in der Abschätzung der Fähigkeitslücke, die durch die Vernachlässigung der Verteidigungsanstrengungen in Deutschland nach 1990 entstanden ist. Diese – oft als Friedensdividende bezeichnete – Reduktion der Verteidigungsausgaben von 2,7 % bis 2,8 % des BIP Ende der 1980er Jahre auf nur noch 1,2 % Ende der 2010er Jahre hat über einen Zeitraum von mehr als 30 Jahren zu einem nahezu vollständigen Verlust an Verteidigungsfähigkeit geführt. Der Rückgang der Verteidigungsausgaben wurde einerseits mit dem Ende des Kalten Kriegs begründet. Andererseits war die Umstellung auf friedenssichernde Auslandseinsätze mit einem erheblichen Abbau der materiellen Ressourcen verbunden.

Die kumulierte Ausdünnung der finanziellen Ressourcen (also die „Friedensdividende“) seit 1990 lässt sich relativ einfach berechnen. Hierzu sei hypothetisch angenommen, dass die Quote der Verteidigungsausgaben mit 2,7 % bis 2,8 % des BIP seit dem Ende der 1980er Jahre bis heute unverändert geblieben wäre. Daraus lassen sich die bei gegebenen nominalen BIP-Werten der vergangenen 34 Jahre die absoluten nominalen Verteidigungsausgaben berechnen. Als Differenz zu den tatsächlich (geringeren) Ausgaben lässt sich die jährliche (monetäre) Fähigkeitslücke berechnen. Kumuliert ergibt sich eine Summe von 1.270 Mrd. Euro (Reichel, 2025). Tatsächlich ist der reale finanzielle Fähigkeitsverlust über die vergangenen 34 Jahre noch höher, denn auf eine Aufdiskontierung der Vergangenheitswerte wurde hier verzichtet. Aber bereits die nominale Summierung zeigt die Größenordnung des Problems. Diese finanziellen Verluste korrespondieren seit 1990 mit Einbußen bei Personal und Ausrüstung, die in Dorn et al. (2022) detailliert aufgezeigt werden. Um die Größenordnung zu zeigen, sind die wichtigsten Entwicklungen seit 1990 hier kurz zusammengefasst:

- Die Personalstärke der Bundeswehr wurde um 60 % reduziert (USA: -36 %; NATO: -21 %; Russland: -23 %).

- Die Bestände der deutschen Streitkräfte an schweren Waffen (Panzer, Artillerie) sanken um 80 % bis 93 %. Bei den fliegenden Systemen betrug der Rückgang 74 %.

- Da auch Frankreich und Großbritannien massiv Fähigkeiten abgebaut haben, beträgt die quantitative Unterlegenheit der drei großen europäischen NATO-Länder gegenüber Russland nunmehr 1:4,5 bei Kampfpanzern, 1:6,3 bei der Artillerie und 1:2 bei Kampfflugzeugen. Allerdings haben sich die Bestände der russischen Armee im Verlauf des Ukrainekriegs wohl stärker reduziert als die der NATO-Mitglieder.

Die Rückstände bei modernen Waffensystemen (Drohnen, Hyperschallwaffen, thermobarische Gefechtsköpfe für die Artillerie, KI-Anwendungen) sind hier noch nicht berücksichtigt.

Man mag einwenden, dass heute viele ehemalige Verbündete der damaligen Sowjetunion NATO-Mitglieder sind und damit als Verbündete Russlands weggefallen sind, was die Bedrohungslage reduziert. Indes ist diesem Argument wenig Bedeutung beizumessen, denn Russland hat heute neue Verbündete (China, Iran, Nordkorea) die den quantitativen Nachschub für die russischen Verbände unterstützen. Der Wert dieser Unterstützung dürfte erheblich sein.

Aus diesen Zahlen ist der finanzielle, personelle und materielle Nachholbedarf in etwa erkennbar. Zieht man die kumulierte Fähigkeitslücke heran und ist es beabsichtigt, diese in zehn Jahren aufzuholen, so sind jährlich fast 130 Mrd. Euro, zusätzlich zum regulären Verteidigungsetat, einzuplanen. Hieraus ergeben sich jährliche Gesamtetats für Verteidigung von etwa 200 Mrd. Euro, was ca. 4,6 % des BIP entspricht (Reichel, 2025). Interessanterweise entspricht diese Größenordnung derjenigen während der Aufbauphase der Bundeswehr. Von einem Neuaufbau dürfte auch heute zu sprechen sein. Von der Forderung Donald Trumps, 5 % für Verteidigung auszugeben, ist man nicht weit entfernt.

Diese Mittel müssen in drei Bereiche fließen: *Erstens*, in den personellen Wiederaufbau der Bundeswehr, *zweitens* in die Aufstockung und Modernisierung der Ausrüstung zur Wiederherstellung einer uneingeschränkten Kampffähigkeit (so wie diese in den 1980er Jahren gegeben war) und *drittens* in die Wiederherstellung der militärischen Infrastruktur (Kasernen, Munitionslager, Truppenübungsplätze, Fliegerhorste, Flugplätze). Hierzu zählt besonders

die Reaktivierung aufgegebener bzw. heute alternativ genutzter Kasernen bzw. deren Neu- oder Ausbau. Bereits die teilweise Wiederherstellung der militärischen Infrastruktur nimmt erhebliche Mittel in Anspruch.

Bei der personellen Stärke der Bundeswehr ist die Obergrenze durch die Zwei-plus-Vier-Verträge des Jahres 1990 vorgegeben (370.000). Das entspricht einer Verdoppelung der gegenwärtigen Personalstärke. Beschränkungen bei der Ausrüstung waren seinerzeit nicht Vertragsbestandteil, außer dem Verzicht auf deutsche Atomwaffen sowie dem Verzicht, NATO-Truppen bzw. Atomwaffen auf dem Gebiet der früheren DDR zu stationieren.

Hinsichtlich der materiellen Ausstattung kann hier keine vollständige „Speisekarte" präsentiert werden. Klar ist jedoch, dass es angesichts der oben beschriebenen Verluste in den vergangenen Dekaden bei den wichtigsten Waffensystemen zu einer massiven Aufstockung kommen muss. Richtschnur sollte ein ungefährer Gleichstand zwischen den (im Hinblick auf das BIP bzw. die Bevölkerungszahl) drei größten europäischen NATO-Staaten (Deutschland, Frankreich, Großbritannien) mit Russland sein. Zusammen mit den anderen europäischen NATO-Staaten (Polen, Baltische und Skandinavische Staaten sowie einige andere Länder) sollte dies eine hinreichende Abschreckungswirkung erzeugen. Geht man weiter davon aus, dass Frankreich und Großbritannien zwar ebenfalls ihr Fähigkeitsspektrum ausbauen, die Hauptlast aber bei Deutschland liegen wird, so sind die Größenordnungen in etwa diese:

- Bei Kampfpanzern sind die Bestände von gegenwärtig etwa 200 auf 1.500 Einheiten auszubauen (Russland: über 3.000 im Jahr 2022, aber große Verluste im Ukrainekrieg).

- Bei Schützenpanzern herrscht angesichts gegenwärtig verfügbarer 650 Einheiten ein besonderer Rückstand gegenüber Russland (über 6.000). Hier sollte es also zu einer massiven Aufstockung um mindestens 2.000 Einheiten kommen.

- Noch weit größer ist der Rückstand bei der Artillerie (Rohr- und Raketenartillerie). 250 deutsche Systeme stehen gegenwärtig knapp 7.000 russischen gegenüber. Auch wenn von diesen innerhalb der letzten drei Jahre die Hälfte verlorengegangen sein sollte, besteht immer noch ein Aufholbedarf von 1.500 Einheiten.

- Nicht ganz so dramatisch sieht es bei Kampfflugzeugen aus. Hier stehen gegenwärtig über 200 deutschen Kampfflugzeugen mehr als 1.400 russischen gegenüber. Die Lücke dürfte mithin bei etwa 500 Einheiten liegen. Angemerkt sei an dieser Stelle, dass als Ersatz für die veralteten Tornado-Jets lediglich 35 amerikanische Lockheed F-35 beschafft werden sollen. Bei einem ungefähren Stückpreis eines modernen Kampfjets würde sich Anschaffungssumme bei 500 Einheiten auf etwa 50 Mrd. Euro belaufen.

Das Schließen dieser Fähigkeitslücken dürfte rein von Materialseite mehrere hundert Milliarden Euro kosten.

Allgemeine Wehrpflicht?

Die Diskussion um eine Wiedereinführung der allgemeinen Wehrpflicht hängt mit der Deckung des personalen Mehrbedarfs eng zusammen. Mitte der 1980er Jahre dienten in der Bundeswehr 495.000 Soldaten, wobei Frauen nur der Sanitätsdienst zugänglich war. Diese Gesamtzahl bestand aus 265.000 Berufs- und Zeitsoldaten sowie 230.000 Wehrpflichtigen (mit einer Wehrdienstzeit von 15 Monaten). Im Verteidigungsfall lag die Mobilisierungsstärke bei 1,3 Mio. Mann. Es wären also 0,8 Mio. Reservisten einberufen worden, die vorher als Zeitsoldaten bzw. Wehrpflichtige gedient hätten. Diese Reservisten verfügten über eine militärische Grund- sowie Spezialausbildung auf definierten Dienstposten. Nach 1990 wurde die Wehrdienstzeit sukzessive verkürzt, bis auf sechs Monate zum 1. Juli 2010. Die Aussetzung (nicht Abschaffung) der allgemeinen Wehrpflicht erfolgte 2011. Seitdem dienen in der Bundeswehr Berufs- und Zeitsoldaten sowie freiwillig Wehrdienstleistende. Gegenwärtig sind dies 171.000 Berufs- und Zeitsoldaten sowie ca. 10.000 freiwillig Wehrdienstleistende. Der gesamte Personalbestand erreicht damit weniger als 50 % des im Zwei-plus-Vier-Vertrag zulässigen.

Welche Gründe sprechen nun für beziehungsweise gegen eine allgemeine Wehrpflicht? Konrad und Thum (2024, 669 f.) haben wesentliche Argumente (gegen die Wehrpflicht) zusammengestellt. Sie begründen ihre Ablehnung folgendermaßen:

1. Die nötigen Truppenstärken ließen sich auch ohne Wehrdienst bereitstellen.
2. Demokratische Länder verzichten eher auf die Wehrpflicht als autoritär regierte.
3. Empirische Evidenz aus Schweden zeigt einen kriminalitätserhöhenden Effekt der Wehrpflicht.
4. Wehrdienst widerspricht den komparativen Fähigkeiten von Personen. Konrad und Thum verdeutlichen dies am Beispiel von „hochproduktiven und teuer ausgebildeten" Medizinern, die in Wachbataillonen jahrelang zum Dienst verpflichtet würden. Die Opportunitätskosten im Sinne von entgangenen Löhnen stellen einen volkswirtschaftlichen Kostenfaktor dar.

5. Wehrpflichtleistende sind in ihrer militärischen Leistungsfähigkeit nicht mit Berufssoldaten vergleichbar.
6. Eine Wehrpflicht erzeuge Ausweichreaktionen wie Wehrdienstflucht oder Migrationsbewegungen.
7. Wehrpflichtige könnten zukünftig durch neue Technologien (Drohnen, Roboter, autonome Fahrzeuge) ersetzt werden (arbeitssparender technischer Fortschritt).

Weitere Argumente gegen eine allgemeine Wehrpflicht werden von Trabold et al. (2004) vorgebracht.

8. Die Wehrpflicht führt nicht zu einer repräsentativen Beteiligung aller Bildungsschichten gemäß der Idee von der Bundeswehr als einem Abbild der Gesellschaft. Vielmehr seien Hauptschüler überrepräsentiert und Abiturienten unterrepräsentiert.
9. Trabold et al. konzedieren eine ökonomische Ineffizienz der Wehrpflicht. Eine solche könne man – so die Autoren – in den Zeiten des Kalten Krieges noch akzeptieren, in der heutigen Zeit (die Studie erschien 2004!) aber nicht mehr.
10. Die ökonomische Ineffizienz resultiere auch aus den permanenten Neuausbildungsbedarfen für (immer neue) Wehrpflichtige.
11. Zunehmende Spezialisierungsanforderungen seien von Berufssoldaten besser zu bewältigen als von Wehrpflichtigen.

Angesichts dieser eindrucksvollen Liste von Argumenten gegen eine allgemeine Wehrpflicht werde ich hier nicht auf einzelne Argumente „pro Wehrpflicht“ eingehen, sondern mich zunächst einer Überprüfung der Stichhaltigkeit dieser „contra“-Argumente widmen.

Argument (1) wird von Konrad und Thum (2024) anhand von absoluten Zahlen und eines Vergleichs USA-China erläutert. Obwohl China über die vierfache Einwohnerzahl verfüge, sei die Truppenstärke nur um 40 % höher. Die US-Armee sei aber trotzdem die schlagkräftigste Armee der Welt. Die Schlagkraft hänge demnach nicht von der Truppenstärke ab. Diese simple Kausalkette ist falsch, denn die Schlagkraft der US-Armee resultiert aus ihrer immer noch existierenden technischen Überlegenheit, und nicht aus der Tatsache, dass die US-Armee eine reine Berufsarmee ist, während in den Streitkräften Chinas auch Wehrpflichtige dienen.

Argument (2) suggeriert eine fehlende Notwendigkeit der Wehrpflicht in demokratischen Staaten. Tatsächlich ist die Wehrpflicht aber in vielen (demokratischen) Staaten Europas nach Ende des Kalten Krieges abgeschafft oder ausgesetzt worden, weil die Regierungen der Ansicht waren, der Feind sei nicht mehr existent. Die Fehleinschätzung wird inzwischen peu à peu korrigiert, wie beispielsweise die Länder Ukraine, Litauen, Schweden und Norwegen zeigen (Hutt, 2022).

Argument (3) könnte, falls es sich auf breiter Basis bestätigen sollte, in der Tat als valides Argument gelten. Bisher liegt aber eher anekdotische Evidenz vor.

Argument (4) besitzt eine wahre und eine falsche Komponente. Richtig ist, dass eine Wehrpflicht volkswirtschaftliche Kosten in Höhe der verlorenen Wertschöpfung und der dabei entstehenden Einkommen verursacht. Unzutreffend ist das Beispiel der Mediziner, die in Wachbataillonen angeblich jahrelang Dienst tun würden. Auch wenn das Beispiel rein hypothetisch gemeint gewesen sein mag, solche „Fehlbesetzungen“ waren während der Existenz der Wehrpflicht die seltene Ausnahme. In der Regel wurde bei Musterung und Einberufung eine möglichst große Übereinstimmung von Fähigkeiten und Verwendungen angestrebt. Im Übrigen existiert in der Bundeswehr nur ein Wachbataillon, in dem nur Zeit- und Berufssoldaten dienen.

Argument (5) klingt plausibel, ist in dieser Allgemeinheit aber falsch. Der Kampfwert von Wehrpflichtigen hängt entscheidend von der Ausbildungszeit ab bzw. von der Zeit, in der Übungserfahrungen gesammelt werden können. Eine Wehrdienstdauer von sechs oder neun Monaten ist sicherlich unzureichend, wenn schon die Grundausbildung drei Monate in Anspruch nimmt. Bei einer Dauer von 15 oder 18 Monaten liegen die Dinge aber völlig anders. Wehrpflichtige werden überdies ausschließlich in Mannschaftsdienstgraden verwendet. In der alten Bundeswehr (bis 1990) hatte ein Wehrpflichtiger in den beiden letzten Quartalen denselben Kampfwert wie ein Soldat auf Zeit im entsprechenden Mannschaftsdienstgrad. Bei Unteroffizieren und Offizieren gibt es ohnehin keine Unterschiede, denn diese sind Zeit- und Berufssoldaten vorbehalten. Zusammengefasst ist Argument (5) nur für sehr kurze Dienstzeiten richtig.

Die in Argument (6) beschriebenen Ausweichreaktionen gibt es zweifelsohne, sie sind aber kein generelles Argument gegen eine Wehrpflicht. Überdies hängen diese Effekte von den Institutionen eines Landes (Wehrüberwachung, Abwesenheit von Korruption, Rechtsstaatlichkeit) ab. Auch muss zwischen Landesverteidigung und Interventionskriegen unterschieden werden. Im ersten Fall dürften die Ausweichreaktionen geringer ausfallen.

Argument (7) stellt auf die Substitution von menschlicher „Arbeit“ durch technologisch fortschrittliches militärisches Kapital ab. Solche Prozesse sind nicht neu, sie finden seit 250 Jahren mit einer nennenswerten Fort-

schrittsrate statt. Falsch ist aber der Schluss, es würden im Zuge dieses Prozesses nur noch wenige Spezialisten (Berufssoldaten) Arbeit finden, die „restliche Arbeit" würde vom militärischen Kapital übernommen. Deshalb sei eine Wehrpflicht unnötig. Dieses Argument stimmt schon bei seinem wachstumstheoretischen Vorbild, dem Harrod-neutralen technischen Fortschritt nicht, der Faktor Arbeit wird eben nicht arbeitslos. Auch in militärhistorischer Perspektive ist die These falsch. Erfindungen wie der Kampfpanzer oder das Maschinengewehr haben weder die Wehrpflicht überflüssig gemacht noch die Armeen verkleinert. Erhöht hat sich die globale Feuerkraft. Es gibt keine Indizien, dass sich das in Zukunft ändern könnte.

Die nicht-repräsentative Vertretung der Bevölkerung (Argument 8) in einer Armee mit Wehrpflicht liegt an der zahlenmäßigen Stärke der Laufbahngruppen der Mannschaften, der Unteroffiziere und der Offiziere sowie den benötigten Qualifikationen. Diese sind bei den Mannschaften am geringsten, bei den Offizieren am höchsten. Dies impliziert, dass Abiturienten bei Mannschaftsdienstgraden einen komparativen Nachteil gegenüber Haupt- und Realschülern haben, was zu einer entsprechenden Nicht-Verwendung und damit Repräsentanz führt. Ein Argument gegen die Wehrpflicht ist Argument (8) damit nicht.

Die im Argument (9) beschriebene Ineffizienz ähnelt im Kern dem Argument (4). Ich komme später darauf zurück.

Argument (10) ist unvollständig. Zwar verursacht die Ausbildung immer neuer Kohorten Wehrpflichtiger erhebliche Ausbildungskosten in statischer Hinsicht. Vergessen wird aber, dass in einer langfristigen Perspektive Millionen ausgebildeter Reservisten zur Verfügung stehen, die lediglich einer Auffrischung bedürfen. Der Gefechtswert dieser Reservepotenziale hängt davon ab, wie die Reservisten zu Übungen einberufen werden. Im Ganzen betrachtet erhöht sich die Wehr- und damit auch die Abschreckungsfähigkeit einer Gesellschaft mit Wehrpflicht.

Argument (11) ähnelt Argument (7) und ist eher eine unbewiesene Behauptung denn eine überprüfbare These.

Fasst man die Stichhaltigkeit der Argumente gegen eine allgemeine Wehrpflicht zusammen, so bleibt hauptsächlich das Argument der volkswirtschaftlichen Opportunitätskosten, sekundär das Kriminalitätsargument, falls es sich die Kriminalitätshypothese auch in anderen Ländern nachweisen ließe.

Dem gegenüber steht das wichtigste Argument für die Wehrpflicht, nämlich die langfristige Bereitstellung einer großen Zahl militärisch ausgebildeter Reservisten, die mit überschaubarem Aufwand wieder in aktive Kampfverbände eingegliedert werden können. Diesem Argument wird von Konrad und Thum (2024, S. 670) mit folgenden Worten widersprochen:

> Es erscheint angesichts dieser Entwicklung [gemeint ist eine behauptete bevorstehende technologische Revolution] als ein Anachronismus, eine Wehrpflicht wiederzubeleben, nur um genügend Soldaten in der Reserve zu haben, falls das bestehende Heer in den ersten Angriffswellen aufgerieben bzw. getötet würde.

Von einem „Anachronismus" kann allerdings keine Rede sein, wie das Beispiel der Ukraine nachdrücklich demonstriert. Ohne Wehrpflicht (trotz all ihrer Um- und Durchsetzungsprobleme) wäre die ukrainische Verteidigung längst zusammengebrochen. Personalknappheit gibt es allerorten und auch Russland hat in der Vergangenheit versucht, angesichts der rudimentären Wehrpflicht (bzw. der gesellschaftspolitischen Schwierigkeiten ihrer Durchsetzung) zusätzliches Personal zu gewinnen (Häftlinge, Hilfstruppen aus Nordkorea). Erinnert sei auch an die Einführung einer allgemeinen Wehrpflicht in Preußen im Zuge der preußischen Heeresreform während der napoleonischen Zeit.

Ein entscheidendes Argument für die Wehrpflicht (und damit die potenzielle Größe einer Streitmacht) ist schließlich das regionale Ausmaß einer militärischen Auseinandersetzung. Bei Großkonflikten geht es schlicht um die Eroberung und militärische Beherrschung großer Territorien. Die historischen Erfahrungen aus zwei Weltkriegen zeigen überdeutlich, dass diese mit reinen Berufsarmeen nicht möglich ist. Die Niederringung des nationalsozialistischen Terrorregimes (und Japans) bedurfte denn auch der Einführung der Wehrpflicht in England (1939) und in den USA (1940).

Die primären Kosten (Einkommensverlust, möglicher Mismatch) und möglichen sekundären Kosten (Kriminalitätsanstieg) sind als Preis für eine funktionierende Abschreckung bzw. die erfolgreiche Zurückweisung eines Angriffs zu sehen. Sie stellen eine Art Versicherungsprämie gegen Großschäden dar.

Der preußische Heeresreformer Carl von Clausewitz (1832-34) fasste die entscheidenden Punkte folgendermaßen zusammen:

> Wir fragen also nicht mehr: was kostet der Widerstand, den ein ganzes Volk mit den Waffen in der Hand leistet, diesem Volke? Sondern wir fragen: welchen Einfluß kann dieser Widerstand haben, welches sind seine Bedingungen und wie ist der Gebrauch desselben?

Literatur

Andreou, A. S., Parsopoulos, K. E., Vrachatis, M. N. & Zombanakis, G. A. (2002). Optimal versus required defence expenditure: The case of the Greek-Turkish arms race. *Defence and Peace Economics*, *13*(4), 329–347.

Dorn, F., Fuest, C., Portrafke, N. & Schlepper, M. (2022). Sind wir noch bedingt abwehrbereit? Die Entwicklung der deutschen Verteidigungsfähigkeit seit dem Ende des Kalten Krieges. *ifo Schnelldienst Sonderausgabe*, *75*(4), 1–18.

Grözinger, G. (2021). Nato: Das 2 %-Ziel im Kontext. *Wirtschaftsdienst*, *101*(6), 409.

Hutt, D. (2022, 27. Juli). *Welche Länder in Europa wollen die Wehrpflicht wieder einführen?* Euronews.

IMF – International Monetary Fund. (2025a). *GDP per capita, current prices, US dollars*.

IMF – International Monetary Fund. (2025b). *GDP per capita, purchasing power parity, US dollars*.

Konrad, K. A. & Thum, M. (2024). Herausforderungen einer neuen Sicherheitslage für Deutschland – eine finanzwissenschaftliche Perspektive. *Wirtschaftsdienst*, *104*(10), 666–671.

OWD – Our World in Data. (2025). *Military expenditure (% of GDP)*.

Reichel, R. (2022). Rüstungsausgaben: Messung, Vergleichbarkeit und Höhe. *Wirtschaftswissenschaftliches Studium*, 7-8, 23–29.

Reichel, R. (2025). Verteidigungsausgaben auf dem Prüfstand: Zwischen Nato-Zielen und ökonomischer Realität. *Streiflicht VW*L, Nr. 16. FOM Hochschule.

Robertson, P. E. (2022). The real military balance: International comparisons of defense spending. *Review of Income and Wealth*, *68*(3), 797–818.

Robertson, P. E. (2025, 14. Februar). NATO – Real contributions by country. Military PPP.

SIPRI – Stockholm International Peace Research Institute. (2024). *SIPRI factsheet 2024 – Trends in world military expenditure*.

Ringel, I. & Tishler, A. (2011). The Government Budget Allocation Process and National Security: An Application to the Israeli–Syrian Arms Race. In D. L. Braddon & K. Hartley (Hrsg.), *Handbook on the Economics of Conflict* (S. 105–142). Edward Elgar.

Trabold, H., Schneider, T. & Vogel, P. (2004). Wehrpflicht statt Berufsarmee: Eine Alternative wider die ökonomische Vernunft. *Materialien 35*, DIW Berlin.

van Creveld, M. (2020). *Kampfkraft: Militärische Organisation und Leistung der deutschen und amerikanischen Armee 1939–1945* (6., überarb. Aufl.). ARES Verlag.

von Clausewitz, C. (1832–1834). *Vom Kriege* (Digitalisat der Erstausgabe). Clausewitz-Gesellschaft.

Title: ***On An Equal Footing with Russia: What Military Resources Are Needed?***

Abstract: *The reduction in defense spending, often referred to as the "peace dividend," from 2.7 % to 2.8 % of Germany's GDP in the late 1980s to just 1.2 % of GDP by the end of the 2010s, has led to a near-complete loss of defense capability over more than 30 years. Given the current global political situation, there is no question that a massive increase in key weapons systems is necessary. The guideline should be a roughly equal level of spending between the three largest European NATO states combined and Russia. Along with the other European NATO states (Poland, the Baltic and Scandinavian states, and several other countries) this should act as sufficient deterrence.*

DOI: 10.2478/wd-2025-0067

sciendo

Wirtschaftsdienst, 2025, 105(4), 243-248
JEL: H53, H56

Lucas Guttenberg, Nils Redeker

Für mehr Sicherheit: Warum und wie die EU die Fiskalregeln (noch einmal) reformieren sollte

Nach langem Ringen hat sich die Europäische Union (EU) erst im letzten Jahr auf eine umfassende Reform ihrer Fiskalregeln geeinigt. In wesentlichen Punkten hat diese Reform wichtige Verbesserungen gebracht. Verglichen mit dem alten Regelwerk folgen die neuen EU-Fiskalregeln stärker makroökonomischer Logik, sind besser auf die individuelle Situation der Mitgliedstaaten abgestimmt und führen deshalb gerade für hoch verschuldete Länder zu sinnvolleren Schuldenabbaupfaden.

Und trotzdem passen sie schon wenige Monate nach ihrer Einführung nicht mehr zu den fiskalpolitischen Realitäten auf dem europäischen Kontinent. Spätestens seit der Wahl Donald Trumps herrscht in Europa große Einigkeit darüber, dass die EU massiv und schnell in die eigene Verteidigungsfähigkeit investieren muss. Wirtschaftlich und politisch wird das nur gelingen, wenn große Teile dieses Aufwuchses erst einmal über Schulden finanziert werden können, bevor sie dann langfristig über höhere Einnahmen oder Kürzungen an anderen Stellen gedeckt werden müssen. Doch das neue Regelwerk lässt für eine solche Schuldenfinanzierung der zusätzlichen Verteidigungsausgaben in nur sehr wenigen Ländern ausreichend Spielraum. Hinzu kommt, dass der Fall Deutschland gerade eindrucksvoll beweist, dass die Regeln für Länder mit Schuldenständen nahe der 60 % zu makroökonomisch fragwürdigen Ergebnissen kommen.

Die deutsche Reform der Schuldenbremse wurde von Märkten und in anderen Mitgliedstaaten bejubelt. Auch die Europäische Kommission fordert von Deutschland seit Jahren eine Ausweitung seiner Investitionstätigkeit. Trotzdem könnte die nächste Bundesregierung ihren neuen Investitionsspielraum insbesondere im Rahmen des neuen Sondervermögens für Infrastruktur und Klimaschutz nun kaum nutzen, ohne gegen die EU-Regeln zu verstoßen. Ökonomisch ist das wenig sinnvoll, politisch wird es kaum durchzuhalten sein.

Aus all dem folgt: Die Regeln müssen angepasst werden, wenn sie dem notwendigen Aufwuchs der Verteidigungsausgaben und mehr Investitionen in (Ländern wie) Deutschland nicht im Weg stehen sollten.

© Der/die Autor:in 2025. Open Access: Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz veröffentlicht (creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de).

Open Access wird durch die ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft gefördert.

Doch die EU-Kommission sieht das bisher anders: Sie will keine Änderung der Regeln. Stattdessen schlägt sie vor, die neuen Regeln in der Anwendung so sehr zurechtzubiegen, dass sie neuen Verteidigungsausgaben nicht im Weg stehen. Das kann kurzfristig Abhilfe schaffen, wäre aber dennoch ein Fehler. Die EU-Fiskalregeln basieren in erster Linie auf Glaubwürdigkeit und Gruppenzwang. Beides ist akut gefährdet, wenn die Kommission schon im ersten Anwendungsjahr signalisiert, dass die Regeln maximal kreativ interpretierbar sind. Dann verlieren sie de facto ihre Bindungswirkung, denn dann werden alle Mitgliedstaaten ihrerseits eine maximal kreative Interpretation zu ihren Gunsten einfordern. Das Ergebnis wäre eine Schwächung der EU-Finanzarchitektur zum schlechtmöglichsten Zeitpunkt – das Letzte, was Europa angesichts der vielen globalen Brandherde braucht, ist eine Neuauflage der Eurokrise.

Stattdessen sollte die EU die Fiskalregeln noch einmal gezielt anpassen. Eine Reform sollte zum einen alle zusätzlichen Verteidigungsausgaben über 2 % des Bruttoinlandsprodukts (BIP) bis zu einem noch zu bestimmenden neuen NATO-Ziel für acht Jahre von den Fiskalregeln ausnehmen. Zum anderen sollte sie Ländern mit Schuldenquoten von unter 90 % gegen Investitions- und Reformzusagen dauerhaft höhere Verschuldungsspielräume einräumen. Angesichts der gerade erst abgeschlossenen Reformdebatte mag das politisch aufwendig und zermürbend scheinen. Unter einigen schlechten Optionen ist es aber derzeit die mit Abstand beste.

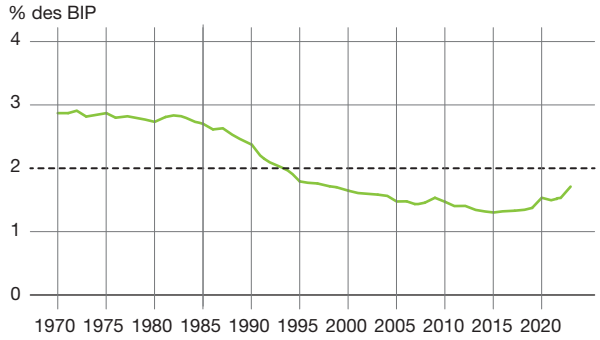
Die neuen EU-Fiskalregeln: Kaum Platz für schuldenfinanzierte Verteidigungsausgaben

Die EU-Mitgliedsländer werden ihre Verteidigungsausgaben in den kommenden Jahren massiv und schnell stei-

Lucas Guttenberg ist Direktor des Programms „Europas Zukunft“ der Bertelsmann Stiftung.

Dr. Nils Redeker ist stellvertretender Direktor des Jacques Delors Centres an der Hertie School in Berlin.

Abbildung 1
Durchschnittliche Militärausgaben in der EU



Quelle: SIPRI (2025).

gern müssen. Seit 2021 haben viele Mitgliedstaaten ihre Militärausgaben zwar deutlich ausgeweitet (Abbildung 1). Wenn Europa seine Verteidigung aber in den kommenden Jahren tatsächlich deutlich stärker als bisher in die eigenen Hände nehmen möchte, wird das nicht reichen. Ein neues Ausgabenziel ist noch nicht definiert. Inzwischen gehen die meisten Expert:innen aber von Größenordnungen von mindestens 3 % aus; die tatsächlichen Bedarfe könnten noch deutlich darüber liegen.

Dabei handelt es sich bei Verteidigungsausgaben nicht im klassischen Sinne um Investitionen. Positive Effekte auf Wachstum und Wachstumspotenzial sind zwar möglich, aber ein Nebeneffekt der getätigten Ausgaben. Entsprechend finanzieren sich Militärausgaben nur in seltenen Fällen systematisch selbst und sollten langfristig durch höhere Steuern oder Einsparungen in anderen Bereichen getragen werden. Dennoch spricht einiges dafür, einen massiven Aufwuchs der Verteidigungsausgaben kurzfristig über höhere Defizite zu finanzieren, solange Staaten sich höhere Defizite leisten können: Zum einen sind die heutigen Ausstattungsslücken in vielen Mitgliedsländern über Jahrzehnte entstanden. Die Kosten, um diese Lücken nun schnell zu füllen, sollten entsprechend über einen längeren Zeitraum gestreckt und nicht nur einer Generation aufgebürdet werden. Zudem wäre eine Finanzierung aus den laufenden Haushalten weder politisch noch ökonomisch sinnvoll: Die dazu notwendigen Steuererhöhungen oder Einsparungen würden die Wirtschaft in einer ohnehin fragilen Lage weiter belasten und die politische Unterstützung für notwendige Aufrüstung absehbar schwächen.

Vorschlag der Kommission: Flexibilität über nationale Ausweichklauseln

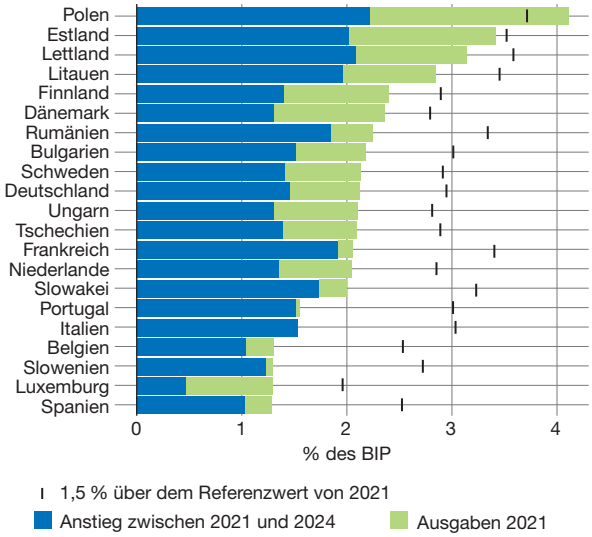
In der EU herrscht daher mittlerweile weitgehend Einigkeit darüber, dass die zusätzlichen Verteidigungsausgaben neue Schulden notwendig machen. Allerdings wäre das bei regulärer Anwendung der neuen EU-Fiskalregeln derzeit in keinem Mitgliedsland möglich. Keiner der bisher zwischen Kommission und Mitgliedstaaten vereinbarten Ausgabenpfade lässt einen starken schuldenfinanzierten Aufwuchs der Verteidigungsausgaben zu. Für die allermeisten Mitgliedstaaten würde er mit der Eröffnung eines Defizitverfahren einhergehen – entweder weil sie zu stark vom vereinbarten Ausgabenpfad abweichen müssten oder weil die zusätzlichen Schulden sie über die 3 %-Defizitgrenze bringen würden. Für die sechs Länder, die sich bereits in einem Defizitverfahren befinden, würde ein solcher Aufwuchs zusätzlichen Anpassungsdruck bedeuten und könnten am Ende des Weges sogar zu finanziellen Sanktionen führen.

Um das zu verhindern, schlägt die Europäische Kommission vor, das neue Regelwerk für den Verteidigungsbereich flexibel anzuwenden. Die Europäische Kommission (2025) fordert alle Mitgliedsländer dazu auf, bei ihr die Aktivierung der sogenannten nationalen Ausweichklauseln zu beantragen. Diese Möglichkeit erlaubt es Mitgliedstaaten, von den vereinbarten Ausgabenpfaden abzuweichen, wenn „außergewöhnliche Umstände, die sich der Kontrolle des Mitgliedstaats entziehen und erhebliche Auswirkungen auf die öffentlichen Finanzen des betreffenden Mitgliedstaats haben“ vorliegen. In diesem Fall kann der betroffene Mitgliedstaat eine Aktivierung ersuchen, über die der Rat dann auf Empfehlung der Kommission entscheidet.

In der Verordnung ist diese Abweichung als individuelle Möglichkeit für einzelne Mitgliedsländer in besonderen Umständen angelegt. Um der aktuellen Situation gerecht zu werden, schlägt die Kommission nun aber vor, nationale Ausweichklauseln „koordiniert“ anzuwenden. Dabei soll die Klausel für alle Länder aktiviert werden – allerdings ausschließlich für Ausgaben im Verteidigungsbereich. Für alle anderen Bereiche sollen die vereinbarten Ausgabenpfade weiterhin regulär gelten.

Zudem soll es auch für Abweichungen im Verteidigungsbereich eine Obergrenze für zusätzliche schuldenfinanzierte Ausgaben in Höhe von 1,5 % des BIPs im Vergleich zum Referenzjahr 2021 geben. Aufwüchse, die darüber hinausgehen, müssen im Rahmen der regulären Ausgabenpfade finanziert werden. Damit möchte die Kommission verhindern, dass Länder wie Polen oder Estland, die ihre Verteidigungsausgaben in Reaktion auf den russischen Angriffskrieg bereits deutlich erhöht und dafür anderweitig gespart haben, von der neuen Regel benachteiligt werden. Diese Länder können die bereits bestehende Differenz zu 2021 nun für zusätzliche Ausgaben in anderen Bereichen nutzen. Für Länder wie Italien oder Portugal,

Abbildung 2
Wachstum der Verteidigungsausgaben



Die Angaben für 2024 sind Schätzungen.

Quelle: eigene Darstellung basierend auf NATO (2024).

die ihre Militärausgaben seit 2021 kaum erhöht haben, entsteht zusätzliche Flexibilität ausschließlich im Verteidigungsbereich (Abbildung 2). Zudem sollen die Ausweichklauseln zunächst allgemein für vier Jahre gelten. Dann laufen auch die derzeit vereinbarten Ausgabenpfade aus. Ab diesem Zeitpunkt müssten die Mitgliedsländer ihre Verteidigungsausgaben dann wieder innerhalb der dann neu zu bestimmenden Ausgabenpfade finanzieren.

Auf den ersten Blick scheint der Vorschlag der Kommission eine pragmatische Möglichkeit zu sein, auf die aktuellen Herausforderungen zu reagieren, ohne die gerade erst beschlossene Reform neu aufrollen zu müssen. Das übersieht allerdings, dass er mit erheblichen Risiken für die Glaubwürdigkeit der Finanzarchitektur der EU einhergeht. Tatsächlich wäre es ein gravierender Fehler, mittelfristig auf diese Lösung zu bauen.

Problem 1: Kaum Differenzierung zwischen Ländern

Die vorgeschlagene Anwendung der nationalen Ausweichklauseln unterscheidet kaum zwischen der makroökonomischen Ausgangslage verschiedener Mitgliedsländer. Dabei war ein zentraler Fortschritt bei der Reform der EU-Fiskalregeln, dass Ausgabenpfade und damit Schuldenabbaupläne sehr viel stärker als bisher auf das individuelle Schuldentragfähigkeitsrisiko der jeweiligen Mitgliedstaaten abgestimmt werden können. Der Vorschlag der Kommission für den Fall der Ausweichklauseln steht nun quer zu dieser Philosophie. Alle Mitgliedsländer erhalten einen zusätzlichen jährlichen Verschuldungsspielraum von 1,5 % des BIP unabhängig von Schuldenquoten, aktuellen Defiziten oder Wachstumsprognosen.

Das wäre kein Problem, wenn die Schuldentragfähigkeit in allen Mitgliedstaaten über jeden Zweifel erhaben wäre. Leider ist das nicht der Fall. Tatsächlich verfügen viele EU-Länder derzeit über erheblichen zusätzlichen Verschuldungsspielraum. Das gilt etwa für Länder wie Dänemark oder die Niederlande, deren Schuldenquoten und Defizite die Maastricht-Grenzen aktuell nicht verletzen. Es gilt auch für Länder wie Deutschland oder Finnland, die zwar oberhalb der 60-Prozent-Marke liegen, sich angesichts ihrer makroökonomischen Gesamtlage aber in größerem Umfang weiter verschulden können, ohne die Tragfähigkeit ihrer öffentlichen Finanzen ernsthaft zu gefährden.

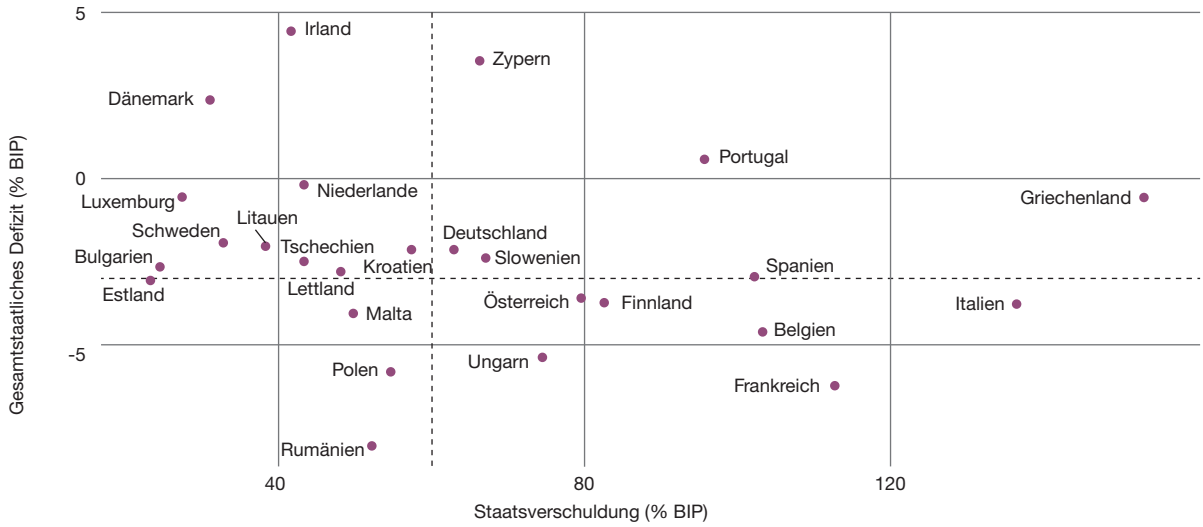
In anderen EU-Ländern besteht dagegen tatsächlich Grund zur Sorge. Die italienische Staatsschuldenquote liegt derzeit bei 137 %, das jährliche Defizit bei 4 % des BIP. In Frankreich ist die Staatsverschuldung in den letzten Jahren auf 113 % des BIP gestiegen und die Regierung kämpft seit Monaten darum, ein Defizit von über 6 % in den Griff zu bekommen – bislang mit gemischter Bilanz. Das ist besonders prekär, weil sowohl Italien als auch Frankreich derzeit hohe Defizite fahren, obwohl sich ihre Wachstumsraten in den letzten Jahren durchaus sehen lassen konnten. Das schränkt den Spielraum auf mögliche wirtschaftliche Schwächephasen zu reagieren, schon heute erheblich ein. Bislang stuft der Internationale Währungsfonds das Schuldentragfähigkeitsrisiko der beiden Länder als moderat ein. Eine wesentliche Voraussetzung dafür ist aber, dass sowohl Italien als auch Frankreich ihre Schulden im Rahmen glaubwürdiger EU-Fiskalregeln in den nächsten Jahren erheblich reduzieren.

Eine kluge Ausnahmeregel müsste diese Unterschiede berücksichtigen. Staaten, die sich zusätzliche Verschuldung problemlos leisten können, sollten in den nächsten Jahren so viel Spielraum wie nötig bekommen, um die Verteidigungsfähigkeit des Kontinents auch auf Kosten neuer Staatsschulden zu stärken. Für Länder, deren Schuldentragfähigkeit ernsthaft in Frage steht, sollte die finanzpolitische Stabilisierung weiterhin Priorität haben – selbst wenn das bedeutet, dass sie im Verteidigungsbereich einen geringeren Beitrag leisten als andere. Die platte Anwendung der nationalen Ausweichklausel auf alle Länder ist keine solche kluge Ausnahme.

Problem 2: Wenig Planungssicherheit

Finanzpolitisch braucht es im Verteidigungsbereich in den nächsten Jahren Planungssicherheit auf zwei Ebenen.

Abbildung 3
Staatsverschuldung und Haushaltsdefizite 2024



Die gestrichelten Linien zeigen die Maastrichtkriterien für die jährliche Neuverschuldung (3 % des BIP) und die Schuldenquote (60 % des BIP).

Quelle: eigene Darstellung basierend auf Europäische Kommission (2024).

Erstens benötigen Länder, die sich mehr Verschuldung leisten können, ausreichend Planungssicherheit, um langfristige Aufträge im großen Umfang an die Industrie zu vergeben. Nur so können Rüstungsunternehmen ihre Produktionskapazitäten hochfahren, Skaleneffekte erzielen und Kosten senken. Gleichzeitig muss aber auch klar sein, ab wann Mitgliedsländer ihre Verteidigungsausgaben wieder innerhalb der regulären Haushaltsplanung finanzieren müssen. Nur dann entsteht der notwendige politische Druck, die eigentlich konsumtive Militärausgaben mittelfristig tatsächlich durch höhere Steuern oder Einsparungen zu decken.

Nationale Ausweichklauseln bieten keines von beidem. Laut Vorschlag der EU-Kommission sollen sie zunächst nur für vier Jahre gelten. Das ist ein zu kurzer Zeithorizont für die meisten Beschaffungsverträge, die jetzt geschlossen werden dürften. Im nächsten Planungszyklus müssten Mitgliedsländer ihre Ausgaben dann wieder im Rahmen ihrer Ausgabenpfade finanzieren. Wenn Schuldenquoten und Defizite aufgrund der Ausweichklauseln in den nächsten Jahren steigen, müsste dann sogar zusätzlich konsolidiert werden. Das gibt kaum Zeit oder Platz für Projekte, die Europas Verteidigungslücke glaubhaft schließen könnten. Es bedeutet aber auch, dass der politische Druck, die Ausweichklauseln einfach zu verlängern, enorm sein wird. Als Ad-Hoc-Instrument könnte die Kommission das ohne Probleme tun – eine Verlängerung um ein, zwei oder sogar vier Jahre wäre jederzeit möglich.

Der Vorschlag der Kommission kombiniert damit das schlechteste aus zwei Welten. Er bietet weder ausreichend Planungssicherheit für Mitgliedsländer und Industrie noch ein glaubwürdiges Ablaufdatum, das signalisiert, dass Verteidigungsausgaben mittelfristig nicht durch Schulden finanziert werden sollten. Beides wäre nur über eine echte Reform der Fiskalregeln zu erreichen.

Problem 3: Regulatorischer Free Jazz

Die Kommission verfolgt in ihrer Mitteilung ein klares Ziel: Sie will den Mitgliedstaaten mehr Spielraum für Militärausgaben ermöglichen, die Regeln aber sonst ganz normal weiter anwenden können. Das ist politisch nachvollziehbar, erzeugt aber ein Problem: Eine Sonderbehandlung bestimmter Ausgaben sehen die Regeln nicht vor. Eine goldene Regel für Verteidigungsausgaben (und auch für andere Ausgabenkategorien) war im Rahmen der gerade verabschiedeten Reform sogar explizit diskutiert und verworfen worden. Weil die Kommission aber die Wiedereröffnung der Regeln aus Angst vor Blockaden scheut, verlegt sie sich auf eine sehr kreative Interpretation der bestehenden Regeln.

Wichtigstes Beispiel: Laut Verordnung sollte die Aktivierung der Nationalen Ausweichklausel eigentlich dazu führen, dass das sogenannte Kontrollkonto keine Abweichungen vom Ausgabenpfad mehr verbucht. Dieses Kontrollkonto ist der zentrale Überwachungsmechanismus im neuen Regelwerk. Sobald es keine Abweichungen

mehr registriert, können die Auslöseschwellen für ein Defizitverfahren nicht mehr erreicht werden. Entsprechend verliert die Kommission die Möglichkeit, Mitgliedsländer aufgrund einer Abweichung vom Ausgabenpfad ins Defizitverfahren zu befördern. Damit wären die Regeln de facto ausgesetzt.

Dies ist der Kommission offensichtlich bewusst: Sie interpretiert die Regeln deshalb so, dass sie das Kontrollkonto nur für Verteidigungsausgaben abschalten kann. Für alle anderen Ausgaben soll es weiter Abweichungen verbuchen können. Dies ist eine extrem weitgehende Interpretation des Wortlauts der Regeln – regulatorischer Free Jazz. Diese Art der kreativen Interpretation findet sich auch an anderen Stellen. Etwa, indem die Kommission einfach von einer Abschaltung der Defizit- und Schuldenstandsklauseln in den Regeln ausgeht, wenn die Ausweichklausel gezogen ist. Oder indem sie die Ausweichklausel erst einmal für vier Jahre einräumt, aber diese Flexibilitäten auch für Beschaffungsverträge einräumen will, die länger als vier Jahre laufen.

Inhaltlich sind all diese Schritte nachvollziehbar. Kreative Interpretationen der Regeln sind zudem nichts Ungewöhnliches. Die Kommission hat von dieser Möglichkeit immer wieder Gebrauch gemacht, zuletzt etwa, um in den späten 2010er Jahren mehr Investitionen zu ermöglichen. Dabei ist auch zweitrangig, ob die von der Kommission gewählten Interpretationen im engeren Sinne rechtlich zulässig sind: Die Regeln funktionieren nicht aufgrund ihrer rechtlichen Bindungswirkung und Einklagbarkeit, sondern aufgrund von Gruppenzwang unter den Mitgliedstaaten und wegen ihrer Signalwirkung gegenüber den Finanzmärkten.

Und hier ist das eigentliche Problem dieses Free Jazz‘: Er betrifft anders als in den 2010er Jahren nicht nur eine handvoll, sondern alle Mitgliedstaaten. Er ist sehr weit von Wortlaut und Systematik der Regeln entfernt. Und er findet im Jahr eins nach Inkrafttreten der Reform statt und damit zu einem Zeitpunkt, in der die neuen Regeln noch keinerlei Glaubwürdigkeit aufgebaut haben. Die große Gefahr ist daher, dass sich die Kommission mit dieser Interpretation selbst in eine tiefe Rücklage gebracht hat: Es ist schwer vorstellbar, dass es der Kommission vor dem Hintergrund ihrer eigenen regulatorischen Improvisationsübungen jetzt noch gelingt, Mitgliedstaaten davon abzuhalten, die Regeln auch außerhalb des Verteidigungsbereichs maximal kreativ auszulegen. So könnte es in den nächsten Jahren beispielsweise sehr schwer werden, Länder aufgrund eines volllaufenden Kontrollkontos in ein Defizitverfahren zu schicken: Sie können schlüssig argumentieren, dass das Konto in Zeiten der Ausweichklausel eigentlich vollständig abgeschaltet sein müsste.

Sehr viel plausibler ist anzunehmen, dass die Kommission mit ihrer Interpretation die Regeln zumindest für die Dauer der Aktivierung der nationalen Ausweichklauseln bereits de facto ganz ausgeschaltet hat und sie auch bei Verstößen jenseits der Verteidigungsausgaben keine Durchsetzungsschritte mehr unternehmen wird.

Problem 4: Deutschland

Ob die Kommission eine Durchsetzung der Regeln trotz Ausweichklauseln in den kommenden Jahren im Kreuz hat, bleibt abzuwarten. Wenn sie allerdings mit ihrer Mitteilung politisch Recht behält und die Regeln für Ausgabenbereiche jenseits der Verteidigungsausgaben weiter anwendet, läuft sie absehbar in ein ganz anderes Problem: die neue deutsche Bundesregierung. Mit den weitreichenden Änderungen der Schuldenbremse und der Einrichtung des neuen Sondervermögens für Infrastruktur und Klimaschutz hat sich Deutschland auf einen Schlag einen erheblich größeren Verschuldungsspielraum geschaffen – und kommt damit absehbar in Konflikt mit den EU-Regeln.

Bisher war die Schuldenbremse für Deutschland für gewöhnlich restriktiver als die EU-Regeln (Guttenberg & Redeker, 2024). Allerdings wurde schon in der Endphase der Ampelregierung deutlich, als die Bundesregierung mit der Kommission den deutschen Ausgabenpfad zu verhandeln versuchte, dass zwischen der alten Schuldenbremse und den europäischen Fiskalregeln kein großer Spielraum bestand. Das liegt vor allem daran, dass Deutschlands Schuldenstand weiter knapp über 60 % liegt, seine Wirtschaft derzeit kaum wächst und eine alternde Bevölkerung mittelfristig wenig Wachstum und hohe Ausgaben bedeutet. Für diese Kombination spuckt die Berechnungsmethode unter den neuen Regeln einen relativ restriktiven Ausgabenpfad aus.

Mit der Grundgesetzreform ändert sich diese Ausgangslage fundamental. Plötzlich sind die EU-Regeln deutlich restriktiver als die Schuldenbremse. Die erhöhten Verteidigungsausgaben, die in der Schuldenbremse nun möglich sind, werden zwar zumindest in den ersten Jahren von der Ausweichklausel noch abgedeckt werden. Jenseits davon schaffen die beschlossenen Reformen aber großen zusätzlichen Spielraum, der zu einem Konflikt mit dem EU-Regeln führen dürfte: Die Länder erhalten 0,35 % des BIP jährlich als eigene strukturelle Verschuldungskomponente, dazu kommt das neue Sondervermögen mit etwas mehr als 1 % pro Jahr.

Selbst wenn man davon ausgeht, dass durch Verschiebeeffekte innerhalb der Ausweichklausel ein Teil dieser zusätzlichen Schulden noch innerhalb der Regeln abbildbar sind: Sobald das Geld aus dem Sondervermögen in

größerem Maße abfließt, wird Deutschland mit den Regeln kollidieren. Dann gibt es zwei Möglichkeiten. Entweder die Bundesregierung hält sich an die Regel und stärkt damit die Glaubwürdigkeit der neuen EU-Regeln. Das hieße aber, dass kaum Geld aus dem Sondervermögen abfließen könnte, dass das Wachstum nicht angekurbelt würde und notwendige Infrastrukturinvestitionen weiter nicht getätigt würden. Wirtschaftspolitisch kann man sich das kaum wünschen. Politisch ist ohnehin nur schwer vorstellbar, dass Ursula von der Leyen ihrem Parteifreund Friedrich Merz höhere Infrastrukturinvestitionen versagt – nachdem die Kommission Deutschland seit Jahren zu genau diesen Ausgaben gedrängt hatte.

Das sehr viel wahrscheinlichere Szenario ist daher, dass die Bundesregierung sich einfach nicht um die europäischen Vorgaben kümmert. Sie könnte darauf hoffen, dass die Kommission im Zweifel Wege findet, für Deutschland ein Auge zuzudrücken, oder sich sogar ein Defizitverfahren aufhalsen lassen. Das Geld würde sie aber trotzdem weiter ausgeben.

Makroökonomisch gäbe es dafür sowohl aus deutscher als auch aus europäischer Perspektive gute Gründe: Deutschland braucht Investitionen für höheres Wachstum, Europa würde sowohl vom höheren deutschen Wachstum als auch von der besseren Infrastruktur in seiner Mitte profitieren und Deutschland kann sich die notwendigen Schulden leisten. Allerdings wären spätestens dann die Regeln endgültig jeglicher Glaubwürdigkeit beraubt.

Ausblick: Warum die Regeln geändert werden müssen

Alle vier Probleme führen auf einen klaren Lösungsweg: Eine gezielte erneute Änderung der Regeln. Zum einen könnten Verteidigungsausgaben über einer bestimmten Schwelle, etwa 2 % des BIP, für einen bestimmten Zeitraum, z. B. acht Jahre, von den Regeln ausgenommen werden. Dies wäre dann keine Interpretationsübung der Kommission, sondern eine klare Ansage des europäischen Gesetzgebers. Die Regeln würden damit außerhalb des Verteidigungsbereichs weiter glaubwürdig gelten. Zum anderen könnten die Regeln so angepasst werden, dass sie für Mitgliedstaaten mit Schuldenständen zwischen 60 % und 90 % mehr Verschuldung für wachstumsfördernde Investitionen zulassen, während sie für hochverschuldete Länder weiter restriktiv bleiben. Dies wäre voll im Geist der ursprünglichen Reform, die auf eine deutlich stärkere Berücksichtigung länderspezifischer Gegebenheiten abzielte.

Ohne eine solche Änderung wird die Kommission notgedrungen weiter auf Free Jazz zurückgreifen müssen. Ehrlicherweise wäre sie damit auch gut beraten, denn weder die Sicherheits- noch die makroökonomische Lage erlauben eine zu restriktive Handhabung der Regeln. Allerdings gefährdet dieser Free Jazz akut die Glaubwürdigkeit der Regeln in einem Moment, in dem ein robustes makroökonomisches Rahmenwerk wichtiger denn je ist, um eine neue Eurokrise schon im Keim zu ersticken. Gerade Ländern wie Deutschland, die immer an der Spitze der Regelverfechter waren, stünde es gut an, hier klar Stellung zu beziehen: Für eine Änderung der Regeln im Sinne eines glaubwürdigen Regelwerks – und der Sicherheit und des Zusammenhalts in Europa.

Literatur

Europäische Kommission. (2024). *Annual macro-economic database of the European Commission's Directorate General for Economic and Financial Affairs (AMECO)* [Datensatz].

Europäische Kommission. (2025). *White Paper for European Defence and the ReArm Europe Plan/Readiness 2030*. Communication from the Commission.

Guttenberg, L., & Redeker, N. (2024). Luft nach oben: Wieso die EU-Fiskalregeln Spielraum für eine Reform der Schuldenbremse lassen. *Policy Brief*. Bertelsmann Stiftung.

NATO. (2024, Juni 17.). *Defence Expenditure of NATO Countries (2014-2024)* [Pressemeldung].

SIPRI – Stockholm International Peace Research Institute. (2025). *Military Expenditure Database*.

Title: *For More Security: Why and How the EU Should Reform the Fiscal Rules (Again)?*

Abstract: *Although the new EU fiscal rules improve the macroeconomic logic and differentiation, they offer very little leeway for urgently needed, debt-financed defence spending. However, the EU Commission's proposal to solve this via flexible escape clauses undermines the credibility of the rules. A new reform is necessary: defence spending above 2% of GDP should be exempted for a limited period of time and growth-promoting investments in countries with moderate levels of debt should be facilitated. This is the only way to reconcile security, fiscal stability and regulatory compliance in the long term.*

DOI: 10.2478/wd-2025-0068

Zeitgespräch

sciendo

Wirtschaftsdienst, 2025, 105(4), 249-254

JEL: H56, Q01, Q28

Stefan Bayer, Cudi Zerey

Nachhaltigkeit als Voraussetzung für die Einsatzfähigkeit der Bundeswehr

Mit dem russischen Überfall auf die Ukraine am 24. Februar 2022 hat sich die Sicherheitslage in Europa dramatisch verändert. Seither finden Debatten um Verteidigungsfragen deutlich öffentlicher statt. Der Bundeskanzler konstatierte am 27. Februar 2022 in seiner Regierungserklärung eine „Zeitenwende" und kündigte darin ein Sondervermögen für die Bundeswehr im Ausmaß von 100 Mrd. Euro zur Steigerung der Einsatzfähigkeit an (Bundesregierung, 2022). Der Generalinspekteur der Bundeswehr, General Carsten Breuer, spricht seit Februar 2024 öffentlich von „Kriegstüchtigkeit", wenn es um das Leistungsspektrum der Bundeswehr geht (Deutschlandfunk, 2024). Die neue Situation lässt sich wie folgt zusammenfassen: In der Bundesrepublik steht seit dem russischen Angriff auf die Ukraine mehr oder weniger fest, dass die Verteidigungspolitik unseres Landes in der Vergangenheit alles andere als nachhaltig erfolgte. Was eine nachhaltige Verteidigungsfähigkeit genau ist und wie sie erreicht werden könnte, wird mit den hier folgenden Überlegungen dargelegt.

Grundsätze der Nachhaltigkeit

Der Nachhaltigkeitsbegriff kann ursprünglich im Bereich der Forstwirtschaft (von Carlowitz, 2009 [1732]) verortet werden; „Nachhaltigkeit" bezeichnet demnach die Bedingungen, die gegeben sein müssen, damit sich ein Ökosystem im Laufe der Zeit selbst erhält (Holden et al., 2014). Konkret fordert von Carlowitz Folgendes: Die nachhaltige Bewirtschaftung eines Waldes gelingt, wenn man „von den Zinsen lebt", wenn also in einer Periode nur die Menge an Holz daraus entnommen wird, die auch nachwächst. Diese „einfache" Regel kann für erneuerbare Ressourcen angewendet werden, bei erschöpfbaren ergeben sich jedoch nur eingeschränkt sinnvolle politische Handlungsmaximen: Erschöpfbare Ressourcen nicht zu nutzen, impliziert regelmäßig extrem hohe Opportunitätskosten, deren Verbrauch jedoch ebenfalls. Bei der Umsetzung von Nachhaltigkeit in der Bundeswehr steht regelmäßig die Bewirtschaftung erneuerbarer und erschöpfbarer Ressourcen an; dies verlangt ein stetes Abwägen der jeweiligen Verbräuche, um nachhaltig verteidigungsfähig zu sein oder zu werden.

In Abhängigkeit der Perspektive und der Schwerpunkte wurden in der jüngeren Vergangenheit verschiedene Nachhaltigkeitskonzepte verwendet (Kropp, 2019). Das Drei-Säulen-Modell beinhaltet die ökologische, ökonomische sowie soziale Dimension entsprechend dem Nachhaltigkeitsverständnis der UN. Ein System entwickelt sich nachhaltig, wenn es zugleich soziale, ökonomische und ökologische Aspekte berücksichtigt. Neben dem Prüf- und Abwägungskriterium, das darauf abstellt, ob einzelne Maßnahmen im Sinne des Drei-Säulen-Modells nachhaltig sind, verlangt Nachhaltigkeit zusätzlich, eine Interessenabwägung zwischen heute und zukünftig lebenden Menschen vorzunehmen. Dies betont die Definition von nachhaltiger Entwicklung aus dem Brundtland-Bericht: „development that meets the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs" (World Commission on Environment and Development, 1987, S. 54). Und schließlich stellt die neuere Debatte um Nachhaltigkeit auch auf die 17 Ziele für nachhaltige Entwicklung (Sustainable Development Goals – SDGs) der UN ab – eine Variante des Drei-Säulen-Modells, die die Abwägungsnotwendigkeiten einer nachhaltigen Entwicklung nochmals besonders betont, dabei aber zugleich erhebliche politische Umsetzungsprobleme generiert.

Wir rücken im Folgenden das Drei-Säulen-Modell in den Mittelpunkt unserer verteidigungspolitischen Diskussion. Im Hinblick auf die operative Einsatzfähigkeit beschreibt Nachhaltigkeit eine möglichst lange nutzenmaximale Nutzung eines Systems. Dabei wird von einem breiten Systemverständnis ausgegangen, d. h. von einem Waffensystem (z. B. Kampfpanzer Leopard) bis hin zu einem Beschaffungs- oder Personalmanagementsystem. Auch die gesamte Bundeswehr kann mit Hilfe dieses Konzeptes zum Gegenstand des Interesses werden.

Prof. Dr. Stefan Bayer ist Professor an der Helmut-Schmidt-Universität, Universität der Bundeswehr Hamburg.

Cudi Zerey ist Doktorand an der Universität Vechta und der Technischen Hochschule Aschaffenburg.

© Der/die Autor:in 2025. Open Access: Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz veröffentlicht (creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de).

Open Access wird durch die ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft gefördert.

Ein besonderes Beispiel nicht-nachhaltiger Entwicklungen stellt der internationale Klimawandel dar. Im Global Risk Report 2024 wird der Klimawandel als eine der größten Herausforderungen bezeichnet, vor denen die Menschheit heute steht (World Economic Forum, 2024). Seit dem Rahmenübereinkommen der UN über Klimaänderungen (UNFCCC, 1992) ist dieses Thema als globale Priorität anerkannt und wurde durch wichtige Vereinbarungen wie das Pariser Klimaabkommen (UN, 2015a) und die Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung angegangen. Letztere wurde in New York verabschiedet und umfasst die 17 SDGs (UN, 2015b).

Das ökologische Subsystem wird zunehmend zum Engpassfaktor, der von den beiden anderen Subsystemen Ökonomie und Soziales kompensiert werden muss. Die aus dem Klimawandel resultierenden sowie sich verstärkenden (Ressourcen-)Konflikte und damit verbundenen Sicherheitsrisiken wurden bereits in diversen Studien untersucht (Scheffran, 2015; Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung, 2007). Dabei zeigt sich die zunehmende Fragilität nationaler und regionaler Sicherheitsstrukturen in der wachsenden Zahl an wissenschaftlichen Studien, die einen Zusammenhang zwischen globalem Klimawandel und Sicherheitsbedrohungen herstellen (Burnett & Mach, 2021). Neben diesem Zusammenhang konnten mehrere Studien aufzeigen, dass der Klimawandel erhebliche Auswirkungen auf militärische Strategien und Operationen hat (Briggs, 2012; O'Lear et al., 2013; Smith, 2011; Bayer & Struck, 2021). Dazu identifizierte Melton (2018) zwei wesentliche Herausforderungen: 1) eine direkte Bedrohung für die militärische Bereitschaft, Kapazität und Infrastruktur und 2) eine indirekte Auswirkung geopolitischer und weltwirtschaftlicher Risiken, die sich auf Operationen, das Einsatzumfeld und die Rolle des Militärs auswirken können. Daher befassen sich die Streitkräfte verschiedener Länder in ihren nationalen Strategien mit dem Klimawandel und seinen Sicherheits- und verteidigungspolitischen Auswirkungen, insbesondere die USA (US Department of the Navy, 2020; US DoD, 2021; US DoD, 2024; US Army, 2022; US Air Force, 2022) und Großbritannien (UK MoD, 2015).

Dieser Beitrag betrachtet im Schwerpunkt den Geschäftsbereich des Bundesministeriums der Verteidigung (GB BMVg). Unter Berücksichtigung der Erkenntnisse aus der aktuellen relevanten Literatur zum Themenbereich „Nachhaltigkeit und Streitkräfte" wird analysiert, welche Hindernisse bezüglich der Umsetzung von Nachhaltigkeit in Streitkräften existieren und welche potenziellen Lösungsvorschläge dafür vorliegen. Zudem wird auf die zukünftig relevanten Nachhaltigkeitsthemen für Streitkräfte eingegangen.

Nachhaltigkeitskonzepte im GB BMVg

Das BMVg richtet seine Aktivitäten, inklusive seiner Verwaltungspraxis, auf der Grundlage der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie (Bundesregierung, 2021) an einer nachhaltigen Entwicklung aus. Für die Bearbeitung des Themenkomplexes Nachhaltigkeit wurde ein Governance-Modell entwickelt (BMVg, 2023a). Die relevanten Rollen bzw. Stellen im GB BMVg sind in der folgenden Abbildung 1 enthalten: Zu den relevanten konzeptionellen Dokumenten auf nationaler Ebene gehören folgende:

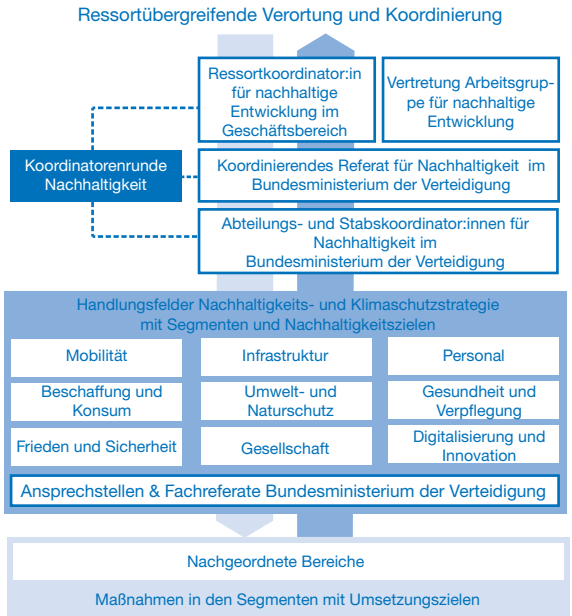
- Nachhaltigkeits- und Klimaschutzstrategie BMVg (BMVg, 2023a),
- Strategie zur Verteidigung und Klimawandel (BMVg, 2024a) und
- Nachhaltigkeitsbericht BMVg und Bundeswehr (BMVg, 2024b).

Neben diesen existieren weitere zu berücksichtigende aktuelle sicherheits- und verteidigungspolitische Grundlagendokumente, darunter Weißbuch zur Sicherheitspolitik und zur Zukunft der Bundeswehr (Bundesregierung, 2016), Konzeption der Bundeswehr (BMVg, 2018), Eckpunkte für die Bundeswehr der Zukunft (BMVg, 2021), Nationale Sicherheitsstrategie (Bundesregierung, 2023) und Verteidigungspolitische Richtlinien (BMVg, 2023b). Demnach kann davon ausgegangen werden, dass Nachhaltigkeit grundsätzlich als strategisch relevantes Thema angesehen wird, aber in der Umsetzung und Adressierung des Problems im GB BMVg eher zögerlich behandelt wird.

Die Förderung des Nachhaltigkeitsbewusstseins in den Streitkräften scheint von einem starken regulatorischen Umfeld, einem hohen Bruttoinlandsprodukt pro Kopf und mittleren bis niedrigen Militärausgaben abhängig zu sein (Atlason & Gerstlberger, 2017). Zwar erfüllt Deutschland die genannten Faktoren, ist aber keine führende militärische CSR-Nation (Atlason & Gerstlberger, 2017). Wie bereits angedeutet, ist eher eine Zurückhaltung politischer oder militärischer Entscheidungsträger wahrzunehmen. Dies könnte auf unterschiedliche Ursachen zurückgeführt werden, unter anderem negative Berichterstattung zur teils eingeschränkten Einsatzfähigkeit der Bundeswehr (Szymanski, 2022; Seliger, 2023), eine sich verschlechternde globale Sicherheitslage (Borger, 2024) und die Fokussierung auf die Kernaufgaben der Bundeswehr, die aus dem verfassungsrechtlichen Auftrag und den strategischen Prioritäten der Integrierten Verteidigungspolitik abgeleitet werden können (BMVg, 2023b).

Bemerkenswert an den drei genannten Grundsatzpapieren des BMVg ist der offensichtliche Widerspruch in den jeweiligen Zielsetzungen der einzelnen Strategien bzw. Berich-

Abbildung 1
Governance-Modell BMVg



Quelle: BMVg (2023a, S. 100).

te, inklusive der jeweiligen Vorwörter des Bundesministers der Verteidigung, verlangen sie doch die Konzentration auf die Einsatzfähigkeit, die durch eine Berücksichtigung von Nachhaltigkeit nicht in Frage gestellt werden dürfe. Zugespitzt formuliert heißt das, dass das strategische Ziel einer „einsatzfähigen Bundeswehr" durch die zu starke Betonung insbesondere des ökologischen Subsystems im Drei-Säulen-Modell nicht in Frage gestellt werden solle. Leider rücken alle drei Papiere, besonders aber die im zweijährigen Rhythmus erscheinenden Nachhaltigkeitsberichte, gerade den ökologischen Faktor in den Mittelpunkt – so bleibt z. B. der Beitrag von Dienstfahrrädern für die Einsatzfähigkeit einer zukünftigen Bundeswehr unbeantwortet (BMVg, 2022). Inwieweit die dafür vom BMVg verausgabten Ressourcen nachhaltig die Einsatzfähigkeit der Bundeswehr steigern, wird der Interpretation des Lesers überlassen.

Nachhaltigkeit als zentrale Bedingung für die operative Einsatzfähigkeit der Bundeswehr

Streitkräfte gehören unabhängig der Involvierung in Konflikte (Jorgenson et al., 2010) zu den größten CO_2-Emittenten (Rajaeifar et al., 2022; Tavares da Costa et al., 2023; McFarlane & Volcovici, 2023; Parkinson, 2023), insbesondere die Streitkräfte der USA (McCarthy, 2019). Dennoch können sie aufgrund ihres Potenzials in den Bereichen Forschung und Entwicklung (z. B. zu erneuerbaren Energiequellen) von Bedeutung sein (Sravan & Mishra, 2023), wie das Beispiel der US-Navy zeigt (Bigger & Neimark, 2017).

Aus historischer Sicht haben die Streitkräfte eine große Rolle bei der Entwicklung technologischer Innovationen gespielt, besonders im Energiesektor (Ahmad, 2024, S. 883). Daher kommt den Streitkräften, unter Berücksichtigung der international vereinbarten Nachhaltigkeitsziele (z. B. Agenda 2030 zur nachhaltigen Entwicklung), die Verantwortung zu, adäquate Maßnahmen zur Reduktion der Umweltverschmutzung und damit einen Beitrag zur Zielerreichung zu leisten, jedoch ohne Auswirkung auf die Sicherstellung der äußeren Sicherheit, die zu ihren Kernaufgaben gehört (Ramos & Joanaz De Melo, 2005).

Die Nachhaltige Entwicklung von Streitkräften bietet mittel- bis langfristig eine Vielzahl an Chancen in unterschiedlichen Bereichen, wie die Beispiele in den folgenden Ausführungen zeigen werden.

Energieautonomie

Die Verteidigungsindustrie gehört zu den größten Verbrauchern natürlicher Ressourcen, darunter Erdöl (Isiksal, 2020). Dies ergibt sich z. B. aus Kraftstoff für Waffensysteme, Elektrizität und Wasser für Infrastruktur im jeweiligen Land sowie im Ausland (z. B. im Rahmen von Einsätzen) (Efayena & Olele, 2024). Zudem hat sich der Energieverbrauch für militärische Operationen aufgrund der rasanten technischen Entwicklungen im Zeitverlauf erheblich erhöht (Saritas & Burmaoglu, 2016). Daraus ergibt sich eine Abhängigkeit, die mit erheblichen Risiken verbunden sein kann, wie die NATO-Mission in Afghanistan hinsichtlich der Versorgungswege zeigte (Samaras et al., 2019). Daher wären aus strategischer Sicht die Identifizierung sowie Evaluierung potenzieller nachhaltiger Energiequellen erforderlich, um eine Selbstversorgung mit Energie zu ermöglichen und damit einsatzfähig zu bleiben.

Folgende Fallbeispiele zeigen potenzielle Einsatzmöglichkeiten nachhaltiger Energiequellen:

- Batterieelektrische oder wasserstoffbetriebene Brennstoffzellenäquivalente für Fahrzeuge zu Land, Luft und zur See (Katelenich & Jacobson, 2022),
- Wasserstoffverbrennungsbasierte Antriebstechnologien für militärische Systeme (Struck, 2023),
- Additive Fertigungstechnologie in militärischen oder humanitären Einsätzen zur Reduzierung des Energieverbrauchs (den Boer et al., 2020),
- Windturbinen und Photovoltaikanlagen für militärische Infrastruktur zur Deckung des Energiebedarfs und Reduktion bzw. Vermeidung des Kohlenstoff-Fußabdrucks (Mori et al., 2023),
- Photovoltaikanlagen für militärische Einrichtungen zur Kostenreduktion und Selbstversorgung (Suárez-García et al., 2017) und

- Mikronetze mit nachhaltigen Energiequellen (Kashem et al., 2018).

Zur Energieautonomie gehört das vom National Renewable Energy Laboratory (NREL) entwickelte „Net zero energy concept" für militärische Einrichtungen, das definiert wird als „[a] military installation that produces as much energy on-site from renewable energy generation or through the on-site use of renewable fuels, as it consumes in its buildings, facilities, and fleet vehicles" (Booth et al., 2010, S. 1725). Zwar bietet das Konzept einen guten Analyserahmen, da es sich auf mehrere Aspekte bezieht. Dennoch ist es nicht sinnvoll, diesen als Standard für sämtliche militärische Einrichtungen einzusetzen, sondern eher fallbezogen zu nutzen (Anderson et al., 2011).

Energiemix

Nach einer Patentanalyse von Saritas und Burmaoglu (2016) ist ein Trend zu einem größeren Mix an Quellen für die Energieerzeugung identifizierbar. Dabei hat vor dem Hintergrund der Sicherstellung militärischer Operationen (z. B. aufgrund unsicherer Versorgungsketten) die Relevanz von erneuerbaren Energien zugenommen. Solar-, Wärme- und Windenergie sind die am häufigsten in Patenten erwähnten Technologien (Saritas & Burmaoglu, 2016). Zur Steigerung der Energieautonomie ist eine breite Diversifizierung in möglichst viele energetische Quellen (siehe obige Fallbeispiele) anzustreben, um Abhängigkeiten von einzelnen zu vermeiden.

Potenzielle Nachhaltigkeitsbremsen

Die Umsetzung adäquater Maßnahmen in den aufgeführten Themenbereichen fällt nicht leicht und wird durch nachfolgende Einflussfaktoren mindestens behindert:

Zusammenspiel zwischen Wirtschaft und Bundeswehr. Der umfassende Einsatz von nachhaltigen Energiequellen ist von der Bewältigung technologischer, wirtschaftlicher und infrastruktureller Herausforderungen abhängig (z. B. technische Evaluierung von nachhaltigen Kraftstoffen für Liegenschaften und Waffensysteme, Ausbau der Ladeinfrastruktur) (Soboń et al., 2021). Wirtschaftswachstum und eine Erhöhung von Verteidigungsausgaben kann nur unter einer Erhöhung der Mengen nachhaltiger Energien nicht zu Lasten der Umwelt erfolgen (Bildirici, 2018; Isiksal, 2020). Demnach besteht eine Zielkongruenz zwischen einer nachhaltigen Wirtschaft und einer nachhaltigen Streitkraft, sodass die Bundeswehr von einer nachhaltigen deutschen Wirtschaftsentwicklung abhängig ist.

Nachhaltiges Personalmanagement. Nachhaltigkeit wird im Personalmanagement als „the management of human resources to meet the optimal needs of the company and community of the present without compromising the ability to meet the needs of the future" (Mariappanadar, 2003, S. 910) definiert und fokussiert sowohl soziale als auch ökonomische sowie ökologische Aspekte. Das BMVg bezieht sich für den Bereich Personal in seinen konzeptionellen Dokumenten auf Geschlechtergerechtigkeit, Vereinbarkeit von Familie und Beruf (Kinderbetreuung und Pflege von Angehörigen), Vielfalt (Diversity Management) und (nachhaltige) Arbeitszeitmodelle (BMVg, 2023a; BMVg, 2024b). Zur Sicherstellung der operativen Einsatzfähigkeit wären darüber hinaus die Gewinnung und Bindung von geeignetem Personal und der effektive sowie effiziente Einsatz von Personalressourcen in unterschiedlichen Szenarien, wie z. B. im Verteidigungsfall, zu berücksichtigen.

Bürokratie. Eine übermäßige Bürokratie wurde auch im GB BMVg als Hemmnis für die bereits eingeleiteten Wandlungsprozesse insbesondere im Rahmen der Neustrukturierung erkannt (von Bredow, 2015; Richter, 2012). Daher wurden unterschiedliche Programme und Projekte eingeleitet, darunter das Projekt „Modernes Management in der Bundesverwaltung und bei den Streitkräften" oder das Programm „Entbürokratisierung nach innen" (Schelleis, 2012). Die Bürokratie-Problematik kann sich auch auf für die Streitkräfte noch neuartige Themenbereiche wie die Konzeption und Umsetzung von Nachhaltigkeit auswirken. Daher hängen die zukünftigen Nachhaltigkeitsbemühungen von der weiteren Entbürokratisierung der Bundeswehr ab. Möglicherweise könnte man das Bundeswehrbeschaffungsbeschleunigungsgesetz (BwBBG) (BMJ, 2022) als jüngsten Versuch einer Entbürokratisierung mindestens im Beschaffungsprozess der Bundeswehr interpretieren, dessen Wirksamkeit auf mehr Nachhaltigkeit in der Bundeswehr jedoch derzeit noch nicht abschließend bewertet werden kann. Eines muss stets mitbedacht werden: Das Anstreben bürokratischer Selbstverwirklichungsräume geht immer zu Lasten nachhaltiger Entwicklungen, und zwar regelmäßig zu Lasten ihrer sozialen, ökologischen und ökonomischen Dimension.

Fazit

Die Bundeswehr war nach der Wiedervereinigung Opfer politischer Verklärungen und, um die „Kriegstüchtigkeit" der Bundeswehr aufzugreifen, nach Worten des Inspekteurs des Heeres, General Alfons Mais, zu Beginn des russischen Überfalls auf die Ukraine blank bzw. nicht einsatzfähig (Straub, 2022). Dieser Umstand soll sowohl mit der „Zeitenwende" als auch brandaktuell durch weitgehende Ausnahmen von Verteidigungsausgaben aus der Schuldenbremse korrigiert werden – eine einsatzfähige Bundeswehr ist das Ziel vieler Einzelmaßnahmen. Damit dies auch nachhaltig gelingen kann, sollten die nachfolgenden vier Punkte dabei Berücksichtigung finden:

1. Das dauerhafte Festhalten an einer fossilen Energieversorgung birgt erhebliche Gefahren für die Einsatzfähigkeit der Bundeswehr und für Streitkräfte allgemein: Fossile Streitkräfte können in nicht-fossilen Gesellschaften kaum reibungslos funktionieren, weil sie von einer überwiegend zivilen Energieinfrastruktur abhängig sind. Das muss bei der Gestaltung einsatzfähiger zukünftiger Streitkräfte dringend Berücksichtigung finden.

2. Das sofortige Umsteuern hin zu nicht-fossilen Streitkräften ist aus dem gleichen Punkt abzulehnen: Diese perpetuierte die derzeitige Nicht-Einsatzfähigkeit der Bundeswehr mangels hinreichend nutzbarer energetischer Ressourcen.

3. Die zu bewirtschaftenden Produktionsfaktoren für die Produktion von Sicherheit sind entweder substituierbar oder komplementär. Nachhaltiges Ressourcenmanagement greift Engpässe auf und überwindet sie durch kluges Austauschen: Wenn in post-heroischen Gesellschaften etwa die Ressource Personal zunehmend knapper wird und der Klimawandel bestimmte energetische Ressourcen teurer oder unsicherer macht, bestünde eine nachhaltige Lösung darin, diejenigen Technologien stärker zu nutzen, die mit weniger Personal und fossilen Brennstoffen mindestens die gleiche Effektivität bei der Produktion von Sicherheit generieren. Batteriebetriebene Drohnen wären etwa eine solche Lösung.

4. Bei der Forschung und Entwicklung dauerhaft einsatzfähiger Systeme kann die Bundeswehr sogar die Rolle eines Treibers für mehr nachhaltige Entwicklung einnehmen, um ihr Ziel der Steigerung der Einsatzfähigkeit zu erreichen. Mehr noch: Nachhaltige Streitkräfte könnten darüber hinaus auch die gesellschaftliche Transformation „en passant“ beschleunigen, wenn fossil-freie Technologien, die die Einsatzfähigkeit der Bundeswehr steigern, von der Bundeswehr in größerem Umfang verlässlich nachgefragt würden. Damit entstünden in einer Art „dual-use“-Ansatz (oder gar multiple-use) auch Möglichkeiten einer vermehrten privaten Nachfrage nach solchen Produkten, weil auf Produktionsseite kritische Schwellen überwunden werden könnten. Nachhaltige Streitkräfte unterstützen damit eine gesellschaftliche Transformation in der Bundesrepublik und werden einsatzfähiger.

Den Autoren dieses Beitrags ist allerdings bewusst, dass trotz der zunehmenden Bedeutung erneuerbarer Energien diese derzeit weit davon entfernt sind, Waffensysteme mit hohem Energiebedarf zu betreiben (Saritas & Burmaoglu, 2017). Die entscheidenden Faktoren für die Betrachtung nachhaltiger Energiequellen sind dabei unter anderem Energiedichte, Herstellung und Lagerung. Es wird dennoch davon ausgegangen, dass durch Energieinnovationen in den folgenden Jahrzehnten Verbesserungen herbeigeführt werden könnten. Dafür wäre es hilfreich, wenn die Chancen, die sowohl für den zivilen als auch für den Verteidigungssektor bestehen, durch Technologie-Spillover genutzt werden würden und sich eine enge Zusammenarbeit in beide Richtungen etablieren könnte (Samaras et al., 2019). Darauf basierend kann eine Ausrichtung der militärischen Forschungs- und Entwicklungsmaßnahmen auf saubere Energietechnologien empfohlen werden, da diese den Übergang zu erneuerbaren Energiequellen beschleunigen und damit einen Beitrag zu den globalen Dekarboniserungsanstrengungen leisten könnte (Ahmad, 2024). Neben alternativen Energiequellen ist auch die Art und Weise der Kriegsführung neu zu bewerten (Closson, 2013). Dies kann sich z. B. auf die effiziente Nutzung von vorhandenen Ressourcen beziehen, um unter möglichst niedrigem Verbrauch die gesetzten Ziele zu erreichen.

Literatur

Ahmad, N. B. (2024). Military Climate Emissions. *Nevada Law Journal, 24*(3), 845–890.

Anderson, K., Booth, S., Burman, K. & Callahan, M. (2011). Net Zero Energy Analysis Approach for Military Installations. ASME 2011 5th International Conference on Energy Sustainability - Washington, DC, USA (August 7–10, 2011), Parts A, B, and C. *Proceedings Series: Energy Susstainability,* 1725–1734.

Atlason, R. S. & Gerstlberger, W. (2017). Which factors characterize sustainable behavior of defense forces? *Journal of Cleaner Production*, *164*, 230–241.

Bayer, S. & Struck, S. (2021). Militär im Risikomanagement? – Strategische Ausrichtung von Streitkräften im Klimawandel. *Zeitschrift für Internationale Beziehungen*, *28*(2), 34–63.

Bigger, P. & Neimark, B. D. (2017). Weaponizing nature: The geopolitical ecology of the US Navy's biofuel program. *Political Geography*, *60*, 13–22

Bildirici, M. (2018). Impact of military on biofuels consumption and GHG emissions: the evidence from G7 countries. *Environmental Science and Pollution Research*, *25*, 13560–13568.

BMJ. (2022). Gesetz zur Beschleunigung von Beschaffungsmaßnahmen für die Bundeswehr (Bundeswehrbeschaffungsbeschleunigungsgesetz – BwBBG).

BMVg. (2018). *Konzeption der Bundeswehr*.

BMVg. (2021). *Eckpunkte für die Bundeswehr der Zukunft*.

BMVg. (2022). *Nachhaltigkeitsbericht 2022 des Bundesministeriums der Verteidigung und der Bundeswehr*. Berichtszeitraum 2020-2021.

BMVg. (2023a). *Nachhaltigkeits- und Klimaschutzstrategie für den Geschäftsbereich des Bundesministeriums der Verteidigung*.

BMVg. (2023b). *Verteidigungspolitische Richtlinien 2023*.

BMVg. (2024a). *Strategie Verteidigung und Klimawandel*.

BMVg. (2024b). *Nachhaltigkeitsbericht 2024 des Bundesministeriums der Verteidigung und der Bundeswehr*. Berichtszeitraum 2022–2023.

Booth, S., Barnett, J., Burman, K., Hambrick, J. & Westby, R. (2010). *Net Zero Energy Military Installations: A Guide to Assessment and Planning*. NREL/TP-7A2-48876.

Borger, S. (2024, 14. Februar). *Unberechenbare Sicherheitslage sorgt weltweit für Nervosität*. Der Standard.

Briggs, C. M. (2012). Climate security, risk assessment and military planning. *International Affairs*, *88*(5), 1049–1064.

Bundesregierung. (2016). *Weißbuch zur Sicherheitspolitik und zur Zukunft der Bundeswehr*.

Bundesregierung. (2021). *Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie*.

Bundesregierung. (2022, 27. Februar). *Regierungserklärung von Bundeskanzler Olaf Scholz*.

Bundesregierung. (2023). *Wehrhaft. Resilient. Nachhaltig. Integrierte Sicherheit für Deutschland. Nationale Sicherheitsstrategie*.

Burnett, M. & Mach, K. J. (2021). A "precariously unprepared" Pentagon? Climate security beliefs and decision-making in the U.S. military. *Global Environmental Change*, *70*(102345).
Closson, S. (2013). The military and energy: Moving the United States beyond oil. *Energy Policy*, *61*, 306–316.
den Boer, J., Lambrechts, W. & Krikke, H. (2020). Additive manufacturing in military and humanitarian missions: Advantages and challenges in the spare parts supply chain. *Journal of Cleaner Production*, *257*(120301).
Deutschlandfunk. (2024, 10. Februar). *Generalinspekteur Breuer traf neuen Oberkommandierenden in der Ukraine – Forderung nach „Kriegstüchtigkeit" in fünf Jahren*.
Efayena, O. O. & Olele, E. H. (2024). Environmental sustainability, terrorism, and military expenditure in Sub-Saharan Africa: Evidence from panel quantile ARDL regression and panel causality. *Sustainable Futures*, *7*(100214).
Holden, E., Linnerud, K. & Banister, D. (2014). Sustainable development: Our Common Future revisited. *Global Environmental Change*, *26*, 130–139.
Isiksal, A. Z. (2020). Testing the effect of sustainable energy and military expenses on environmental degradation: evidence from the states with the highest military expenses. *Environmental Science and Pollution Research*, *28*, 20487–20498.
Jorgenson, A. K., Clark, B. & Kentor, K. (2010). Militarization and the Environment: A Panel Study of Carbon Dioxide Emissions and the Ecological Footprints of Nations, 1970-2000. *Global Environmental Politics*, *10*(1), 7–29.
Kashem, S. B. A., De Souza, S., Iqbal, A., & Ahmed, J. (2018). Microgrid in military applications. In *2018 IEEE 12th international conference on compatibility, power electronics and power engineering* (1-5).
Katalenich, S. M. & Jacobson, M. Z. (2022). Toward battery electric and hydrogen fuel cell military vehicles for land, air, and sea. *Energy*, *254*, Part B, 124355.
Kropp, A. (2019). *Grundlagen der Nachhaltigen Entwicklung. Handlungsmöglichkeiten und Strategien zur Umsetzung*. Springer Gabler.
Mariappanadar, S. (2003). Sustainable Human Ressource Strategy: The Sustainable and Unsustainable Dilemmas of Retrenchment. *International Journal of Social Economics*, *30*(8), 906–923.
McCarthy, N. (2019). *The U.S. Military Emits More CO2 Than Many Nations*. Statista.
McFarlane, S. & Volcovici, V. (2023). *Insight: World's war on greenhouse gas emissions has a military blind spot*. Reuters.
Melton, M. (2018). *Climate Change and National Security, Part I: What is the Threat, When's It Coming, and How Bad Will It Be?*
Mori et al. (2023). Green energy hubs for the military that can also support the civilian mobility sector with green hydrogen. *International Journal of Hydrogen Energy*, *48*(99), 39138–39153.
O'Lear, S., Briggs, C. M. & Denning, M. (2013). Environmental Security, Military Planning, and Civilian Research: The Case of Water. *Environment: Science and Policy for Sustainable Development*, *55*(5), 3–13.
Parkinson, S. (2023). How big are global military carbon emissions? *Responsible Science Journal*, 5.
Rajaeifar, M. A., Belcher, O., Parkinson, S., Beimark, B., Weir, D., Ashworth, K., Larbi, R. & Heidrich, O. (2022). Decarbonize the military — mandate emissions reporting. Armed forces have a massive carbon footprint that is absent from global accounting (Comment). *Nature*, *611*, 29–32.
Ramos, T. B. & Joanaz De Melo, J. (2005). Environmental management practices in the defence sector: assessment of the Portuguese military's environmental profile. *Journal of Cleaner Production*, *13*(12), 1117–1130.
Richter, G. (2012). *Veränderungsmanagement zur Neuausrichtung der Bundeswehr. Sozialwissenschaftliche Begleituntersuchung Ergebnisse der Befragungen 2012*.
Samaras, C., Nuttall, W. J. & Bazilian, M. (2019). Energy and the military: Convergence of security, economic, and environmental decision-making. *Energy Strategy Reviews*, *26*(100409).
Saritas, O. & Burmaoglu, S. (2016). Future of sustainable military operations under emerging energy and security considerations. *Technological Forecasting & Social Change*, *102*, 331–343.
Scheffran, J. (2015). Klimawandel als Sicherheitsrisiko? In T. Jäger (Hrsg.), *Handbuch Sicherheitsgefahren. Globale Gesellschaft und internationale Beziehungen* (105–122). Springer.
Schelleis, G. (2012). Bürokratieabbau – Anwendung und Erfahrungen im Verteidigungsressort. In G. Richter (Hrsg.), *Neuausrichtung der Bundeswehr. Beiträge zur professionellen Führung und Steuerung*.
Seliger, M. (2023, 12. Januar). Pannenpanzer und Munitionsmangel – warum ist Deutschlands Armee nicht einsatzfähig? *Neue Züricher Zeitung*.
Smith, P. J. (2011). The geopolitics of climate change: power transitions, conflict and the future of military activities. *Conflict, Security & Development*, *11*(3), 309–334.
Soboń, A., Słyś, D., Ruszel, M., & Wiącek, A. (2021). Prospects for the Use of Hydrogen in the Armed Forces. *Energies, 14*(21), 7089.
Sravan, C. & Mishra, P. P. (2023). When national defence meets decarbonization: Arming India's just transition with military assistance. *Energy Research & Social Science*, *98*(103030).
Straub, C. (2022, 24. Februar). *Heeresinspekteur kritisiert deutsche Verteidigungspolitik: „Bundeswehr steht mehr oder weniger blank da"*. Tagesspiegel.de.
Struck, S. (2023). Energieautonome Streitkräfte. Wasserstoff als Fuel für die militärische Mobilität? Zusammenfassung der Studie. *#GIDSstatement*, 7/2023.
Suárez-Garcia, A., Arce Farina, E., Alvarez-Feijoo, M., Gonzalez-Pena, D., Alonso-Tristan, C. & Diez-Mediavilla, M. (2017). Estimation of photovoltaic potential for electricity self-sufficiency: A study case of military facilities in northwest Spain. *Journal of Renewable and Sustainable Energy*, *9*(5), 053503.
Szymanski, M. (2022, 13. Dezember). Bericht offenbart eklatante Schwächen der Bundeswehr. *Süddeutsche.de*.
Tavares da Costa, R., Krausmann, E. & Hadjisavvas, C. (2023). *Impacts of climate change on defence-related critical energy infrastructure*. Joint Research Centre (European Commission).
UK MoD – UK Ministry of Defence. (2015). *Sustainable MoD Strategy. Act & Evolve 2015–2025*.
UN. (2015a). *Adoption of the Paris Agreement*.
UN. (2015b). *Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development*.
UNFCCC – United Nations Framework Convention on Climate Change. (1992).
US Air Force – US Department of the Air Force. (2022). *Climate Action Plan*.
US Army. (2022). *Climate Strategy*.
US Department of the Navy. (2020). *Climate Action 2030*.
US DoD – US Department of Defense. (2021). *Climate Risk Analysis*.
US DoD – US Department of Defense. (2024). *Climate Adaption Plan*.
von Bredow, W. (2015). *Sicherheit, Sicherheitspolitik und Militär. Deutschland seit der Vereinigung*. Springer Nature.
von Carlowitz, H. C. (2009). *Sylvicultura oeconomica. Hausswirthliche Nachricht und naturmässige Anweisung zur wilden Baum-Zucht* (Reprint der 2. Aufl. von 1732).
Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung. (2007). *Welt im Wandel: Sicherheitsrisiko Klimawandel*.
World Commission on Environment and Development. (1987). *Report of the World Commission on Environment and Development*.
World Economic Forum. (2024). *The Global Risks. Report 2024* (19. Aufl.).

Title: ***Sustainability as a Prerequisite for the Bundeswehr's Operational Capability***

Abstract: *The design of an operationally and militarily prepared Bundeswehr of the future requires the consideration of multiple facets. Its operation requires reliable access to economic resources (labour, capital, land) and their efficient management. This completely addresses the contradiction between sustainability and operational capability that is put forward by apparent opponents of a "sustainable defence" approach. An operationally capable Bundeswehr requires the consideration of central aspects of sustain¬able management in order to be able to act effectively now and in the future.*

DOI: 10.2478/wd-2025-0069

sciendo

Wirtschaftsdienst, 2025, 105(4), 255-260
JEL: N40, N44

Jörg Schimmelpfennig

Zeitenwende: Eine Weltschmerzgeschichte aus dem Weltanschauungskindergarten

Zeitenwende war das Wort des Jahres 2022. Es fand, unverändert, sofort Eingang in die englische Sprache. So wie Weltanschauung, Weltschmerz. Und Kindergarten. Mehr Worte braucht man auch nicht, um die deutsche Verteidigungspolitik der letzten Jahrzehnte zusammenzufassen.

Die eigentliche Zeitenwende aber fand nicht im Jahr 2022 statt, nicht am 24. Februar 2022, als Putin Angriffskrieg gegen die Ukraine begann. Auch nicht 2014 mit der Annexion der Krim. Auch nicht im Juli 2008, als russische Truppen in Georgien einfielen. Und auch nicht in diesen Tagen, in denen sich die USA von Europa und der NATO zu verabschieden scheint. Die entscheidende Zeitenwende, die alle weiteren bedingt hat, wurde 1989 mit dem Mauerfall und dem Ende des Warschauer Paktes zwei Jahre später eingeläutet. Um es in den Worten des Butter-Kanonen-Bildes zu formulieren: Moskau konnte mit seiner ineffizienten zentralen Planwirtschaft nicht mehr mitrüsten (Kanonen produzieren), ansonsten wären keine Ressourcen für zivile Güter (Butter) übrig geblieben.[1]

Die Zeitenwende fand in den Köpfen der Deutschen statt – fairerweise muss man hinzufügen, zum Teil auch in denen mancher europäischer Nachbarn, wenn auch nicht in denen der ehemaligen Moskauer Satellitenstaaten –, fast so, als sei ein Schalter umgelegt worden, ein zukünftiger Krieg auch nur als Möglichkeit wurde wegdefiniert. Bis 1990 hatten die Verteidigungsausgaben in Deutschland sich auf mindestens 2,5 % des Bruttosozialproduktes belaufen, zwischenzeitlich auf deutlich über 3 %, und die Ausgaben für soziale Sicherung hielten sich mit den Ausgaben für Verteidigung ungefähr die Waage. Beide machten jeweils rund 25 % der Ausgaben des Bundes aus. Aber wo keine Kriegsbedrohung, wer braucht dann noch Verteidigung, denn gegen wen eigentlich? Man nannte es „Friedensdividende“, und die galt es jetzt zu verteilen, vor allem, aus Sicht eines auf Wiederwahl bedachten Politikers, welch schöne Wahlgeschenke würde man verteilen können. Folgerichtig wurden die Verteidigungsminister dann auch nicht mehr „Bundesminister für Verteidigung“, sondern Bundesminister gegen Verteidigung. Und die Ausgaben für soziale Sicherung stiegen auf mehr als das Viereinhalbfache derer für Verteidigung.

Niemand fragte, warum wir den Kalten Krieg gewonnen hatten. Es wäre vielleicht zu einem Systemvergleich ausgeartet – Marktwirtschaft versus Sozialismus – und wir waren ja gerade erst wiedervereinigt worden. Das kapitalistische mit dem sozialistischen Deutschland. Und schlimmer: Niemand blickte zurück in die Geschichte, noch nicht einmal in die der ersten Hälfte des Jahrhunderts, als nach den schrecklichen Erfahrungen des „Großen Krieges“ – man wusste ja 1918 nicht, dass nur 21 Jahre später der nächste Krieg folgen würde, erst dann begann man mit dem Zählen – sich die Welt in pazifistischen Wunschvorstellungen erging.

Das amerikanische Merriam-Webster Dictionary nennt „Weltanschauung“ eine Ideologie, das Oxford Dictionary eine besondere Sicht der Welt. Man könnte auch Glauben sagen, man glaubt etwas, Wissen spielte keine Rolle mehr. So wie man in den 1920er- und 1930er-Jahren glaubte, der Pazifismus würde den Weltfrieden bescheren. Nur hat dieser Pazifismus Hitler nicht nur fast den Sieg geschenkt, er hat Hitler überhaupt erst zum Krieg ermutigt. Die Rechnung ist ganz einfach. Wann fange ich keinen Krieg an? Wenn die Kosten zu hoch sind. Wovon hängen die Kosten ab? Von der militärischen Stärke des Gegners.

1 Der Ursprung des Bildes scheint auf die letzte Amtsrede des US-amerikanischen Außenministers William Bryon zurückzugehen, der aus Protest gegen die Entscheidung von Präsident Woodrow Wilson, die Militärausgaben der USA zu erhöhen, zurückgetreten war.

© Der/die Autor:in 2025. Open Access: Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz veröffentlicht (creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de).

Open Access wird durch die ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft gefördert.

Prof. Dr. Jörg Schimmelpfennig war Lehrstuhlinhaber an der Ruhr-Universität Bochum und Senior Research Fellow am German Institute for Defence and Strategic Studies (GDIS). Er lehrt im Masterstudiengang Militärische Führung und Internationale Sicherheit (MFIS) an der Helmut-Schmidt-Universität/Universität der Bundeswehr Hamburg im Rahmen des Lehrgangs General- und Admiralstabsdienst National (LGAN).

Die Römer hatten das schon vor 2000 Jahren erkannt: „Si vis pacem para bellum“ – wenn Du Frieden willst, bereite Dich auf den Krieg vor. Wer die Worte zum ersten Mal in genau dieser Form sprach, ist unklar. Ein bisschen könnte es sogar Küchenlatein sein. Der dahinterstehende Gedanke aber ist das Wichtige. Manche schreiben ihn Cicero zu, 43 vor Christi, manche die Idee sogar Plato. Am nächsten kommt vielleicht Flavius Vegetius Renatus, ein Militärtheoretiker um 400 nach Christi, mit „Qui desiderat pacem, bellum praeparet“. Denn wie eigentlich überall, wenn etwas gelingen soll, muss auch der Krieg geübt werden, nur üben muss man immer vor der Aufführung, nicht währenddessen oder gar danach.[2]

Aber es gibt einen großen Unterschied zu allem anderen, was man üben oder proben kann, um es dann auch zu zeigen und aufzuführen. Am besten wird dieser Unterschied durch das Motto des 1946 gegründeten Strategic Air Command verdeutlicht, also dem Teil der US-amerikanischen Luftwaffe, dessen Aufgabe es in einem nuklearen Krieg gewesen wäre, aus der Luft den Zweitschlag zu führen (Atomwaffentragende U-Boote gab es erst später): „Peace is our profession“, Frieden ist unser Beruf. Natürlich musste man auch einen Zweitschlag führen üben, aber genauso natürlich wollte man das nie umsetzen müssen. Nur, es war wichtig, den Gegner wissen zu lassen, dass man das kann, und dass man es auch tun würde. Abgekürzt nannte man es die „MAD-Strategie“, eine Buchstabenspielerei: was auf den ersten Blick verrückt („mad“) klang, die Vernichtung der Welt zu üben, es waren die jeweils die Anfangsbuchstaben von „Mutually Assured Destruction“, d. h. man versicherte sich, sich gegenseitig zu zerstören, und damit würde auch niemand einen Erstschlag versuchen.

Das Strategic Air Command war, wie man in der Spieltheorie sagt, ein Signal, es sollte sowohl Fähigkeit als auch Entschlossenheit signalisieren. Will man jemandem möglichst einfach die Essenz von Signalspielen vermitteln, so wäre es keine schlechte Wahl mit dem „Dating Game“ zu beginnen. Ein junger Mann hat sich unsterblich verliebt und – so hätte man es früher einmal formuliert – hält um die Hand einer jungen Dame an. Doch könnte es sich bei dem Freier genauso gut auch um jemanden handeln, der weniger ehrenhafte Absichten hat. Und so weiß sie nicht, wie sie sich entscheiden soll. Die Lösung ist ein Signal. Da ihm ein „ja“ von ihr wesentlich mehr bedeuten würde als dem, für den sie nur eine unter vielen ist, könnte er seine Absichten dadurch signalisieren, dass er ihr ein Geschenk macht, dass für den anderen, bedingt durch das Gesetz des abnehmenden Grenznutzens, zu teuer wäre. Im Spiel wäre das dann zum Beispiel ein Diamantring (Dixit & Skeath, 1999, S. 412ff). Doch was wie eine nette Geschichte – didaktisch nie schlecht – erscheinen mag, die wichtigste Lektion kann schon gelernt werden: Signale müssen etwas kosten, denn sonst könnte jeder sie senden, egal was seine Absichten sind, oder für das Dating Game, eine Rose für einen Euro würde es nicht tun.

Ein Beispiel für Signaling aus dem militärischen Bereich: Um einem potentiellen Angreifer klar zu machen, dass sein Angriff ihn teuer zu stehen kommen wird, muss man, wie oben bereits erwähnt, seine Verteidigungsfähigkeit „beweisen“, muss sie auch demonstrieren können. Dies macht man in Manövern oder militärischen Übungen. Und deswegen lädt man Militärbeobachter des Gegners ein. Damit er sehen kann, was ihn erwarten würde.[3]

Weitere Funktionen von Signalen

Signale können aber nicht nur Fähigkeiten, sondern auch Entschlossenheit vermitteln. Ein Beispiel ist der von Trump befohlene Raketenangriff vom 3. Januar 2021 auf die Fahrzeugkolonne von General Qasem Soleimani, Kommandeur der für die Unterstützung von islamistischen Terrororganisationen wie Hamas und Hisbollah sowie Anschläge auf US-Bürger im Nahen Osten verantwortlichen Quds-Brigade der iranischen Revolutionsgarde. Soleimani wurde wie beabsichtigt dabei getötet. Jack Carr, ein ehemaliger Navy Seal, brachte die dahinterstehende Logik auf den Punkt: „I didn’t celebrate. I didn’t cheer. I didn’t gloat. … Iranian political and military leadership, including Gen. Soleimani, neglected one of the most ancient maxims in the history of warfare: know thy

2 Danach zu üben, ist freilich bei weitem nicht so absurd, wie es im ersten Moment klingt. „What is past is prologue“ steht vor den National Archives in Washington DC zu lesen, entnommen aus „Der Sturm“, von William Shakespeare. Es schließt insbesondere die Fehler der Vergangenheit mit ein, weswegen schon dadurch gelernt werden kann, dass man vor allem in der Vergangenheit verlorene Schlachten noch einmal schlägt, im Sandkasten oder als Simulation. Hält man aber an der Vergangenheit allein aus dem Grund fest, dass es immer schon so war, wird es gefährlich. Und nur weil Carl von Clausewitz einmal sagte, es gebe „keinen gefährlicheren Menschen für den Krieg als den Mathematiker, der alle Dinge in der Welt auf die Begriffe von Größen reduziert und alles Mögliche messen und berechnen will. Ein solch gefährlicher Mann ist überhaupt derjenige, der im Kriege bei dem engen Kreis der Vorstellungen einer Wissenschaft stehen bleibt“, darf das nicht bedeuten, dass man sich, wie die Führungsakademie der Bundeswehr das tut, vor modernen mathematischen Instrumenten wie dem der Spieltheorie verschließt, die im Übrigen in allen Armeen von Bedeutung schon lange Einzug in entsprechende Curricula gefunden hat, zumal doch Spieltheorie überhaupt keinen Widerspruch zu Clausewitz darstellt (Wulf, 2025).

3 Hier ist auch ein bedeutender Unterschied in der Herangehensweise anderer NATO-Partner, insbesondere Amerikas, im Vergleich zu Deutschland zu erkennen. Während Amerika seine neuesten militärischen Errungenschaften und Fähigkeiten praktisch öffentlich am Rande von Militärtagungen präsentiert, wird in Deutschland alles sofort unter Geheimhaltung eingestuft und verhindert so eine effektive Zusammenarbeit zwischen militärischer und akademischer Welt.

enemy“ (Carr, 2020). Mit anderen Worten, es ging nicht um Rache für getötete Amerikaner. Es war ein Versprechen an Irans Führung, und Soleimanis Nachfolger, dass sie in Zukunft mit der gleichen Entschlossenheit Amerikas zu rechnen hätten.

Bleiben jedoch Signale aus, könnte es zu einem unbeabsichtigten Trugschluss kommen. Ein Beispiel wäre, den Gegner über eigene militärische Fähigkeiten im Unklaren zu lassen, d. h. das Gegenteil von dem zu machen, was militärische Übungen als Signal so interessant macht. Ein anderes die Nicht-Reaktion Amerikas, von den üblichen martialischen Worten einmal abgesehen – aber Worte, zur Erinnerung, können niemals ein Signal sein, denn Signale müssen etwas kosten –, auf den Angriff von Al-Qaeda auf die USS Cole am 12. Oktober 2000 im Hafen von Aden, bei dem 17 amerikanische Seeleute ihr Leben verloren und 39 verwundet wurden. In persönlichen Gesprächen haben mir Analysten gesagt, dass Al Qaeda daraus möglicherweise den Trugschluss gezogen hat, dass Amerika es selbst bei größeren Angriffen, vielleicht aus Angst vor negativen Reaktionen in den Medien auf mögliche Kollateralschäden oder zivile Opfer bei Vergeltungsangriffen, auch nur bei Worten belassen könnte. Hätte Osama Bin Laden die Antwort der USA auf 9/11 geahnt – ihm wurde mit Operation Enduring Freedom quasi der Boden unter den Füßen weggezogen und Al Qaeda war, wie die Brookings Institution es formulierte, ohne ein Zuhause nur noch „a shell of its previous self“ (Riedel, 2019) –, hätte er vielleicht von den Anschlägen am 11. September 2001 Abstand genommen.

Mangelnde Entschlossenheit

Was das alles mit der Zeitenwende, nicht der von Olaf Scholz, nein, mit der richtigen, der Friedensdividendenzeitenwende, zu tun hat? Auf dem NATO-Gipfel 2002 in Prag wurde ein Preis festgelegt, 2 % vom Bruttosozialprodukt sollte jedes neu in die NATO aufgenommene Land für Verteidigung aufwenden, was aber bald auf alle NATO-Mitgliedsländer erweitert wurde, da es ansonsten schlecht zu verkaufen gewesen wäre, weil die alten Mitgliedstaaten – Deutschlands Anteil lag schon unter 1,4 % – dies schon lange nicht mehr leisteten. Nur, dass wenige alte Mitgliedsländer das umsetzten, Deutschland ging erst einmal in die Gegenrichtung, 1,07 % im Jahr 2005. Konnte man Putin einen Vorwurf daraus machen, dass er das als Signal mangelnden Verteidigungswillens gelesen hat und zwölf Jahre später die Krim annektierte, worauf die NATO sich auf ihrem Gipfel in Wales erneut gegenseitig der 2 % versicherte? Putin beobachtete weiter, als 2017 der SPD-Kanzlerkandidat Martin Schulz verkündete, „Wir Europäer dürfen uns der Aufrüstungslogik eines Donald Trump nicht unterwerfen“ (Tagesspiegel, 2017), obwohl Präsident Trump lediglich an die (gemeinsam beschlossene!) Zwei-Prozent-Vereinbarung erinnert hatte, und der Vize-Parteivorsitzende der SPD, Ralf Stegner, auf die Bekundung der CSU, sie wolle das Zwei-Prozent-Ziel erreichen, antwortete „Wir haben in Deutschland andere Sorgen als sinnlose Aufrüstung“ (RDN, 2022). Deutschland signalisierte weiter seinen Weltschmerz, vom Merriam-Webster Dictionary als „mentale Depression oder Apathie, verursacht durch einen Vergleich des tatsächlichen Zustands der Welt mit einem Ideal“ umschrieben. Es war auch ein Signal mangelnder Entschlossenheit. Ein Signal dafür, dass Deutschland nicht länger als verlässlicher NATO-Partner angesehen werden konnte.

Kein Schutz gegen Luftangriffe

George Orwell sagte einmal: „Wenn das Denken die Sprache korrumpiert, korrumpiert die Sprache auch das Denken“. Mit Deutschlands gelebtem Weltschmerz stand nicht nur zu wenig Geld für Verteidigung zur Verfügung, sondern es wurden mit dem wenigen Geld auch falsche Beschaffungsentscheidungen getroffen – „Krieg“ war zum Unwort geworden, man war ja vom dauerhaften Frieden beseelt. Ein Beispiel dafür ist die sogenannte „Stabilisierungsfregatte“ F-125-Klasse der Deutschen Marine, die im Übrigen von der Bundeswehr selbst so genannt (Bundeswehr, o. D.-a) wird. Sie ist auf „Stabilisierungseinsätze ausgelegt wie Seeraumüberwachung in Krisenregionen weltweit wie etwa bei Missionen für Embargokontrollen oder Anti-Piraterie-Operationen“, soll „maritime Sicherheit auch in weit entfernten Seegebieten gewährleisten“ (Bundeswehr, o. D.-b), aber andere auch nur ein kleines bisschen weiter entfernt fahrende Schiffe – wie z. B. Handelsschiffe im roten Meer – kann sie, obwohl aktuell modernste Fregatte der Deutschen Marine, nicht gegen Luftangriffe mit Lenkwaffen verteidigen, kann also eine der eine Fregatte erst definierenden Aufgaben (Linder, 1993) nicht erfüllen, und sich selbst auch nur bedingt verteidigen, soll heißen, erst wenn die anfliegende Rakete bereits die äußerste Zone, innerhalb derer US-Fregatten typischerweise abfangen, durchflogen hat. So musste die „Baden-Württemberg“, ein Schiff der F-125-Klasse, nachdem sie als Teil einer Weltumrundung mit einem begleitenden Versorgungsschiff die Straße von Taiwan durchfahren hatte – ohne jeden Zweifel eine große nautische Leistung gleichwohl wie ein Signal für Deutschlands Eintreten für das immerhin von der Seerechtskonvention der Vereinten Nationen vorgesehene Recht auf friedliche Durchfahrt; ja, Deutschland hatte wieder einen Bundesminister für Verteidigung –, leider von einer Durchfahrt durch das Rote Meer Abstand nehmen und den weiten Weg um das Kap der Guten Hoffnung gehen, denn man konnte nicht sicher sein, ob ihr Raketenangriffe der Huthi nicht zum Verhängnis werden würden. (Im Übrigen ist „maritime Sicherheit“ zum neuen Modewort der Marine

geworden, oder vielleicht besser: ihr verordnet worden; von Seekrieg spricht man nicht mehr.)

Und wenn dann noch stolz erzählt wird, ein Schiff der F-125-Klasse sei am „Flagge zeigen“ der Deutschen Marine im Zusammenhang mit dem Ukraine-Konflikt in der Ostsee beteiligt gewesen (Steffens et al., 2022), dann zeigt das nur, wie falsch die wirklichen Aufgaben einer Marine (Turner, 1974) – im Unterschied zu einem nur für maritime Sicherheit sorgen müssen – verstanden werden und wie wenig aus Marinegeschichte gelernt worden ist. Als Präsident Roosevelt im Dezember 1902 „Flagge zeigte“ und als Antwort auf die „friedliche Blockade“ Venezuelas durch Deutschland und England die Atlantic Fleet unter Admiral George Dewey in die Karibik beorderte, war das alles andere als nur ein Symbol, sondern ein Signal im Sinne der Spieltheorie, dass dem Deutschen Kaiser die Kampffähigkeit genauso wie die Entschlossenheit Amerikas für den Fall signalisierte, dass Deutschland keine Vermittlung durch den Internationalen Schiedshof in Den Haag akzeptieren würde. Um glaubhaft zu sein, musste Dewey kriegstüchtig sein. Wie alle Beteiligten sehen konnten, war dies auch der Fall (Hendrix, 2009). Ein anderes Beispiel: als die sechste US-Flotte im September 1970 Position im östlichen Mittelmeer bezog, signalisierte sie, dass sie auf der Seite Jordaniens in den Kampf gegen Syrien und die PLO eingreifen würde. Die Strategie, auch als „forward presence“ bekannt, zeigte Wirkung (Cutler, 2014). Beide Gegner zogen sich zurück. Würde freilich ein Konflikt in der Ostsee heiß werden, hätte eine F-125 zunächst alle Hände voll zu tun, sich selbst erst einmal in Sicherheit zu bringen.

Im Krieg geht es aber nicht nur um die (richtige!) militärische Ausrüstung im engeren Sinn, es geht auch um Resilienz, um die Verwundbarkeit ziviler Strukturen, darum, im Fall von Deutschland, die „Drehscheibe Deutschland“ funktionsfähig zu halten. Resilienz ist Bestandteil von Abschreckung. Zur Erinnerung, „Abschreckung“ muss nicht unmittelbar mit Schrecken verbunden sein wie bei der MAD-Strategie, sondern muss lediglich dem potenziellen Gegner – also Putin – signalisieren, dass die Kosten eines Angriffskriegs zu hoch sein werden. Aber je geringer die Resilienz, desto kürzer würde ein solcher Krieg werden. Je kürzer aber ein Krieg ist, umso geringer sind die Kosten für den Angreifer. Rüschkamp (2025) bringt es mit dem Titel seiner Masterarbeit auf den Punkt: „Keine Kriegstüchtigkeit ohne Resilienz“. Er muss aber mit der ernüchternden Feststellung schließen, dass Deutschland „aufgrund erheblicher Defizite in der zivilen Verteidigung nicht zur wirkungsvollen Abschreckung fähig ist“. Er schreibt weiter, dass der Mangel an gesamtstaatlicher Resilienz trotz aller Anstrengungen im Bereich der militärischen Verteidigung absehbar die durch Verteidigungsminister Boris Pistorius bis 2029 angestrebte Kriegstüchtigkeit verhindere: „[Deutschlands] zivile Verteidigung erscheint damit gegenwärtig als Achillesferse der Gesamtverteidigung des deutschen Beitrags zur Operationsführung der NATO in Europa.“[4]

Mangelnde zivile Verteidigung

Überraschend wurde nicht nur die Bundeswehr bei Auszahlung der Friedensdividende kannibalisiert, sondern auch die zivile Verteidigung. Die Verkehrsinfrastruktur zerbricht seit Jahren. Insofern sind auch das gerade verabschiedete Sondervermögen „Infrastruktur“ in Höhe von 500 Mrd. Euro über zwölf Jahre nicht etwa als ein Preis dafür zu sehen, dass Verteidigung bis auf die mageren 1,3 % oder 44 Mrd. aus der Schuldenbremse herausgenommen wurde, sondern es ist sehr wohl auch Teil der weiteren Verteidigung. Fehler bei der Architektur der kritischen Verkehrsinfrastruktur zeigen auf eine grenzenlose Naivität, wie im April 2024 zum Beispiel für die Eisenbahn deutlich wurde. Als ein Bagger im April 2024 nur ein Signalkabel der Deutschen Bahn in Elmshorn durchtrennte, war alles nördlich von Elmshorn vom Zugverkehr abgeschnitten. Dazu kommen Schwächen bei der Cybersicherheit und Lücken bei den Zuständigkeiten der jeweiligen Behörden, die zum Beispiel eine effektive – wenn überhaupt – Drohnenabwehr unmöglich machen, wie erst im vergangenen November vorgeführt, als eine den britischen Flugzeugträger HMS Queen Elizabeth ausspähende Drohne über dem Hamburger Hafen mühelos entkam.

Doch genauso wie Lord Ismay, der damalige NATO-Generalsekretär zu dem Schluss kam, dass Krieg heute bei weitem nicht mehr nur eine militärische Angelegenheit sei, sondern „a trial of strength and willpower bet weenwhole nations or groups of nations“ (Bjørnsson, 2022), stellte Winston Churchill schon 1941 in einer Rede vor dem Britischen Parlament fest, dass nichts gefährlicher in Kriegszeiten sei als „to live in the temperamental atmosphere of a Gallup Poll, always feeling one’s pulse and tracking

4 Seinen für den „2017 General Prize Essay Contest” des United States Naval Institute eingereichten Beitrag versah Captain Dale Rielage (2018) mit dem Titel „How We Lost the Great Pacific War”. Es ist ein fiktiver Brief des Kommandeurs der amerikanischen Pazifikflotte an den Chief of Naval Operations, in dem er die Niederlage seiner Flotte gegen einen nicht genannten Gegner – gemeint ist natürlich China – beschreibt und unter anderem beklagt, dass Amerika mit der falschen Metrik gearbeitet habe. Der Standard sei lediglich „deployable“ (stationierbar) anstelle von „combat ready“ (kampftüchtig) gewesen. Zur Erinnerung: Die bei der Bundeswehr genutzte F-125-Klasse ist noch nicht einmal guten Gewissens stationierbar. Der Artikel rüttelte die U.S. Navy wach, Rielage bekam folgerichtig den ersten Preis. Rüschkamp (2025) macht Ähnliches, indem er messerscharf Gründe benennt, warum es über ein Versagen der „Drehscheibe Deutschland“ zu einer Niederlage der NATO in einem künftigen Krieg gegen Russland kommen könnte. Seine Arbeit sollte Deutschland wachrütteln. Ob Rüschkamp einen Preis bekommen wird, ist fraglich.

one's temperature" (Heinl, 1966). Angesichts des hybriden Kriegs Putins gegen Deutschland und den permanenten Versuchen der Einflussnahme auf die öffentliche Meinung in Deutschland durch das Schüren von Ängsten wäre „in Zeiten der nationalen Bedrohung" hinzuzufügen.

Es leitet unmittelbar über in das letzte Problem, dass der Rekrutierung. Es fehlt nicht nur an Waffen, es fehlt auch an Soldaten. Viele westliche Länder haben schon seit längerem Schwierigkeiten ihre Rekrutierungsziele zu erfüllen. An erster Stelle für diese Schwierigkeiten wird die Generation Z genannt, die eine geringere Bereitschaft als vorherige Generationen habe, sich in einem zumindest zu Beginn der Karriere von Befehl und Gehorsam dominierten Umfeld unterzuordnen, dagegen eine höhere Wertschätzung von flexiblen Arbeitszeiten – Kriege finden leider in der Regel nicht zwischen 9 Uhr und 15 Uhr statt – und von Freizeit (Kimmel, 2025). In Deutschland aber gibt es dazu noch ein besonderes Rekrutierungsproblem. Die Wehrpflicht wurde 2011 ausgesetzt, die Bundeswehr sollte auf 185.000 Soldaten verkleinert werden, doch die Zahl erwies sich bald als deutlich zu klein. Zurzeit fehlen mindestens 30.000 Soldaten und der Bedarf ist steigend. Aber wie soll jungen Menschen ein freiwilliger Wehrdienst mit der Perspektive, einmal Berufssoldat zu werden, schmackhaft gemacht werden, wenn das Wort „Patriotismus" nach wie vor ein Tabu in der öffentlichen Diskussion ist (im Gegensatz übrigens zu allen unseren Partnern, und möglichen zukünftigen Gegnern) und Ralf Stegner den „Einsatz für Abrüstung und Diplomatie […] als zur DNA der Friedenspartei SPD gehörig" bezeichnet und sich „gegen die lauten Rufe nach immer mehr Waffen bis hin zur nuklearen Aufrüstung in Europa, wir dürfen diesem Wahnsinn nicht unkontrolliert nachgeben" (RND, 2022) stemmt? Und wie sollen Jugendoffiziere arbeiten, wenn die Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft (GEW) auf die Forderung der Bundesbildungsministerin, Krieg und Zivilschutz in den Schulen zum Thema zu machen und dafür auch Jugendoffiziere in die Schulen einzuladen, mit dem Statement „Schule ist kein Ort der Nachwuchsrekrutierung für die Bundeswehr" antwortet (GEW, 2024)?

Trump nutzt Uneinigkeit aus

Bei der Ukraine-Invasion geht es nicht nur um die Ukraine, sondern, um es mit den Worten des Direktors des "Russia and Eurasia Programme" von Chatham House, James Nixey, zu sagen: „The Ukraine war is about testing Western resolve." (Chatham House, 2024) Und ein aufmerksamer Beobachter ist sicherlich auch China, denn eine Taiwan-Invasion könnte als nächstes anstehen (Schimmelpfennig, 2023). Doch leider steht auch Europas Entschlossenheit schon seit längerem auf dem amerikanischen Prüfstand, nicht erst seit Trump, schon Obama hatte 2009 ähnliches angemahnt (Spiegel, 2009). Aber Trump nutzt jetzt, was auch immer seine wahren Motive sind, das uneinige und vor allem immer noch nicht entschlossene Bild, das Europa bietet, gnadenlos aus, stellt die NATO öffentlich in Frage, verabschiedet sich von der Truman-Doktrin, nach der es die Politik der Vereinigten Staaten sein sollte, so Truman 1947 in einer Rede vor beiden Häuser des Kongresses, „to support free peoples who are resisting attempted subjugation by armed minorities or by outside pressures" (National Archives, o. J.) und die fast 80 Jahre die Freiheit Europas garantiert hat. Nur noch wenige sind davon überzeugt, dass ein russischer Angriff auf ein europäisches NATO-Mitglied Artikel 5 auslösen, geschweige denn Amerika zu Hilfe eilen würde.

Ben Wallace, Verteidigungsminister der letzten konservativen britischen Regierung, ging so weit zu sagen: „I think Article 5 is on life support" (BBC News, 2024). Die USA scheinen in Isolation zu gehen, und nur zur Erinnerung: Auch zu Beginn sowohl des Ersten als auch des Zweiten Weltkriegs waren die USA isolationistisch gewesen. (Und wer hofft, Trump könnte vielleicht Kraft fortgeschrittenen Alters doch etwas schneller von der Welt abtreten und dann wäre der Spuk vorbei, mit Vance und Hegseth haben die Vereinigten Staaten den schlechtesten Vizepräsidenten bzw. Verteidigungsminister aller Zeiten.)

Natürlich, mit der Entkopplung von Militärausgaben und Schuldenbremse ist viel erreicht, denn solange Verteidigungsausgaben auf die gleiche Ebene wie alle anderen Staatsausgaben gestellt werden, haben Politik und Wähler immer noch nicht verstanden, dass es keine freie Gesellschaft mehr geben wird, wenn sich eine Demokratie nicht verteidigen kann. Der BND-Präsident Bruno Kahl hat unlängst gefordert, Deutschland müsse erwachsen werden (Welt, 2025). Er hat dabei nicht nur die militärische, sondern auch die nachrichtendienstliche Seite im Auge. Aber wir müssen viel weiter unten anfangen, müssen aus dem Kindergarten raus und wieder lernen wie Erwachsene zu denken. Nicht nur können wir erst dann wieder international ernst genommen werden, es geht um nichts weniger als die Freiheit Europas und die Freiheit unserer Kinder. Anstatt uns immer wieder neu geschürten Kriegsängsten hinzugeben, sollten wir vielleicht über das Motto des US-amerikanischen Bundesstaates New Hampshire nachdenken: „Live Free or Die!".

Nun, da Amerika seinen nuklearen Schutzschild für Europa zurückziehen könnte und wir damit quasi zwangsweise abgerüstet würden, eine Frage zum Schluss: Welche Länder haben eigentlich bislang nuklear abgerüstet? Richtig, die Ukraine ist – neben Südafrika – das einzige Land. Aber sie bekam Sicherheitsgarantien, unter anderem von Russland. Und keine zehn Jahre danach wurde

die Krim durch Russland annektiert, und keine 18 Jahre danach sprach Wladimir Putin im russischen Fernsehen über „проведении специальной военной операции“, die „Spezial-Militäroperation“ Russlands gegen die Ukraine.

Literatur

BBC News. (2024, 3. April). *Trump has blown up the world order – and left Europe's leaders scrabbling*.

Bjørnsson, I. (2022). Order on Their Home Fronts: Imagining War and Social Control in 1950s NATO. In M. Cronqvist, R. Farbøl, C. Sylvest (Hrsg.), *Cold War Civil Defence in Western Europe: Sociotechnical Imaginaries of Survival and Preparedness*. Palgrave Macmillan.

Bundeswehr. (o. D. -a). *Baden-Württemberg-Klasse F125*.

Bundeswehr. (o. D. -b). *Modernisierung: Team MKS 180 und F125*.

Carr, J. (2020, 10. Januar). *Ex-Navy SEAL Jack Carr: Trump got Iran to stand down because of THIS*. Fox News.

Chatham House. (2024, 26. März). *Russia's invasion of Ukraine: How it changed the world*.

Cutler, T. (2014, November). Presence. *United States Naval Institute Proceedings*, *140*(93.)

Dixit, A. K. & Skeath, S. (1999). *Games of Strategy*. W. W. Norton.

GEW – Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft. (2024, 28. März). *Schule ist kein Ort der Nachwuchsrekrutierung*.

Heinl, R. D. (1966). *Dictionary of Military and Naval Quotations*. Naval Institute Press.

Hendrix, H. J. (2009). *Theodore Roosevelt's Naval Diplomacy: The U.S. Navy and the Birth of the American Century*. Naval Institute Press.

Kimmel, T. (2025). *Die Vorbereitung auf den nächsten Krieg: Chancen und Risiken aus nationaler Perspektive im Kontext der Generation Z*. Masterarbeit im Rahmen des MFIS-Studiengangs. HSU Hamburg.

Linder, B. (1993, Februar). The Frigate Still Fits. *Proceedings of the United States Naval Institute*, *119*, 36–41.

Little, A. (2025, 26. März). *How Trump blew up the world order – and left Europe scrabbling*. BBC.

National Archives. (o. J.). *Truman Doctrine (1947)*. U.S. National Archives.

Riedel, B. (2019, September 10). *Al-Qaida today, 18 years after 9/11*. Brookings Institution.

Rielage, D. (2018). How We Lost the Great Pacific War. *United States Naval Institute Proceedings*, *144*.

RND – RedaktionsNetzwerk Deutschland. (2022, 7. März). *Stegner schließt Einigung auf Zwei-Prozent-Ziel aus*.

Rüschkamp, S. (2025). *Keine Kriegstüchtigkeit ohne Resilienz: Die zivile Verteidigung als Achillesferse der Gesamtverteidigung und Abschreckungsfähigkeit Deutschlands*. Masterarbeit im Rahmen des MFIS-Studiengangs. HSU Hamburg.

Schimmelpfennig, J. (2023, 22. März). Im Ukraine-Krieg geht es auch um Taiwan – Spieltheoretische Annäherung an einen Konflikt globaler Bedeutung. *#GIDSstatement*, 6/2023.

Spiegel. (2009, 3. April). *NATO-Gipfel: Obama verlangt von Europäern mehr Einsatz*.

Steffens, M., Wriedt, A. & Jedlicka, A. (2022). *Fregatte Klasse 125: Zukunftsweisende Lösungen*. MarineForum.

Tagesspiegel. (2017, 29. Mai). *SPD-Parteichef: Schulz wirft Trump „politische Erpressung“ vor*.

Turner, S. (1974, Dezember). Missions of the US Navy. *Proceedings of the United States Naval Institute*, *100*, 19–25.

Welt (2025, März 22). *BND-Präsident: „Putin führt bereits jetzt einen hybriden Krieg gegen uns, der immer skrupelloser wird“*. WELT.

Wulf, S. (2025). *Clausewitz und klassische Spieltheorie: Ein Widerspruch?* Hausarbeit im Rahmen des MFIS-Studiengangs. HSU Hamburg.

Title: ***A Turning Point: A Story of Weltschmerz from the Ideological Kindergarten***

Abstract: *Vladimir Putin underestimated the war against Ukraine on several levels, both in terms of the response within Ukraine and, above all, in terms of the response from the US and Europe. What can we learn from this? What policies should Europe pursue? What signals should it send to Putin to prevent him from attacking other European states? A game-theoretic analysis.*

DOI: 10.2478/wd-2025-0070

Zeitgespräch

sciendo

Wirtschaftsdienst, 2025, 105(4), 261-266

JEL: F50, F52, H56

Thomas Enders, Jeannette zu Fürstenberg, René Obermann, Moritz Schularick

Abhängigkeit oder Selbstbehauptung: Deutschlands und Europas Rolle im 21. Jahrhundert entscheidet sich jetzt

Die sicherheitspolitische Lage Europas und Deutschlands hat sich fundamental gewandelt, insbesondere durch Russlands Angriffskrieg und die abnehmende Verlässlichkeit transatlantischer Sicherheitsgarantien. Gleichzeitig verschärft sich der globale Wettlauf um technologische Vorherrschaft. Deutschland muss jetzt Initiator eines „SPARTA“”-Projektes (Strategic Protection and Advanced Resilience Technology Alliance) für die europäische Verteidigung sein. Dies bedeutet das unverzügliche Aufsetzen großer Rüstungsprogramme mit Fokus auf neue Technologien und souveräner innereuropäischer Beschaffung.

Folgende Schlüsselprogramme sollten Teil dieses Projekts sein. Allen gemein ist, dass sie asymmetrische Überlegenheit schaffen und wenn nicht unmittelbar (6 bis 12 Monate), dann im militärischen Sinne kurz- (1 bis 3 Jahre) oder mittelfristig (3 bis 5 Jahre) machbar sind. Wirklich langfristige Entwicklungsvorhaben sind nicht im Fokus dieses Beitrags. In Summe zielen die Überlegungen hier auf „das scharfe Ende“ der Verteidigung, also die Überlegenheit auf dem modernen Gefechtsfeld, und weniger auf Unterstützungs- oder Logistikaspekte der Verteidigung.

Aufklärungs- und Wirküberlegenheit in allen Dimensionen (*unmittelbar/kurzfristig*):

- Etablierung eines weiträumigen Drohnenwalls über der NATO-Ostflanke zur wirksamen Abschreckung durch echte Masse (mehrere zehntausend Kampfdrohnen für zeitnah beschaffbare, asymmetrische Fähigkeit),
- Modernisierung von Bestandssystemen aller Waffengattungen, damit sie auf dem modernen Gefechtsfeld zur Aufklärung und effektiveren Wirkung mit Drohnen sowie gegen gegnerische Drohnen befähigt sind,
- Aufbau einer souveränen Satellitenkonstellation und Echtzeit-Auswertung für militärische Anwendungen bzw. zur Überwachung der NATO-Ostflanke,
- Aufbau einer großflächigen Unterwasserüberwachung im Baltikum, in Verbund mit den Ostseeanrainerstaaten, um die hybride Kriegsführung Russlands im Bereich kritischer Infrastruktur zu unterbinden,
- wirksamer Schutz und Abschreckung gegenüber hybrider Kriegsführung seitens Russland, sowohl im Cyber als auch im physischen Bereich.

Asymmetrische digitale Führungsüberlegenheit (*kurz- bis mittelfristig*):

- Schnelle Realisierung einer europäischen Multi-Domain-Combat-Cloud für die dezentrale, vernetzte Nutzung von Daten auf dem Gefechtsfeld zur Beschleunigung der eigenen Führungs- und letztlich der Wirkfähigkeit.
- Entwicklung eigener Systeme für die elektronische Kampfführung zur Schwächung der Führungsfähigkeiten des Gegners.

Dr. Tom Enders ist seit 2019 Präsident der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik. Davor war er Vorstandsvorsitzender der Airbus SE.

Dr. Jeannette zu Fürstenberg ist Geschäftsführerin der globalen VC-Firma General Catalyst (GC) und verantwortlich für deren Europageschäft.

René Obermann ist Managing Director und Chairman Europa bei Warburg Pincus und Chairman of the Board of Directors bei Airbus. Von 2006 bis 2013 war er Vorstandsvorsitzender der Deutschen Telekom.

Prof. Dr. Moritz Schularick ist seit Juni 2023 Präsident des Kiel Instituts für Weltwirtschaft und Professor für Volkswirtschaftslehre an der Universität Sciences Po, Paris.

© Der/die Autor:in 2025. Open Access: Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz veröffentlicht (creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de).

Open Access wird durch die ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft gefördert.

Die Autor:innen haben diesen Beitrag als Privatpersonen verfasst.

Nukleare Abschreckung und strategische Luft-Überlegenheit (*mittelfristig*):

- Einstieg in unbemannte, souverän steuerbare Kampfdrohnen-Systeme (in den USA genannt: Collaborative Combat Air) für qualitative und quantitative Luft-Überlegenheit,
- Aufbau eines europäischen Raketen- und Drohnenabwehrsystems („European Sky Shield"),
- Aufbau eines europäischen Hyperschallprogramms mit Fokus auf manövrierfähige Systeme für strategische Abschreckung,
- Kooperation mit Frankreich und Großbritannien zur Ausweitung der Abschreckungsfähigkeiten auch im Bereich strategischer und taktischer Nuklearwaffen.

Diese Liste kann hier nicht vollständig sein, setzt aber einen klaren Akzent auf Abschreckung durch einen asymmetrischen Technologievorsprung. Anstatt numerische Nachteile in Legacy-Plattformen schrittweise aufzuholen, sollten wir eine deutliche technologische Überlegenheit in Verbindung mit bezahlbarer Masse und einer Nachrüstung von Bestandssystemen schaffen.

Strategische Analyse: Die neue europäische Sicherheitsarchitektur

Europa und Deutschlands durchlaufen einen Epochenwandel. Das transatlantische Bündnis mit seinen Sicherheitsgarantien der Vergangenheit ist nicht mehr selbstverständlich. Russlands fortgesetzter Angriffskrieg in der Ukraine macht deutlich, dass Europas Sicherheit nicht nur auf diplomatischem Willen, sondern auf militärischer Abschreckung und Kriegstüchtigkeit basiert. Europas Fähigkeit zur eigenständigen Resilienz, Technologie-Souveränität und Verteidigung entscheidet über seine strategische Handlungsfähigkeit.

Die Ukraine zeigt, dass Überlegenheit durch Masse in Verbindung mit technologischer Exzellenz erzielt wird. Die Ukraine hält die Verteidigungslinie für uns alle, kämpft also auch für Europa. Die wirtschaftlichen und sicherheitspolitischen Folgen einer ukrainischen Niederlage zeigen unmissverständlich, dass das Verlieren des Krieges einen fundamentalen Einschnitt in unsere Gesellschaften und Wirtschaftssysteme bedeuten würde. Binder und Schularick (2024) rechnen für dieses Negativszenario mit Kosten von hunderten Milliarden Euro über fünf Jahre hinweg durch zusätzliche Flüchtlingsströme, höhere reaktive Militärausgaben aufgrund der Stärkung Russlands und Verluste aus Handel und Direktinvestitionen.

Zwar befindet sich Europa selbst (noch) nicht im Krieg – aber auch nicht mehr im Frieden. Russland führt einen hybriden Krieg gegen uns. Angriffe auf kritische Infrastruktur, wie z. B. Unterwasserkabel in der Ostsee, ständige Desinformation, Cyberangriffe und Sabotage, stellen Einschnitte in die Lebensadern europäischer Gesellschaften dar. Das Hinnehmen dieser Vorgänge wird Gesellschaften und das geeinte Europa auseinandertreiben. Die Toleranz gegenüber derartigen Grenzüberschreitungen wächst. Wir müssen uns dagegen wehren.

Gleichzeitig verschärft sich der globale Wettlauf um technologische Vorherrschaft. Künstliche Intelligenz (KI), autonome Systeme, Hyperschallwaffen und militärische Raumfahrt sind nicht mehr Zukunftsvisionen, sondern entscheidende Faktoren für geopolitische Macht. Europa kann es sich nicht länger leisten, militärische Schlüsseltechnologien zu verpassen. Übrigens auch, weil die Synergien mit dem zivilen Sektor erheblich sind. Ganze Industrien und Wertschöpfungsketten drohen wegzubrechen oder sich zu verlagern, wenn Deutschland und Europa diesen militärtechnologischen Wandel – wie in anderen Industrien – verpassen. Auf der Basis einer konservativen Schätzung der Effekte auf das deutsche Potenzialwachstum würde allein das entgangene Wachstum 200 bis 300 Mrd. Euro über das nächste Jahrzehnt betragen.

Europäische Technologie-Souveränität für Verteidigung und Sicherheit

Deutschland und Europa müssen deshalb nach unserer Überzeugung eine technologiegetriebene Verteidigungsstrategie verfolgen, die militärische Innovationskraft mit wirtschaftlicher Wettbewerbsfähigkeit verbindet. Dies ist gleichzeitig möglich und bedingt sich sogar. Die Vergangenheit zeigt: Krisendruck treibt technologische Höchstleistungen. Die Entstehung von Silicon-Valley-Innovationen oder Israels Hochtechnologie-Cluster sind Beispiele dafür, wie gezielte staatliche und private Investitionen in Sicherheitstechnologien, Wirtschaftswachstum und technologische Führerschaft fördern.

Wenn Deutschland nun durch eine generelle Ausnahme für Verteidigungsausgaben von der Schuldenbremse etwa in den nächsten Jahren hunderte von Milliarden Euro in seine Sicherheit investiert, so müssen diese Gelder Wehrhaftigkeit, Technologiefortschritt und Wirtschaftswachstum zum Ziel haben. Angesichts der Bedrohungslage und der Notwendigkeit, sich schnell aus der Abhängigkeit von den USA zu lösen, erscheinen deutsche Verteidigungsausgaben von 3,5 % des Bruttoinlandsprodukts eine nachvollziehbare Größe. Mit realistischen Annahmen zur Geschwindigkeit der Umschichtung im Bundeshaushalt im nächsten Jahrzehnt sollte durch die

Ausnahme von der Schuldenbremse für Verteidigungsausgaben ein mehrjähriger Finanzrahmen mindestens 400 Mrd. Euro bzw. ca. 10 % des Bruttoinlandsprodukts (BIP) von 2024 (das deutsche BIP im Jahr 2024 betrug 4.300 Mrd. Euro) betragen. Damit könnte über das nächste Jahrzehnt im Mittel etwa 1 % des BIP zusätzlich in den Aufbau von Verteidigungskapazitäten fließen, während durch Umschichtungen bzw. Einsparungen im Kernhaushalt weitere 10 Mrd. Euro (~0,2 % des BIP) pro Jahr zufließen. Über das kommende Jahrzehnt könnten damit unter realistischen Annahmen zu Umschichtungen und Einsparungen Verteidigungsausgaben von 3,5 % des BIP getätigt werden. Die Budgets sollten sich allerdings aus der konkreten Bedarfsplanung ergeben.

Das erste Sondervermögen floss unter Zeitdruck in die Technologien der 2000er und 2010er Jahre, in großen Teilen zudem in nicht-europäische Systeme. Der deutsche und europäische Anteil ging primär in die Land- und Seedomäne. Künftige Investitionen im Rahmen der Ausnahme von der Schuldenbremse müssen stärker auf strategische Fähigkeiten (Deep Strike und Luftabwehr) und moderne Technologiefelder (vernetzte und autonomere Systeme, Weltraum) ausgerichtet werden und zugleich die notwendigen bisherigen Fähigkeiten ausbauen bzw. mit moderner Technologie schnell nachrüsten. Hierzu zählen Artillerie, die mit Drohnen und Software effektiver gemacht wird, die Einrüstung europäischer Mittelstreckenraketen bzw. Präzisionswaffen wie Taurus, die Nachrüstung der Eurofighter mit Fähigkeiten zur elektronischen Kriegsführung sowie die Flugzeugtypen Airbus A400M und C-295 für Transport und die Multi-Role Tanker Transport (MRTT) Flugzeuge für die Luftbetankung.

Neue Beschaffungsstrategie: Technologievorteile nutzen

Eine neue Beschaffungsstrategie muss die militärischen wie auch die wachstumspolitischen Vorteile von Technologie neu kombinieren:

Technologischer Vorsprung in Geschwindigkeit und Präzision ist kriegsentscheidend: Die Ukraine demonstriert, dass Kampfkraft heute durch Geschwindigkeit, Automatisierung und vernetzte Sensorik deutlich verbessert wird. Eine Debatte über reine Stückzahlen von Panzern und Flugzeugen ist nicht zielführend. Entscheidend sind die Geschwindigkeit von Datenflüssen, Präzision und digitale Integration auf dem Gefechtsfeld. Deutschland hat bereits erhebliche Summen für F-35-Kampfjets ausgegeben. Diese Flugzeuge verfügen über eine hochgradig verschlüsselte und geschlossene Softwarearchitektur, was ihre direkte Integration in europäische Systeme erschwert. Für ihren Betrieb sind regelmäßige Software-Updates und Wartungen erforderlich, die US-seitig kontrolliert werden, was zu einer fortdauernden Abhängigkeit führt.

Die Erfahrungen aus der Ukraine zeigen, dass die Realität auf dem Gefechtsfeld nicht mehr die des Kalten Krieges ist: Sie hält dem zahlenmäßig überlegenen Gegner durch den massenhaften und kostengünstigen Einsatz neuer Technologien, allen voran Aufklärungs- und Wirkdrohnen, sowie andauernde Innovation seit nunmehr drei Jahren viel entgegen. Komplexe, große Waffensysteme, die langwierig in der Entwicklung und Produktion sind, aber keine technologische Überlegenheit sichern oder permanent weiterentwickelt werden können, stellen für uns nicht die alleinige Lösung dar. In der Beschaffung wurde jahrelang und auch im ersten Sondervermögen ganz überwiegend – im Verhältnis 99:1 – auf diese Systeme gesetzt.

Technologiebasierte Rüstungsinvestitionen sind Wachstumstreiber: Analysen des Kiel Instituts für Weltwirtschaft zeigen, dass Investitionen in hochmoderne Verteidigungstechnologien höhere wirtschaftliche Multiplikatoren haben als der Nachbau veralteter Systeme. Die makroökonomischen Multiplikatoren von Verteidigungsinvestitionen reichen von 0,6 bis 1,5. Wenn der Staat also 100 Mrd. Euro in die Verteidigung investiert, steigt das Bruttoinlandsprodukt um 60 bis 150 Mrd. Euro. Das obere Ende dieser Effekte ist dann realistisch, wenn vor allem in deutsche und europäische Entwicklung und Produktion von Hochtechnologien investiert wird. Je mehr wir also in fortschrittliche Bereiche mit Chancen auf echte Technologiesprünge investieren, umso mehr profitieren wir auch wirtschaftlich und sichern europäische Wertschöpfung.

Neben den positiven makroökonomischen Effekten können hochmoderne Technologien konkrete Fortschritte in den Streitkräften bereits kurzfristig erzielen. Eingeführtes Wehrmaterial kann durch eine höhere Systemintegration mit anderen Fähigkeitsträgern schneller und effektiver zur Wirkung gebracht werden.Dazu werden militärische Entscheidungsprozesse aller Ebenen vernetzt und mit KI unterstützt. Auch deshalb hat sich deutsches Wehrmaterial im Ukrainekrieg oft bewährt.

Die Kosten für eine solche Modernisierung sind im Vergleich zur Neubeschaffung komplexer Hardware und der damit verbundenen logistischen Folgekosten gering, während der Fähigkeitsgewinn in den Streitkräften zeitnah spürbar wäre.

Darüber hinaus kann hochmoderne Technologie das quantitative Defizit – waffentechnischer und zahlenmäßiger Unterlegenheit – gegenüber einem potenziellen russischen Gegner zum Teil kompensieren. Dabei kommt dem

Bereich der elektronischen Kriegsführung eine besondere Bedeutung zu.

Um die durch die Ausnahme von der Schuldenbremse geplanten verfügbaren Mittel effizient zu nutzen, benötigt Deutschland eine Vereinfachung seiner Beschaffung. Die gegenwärtigen Beschaffungsprozesse sind noch immer bürokratisch sehr aufwändig, weisen erhebliche Verzögerungen auf und führen teilweise auch zur Benachteiligung europäischer Anbieter gegenüber US-amerikanischen Lieferanten. Für europäische Partner, gerade im Bereich kritischer Schlüsseltechnologien, könnte ein separates Fast-Track-Beschaffungsverfahren etabliert werden, das Vorhaben mit sicherheitspolitischer Dringlichkeit ermöglicht.

Fünf zentrale Technologiebereiche im Fokus

Die durch die Ausnahme von der Schuldenbremse für Verteidigung und Sicherheit Deutschlands verfügbaren Mittel müssen durch Projekte, wie oben genannt, maßgeblich in fünf Technologiebereiche investiert werden:

1) Skalierung der Produktion von autonomen Systemen und Robotik

Autonome Systeme transformieren das moderne Gefechtsfeld durch die Synthese fortschrittlicher Technologie, Software und KI. Sie bringen Masse auf das Gefechtsfeld und verstärken dabei das knappe Personal der Streitkräfte. Technologieführerschaft kann hier andere Fähigkeitslücken überkompensieren und somit Vorteile schaffen. Autonome Systeme und Roboter kombinieren KI, Sensorik und Steuerungssoftware, um wichtige offensive und defensive Aufgaben zu übernehmen. Beispiele sind Drohnensysteme in der Luft, im Wasser und zu Land.

Die Fähigkeitsentwicklung dieser Systeme wird maßgeblich durch Software vorangetrieben. Umfangreiche Fähigkeiten, die früher in Hardware fest „verdrahtet“ wurden, verlagern sich zunehmend auf Software. Sie befähigt auch die Konsumgüterelektronik, z. B. Kamerasysteme oder Datenlinks, zum militärischen Einsatz. Diese Komponenten sind mit zivilen Produktionsmitteln preiswert und massenhaft herstellbar. Insbesondere mit einer Kombination aus bemannten und unbemannten Systemen, die eng koordiniert zusammenwirken, ist der Erfolg im Luftkampf entscheidend für den gesamtmilitärischen Erfolg.

Unter anderem Russland, Ukraine und China produzieren militärische Drohnen und robotergestützte Systeme bereits in großen Stückzahlen. Die USA münzen diese Erkenntnis seit längerem in konkrete Beschaffungsprojekte im Land- und Luftbereich um: Besonders die Investitionen in unbemannte Kampfflugzeuge, deren Wert primär durch KI-unterstützte Steuerungssoftware entsteht, zeigen die Richtung für zukünftige Entwicklungen auf.

Deutschland und Europa dürfen hier technologisch nicht weiter zurückfallen. Die neue und etablierte deutsche Rüstungsindustrie umfasst Unternehmen, die hier mit führend sein könnten.

2) Breiter Einsatz von Angewandter KI und Advanced Software

Die strategische Bedeutung von KI und Software in der modernen Verteidigungstechnologie wächst rapide. Sie entscheidet zunehmend über militärische Überlegenheit und nationale Sicherheit. Algorithmen, maschinelles Lernen und datengetriebene Systeme zur Automatisierung, Analyse und Entscheidungsunterstützung sind von großer Bedeutung im Gefechtsfeld. In Kombination mit elektronischer Kampfführung und bemannten und unbemannten Systemen ermöglichen sie ein vernetztes Gesamtsystem für moderne Kriegsführung.

Die USA versuchen, ihre Führungsposition gezielt auszubauen. Softwareunternehmen wie Palantir sollen durch großangelegte Beschaffungsaufträge zu Schlüsselspielern in der Verteidigungsindustrie werden. KI-Anbieter wie OpenAI beginnen, ihre Modelle der Verteidigungsindustrie zur Verfügung zu stellen. China holt auch hier durch staatlich geförderte KI-Programme deutlich auf.

Trotz exzellenter Forschungseinrichtungen, vieler KI-Firmen und internationaler Spitzenforschung bleibt Deutschlands Verteidigungssektor hinter seinen Möglichkeiten zurück. Es fehlen ambitionierte, großangelegte Beschaffungsprogramme, die diese Spitzentechnologien effektiv in die Bundeswehr integrieren und ihre transformative Kraft entfalten lassen. Außerdem sollten die Universitäten ihre Zivilklauseln streichen, wodurch ansonsten die Kooperation mit dem militärischen Sektor unterbunden bleibt.

3) Souveräner Zugang zum Weltraum, Schutzschirm und sichere Kommunikation

Souveräner Zugang zum Weltraum, ein Raketenschutzschild und eigene satellitengestützte Kommunikationsfähigkeiten sind unverzichtbare Komponenten nationaler Sicherheit und strategischer Autonomie in einer zunehmend digitalen Kriegsführung. Der Ukraine-Konflikt zeigt, dass der Erfolg militärischer Operationen heute maßgeblich von breitbandiger Satellitenkommunikation und Echtzeit-Erdbeobachtung abhängt, bei Truppenbewegungen aber auch zum Schutz der Zivilbevölkerung und kritischer Infrastruk-

tur unverzichtbar ist. Die USA haben mit Starlink die erste weltumspannende Hochleistungskonstellation geschaffen. China zieht derzeit mit einer eigenen Fähigkeit nach.

Europäische Staaten liegen bei Startkapazitäten und Satellitenkonstellationen weit zurück. Europa hat mit OneWeb, bestehend aus 600+ Satelliten, bereits ein operationelles System, das ähnliche Kommunikationsfähigkeiten wie Starlink bieten soll, jedoch noch modernisiert und weiter ausgebaut werden muss. Parallel soll IRIS² (Infrastructure for Resilience, Interconnectivity and Security by Satellite) aufgebaut werden, das in Bezug auf Sicherheit und Verschlüsselung der Kommunikationssignale auf neuestem Stand sein soll, jedoch erst 2030 voll einsatzbereit sein dürfte.

Der gesicherte Zugang zum Weltraum soll durch Trägerraketen wie Ariane 6, mittlere und neue (Mikro-)Launcher gewährleistet werden. Deutschland allein hat bereits drei Mikro-Launcher in der Entwicklung (RFA, Isar Aerospace, Hyimpulse), die über die European Launcher Challenge 2025 mit anderen europäischen Ländern in Konkurrenz stehen. Eine gemeinsame europäische Vorgehensweise wäre jetzt ratsam, um alle Ressourcen zu bündeln.

Mit den richtigen Anreizen kann die Privatwirtschaft innerhalb der nächsten 3 bis 4 Jahre eine eigene leistungsfähige Satellitenkonstellation entwickeln und bereitstellen. Ein dedizierter Fokus auf militärische Anwendungsmöglichkeiten ist dringend notwendig.

Stand heute befinden sich Europas Streitkräfte in strategischer Abhängigkeit von Starlink – und müssten im Ernstfall Elon Musk um kritische Unterstützung bitten, demzufolge unsere Sicherheit von unternehmerischen Entscheidungen einer einzelnen Person abhinge.

4) Ausbau und Modernisierung nuklearer Abschreckungsfähigkeiten

Nukleare Abschreckung bleibt ein zentraler Pfeiler strategischer Stabilität und muss sich der konkreten nuklearen Bedrohung seitens Russlands entgegenstellen. Die Weiterentwicklung europäischer Fähigkeiten in diesem Bereich kann mittelfristig unsere geopolitische Erpressbarkeit verhindern. Die russische Stationierung taktischer Nuklearwaffen in Kaliningrad und die Vorbereitung von Abschussbasen in Belarus für ballistische Raketen, die ebenfalls nuklear bestückt werden sollen, bilden ein großes Erpressungspotential gegen uns in Europa.

Europa muss mit ähnlichen Fähigkeiten ausgestattet sein, um hier wirksam abschrecken zu können. Eine enge Zusammenarbeit Deutschlands mit Frankreich und Großbritannien zur Erweiterung der Kapazitäten und Einbindung in deren spezifische Schutzschirme erscheint als die beste Option. Auch andere europäische Länder sollten sich an diesem Programm in einer Koalition der Freiheitsverteidiger beteiligen.

Die bisherige Teilhabe Deutschlands am nuklearen Programm der NATO muss bestehen bleiben, in der Hoffnung, dass die USA zur NATO und zum Schutz Europas auch künftig stehen. Allerdings sollte zügig geprüft werden, ob nicht in Ergänzung zum F-35-Kampfjet auch europäische Kampfflugzeuge in der Nachfolge des Tornados die Voraussetzungen zur entsprechenden Zertifizierung erfüllen können.

5) Entwicklung und Integration von modernen Flugkörpern und Hyperschall-Waffensystemen

Die Hyperschall-Technologie definiert die nächste Generation strategischer Waffensysteme und verändert das Kräfteverhältnis in der modernen Kriegsführung. Durch die extreme Geschwindigkeit und Manövrierfähigkeit von Hyperschallwaffen können sie bestehende Abwehrsysteme überwinden und sind deshalb ballistischen Raketen überlegen. Dies macht sie zu einem relevanten Faktor für Abschreckung und Verteidigungsfähigkeit und einem elementaren Bestandteil eines neuen strategischen Verteidigungsportfolios.

Hierbei geht es explizit um Waffensysteme, die manövrierfähig sind (z. B. die chinesische DF-17) und daher weit über die Fähigkeiten momentan angewandter Systeme im Krieg in der Ukraine hinausgehen.

Hyperschallsysteme können nuklear und konventionell bestückt werden, wodurch je nach Situation eine angemessene militärische Leistungsfähigkeit garantiert wird. Konventionell bestückt bieten sie die höchste subnukleare Abschreckungsstufe.

Russland, China und die USA haben das strategische Potenzial erkannt und arbeiten bereits mit Milliardeninvestitionen an diesem Thema. Europa und Deutschland liegen gefährlich weit zurück. Um über eine zukunftsfähige strategische Abschreckungsstrategie zu verfügen, muss Deutschland diese Fähigkeit souverän entwickeln. Nur so kann im Feld der Flugkörpertechnologie ein Mithalten mit dieser Sprunginnovation gewährleistet werden.

Schlussappell

Als Unternehmer und Wissenschaftler sind wir überzeugt: Unsere Sicherheit entscheidet sich letztlich durch technologische Überlegenheit und die Bereitschaft, dort massiv zu investieren. Wer die richtigen Technologien skaliert und einsetzt, kann sich vor Aggressoren besser schützen. Als Kernbestandteil eines starken Europas muss

Deutschland dies jetzt in seiner Verteidigungspolitik umsetzen. Wir stehen an einer historischen Weggabelung: Behaupten wir uns als souveräner, wehrhafter Kontinent und verteidigen wir unsere Freiheit und unseren Wohlstand? Oder begeben wir uns in Abhängigkeiten und verlieren schrittweise alles, was uns lieb geworden ist?

Deutschland muss jetzt Initiator einer „SPARTA“ (Strategic Protection and Advanced Resilience Technology Alliance) für die europäische Verteidigung sein. Investitionen in autonome Systeme, KI-Technologien, souveräne Raumfahrt etc. sind nicht nur sicherheitspolitisch zwingend, sie sind auch wichtige Katalysatoren für Wachstum und technologische Souveränität.

Literatur

Binder, J. & Schularick, M. (2024). The costs of not supporting Ukraine. *Kiel Policy Brief*, 179.

Title: ***Dependence or Self-assertion: Germany and Europe's Role in the 21st Century is Being Decided Now***

Abstract: *The security situation in Europe and Germany has fundamentally changed, particularly due to Russia's war of aggression and the declining reliability of transatlantic security guarantees. At the same time, the global race for technological supremacy is intensifying. Germany must now initiate a "SPARTA" (Strategic Protection and Advanced Resilience Technology Alliance) project for European defense. This means the immediate launch of major armament programs focused on new technologies and sovereign intra-European procurement.*

DOI: 10.2478/wd-2025-0071

sciendo

Wirtschaftsdienst, 2025, 105(4), 267-272
JEL: C72, N40

Klaus Beckmann

Krieg und Frieden in Europa: eine Rolle für „Brinkmanship“?

Das viel zitierte Kanzlerwort von der Zeitenwende markiert den Beginn einer Ära wachsender Herausforderungen durch sich überlagernde Großkrisen. In dieser Wende sind der Klimawandel, Demographie und Migration als Themen bereits angekommen, denn deren Effekte und die Gegenmaßnahmen kann die Bevölkerung schon spüren. Zudem schwächen sich in Europa die Aussichten für künftiges Wachstum und Wohlstand ab mit der Folge, dass sich die Verteilungskonflikte innerhalb Deutschlands, innerhalb Europas und darüber hinaus verschärfen werden. Dazu treten weitere Rivalitäten, einerseits zwischen Gesellschafts- und Lebensentwürfen, andererseits zwischen globalen Regionen.

Die zugehörige Veränderung der Rahmenbedingungen für strategisches Handeln wird meist mit den folgenden Charakteristika beschrieben:

- die Simultanität von Krisen,
- eine fortwährende Steigerung der Rate von Innovation und technologischem Wandel,
- ein hohes Tempo gesellschaftlicher Veränderungen bis hin zur Disruption,
- ein zunehmender Multilateralismus der internationalen Beziehungen und
- ein stärker transaktionaler Charakter der Außenpolitik.

In der Folge wird die wohlfahrtssteigernde, stabilisierende Wirkung sozialer Regeln und Konventionen (Beckmann, 1998) eingeschränkt. Sowohl auf der Ebene der individuellen Bürger:innen als auch für politische Akteure fällt es schwerer, dauerhafte Erwartungen zu bilden. Dadurch entstehen einerseits soziale Kosten, andererseits wird ein bestimmter Ansatz strategischen Handelns begünstigt, die so genannte Brinkmanship-Strategie.

Dieser Beitrag analysiert Aspekte des Konflikts zwischen Russland und der Ukraine in seinem internationalen Kontext aus spieltheoretischer Perspektive und unter besonderer Berücksichtigung einer möglichen Nutzung von Brinkmanship durch den 47-sten Präsidenten der USA, Donald Trump.

Der Begriff Brinkmanship stammt von Schelling (1960). Im Kern geht es darum, glaubwürdig mit Maßnahmen zu drohen, die auch die Vernichtung des Drohenden zur Folge hätten, also beispielsweise mit einem atomaren Schlag einer Großmacht im Kalten Krieg. Brinkmanship besteht darin, die Drohung zu portionieren, also das gemeinsame Risiko der Kontrahenten schrittweise zu erhöhen, bis die Gegenseite nachgibt. Man umklammert gleichsam den anderen und schiebt ihn auf den Abgrund („Brink”) zu.

Klar muss sein, dass Brinkmanship keine Form der Irrationalität darstellt. Wir sagen, dass eine Person rational handelt, wenn sie sich bewusst bemüht, die beste Wahl aus der ihr zur Verfügung stehenden Optionen zu treffen, wenn sie in der Lage ist, die Alternativen nach ihrer individuellen Vorstellung von „besser“ zu ordnen, und wenn ihre Entscheidungen transitiv sind. Das heißt: Wenn sie A über B wählt und B über C, dann muss sie auch A über C wählen, wenn ihr diese Wahl angeboten wird.

Warum rationale Strategen (nicht) in den Krieg ziehen

Der Globalisierung wird eine friedensstiftende Wirkung zugeschrieben, weil sie die Staaten voneinander abhängig mache und so die Kosten des Krieges erhöhe. Dieses Argument ignoriert die spieltheoretische Logik von Drohungen. Radfahrer auf der ganzen Welt schaffen es durchaus, Autofahrer zu schikanieren, obwohl eine Kollision für sie tödlich enden könnte, während der Auto-

© Der/die Autor:in 2025. Open Access: Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz veröffentlicht (creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de).

Open Access wird durch die ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft gefördert.

Ich danke Margarete Schuler-Harms und Florian Köfler für die kritische Durchsicht des Manuskripts. Die Verantwortung verbleibt bei mir.

Prof. Dr. Klaus Beckmann ist Präsident der Helmut-Schmidt-Universität / Universität der Bundeswehr Hamburg.

fahrer im schlimmsten Fall mit einer Gefängnisstrafe zu rechnen hat.

In einem einfachen dynamischen Spiel mit vollständiger Information lässt sich zeigen, dass höhere Kriegskosten nicht zu einer geringeren Wahrscheinlichkeit eines Krieges führen. Zum Krieg kommt es in einem solchen Modell gar nicht: Die Aggressorin wird immer genau so viel fordern, dass sie nicht in den Krieg ziehen muss. Wird der Krieg teurer, so ist dies ein gemeinsames Risiko für beide Parteien, und *daher* kann die Aggressorin auch mehr verlangen (Beckmann, 2024).

Was also kann den Ausbruch eines Krieges erklären? Dafür müssen wir unsere Modellannahmen hinterfragen. Sobald wir mindestens eine davon fallenlassen, verschwindet das Ergebnis. Eine Erklärung muss sich auf (1) Informationsasymmetrien, (2) unterschiedliche Risikoneigungen oder (3) unterschiedliche Grade von Rationalität konzentrieren. Das bedeutet: Wenn ein Krieg ausbricht, hat sich jemand entweder verspekuliert oder geblufft – oder beides.

Rationalität bedeutet eben nicht, dass man niemals verliert, jedoch bewahrt sie davor, im Nachhinein kritisiert werden zu können. Folgende drei Gründe sind besonders wichtig:

1. Die Akteurin könnte ein rationales Risiko eingegangen sein und verloren haben.

2. Sie könnte auf der Grundlage von rational unvollständiger Information gehandelt haben.

3. Sie könnte trotz eines angemessenen Versuchs das Rationalitätsniveau ihres Gegners falsch eingeschätzt haben.

Der erste Fall ist simples Pech. Wer rational wettet, kann verlieren. Der zweite Fall erkennt an, dass wir unter Umständen ohne umfassende Bewertung handeln müssen, etwa aufgrund kognitiver oder zeitlicher Beschränkungen. Nun ist auch das Ausmaß der Informationssuche und Bewertung eine bewusste Entscheidung – und sie ist mit Kosten verbunden. Es kann also vorkommen, dass jemand angemessenen Aufwand betrieben hat, um eine Entscheidung vorzubereiten, und dennoch ein entscheidendes Detail übersieht.

Drittens: Nur weil man selbst ein rationaler Spieler ist, heißt das nicht, dass dies auch auf den Gegner zutrifft. Da rationale Entscheidungen in ernsten Spielen und im Krieg erfordern, das Verhalten des Gegners vorauszusehen, muss eine Einschätzung seines Rationalitätsniveaus Teil des Plans sein – und dies kann scheitern, ohne dass man selbst irrational ist.

Waffenstillstand in der Ukraine und Offensive im Baltikum?

Der Historiker Sönke Neitzel ist mit der Vermutung hervorgetreten, Russland könne das Herbstmanöver «Sapad 2025» (russisch für Westen) bereits für offensive Aktionen im Baltikum nutzen (Bild, 2025). Denn Russland wird nach einem Frieden in der Ukraine – oder etwas Vergleichbarem – über ungebundene kriegserprobte Kräfte und erhebliche Erfahrungen in einem digitalisierten Gefechtsfeld verfügen. Zudem ist die russische Wirtschaft bereits auf kriegswirtschaftliche Bedingungen umgestellt.

Dies verleiht Russland nach dem Ende der Feindseligkeiten in der Ukraine eine erhöhte Kriegsbereitschaft. Die Geschichte kennt Beispiele, wie ein aufstrebender David einen solchen Vorsprung gegen einen ruhenden Goliath mit Aussicht auf Erfolg strategisch nutzen kann, etwa der Erste Schlesische Krieg Preußens gegen Österreich 1742, der Preußens Aufstieg begründete.

Dieser Vorsprung verfliegt jedoch rasch, wie auch der Verlauf des Zweiten Weltkriegs verdeutlicht. Reimer und Beckmann (2014) haben das Abschmelzen des anfänglichen Vorteils einer erhöhten Kriegsbereitschaft in Simulationen abgebildet. Danach sind es die Ressourcen, die wirtschaftliche Produktivität und die technologische Qualität, die mittel- und langfristig den Ausschlag geben.

Selbst diese Trümpfe stechen nicht immer. Man vergleiche den Angriff des Deutschen Reichs auf Polen 1939 („Fall Weiß“) und die erste Kriegsphase des russischen Angriffs auf die Ukraine 2022. Die geostrategische Ähnlichkeit der Ausgangslage drängt sich förmlich auf. In beiden Fällen sitzt eine Exklave des Aggressors – Ostpreußen in einem Fall, die Krim im anderen – in der einen Flanke des Verteidigers. In der jeweils anderen Flanke befindet sich ein Verbündeter des Aggressors – 1939 war das die Slowakische Republik, 2022 Belarus. Beide Verteidiger werden durch ein großes Gewässer diagonal durchzogen, die Weichsel bzw. den Dnipro, und die Hauptstadt beider Verteidiger liegt exponiert in der Nähe der jeweiligen Grenze zum Aggressor. Auch bezüglich des Ressourcen- bzw. Kräfteverhältnisses beim BIP, der Bevölkerungsgröße und der Zahl von Soldaten und Waffensystemen bestehen Parallelen.

Aufgrund dieser Parallelen konnte man durchaus einen schnellen Erfolg der Russen erwarten. Warum dieser

nicht eintrat, ist bereits mehrfach diskutiert worden, unter anderem bei Merkx (2023). Die angeführten Gründe befinden sich meist auf der operativen Ebene:

- Vorbereitung und Professionalismus der ukrainischen Landstreitkräfte. Die Ukraine hatte die Ereignisse von 2014 ausgewertet, ihr Militär neu aufgestellt und auch mit Hilfe ausländischer Partner weiter professionalisiert. Die ukrainischen taktischen und operativen Leistungen in den ersten Kriegswochen sind beachtlich.

- Missachtung des Schwerpunktprinzips. Russland verwendete für seine „militärische Spezialoperation“ nur rund 190.000 Soldaten, also weniger, als der Gegner an der Front verfügbar machen konnte. Zudem wurden sechs verschiedene operative Stoßrichtungen verfolgt. Dagegen konzentrierte sich das deutsche Oberkommando 1939 unter Entblößung der Westfront auf die beiden Spitzen der Zange, welche die polnische Armee noch vorwärts der Weichsel stellen und einschließen sollte, also auf eine einzige operative Idee.

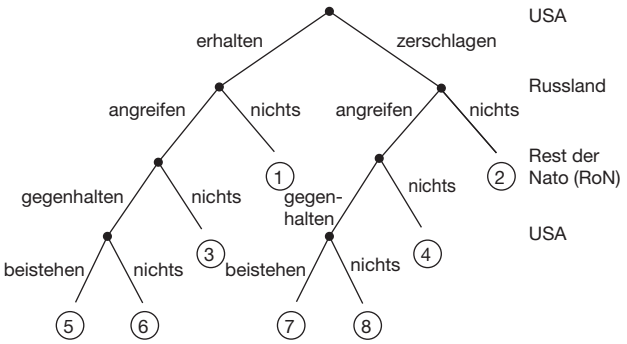
- Informationsüberlegenheit der ukrainischen Seite, nicht zuletzt durch Beiträge der westlichen Dienste.

Diese Aspekte machen plausibel, warum die Ukraine in der ersten Jahreshälfte 2022 nicht wie Polen im Herbst 1939 zusammenbrach. Wie alle Aspekte der Readiness sind sie aber transitorisch, und sie erklären nicht, warum die Ukraine auch im vierten Kriegsjahr noch steht. Dazu muss auf die strategische Ebene geschaut werden, und hier geben westliche Ressourcen den Ausschlag.

Die Simulationen aus Beckmann und Reimer (2014) beruhen auf der Dynamisierung eines klassischen Rent-Seeking-Modells. In dessen einstufiger Grundversion (Tullock, 1987) ringen zwei Parteien um die Summe der gemeinsamen Ressourcen, von denen sie jeweils über einen Teil disponieren. Diesen Teil können sie für den Kampf verwenden oder im zivilen Sektor belassen. Die Wahrscheinlichkeit, dass eine Partei den Krieg gewinnt, entspricht ihrem Anteil am gesamten Aufwand für Kampf.

Damit ergibt sich in einer inneren Lösung, dass beide Parteien gleich viel für den Kampf aufwenden und gleiche Erfolgsaussichten haben. Die Hälfte der verfügbaren Ressourcen wird durch die Auseinandersetzung vergeudet, da Kriegführung nicht produktiv ist. Verfügen die beiden Parteien über unterschiedliche Ressourcen, so bleibt es bei diesem Ergebnis – was bedeutet, dass die schwächere Partei relativ stärker kämpft. Dies ist das so genannte „Paradox of Power“ (Hirshleifer, 2001).

Abbildung 1
Spielform „Verteidigung des Baltikums“



Quelle: eigene Darstellung.

Das Ergebnis bricht erst zusammen, wenn keine innere Lösung mehr erreicht wird. Also dann, wenn die schwächere Partei optimal mehr Ressourcen in den Kampf stecken wollte, als ihr zur Verfügung stehen. In einer solchen Randlösung wird die schwächere Seite erdrückt, und ihre Erfolgsaussichten schwinden deutlich. Dieses Phänomen zeigt sich nicht nur in Simulationen, sondern passt auch zur historischen Evidenz. Danach hielten westliche Transfers die Ukraine im Bereich einer inneren Lösung – wenn auch an deren Grenze –, und das Land wurde mittelfristig nicht erdrückt.

Bündnisverteidigung – ein Fall für Brinkmanship?

Kommen wir nun zur gegenwärtigen Situation und laufenden Friedensinitiativen. Die obige Abbildung 1 zeigt eine Möglichkeit, die gegenwärtige Situation darzustellen: Zunächst entscheidet die USA, ob sie bei ihrer Friedensinitiative die Ukraine zerschlägt oder durch Widerstand gegen die russischen Kriegsziele erhält. (Dass es zu einem Waffenstillstand kommt, wird vorausgesetzt.) Im Anschluss kann Russland entweder einen begrenzten Angriff auf das Baltikum unternehmen oder dies unterlassen. Im Falle eines begrenzten Angriffs kann der Rest der NATO (RoN) entscheiden, ob man dem Angriff militärisch Widerstand leistet oder nicht. Kommt es zum Widerstand, muss sich die USA entscheiden, ob sie den (gegebenenfalls ehemaligen) NATO-Partnern in Europa militärischen Beistand leistet oder nicht.

Diese Interaktion weist insgesamt acht Endzustände aus. Man beachte, dass es sich bei dem Baum in der Abbildung nicht um die extensive Form eines Spieles handelt, weil noch keine Auszahlungen angegeben sind. Auch die Frage der asymmetrischen Information haben wir noch nicht betrachtet. Es handelt sich also um eine Spielform

im Sinne von Beckmann (1998), innerhalb derer mehrere konkrete Spiele möglich sind.

Ein Ansatz könnte darin bestehen, das Verhalten der USA auf der ersten Stufe als Signal an die übrigen Spieler zu interpretieren und so asymmetrische Informationen abzubilden. Dies läge in der klassischen Tradition des „Quiche"-Spiels (Cho & Kreps, 1987; militärische Anwendung bei Beckmann & Reimer, 2014). Wir schlagen hier einen anderen Weg ein und nutzen das Konzept der Brinkmanship für unsere Analyse.

Brinkmanship (Schelling, 1960) beruht auf der Idee, durch inkrementelle Veränderungen in glaubwürdiger Weise mit einer gemeinsamen Katastrophe zu drohen. Dazu nutzt der Brinkman die Clausewitz'sche Friktion (Watts, 2004) – z. B. die Möglichkeit von Fehlern bei der Auftragsübermittlung oder von Fehlinterpretationen – und andere externe Quellen von Unsicherheit (Reid & McDermott, 2023). Dabei kommt es darauf an, das Ergebnis für die Gegenseite schwer kalkulierbar zu halten. Voraussetzung ist, dass man als Brinkman die entstehende Ungewissheit besser ertragen kann als die Gegenseite. Diese Bedingung kann beispielsweise durch die persönlichen Eigenschaften einer Führungspersönlichkeit oder durch die Gouvernanzstruktur begünstigt werden.

Zusammenfassend enthalten Theorien der Brinkmanship (etwa Schelling, 1960; Reid & McDermott, 2023) folgende Elemente:

- *Geteiltes Risiko*. Beide Seiten würden durch den Eintritt der Katastrophe erheblich geschädigt, oder spieltheoretisch: Keiner der Akteure präferiert den Eintritt dieses Ereignisses.

- *Graduelle Eskalation*. Die Eintrittswahrscheinlichkeit der Katastrophe wird sukzessive gesteigert. Jeder dieser Schritte ist für sich genommen glaubwürdig.

- *Ambiguität*. Um das Kalkül der Gegenseite zu erschweren, wird nicht nur das Risiko erhöht, sondern auch versucht, Ungewissheit im Sinne einer Situation mit unbekannten Eintrittswahrscheinlichkeiten bzw. einem unklaren Ereignisraum zu erzeugen.

- *„Last clear chance"*. Dieser Begriff bezeichnet den Punkt, ab dem der Kontrollverlust einer Seite unvermeidlich ist. Daher wird die Gegenseite anstreben, den anderen zuerst in diese Lage zu bringen.

Die Beteiligten versuchen, die Gegenseite über deren Toleranzschwelle zu schieben, ohne selbst die Kontrolle zu verlieren (Haun & O'Hara, 2022; Yamamoto, 2024). Zur Abbildung eines solchen „strategischen Tanzes" haben Rapoport und Chammah (1966) das bekannte „Chicken"-Spiel entwickelt.

Donald J. Trump hat schon in den Abgrund geblickt (Trump, 1991). Zu Beginn der 1990er Jahre litt seine Firma unter erheblichen Schuldenbergen, seine Casinos machten sich in Atlantic City gegenseitig Konkurrenz, und einige Banken forderten Schuldentilgung. In der Folge geriet Trump nahe an den persönlichen Bankrott. Die Verhandlungen Trumps mit den Banken in dieser Zeit weisen typische Merkmale von Brinkmanship auf: Dadurch, dass mit dem Untergang der Marke „Trump" der Wert der fraglichen Vermögensgegenstände noch weiter erodiert wäre, entstand ein gemeinsames Risiko. Durch Zahlungsverweigerung sowie die Drohung mit der Aufgabe einzelner Assets und mit Klagen vermochte Trump dieses Risiko kleinschrittig zu steigern und zugleich eine gewisse Unberechenbarkeit zu generieren. Die Glaubwürdigkeit der Drohung resultierte schlicht aus dem Umstand, dass Trump mit dem Rücken zur Wand stand. Und am Ende verblieb den Banken die Chance, noch Teile ihres Engagements zu retten. Freilich darf man diese Parallele nicht übertreiben oder gar zu einem Psychogramm des 47. (und 45.) US-amerikanischen Präsidenten stilisieren.

Immerhin kann man aber festhalten, dass Trump früher eine gewisse Vertrautheit mit den Strategemen der Brinkmanship gezeigt hat und ihnen einen großen Erfolg in seiner geschäftlichen Karriere verdankt.

Kehren wir zurück zur Spielform aus der Abbildung 1 und betrachten die letzten beiden Stufen, also diejenigen „Teilspiele", die mit dem Zug von RoN beginnen. Dabei drängen sich zwei Fragen auf:

- Können sich die Verbündeten so gut allein verteidigen, dass sie dies auf sich nehmen, statt klein beizugeben?

- Ziehen die USA eine Situation, in der sie aus der Nachhand die Verbündeten stützen, einer Situation vor, in der die Verbündeten auf sich allein gestellt sind?

Die erste Frage hat mit der Kriegstüchtigkeit der Verbündeten zu tun, die zweite zusätzlich mit der Höhe der Opportunitätskosten einer Unterstützung seitens der USA. Das führt zu zwei idealtypischen Szenarien: Erstens dem Fall eines schwachen RoN. Die Kräfte der USA für sich genommen genügen, den Angriff abzuwehren, die des RoN nicht.

Abbildung 2
Stufenspiel mit schwachem Europa

Rest der Nato (RoN)	USA: U – Unterstützen	USA: N – Nicht unterstützen
W – Widerstand	4 3	2 1
N – Nachgeben	3 4	1 2

Abbildung 3
Stufenspiel mit starkem Europa

Rest der Nato (RoN)	USA: U - Unterstützen	USA: N - Nicht unterstützen
W - Widerstand	3 3	4 2
N - Nachgeben	2 4	1 1

Abbildung 2 zeigt das resultierende Stufenspiel am Ende der Spielform mit plausiblen ordinalen Payoffs.

Hier verfügt der RoN über eine dominante Strategie, nämlich Nicht unterstützen (N), und die USA ebenfalls, nämlich Unterstützen (U). Im Ergebnis wehren die USA eine allfällige Attacke allein ab.

Zweitens haben wir den Fall des starken RoN (Abbildung 3). Dabei reichen sowohl die Kräfte der USA als auch die des RoN einzeln aus, den Angriff abzuwehren, aber man teilt sich bei gemeinsamer Verteidigung die Kosten des Krieges.

Diese Variante läuft auf die gemeinsame Bereitstellung eines öffentlichen Guts kombiniert mit einem Verteilungskonflikt über die Kosten hinaus. Oder, anders gewendet: ein gemeinsames Risiko (dass keine Lösung gefunden wird) kombiniert mit einem Verteilungskonflikt. Die resultierende 2x2-Grundform ist das „Chicken"-Spiel, welches wir schon vorhin mit Brinkmanship in Verbindung gebracht haben.

Klar sollte sein, dass bei einem „wörtlichen" Verständnis der Spielform in der Abbildung 1 – also bei sequentiellen Zügen – der RoN sich als erste auf Nicht unterstützen (N) festlegen würde und damit die USA Unterstützen (U) wählten. Dies entspricht aber gerade nicht der Idee eines Trippelns in Richtung Abgrund.

Jedoch sind spieltheoretische Modelle keine getreuen Abbildungen der Realität, sondern abstrakte Vehikel, um eine Vorstellung von strategischen Mechanismen zu gewinnen. Unsere bisherige Argumentation ist also so zu verstehen, dass es in der vorliegenden Situation erheblichen Spielraum für die Anwendung der Brinkmanship gibt, und dass mindestens eine der beteiligten Personen einen entsprechenden Hintergrund aufweist.

Die Spielform veranschaulicht aber auch die Bedeutung der Frage, wie jetzt auf dem Weg zu einem Waffenstillstand mit der Ukraine umgegangen wird. Eine unabhängige und kampfkräftige Ukraine wird auch dann russische Kräfte binden, wenn die Waffen ruhen. Einer durch Ressourcen-Deals oder anderweitig geschwächten Ukraine wird das nicht in gleicher Weise gelingen, von einer zerschlagenen Ukraine ganz zu schweigen. Damit wird klar, dass die Entscheidung der USA im ersten Zug einen Einfluss darauf haben kann, ob am Ende des Spielbaums die Kräfte des RoN ausreichen werden, einen russischen „Versuchsballon" abzuwehren – also, welches Teilspiel aus dem letzten Abschnitt tatsächlich relevant wird.

Ausblick

In diesem Beitrag haben wir einfache Elemente strategischer Analysen des Beginns und des Endes von Kriegen vorgestellt und auf den aktuellen Konflikt um die Ukraine angewendet. Dabei wurde insbesondere das Konzept der Brinkmanship betont, weil dessen Anwendung durch die zunehmende Ambiguität des strategischen Umfelds begünstig wird. Unsere Überlegungen lassen erwarten, dass sich ein Vorgehen, wie wir es gegenwärtig bei der Trump-Administration beobachten, zukünftig häufiger auf der internationalen Bühne finden wird.

Literatur

Beckmann, K. B. (1998). *Analytische Grundlagen einer Finanzverfassung*. Peter Lang.

Beckmann, K. B. (2024). *Krieg und Ökonomie. Eine Analyse. Ukraine-Dossier des ZMSBw*.

Beckmann, K. B. & Reimer, L. (2014). Dynamics of Military Conflict: An Economics Perspective. *Review of Economics*, *65*, 265–285.

Bild. (2025, 23. März). *Interview mit Sönke Neitzel: Wehrpflicht? Es fehlen Kasernen!*
Cho, I.-K. & Kreps, D. M. (1987). Signaling Games and Stable Equilibria. *Quarterly Journal of Economics*, *102*(2), 179–222.
Haun, P. & O'Hara, M. (2022). The brinkmanship game: Bargaining under the mutual risk of escalation. *Journal of Political Science Education*, *18*(3), 379–389.
Hirshleifer, J. (2001). *The Dark Side of the Force*. Cambridge University Press.
Merkx, G. W. (2023). Russia's war in Ukraine: two decisive factors. *Journal of Advanced Military Studies*, *14*(2).
Pauly, R. B. C. & McDermott, R. (2023). The psychology of nuclear brinkmanship. *International Security*, *47*(3), 9–51.
Rapoport, A. & Chammah, A. M. (1966). The game of chicken. *American Behavioral Scientist*, *10*(3).
Schelling, T. C. (1960). *The Strategy of Conflict*. Cambridge. Harvard University Press.
Trump, D. J. (1991). *The art of survival*. Warner Books.
Tullock, G. (1987). *Rent seeking*. In The New Palgrave. Macmillan.
Watts, B. D. (2004). Clausewitzian Friction and Future War (2. Aufl.). *McNair Paper*, Nr. 68. Institute for National Strategic Studies.
Yamamoto, K. (2024). A new formal model analysis of deterrent to brinkmanship and the causes of the armament dilemma. *Journal of Theoretical Politics*, *36*(2), 132–155.

Title: ***War and Peace in Europe: A Role for Brinkmanship?***

Abstract: *This article analyses aspects of the conflict between Russia and Ukraine in its international context from a game theory perspective, with particular attention to the possible use of the brinkmanship strategy by US President Donald Trump.*

DOI: 10.2478/wd-2025-0072

sciendo

Wirtschaftsdienst, 2025, 105(4), 273-281
JEL: O13, Q41, Q48

Axel Ockenfels, David Bothe, Matthias Janssen

Das Dilemma der Speicherverpflichtung im Gasmarkt: Optimiertes Marktdesign erforderlich

Gasspeicher sind ein zentraler Baustein für eine sichere Energieversorgung und damit für eine funktionierende Wirtschaft und Gesellschaft. Derzeit bietet der Markt jedoch kaum Anreize, die Gasspeicher zu nutzen oder in deren Erhalt zu investieren. Im Gegenteil: Seit November 2024 beobachten wir negative Sommer-Winter-Spreads – das heißt, Gas ist im Sommer teurer als im Winter. Es lohnt sich also für Marktakteure nicht, im Sommer Gas für den Winter einzuspeichern, obwohl der Bedarf in der kalten Jahreszeit deutlich höher ist. Kernursache für dieses umgekehrte Preissignal sind die mit dem Gasspeichergesetz in der Energiekrise 2022 eingeführten Füllstandsvorgaben. Diskutiert werden verschiedene politische und regulatorische Handlungsoptionen wie eine Flexibilisierung der Füllstandsvorgaben, ein Subventionsmechanismus sowie die Vorhaltung einer strategischen Reserve.

Gasspeicher sind ein wichtiges Element in der Energielieferkette und erfüllen insbesondere für den Erhalt der Versorgungssicherheit in Deutschland wichtige Aufgaben. Dies ergibt sich aus der starken Saisonalität der Gasnachfrage: In einem typischen verbrauchsstarken Wintermonat wird etwa dreimal so viel Gas verbraucht wie in einem Sommermonat. Dies ist vor allem auf die Nachfrage zur Erzeugung von Raumwärme zurückzuführen. Diese macht einen erheblichen Anteil der deutschen Gesamtgasnachfrage aus und verteilt sich fast ausschließlich auf die Wintermonate von Oktober bis März. Um die höhere Gasnachfrage im Winter zu bedienen, werden die Gasspeicher jedes Jahr im Sommer befüllt, um dann im Winter durch Ausspeicherung für ein zusätzliches Angebot zu sorgen. Ein Geschäft vieler Speichernutzer besteht also in der Verlagerung von Gasmengen vom Sommer in den Winter, d. h. Gas wird im Sommer am Markt gekauft und im Winter verkauft.

Die Saisonalität des Gasbedarfs spiegelte sich auch in den Gaspreisen wider, da Gas im Sommer typischerweise billiger gehandelt wurde als im Winter. Da der Gaspreis stets auch von anderen Effekten – wie Ölpreisen und konjunkturellen Entwicklungen – beeinflusst wird, lässt sich dieser Preisunterschied am besten am Terminmarkt beobachten: Dort wird Gas mit unterschiedlichen Lieferterminen in der Zukunft gehandelt, und entsprechend lassen sich an einem Handelstag Preisunterschiede für den Kauf von Gas im Sommer und den Verkauf von Gas im Winter ablesen. Diese Preisdifferenz wird als „Sommer-Winter-Spread“ bezeichnet. In den zehn Jahren bis zum Beginn der Energiekrise war dieser stets positiv und lag zwischen etwa 0,5 und 5 Euro/MWh (Abbildung 1).

Dies ist eine unmittelbare Folge der saisonalen Speichernutzung: Unter der Annahme, dass Speichergas für den Terminmarkt im Winter preissetzend ist, ergeben sich die Kosten für Speichergas im Winter aus den Kosten für den Kauf von Gas im Sommer zuzüglich aller mit der Speiche-

© Der/die Autor:in 2025. Open Access: Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz veröffentlicht (creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de).

Open Access wird durch die ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft gefördert.

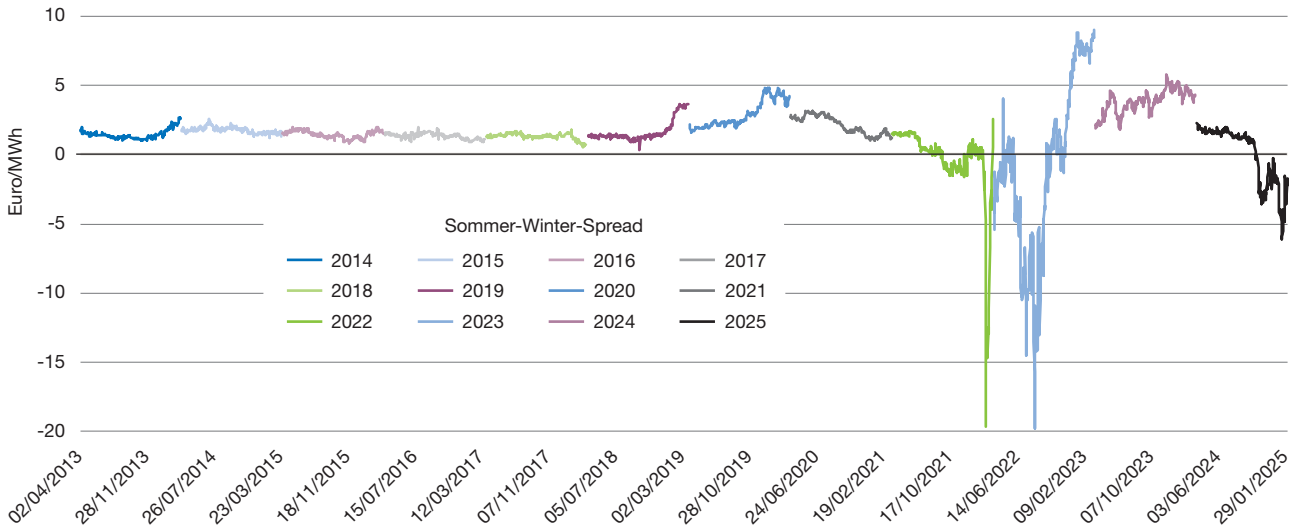
Axel Ockenfels bedankt sich bei der Deutschen Forschungsgemeinschaft (DFG) für die Förderung im Rahmen der Exzellenzstrategie – EXC 2126/1-390838866. Das Papier reflektiert die Meinung des Autors.

Prof. Dr. Axel Ockenfels ist Professor für Wirtschaftswissenschaft an der Universität zu Köln und Direktor am Max-Planck-Institut zur Erforschung von Gemeinschaftsgütern in Bonn.

Dr. David Bothe ist Director bei Frontier Economics.

Dr. Matthias Janssen ist Associate Director bei Frontier Economics.

Abbildung 1
Entwicklung des Sommer-Winter-Spreads 2014 bis 2025



Vor dem 1. Oktober 2021 wurden Daten für NetConnect Germany (NCG) verwendet, ab dem 1. Oktober 2021 werden Daten für Trading Hub Europe (THE) genutzt. Der Sommer-Winter-Spread ergibt sich aus der Differenz zwischen dem täglich berichteten Settlement Price für die entsprechenden Sommer-/Winter-Produkte am Terminmarkt.

Quelle: Frontier Economics basierend auf Energate (Stand: 21. Februar 2025).

rung verbundener Kosten, wie z. B. dem Speicherentgelt, den variablen Kosten für die Netznutzung und den Zinsen für das gebundene Kapital. Der Sommer-Winter-Spread ist also ein Indikator für die Knappheit von Speicherkapazität, da er – ohne Beachtung etwa flexibler Lieferverträge und den Importmengen von flüssigem Erdgas (Liquid Natural Gas – LNG) – die Kosten für die Verlagerung der letzten Einheit Gas vom Sommer in den Winter widerspiegelt.

Lange Zeit war der Sommer-Winter-Spread daher ein wichtiger Bezugspunkt für kommerzielle Speicherbuchungen und (Re-)Investitionsentscheidungen: Je höher der Aufschlag der Winterlieferung gegenüber der Sommerlieferung, desto höher die Zahlungsbereitschaft der Speichernutzer für kurzfristige Speicherbuchungen. Dies spiegelte auch die volkswirtschaftliche Perspektive wider: Je höher der Sommer-Winter-Spread, desto knapper die Gasspeicher, desto höher die Grenzkosten der Gasspeicher und damit der Systemwert zusätzlicher Speicher.

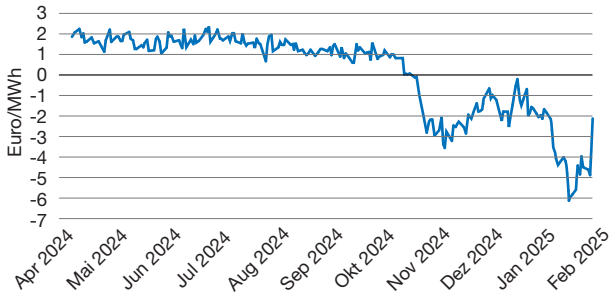
Keine Anreize zur Einspeicherung für den Winter aufgrund von negativen Sommer-Winter-Spreads

Während der europäischen Energiekrise nach 2021, insbesondere deren Verschärfung durch die russische Invasion in die Ukraine im Februar 2022 und der Einstellung russischer Gasexporte nach Europa ab Juni 2022, wurde das ökonomische Gleichgewicht zwischen den Preisen im Sommer und im Winter gestört: In den Turbulenzen der Krise kam es mehrfach zu temporären Phasen, in denen der Spread sich umkehrte: Gas war dann im Winter billiger als im Sommer. Ein ähnliches Phänomen zeigt sich nun seit November 2024 erneut: Der aktuelle Preis für eine Gaslieferung im Winter 2025/2026 ist günstiger als für eine Lieferung im Sommer 2025, d. h. der Sommer-Winter-Spread ist negativ, im Februar 2025 lag er bei etwa minus 2 Euro pro MWh (Abbildung 2). Auch der derzeitige Spread für Lieferungen im Sommer 2026 ist im Vergleich zu Winter 2026/2027 negativ, sodass man nicht von einem isolierten temporären Phänomen in diesem Jahr sprechen kann.

Durch den negativen Sommer-Winter-Spread drohen unmittelbare Folgen für die tatsächliche Einspeicherung: Speichernutzer würden bei den aktuellen Terminmarktpreisen mit dem üblichen Vorgehen, im Sommer Gas einzuspeichern und im Winter zu verkaufen, Verluste machen. Entsprechend werden aktuell kaum kurzfristige Speicherkapazitäten gebucht (Lohmann, 2025). Nach Angaben des Deutschen Vereins des Gas- und Wasserfaches (DVGW) sind derzeit – anders als 2022 – noch rund 40 % der deutschen Speicherkapazitäten ungebucht (Rapoport, 2025). Zudem wurden be-

Abbildung 2

Entwicklung des THE Sommer-Winter-Spreads seit April 2024

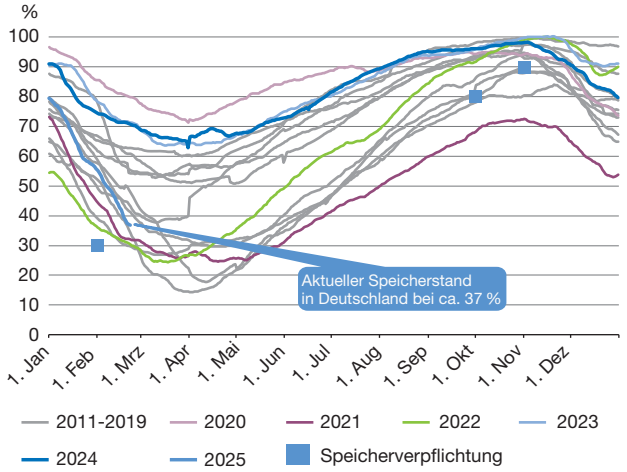


Der Sommer-Winter-Spread ergibt sich aus der Differenz zwischen dem täglich berichteten Settlement Price für eine durchgängige zukünftige Lieferung über die sechs Monate des Winters 2025/2026 („OTC-Gas-THE-Winter 25“) und dem Settlement Price für eine durchgängige zukünftige Lieferung über die sechs Monate des Sommers 2025 („OTC-Gas-THE-Sommer 25“).

Quelle: Frontier Economics basierend auf Energate (Stand: 21. Februar 2025).

Abbildung 3

Entwicklung der Gasspeicherfüllstände und Füllstandsvorgaben in Deutschland



Quelle: Frontier Economics basierend auf AGSI+ (Stand: 22. Februar 2025) und § 35b EnWG.

reits geplante Investitionen in die Erweiterung von Gasspeicherkapazitäten verschoben (VNG AG, 2025).

Füllstandsvorgaben für Gasspeicher senden kontraintuitive Preissignale

Wesentliche Gründe für die Erwartung kurzfristig angespannter Gasmärkte sind im Auslaufen des Transitvertrags zwischen Russland und der Ukraine, der Ankündigung Gazproms kein Gas mehr an Österreich zu liefern sowie dem kalten Winter 2024/2025 zu sehen, der absehbar einen höheren Bedarf nach Einspeicherung im Sommer nach sich ziehen wird. Es stellt sich die Frage, warum sich diese erwartete Gasknappheit im Sommer nicht im darauffolgenden Winter manifestiert. Warum signalisiert der Markt durch den negativen Sommer-Winter-Spread eine größere Gasknappheit im Sommer 2025 als im Winter 2025/2026, obwohl sich an der grundlegenden Physik, dass die Gasnachfrage im Winter um ein Vielfaches höher ist als im Sommer, nichts geändert hat?

Dies ist im Wesentlichen auf die Füllstandsvorgaben für Gasspeicher zurückzuführen, die im Zuge der Gasversorgungskrise in Deutschland im Frühjahr 2022 eingeführt wurden, um trotz ausbleibender russischer Gaslieferungen ausreichend Gas für den Winter zur Verfügung zu stellen. Die Vorgaben gelten durch Art. 6a der EU-Verordnung 2022/1032 im Grundsatz für alle Mitgliedstaaten der EU (Europäisches Parlament & Europäischer Rat, 2022). In Deutschland sind die Vorgaben und die Instrumente zur Erfüllung der Vorgaben in § 35b ff. EnWG festgelegt. Durch § 35b Abs. 1 EnWG werden die Betreiber von Gasspeichern verpflichtet sicherzustellen, dass ihre Gasspeicher zu Beginn des Winters hinreichend gefüllt sind, konkret zu mindestens 80 % am 1. Oktober und zu mindestens 90 % am 1. November 2025. Kommen Speichernutzer dieser Verpflichtung absehbar nicht nach oder bleiben Speicher ungebucht, erhält der Marktgebietsverantwortliche Trading Hub Europe (THE) Zugriff auf die nicht genutzten Speicherkapazitäten (§ 35b Abs. 5 EnWG). THE ist in diesem Fall in der Verantwortung, nach Zustimmung des Bundesministeriums für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK) und im Einvernehmen mit der Bundesnetzagentur (BNetzA), in einem Ausschreibungsverfahren strategische Befüllungsinstrumente zu beschaffen (§ 35c Abs. 1 EnWG) oder – falls auch dies absehbar nicht zur Erreichung der Füllstandsvorgaben ausreicht – selbst Gas zu beschaffen und einzuspeichern (§ 35c Abs. 2 EnWG). Von letzterer Option hat THE in den vergangenen Jahren umfassend Gebrauch gemacht, um die Einhaltung der Füllstandsvorgaben zu gewährleisten: Allein zwischen Juni und November 2022 hat THE im Auftrag des Bundes knapp 50 TWh Gas gekauft (Kox et al., 2023), zu Beschaffungskosten von etwa 8,7 Mrd. Euro.[1] Im Ergebnis haben die Gasspeicherstände in jedem der drei Jahre seit Einführung der Speicherpflicht im Jahr 2022 die Mindestzielwerte erreicht oder sogar überschritten (Abbildung 3).

Die Maßnahmen des Gasspeichergesetzes haben den Markt fundamental verändert. Die Sommernachfrage ist

1 Denen allerdings noch die Erlöse aus dem Gasverkauf im Winter 2022/2023 sowie gegebenenfalls den eingesparten Einkaufskosten in folgenden Sommern gegenüberzustellen wären (Kurmayer, 2023).

hierdurch gestiegen. Zugleich haben Marktteilnehmer die Garantie, dass alle Speicher im Sommer gefüllt werden und im Winter zusätzliches Gas zur Verfügung steht, was die Anreize reduziert, sich durch den vorsorglichen Einkauf von Gas für den Winter individualwirtschaftlich gegen Preisspitzen abzusichern. Zusätzlich haben Optionen zum Import von LNG das Angebot erweitert bei gleichzeitig fallender Gasnachfrage. Die vermehrte Einspeicherung von Gas im Sommer für den Winter, unabhängig von der Höhe und dem Vorzeichen der Sommer-Winter-Spreads und bei gleichzeitig nachlassender Winternachfrage, manifestiert sich in gesunkenen und derzeit sogar negativen Sommer-Winter-Spreads. Die Spreads erfüllen somit immer noch ihre Aufgabe als Knappheitssignale, aber nach Berücksichtigung aller gesetzlichen Vorgaben haben sich die Knappheiten fundamental geändert: Unter Berücksichtigung der verpflichtenden Einspeicherung erwartet der Markt aktuell im Sommer eine größere Knappheit als im Winter.

In der Folge ist derzeit nicht oder kaum mit kommerziell motivierten saisonalen Speicheraktivitäten zu rechnen. Es droht eine Interventionsspirale: Die durch die Regulierung beeinflussten Preissignale verdrängen kommerzielle Einspeicherungen im Sommer, was die Notwendigkeit staatlich induzierter Eingriffe weiter erhöht. Die ursprüngliche Idee der Füllstandsvorgaben und der damit verbundenen Regulatorik, im Wesentlichen auf marktbedingte Einspeicherungen für den Winter zu setzen und nur die für auskömmliche Füllstände zum Winterbeginn notwendigen „zusätzlichen" Einspeicherungen anzureizen, geht damit nicht (mehr) auf (Gretschko & Ockenfels, 2023).

Die Füllstandsvorgaben gehören auf den Prüfstand

Die Füllstandsvorgaben und die Instrumente der §§ 35b und 35c EnWG zur Einhaltung der Vorgaben wurden im März 2022 eingeführt. Sie leisteten einen Beitrag zur Sicherung der Gasversorgung im Winter 2022/2023, als die russischen Gaslieferungen durch die Nordstream-Pipeline, die mit einer potenziellen jährlichen Importmenge von über 550 TWh (> 50 % des deutschen Gasverbrauchs) die wichtigste Pipeline für die Gasversorgung Deutschlands war, ab Sommer 2022 zunächst gedrosselt und dann vollständig eingestellt wurden und unklar war, ob und wie der kurzfristige Mengenausfall kompensiert werden konnte.

Seitdem hat sich allerdings vieles verändert: Verfügte Deutschland 2022 noch über kein einziges Terminal für den Import von LNG, wurden inzwischen Terminalkapazitäten für den Import von jährlich knapp 250 TWh errichtet. Bisher als schwimmende Terminals (Floating Storage and Regasification Units – FSRU), in den kommenden Jahren sollen diese zum Teil durch feste „Onshore"-Terminals ersetzt werden. Auch in Nachbarländern wie den Niederlanden, Frankreich oder Polen wurden erhebliche LNG-Importkapazitäten aufgebaut, weitere Terminals sind in Planung. Um Liefermöglichkeiten für diese Terminals sicherzustellen, wurden Vereinbarungen mit neuen Lieferländern geschlossen. Des Weiteren wurden Importpipelines in Betrieb genommen (z. B. die Baltic Pipeline, die jährlich über 100 TWh Gas aus Norwegen über Dänemark nach Polen transportieren kann) bzw. technische Umstellungen vorgenommen, um die Möglichkeiten des Imports nach Deutschland zu erhöhen (o. V., 2022). Zusätzlich gibt es Veränderungen auf der Nachfrageseite: Zum einen haben sich Unternehmen und Verbraucher aufgrund hoher Gaspreise mit Möglichkeiten zur Flexibilisierung beschäftigt, zum anderen fällt die Gasnachfrage auch aus klimapolitischen Gründen (Substitution durch erneuerbare Energieerzeugung) und aufgrund der rückläufigen Industrieproduktion in Deutschland.

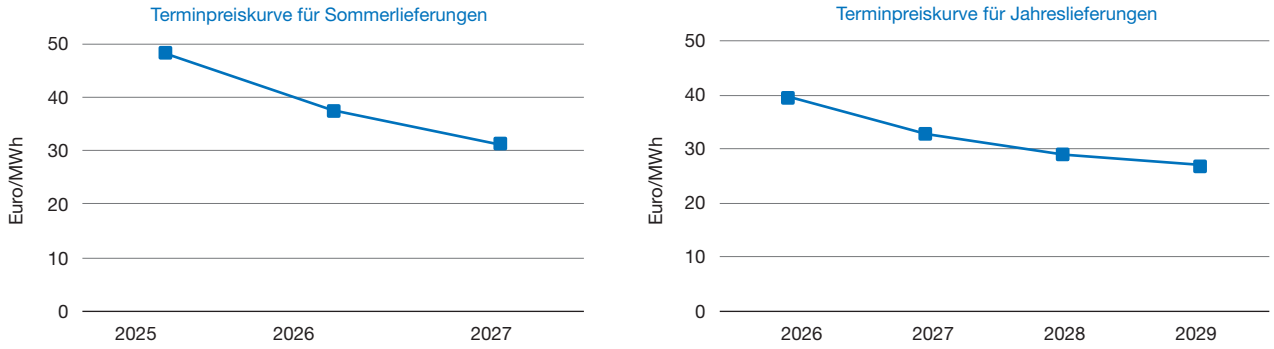
Die Preissignale am Terminmarkt weisen darauf hin, dass der Markt langfristig eine zusätzliche Ausweitung des Angebots bzw. eine Verringerung der Nachfrage erwartet: Der Gasmarkt ist in ungewöhnlich deutlicher „Backwardation", d. h. die Kurse für weiter in der Zukunft liegende Lieferungen sind (substanziell) geringer als für näher in der Zukunft liegende. Beispielsweise wurden am 21. Februar 2025 Lieferungen für den Sommer 2025 zu 48,3 Euro/MWh gehandelt, für den Sommer 2026 nur noch zu 37,5 Euro/MWh (minus 22 %), für den Sommer 2027 sogar nur zu 31,2 Euro/MWh (minus 35 %). Ähnlich sieht es für Lieferungen für gesamte Kalenderjahre aus (Abbildung 4).

Die Füllstandsvorgaben für Gasspeicher verzerren also einerseits die Preissignale und ziehen so eine Interventionsspirale nach sich. Andererseits hat sich die Angebots- und Nachfragesituation durch die Entwicklungen der letzten drei Jahre seit Beginn der Energiekrise deutlich verändert. Daher stellt sich die grundsätzliche Frage, ob die starren Vorgaben konkreter Prozentwerte bei den Füllständen zu vorgegebenen Stichtagen noch angebracht sind, oder ob diese nicht aufgehoben, reduziert oder zumindest flexibilisiert werden sollten.

Eine Flexibilisierung der Füllstandsvorgaben bedarf einer Anpassung der EU-Regeln

Die Füllstandsvorgabe von 90 % am 1. November ist allerdings noch bis Ende des Jahres 2025 auf EU-Ebene durch Artikel 6a Verordnung (EU) 2022/1032 gesetzt. Auch eine neue Bundesregierung wäre daher nicht eigenmächtig befugt, die Vorgaben des § 35b EnWG anzupassen. Eine einseitige Anpassung der Regeln wäre zudem nicht ratsam: Deutschland verfügt zwar mit etwa 250

Abbildung 4
Terminpreise für Gaslieferungen im Marktgebiet von Trading Hub Europe (THE)



Abgetragen sind die Settlement Prices des EEX THE Natural Gas Futures vom 21. Februar 2025.

Quelle: Frontier Economics basierend auf Energate.

TWh über die größten Speicherkapazitäten in Europa, in den anderen Ländern Europas bestehen jedoch weitere knapp 900 TWh Speicherkapazitäten. Entsprechend ist für eine deutliche Marktauswirkung eine europaweite Koordinierung der Politik zur Speicherbefüllung notwendig.

Ursprünglich plante die EU-Kommission sogar, die Vorgaben auch über 2025 hinaus zu verlängern (Rapoport, 2025). Dies wird allerdings aufgrund der Entwicklungen im Gasmarkt zunehmend von Mitgliedstaaten in Frage gestellt, zuletzt auch von der Bundesregierung (Abnett & Payne, 2025; o. V., 2025). Beispielsweise könnten die Vorgaben für den 1. November auf 80 % reduziert werden. In der Folge wären in Deutschland die Mengen, die für die Füllstandsvorgaben über den Sommer eingespeichert werden müssten, um etwa 25 TWh (mit einem Gaswert zu heutigen Sommergaspreisen von ca. 1,2 Mrd. Euro) und in der EU insgesamt um knapp 100 TWh (mit einem Gaswert von ca. 4,8 Mrd. Euro) reduziert. Dies hätte zum einen eine unmittelbare Senkung der Kosten der Maßnahmen nach § 35c EnWG zur Folge, und zum anderen einen Effekt auf den Sommer-Winter-Spread und damit zusätzlich einen mittelbaren senkenden Effekt auf die Kosten der Maßnahmen nach § 35c EnWG.

Zugleich würde dies aufgrund von Angebotserweiterungen und -flexibilisierungen voraussichtlich nur eine geringfügig erhöhte Gefährdung der Versorgungssicherheit in Europa nach sich ziehen. Eine endgültige Einschätzung dazu erfordert jedoch eine umfassendere (quantitative) Analyse. Inwieweit die EU-Kommission bereit ist, eine Streichung, Verringerung oder Flexibilisierung der Füllstandsvorgaben für 2025 zu erwägen, ist jedoch nicht klar. Öffentlich hat sich die EU-Kommission hierzu bisher nicht geäußert.

Befüllungsinstrumente ausschreiben oder eine hohe Einspeicherung durch THE akzeptieren

Angesichts der bevorstehenden Einspeicherperiode (ab April 2025) besteht dringender Handlungsbedarf. Bleibt es auf EU-Ebene bei der Vorgabe eines Füllstands von 90 % für den 1. November 2025, müssen BMWK, BNetzA und THE die Erfüllung der Vorgaben durch entsprechende Maßnahmen sicherstellen. Hierzu bestehen aufgrund des knappen Vorlaufs im Wesentlichen zwei Möglichkeiten: der Einkauf und die Einspeicherung im großen Stil durch THE oder die Einführung von strategischen Instrumenten zur Speicherbefüllung.

Ohne weitere Maßnahmen ist davon auszugehen, dass zur Erreichung der Speicherziele eine signifikante Einspeicherung durch THE erforderlich ist. Dies wäre ein vergleichsweise einfacher Ansatz, würde allerdings THE wieder zu einem großen und wichtigen Handelsakteur am Markt machen. Zudem ist eine Befüllung durch THE in der Kaskade des EnWG als letzte Maßnahme vorgesehen („Stufe 3“). Diese soll grundsätzlich erst dann erfolgen, wenn die Einspeicherung durch die Marktakteure auch nach Beschaffung zusätzlicher Befüllungsinstrumente nach § 35c Abs. 1 („Stufe 1“) bzw. Abs. 2 („Stufe 2“) nicht ausreicht. Insofern kann THE erst spät in der eigentlichen Einspeicherperiode mit der Speicherfüllung beginnen, wenn es aufgrund der begrenzten Einspeichergeschwindigkeit der Speicher notwendig wird. Zu diesem Zeitpunkt bestehen kaum noch Möglichkeiten für eine optimierte Beschaffungsstrategie, d. h. THE müsste zu jedem Preis Gas beschaffen, um die Erreichung der Ziele sicherzustellen. Das wäre voraussichtlich mit hohen Kosten verbunden, wodurch sich wiederum Effekte auf die Umlagehöhe in den Folgejahren ergäben.

Einführung „strategischer Befüllungsinstrumente“: Strategic Storage-Based Options (SSBO)

Um das Ausmaß der Einspeicherung durch THE selbst in Grenzen zu halten, ermöglichen § 35c Abs. 1 („Stufe 1“) und Abs. 2 EnWG („Stufe 2“) der THE, in Abstimmung mit dem BMWK und der BNetzA in marktbasierten, transparenten und nichtdiskriminierenden öffentlichen Ausschreibungsverfahren, strategische Instrumente zur Förderung der Erreichung der Füllstandsvorgaben zu beschaffen.

Bereits bei der Einführung des Gasspeichergesetzes im Sommer 2022 war in § 35c EnwG die Möglichkeit der Beschaffung von strategischen Instrumenten vorgesehen, damals noch spezifiziert als „strategische Option“. Entsprechend hatte THE Gas-Optionen in Form von „Strategic Storage-Based Options“ (SSBO) beschafft, als absehbar war, dass die neu eingeführten Speicherziele ohne weitere Maßnahmen nicht erreicht werden können. Eine Möglichkeit bestünde darin, dieses Instrument jetzt kurzfristig wiederzubeleben, und die Ausgestaltung in Kenntnis der damaligen Erfahrungen sowie an die derzeitigen Gegebenheiten anzupassen.

Im Rahmen der SSBO-Ausschreibungen verpflichten sich Anbieter einerseits, bestimmte Gasmengen in ihren Speichern vorzuhalten und ermöglichen THE andererseits die Option im Fall einer Gefährdung der Versorgungssicherheit darauf zuzugreifen. Das SSBO-Produkt wird daher auch als „Hybridprodukt“ bezeichnet (Einspeicherzusage einerseits und Abrufoption mit Vorhaltepflicht andererseits). Die Besonderheit der SSBO in Abgrenzung beispielsweise zu einer strategischen Reserve besteht jedoch darin, dass nur 20 % der ausgeschriebenen Mengen THE zum Abruf zur Verfügung stehen (gegen einen mindestens marktgerechten Arbeitspreis), und die Menge ansonsten nach der Vorhaltung bis zu bestimmten Zeitpunkten frei durch die Anbieter am Markt eingesetzt werden können. Ein Anbieter von SSBOs wird somit zwar durch die verpflichtende Füllung in der Speichernutzung eingeschränkt, kann aber dennoch innerhalb der Füllstandsvorgaben weiterhin zusätzliche Arbitrageerlöse generieren.

Dies hat den Vorteil, dass auch langfristige Speicherbucher von dem Instrument profitieren können und nicht etwa pönalisiert werden, und war unter anderem durch den Versuch motiviert, die Kosten des Mechanismus in Grenzen zu halten. Ein großer Nachteil besteht in der mangelnden „Zusätzlichkeit“ des Instruments, wodurch der Effekt auf die Versorgungssicherheit unklar ist: Es dürfen auch Marktteilnehmer, die schon ohne zusätzliche Anreize die Speicher befüllen würden, an den Ausschreibungen teilnehmen. Da diese Anbieter keine oder nur geringe Opportunitätskosten haben, können sie die attraktivsten Gebote abgeben und sich daher wahrscheinlich in der Ausschreibung durchsetzen. Die Beschaffungsauktion führt also nicht immer zu einer Verhaltensänderung, sondern womöglich lediglich zu einer Selektion von Gasanbietern, die ohnehin einspeichern würden.

Darüber hinaus gab es bei den bisherigen SSBOs Anzeichen dafür, dass es teilweise strategisches Verhalten bzw. Mitnahmeeffekte der Anbieter gegeben haben könnte. Ein Indiz für strategisches Verhalten ist die sehr hohe Bandbreite der Gebote in den SSBO-Ausschreibungen. Die Gebote derjenigen Bieter, die ohnehin eingespeichert hätten, sind insofern „arbiträr“, als sie wenig mit den eigenen Kosten der Speicherung zu tun haben dürften. Die bezuschlagten Gebote variierten über die verschiedenen Zonen hinweg zwischen ca. 2 Euro pro MWh und ca. 300 Euro pro MWh (Bothe, 2022). Gretschko und Ockenfels (2023) weisen auf diese strategischen Effekte im Zusammenhang mit SSBOs und auf die wahrscheinliche Verdrängung bei den Speichermengen hin und argumentieren, dass der Verdrängungseffekt bei der Direktbeschaffung zwar auch auftritt, aber tendenziell etwas geringer ausfallen dürfte und zudem strategisches Verhalten der Marktteilnehmer bei der Direktbeschaffung besser eingedämmt werden dürfte. Darüber hinaus geben sie eine Reihe von Empfehlungen zur Optimierung des Designs der Beschaffungsauktion. Diese sind teilweise in das im folgenden Abschnitt beschriebene neue Befüllungsinstrument eingeflossen.

Neuer Vorschlag der Trading European Hub (THE)

Im Zuge der Novellierung des EnWG mit Wirkung zum 1. April 2024 wurde § 35c EnWG dahingehend verallgemeinert, dass es THE jetzt ermöglicht wird, „strategische Befüllungsinstrumente“ zu beschaffen. Eine Abrufoption für THE ist daher nicht mehr zwingender Bestandteil des Instruments. Auf dieser veränderten Rechtsgrundlage hat THE, zusammen mit BMWK und BNetzA in den vergangenen Monaten begonnen, ein neues Produkt zu entwickeln, das die bisherigen SSBOs vollständig ablösen soll.

Das Instrument sieht im Wesentlichen die Ausschreibung für die Subvention einer Einspeicherung durch Speichernutzer in Form eines Differenzvertrags (Contract for Difference – CfD) vor (Sammut et al., 2025). Die in der Ausschreibung erfolgreichen Anbieter verpflichten sich, eine bestimmte Gasmenge am 1. November zu 100 % zu befüllen, weitere vertragliche Vorgaben wie etwa Befüllungspfade bestehen nicht. Der Anbieter definiert über einen fest in der Ausschreibung anzugebenden Angebotspreis in Euro/MWh seinen persönlichen Mindest-Spread („Strike“ oder „Garantie-Spread“). Für jede Einspeicherung an einem Tag, an dem der tatsächliche Sommer-Winter-Spread am Markt („Referenz-Spread“) geringer ist als der Garantie-

Spread, erhält der Anbieter die Differenz aus Garantie- und Referenz-Spread. Hat ein Anbieter beispielsweise in der Ausschreibung einen Zuschlag mit einem Garantie-Spread von 3 Euro/MWh erhalten, steht ihm im Fall einer Einspeicherung an einem Tag mit marktlichem Sommer-Winter-Spread von minus 2 Euro/MWh eine Zahlung von 5 Euro für jede eingespeicherte MWh zu. Der Fokus des Produktkonzepts liegt darauf, neue Einspeicherungen trotz unzureichender kommerzieller Marktanreize zu fördern, indem der Preisnachteil der Speicherung ausgeglichen wird.

Ein Vorteil des Konzepts besteht darin, dass – einen funktionierenden Wettbewerb vorausgesetzt – nur so viel Zuschuss gezahlt wird, wie gerade notwendig ist, um eine Einspeicherung im aktuell schwierigen Marktumfeld zu garantieren. Steigt der Spread im Markt, sinken die durch THE zu leistenden Zuschüsse. Die im Zuge des Mechanismus kontrahierten Marktteilnehmer haben zudem andere Möglichkeiten der Beschaffungsoptimierung als etwas THE im Rahmen der Selbstbeschaffung nach §35c EnWG.

Der Mechanismus ist allerdings komplex. Beispielsweise sieht der THE-Vorschlag eine Untergrenze für den Referenz-Spread vor, unterhalb dessen die Kompensation abgeschnitten wird. Hierdurch verbleibt ein erhebliches Risiko bei den Anbietern. Außerdem besteht auch hier – wie schon bei den früheren Vorschlägen – die Herausforderung „Zusätzlichkeit“ zu gewährleisten: THE schlägt vor, das vertragliche Befüllungsziel zwar auch mit Bestandsmengen erfüllen zu können, allerdings sollte die Vergütung der Bestandsmengen nur mit dem Durchschnittspreis aller Neueinspeicherungen vergütet werden. Das könnte den kontraproduktiven Anreiz setzen, dass Speicher nun schneller entleert würden, um sie später mit Neueinspeicherungen wieder zu füllen.

Diese kurze Gegenüberstellung zeigt, dass es auch angesichts der kurzen Vorlaufzeit und der bisherigen Erfahrungen eine große Herausforderung – wenn nicht unmöglich – sein dürfte, auch mit einem optimierten Auktionsdesign eine hinreichend zusätzliche Einspeicherung effektiv und kostengünstig anzureizen. Alle Vorschläge leiden unter Selektionseffekten (mangelnde „Zusätzlichkeit“) und keiner der Vorschläge beschreibt einen Ausweg aus dem selbstinduzierten kostspieligen negativen Spread, der den Mangel an einzelwirtschaftlichen Anreizen zur Einspeicherung noch verstärkt.

Spätestens für 2026 sollten alternative Maßnahmen geprüft werden

Die EU-Kommission hat jüngst vorgeschlagen, die Füllstandsvorgaben auf EU-Ebene, die planmäßig Ende 2025 auslaufen sollten, um zwei Jahre zu verlängern. Und auch Deutschland hat die zeitliche Gültigkeit seiner Füllstandsvorgaben bereits bis zum 31. März 2027 verlängert. Primäre Motivation der Verlängerung war die damit verbundene Möglichkeit, die hohen Kosten der Maßnahmen von §35b und §35c EnWG aus dem Jahr 2022 in der entsprechenden Gasspeicherumlage auf einen längeren Zeitraum zu strecken und damit die Höhe der Umlage für Gaskunden begrenzen zu können. Durch die nun eintretenden Marktpreiseffekte mit den diskutierten negativen Folgen für kommerzielle Einspeicherungen im Sommer droht nun jedoch im Gegenteil eine Perpetuierung: Die absehbar hohen Kosten, wenn THE Mengen gegen den Spread ein- und verkaufen muss, lassen die umzulegenden Kosten weiter steigen, was gegebenenfalls erneut zu einer Verlängerung der Maßnahme führen wird, um die Umlage auf weitere Jahre zu strecken. Dies ist aber keine Lösung für die mangelnde Effektivität und eine sehr hohe Kostenbelastung durch die diskutierten Instrumente.

Die Füllstandsvorgaben haben als kurzfristige und schnelle Reaktion in der Krise ihren Beitrag geleistet, werden aber den veränderten Rahmenbedingungen möglicherweise nicht mehr gerecht. Vor allem aber besteht die Gefahr, dass sich die Ad-hoc-Maßnahmen als dauerhaftes Instrument etablieren und die langfristig etablierten Marktmechanismen zur Gasspeicherbewirtschaftung kannibalisieren. Denn wie erläutert, führt die Speicherverpflichtung – sofern sie ihr Ziel überhaupt erreicht und zu einer Einspeicherung oberhalb der Marktlösung führt – zu einer erhöhten, preisunelastischen Gasnachfrage im Sommer und damit auch hier zu höheren Gaspreisen. Gleichzeitig reduziert sie das Risiko extremer Preisspitzen im Winter und damit die Notwendigkeit der Gasversorger, sich durch Terminmarktgeschäfte für den Winter gegen Preisrisiken abzusichern. Dadurch sinkt der abzusichernde Gasbedarf im Winter. In der Folge sinkt der Sommer-Winter-Spread, sodass die Umsetzung der Speicherverpflichtung kommerzielle Aktivitäten, die dem Risikomanagement und der Versorgungssicherheit dienen, verdrängen oder sogar gänzlich zum Erliegen bringen kann. Dieser Marktzusammenbruch wiederum erhöht die Kosten der regulierten Speicherung massiv.

Das Dilemma ist perfekt: Sowohl die Kosten einer unzureichenden Versorgungssicherheit ohne Eingriffe als auch die Kosten der Erhöhung der Versorgungssicherheit können übermäßig hoch sein. Angesichts dieser grundsätzlichen Herausforderungen stellt sich die Frage, ob nicht schnellstmöglich auf alternative Ansätze zurückgegriffen werden sollte, um ein höheres Vorsorgeniveau der Gasspeicher für den Winter zu erreichen, ohne die Anreize der kommerziellen Anbieter zur Vorsorge gleichermaßen zu schwächen.

Eine denkbare Möglichkeit wäre die Rückkehr zu einer rein kommerziellen Vorsorge auf Basis von Preissignalen, wie sie bis 2021 der Standard war, d.h. eine vollständige Abschaffung der Füllstandsvorgaben: Dies setzt jedoch voraus, dass in Mangellagen auch extreme (Spot-)Preise akzeptiert werden, um den Marktteilnehmern einen Anreiz zur Vorsorge zu geben.

Derartige Verpflichtungen existieren analog in einigen Strommärkten. Im Gasmarkt könnte die Preisvolatilität z. B. durch eine Internalisierung der externen Effekte von Versorgungsunterbrechungen in Form einer zusätzlichen Pönale für den Fall, dass die Nachfrage im Winter nicht gedeckt werden kann, weiter erhöht werden. Dieser Ansatz würde die Vorsorge wieder rein auf marktwirtschaftliche Anreize stützen (Cramton et al., 2025). Es ist jedoch fraglich, ob dies in der aktuellen politischen und ökonomischen Situation ein glaubwürdiger und robuster Weg zur Versorgungssicherheit sein kann.

Eine kurzfristig vielversprechendere Option könnte eine staatlich organisierte „strategische Reserve" sein: Analog zu den Reservekraftwerken im Strommarkt würde zentral finanziert eine strategische Gasreserve vorgehalten, die nur im Krisenfall (z. B. definiert über sehr hohe Spotpreise, z.B. > 300 Euro/MWh) freigegeben würde. Österreich hat beispielsweise als Reaktion auf die Krise 2021/2022 eine Gasreserve von 20 TWh beschafft und dauerhaft eingespeichert. Eine solche Reserve würde einerseits eine Krisenvorsorge ermöglichen, andererseits das Angebot an Gasspeichern für den kommerziellen Betrieb verknappen und könnte so zu einer Stabilisierung der positiven Spreads beitragen.

Auch die strategische Gasreserve würde während der Erstbeschaffung die Gasnachfrage im Sommer erhöhen, aber sie würde den marktgetriebenen Anreiz zur Absicherung von Gasgeschäften im Winter kaum dämpfen, da die Gasreserve erst bei sehr hohen Gaspreisen in den Markt gelassen würde. So würde auch der zuvor beschriebene Kannibalisierungseffekt vermieden und die Intervention zu einer zusätzlichen Bereitstellung von eingespeichertem Gas führen. Gleichzeitig würden damit Speicherkapazitäten knapper, was den Ausbau von Speicherkapazitäten anreizen könnte (aber zugleich auch Anreize zur Einspeicherung wieder eindämmen könnte). Ein zu adressierender Nachteil wäre, dass Marktteilnehmer bewusst auf die Freigabe der strategischen Reserve spekulieren und daher eigene Absicherungsgeschäfte verringern könnten.

Darüber hinaus ist zu berücksichtigen, dass Instrumente stets auch miteinander interagieren. Insofern ist sicherzustellen, dass auch andere Instrumente im Speichermarkt mögliche Rückwirkungen auf das Thema Versorgungssicherheit haben: Es wäre beispielsweise zu prüfen, inwiefern aktuell diskutierte Förderinstrumente für den Erhalt von Speicherkapazitäten auch für die Vorhaltung von Gasmengen einen Beitrag leisten. Gerade in der Phase eines Übergangs von Erdgas zu einer Wasserstoffwirtschaft kann es zu einem Förderbedarf bei Speicherkapazitäten kommen, da die Kapazitäten den jeweiligen Marktentwicklungen vorlaufen (bei Wasserstoff) bzw. nachlaufen (bei Erdgas) müssen (Bothe et al., 2024). Falls es hier zukünftig zur Schaffung von Instrumenten kommt, die ein hohes Maß an Speicherkapazitäten im Markt erhalten, könnte dies je nach Ausgestaltung ebenfalls einen zusätzlichen Beitrag leisten.

Grundsätzlich sollten Alternativen zur Durchsetzung oder Flexibilisierung der Speicherverpflichtung darauf ausgerichtet sein, die vorhandenen Marktkräfte und die Verantwortung der Marktakteure für die Versorgungssicherheit zu erhalten und möglichst sogar zu stärken. Die Optionen schließen sich nicht gegenseitig aus. Vielmehr dürfte eine Kombination der genannten Maßnahmen die beste Chance haben, ein hohes Maß an Versorgungssicherheit zu vergleichsweise geringen Kosten zu erreichen. Dazu gehören eine strategische Reserve, die Vergütung spezieller Nachfrageflexibilitäten, eine preiselastischere Nachfrage nach Versorgungssicherheit und Pönalen für mangelnde private Absicherung. Welche Optionen aber in welcher Größenordnung in dem Mix enthalten sein sollen, hängt von einer genauen Diagnose der Marktkonditionen und -effekte ab.

Fazit

Die Energiekrise 2022/2023 hat die zentrale Rolle von Gasspeichern für die Versorgungssicherheit und damit für Wirtschaft und Gesellschaft verdeutlicht. Die während der Krise eingeführten Füllstandsvorgaben haben zwar kurzfristig zur Speicherfüllung beigetragen, setzen aber wesentliche Marktmechanismen außer Kraft. Die Folge ist ein negativer Sommer-Winter-Spread, der kommerzielle Anreize zur Einspeicherung konterkariert und somit die Notwendigkeit weiterer regulatorischer Eingriffe sowie deren Kosten massiv erhöht.

Um langfristig eine effiziente und marktkonforme Nutzung der Gasspeicher zu gewährleisten, bedarf es kurzfristiger Anpassungen der bestehenden Instrumente. Eine einfache Lösung gibt es bei Maßnahmen zur Stärkung der Versorgungssicherheit nicht. Das ist im Gasmarkt nicht anders als im Strommarkt oder bei der Versorgung mit Impfstoffen und Medikamenten oder in anderen sicherheitsrelevanten Märkten. Daher ist es dringend notwendig, eine fundierte Debatte über ein mittel- und langfristig

funktionsfähiges, effektives und kosteneffizientes Marktdesign zu führen. Dabei müssen Alternativen wie eine Flexibilisierung der Füllstandsvorgaben, ein subventionierter Befüllungsmechanismus, Flexibilisierungsstrategien für die Nachfrage, Absicherungspflichten für die Gasversorger und die Einführung einer strategischen Reserve gegeneinander abgewogen werden.

Literatur

Abnett, K. & Payne, J. (2025, 23. Januar). *EU plans to extend gas storage targets, sources say*. Reuters.com.

AGSI+ — Aggregated Gas Storage Inventory. (2025, 22. Februar). Gasspeicherfüllstände [Dataset].

Bothe, D. (2022, 3. Juni). *Speicherfüllstande und SSBO-Auktionen – ein Zwischenfazit* (Gastkommentar). energate-messenger.de.

Bothe, D., Janssen, M., Biller, J. & Lane, A. (2024, 30. August). *Finanzierungsmechanismus für den Aufbau von Wasserstoffspeichern* (Studie im Auftrag des BDEW). Frontier Economics.

Cramton, P., Brandkamp, S., Dark, J., Hoy, D., Malec, D., Ockenfels, A. & Wilkens, C. (2025, 3. November). *A Forward Energy Market to Improve Reliability and Resiliency*.

Energate. (2025, 21. Februar). Börsenpreise EEX THE [Dataset].

Europäisches Parlament & Europäischer Rat. (2022). *Verordnung 2022/1032 vom 29. Juni 2022 zur Änderung der Verordnungen (EU) 2017/1938 und (EG) Nr. 715/2009 im Hinblick auf die Gasspeicherung*.

Gretschko, V. & Ockenfels, A. (2023). Empfehlungen für das Marktdesign zur Befüllung der Gasspeicher. *Wirtschaftsdienst*, *103*(2), 105–111.

Kox, A., Ritzau, M., Heimann, T., Edel, P. & Haucap, J. (2023, 2. Juni). *Strategien für die Bewirtschaftung von Gasspeichern durch Trading Hub Europe* (Gutachten im Auftrag der Bundesnetzagentur). BET Büro für Energiewirtschaft und technische Planung GmbH und Düsseldorf Competition Economics (DICE) GmbH.

Kurmayer, N. J. (2023, 30. Juni). *Volle Gasspeicher: Die 7-Milliarden-Euro-Rechnung die bleibt*. Euroactiv.

Lohmann, H. (2025, 31. Januar). *NG kann nur kleinen Teil der Speicherkapazität verkaufen*. energate-messenger.de.

O.V. (2022, 6. September). *In umgekehrter Richtung Frankreich nimmt stillgelegte Gaspipeline nach Deutschland wieder in Betrieb*. Spiegel.de.

O.V. (2025, 13. Februar). *Germany wants EU to relax gas storage targets*. Reuters.com.

Rapoport, A. (2025, 19. Februar). *So könnte eine Reform der EU-Füllstandsvorgaben für Gasspeicher aussehen*. Tagesspiegel Background.

Sammut, M., Ketschau, S., Scheyda, C.-M. & Kreutzer, T. (2025, 21. Januar). *Künftige Ausgestaltung Befüllprodukt nach §35c Abs. 1 EnWG* (Präsentation). Trading Hub Europe GmbH.

VNG AG. (2025, 13. Februar). *EPG verschiebt Kavernenfertigstellung am UGS Katharina* [Presseinformation].

Title: ***The Dilemma of the Storage Obligation in the Gas Market: Optimised Market Design Required***

Abstract: *Gas storage facilities are a central component for a secure energy supply and therefore for a functioning economy and society. Yet, the market currently offers very few incentives to use gas storage facilities or invest in their maintenance. Since November 2024, however, we have observed negative summer-winter spreads – this means that gas is more expensive in summer than in winter. It is therefore not worthwhile for market players to store gas for the winter in summer months, even though demand is significantly higher in the cold season. The main reason for this reverse price signal is the filling level requirements introduced by the Gas Storage Act during the 2022 energy crisis. Various political and regulatory options for action are being discussed, such as making the fill level targets more flexible, as well as subsidies and the provision of a strategic reserve.*

DOI: 10.2478/wd-2025-0073

sciendo

Wirtschaftsdienst, 2025, 105(4), 282-287

JEL: E62, H68, H77

Thiess Büttner

Gelockerte Schuldenbremse: Einhaltung der EU-Fiskalregeln wird wieder zur Herausforderung

Die im März 2025 beschlossenen Änderungen bei der Schuldenbremse eröffnen erhebliche zusätzliche Kreditfinanzierungsspielräume. Allerdings muss die deutsche Finanzpolitik nicht nur die Regelgrenzen des Grundgesetzes beachten. Auch die europäischen Vorgaben im Rahmen des Stabilitäts- und Wachstumspaktes beschränken die Möglichkeiten für eine Schuldenfinanzierung. Daher droht mit der Lockerung der Schuldenbremse, dass Deutschland, wie schon zu Beginn der Währungsunion, stärker in den Konflikt mit den EU-Vorgaben gerät. Vor dem Hintergrund der aktuellen Finanzplanung diskutiert der Beitrag im Einzelnen, welche zusätzlichen Kreditspielräume nun bestehen, was die Konsequenzen für die Entwicklung der Schuldenquote sind, und ob und inwiefern ein Konflikt mit den EU-Vorgaben droht. Abschließend werden Möglichkeiten diskutiert, die Einhaltung der Vorgaben dennoch im Rahmen der Haushaltsüberwachung abzusichern.

Die Schaffung der gemeinsamen Währung in Europa wurde verbunden mit der Vereinbarung, dass die Finanzpolitiken der Mitgliedstaaten engen Grenzen für die öffentliche Verschuldung unterliegen würden. Hierzu wurde der Stabilitäts- und Wachstumspakt (SWP) geschlossen. Er soll verhindern, dass die Mitgliedsländer sich übermäßig in der gemeinsamen Währung verschulden und auf diese Weise die Unabhängigkeit der Geldpolitik und die Stabilität des Euro gefährden.

© Der/die Autor:in 2025. Open Access: Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz veröffentlicht (creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de).

Open Access wird durch die ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft gefördert.

Prof. Dr. Thiess Büttner ist Inhaber des Lehrstuhls für Volkswirtschaftslehre, insbesondere Finanzwissenschaft, an der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg, Vorsitzender des unabhängigen Beirats des Stabilitätsrats und Mitglied im Wissenschaftlichen Beirat beim Bundesministerium der Finanzen.

Deutschland startete in die Währungsunion mit einer Schuldenregel, die vorsah, dass die Kreditaufnahme des Bundes die Ausgaben für Investitionen nicht überschreiten darf – soweit eine gesamtwirtschaftliche Normallage gilt. Diese Regelung zur Begrenzung der Verschuldung erwies sich als unwirksam. Kaum war die Währungsunion beschlossen, verletzte Deutschland zunächst das Defizitkriterium des SWP, also die Vorgabe, dass das gesamtstaatliche Defizit einen Wert von 3 % der Wirtschaftsleistung (Bruttoinlandsprodukt) nicht überschreitet. In der Folge stiegt dann auch die Schuldenquote über den Grenzwert von 60 % des BIP.

Die Rückführung der Verschuldung gelang erst mit der Einrichtung der Schuldenbremse. Sie war von CDU/CSU und SPD im März 2009 mit dem Ziel in den Bundestag eingebracht worden, „[…] im Einklang mit den Vorgaben des reformierten europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes die institutionellen Voraussetzungen für die Sicherung einer langfristigen Tragfähigkeit der Haushalte von Bund und Ländern zu verbessern“ (Bundestag, 2009, S. 1). Sie orientierte sich dabei eng an der Vorgabe des im Jahr 2005 reformierten SWP, der ein strukturelles Defizit von höchstens 0,5 % des BIP vorsah. Die Schuldenbremse deklinierte diese Regel für die Rechtsträger weiter durch und leitete daraus ab, dass der enge Verschuldungsspielraum ausschließlich vom Bund genutzt werden durfte, wobei die Grenze mit 0,35 % des BIP angesetzt war. Obwohl Defizite in Extrahaushalten der Länder und bei Kommunen und Sozialversicherungen außen

vor blieben, war die Einhaltung der europäischen Vorgaben weitgehend abgesichert. In der Folge sank die Schuldenquote und konnte am Vorabend der Coronapandemie erstmals wieder unter die europäische Regelgrenze von 60 % geführt werden.

Die nun beschlossenen Änderungen des Grundgesetzes durchlöchern die Bremswirkung der Schuldenregeln des Grundgesetzes an drei Stellen:

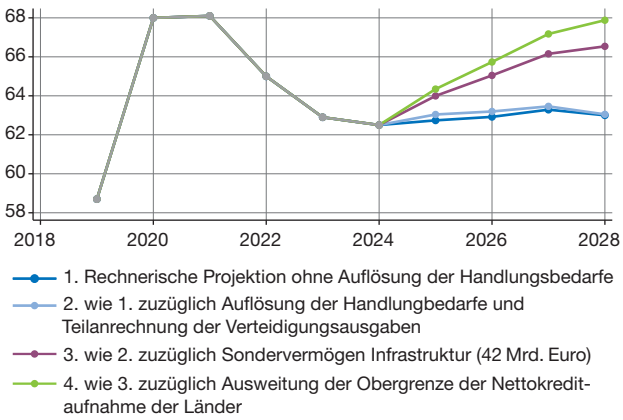
- Die Kreditfinanzierung für Verteidigungsausgaben von über 1 % der Wirtschaftsleistung wird von der Schuldenbremse ausgenommen.
- Es wird ein Sondervermögen für Infrastruktur mit eigener Kreditermächtigung eingerichtet, dessen Defizite nicht auf die Schuldenbremse angerechnet werden.
- Die Länder bekommen einen Verschuldungsspielraum von 0,35 % des BIP eingeräumt.

Dass der Bundestag die in der Schuldenbremse angelegte Beschränkung der Finanzpolitik lockert, ist aus Sicht der politischen Ökonomie nachvollziehbar. Schließlich werden die finanziellen Spielräume für die Politik dadurch kurzfristig erweitert. Die zusätzlichen finanziellen Lasten erscheinen demgegenüber zunächst überschaubar, obschon dies nach David Ricardos berühmten Lehrsatz letztlich eine Illusion ist. Auch die für eine Grundgesetzänderung erforderliche Zwei-Drittel-Mehrheit in beiden Kammern zu sichern, ist offenbar keine Hürde, solange die beteiligten politischen Parteien im Bund oder in den Ländern aktuell Regierungsverantwortung übernehmen oder eine solche erwarten, und von den zusätzlichen Spielräumen daher profitieren. Allerdings muss die deutsche Finanzpolitik nicht nur die Regelgrenzen des Grundgesetzes und weiterer nationaler Gesetze beachten. Auch die europäischen Vorgaben beschränken die Möglichkeit der Schuldenfinanzierung. Daher droht mit der Lockerung der Schuldenbremse, dass Deutschland, wie schon zu Beginn der Währungsunion, stärker in den Konflikt mit den EU-Vorgaben gerät. Dies hätte potenziell weitreichende Folgen für die Geldwertstabilität.

Finanzierungsspielräume der aktuellen Finanzplanung

Im Zuge von Corona- und Energiekrise wurde die Verschuldung unter Bezug auf die Notlagen erheblich ausgeweitet. Bis zum Jahr 2024 war die Schuldenquote wieder rückläufig. Trotz der faktischen Beendigung der Notlagen[1] sieht sich die deutsche Finanzpolitik indes für den

Abbildung 1
Schuldenquote: rechnerische Projektion gemäß Finanzplanung
Schuldenquote in % des BIP



Quelle: eigene Berechnungen.

Zeitraum der letzten Finanzplanung des Bundes, also für die Jahre von 2025 bis 2028, nicht in der Lage, die europäischen Vorgaben wieder einzuhalten. Linie 1 in Abbildung 1 zeigt die derzeit angelegte Entwicklung der Schuldenquote. Ausgehend von einem Wert von 62,5 % im Jahr 2024 ist ein leichter Anstieg auf einen Wert von rund 63 % zu erwarten.[2]

Die Entwicklung der Schuldenquote auf Basis der fortgeschriebenen Haushaltsprojektion entspricht nicht den Vorgaben, die der mittelfristige finanzpolitisch-strukturelle Plan (FSP) erfüllen muss. Er ist das zentrale Element der europäischen Haushaltsüberwachung im Rahmen des im Jahr 2024 erneut reformierten Stabilitäts- und Wachstumspaktes. Art. 7 verlangt, dass die projizierte öffentliche Schuldenquote bei einem Ausgangswert zwischen 60 % und 90 % um einen durchschnittlichen jährlichen Mindestsatz von 0,5 Prozentpunkten des BIP sinkt.[3]

Die gezeigte Entwicklung der Schuldenquote reflektiert die erwarteten Defizite in den Teilhaushalten. So sind in der Finanzplanung etwa bei den Kommunen und den Sozialversicherungen Defizite von jeweils rund 0,25 % des BIP verzeichnet. Hinzu treten Defizite aufgrund der Kredit-

1 Sachsen-Anhalt hat im Dezember 2024 die Corona-Notlage erklärt. Das Saarland plant jährlich eine Notlage festzustellen, um den im Jahr 2022 beschlossenen Transformationsfonds weiterzuführen.

2 Die Tilgung der in den Jahren 2020 bis 2023 aufgenommen Notlagenkredite ist in der Finanzplanung des Bundes zurückgestellt.

3 Die EU-Vorgaben zielen indes nicht nur auf einen Rückgang der Schuldenquote. Art. 8 des SWP verlangt zusätzlich, dass sich das strukturelle Defizit an die Resilienzmarge von höchstens 1,5 % des BIP annähert. Der strukturelle Saldo liegt im Jahr 2024 voraussichtlich knapp über 2 %. Auf Basis der Finanzplanung ist ein Rückgang auf rund 1,4 % angelegt, was der Vorgabe knapp entspricht. Im Folgenden wird der Einfachheit halber nur auf die EU-Vorgaben zur Schuldenquote abgestellt.

aufnahme des Sondervermögen Bundeswehr. Schließlich sind in der Finanzplanung Defizite beim Bundeshaushalt angelegt, die die Obergrenzen der Schuldenbremse übersteigen.

Vor dem Hintergrund der Verfehlung der Vorgaben hat Deutschland die Frist zum Einreichen des FSP bei der Europäischen Kommission Mitte Oktober 2024 verstreichen lassen und lediglich die zweijährige Haushaltsplanung eingereicht. Auch der hier enthaltene kürzere finanzpolitische Ausblick auf die Jahre 2024 und 2025 genügt indes nicht den europäischen Anforderungen (EC, 2024).

Um die Vorgaben bis zum Jahr 2028 einzuhalten, wären entweder eine Konsolidierung um jährlich rund 25 Mrd. Euro oder Maßnahmen zur Beschleunigung des Wirtschaftswachstums erforderlich. Fokussiert man nur auf die Wirtschaftsleistung im Nenner der Schuldenquote, müsste die gesamtwirtschaftliche Wachstumsrate um jährlich 1 Prozentpunkt höher ausfallen.

Finanzierung des zusätzlichen Verteidigungsbedarfs

Der Bundestag stellt in seinen Beschlüssen zur Änderung des Grundgesetzes eine gravierende Verschlechterung der äußeren Sicherheit fest und fordert vor diesem Hintergrund erhebliche Mehrausgaben für die Verteidigung. Angesichts der bereits bestehenden Finanzierungslücken in der Finanzplanung und des Unvermögens, die EU-Regeln einzuhalten, steht indes die Frage im Raum, wie ein deutlicher Aufwuchs der Verteidigungsausgaben regelkonform finanziert werden kann.

Durch die Änderung des Grundgesetzes werden Kredite zur Finanzierung von Verteidigungsausgaben, soweit diese 1 % des BIP übersteigen, nicht auf die Regelgrenze der Schuldenbremse des Bundes angerechnet. Zwar führt diese Regelung insofern zu zusätzlichen Finanzierungsspielräumen, als die geplanten Ausgaben für Verteidigung derzeit bereits 1 % des BIP übersteigen.[4] Allerdings ist zu beachten, dass die Verteidigungsausgaben in der Finanzplanung nicht ausfinanziert sind. Dies gilt insbesondere für das Jahr 2028, in dem die Mittel des Sondervermögen Bundeswehr voraussichtlich aufgebraucht sein werden und die Verteidigungsausgaben im Bundeshaushalt nach der Finanzplanung ausgeweitet werden sollen, um das 2 % Nato-Ziel einzuhalten.

Wenn zugleich die haushaltspolitischen Handlungsbedarfe in der Finanzplanung aufgelöst werden, würde die Ausnahme des Teils der bereits geplanten Verteidigungsausgaben, der 1 % des BIP übersteigt, nicht zu einer weiteren Ausweitung der Defizite führen (Abbildung 1, Linie 2). Zwar könnte man fordern, dass die Finanzpolitik die bestehenden Handlungsbedarfe auflöst, unabhängig davon, ob eine Verschlechterung der nationalen Sicherheitslage eingetreten ist. Dies würde es indes erforderlich machen, durch geänderte Prioritäten und entsprechende Umschichtungen im Haushalt zeitnah Finanzmittel für die Verteidigung zu schaffen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Finanzplanung noch weitere Lücken aufweist, etwa überhöhte globale Minderausgaben (GMA).[5] Angesichts der Zielsetzung der grundgesetzlichen Änderung, die sicherheitspolitische Handlungsfähigkeit kurzfristig zu steigern, erscheint der gewählte Ansatz von 1 % der Verteidigungsausgaben daher nachvollziehbar.

Jetzt können zusätzliche Mittel für die Verteidigung mobilisiert werden, ohne hierfür im Haushalt zu priorisieren oder Abgaben zu erhöhen. Es resultiert eine hohe Handlungsfähigkeit der Bundesregierung, weil die Nutzung der Ausnahme künftig mit einfacher parlamentarischer Mehrheit erfolgen kann. Dass die Regelung quantitativ und zeitlich unbegrenzt ist, kann sicherheitspolitisch als starkes Signal der Handlungsfähigkeit gewertet werden – unabhängig davon, ob und in welchem Umfang die Spielräume genutzt werden.

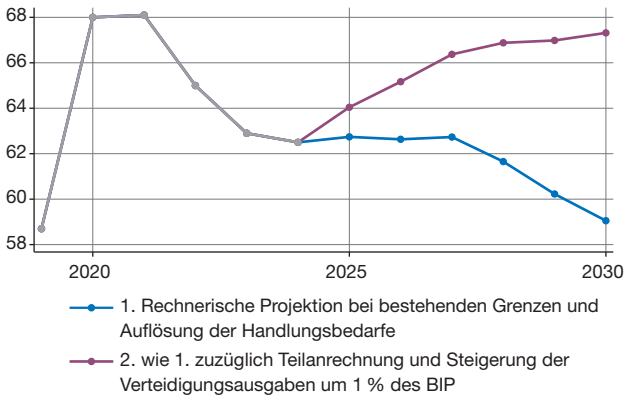
Die ökonomische Theorie liefert eine normative Rechtfertigung dafür, zur Finanzierung eines erheblichen akuten Mehrbedarfs auf die Kreditaufnahme zurückzugreifen, um die Finanzierungslast dann über einen längeren Zeitraum zu verteilen. Allerdings darf die Verschuldung nicht unbegrenzt wachsen und muss zumindest im Verhältnis zur wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit dann auch wieder zurückgeführt werden, um die Finanzierungsspielräume für künftige Risiken wieder zu erweitern. Die öffentliche Verschuldung ermöglicht es zwar, Finanzierungslasten auf der Zeitachse zu verschieben. Sie ist aber kein originäres Finanzierungsinstrument. Ein kontinuierlicher Aufwuchs der Verschuldung bindet über steigende Zinsausgaben immer mehr Steuereinnahmen und kann ab einem gewissen Punkt die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen und dann auch wieder die verteidigungspolitische Handlungsfähigkeit beeinträchtigen. Diese ökonomischen Grenzen sind bei der Nutzung der neuen Kreditermächtigung zu beachten.

Werden die Verteidigungsausgaben um 1 % des BIP erhöht, ist eine Überforderung der Tragfähigkeit der öffentli-

4 In den Jahren 2025 bis 2027 liegen die geplanten Ausgaben zwischen 1,2 % und 1,3 % des BIP. Im Jahr 2028 sind Ausgaben von 1,7 % des BIP veranschlagt.

5 Die Finanzplanung enthält z. B. Bodensatz-GMAs von 12 Mrd. Euro im Jahr 2025 und 17 Mrd. Euro im Jahr 2026 und einen deutlichen Rückgang bei den Ausgaben für das Bürgergeld.

Abbildung 2
Schuldenquote: Anstieg der Verteidigungsausgaben um 1 % des BIP
Schuldenquote in % des BIP



Quelle: eigene Berechnungen.

chen Finanzen mittelfristig nicht zu befürchten. Abbildung 2 zeigt für dieses Szenario die Entwicklung der Schuldenquote ausgehend von einer rechnerischen Projektion bis zum Jahr 2030 (Linie 2). Unterstellt ist, dass der in der Finanzplanung angelegte Handlungsbedarf aufgelöst und die Verteidigungsausgaben um 1 % des BIP erhöht werden, was erforderlich wäre, um eine Nato-Quote von über 3 % zu erfüllen, wie sie von dem Nato-Generalsekretär als Zielgröße in den Raum gestellt wurde. Die Schuldenquote würde demgemäß im Jahr 2030 bei 67,2 % liegen. Im Vergleich zum Referenzszenario (Linie 1) ergäbe sich ein Anstieg der Schuldenquote um 8,2 %.

Allerdings sind auch die Vorgaben des Stabilitäts- und Wachstumspaktes zu beachten. Dies ist besonders wichtig, weil die finanzpolitische Stabilität in Deutschland und Europa eine notwendige Voraussetzung dafür ist, die vom Bundestag festgestellten sicherheitspolitischen Herausforderungen zu bewältigen. In der Gesetzesbegründung für die Änderung des Grundgesetzes wurde festgestellt, dass die Ausübung der Ermächtigung im Rahmen der europäischen Fiskalregeln zu erfolgen hat. Für die Bewertung ist daher zu unterscheiden zwischen den rechnerischen Spielräumen, die durch die vorgeschlagene Änderung eröffnet werden, und den tatsächlichen Spielräumen für die Finanzpolitik im Rahmen der EU-Vorgaben.

Die europäischen Fiskalregeln fordern angesichts der Höhe der aktuellen Schuldenquote zwar grundsätzlich einen Rückgang der Verschuldung (siehe oben). Unter besonderen Umständen kann ein Mitgliedstaat allerdings von dieser Vorgabe abweichen. Die EU-Kommission hat bereits signalisiert, dass sie eine Verfehlung der EU-Vorgaben für die Verschuldung aufgrund eines Aufwuchses der Verteidigungsausgaben unter Verweis auf Art. 26 des reformierten SWP akzeptieren wird und angekündigt, darauf zu achten, dass die Anwendung der „nationalen Ausweichklauseln“ europaweit auf eine kontrollierte, zeitlich begrenzte und koordinierte Weise erfolgt. Tatsächlich ist die Ausnahmeregel temporär angelegt. Ihre Nutzung ist zudem an die Bedingung geknüpft, dass die Tragfähigkeit der Verschuldung nicht gefährdet werden darf. Bei einer anhaltenden Bedrohungslage wird daher finanzpolitisch mittelfristig gegenzusteuern sein.

Sondervermögen für Infrastruktur

Die Ausnahme der Kreditfinanzierung der Verteidigungsausgaben von der Schuldenbremse wurde verbunden mit der Einrichtung eines Sondervermögens mit eigener Kreditermächtigung für Investitionen. Die hiermit verbundene Ausnahme der Kreditfinanzierung für Investitionen entspricht von der Zielsetzung her verschiedenen Reformvorschlägen zur Schuldenbremse. So hat der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung vorgeschlagen, die Verschuldungsspielräume unter den Regelungen der Schuldenbremse für „zukunftsgerichtete Ausgaben“ zu erweitern (SVR, 2024, Zf. 202). Der Wissenschaftliche Beirat beim BMWK hat sich für erweiterte Kreditspielräume für schuldenfinanzierte Nettoinvestitionen ausgesprochen (Wissenschaftliche Beirat, 2023) und die Bundesbank hat in ihrem jüngst vorgelegten Reformvorschlag angeregt, die Kreditspielräume für Sachinvestitionen zu erweitern (Bundesbank, 2025). Alternativ sieht die Bundesbank die Möglichkeit, hierfür ein Sondervermögen mit eigener Kreditermächtigung einzurichten.

An diesen Vorschlägen zur Änderung der Schuldenbremse gibt es aus ökonomischer Sicht vieles zu kritisieren. Die Regelungen der Schuldenbremse sollen die Verschuldung begrenzen. Überfrachtet man sie mit der Zielsetzung, dass sie auch noch die staatliche Investitionstätigkeit anregen sollen, geht die Bindungswirkung der Schuldenbremse verloren. Nettoinvestitionen sind als Konzept für die finanzpolitische Praxis völlig ungeeignet, da der Staat Abschreibungen auf seine Infrastruktur in aller Regel nicht erfasst. Zudem lösen Investitionen nicht strukturelle Probleme beim Management der Infrastruktur, die dazu führen, dass der Unterhalt und die Instandhaltung der staatlichen Infrastruktur vernachlässigt werden, was dann umfangreiche Ersatzinvestitionen erst erforderlich macht.

Im aktuellen Kontext ist zudem zu beachten, dass die deutsche Finanzpolitik die EU-Vorgaben derzeit nicht einhält. Die Bundesbank empfiehlt denn auch bei einer

Schuldenquote über 60 % einen deutlich strikteren finanzpolitischen Kurs, bei dem eng begrenzte Kreditspielräume ausschließlich für die Investitionsfinanzierung genutzt werden dürfen, während Bund und Länder ansonsten beide strukturell ausgeglichene Haushalte vorlegen müssen.

Mit dem vorgeschlagenen Volumen von 500 Mrd. Euro würde das auf zwölf Jahre angelegte Sondervermögen eine jährliche Mittelbewilligung von Investitionen im Umfang von rund 42 Mrd. Euro ermöglichen. Sieht man davon ab, dass sich die Kreditaufnahme gegenüber den Bewilligungen aller Voraussicht nach verzögern wird, sind das rund 0,8 % der im Jahreswirtschaftsbericht vom Januar erwarteten Wirtschaftsleistung bzw. deren Fortschreibung im Zeitraum von 2025 bis 2036. Die Bundesbank hat ein etwas größeres Volumen von jährlich 0,9 % der Wirtschaftsleistung für mit den europäischen Vorgaben vereinbar eingeschätzt, wenn die Schuldenquote den Referenzwert von 60 % nicht übersteigt. Da die Schuldenquote derzeit aber über 60 % liegt, würde eine unbeschränkte Nutzung der Kreditspielräume des Sondervermögen Infrastruktur mit den EU-Schuldenregeln im Konflikt stehen, solange Bund- und Länder ihre Haushalte nicht ausgleichen.

Geht man der Einfachheit halber von einem jährlichen Anstieg der Defizite um 42 Mrd. Euro aus und legt die Entwicklung der Finanzplanung und der Wirtschaftsleistung der Jahresprognose vom Frühjahr zu Grunde, errechnet sich als Folge des neuen Sondervermögens ein Anstieg der Schuldenquote um rund 3,5 % bis zum Jahr 2028 (Abbildung 1, Linie 3). Dabei ist unterstellt, dass die wirtschaftliche Entwicklung gegenüber dem Jahreswirtschaftsbericht unverändert bleibt. Sollten die Infrastrukturinvestitionen die Wirtschaftsleistung deutlich erhöhen, würde die Schuldenquote weniger stark ansteigen.

Um einen weiteren Anstieg der Schuldenquote in den nächsten vier Jahren bei zusätzlicher Kreditaufnahme von insgesamt 168 Mrd. Euro abzuwehren, müsste die Wirtschaftsleistung in den nächsten vier Jahren aber überschlagsmäßig jährlich um rund 1,3 Prozentpunkte stärker steigen als in der Basisprojektion.[6] Dies erscheint unrealistisch. Um zugleich die Entwicklung des Schuldenstandes gemäß der EU-Vorgaben von 62,5 % auf 60,5 % abzusenken, wäre sogar ein zusätzliches Wachstum von rund 2,4 Prozentpunkten jährlich erforderlich.

Vor diesem Hintergrund muss auch hier unterschieden werden zwischen den rechnerischen Spielräumen, die durch die vorgeschlagene Änderung der Finanzordnung eröffnet werden, und den Spielräumen, die im Rahmen der EU-Vorgaben bestehen. Je nach Art und Umfang der Inanspruchnahme müsste dann an anderer Stelle konsolidiert werden. Im Rahmen einer echten Wachstumsinitiative müsste man zudem auf solche Projekte fokussieren, die positive Effekte auf das Wirtschaftswachstum und die langfristige Tragfähigkeit ausüben.

6 Der Einfachheit halber wird wie oben von positiven Effekten einer höheren Wirtschaftsleistung auf die Defizite abstrahiert.

Lockerung der Schuldenbremse der Länder

Ungeachtet der sich abzeichnenden Schwierigkeiten, das Sondervermögen Infrastruktur im Rahmen der EU-Vorgaben zu nutzen und den erforderlichen Schuldenabbau auf den Weg zu bringen, wurde bei der Änderung des Grundgesetzes beschlossen, die Obergrenze für die Nettokreditaufnahme (NKA) der Länder von 0 % auf 0,35 % der Wirtschaftsleistung zu erhöhen. Wenn die Länder von dieser Regelung Gebrauch machen, steigt die konjunkturell bereinigte Kreditaufnahme von Bund- und Ländern auf 0,7 % des BIP. Folgt man den Einschätzungen der Bundesbank über die Spielräume bei den EU-Vorgaben, wäre dies bei einer jährlichen Kreditaufnahme von 0,8 % des BIP im Rahmen des Sondervermögen Infrastruktur selbst dann nicht mit den EU-Vorgaben vereinbar, wenn die Schuldenquote unterhalb von 60 % läge. Im derzeitigen Umfeld bestehen keinerlei Spielräume, da die Schuldenquote zurückgeführt werden muss – sieht man von zusätzlichen Schulden für die Verteidigung ab, die im Rahmen der Ausnahmeregelung regelkonform sein dürften.

Die Heraufsetzung der Obergrenze der NKA im Rahmen der Schuldenbremse der Länder würde für sich genommen einen Anstieg der Schuldenquote um rund 1,3 Prozentpunkte bis 2028 herbeiführen. Wenn die Finanzpolitik alle im Gesetzentwurf neu angelegten zusätzlichen Spielräume nutzen würde, und jährlich Defizite von 42 Mrd. im Sondervermögen Infrastruktur entstünden, ergäbe sich ein deutlicher Aufwuchs der Schuldenquote, selbst wenn die Verteidigungsausgaben gegenüber der Finanzplanung nicht geändert werden. Der Schuldenstand würde in diesem Szenario bis zum Jahr 2028 auf einen Wert von rund 68 % steigen (Abbildung 1, Linie 4).

Haushaltsüberwachung und Stabilitätsrat

Die beschlossenen Änderungen setzen den bereits mit der Einrichtung des Sondervermögen Bundeswehr eingeschlagenen Weg fort, durch Änderung des Grundgesetzes zusätzliche Kreditspielräume zu eröffnen. Schon vor den beschlossenen Änderungen war Deutschland daher nicht mehr in der Lage aufzuzeigen, wie es die Vorgaben des SWP erfüllen kann, obwohl die Bundesregierung und die meisten Bundesländer planten, die Regelgrenze der Schuldenbremse einzuhalten.

Auf absehbare Zeit werden nun künftig die EU-Vorgaben enger sein, als die Schuldenregeln des Grundgesetzes. Die deutsche Finanzpolitik muss daher einen anderen Weg finden, die Nutzung der Kreditspielräume so zu begrenzen, dass die Vorgaben des SWP eingehalten werden. Dabei zeigen die aktuellen Schwierigkeiten bei der Einhaltung der EU-Vorgaben und deren Überwachung, dass die bestehenden finanzpolitischen Institutionen schon bisher den europäischen Anforderungen nicht entsprechen.

Bund und Länder sind ihrer gesetzlichen Verpflichtung zur nationalen Haushaltsüberwachung im Stabilitätsrat in der Vergangenheit verschiedentlich nicht nachgekommen. Der Stabilitätsrat sah sich zuletzt nicht in der Lage, Empfehlungen auszusprechen, die die Einhaltung der europäischen Vorgaben gewährleistet hätten. Das ist aus der Perspektive der politischen Ökonomie nicht überraschend. Denn der Stabilitätsrat besteht aus den Finanzministerinnen und Finanzminister des Bundes und der Länder und dem Bundeswirtschaftsminister. Sie müssen sich hier gleichsam selbst überwachen, verantworten aber zugleich die Finanzpolitik, die den Konflikt mit den europäischen Vorgaben erst verursacht. Eine unabhängige Fiskalinstitution, die diese Lücke bei der Haushaltsüberwachung füllen könnte, gibt es in Deutschland anders als in anderen europäischen Ländern nicht. Der unabhängige Beirat des Stabilitätsrats übernimmt lediglich eine beratende Rolle. Dieses institutionelle Design war für die Jahre bis 2019 unproblematisch, weil die Schuldenbremse die Einhaltung der europäischen Vorgaben verlässlich absicherte.

Bei der weiteren Umsetzung der grundgesetzlichen Änderungen ist daher das institutionelle Design der Haushaltsüberwachung zu überarbeiten. Der Stabilitätsrat hat bereits angekündigt, die Regelungen zur länderspezifischen nationalen Fiskalregel im Sinne der EU-Haushaltsrahmenrichtlinie zu ändern. Derzeit gilt noch die Vorschrift des Haushaltsgrundsätzegesetzes (HGrG), wonach die gesamtstaatliche Verschuldung nach Bereinigung um konjunkturelle Effekte 0,5 % der Wirtschaftsleistung nicht übersteigen darf. Die anstehende Neuregelung des HGrG muss nun genutzt werden, die Haushaltsüberwachung neu zu strukturieren und in einen Prozess einzubinden, der sicherstellt, dass die erweiterten haushaltsrechtlichen Spielräume für die Kreditaufnahme so eingesetzt werden, dass die europäischen Vorgaben stets eingehalten werden. Künftig wäre neben der allgemeinen Überwachung der Einhaltung der europäischen und nationalen Fiskalregeln auch zu prüfen, ob die in einem Sondervermögen für Infrastruktur angelegten Projekte hinreichende positive Effekte auf die gesamtwirtschaftliche Entwicklung und fiskalische Tragfähigkeit haben, und mit den europäischen Vorgaben vereinbar sind.

Literatur

Deutscher Bundestag. (2009, 24. März). *Gesetzentwurf der Fraktionen CDU/CSU und SPD. Entwurf eines ... Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 91c, 91d, 104b, 109, 109a, 115, 143d)*. Drucksache 16/12410.

Deutsche Bundesbank. (2025). Solide Staatsfinanzen, gestärkte Investitionen: ein Vorschlag zur Reform der Schuldenbremse. *Monatsbericht März.*

EC – European Commission. (2024, 26. November). *Commission Opinion on the Draft Budgetary Plan of Germany*. SWD(2024) 950 final, S. 8–13.

SVR – Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. (2024). Versäumnisse angehen, entschlossen modernisieren. *Jahresgutachten 2024/25.*

Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz. (2023). Finanzierung von Staatsaufgaben: Herausforderungen und Empfehlungen für eine nachhaltige Finanzpolitik. *Gutachten*.

Title: ***Easing the Debt Brake: EU Fiscal Rules as a Key Challenge for Fiscal Policy***

Abstract: *The changes to Germany's constitutional debt limit (aka debt brake) adopted in March 2025 open up considerable additional scope for debt financing of public spending. However, not only must German fiscal policy observe the limits set by the German constitution, but the Stability and Growth Pact also restricts debt financing. Hence, there is a risk that the relaxation of the debt brake could bring Germany into greater conflict with EU fiscal rules, as was the case at the beginning of the European Monetary Union. Against the background of current fiscal planning, the article discusses the additional borrowing scope that exists now, the consequences for the development of the debt ratio, and whether and to what extent there is a risk of conflict with EU requirements. The article concludes with a brief discussion of the possibilities for ensuring compliance with the EU requirements within the framework of budgetary surveillance.*

DOI: 10.2478/wd-2025-0074

sciendo

Wirtschaftsdienst, 2025, 105(4), 288-291

JEL: A11, D78, C80

Lena Diekmann, Regina T. Riphahn, Monika Schnitzer

Evidenzbasierte Politik – Lehren aus deutschen und internationalen Erfahrungen

Die derzeitige Evaluierungspraxis und Evidenzorientierung politischer Prozesse ist in Deutschland noch deutlich ausbaufähig. Internationale Erfahrungen zeigen die großen Vorteile einer systematischen, evidenzbasierten Politikgestaltung. In wirtschaftlich und politisch angespannten Zeiten ist es besonders dringlich, effektiv und effizient zu handeln. Es ist daher notwendiger denn je, den systematischen Einsatz von Evaluierungen zu etablieren, um zu internationalen Standards im Verwaltungshandeln aufzuschließen. Hier liegt ein erhebliches Potenzial zur Optimierung staatlichen Handelns.

Bereits 2013 stellte der Staatssekretärsausschuss (StS-Auschuss) für Bessere Rechtsetzung und Bürokratieabbau fest: „Eine Evaluierung stellt einen Zusammenhang her zwischen Ziel und Zweck einer Regelung und den tatsächlich erzielten Wirkungen sowie den damit verbundenen Kosten. Sie ist für alle wesentlichen Regelungsvorhaben nach Maßgabe der folgenden Regelungen vorzusehen.“[1] Diese Vorgaben werden von OECD-Empfehlungen unterstützt (OECD, 2022) und international breit umgesetzt. In Deutschland sind sie aber noch nicht hinreichend wirksam. Dabei zeigen die aktuellen finanzpolitischen Herausforderungen die Dringlichkeit eines effektiven und effizienten Einsatzes staatlicher Mittel. Die bürokratischen Lasten in Deutschland sind zu hoch und staatliche Maßnahmen oft nicht zielgenau.

© Der/die Autor:in 2025. Open Access: Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz veröffentlicht (creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de).

Open Access wird durch die ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft gefördert.

Dieser Text reflektiert die Ergebnisse einer Konferenz vom 12. Dezember 2024, die die Nationalen Akademie der Wissenschaften Leopoldina mit Unterstützung des Nationalen Normenkontrollrats anlässlich des 10-jährigen Jubiläums des Staatssekretärsbeschlusses „Konzeption zur Evaluierung neuer Regelungsvorhaben“ des Ausschusses für Bessere Rechtsetzung und Bürokratieabbau durchführte. Im Fokus stand die Reflektion der deutschen Evaluierungspraxis.

Lena Diekmann ist wissenschaftliche Referentin im Präsidialbüro der Leopoldina.

Prof. Regina T. Riphahn, Ph.D., lehrt Statistik und empirische Wirtschaftsforschung an der FAU Erlangen-Nürnberg und ist Vizepräsidentin der Leopoldina.

Prof. Dr. Dr. h.c. Monika Schnitzer ist Inhaberin des Lehrstuhls für Komparative Wirtschaftsforschung an der Ludwig-Maximilians-Universität München und Vorsitzende des Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung.

Ex-post-Evaluierungen überprüfen, ob Gesetze die gesteckten Ziele erreichen, d. h. ob sie effektiv sind, und ob dies ohne Verschwendung öffentlicher Mittel gelingt, d. h. ob die Prozesse effizient sind. Solche Wirkungsanalysen – international breit und systematisch genutzt – ermitteln die Wirkung staatlicher Maßnahmen und Regelungen nach vorab festgelegten Kriterien. Die Ergebnisse der Analysen ermöglichen der Politik, aus den Erfahrungen zu lernen.

Mit dem Staatssekretärsbeschluss „Konzeption zur Evaluierung neuer Regelungsvorhaben“ wurde im Jahr 2013 ein Prozess zur strukturierten Evaluierung von Regelungsvorhaben in Deutschland eingeführt. Seitdem gab es zahlreiche Aktivitäten des Nationalen Normenkontrollrates, der Bundesministerien und des Statistischen Bundesamtes im Bereich Evaluierung, die in die richtige Richtung weisen. Allerdings ist dieser Prozess noch nicht effektiv genug: die Verantwortung für Evaluierungen und

1 „Konzeption zur Evaluierung neuer Regelungsvorhaben“ (23. Januar 2013), beschlossen vom StS-Ausschuss für Bessere Rechtsetzung und Bürokratieabbau, wurde konkretisiert in „Fortentwicklung der Evaluierungskonzeption der Bundesregierung“ vom 26. November 2019.

ihre Umsetzung in den Bundesministerien ist fragmentiert und es fehlt an Qualitätssicherung. Derzeit werden die Erkenntnisse aus den Evaluierungen nicht systematisch und strukturiert genug genutzt, um Kosteneinsparungen zu realisieren und Verbesserungsmöglichkeiten umzusetzen. Im Folgenden erläutern wir die Voraussetzungen für eine effektivere Ausgestaltung des institutionellen Rahmens. Um Fortschritte zu erzielen, muss der Datenzugang für Evaluierungen verbessert, eine zentrale Koordinierung etabliert und das Parlament systematisch einbezogen werden. Darüber hinaus müssen Evaluierungsergebnisse transparent publiziert werden.

Internationaler Vergleich

Im internationalen Vergleich sind die Rahmenbedingungen für die Evaluierung von Maßnahmen in Deutschland noch unterentwickelt. Als Vorbilder bieten sich Beispiele aus den britischen und US-amerikanischen Bundesbehörden sowie aus dem Europäischen Parlament an.

USA

Der US-amerikanischen Regierung gelang mit dem „Foundations for Evidence-Based Policymaking Act of 2018“ (auch „Evidence Act“ genannt) die Verabschiedung einer wegweisenden gesetzlichen Grundlage für den strategischen Aufbau von (wissenschaftlicher) Evidenz und von Daten in den Bundesbehörden. Der Evidence Act verpflichtet zur Politikevaluierung. Das Gesetz sieht vor, dass in jeder Behörde zwei Beauftragte benannt werden, für Evaluierungen einerseits und für Statistik andererseits. Mitarbeiter:innen beider Positionen sind im Beratungsgremium für den strategischen Aufbau von (wissenschaftlicher) Evidenz und Daten (Advisory Committee on Data for Evidence Building) vertreten, das zusammen mit der Verabschiedung des Evidence Act geschaffen wurde. Das Gremium empfiehlt Maßnahmen, die den Bundesbehörden den Datenzugang und die gemeinsame Nutzung von Daten erleichtert.

Die Fortschritte in der Evidenzorientierung werden durch ein umfassendes Berichtssystem überprüft und dokumentiert. Neben einem jährlichen Evaluierungsplan erstellen die Behörden auch den „Evidence-Building Plan/Learning Agenda“. Das Dokument beschreibt die Pläne der Ministerien für die systematische Bearbeitung von Schwerpunktthemen anhand von wissenschaftlicher Evidenz; die Ministerien bewerten regelmäßig die Kapazitäten für Forschung, Evaluierung, Statistik und Analyse.

Großbritannien

Ähnlich wie die US-amerikanische Regierung hat die britische Regierung diverse Aufgabenprofile innerhalb der öffentlichen Verwaltung eingerichtet, die als Katalysatoren für evidenzinformierte Politikgestaltung dienen. So gibt es die Position der Abteilungsdirektion für Analysen und Daten (Director of Analysis and Data). In einem Großteil der Ressorts werden Sozialwissenschaftler:innen (Government Social Research Profession) als beratende Analysten für Politikevaluierungen eingesetzt. Darüber hinaus gibt es in den Ressorts jeweils Beauftragte für die Wissenschaft (Chief Scientific Advisor). Sie arbeiten regierungsübergreifend in einem Netzwerk zu Fragen der Wissenschaftspolitik und Technologie zusammen.

Die britische Regierung hat darüber hinaus eine zentrale Evaluierungseinheit etabliert: Die Evaluation Task Force (ETF) ist eine vom Finanzministerium und Kabinettsbüro gemeinsam eingerichtete Arbeitsgruppe in der britischen Regierung. Sie wurde 2020 ins Leben gerufen, um durch Politikevaluierungen die Effektivität und Effizienz der Verwendung der öffentlichen Mittel zu verbessern. Die ETF ist eine koordinierende Einheit, die die Ressorts bei ihren Evaluierungstätigkeiten unterstützt und die Regierung berät. Die Evaluierungsergebnisse werden auf einer zentralen Plattform veröffentlicht.

Europäisches Parlament

Als Beispiel für die strukturelle Einbindung des Parlaments in die Evaluierungsaktivitäten lohnt sich der Blick in das Europäische Parlament. Durch die Gründung der EVAL-Einheit (Ex-post-Evaluation Unit) innerhalb seines Wissenschaftlichen Dienstes EPRS (European Parliament Research Service) hat das Parlament die Ex-post-Evaluierungen in hohem Maße institutionalisiert (Anglmayer, 2020). Die Ausschüsse können Evaluierungen direkt bei der EVAL-Einheit in Auftrag geben. Die Ergebnisse der Evaluierungsstudien werden in den Ausschüssen präsentiert und im Anschluss auf einer zentralen Online-Plattform veröffentlicht. Dieses Vorgehen sorgt für Sichtbarkeit im Parlament und gegenüber den Medien. Die Schweiz, Schweden und Frankreich haben ein Evaluierungsmandat des Parlaments sogar in der Verfassung verankert (Anglmayer, 2020).

Aus diesen Erfahrungen lassen sich Lehren für die Weiterentwicklung der Evaluierung in Deutschland ableiten. Erforderlich sind angemessene organisatorische Rahmenbedingungen, Kapazitäten zur Umsetzung von Evaluierungen und eine zentrale Koordination der dezentralen Prozesse. Um nach wissenschaftlichen Standards durchgeführt werden zu können, müssen Evaluierungen bereits bei der Beschlussfassung über konkrete Gesetze mitgedacht werden und prozedural vorbereitet sein. Für die nächste Bundesregierung lassen sich die folgenden konkreten Handlungsfelder ableiten.

Organisation der Evaluierung

Um ein Umdenken zu bewirken und eine Offenheit für Evaluierungsergebnisse herzustellen, ist ein Kulturwandel in der Breite der öffentlichen Verwaltung erforderlich. Dabei ist die Unterstützung durch die Leitungsebene in Politik und Verwaltung unverzichtbar. Nur wenn die Hausspitze sich hinter die Stärkung einer lebendigen Evidenzorientierung im Verwaltungshandeln stellt, ist es möglich, eine erfolgreiche Evaluierungskultur in Politik und Verwaltung zu etablieren. Offenheit für die Chancen der Evidenzorientierung in den Hausspitzen und die diesbezügliche Übernahme von Führungsaufgaben sind unverzichtbar.

Ein solches Umdenken wird nur dann Wirkung zeigen und im Behördenhandeln sichtbar werden, wenn in den Ministerien und Behörden Evaluierungskompetenz aufgebaut und unterstützt wird. Hier ist es sinnvoll, zentrale Evaluierungseinheiten („Chief Evaluation Offices“) aufzubauen. Ausgestattet mit einem Mandat der Hausspitze (und hinreichenden Ressourcen) können diese Einheiten im Haus beraten, einzelne Referate entlasten, die nur selten mit Evaluierungsfragen beschäftigt sind, und den methodischen Kompetenzaufbau vorantreiben. Eine Aufgabe der Evaluierungseinheiten wäre, den Kulturwandel hin zum Lernen aus der Praxis zu ermöglichen und zu realisieren. Dazu gehört es, Evaluierungsergebnisse nach innen und außen zu kommunizieren und über Plattformen bekannt zu machen – unabhängig davon, wie das Ergebnis ausfällt.

Für die Bundesregierung insgesamt wäre es sinnvoll, die Evaluierungseinheiten in den einzelnen Häusern miteinander ins Gespräch und in den Austausch zu bringen. Hier bietet es sich an, eine übergreifende Einheit – etwa als Stabsstelle am Bundeskanzleramt – einzurichten. Diese kann als zentrale Anlaufstelle die Fäden zusammenführen, koordinierend wirken, gegebenenfalls ressortübergreifend steuern, beraten und Abstimmungen ermöglichen (wie die britische „Evaluation Task Force“). Es wäre auch denkbar, auf dieser Ebene eine nationale Evaluierungsstrategie zu erarbeiten und deren Umsetzung zu begleiten. Auch die Kommunikation nach außen könnte von hier aus etwa durch eine Übersichtsplattform zu den ministerialen Evaluierungsaktivitäten koordiniert werden.

Um die Weiterentwicklung der Evidenzbasierung zu stützen und fest zu verankern, können formale Rahmenbedingungen hilfreich sein. Dazu gehört es, dass beispielsweise ab einem Mindestvolumen von Regelungs- und Fördervorhaben (i) die Ausschreibung externer Evaluierungen, (ii) die systematische Vorstellung und Diskussion der Evaluierungsergebnisse in Parlamentsausschüssen und (iii) die Publikation ihrer Ergebnisse auf öffentlich zugänglichen Plattformen gesetzlich vorgeschrieben werden.

Frühzeitiges Mitdenken der Erfordernisse von Evaluierungen im Rechtsetzungsprozess

Aufgabe von Evaluierungen ist es, die Wirkung von gesetzlichen Regelungen mit den für sie formulierten Zielen zu vergleichen. Das setzt voraus, dass bei der Verabschiedung von Regelungen die angestrebten Ziele in einer Weise fixiert werden, die eine Überprüfung ermöglichen. Die Ziele sollten deshalb konkret formuliert sowie messbar und operationalisierbar sein. Wenn gesetzliche Regelungen diese Anforderung erfüllen, erleichtert dies eine spätere Evaluierung.

Um die Durchführbarkeit der Evaluierung von Regelungsvorhaben sicherzustellen, muss zusätzlich zur Definition der konkreten Maßnahmenziele methodisch festgelegt werden, wie Ex-post-Evaluierungen konzipiert werden können. Dazu sollte neben den konkreten Zielen die anzuwendenden Methoden festgelegt werden.

Während in vielen europäischen Nachbarländern Daten für Untersuchungen und Evaluierungen vorliegen und genutzt werden können, ist dies in Deutschland bei weitem nicht der Fall (Wirtschaftsdienst, 2023; Riphahn & Schneider, 2024; Riphahn, 2023). Dies begrenzt die Möglichkeiten empirischer Ex-ante- und Ex-post-Evaluierungen von gesetzlichen Regelungen. Um die Zielerreichung von Maßnahmen überhaupt ex post überprüfen zu können, muss deshalb bereits bei Verabschiedung der Regelung die Verfügbarkeit der relevanten Daten einschließlich der erforderlichen Datenqualität sichergestellt werden. In vielen Fällen wird es nötig sein, gesetzliche Grundlagen für die Datennutzbarkeit zu schaffen.

Die Planung von Evaluierungen, die Erhebung des erforderlichen Datenbestands und die (gesetzliche) Regelung der Datenbereitstellung erfordern substanzielle methodische und juristische Expertise. Versäumnisse bei der Konzeptionierung von Evaluierungsprozessen können später kaum ausgeglichen werden. Deshalb ist es wichtig, bereits bei der Formulierung von Regelungen die jeweiligen Evaluierungsbeauftragten („Chief Evaluation Officers“) einzubinden. Diese sollten frühzeitig auf die notwendigen Evaluierungserfordernisse hinweisen und wirksame Prozesse zur Qualitätssicherung aufsetzen und verantworten.

Systemische Aspekte

Der Umbau von Gesetzgebungsprozessen hin auf eine verstärkte Evidenzbasierung staatlichen Handelns erfordert

die Organisation einer Evaluierungsinfrastruktur und die Gewährleistung der praktischen Evaluierbarkeit von Einzelgesetzen. Ein solcher Umbau profitiert davon, wenn Leitplanken und Automatismen in bestehende Prozesse eingefügt werden.

Derzeit legen die Vorgaben des Bundes fest, dass bei neuen Regelungsvorhaben ein Digitalcheck (Bundesministerium des Innern und für Heimat, 2024) durchzuführen ist, der eine digitale Umsetzbarkeit gewährleistet Zusätzlich zu dieser bereits bestehenden Regelung sollte in Zukunft gesetzlich festgelegt werden, dass bei neuen Regelungsvorhaben systematisch Evaluierungschecks durchgeführt werden. Dabei ist abzufragen, ob es zum vorliegenden Regelungsthema bereits einschlägige Evaluierungen gibt und inwieweit deren Ergebnisse bei neuen Regelungsvorhaben berücksichtigt wurden.

Darüber hinaus sollten Gesetzesbeschlüsse möglichst breit auf Ex-ante-Evaluierungen aufbauen, die nach besten methodischen Kenntnissen und auf empirischer Basis durchgeführt werden. Im Gegensatz zu Ex-post-Evaluierungen, die nach der Umsetzung gesetzlicher Regelungen deren Erfolg messen, geht es bei Ex-ante-Evaluierungen darum, auf Basis vorliegender Informationen die möglichen Wirkungen gesetzlicher Maßnahmen vorab quantitativ und qualitativ abzuschätzen.

In vielen Regelungsbereichen werden Gesetze regelmäßig novelliert. Hier verfährt die Europäische Kommission bereits seit 2009 nach dem Grundsatz, „keine Novellierung ohne Evaluierung vorheriger Maßnahmen“ („Evaluate First“-Prinzip) (European Commission, 2017). Der Nationale Normenkontrollrat regt die Einführung dieses Prinzips in der Bundesregierung an (Nationaler Normenkontrollrat, 2024). Damit der Grundsatz umgesetzt wird, sollte ein Evaluate First grundsätzlich in den gesetzgeberischen Prozessen verankert und im Staatssekretärsbeschluss aufgenommen werden. Für die Fälle, in denen ein Evaluate First im Gesetzgebungsprozess nicht anwendbar ist, sollten die Regelungen umgekehrt mit Befristung beschlossen werden („Sunset Clauses“). Die Verlängerung solcher Regelungen kann dann auf das Vorliegen positiver Evaluierungsergebnisse bedingt werden. Mit diesem Instrument findet die Evidenzbasierung verstärkt Eingang in die Praxis der deutschen Gesetzgebung und kann strukturell dazu beitragen, staatliche Regelungen zu verbessern. Dabei schließt sich der Kreis zu unseren ersten Vorschlägen: sobald Evaluierungsergebnisse vorliegen, sollten diese systematisch transparent veröffentlich werden. Dies unterstützt die Qualitätssicherung der Evaluierung selbst und erhöht den Druck, die Resultate in zukünftigen Vorhaben zu berücksichtigen.

Fazit

Im internationalen Vergleich sind die deutsche Evaluierungspraxis und die Evidenzorientierung im politischen Prozess derzeit noch deutlich ausbaufähig. Dabei bestätigen die internationalen Erfahrungen, welche Vorteile eine systematische evidenzbasierte Politikgestaltung hat (OECD, 2020; OECD 2021; Anglmayer, 2020). Gerade in wirtschaftlich und politisch schwierigen Zeiten ist es besonders dringlich, effektiv und effizient zu handeln. Ein Aufschließen zu international bewährten Standards des Verwaltungshandelns durch die systematische Nutzung von Evaluierungen ist deshalb dringender denn je. Es gibt viel zu gewinnen.

Literatur

Anglmayer, I. (2020). *Better regulation practices in national parliaments.* European Parliamentary Research Service.

Bundesministerium des Innern und für Heimat. (2024). *Fünf Prinzipien für digitaltaugliche Gesetzgebung* (Version 1.3 – 07.05.2024).

European Commission. (2017). *Completing the Better Regulation Agenda: Better Solutions for Better Results* (COM(2017) 651 final). Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee, and the Committee of the Regions.

Nationaler Normenkontrollrat. (2024). *Jahresbericht 2024: Gute Gesetze. Digitale Verwaltung. Weniger Bürokratie.*

OECD. (2020). *Improving Governance with Policy Evaluation: Lessons From Country Experiences*. OECD Publishing.

OECD. (2021). *OECD Regulatory Policy Outlook 2021*. OECD Publishing.

OECD. (2022). *Recommendation of the Council on Public Policy Evaluation* (OECD/LEGAL/0478).

Riphahn, R. T. (2023). Die deutsche Dateninfrastruktur aus Sicht der empirischen Wirtschaftsforschung. *Wirtschaftsdienst*, *103*(1), 24–28.

Riphahn, R. T. & Schneider, K. (2024). Ein Forschungsdatengesetz jetzt! *Wirtschaftsdienst*, *104*(10), S. 658–659.

Wirtschaftsdienst. (2023). Zeitgespräch: Datenzugang für Forschung und Politikberatung in Deutschland. *Wirtschaftsdienst*, *103*(11), S. 727.

Title: ***Evidence-Based Policy – Lessons Learnt from German and International Experience***

Abstract: *In an international comparison, German evaluations and evidence-based orientation in the political process still have considerable room for improvement. International experience confirms the advantages of systematic evidence-based policymaking. Particularly during economically and politically difficult times, it is effective and efficient reactions are required. Catching up with internationally proven standards of administrative action through the systematic use of evaluations is therefore more urgent than ever. There is a lot to gain.*

DOI: 10.2478/wd-2025-0075

sciendo

Wirtschaftsdienst, 2025, 105(4), 292-298

JEL: J21, J26, H55

Robin Jessen

Maßnahmen zur Erhöhung der Erwerbsbeteiligung Älterer

Die Erwerbsbeteiligungsquote der Über-65-Jährigen in Deutschland liegt merklich unter dem Durchschnitt der OECD-Staaten. Um die Erwerbsbeteiligung älterer Menschen zu steigern, wären folgende Maßnahmen denkbar: eine Erhöhung der Abschläge und Zuschläge bei Renteneintritt vor oder nach dem Regelrenteneintrittsalter, die Abschaffung der abschlagsfreien Rente nach 45 Beitragsjahren, die Abschaffung der Ungleichbehandlung erwerbstätiger Rentner in der Sozialversicherung und die Erhöhung des gesetzlichen Renteneintrittsalters. Diese Maßnahmen würden das Arbeitsangebot Älterer wohl merklich steigern und erscheinen auch unter Verteilungsgesichtspunkten geboten. Gleichwohl würden einige Bevölkerungsgruppen verlieren. Eine Maßnahme, die die Zahl der erwerbstätigen Älteren merklich steigern dürfte, ohne Verlierer zu produzieren, ist der Abbau rechtlicher Beschäftigungshürden nach Erreichen des Renteneintrittsalters. Sie ist der nächsten Bundesregierung eindringlich ans Herz gelegt.

Die deutsche Wirtschaftsleistung ist in den Jahren 2023 und 2024 jeweils geschrumpft. Die Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter wird 2025 wohl abnehmen und der Einfluss des demografischen Wandels auf das Produktionspotenzial in den kommenden Jahren höchstwahrscheinlich negativ sein (Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose, 2024). Zudem dürfte ein kleinerer Teil des nur noch kümmerlich wachsenden Kuchens für Konsum zur Verfügung stehen, denn die Umstellung auf eine CO_2-neutrale Produktionsweise erfordert erhebliche Investitionen und der Angriff Russlands auf die Ukraine im Jahr 2022 hat die Illusion zerstört, dass sich Deutschland in Sachen Verteidigungsausgaben einen schlanken Fuß machen könne. Um keinen Wohlstandsverlust und damit einhergehende Verteilungskonflikte zu riskieren, muss die Politik nun die Weichen auf Wachstum stellen. Ein Hebel dafür ist die Stärkung der Arbeitsanreize. Eine Steigerung der gesamtwirtschaftlich geleisteten Arbeitsstunden würde für sich genommen staatliche Mehreinnahmen generieren. Dies würde Steuer- und Abgabensenkungen – bzw. geringere Erhöhungen – erlauben, die der arbeitenden Bevölkerung ein höheres Konsumniveau ermöglichen würden.

© Der/die Autor:in 2025. Open Access: Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz veröffentlicht (creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de).

Open Access wird durch die ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft gefördert.

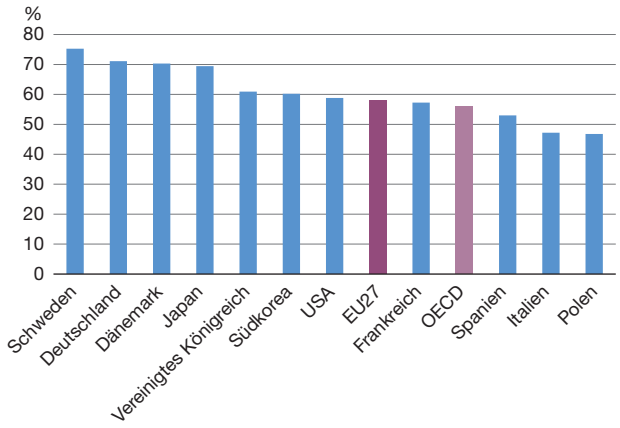
Der Artikel basiert auf einem Gutachten, das im Auftrag der Friedrich-Naumann-Stiftung für die Freiheit erarbeitet wurde.

Dr. Robin Jessen ist Leiter der Forschungsgruppe Mikrostruktur von Steuer- und Transfersystemen am RWI – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung in Berlin.

Die Arbeitsanreize älterer Menschen verdienen aus mindestens zwei Gründen besondere Aufmerksamkeit. *Erstens* nimmt ihr Anteil an der Gesamtbevölkerung aufgrund steigender Lebenserwartung sowie im historischen Vergleich niedriger Geburtenraten zu. Dies führt zu einem steigenden Finanzierungsbedarf des Rentensystems (SVR, 2023). Nach dem Beschluss der scheidenden Bundesregierung, das Rentenniveau bis 2039 bei 48 % des Lohnniveaus zu halten, dürfte der Beitragssatz zur allgemeinen Rentenversicherung von 18,6 % im Jahr 2025 auf über 25 % bis zum Jahr 2039 steigen – bei gleichzeitigem Wachsen des Steuerzuschusses zur Rentenversicherung (Deutsche Bundesbank, 2022). *Zweitens* spielen für die Arbeitsanreize älterer Menschen andere institutionelle Rahmenbedingungen eine Rolle als für jüngere Arbeitnehmer. Dies liegt vor allem am Rentensystem.

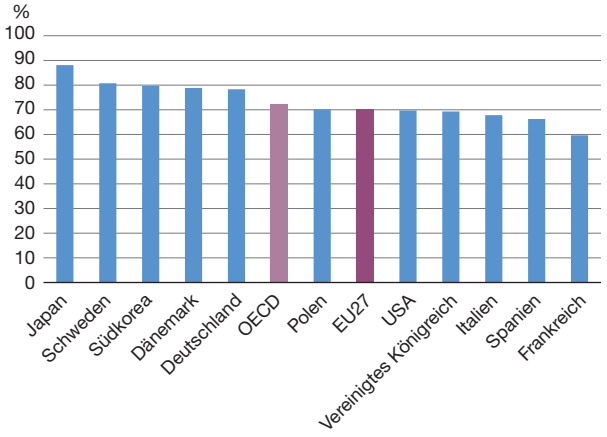
Abbildung 1 und Abbildung 2 zeigen die Erwerbstätigenquoten 55- bis 64-jähriger Frauen und Männer im internationalen Vergleich. Bei beiden Gruppen liegt Deutschland im oberen Bereich ausgewählter OECD-Staaten. Die Erwerbstätigenquote der Frauen liegt hier mit 71 % deutlich

Abbildung 1
Erwerbstätigenquote der 55- bis 64-jährigen Frauen, 2023



Quelle: OECD (2024).

Abbildung 2
Erwerbstätigenquote der 55- bis 64-jährigen Männer, 2023



Quelle: OECD (2024).

über dem Durchschnitt der 27 EU-Staaten von nur 58 %. Das Beispiel Schwedens (75 %) zeigt jedoch, dass wohl auch eine höhere Erwerbstätigenquote möglich wäre. Die Erwerbstätigenquote der 55- bis 64-jährigen Männer beträgt in Deutschland gut 78 % und liegt damit ebenfalls im oberen Bereich, aber deutlich unter dem Wert Japans von 88 %.

Betrachtet man hingegen die Partizipationsraten der Über-65-Jährigen (Abbildung 3 und Abbildung 4), liegt Deutschland unter den Werten der OECD. Spitzenreiter ist hier Südkorea mit Werten von 30 % bzw. 47 % bei Frauen und Männern, verglichen mit 7 % bzw. 12 % in Deutschland. Unter europäischen Staaten sind die Erwerbsquoten in Schweden am höchsten, mit 16 % bzw. 25 %.

Die starken Unterschiede in den Erwerbsquoten dürften – neben kulturellen Unterschieden – auch die Folge unterschiedlicher Institutionen sein (Rogerson, 2024). Für die Entscheidung, am Arbeitsmarkt teilzunehmen, ist der Unterschied im erwarteten Lebenseinkommen im Fall der Erwerbstätigkeit gegenüber dem Fall der Nichttätigkeit relevant. Dabei ist es hilfreich, zwischen zwei Phasen zu unterscheiden. In der ersten Phase, der möglichen Erwerbstätigkeit, hängt das Einkommen von den Abgaben einerseits und den Transfers im Fall der Nichttätigkeit andererseits ab. Zudem beeinflusst eine Erwerbsentscheidung potenziell das verfügbare Einkommen in der zweiten Phase, in der Rente bezogen wird. Die Arbeitsanreize sind dann am stärksten, wenn *erstens* das Nettoeinkommen während der Erwerbstätigkeit deutlich höher ist, als wenn nicht gearbeitet wird, und wenn *zweitens* – sofern Rentenbeiträge gezahlt werden – Mehrarbeit zu höheren Rentenansprüchen führt. Gesetze, die Abschläge und Zuschläge für Renteneintritte zu verschiedenen Altern regeln, betreffen diesen zweiten Punkt.

Steuern und Abgaben treiben einen Keil zwischen den Brutto- und den Nettolohn und mindern prinzipiell den Anreiz zur Erwerbstätigkeit. Bei Beiträgen zur Sozialversicherung gilt dies nur in dem Maße, in dem durch zusätzliche Beitragszahlung keine gleichwertigen zusätzlichen Ansprüche an die Sozialversicherung erworben werden. Eine versicherungsmathematisch faire Versicherung, in die der Versicherungsnehmer also im Erwartungswert diskontiert gleich viel einzahlt, wie er ausgezahlt bekommt, mindert den Erwerbsanreiz nicht.[1] Bei der Rentenversicherung wird dieser Betrag durch die Höhe der monatlichen Rente, die erwartete Dauer des Bezugs und die unterstellte Diskontrate determiniert.

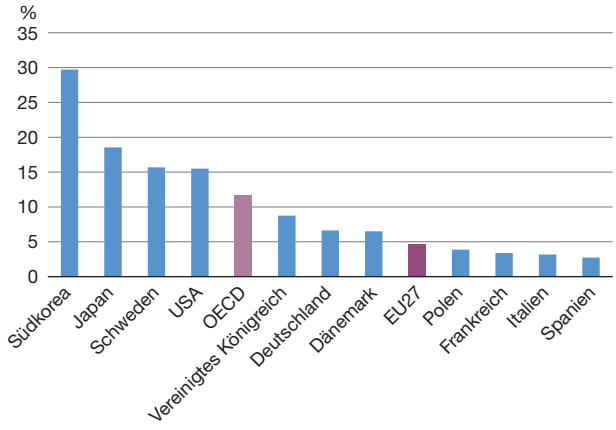
Funktionsweise und Anreizwirkung der allgemeinen Rentenversicherung in Deutschland

Das Rentensystem ist in Deutschland weitgehend umlagefinanziert. Derzeitige Beitragszahler kommen für die Renten der Rentenbezieher auf. Die „Rendite“ des Umlagesystems hängt vom Lohnwachstum und der demografischen Entwicklung ab. Eine alternative Gestaltung ist die Kapitaldeckung, bei der die Rendite durch den Zinssatz am Kapitalmarkt determiniert ist. Die Rentenversicherung in Deutschland orientiert sich am Äquivalenzprinzip. Das

1 Diese Regel gilt nur eingeschränkt, wenn die Versicherungsnehmer die Funktionsweise des Sozialversicherungssystems falsch wahrnehmen oder liquiditätsbeschränkt sind.

Abbildung 3

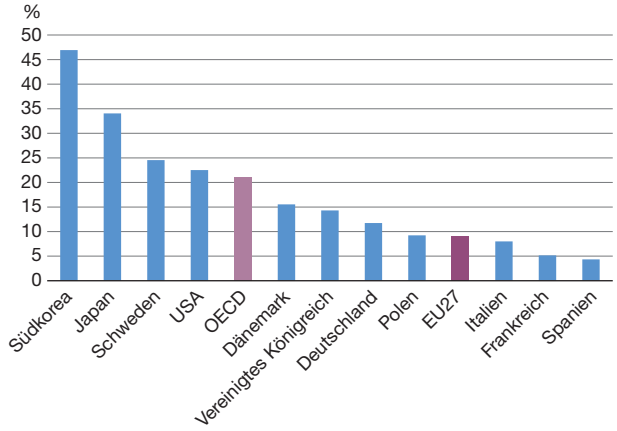
Erwerbstätigenquote der über-65-jährigen Frauen 2023



Quelle: OECD (2024).

Abbildung 4

Erwerbstätigenquote der über-65-jährigen Männer, 2023



Quelle: OECD (2024).

bedeutet, dass Versicherungsnehmer, die im Laufe ihres Lebens höhere Beiträge eingezahlt haben, eine höhere monatliche Rente erhalten. Das Rentenniveau ist dabei grundsätzlich proportional zu den im Laufe des Lebens gezahlten Beiträgen. Trotzdem dürften Rentenbeiträge teils als implizite Steuern wahrgenommen werden. Je ungünstiger das Verhältnis von Beitragszahlern zu Rentenbeziehern, desto niedriger ist nämlich die implizite Verzinsung des Umlageverfahrens. Bei der derzeitigen Höhe des Altenquotienten, also dem Verhältnis der Personen im Rentenalter zu denen im erwerbsfähigen Alter, ist die Rentenversicherung nicht versicherungsmathematisch fair, da Versicherungsnehmer im Erwartungswert weniger ausgezahlt bekommen als bei einer kapitalgedeckten privaten Altersvorsorge. Damit schafft das Umlagesystem im Vergleich zu einer Situation mit kapitalgedeckter (staatlicher oder privater) Rentenversicherung bereits einen Anreiz zur Frühverrentung, da man sich damit der Einzahlung in die umlagefinanzierte Rentenversicherung entzieht (Clemens, 2004). Dieser Anreiz wird aufgrund der Alterung der Gesellschaft noch zunehmen.

Anpassung der Abschläge und Zuschläge der Rentenversicherung

Für die Anreizwirkung des Rentensystems auf das Eintrittsalter in den Ruhestand ist zudem entscheidend, wie sich das Alter eines Versicherungsnehmers bei Renteneintritt auf dessen Rentenzahlungen auswirkt. Eine Verrentung vor dem regulären Renteneintrittsalter führt allgemein zu einer Minderung der Rente. Ein früherer Renteneintritt führt bereits deshalb zu einer geringeren monatlichen Rente, weil weniger Beiträge gezahlt werden. Dazu kommt ein Abschlag. Damit wird berücksichtigt, dass ein früherer Renteneintritt Kosten für die Rentenversicherung verursacht, weil er im Durchschnitt zur Folge hat, dass länger Renten bezogen werden. Der Abschlag soll bewirken, dass ein vorzeitiger Renteneintritt aus Sicht der Rentenversicherung neutral ist. Somit soll verhindert werden, dass Frühverrentung subventioniert wird – durch andere Beitragszahler in Form höherer Beiträge sowie durch Steuerzahler mittels höherer Steuern.

Damit er aus Sicht der Rentenversicherung neutral ist, muss der Abschlag so gestaltet sein, dass er bei früherem Renteneintritt die erhöhte Lebenserwartung in Rente ausgleicht. Zur Veranschaulichung vernachlässigen wir Lohnwachstum und Zinsen und nehmen an, dass beim Renteneintrittsalter von 65 die Lebenserwartung noch 20 Jahre beträgt. Dies entspricht laut den Sterbetafeln des Statistischen Bundesamts ungefähr der Lebenserwartung von Frauen mit 65 Jahren (Destatis, 2025). Ein Vorziehen des Renteneintritts um ein Jahr erhöht die erwartete Lebensdauer in Rente um ein Jahr (wenn die Sterbewahrscheinlichkeit zwischen 64 und 65 vernachlässigbar ist), also um 1/20. Damit die Rentenversicherung im Erwartungswert Renten in derselben Höhe zahlt wie bei Renteneintritt mit 65 Jahren, muss die monatliche Rente um 1/21 gemindert werden, also um 4,76 %. Das Beispiel verdeutlicht, dass der neutrale Abschlag pro zusätzlichen Monat umso höher ausfällt, je kürzer die verbleibende Lebensdauer ist. Ein Vorziehen des Ruhestands um zwei Jahre ist hier nämlich dann aus Sicht der Rentenversicherung neutral, wenn der Abschlag 2/22, also 9,09 % und damit weniger als das Doppelte des Abschlags für das Vorziehen um ein Jahr beträgt. Dieselbe Logik gilt für Zuschläge bei späterem Renteneintritt.

In Deutschland beträgt der Abschlag 0,3 % pro Monat vorzeitigen Rentenbezugs, bzw. 3,6 % pro Jahr. Der Zuschlag pro Monat späterem Renteneintritt relativ zum Regeleintrittsalter beträgt 0,5 %. Der Abschlag ist somit etwas geringer, als es ein neutraler Abschlag gemäß der einfachen Überschlagsrechnung wäre – und bietet einen stärkeren Anreiz zur Frühverrentung.[2] Gleichwohl belaufen sich die Ab- und Zuschläge zumindest ungefähr auf ihrer aus Sicht der Rentenversicherung neutralen Höhe. Frühere Renteneintritte sorgen – bei gegebenem Renteneintrittsalter, das ist ein wichtiger Zusatz – damit in nur geringem Maße für höhere Beiträge. Gleichwohl ist es im Interesse der Steuerzahler, dass der Renteneintritt möglichst spät stattfindet. Der Grund ist eine weitere „fiskalische Externalität": Neben Beiträgen zur Rentenversicherung zahlen Menschen, die am Arbeitsmarkt teilnehmen, im Durchschnitt auch mehr Steuern und Beiträge in die anderen Sozialversicherungen ein als Rentner. Aus gesamtstaatlicher Perspektive liegen die Abschläge und Zuschläge somit deutlich unter ihrem fiskalisch neutralen Wert.[3]

Eine alternative Perspektive auf die Abschlagshöhe anstelle der Neutralität aus Sicht der Rentenversicherung ist die der Anreizneutralität. Da die Rentenversicherung mit Umlageverfahren eine geringere Rendite als eine private Altersvorsorge verspricht, verursacht die gesetzliche Rentenversicherung auch mit Abschlägen einen Anreiz zur Frühverrentung. Der anreizneutrale Abschlag fällt entsprechend höher aus und berücksichtigt den Unterschied in der Rendite der beiden Systeme (Clemens, 2004). Dieser anreizneutrale Abschlag ist merklich höher als der aktuell geltende. In Summe spricht viel für eine Erhöhung der Zu- und Abschläge im Rentensystem.

Abschaffung der „Rente mit 63"

Die zum Juli 2014 eingeführte „Rente mit 63" ermöglicht es Personen mit mindestens 45 Beitragsjahren, zwei Jahre vor dem Erreichen des regulären Eintrittsalters in Rente zu gehen. Das Regelrenteneintrittsalter war zum Zeitpunkt der Einführung der Regelung 65. Politikmaßnahmen sind anhand ihrer Verteilungswirkung sowie der verursachten Verhaltensanpassung zu bewerten. Mindert eine Politikmaßnahme beispielsweise das Arbeitsangebot, führt dies zu geringeren Steuereinnahmen, sodass pro umverteilten Euro zusätzliche Kosten entstehen. Die „Rente mit 63" wurde mit dem Slogan „verdient, nicht geschenkt" beworben. Mitglieder der damaligen Bundesregierung begrüßten somit die Verteilungswirkung dieser Maßnahme. Inwieweit man dieser Bewertung folgen kann, wird weiter unten diskutiert. Unstrittig ist der negative Arbeitsanreiz. Personen mit der Möglichkeit der abschlagsfreien Frühverrentung gehen im Durchschnitt sieben bis acht Monate früher in Rente als eine Vergleichsgruppe (Dolls & Krolage, 2023). Dieser Effekt ist größer als allein aufgrund des finanziellen Anreizes erwartet würde. Wichtig dürfte sein, dass das Renteneintrittsalter 63 als neuer Referenzpunkt wahrgenommen wurde. Die fiskalischen Kosten unter Berücksichtigung sowohl der Kosten für die Rentenversicherung als auch durch entgangene Sozialbeiträge und Einkommensteuern dürften allein im Jahr 2017 gut 7 Mrd. Euro betragen haben, wovon nur die Hälfte die Rentenversicherung betrifft (Dolls & Krolage, 2023). Bezöge man auch indirekte Steuern mit ein, wäre der Betrag noch höher. Der längerfristige Effekt dürfte wiederum höher ausfallen, denn dann spielen auch Verhaltensanpassungen früher im Erwerbsleben eine Rolle, wenn Arbeitnehmer die Zahl der Beitragsjahre etwa auf Kosten zusätzlicher Bildung erhöhen.

Möchte der Gesetzgeber Rentenzahlungen für eine bestimmte Gruppe – hier jene mit mindestens 45 Beitragsjahren – erhöhen, kann er dies durch eine Erhöhung der monatlichen Rentenzahlungen oder durch eine Minderung der Abschläge (bzw. eine Erhöhung der Zuschläge) tun – im Fall der „Rente mit 63" durch Abschaffung der Abschläge. Die Minderung der Abschläge hat den großen Nachteil, dass sie die Arbeitsanreize unmittelbar verschlechtert. Die Anpassung der monatlichen Rentenzahlungen bei Beibehaltung der Abschläge wäre eine Alternative, die – das wäre empirisch zu klären – möglicherweise eine ähnliche Verteilungswirkung bei geringeren Kosten erreichte.

Es leuchtet nicht ein, dass das Rentensystem genutzt werden sollte, um zu Menschen mit mindestens 45 Beitragsjahren umzuverteilen. In der politischen Debatte heißt es, damit erkenne man eine besondere Lebensleistung an. Ein Arbeitnehmer, der ein Jahr in Vollzeit arbeitet und ein Jahr nicht, zahlt den gleichen Betrag in das Rentensystem ein wie einer, der zwei Jahre 50 % arbeitet. Das progressive Steuersystem begünstigt bereits den zweiten Fall, das Transfersystem hingegen den ersten. Welches Gerechtigkeitsprinzip besagt, dass die Leistung des

2 Ist die Lebenserwartung mit 65 Jahren geringer als für das Rechenbeispiel angenommen – das gilt etwa für Männer – fällt der neutrale Abschlag bzw. Zuschlag nochmals höher aus. Allerdings müsste auch die monatliche Rente bei Renteneintritt zum Regeleintrittsalter höher ausfallen. Ein weiterer Aspekt ist die Hinterbliebenenrente, die mittels einer höheren angenommenen „erweiterten Lebenserwartung" für Verheiratete berücksichtigt werden kann.

3 Dolls und Krolage (2023) zeigen, dass geringere Steuereinnahmen etwa die Hälfte der Kosten der „Rente mit 63" ausmachen. Auch bei der Arbeitslosenversicherung ist der Einfluss von Arbeitsangebotsreaktionen auf die Steuereinnahmen für die Wohlfahrtswirkung von Reformen häufig wichtiger als der Effekt auf die Einnahmen und Ausgaben der Arbeitslosenversicherung selbst (Schmieder & von Wachter, 2016; Lawson, 2017; Jessen et al., 2025).

zweiten Arbeitnehmers höher zu bewerten ist als die des ersten und dem zweiten folglich über das Rentensystem besondere finanzielle Anerkennung zusteht? Keines, das mir geläufig ist.

Die abschlagsfreie Rente schafft den Anreiz, bei gleichbleibendem Verdienst die Zahl der Beitragsjahre – dazu zählt auch der Bezug von Arbeitslosengeld – zu erhöhen. Sie „belohnt" Zeit in Erwerbsarbeit – und sogar die in Arbeitslosigkeit – gegenüber dem Erwerb von Bildung, der später zu höheren Löhnen führt. Das Konzept der „Lebensleistung" ist offensichtlich nicht wohldefiniert. Werden mit der „Rente mit 63" andere plausible Verteilungsziele erreicht? Auch diese Frage muss man leider verneinen. Diejenigen, die von der „Rente mit 63" profitieren, sind eher besserverdienend, haben höhere Rentenansprüche und sind auch nicht am Ende des Erwerbslebens häufiger krank als Individuen mit weniger als 45 Beitragsjahren (Börsch-Supan et al., 2015). Möchte der Gesetzgeber zu Menschen umverteilen, die gesundheitsbedingt nicht mehr erwerbsfähig sind, gibt es dafür ein zielgenaues Instrument: die Erwerbsminderungsrente.[4] Die sozialversicherungspflichtigen Erwerbszeiten dieser Gruppe liegen im Durchschnitt deutlich unter 45 Jahren (Börsch-Supan et al., 2015). Die „Rente mit 63" ist teuer und nicht zielgenau. Sie sollte abgeschafft werden.

Abschaffung der Benachteiligung von arbeitenden Rentnern in der Sozialversicherung

Arbeitgeber von Rentnern in sozialversicherungspflichtigen Berufen zahlen Beiträge an die Arbeitslosen- und Rentenversicherung, ohne dass sich dies auf die Anwartschaft der Beschäftigten auswirkt. Diese Beiträge wirken damit, anders als bei Arbeitnehmern vor Erreichen des Rentenalters, als reine Steuern. Ein ökonomischer Grund für diese höhere Belastung der Arbeit von Rentnern liegt nicht auf der Hand. Zudem verstößt sie gegen das Äquivalenzprinzip. Die Anreize für die Erwerbstätigkeit jenseits der Regelaltersgrenze könnten dadurch erhöht werden, dass die Arbeitgeberbeiträge zur Arbeitslosen- und Rentenversicherung diesen Arbeitnehmern direkt ausgezahlt werden.

Auch für die Krankenversicherung gibt es Argumente dafür, arbeitende Rentner gegenüber dem Status quo besserzustellen. So haben sie unter bestimmten Umständen keinen Anspruch auf Krankengeld, zahlen aber den vollen Beitragssatz. Schließlich zahlen sozialversicherungspflichtig beschäftigte Rentner sowohl auf ihr Gehalt als auch auf ihre Rente Krankenversicherungsbeiträge. Dies entspricht der Systematik der gesetzlichen Krankenversicherung, verdeutlicht aber nochmals, dass sie häufig wie eine Steuer wirkt.

Erhöhung des gesetzlichen Renteneintrittsalters

Aufgrund geltender Abschläge und Zuschläge bei Renteneintritt vor oder nach dem gesetzlichen Regelrenteneintrittsalter ist der rein finanzielle Anreizeffekt einer Verschiebung des Renteneintrittsalters kleiner als man zunächst annehmen könnte. Verschiebungen des Regeleintrittsalters dürften dennoch aus zwei Gründen einen starken Effekt auf das Arbeitsangebot haben. *Erstens* laufen unbefristete Verträge üblicherweise mit dem Erreichen des Regeleintrittsalters aus und der Fortbeschäftigung sind erhebliche rechtliche und bürokratische Hürden gesetzt. *Zweitens* dürfte das gesetzliche Renteneintrittsalter von vielen als mentaler „Anker" wahrgenommen werden (Seibold, 2021) – ein Standard, von dem abzuweichen besondere Begründung erfordert. Ein sich auch aufgrund der steigenden Lebenserwartung verschlechternder Altersquotient erfordert in einem Umlagesystem zwingend mindestens eine der folgenden drei Maßnahmen: eine Senkung des Rentenniveaus, eine Erhöhung des Renteneintrittsalters oder eine Erhöhung der Beitrags- und Steuerlast Erwerbstätiger. Die Pläne der scheidenden Bundesregierung, die das Rentenniveau dauerhaft stabilisieren und das Renteneintrittsalter nicht über 67 Jahre hinaus erhöhen, implizieren, dass insbesondere die Belastung Erwerbstätiger zunehmen wird. Da Einzahlungen in das Umlagesystem teilweise wie eine Steuer wirken, verschlechtern sich damit die Arbeitsanreize, und Deutschland wird als Einwanderungsland für qualifizierte Erwerbstätige weniger attraktiv. Eine weitere Erhöhung des Regelrenteneintrittsalters ist damit naheliegend. Eine Option wäre etwa eine Koppelung des Regeleintrittsalters an die Lebenserwartung (SVR, 2023).

Für einen Arbeitnehmer, der zum vorher geltenden Regelrenteneintrittsalter in Rente geht, entspricht die Erhöhung des Regelrenteneintrittsalters zwar einer Rentenkürzung, solange das Rentenniveau unverändert bleibt. Im Gegensatz zu einer Reduktion des Rentenniveaus bei konstantem Renteneintrittsalter ist der große Vorteil der Erhöhung des Renteneintrittsalters aber, dass der Arbeitsangebotseffekt eindeutig positiv und groß ist, weil der Referenzpunkt verschoben wird und weil rechtliche Hürden für die Beschäftigung von Arbeitnehmern über dem Regelrentenalter beträchtlich sind. Eine empirische Untersuchung der Effekte der Renteneintrittsalter für

4 Wenn frühe Erwerbsminderung besonders häufig bei bestimmten Berufsgruppen auftritt, subventioniert das Rentensystem damit diese Berufe, sodass sie ineffizient häufig ausgeübt werden. Dies könnte leicht verhindert werden. Ähnlich wie in der Unfallversicherung, deren Beitragshöhe von der Unfallgefahr abhängt, könnte der Beitragssatz des Arbeitgebers von der Erwerbsminderungsgefahr abhängen.

verschiedene Gruppen zu verschiedenen Zeitpunkten in Deutschland legt nahe, dass der Effekt des Regelrenteneintrittsalters auf das Arbeitsangebot sieben Mal so groß ist wie der Effekt der rein finanziellen Anreize – ausschlaggebend dürfte die Wahrnehmung des Regeleintrittsalters als Referenzpunkt sein (Seibold, 2021).

Abbau rechtlicher Beschäftigungshürden nach Erreichen des Renteneintrittsalters

In Deutschland erlaubt die Gesetzeslage, schon vor Erreichen des Regelrentenalters in Rente zu gehen. Genauso ist es erlaubt, über dieses Alter hinaus zu arbeiten. Abschläge und Zuschläge sind so beschaffen, dass sie aus Sicht der Rentenversicherung annähernd finanzierungsneutral sind. Der Hinzuverdienst zur regulären Altersrente ist unbegrenzt möglich, ohne dass dieser auf die Rente angerechnet wird. Auf verschiedene Weise kann ein gleitender Übergang in die Rentenphase gestaltet werden. Seit 2023 gilt bei vorgezogener Rente keine Hinzuverdienstgrenze mehr. Dadurch kann etwa eine vorgezogene Rente ohne Anrechnung mit einer Teilzeitarbeit kombiniert werden. Auf den ersten Blick stellt das Regulatorium damit keine großen Hindernisse für den Erwerb von Menschen im Rentenalter auf. Dennoch ist die Erwerbsbeteiligung der Über-65-Jährigen in Deutschland im internationalen Vergleich niedrig. Entscheidend hierfür dürften Kündigungsschutz und die Schwierigkeit der Befristung von Arbeitsverhältnissen sein.

Reguläre Arbeitsverträge laufen üblicherweise mit dem Erreichen des Regelrentenalters aus. Möchten Arbeitnehmer und Arbeitgeber das Arbeitsverhältnis über diesen Zeitpunkt hinaus fortführen, können Arbeitnehmer und Arbeitgeber während des Beschäftigungsverhältnisses vereinbaren, den Beendigungszeitpunkt zu verschieben (§ 841 S. 3 SGB VI). Das Beschäftigungsverhältnis ist dann bis zu diesem Zeitpunkt befristet. Diese Befristung ist bei Neueinstellung von Arbeitnehmern im Rentenalter hingegen verwehrt. Hier gelten die üblichen Anforderungen an die Befristung von Arbeitsverhältnissen. Dass Arbeitnehmer und Arbeitgeber sich auf eine befristete Beschäftigung einigen, reicht also nicht aus. Zudem gelten dieselben Kündigungsschutzregeln wie vor Erreichen des Rentenalters. Für Arbeitgeber bedeutet die Neubeschäftigung einer Person jenseits des Rentenalters damit das Risiko, auch dann an den Arbeitnehmer gebunden zu sein, wenn seine Produktivität altersbedingt deutlich abnimmt. Die Frage liegt auf der Hand: Warum erschwert der Gesetzgeber eine Beschäftigung über das Renteneintrittsalter hinaus insbesondere für die, die nach einer kurzen Zeit in Rente zu ihrem Arbeitgeber zurückkehren wollen oder bei einem anderen Arbeitgeber einen Neuanfang wagen möchten?

Zwei Reformansätze bieten sich an. *Erstens* könnte die sachgrundlose Befristung für Arbeitnehmer über dem Regelrenteneintrittsalter ermöglicht werden. *Zweitens* könnte der Kündigungsschutz für Arbeitnehmer ab diesem Alter aufgehoben werden. Die zweite Regelung besteht beispielsweise in Schweden, wo die Erwerbsbeteiligung Älterer deutlich über der in Deutschland liegt. Im Gegensatz zu Deutschland laufen Arbeitsverträge dort üblicherweise nicht mit dem Erreichen des Regelrentenalters aus. Dafür erlischt ab diesem Zeitpunkt der Kündigungsschutz vollends. Ähnlich wie in Deutschland gibt es Abschläge und Zuschläge für Früh- und Spätverrentung. Sie betragen 0,5 % und 0,7 % pro Monat, sind in Schweden also etwas höher (Laun & Palme, 2023). In Schweden schieden im Jahr 2019 8 % der Arbeitnehmer, die das 67. Lebensjahr vollendeten, wegen des Auslaufens des Kündigungsschutzes aus dem Arbeitsleben aus (Saez et al., 2023). In Deutschland ist diese Rate deutlich höher und 29 % der Beendigungen von Arbeitsverhältnissen von über 55-Jährigen finden genau im Monat des Erreichens eines Alters-Schwellenwerts des Rentensystems statt (Seibold, 2021).

Ein gesetzlicher Kündigungsschutz kann für Arbeitnehmer Vorteile bedeuten – insbesondere dann, wenn die Absicherung durch die Sozialversicherungen schwach ist. Dagegen abzuwägen ist das mögliche Beschäftigungshemmnis Kündigungsschutz. Ein Vergleich älterer und jüngerer Arbeitnehmer hinsichtlich dieser beiden Aspekte zeigt in eine Richtung: Ältere Arbeitnehmer sind durch die Rente allgemein stärker abgesichert als jüngere. Gleichzeitig dürfte Kündigungsschutz bei Arbeitnehmern jenseits des Rentenalters ein stärkeres Beschäftigungshemmnis darstellen. Der Befund ist damit eindeutig: Viel spricht für eine Lockerung des Kündigungsschutzes bzw. den Abbau von Hürden für die befristete Anstellung von Arbeitnehmern jenseits des Rentenalters. Dieser weitgehend kostenlose Schritt des Bürokratieabbaus war auch in der Wachstumsinitiative der Bundesregierung vom Sommer 2024 enthalten und sollte von der nächsten Bundesregierung dringend gewagt werden.

Literatur

Börsch-Supan, A., Coppola, M. & Rausch, J. (2015). Die „Rente mit 63“: Wer sind die Begünstigten? *Perspektiven der Wirtschaftspolitik*, *16*(3), 264–288.

Clemens, J. (2004). Versicherungsmathematisch „faire“ Abschläge bei vorzeitigem Renteneintritt. *Wirtschaftsdienst*, *84*(3), 161–165.

Destatis. (2025). *Lebenserwartung, Sterbetafel*.

Deutsche Bundesbank. (2022). Rentenversicherung: Langfristszenarien und Reformoptionen. *Deutsche Bundesbank Monatsbericht*, *74*(6), 49–64.

Dolls, M. & Krolage, C. (2023). ‘Earned, not given’? The effect of lowering the full retirement age on retirement decisions. *Journal of Public Economics*, *223*, 104909.

Jessen, J., Jessen, R., Johnston, A. C. & Gałecka-Burdziak, E. (2025). Moral Hazard among the Employed: Evidence from Regres-

sion Discontinuity. *National Bureau of Economic Research Working Papers*, Nr. w33450.
Laun, L. & Palme, M. (2023). Pension reform, incentives to retire and retirement behavior: empirical evidence from Swedish micro-data. *National Bureau of Economic Research Working Papers*, Nr. w31800.
Lawson, N. (2017). Fiscal externalities and optimal unemployment insurance. *American Economic Journal: Economic Policy*, *9*(4), 281–312.
OECD. (2024). *OECD Data Explorer*.
Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose. (2024). Deutsche Wirtschaft im Umbruch – Konjunktur und Wachstum schwach. *Gemeinschaftsdiagnose Herbst 2024*.
Rogerson, R. (2024). Why Labor Supply Matters for Macroeconomics. *Journal of Economic Perspectives*, *38*(2), 137–158.
Saez, E., Schoefer, B. & Seim, D. G. (2023). Deadwood Labor: The Effects of Eliminating Employment Protection. *National Bureau of Economic Research Working Papers*, Nr. w31797.
Schmieder, J. F. & von Wachter, T. (2016). The effects of unemployment insurance benefits: New evidence and interpretation. *Annual Review of Economics*, *8*(1), 547–581.
Seibold, A. (2021). Reference points for retirement behavior: Evidence from german pension discontinuities. *American Economic Review*, *111*(4), 1126–1165.
SVR – Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. (2023). Wachstumsschwäche überwinden – In die Zukunft investieren. *Jahresgutachten 2023/24*.

Title: ***Increasing the Labour Force Participation of Older People***

Abstract: *The labour force participation rate of the population over the age of 65 in Germany is well below the average of OECD countries. The following measures would be conceivable to increase the labour force participation of older people: an increase in the deductions and supplements for retiring before or after the standard retirement age, the abolition of the deduction-free pension after 45 years of contributions, the abolition of unequal treatment of working pensioners in the social insurance system and an increase in the statutory retirement age. These measures would probably significantly increase the labour supply of older people. These measures also appear necessary from a distributional perspective. Nevertheless, some population groups would lose out. One measure that could significantly increase the number of older people in employment without producing losers is the removal of legal barriers to employment after reaching retirement age. The next federal government is urgently advised to do this.*

DOI: 10.2478/wd-2025-0076

sciendo

Wirtschaftsdienst, 2025, 105(4), 299-304

JEL: H55, I13, J65

Magnus Brosig

„Versicherungsfremde“ Leistungen in der Sozialversicherung

Als „versicherungsfremd“ werden üblicherweise Leistungen bezeichnet, die Sozialversicherungen unter Umständen gar nicht aufgabengerecht zugeordnet sind, die aber insbesondere zulasten der Versichertengemeinschaft fehlfinanziert werden. Im Folgenden wird der Versuch unternommen, ein Prüfschema zu ihrer Identifikation zu entwickeln: Welche Aspekte liegen einer möglichen „Versicherungsfremdheit“ zugrunde, und was sind Konstellationen, in denen sich diese tatsächlich ergibt? Lassen sich so konkrete Fälle unangemessener Finanzierung identifizieren, sollten diese durch Systemanpassungen, zumindest aber durch adäquate Bundeszuschüsse korrigiert werden. Falsch wäre es indessen, betroffene Leistungen grundsätzlich infrage zu stellen.

Sozialversicherungen[1] prägen den deutschen Sozialstaat und weisen eine Reihe von Strukturmerkmalen auf, die sich teils markant von den Prinzipien anderer sozialer Sicherungssysteme unterscheiden. Fähigkeiten dieser Institutionen, Leistungen auf gerechte Art und Weise zu erbringen, werden dadurch einerseits begründet und andererseits eingeschränkt. Für das zu diskutierende Problem „versicherungsfremder“, da unsystematisch finanzierter oder erbrachter, Leistungen sind insbesondere folgende Strukturprinzipien in den drei Themenbereichen „Versichertenkreis“, „Leistungen“ und „Finanzquellen“ relevant (Bäcker et al., 2020, S. 224–245):

Erstens bilden Sozialversicherungen Solidargemeinschaften, in denen Risiken gebündelt und Beiträge risikounabhängig erhoben werden. Versicherte gleichen untereinander also nicht nur Schadensfälle im Sinne eines einfachen Risikoausgleichs aus, der Merkmal sämtlicher, auch privater Versicherungen ist. Sie sind darüber hinaus Teil einer Gemeinschaft, in der ihr individuelles Risikoprofil auch bei der Finanzierung keinerlei Rolle spielt. Vielmehr werden Beiträge – über bloße Pauschalprämien noch hinausgehend – nach wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit erbracht, sodass strukturell auch ein sozialer Ausgleich durch Gutsituierte zugunsten jener mit wenigen Mitteln möglich wird. Soziale Versichertengemeinschaften sind im Wesentlichen[2] nach dem Prinzip der Pflichtversicherung konstruiert, in der ein definierter Personenkreis zur ständigen Gewährleistung angemessenen Schutzes obligatorisch versichert ist und in diesem Sinne einer „vorgeschriebenen Solidarität“ unterliegt. Weil dadurch dem Grunde nach ein dauerhafter „Nachschub“ an Versicherten und Beiträgen geschaffen wird, ist ein per se ewiges System möglich, das per Umlagefinanzierung betrieben wird – Einnahmen werden stets für unmittelbare Ausgaben verwendet – und keiner aufwändigen und unflexiblen Kapitaldeckung bedarf.

Zweitens werden bei Verwirklichung eines Risikos bzw. Versicherungsfalls – z. B. Krankheit, Gebrechlichkeit oder Alter – Leistungen erbracht, bei denen sich Geld- und

1 Die folgenden Betrachtungen gehen von den vier großen Sozialversicherungen in Deutschland aus: Arbeitslosenversicherung, Krankenversicherung, Pflegeversicherung und Rentenversicherung. Die gesetzliche Unfallversicherung bleibt analytisch wegen ihrer deutlich abweichenden Strukturen (ausschließliche Arbeitgeberfinanzierung unter Berücksichtigung der konkreten Risikoklasse) außer Acht, aus denen sich das Problem „versicherungsfremder“ Leistungen nicht wie beschrieben ergibt.

2 In gewissen Grenzen bieten alle Sozialversicherungen in Deutschland auch Optionen zur freiwilligen Versicherung, die allerdings als erheblich systemfremdes Konstrukt grundsätzliche Probleme aufwirft und hier nicht weiter thematisiert wird (dazu etwa Brosig, 2019).

© Der/die Autor:in 2025. Open Access: Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz veröffentlicht (creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de).

Open Access wird durch die ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft gefördert.

Dr. Magnus Brosig ist Referent für Sozialversicherungs- und Steuerpolitik bei der Arbeitnehmerkammer Bremen.

Sach- bzw. Dienstleistungen grundsätzlich voneinander unterscheiden (Schmähl, 1995, S. 604–605): Erfolgen Geldleistungen (z. B. Krankengeld) zur Sicherung, zumindest aber zur Unterstützung des Lebensunterhalts und knüpfen dabei in irgendeiner Weise an das zuvor versicherte Einkommen an, dienen Sach- und Dienstleistungen (z. B. medizinische Versorgung) vor allem der bedarfsweisen Behebung eingetretener Schäden – abgeschwächt auch deren Vorbeugung – ungeachtet der Höhe konkreter Vorleistung im Rahmen der bestehenden Versicherung. Während Renten- und Arbeitslosenversicherung (GRV und ALV) heute klar auf weitreichenden Einkommensersatz ausgerichtet sind, bieten Kranken- und Pflegeversicherung (GKV und SPV) vorwiegend Sach- und Dienstleistungen bzw. Geldleistungen zu deren Erwerb. Bei der Erfüllung ihrer Kernaufgaben erbringen Sozialversicherungen oft auch einen sozialpolitischen Ausgleich, um über individuell erreichte Ansprüche hinaus „Maßnahmen von gesellschaftspolitischem Interesse durchzusetzen“ (Heidel & Loose, 2004, S. 223). Dazu kann etwa der Ausgleich von Zeiten des Niedriglohnbezugs zählen, damit Renten im Einzelfall etwas höher ausfallen als zuvor durch die reine persönliche Beitragsleistung begründet.

Drittens sind die deutschen Sozialversicherungen bis heute weitgehende Arbeitnehmer:innenversicherungen, die sich im Kern auf abhängig Beschäftigte (ohne Beamte) und ihre unmittelbaren Angehörigen beschränken. Die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Versicherten wird entsprechend an der jeweiligen Lohnhöhe bemessen, sodass sich die paritätisch von Arbeitnehmer:innen und Arbeitgeber:innen getragenen Sozialversicherungsbeiträge im Grundsatz prozentual aus dem Arbeitsentgelt ergeben. Der Prozentanteil, der in der sozialen Pflegeversicherung im Übrigen nach der Zahl der Kinder variiert, ist damit aber nur prinzipiell und nicht bei jeglicher Einkommenshöhe gleich. Es zeigt sich vielmehr eine Mittelschichtszentrierung des Sozialversicherungssystems, in dem lediglich Bruttomonatslöhne zwischen 2.000 und gut 5.500 Euro (Stand 2025) in voller Höhe beitragspflichtig sind.

Darunter liegende Einkommen erhalten einen Beitragssatzrabatt bei gleichwohl vollem Leistungsumfang, und sehr geringe Einkommen „geringfügig Beschäftigter“ erzeugen seitens der Arbeitnehmer:innen sogar gar keine echte Beitragspflicht und bestenfalls eingeschränkte Leistungsansprüche. Höhere und hohe Einkommen unterliegen wiederum wegen der Beitragsbemessungsgrenzen (2025 gut 5.500 Euro Monatsbrutto in GKV und SPV, gut 8.000 Euro in GRV und ALV) und/oder der Versicherungspflichtgrenze (gut 6.000 Euro, lediglich bei Kranken- und Pflegeversicherungen) nur einer bezüglich des Gesamteinkommens reduzierten bzw. gar keiner Sozialversicherungspflicht. Ergänzt werden die Beitragseinnahmen mitunter durch Bundeszuschüsse aus Steuermitteln – in der GRV noch nennenswert, in der GKV kaum, in der SPV aktuell nicht und in der ALV grundsätzlich nicht. Diese sollen vorrangig der finanziellen Kompensation tatsächlichen sozialpolitischen Ausgleichs dienen – also zur Kostendeckung von oft als „versicherungsfremd“ verstandenen Leistungen –, ergänzend der Systemstabilisierung.

„Versicherungsfremd“: ein geeigneter Begriff?

Der Begriff der „versicherungsfremden“ Leistungen ist in der wissenschaftlichen, politischen und öffentlichen Debatte zwar seit langem etabliert (Simon, 2024, S. 203–210), aber nach wie vor recht diffus: „Eine gesetzliche oder eine allgemein anerkannte Definition des Begriffs der versicherungsfremden Leistungen liegt nicht vor“ (WD, 2016, S. 4; vgl. auch Hans et al., 2022, S. 120). Entsprechend ist nicht nur die abstrakte Benennung „versicherungsfremder“ Leistungen schwierig, sondern erst recht ihre konkrete Quantifizierung. Wiederholt werden der Gesetzgeber und zuständige Ministerien zu eindeutigen Definitionen aufgefordert, auf die eine Lösung so überhaupt erst erfasster Probleme aufsetzen könnte (Bundesrechnungshof, 2023).

Selbst wenn dann aber „versicherungsfremde“ Leistungen erfolgreich identifiziert werden, bleibt der Begriff als solcher problematisch. Schließlich legt er in gewisser Weise nahe, die klassische, privatwirtschaftlich organisierte Versicherung mit risikobezogenen Beiträgen und reinem Risikoausgleich sei die auch einer Sozialversicherung zugrunde zu legende Norm und bestimmte Leistungen seien jener deshalb strukturell fremd (Simon, 2024). Dies ist bei einer Sozialversicherung, einer in vielerlei Hinsicht anders konstruierten Institution, aber grundsätzlich gerade nicht der Fall (WD, 2016, S. 8): Eine soziale Versicherung muss eben nicht nur Risikoausgleichspool oder „Sparschwein“ sein, sondern kann per se alles leisten, was ihrem generellen Aufgabenspektrum entspricht (Hans et al., 2022, S. 121–125).

Von der Verortung spezifischer Leistungen zu trennen ist wiederum die Frage, ob ein konkret vorgenommener Ausgleich angemessen finanziert ist. Dies ist der eigentliche Kern der Diskussionen über „versicherungsfremde“ Leistungen. Wenngleich sprachlich zweifellos ungelenk, wäre es deshalb in den meisten Fällen analytisch treffender, von „nicht durch bisherige Beiträge zu deckenden“ Leistungen (ähnlich Meinhardt, 2018, S. 2) zu sprechen.

Prüfung der Passung eines Systems zur konkreten Leistungserbringung

Zur Bestimmung „versicherungsfremder“ Leistungen bietet sich ein systematisches Verfahren an (vgl. auch Raffel-

hüschen et al., 2011, S. 7), das in einer ersten Hauptstufe die Passung eines Systems zur konkreten Leistungserbringung prüft: Ist eine Leistung überhaupt korrekt in einer bestimmten Sozialversicherung verortet? Oder ist sie tatsächlich im institutionellen Sinne „versicherungsfremd", weil sie von einem strukturell eigentlich nicht zuständigen System angeboten wird?

- Dafür sind zunächst die Kernaufgaben einer Sozialversicherung zu definieren. Dazu zählen im Fall der gesetzlichen Rentenversicherung etwa die Zahlung maßgeblich vorleistungsbezogener Leibrenten im Alter (§ 23 SGB I in Verbindung mit § 63 SGB VI) und im Fall der gesetzlichen Krankenversicherung beispielsweise die ärztliche Behandlung im Krankheitsfall (§ 21 SGB I).

- Davon sind konkrete Aufgaben unterschiedlichen Detailgrads abzuleiten – aus der weiteren Kernaufgabe der GRV, Hinterbliebenenrenten zu leisten, etwa die Bereitstellung von Waisenrenten.

Beide Prüfschritte können im Grundsatz einmalig erfolgen und benötigen in der Folge lediglich sporadische Revisionen, um eine annähernd dauerhafte Grundlage für den dritten und nun auf die konkret interessierende Leistung bezogenen Schritt zu schaffen:

- Hier geht es darum zu prüfen, ob tatsächlich bearbeitete Probleme zu den identifizierten Kern- und Teilaufgaben passen, ob also ein „innerer Zusammenhang" konkreter Aufgaben zum sachlichen Schutzbereich der Versicherung besteht (Hans et al., 2022, S. 123) und die jeweilige Leistung nicht eigentlich von anderer Stelle zu bearbeiten wäre.[3]

Eine in diesem Sinne festgestellte institutionelle „Versicherungsfremdheit" wäre aus Versichertensicht noch nicht unbedingt problematisch, weil aus der unsystematischen Leistungserbringung nicht zwangsläufig eine ungerechte Finanzierung folgen muss. Gleichwohl würden damit – wie im Folgenden deutlich wird – Schieflagen geradezu provoziert, aufgrund derer Leistungen eben nicht wie gehabt durch Beiträge zu decken wären. Institutionelle „Versicherungsfremdheit" ist insofern ein starkes Indiz für finanzielle „Versicherungsfremdheit" und sollte zur Vermeidung letzterer zum Anlass genommen werden, eine entsprechende Leistung in ein eigentlich dafür zuständiges Sozialsystem zu übertragen.

3 Beispielhaft für ein solches Problem kann die der Krankheitsbehandlung dienende „medizinische Behandlungspflege" in vollstationären Pflegeeinrichtungen angeführt werden, deren Kosten eigentlich voll von der GKV übernommen werden müssten. Tatsächlich reichen deren entsprechende Zuwendungen an den SPV-Ausgleichsfonds dafür aber bei weitem nicht aus, sodass diese Leistungen systemwidrig formal weitgehend von der eigentlich unzuständigen SPV und wegen deren unzureichendem Niveau tatsächlich von den Pflegebedürftigen selbst getragen werden.

Prüfung der korrekten Finanzierung einer Leistung

In der zweiten und in den meisten Fällen wohl wichtigeren Hauptstufe ist nun wie folgt zu prüfen, ob eine Leistung tatsächlich nicht korrekt finanziert ist und deswegen im allgemeinen Sprachgebrauch als „versicherungsfremd" gelten muss.

1. Relevant ist, ob die Empfänger:innen der Leistung Teil der Versichertengemeinschaft sind oder ohne eigene Beiträge von dieser unterstützt werden.

2. Mit Blick auf adäquate Lastentragung ist festzustellen, ob versicherte Risiken versichertenimmanent sind (also in deren Person, Rolle oder menschlicher Natur liegen) oder derartige Schadensfälle maßgeblich extern verursacht werden.

3. Es ist zu überprüfen, ob Solidargemeinschaften und Risikobegründungen strukturell deckungsgleich und Versichertenkreise insofern angemessen zugeschnitten sind. Von Interesse ist dabei, ob immanente Risiken sich aus einer vergleichsweise spezifischen Eigenschaft – z. B. dem Arbeitnehmer:innenstatus – ergeben, ob sie einem weiter gefassten Merkmal – etwa Erwerbstätigkeit – entspringen, oder ob sie ganz allgemein in der reinen menschlichen Existenz begründet liegen und damit alle Wohnbürger:innen betreffen.

4. Die Analyse hat zu beleuchten, ob Versicherte mit dem hinsichtlich des Abgrenzungskriteriums jeweils einschlägigen wirtschaftlichen Leistungsvolumen beitragen, und ob sie dies in voller Höhe oder nur anteilig tun. Ist also einerseits etwa für ein Risiko, das sich aus abhängiger Beschäftigung ergibt, ausschließlich der Lohn beitragspflichtig, und wird andererseits für ein allgemein „menschliches" Risiko das Gesamteinkommen inklusive aller Vermögenserträge herangezogen?

Szenarien der Versicherungsfremdheit

Aus der Gesamtschau dieser Prüfschritte werden nun Rückschlüsse dahingehend möglich, ob eine Absicherungskonstellation von einer Gemeinschaft Sozialversicherter tatsächlich oder eben eigentlich nicht zu tragen ist. Als insofern „unfaire" Szenarien (zum Verstoß gegen den Gleichheitsgrundsatz siehe auch Ruland, 1995, S. 29; Raffelhüschen et al., 2011, S. 26; Hans et al., 2022, S. 124) können jedenfalls die folgenden gelten, wobei damit selbstverständlich nur über die bisherige Finanzierung

und nicht über die Sinnhaftigkeit der betroffenen Leistungen an sich geurteilt wird:

Überwälzung: Maßgeblich extern verursachte Schadensfälle werden bearbeitet, die Verursacher:innen aber nicht angemessen oder überhaupt nicht an der Finanzierung des Schadensausgleichs beteiligt. Als Beispiel dafür kann das Risiko aufgeführt werden, wegen einer wirtschaftlichen „Billiglohnstrategie" des/der Arbeitgeber:in im vorleistungsbezogenen System einen für angemessene Rentenanwartschaften unzureichenden Niedriglohn zu beziehen, sodass sich Beiträge kaum oder gar nicht „bezahlt machen". Eine Schadensminderung nun vor allem von anderen Beschäftigten, aber nicht spezifisch von den eigentlich verantwortlichen Unternehmen finanzieren zu lassen, wäre für die Versichertengemeinschaft ungerecht. Eine systematische Gegenmaßnahme im Rentenversicherungssystem wäre hingegen eine Verpflichtung der Arbeitgeber:innen, unabhängig vom Stundenlohn strukturell adäquate Rentenversicherungsbeiträge zu zahlen, um jedenfalls diesbezüglich die entstandene Lücke zu schließen.

Überdehnung: Für Personen jenseits der Beitragszahler:innen – also der eigentlichen Versichertengemeinschaft Fremde[4] – werden ebenfalls unangemessen finanzierte Leistungen erbracht, die (sofern überhaupt als sinnvoll eingestuft) eigentlich von einer anders zugeschnittenen Gemeinschaft oder gar der Gesellschaft insgesamt zu tragen wären (Meinhardt & Zwiener, 2005, S. 5; Bäcker et al., 2020, S. 240). Beispielhaft lässt sich eine Anrechnung zusätzlicher Kindererziehungszeiten für die gesetzliche Rente nennen, deren rentensteigernde Wirkung ausschließlich aus Beiträgen pflichtversicherter Beschäftigter finanziert wird und dabei auch ansonsten gar nicht gesetzlich Rentenversicherten zugutekommt. Eine geeignete Gegenmaßnahme wäre es, Beiträge tatsächlich aus allgemeinen Steuermitteln statt aus faktischen „Beitragssteuern" einer kleineren Gruppe (SVR Wirtschaft, 2005, S. 345) zu finanzieren.[5]

Überlastung: Eine Versichertengemeinschaft erbringt untereinander Leistungen, obwohl sie hinsichtlich des Problemauslösers strukturell kleiner und dabei auch ökonomisch nur unterdurchschnittlich stark ist (Schmähl, 2009, S. 391), aber ein mindestens durchschnittlich häufiges Risiko tragen muss (sodass die Schieflage tatsächlich ins Gewicht fällt). Die Leistungserbringung ist also in puncto Finanzierung nicht korrekt und letztlich ungerecht, weil ein umfassenderes und in der Gemeinschaft nicht unterdurchschnittlich ausgeprägtes Risiko von zu wenigen Versicherten mit zu geringen Mitteln abgesichert werden muss.[6] Ein Beispiel dafür sind die gesetzliche Krankenversicherung und die soziale Pflegeversicherung im aktuellen Zuschnitt, weil sie die allgemeinen menschlichen Risiken der Krankheit und der Gebrechlichkeit recht umfassend absichern, während ihre Gemeinschaften auf mittlere und untere Einkommen (diese mit teilweiser Beitragsbefreiung) begrenzt sind. Anders formuliert: Eine im Wesentlichen nur aus heutigen und ehemaligen Arbeitnehmer:innen bestehende Gemeinschaft dazu anzuhalten, sich lediglich untereinander gegen das allgemeine menschliche Krankheitsrisiko abzusichern, ist im Wortsinne „schräg". Systematische Maßnahmen dagegen wären Zuschüsse aus dem allgemeinen Steueraufkommen oder – noch besser – die Ausweitung des Versichertenkreises auf eine Wohnbürger:innenversicherung mit Beitragspflicht auf das volle wirtschaftliche Potenzial.

Wenn im Übrigen gefordert wird, eine eigentlich zu kleine Gemeinschaft solle dennoch „internen" Ausgleich üben, weil andere Gruppen (noch) gar keinen äquivalenten Risikoschutz genießen und der Einsatz von Steuergeldern insofern eine Gruppe privilegieren würde (Klammer und Wagner (2020) zu den damaligen Plänen für eine „Grundrente"), würde der zu kleine, in aller Regel nicht von der Pflichtversichertengemeinschaft zu verantwortende Zuschnitt nochmals im spezifischen Fall gegen sie gewendet. Ist die konkrete Problematik keine immanente, sondern wie im Fall der „Grundrente" nach langjährigem Niedriglohn maßgeblich extern verursacht, würde mit einem derartigen Zwang zur „exklusiven" Selbstabsicherung sogar das Prinzip der Verursacherverantwortung ausgehebelt.

4 Durchaus umstritten ist, inwiefern Mitglieder der Kernfamilie von Beitragszahler:innen zur Gemeinschaft zu zählen sind. Jedenfalls – selbst wenn dies aus einer spezifischen systematischen Perspektive unangemessen erscheinen mag – sind diese seit langer Zeit in den gesetzlichen Krankenversicherungsschutz einbezogen (Familienversicherung) und haben Anspruch auf etwaige Hinterbliebenenrenten.

5 Diesem Argument wird zwar häufig entgegengehalten, der für eine umlagefinanzierte Versicherung bedeutsame Reproduktionsaspekt werde hier außer Acht gelassen, sodass eine wie auch immer begrenzte Versichertengemeinschaft den Ausgleich für das Aufziehen möglicher (!) zukünftiger Beitragszahler:innen durchaus selbst finanzieren könne und eigentlich auch solle. Finanzielle Verantwortungsübernahme für Reproduktion ist sicher begründet, erstreckt sich aber auf das ganze Gemeinwesen und ist deshalb auch von diesem zu finanzieren: „Bestandssichernd sind Kinder eben nicht nur für die Rentenversicherung, sondern für Staat und Gesellschaft insgesamt" (Ruland, 1995, S. 34).

6 Insofern wird hier ein strengerer Maßstab angelegt als in Sachverständigenrat Wirtschaft (2005, S. 346), wo jeglicher Ausgleich zwischen hohen und niedrigeren Risiken als versicherungskonform betrachtet wird, ohne das strukturelle Verhältnis dieser Risiken und die Fähigkeit zur Problemlösung mit der Situation unter Nichtversicherten zu vergleichen. „Externen" Ausgleich zugunsten Nichtversicherter zwar abzulehnen, „internen" ungeachtet der Versichertenstruktur aber grundsätzlich nicht zu problematisieren (Bäcker et al., 2020, S. 241), greift zu kurz.

Quantifizierung des konkreten Ausmaßes der Leistungen

Hat man Leistungen nach einem derartigen Schema nun als „versicherungsfremd“ oder ähnliches eingestuft, ist in einem vierten wesentlichen Schritt noch ihr konkretes Ausmaß zu quantifizieren. Wegen der mitunter ausgesprochen aufwändigen, für diesen Zweck vorzunehmenden Modellierungen – oft liegen eben keine einschlägigen Statistiken vor, weil die jeweiligen Maßnahmen keine eigenständigen Posten in Haushalten von Sozialversicherungen bilden – kann dies sehr herausfordernd sein (Meinhardt & Zwiener, 2005, S. 6).

Maßnahmen zum Umgang mit „versicherungsfremden“ Leistungen

Je nach konkreter Problematik sind unterschiedliche Maßnahmen grundsätzlich geeignet, nachhaltig Abhilfe zu schaffen:

- Bei institutioneller „Versicherungsfremdheit“: nach Möglichkeit Ausgliederung und Einordnung in andere, institutionell angemessenere Systeme (Schmähl, 2009, S. 393).

- Bei Überwälzung: zielgenauer Schadensausgleich durch die eigentlichen Verursacher:innen.

- Bei Überdehnung/Überlastung: (1) Kompensation in der Versicherungsstruktur: systematische Anpassung des Versichertenkreises, der Bemessungsgrundlagen und -grenzen; (2) Kompensation jenseits der Versicherungsstruktur, sofern darin keine angemessene Lösung möglich: Zahlung adäquater Bundeszuschüsse aus maßgeblich nach Leistungsfähigkeit aufgebrachten Steuermitteln.

Maßnahmen für adäquate Sozialversicherungsfinanzierung hätten neben der Befreiung von unangemessenen Abgabenpflichten auch insofern positive Auswirkungen auf (potenziell) Beschäftigte, weil diese die Pflichtbeiträge wieder stärker mit einem konkreten Gegenwert assoziieren und zu ihrer Entrichtung bereit sein dürften (Schmähl, 2009, S. 392). Eine Stärkung der Systemstringenz würde also auch dessen Akzeptanz stärken.

Beim Ausgleich unangemessener Verteilungswirkungen mithilfe steuerfinanzierter Bundeszuschüsse sind gleichwohl Vorsicht und Konsequenz geboten: Zum einen muss ein gewisses Steueraufkommen im Zuge politischer Verteilungskämpfe in der jeweils gewünschten Höhe und Wirkung erstritten und dann zuverlässig dem jeweiligen Sozialversicherungshaushalt zugewiesen werden. Gelingt dies im jeweiligen Einzelfall nicht angemessen und nachhaltig, ist die Finanzierung der betroffenen Sozialversicherung womöglich gefährdet oder die beabsichtigte Verteilung verfehlt.[7] Durchaus wohlmeinende Eingriffe hätten dann dazu geführt, eine zuverlässig falsch finanzierte Sozialversicherung unzuverlässig und womöglich noch immer falsch oder gar noch unangemessener zu finanzieren. Ebenso ist darauf zu achten, nicht durch Umschichtungen von Steuermitteln zwar ein Problem in einer Sozialversicherung zu lösen, dadurch aber die Finanzierung und Erbringung anderer, womöglich gar für den gleichen Personenkreis besonders bedeutsamer öffentlicher Leistungen zu gefährden. Bei aller gebotenen Stringenz gilt es also, in puncto Sozialstaatsfinanzierung über den Tellerrand zu schauen und in der Gesamtwirkung, nicht nur im konkret behandelten Sozialversicherungssystem, einen echten Mehrwert für die von den Maßnahmen Betroffenen zu erzielen.

Maßnahmen gegen die Finanzierung von Leistungen aus „falschen“ Beiträgen sollten außerdem nicht über das Ziel hinausschießen, indem sie zur Beitragssatzsenkung letztlich sogar strukturell richtige Beiträge durch Steuermittel ersetzen. Schließlich würde so das bewährte Prinzip umfangreicher und verdienter Leistungen (SVR Wirtschaft, 2005, S. 344) unnötig untergraben und das soziale Schutzniveau in der Folge womöglich langfristig reduziert. In diesem Sinne sollte auch vermieden werden, grundsätzlich für richtig befundene und lediglich unangemessen administrierte oder finanzierte Leistungen einfach abzuschaffen: „Versicherungsfremdheit“ muss zum Anlass genommen werden, einen sinnvollen sozialen Schutz zukünftig besser organisiert anzubieten und darf keinesfalls als Vorwand dienen, ihn durch eine vermeintlich notwendige Bereinigung um Unangemessenes zu reduzieren.

7 Dies wäre etwa der Fall, wenn ein Finanzierungseffekt in der Sozialversicherung zulasten unterer und mittlerer Einkommen korrigiert werden soll und dafür eine Erhöhung der Umsatzsteuer herangezogen wird, die aber gerade von diesen Gruppen überproportional stark getragen werden muss.

Literatur

Bäcker, G., Naegele, G. & Bispinck, R. (2020). *Sozialpolitik und soziale Lage in Deutschland. Ein Handbuch*. Springer VS.

Brosig, M. (2019). *Sozialversicherung mit Wahlfreiheit? Gefahr für Solidarität und Stabilität!*

Bundesrechnungshof. (2023). *Bemerkungen 2023 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes*.

Hans, G., Sesselmeier, W. & Hans, J. P. (2022). Versicherungsfremde Leistungen und Kosten in der Gesetzlichen Krankenversicherung. *Wege zur Sozialversicherung*, *76*(5), 119–127.

Heidel, S. & Loose, B. (2004). Das „Soziale“ in der gesetzlichen Rentenversicherung. *Die Angestelltenversicherung*, *51*(5/6), 221–226.
Klammer, U. & Wagner, G. G. (2020). Grundrentenplan der großen Koalition. Welche Risiken soll die gesetzliche Rentenversicherung versichern? *Wirtschaftsdienst*, *100*(1), 29–34.
Meinhardt, V. & Zwiener, R. (2005). Gesamtwirtschaftliche Wirkungen einer Steuerfinanzierung versicherungsfremder Leistungen in der Sozialversicherung. *DIW Berlin Politikberatung Kompakt*, 7.
Meinhardt, V. (2018). Versicherungsfremde Leistungen der Sozialversicherung. *IMK Study*, 60.
Raffelhüschen, B., Moog, S. & Vatter, J. (2011). *Fehlfinanzierung in der deutschen Sozialversicherung*. Studie des Forschungszentrums Generationenverträge im Auftrag der Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft.
Ruland, F. (1995). Versicherungsfremde Leistungen in der gesetzlichen Rentenversicherung. *Deutsche Rentenversicherung*, *50*(1), 28–38.
SVR Wirtschaft – Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. (2005). Die Chance nutzen – Reformen mutig voranbringen. *Jahresgutachten 2005/06*.
Schmähl, W. (1995). Funktionsgerechte Finanzierung der Sozialversicherung: ein zentrales Element einer Entwicklungsstrategie für den deutschen Sozialstaat – Begründungen und quantitative Dimensionen. *Deutsche Rentenversicherung*, *50*(10/11), 601–618.
Schmähl, W. (2009). Sachgerechte Finanzierung der Sozialversicherung als politische Aufgabe. *WSI-Mitteilungen*, 7/2009, 390–397.
Simon, M. (2024). ‚Versicherungsfremde Leistungen‘ in der gesetzlichen Krankenversicherung: Kritik eines gesundheitspolitischen Leitbegriffs. *Zeitschrift für Sozialreform*, *70*(2), 199–224.
WD – Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages. (2016). *Versicherungsfremde Leistungen in der Gesetzlichen Krankenversicherung sowie in der Sozialen Pflegeversicherung*.

Title: ***“Non-Insurance-Related” Benefits in Social Insurance***

Abstract: *In German social policy discourse, social insurance benefits that are considered to be incorrectly financed or to be provided by inadequate institutions are commonly referred to as “non-insurance-related”. This article attempts to develop a scheme for identifying such benefits: What aspects underlie respective problems, and in which scenarios do they actually occur? If specific cases of inappropriate financing can be identified using this approach, they should be corrected through adjustments of social insurance systems or by providing adequate subsidies from the federal budget. However, it would be wrong to fundamentally question affected benefits.*

DOI: 10.2478/wd-2025-0077

sciendo

Wirtschaftsdienst, 2025, 105(4), 305-310

JEL: E32, E37, F44

Geraldine Dany-Knedlik, Oliver Holtemöller, Stefan Kooths, Torsten Schmidt, Timo Wollmershäuser

Geopolitischer Umbruch verschärft Krise – Strukturreformen noch dringlicher

Die Weltwirtschaft steht im Frühjahr 2025 im Zeichen sich tiefgreifend ändernder geopolitischer und wirtschaftspolitischer Rahmenbedingungen. Vor dem Hintergrund des Politikwechsels in den USA sind insbesondere in Europa, aber nicht nur dort, neue sicherheitspolitische Herausforderungen entstanden. Sie haben zunächst zu einer Lockerung fiskalischer Restriktionen beigetragen, machen aber zumindest längerfristig auch eine Überprüfung finanzpolitischer Prioritäten erforderlich. Zudem hat die US-Regierung begonnen, neue Handelshürden aufzubauen und zusätzliche Unsicherheiten für die wirtschaftlichen Akteure zu schaffen. Dies bremst den globalen Warenhandel und die Produktion sowohl weltweit als auch in den USA selbst, wo erste Anzeichen für eine Abkühlung der Konjunktur sichtbar sind.

Belastung für Weltwirtschaft

Die zusätzlichen Handelsschranken bedeuten eine erhebliche Belastung für die Weltwirtschaft, nicht nur weil sie den Handel bremsen und die Produktion verteuern. Im Frühjahrsgutachten der Institute (Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose, 2025) wird unterstellt, dass die Ende März gültigen Zölle im Prognosezeitraum fortgelten (20 % Zusatzzölle für Einfuhren aus China, Sonderzölle für Mexiko und Kanada, 25 % Zoll auf Stahl und Aluminium sowie Autos und Autoteile). Außerdem wird angenommen, dass die großen Autoexportländer (Mexiko, Kanada, EU, Japan, Südkorea, China) mit Gegenzöllen reagieren, die den Durchschnittszollsatz auf US-Produkte um etwa denselben Satz erhöhen, den die Autozölle für die eigenen Exporte in die USA bedeuten. Die weitergehenden US-Zölle, die am 2. April 2025 angekündigt wurden, sind in der Basisprojektion der Institute noch nicht enthalten.

Problematisch ist auch die Unvorhersagbarkeit der handelspolitischen Maßnahmen, die zu einem drastischen Anstieg der wirtschaftspolitischen Unsicherheit beigetragen hat (Abbildung 1) und es erschwert, auf die neuen Rahmenbedingungen zu reagieren. Dies dürfte vor allem bei Investitionen dazu führen, dass Entscheidungen aufgeschoben werden. Ende des vergangenen Jahres und Anfang dieses Jahres wurde die wirtschaftliche Aktivität außerhalb der USA hingegen möglicherweise sogar kurzzeitig angeregt dadurch, dass US-Firmen Importe vorzogen und ihre Lagerbestände erhöhten, um befürchteten Zöllen zuvorzukommen.

Die Geldpolitik hat in den meisten fortgeschrittenen Volkswirtschaften die Zinsen weiter gesenkt. Gleichzeitig ging die Inflation in der Grundtendenz nur sehr langsam zurück. Im Euroraum ist der Leitzins mit 2,5 % nun wohl nicht mehr weit von einem neutralen Niveau entfernt, so dass die EZB voraussichtlich nur noch eine Zinssenkung vornehmen wird, bevor sie erst einmal längere Zeit

Dr. Geraldine Dany-Knedlik ist Leiterin des Bereichs Prognose und Konjunkturpolitik in der Abteilung Makroökonomie am DIW Berlin.

Prof. Dr. Oliver Holtemöller ist stellvertretender Präsident und leitet die Abteilung Makroökonomik am Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung Halle (IWH).

Prof. Dr. Stefan Kooths ist Direktor des Forschungszentrums Konjunktur und Wachstum am Kiel Institut für Weltwirtschaft (IfW).

Prof. Dr. Torsten Schmidt ist Leiter des Kompetenzbereichs Wachstum, Konjunktur, Öffentliche Finanzen am RWI – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung.

Prof. Dr. Timo Wollmershäuser ist Leiter der Konjunkturforschung und -prognosen am ifo Institut für Wirtschaftsforschung in München.

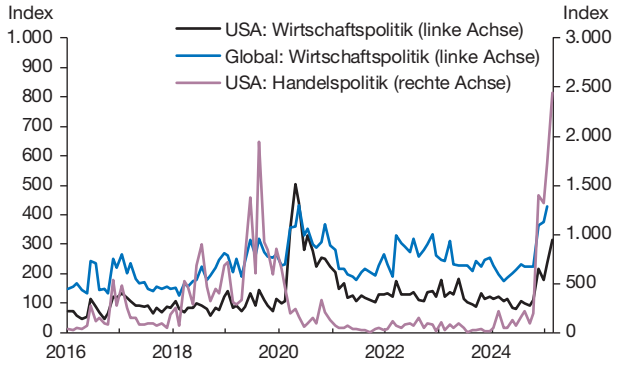
© Der/die Autor:in 2025. Open Access: Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz veröffentlicht (creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de).

Open Access wird durch die ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft gefördert.

Abbildung 1

Index der wirtschaftspolitischen Unsicherheit

Januar 2016 bis Februar 2025



Globaler Index auf Basis von BIP-Gewichten mit laufenden Preisen und Wechselkursen berechnet.

Quelle: Baker et al. (2016), EPU Index (o. D.).

pausiert. In den USA ist der Leitzins mit 4,5 % zwar noch deutlich höher, allerdings gilt dies auch für den Preisauftrieb. Er hat sich zuletzt sogar wieder verstärkt und dürfte sich durch die Zollpolitik der USA zunächst weiter verstärken. Daher rechnen die Institute auch hier nur noch mit wenig sinkenden Leitzinsen.

Auch bezüglich der Finanzpolitik ist in den USA ist das Bild unklar. Einerseits ist geplant, die bislang gesetzlich vorgesehene Rücknahme der Einkommensteuererleichterungen zu verhindern und zusätzliche Steuersenkungen zu beschließen. Andererseits wirken die Zölle preistreibend und belasten die US-Wirtschaft. Auch sollen in großem Umfang Ausgaben gekürzt werden. Die Institute rechnen damit, dass das Haushaltsdefizit in den USA hoch bleibt und die Finanzpolitik insgesamt in etwa neutral wirkt. Im Euroraum sollen die Fiskalregeln gelockert werden, um Spielraum für mehr Verteidigungsausgaben zu schaffen.

In den fortgeschrittenen Volkswirtschaften wird sich das Expansionstempo wohl verringern. Dies ist vor allem auf eine verlangsamte US-Konjunktur zurückzuführen. Im Euroraum gewinnt die Erholung hingegen leicht an Schwung. Weitere Kaufkraftgewinne, etwas günstigere Finanzierungsbedingungen und eine allmähliche Belebung des Verarbeitenden Gewerbes werden der binnenwirtschaftlichen Konjunktur Auftrieb verleihen. Die höhere Unsicherheit und die zunehmenden Handelshemmnisse belasten aber auch die europäische Wirtschaft.

Auch für die Schwellenländer haben sich die Aussichten aufgrund der jüngsten US-Zollpolitik eingetrübt. Vor allem China dürfte Gegenwind im Außenhandel spüren, wodurch sich die Expansion der chinesischen Wirtschaft wohl verlangsamen wird. Viele Volkswirtschaften werden wegen der höheren Zölle zudem mit weniger ausländischen Direktinvestitionen rechnen müssen, denn die Wirtschaftspolitik der neuen US-Regierung zielt darauf ab, die USA als Industriestandort attraktiver zu machen. Zudem bremst die hohe wirtschaftspolitische Unsicherheit die Direktinvestitionen, da nicht klar ist, wie sich die relativen Standortbedingungen in der nächsten Zeit entwickeln werden.

Für die Weltproduktion erwarten die Institute Zuwachsraten von 2,4 % in den beiden Prognosejahren. Dies ist deutlich weniger als in den vergangen beiden Jahren. Die zunehmenden Handelshemmnisse und die stark gestiegene Unsicherheit werden nicht zuletzt die Entwicklung des Welthandels bremsen. Er dürfte in diesem und im kommenden Jahr nur noch um 2,1 % bzw. 1,6 % und damit um 0,2 bzw. 0,8 Prozentpunkte weniger zulegen als noch im vergangenen Herbst erwartet.

Die Risiken für die Prognose sind groß. Einen solch starken Anstieg der US-Zollsätze gab es in der jüngeren Vergangenheit nicht und seine Auswirkungen sind deshalb schwer zu quantifizieren. Gleiches gilt für die Reaktion der Haushalte und Unternehmen auf die mit der politischen Wende in den USA verbundene Unsicherheit. Der durch die Handelspolitik ausgelöste Preisdruck könnte die Zentralbanken dazu veranlassen, ihre Geldpolitik wieder zu straffen, um die Inflationserwartungen zu stabilisieren. In diesem Fall könnten erhebliche Korrekturen der Preise an den Finanzmärkten die Folge sein und die Produktion deutlich schwächer ausfallen als erwartet.

Deutsche Konjunktur

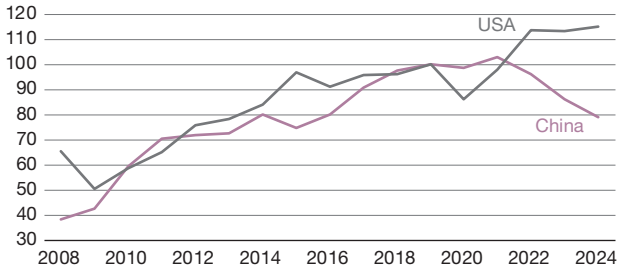
Die deutsche Wirtschaft befindet sich weiterhin in der Krise. Der Beginn des Jahres 2025 ist geprägt von erheblichen innen- aber auch außenpolitischen Veränderungen. In Deutschland ist die wirtschaftspolitische Unsicherheit angesichts des Regierungswechsels hoch. Gleichzeitig belastet die protektionistische Handelspolitik der USA die deutsche Konjunktur. Zudem hat sich mit der neuen Regierung in den USA die Sicherheitslage in Europa verschlechtert. Vor diesem Hintergrund haben Bundestag und Bundesrat die Finanzverfassung Deutschlands grundlegend geändert und weitreichende öffentliche Verschuldungsspielräume geschaffen.

Die wirtschaftliche Schwäche in Deutschland ist nicht nur konjunktureller, sondern auch struktureller Natur. So sehen sich deutsche Unternehmen einem verstärkten internationalen Wettbewerb vor allem aus China ausgesetzt. Gerade die Automobilindustrie hat in den vergangenen Jahren Marktanteile verloren. Ferner treffen die im zwei-

Abbildung 2

Deutsche Warenexporte nach China und in die US

preis- und kalenderbereinigt (nominale Exporte deflationiert mit den Erzeugerpreisen des Verarbeitenden Gewerbes nach Regionen: 2019 = 100



Quelle: Statistisches Bundesamt (o. D.); Eurostat (o. D.); Berechnungen der Institute.

ten Quartal verhängten Zölle auf Kfz und Kfz-Teile mit dem amerikanischen einen Absatzmarkt, der die deutschen Ausfuhren zuletzt gestützt hat (Abbildung 2). Auch die Dekarbonisierung lastet auf den Wachstumskräften. Zudem scheint seit der Energiekrise ein Teil der Produktion in der energieintensiven Industrie dauerhaft weggefallen zu sein. Eine schwindende Erwerbsbevölkerung und hoher bürokratischer Aufwand sind weitere strukturelle Schwächen, unter denen die deutsche Wirtschaft leidet. Bereits in den vergangenen Jahren hat der demografische Wandel in einigen Bereichen zu einem erhöhten Fachkräftemangel geführt. Die bürokratischen Belastungen für die Unternehmen haben schon seit längerem zugenommen und lassen insbesondere Investitionen hierzulande unattraktiver werden (von Maltzan & Zarges, 2024).

Derzeit ist noch unklar, wie eine neue Bundesregierung auf diese strukturellen Herausforderungen reagiert. So sind bislang keine wirtschaftspolitischen Reformen bekannt, die in dieser Prognose hätten unterstellt werden können. Allerdings stehen bereits aufgrund der Grundgesetzänderungen erweiterte Verschuldungsspielräume von Bund und Ländern zur Verfügung, die für Verteidigung, andere sicherheitspolitische Belange, Klimaschutz und Infrastruktur verwendet werden können.

Es ist fraglich, wie diese erweiterten Ausgabespielräume des Staates genutzt werden. Daher müssen für die Prognose eine Reihe von Annahmen getroffen werden. So wird unterstellt, dass aufgrund des notwendigen Planungsvorlaufs in diesem Jahr kaum zusätzliche Mittel für Verteidigung und Investitionen abfließen. Allerdings dürften nun Konsolidierungsschritte unterbleiben, die ohne die Grundgesetzänderungen nötig gewesen wären. Insgesamt dürfte die Finanzpolitik in diesem Jahr aber restriktiv ausgerichtet sein, weil der Wegfall der Inflationsausgleichsprämie und steigende Sozialversicherungsbeitragssätze die Abgabenlast weiter erhöhen. Für das kommende Jahr ist mit Mehrausgaben von knapp 24 Mrd. Euro (0,5 % in Relation zum Bruttoinlandsprodukt) zu rechnen. Dabei wird unterstellt, dass sie zu etwa gleichen Teilen in öffentlichen Konsum und öffentliche Investitionen fließen. Die Investitionen dürften vor allem in den Tiefbau und die Rüstungsindustrie fließen, wo die bestehenden Kapazitäten bereits gut ausgelastet sind. Ferner dürfte es zu Zins- und Preiseffekten kommen, die Verdrängungseffekte bei privatem Konsum und privaten Investitionen auslösen könnten. Insgesamt gehen die Institute für das Jahr 2026 von einer um einen halben Prozentpunkt höheren Zuwachsrate des Bruttoinlandsproduktes aus.

Die Ausweitung der öffentlichen Verschuldungsmöglichkeiten hat bereits die Kapitalmarktzinsen erhöht. Unmittelbar nach der Ankündigung der Verfassungsänderung Anfang März sind die Renditen für zehnjährige Bundesanleihen um 0,3 Prozentpunkte gestiegen. Darin könnte auch ein positiver Erwartungseffekt zum Ausdruck kommen, der mit der gestiegenen Unternehmenszuversicht korrespondiert. Infolge der höheren Kapitalmarktzinsen dürfte die Geldpolitik im Prognosezeitrum ähnlich wirken wie im Herbstgutachten unterstellt, auch wenn nunmehr ein Zinssenkungsschritt weniger erwartet wird.

Die kurzfristige wirtschaftliche Aktivität dürfte von den Belastungen durch die neuen US-Zölle sowie die nach wie vor hohe Unsicherheit bestimmt werden. Dabei ist in dieser Prognose unterstellt, dass die Zölle auf Aluminium, Stahl und Kfz in Höhe von 25 % bis zum Ende des Prognosezeitraums fortbestehen und keine weiteren Zölle auf Waren aus der EU erhoben werden. Da in dieser Prognose Gegenmaßnahmen der EU in einem vergleichbaren Umfang unterstellt sind, werden sich auch die Importe schwächer entwickeln als zu Beginn des Jahres. Insgesamt dürfte der Handelskonflikt bereits in diesem Szenario (ohne die neuerlichen Zollerhöhungen von Anfang April) den Zuwachs des Bruttoinlandsproduktes in diesem Jahr und kommenden Jahr jeweils um 0,1 Prozentpunkte verringern.

Die am 2. April angekündigten Zollerhöhungen auf sämtliche Einfuhren aus einer Vielzahl von Herkunftsländern konnten in dieser Prognose nicht mehr berücksichtigt werden. Unter der Annahme, dass diese wiederum mit Gegenzöllen in vergleichbarem Umfang erwidert werden, dürften sich die Einbußen beim Produktionszuwachs in Deutschland auf jeweils 0,2 Prozentpunkte in beiden Prognosejahren verdoppeln.

Die Verschlechterung der Exportaussichten strahlt typischerweise auf die Investitionstätigkeit aus. Die Ausrüstungsinvestitionen dürften erst ab der zweiten Jahres-

hälfte wieder etwas ausgeweitet werden. Hierbei gehen die Institute davon aus, dass die Strukturanpassungen im Verarbeitenden Gewerbe immer weniger bremsen, sich die Wertschöpfung in der Industrie fängt und auch das Auslandsgeschäft Tritt fasst.

Die Bauinvestitionen werden im Prognosezeitraum die Talsohle wohl allmählich durchschreiten. Bei den Auftragseingängen im Wohnungsbau deutet sich zuletzt eine Verbesserung an. Die nun auch höheren Hypothekenzinsen dürften jedoch die Erholung der Wohnungsbauinvestitionen verzögern. Aufgrund der zu erwartenden Verzögerung durch Genehmigungsverfahren ist erst ab dem kommenden Jahr mit einer spürbaren Ausweitung der öffentlichen Bauinvestitionen zu rechnen. Hinzu kommt, dass angesichts der bereits recht hohen Auslastung im Tiefbau vorerst keine deutlichen Steigerungen der Infrastrukturinvestitionen zu erwarten sind. Aus diesem Grund ist für den Bau mit spürbaren Preissteigerungen zu rechnen.

Der private Konsum ist im ersten Quartal zwar wohl recht kräftig gestiegen, die Dynamik wird im Prognosezeitraum aber voraussichtlich schwach bleiben. Dafür spricht, dass die real verfügbaren Einkommen deutlich weniger stark steigen werden als im Vorjahr, unter anderem aufgrund höherer Krankenversicherungsbeitragssätze und des Wegfalls der Inflationsausgleichsprämien. Zudem unterstellen die Institute, dass die Sparneigung im Prognosezeitraum weiter hoch bleiben wird.

Insgesamt dürfte das Bruttoinlandsprodukt in diesem Jahr mit einem Anstieg um 0,1 % kaum mehr als stagnieren. Damit revidieren die Institute die Prognose vom Herbst 2024 recht deutlich um 0,7 Prozentpunkte nach unten. Insbesondere im Sommerhalbjahr 2025 wird inzwischen die Dynamik aufgrund der US-Zollpolitik schwächer eingeschätzt. Damit verzögert sich die erwartete Erholung. Im Zuge der Belebung im weiteren Prognosezeitraum steigt das Bruttoinlandsprodukt im kommenden Jahr um 1,3 %, wobei 0,3 Prozentpunkte der höheren Zahl an Arbeitstagen zu verdanken sind. Damit ist die Rate gegenüber der Herbstprognose unverändert, das Niveau der Wirtschaftsleistung ist aber 0,8 % niedriger.

Die Zahl der Arbeitslosen ist seit Mitte des Jahres 2022 um über 400.000 Personen (20 %) gestiegen, und die Arbeitslosenquote hat von 5,0 % auf 6,3 % zugenommen. Der Abbau von Arbeitsplätzen findet vor allem im Verarbeitenden Gewerbe, dem Baugewerbe und den Unternehmensdienstleistern statt, während die Beschäftigung im Bereich öffentliche Dienstleister, Erziehung und Gesundheit weiter zulegt. In den kommenden Monaten dürfte die Arbeitslosigkeit weiter steigen. Erst im Zuge der Belebung der wirtschaftlichen Aktivität im Verlauf des kommenden Jahres ist mit einer sinkenden Arbeitslosigkeit zu rechnen.

Der Anstieg der Verbraucherpreise wird sich im Prognosezeitraum nur leicht abschwächen. Zwar dürften sowohl die Zollpolitik als auch die geplanten höheren Ausgaben für Verteidigung und Infrastruktur für sich genommen den gesamtwirtschaftlichen Preisauftrieb verstärken. Die Effekte im Prognosezeitraum werden aber wohl überschaubar sein. Die steigende öffentliche Nachfrage dürfte jedoch in den Wirtschaftszweigen mit hoher Kapazitätsauslastung zu deutlichen Preissteigerungen führen. Aufgrund der Verzögerungen bei der Planung werden diese Effekte aber erst ab dem kommenden Jahr an Bedeutung gewinnen. In der kurzen Frist überwiegt ein nachlassender Preisauftrieb bei Dienstleistungen, der mit einer schwächeren Lohndynamik einhergeht.

Erhebliche Risiken für die wirtschaftliche Entwicklung in Deutschland gehen von der Handelspolitik der USA aus. Die zum 2. April seitens der USA angekündigten allgemeinen Zollerhöhungen deuten eher in die Richtung einer weiteren Eskalation. Die negativen Effekte in beiden Wirtschaftsräumen wären dann deutlich stärker als in dieser Prognose unterstellt. Allerdings könnten Verhandlungen zwischen der EU und den USA den transatlantischen Konflikt auch entschärfen, bis hin zu einem vollständigen Verzicht auf bilaterale Zölle.

Zudem ist die Schätzung der gesamtwirtschaftlichen Effekte der durch die Grundgesetzänderung möglichen höheren Ausgaben für Verteidigung und Investitionen mit großen Unsicherheiten behaftet, da sie von einer Reihe von Faktoren abhängen, deren Ausprägung derzeit noch nicht bekannt ist. Je nach tatsächlicher Ausgestaltung der Maßnahmen können die gesamtwirtschaftlichen Effekte daher deutlich stärker, aber auch deutlich schwächer sein als in dieser Prognose unterstellt. Ferner steht ein Bundeshaushalt für dieses Jahr noch aus. Mit seiner Verabschiedung würde zwar die vorläufige Haushaltsführung überwunden, was für sich genommen kurzfristig expansiv wirkte, konkrete Maßnahmen sind derzeit jedoch noch nicht absehbar und bleiben daher in dieser Prognose unberücksichtigt.

Wirtschaftspolitik

Die deutsche Wirtschaftspolitik will mit ihren Beschlüssen zur erweiterten Kreditfinanzierung auf die gestiegenen Anforderungen reagieren, die sie für die äußere Sicherheit und die Sanierung der Infrastruktur erkannt hat. Grundsätzlich ist es zweckmäßig, politische Prioritäten klar zu benennen und mittelfristig zu verankern, damit private Unternehmen ihre Kapazitätsplanung daran orientieren

können. Aus gesamtwirtschaftlicher Perspektive müssen sich die politischen Akteure dabei aber über dreierlei im Klaren sein:

Erstens: Die zusätzlichen Verteidigungs- und Infrastrukturausgaben fließen hauptsächlich in kleine Wirtschaftsbereiche, was eine Auftragsvergabe unter Berücksichtigung der aktuellen Kapazitäten wichtig macht, um Preiserhöhungen klein zu halten. Entscheidend ist, einen Kapazitätsaufbau anzureizen und nicht lediglich Konjunkturimpulse zu setzen. Dies gilt umso mehr, als mit der Rüstungsindustrie und dem Tiefbau vor allem zwei Wirtschaftsbereiche profitieren, die schon gut bzw. normal ausgelastet sind. So haben die Aktienkurse für börsennotierte Unternehmen der Verteidigungsbranche seit der Bundestagswahl nochmals kräftig angezogen, nachdem sie bereits nach dem russischen Überfall auf die Ukraine drastisch gestiegen sind. Tiefbauunternehmen melden hohe Auftragsbestände. Seit Anfang 2021 sind die Preise in diesem Bereich um rund 32 % gestiegen, zuletzt betrug die Vorjahresrate immer noch 3 %. Umso mehr kommt es darauf an, dass die staatliche Auftragsvergabe im Einklang mit den realwirtschaftlichen Möglichkeiten steht, insbesondere dann, wenn bei Beschaffungen für die Bundeswehr weniger auf Importe zurückgegriffen werden soll.

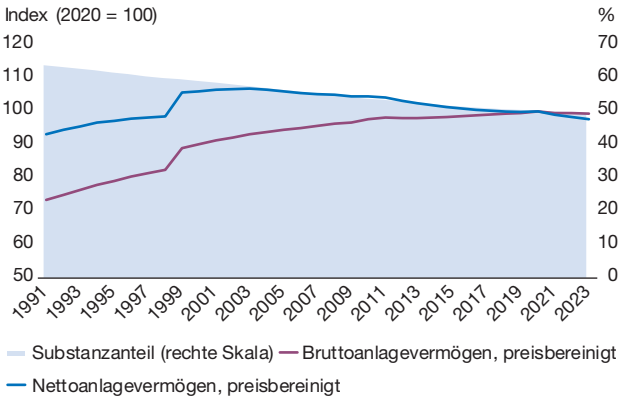
Zweitens: Ausgaben für die äußere Sicherheit wirken mittelfristig mit Blick auf das Produktionspotenzial anders als Infrastrukturinvestitionen. Verteidigungsausgaben stellen eine Versicherungsprämie dar. Sie sollen gewährleisten, dass der hierzulande erwirtschaftete Wohlstand von den daran beteiligten Akteuren genossen werden kann und nicht durch äußere Gewalt bzw. Gewaltandrohung enteignet wird. Die für die Bereitstellung der Versicherungsleistungen erforderlichen Ressourcen werden der Produktion von gegenwärtigen und zukünftigen Konsumgütern entzogen und schmälern so den konsumierbaren Ertrag ökonomischer Aktivität. Hierfür muss die übrige Produktionstätigkeit zur Finanzierung herangezogen werden. Seit dem Ende des Kalten Krieges wurde auch in Deutschland ein erheblicher Teil der vormaligen Verteidigungslasten als Friedensdividende eingespart. Für sich genommen bedeutete dies eine Entlastung der heimischen Akteure und damit einen Standortvorteil. Da sich die Sicherheitslage in Europa verschlechtert hat, nimmt nun der Aufwand für die Gewährleistung äußerer Sicherheit zu, die sich damit gesamtwirtschaftlich verteuert. Im Ergebnis wird der Privatsektor ärmer und der Standort gegenüber dem Status quo ante belastet.

Demgegenüber stärken vermehrte Ausgaben zum Erhalt der Infrastrukturen mittelfristig den öffentlichen Kapitalstock und damit das Produktionspotenzial. Im Verkehrsbereich setzen die erforderlichen Sanierungsmaßnahmen

Abbildung 3

Staatliches Anlagevermögen, Nichtwohnbauten

Anlagevermögen in Wiederbeschaffungspreisen; Substanzanteil: Nettoanlagevermögen in % des Bruttoanlagevermögens



Quelle: Statistisches Bundesamt (2024); Berechnungen der Institute.

jedoch die Transportkapazität der Netze zunächst herab. Der Kapazitätseffekt dieser Investitionsmaßnahmen tritt somit erheblich später ein als der Nachfrageeffekt. Die Wirtschaftspolitik kann folglich in den nächsten Jahren noch nicht davon ausgehen, dass eine vermehrte Investitionstätigkeit im Infrastrukturbereich positiv potenzialwirksam wird. Zudem bieten positive Nettoinvestitionen noch keine Gewähr für ein steigendes Bruttoanlagevermögen, das wiederum für den Potenzialeffekt maßgeblich ist. Da Infrastrukturen, die in den 1960er und 1970er Jahren ausgebaut worden sind, nun das Ende ihrer Nutzungsdauer erreichen, werden sie sukzessive unbrauchbar und dementsprechend in Höhe ihres Bruttowertes aus dem Bestand ausgebucht. In den kommenden Jahren braucht es daher steigende Nettoinvestitionen, um den Infrastrukturkapitalstock zu erhalten. Grund dafür ist das über die Jahre kontinuierlich gesunkene Nettoanlagevermögen in Relation zum Bruttoanlagevermögen (Substanzanteil). Die öffentlichen Infrastrukturen sind mittlerweile bereits zur Hälfte abgeschrieben (Abbildung 3).

Drittens: Eine erhöhte Kreditfinanzierung hebt die reale Ressourcenknappheit nicht auf, sondern verschiebt vor allem Verteilungskonflikte in die Zukunft. Die demografische Entwicklung schwächt auf absehbare Zeit ohnehin die Wachstumskräfte in Deutschland. Die Zahl der Erwerbspersonen überschreitet in diesem Jahr ihren Zenit, auf Jahre hinaus dürfte das Arbeitspotenzial schrumpfen. Zugleich wird das Verhältnis aus Rentenbeziehern und Beitragszahlern fortwährend ungünstiger. Ohne Reformen in den sozialen Sicherungssystemen gehen damit im Trend steigende Beitragssätze einher, die das Arbeitsan-

gebot zusätzlich dämpfen. Ferner bindet die Dekarbonisierung erhebliche Ressourcen. Gesamtwirtschaftlich schwächt die Energiewende das Produktionspotenzial. Neben der Demografie und der Dekarbonisierung bedeuten höhere Verteidigungsausgaben weitere zusätzliche Ansprüche an eine kaum noch wachsende Wirtschaftsleistung. Demzufolge müssen sich die (privaten) Konsumausgaben daran anpassen. Da die öffentlichen Finanzen bei einer Defizitquote von 2,7 % nicht nachhaltig aufgestellt sind, nimmt der Konsolidierungsdruck im Zeitablauf kontinuierlich zu. Zwar steht in diesem Zeitraum die Tragfähigkeit der deutschen Staatsfinanzen wohl noch nicht im Zweifel, das erstklassige Rating – und die damit einhergehenden Zinsvorteile – werden jedoch zunehmend unsicher. Insbesondere schwindet der fiskalische Spielraum, um in makroökonomischen Notlagen reagieren zu können, ohne dass Anleger höhere Risikoprämien fordern.

Die Wirtschaftspolitik kann durch die erweiterten Verschuldungsspielräume zwar die äußere Sicherheit und die Infrastruktur stärken, sie lösen aber nicht die strukturelle Wachstumsschwäche in Deutschland. Weil damit zusätzliche staatliche Nachfrage ermöglicht wird, werden angebotsseitige Reformen zur Stärkung des Produktionspotenzials umso dringlicher. Hierzu zählen Maßnahmen, die die sozialen Sicherungssysteme demografiefest machen sowie Fehlanreize und Kostendynamik eindämmen. Angesichts der demografischen Alterung sind generelle Anreize für ein höheres Arbeitsangebot wichtig. Sie sollten auf eine höhere Erwerbsbeteiligung, auf eine längere Lebensarbeitszeit, auf qualifizierte Zuwanderung und auf eine höhere Attraktivität von Vollzeitbeschäftigung gerichtet sein. Zu einer Reform gehört auch eine grundlegende Überarbeitung des Abgaben-Transfer-Systems, um Arbeitsanreize im unteren Einkommensbereich zu stärken. Eine standortstärkende Energiepolitik sollte die Kosten der Energiewende insgesamt senken. Hierzu gehört auch, im Bereich der Dekarbonisierungspolitik vornehmlich auf das Instrument des CO2-Preises zu setzen. Schließlich ist eine durchgreifende Entbürokratisierung dringend geboten. Diese gelingt umso einfacher, je stärker die Wirtschaftspolitik auf Marktmechanismen setzt und auf industriepolitischen Interventionismus verzichtet.

Literatur

Baker, S. R., Bloom, N., & Davis, S. J. (2016). Measuring economic policy uncertainty. *Quarterly Journal of Economics*, *131*(4), 1593–1636.

EPU Index – Economic Policy Uncertainty Index. (o. D.). *Policy Uncertainty Index*.

Eurostat. (o. D.). Erzeugerpreise des Verarbeitenden Gewerbes nach Regionen: Konjunkturstatistik, Industrie, Erzeugerpreise in der Industrie, Verarbeitendes Gewerbe, Auslandsmarkt Euroraum bzw. Nicht-Euroraum.

Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose. (2025). *Gemeinschaftsdiagnose Frühjahr 2025: Geopolitischer Umbruch verschärft Krise – Strukturreformen noch dringlicher.* Dienstleistungsauftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Klimaschutz.

Statistisches Bundesamt. (o. D.). Warenexporte nach China und in die USA: Außenhandelsstatistik, Ausfuhr nach Ländern.

Statistisches Bundesamt. (2024). Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen, Anlagevermögen nach Sektoren, Arbeitsunterlage.

von Maltzan, A. & Zarges L. (2024). Der Investitionsstandort Deutschland aus Unternehmenssicht. *ifo Schnelldienst*, *77*(3), 52–58.

Title: ***Geopolitical Upheaval Exacerbates Crisis – Structural Reforms Even More Urgent***

Abstract: *The German economy is in crisis. Economic policy uncertainty is high in Germany due to the change of government. At the same time, the USA's protectionist trade policy is weighing on the economy. In addition, the security situation in Europe has deteriorated with the new government in the USA. Against this backdrop, the Bundestag and Bundesrat have fundamentally changed Germany's financial constitution. Economic activity this year is likely to be determined by the burdens of the new US tariffs and the high level of uncertainty. The economy is also expected to pick up in the coming year due to rising public spending.*

DOI: 10.2478/wd-2025-0078

sciendo

Wirtschaftsdienst, 2025, 105(4), 311-312

JEL: J21, E24, E32

Konjunkturschlaglicht

Konjunkturschwäche und Fachkräftemangel: aktuelle Trends auf dem deutschen Arbeitsmarkt

Nachrichten zur wirtschaftlichen Entwicklung und zum Arbeitsmarkt in Deutschland werden derzeit von zwei zentralen Trends geprägt. Einerseits befindet sich die deutsche Wirtschaft in der längsten Rezessionsphase seit 2002/2003. Der Rückgang der Wirtschaftsleistung ist vor allem auf die Entwicklung im Verarbeitenden Gewerbe und in der Bauwirtschaft zurückzuführen (Statistisches Bundesamt, 2025). Besonders deutlich zeigt sich dies in der Krise der Automobilbranche und ihrer Zulieferbetriebe, für die bereits ein systematischer Stellenabbau zu verzeichnen ist. Die angekündigten US-Zölle sorgen zusätzlich für Verunsicherung und trüben die Aussichten auf eine positive wirtschaftliche Entwicklung (Berlemann & Hinze, 2025). Dennoch geben Unternehmen, trotz einer leichten Entspannung, den Fachkräftemangel weiterhin als Problem an (ifo Institut, 2025). Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, wie sich diese gegenläufigen Entwicklungen – eine schwächelnde Wirtschaft bei gleichzeitigem Mangel an Arbeitskräften – auf den Arbeitsmarkt niederschlagen.

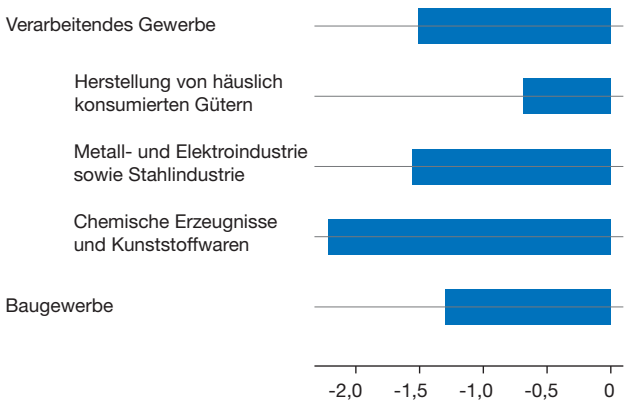
Die Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten erweist sich weiterhin als robust und lag im Dezember 2024 mit 34,97 Mio. nahezu auf ihrem historischen Höchststand – lediglich im Oktober 2024 war sie geringfügig höher. Im Vergleich zum Vorjahr ergibt sich damit ein leichter Anstieg um 0,23 %. Regional zeigt sich ein differenziertes Bild: Während die Beschäftigung im Westen um 0,35 % zunahm, war im Osten ein leichter Rückgang von 0,24 % zu verzeichnen. Auffällig ist dabei die Verschiebung innerhalb der Beschäftigungsformen. Die Zahl der Vollzeitbeschäftigten ging um 0,5 % zurück, während die Teilzeitbeschäftigung um 2,0 % zunahm. Ein weiterer markanter Aspekt betrifft die Entwicklung der Beschäftigung nach Staatsangehörigkeit: Während die Zahl deutscher Beschäftigter um 0,6 % sank, stieg die Zahl der ausländischen Beschäftigten deutlich um 4,9 % zwischen Dezember 2023 und Dezember 2024 (Statistik der Bundesagentur für Arbeit, 2025a). Soll allerdings die Struktur der Beschäftigten weiter nach Herkunftsländern differenziert werden, muss aufgrund der Publikationsverzögerung auf Daten des Sommers 2024 zurückgegriffen werden. Auch hier zeigt sich ein differenziertes Bild. So nahm die Beschäftigung von Personen aus EU-Staaten zwischen Juni 2023 und Juni 2024 leicht um 0,2 % (absolut: -4.308) ab. Im Gegensatz dazu wuchs die Zahl der Beschäftigten aus Drittstaaten um beachtliche 9,4 % (+257.539). Besonders stark war der Zuwachs bei Personen aus der Ukraine (+37,5 %; +56.199), aber auch aus Indien (+18,0 %; +22.225), Afghanistan (+14,9 %; +13.662), Albanien (+11,5 %; +7.402) und Syrien (+9,9 %; +20.237) wurden hohe Anstiege verzeichnet (Statistik der Bundesagentur für Arbeit, 2025b).

Ein Blick auf die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung in den einzelnen Wirtschaftszweigen zeigt deutliche Unterschiede in der Entwicklung. Die konjunkturelle Schwäche wirkte sich insbesondere negativ auf das Baugewerbe und das Verarbeitende Gewerbe aus. Hier sank die Beschäftigung um 1,3 % (-26.000) bzw. 1,5 %

Abbildung 1

Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte nach ausgewählten Wirtschaftszweigen

Veränderung zwischen Dezember 2023 und Dezember 2024 in %, saisonbereinigt

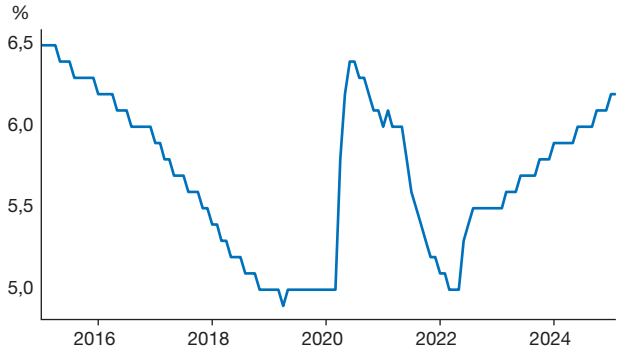


Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit, 2025a.

© Der/die Autor:in 2025. Open Access: Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz veröffentlicht (creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de).

Open Access wird durch die ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft gefördert.

Abbildung 2
Saisonbereinigte Arbeitslosenquote



Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit, 2025c.

(-104.000). Besonders betroffen waren die Metall- und Elektroindustrie sowie die Stahlindustrie (-1,6 %; -69.000) und der Bereich der Herstellung von Vorleistungsgütern, insbesondere chemischer Erzeugnisse und Kunststoffwaren (-2,2 %; -26.000) (Abbildung 1). Demgegenüber entwickelten sich die Dienstleistungsbereiche positiv: Hier stieg die Beschäftigung um 0,75 % (+189.000), wobei das stärkste Wachstum in der öffentlichen Verwaltung, den Finanz- und Versicherungsdienstleistungen sowie dem Gesundheits- und Sozialwesen zu verzeichnen war – jeweils mit Zuwächsen von über 2 %.

Trotz der insgesamt robusten Beschäftigungszahlen schlägt sich die konjunkturelle Dynamik bemerkbar in der Arbeitslosenquote nieder. Belief sie sich im Mai 2022 noch auf 5 %, so stieg sie im Februar 2025 auf 6,2 % – ein Wert, der zuletzt im Oktober 2020 gemessen wurde (Abbildung 2). Der Anstieg vollzog sich in West- und Ostdeutschland nahezu parallel, wobei das Niveau im Osten weiterhin rund zwei Prozentpunkte über dem des Westens liegt (Statistik der Bundesagentur für Arbeit, 2025c)

Eine ähnliche Dynamik ist bei der Entwicklung der Arbeitslosenzahlen zu beobachten. Die Veränderung der Arbeitslosenzahlen zwischen Dezember 2023 und Dezember 2024 zeigt einen Anstieg um 6,4 % (+170.000). Bemerkenswert ist dabei, dass dieser Anstieg alle Anforderungsniveaus betrifft – allerdings weniger stark Helfer- und Fachkrafttätigkeiten als Berufe mit höheren Qualifikationsanforderungen (Spezialisten und Experten). Auf Berufsebene stieg die Zahl der Arbeitslosen in nahezu allen Hauptgruppen. Ausnahmen bilden lediglich die Hoch- und Tiefbauberufe. Besonders hohe Zuwächse wurden bei Informatik-, Informations- und Kommunikationstechnologieberufen, Mechatronik- und Elektroberufen sowie Maschinen- und Fahrzeugtechnikberufen verzeichnet. Hier zeigt sich, dass die Krise der Automobil- und Zulieferindustrie sich insbesondere bei qualifizierten Tätigkeiten auswirkt. Demgegenüber fiel der Anstieg der Arbeitslosigkeit in Berufsfeldern mit hohen Beschäftigungsanteilen an Helfertätigkeiten (z. B. Ausbauberufe, Gartenbau und Floristik, Reinigungsberufe) mit unter 3 % vergleichsweise gering aus. Entsprechend der Entwicklung der Arbeitslosigkeit nach Anforderungsniveaus und Berufen ging die Zahl der angebotenen Stellen zurück (Statistik der Bundesagentur für Arbeit, 2025c).

Insgesamt bleibt das Beschäftigungsniveau hoch und die Erwerbstätigkeit wächst weiter. Dennoch mehren sich auch auf dem Arbeitsmarkt erste Anzeichen einer Eintrübung: Steigende Arbeitslosenzahlen und rückläufige Stellenmeldungen deuten auf eine Abschwächung hin. Kurzfristig ist daher mit einem weiteren leichten Anstieg der Arbeitslosigkeit zu rechnen. Langfristig dürfte jedoch der demografisch bedingte Rückgang des Arbeitskräftepotenzials für die Entwicklung der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung stärker ins Gewicht fallen als ein schwaches Wirtschaftswachstum. Auch wenn aktuelle Prognosen von deutlich höheren Zuwanderungszahlen ausgehen, bleibt fraglich, ob diese ausreichen werden, um den Rückgang der Erwerbspersonenzahl vollständig zu kompensieren (Fuchs et al., 2021).

Erik Haustein, Andreas Lagemann
Hamburgisches WeltWirtschaftsInstitut (HWWI)

Literatur

Berlemann, M. & Hinze, J. (2025, März). Konjunkturprognose Deutschland Frühjahr 2025. *HWWI Prognosen*, 1/2025. Hamburgisches WeltWirtschaftsInstitut.

Fuchs, J., Söhnlein, D. & Weber, B. (2021). Demografische Entwicklung lässt das Arbeitskräfteangebot stark schrumpfen. *IAB-Kurzbericht*, 25/2021. Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung.

ifo Institut. (2025, 17. Februar). Konjunkturflaute entschärft Fachkräftemangel. *ifo Konjunkturumfrage*.

Statistik der Bundesagentur für Arbeit. (2025a). *Beschäftigung nach Wirtschaftszweigen (WZ 2008) – hochgerechnete Werte (Monatszahlen)*. Bundesagentur für Arbeit.

Statistik der Bundesagentur für Arbeit. (2025b). *Beschäftigte nach Staatsangehörigkeiten* (Quartalszahlen). Bundesagentur für Arbeit.

Statistik der Bundesagentur für Arbeit. (2025c). *Arbeitsmarkt in Zahlen – Arbeitsmarktstatistik*. Bundesagentur für Arbeit.

Statistisches Bundesamt. (2025). *VGR des Bundes – Bruttowertschöpfung (nominal/preisbereinigt): Deutschland, Quartale, Original- und bereinigte Daten, Wirtschaftsbereiche (Code: 81000-0014)*.

Wirtschaftsdienst

Zeitschrift für Wirtschaftspolitik

Herausgegeben von
ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Direktor: Klaus Tochtermann
https://zbw.eu

Redaktion
Nicole Waidlein (Chefredakteurin)
Kristin Biesenbender (Stv. Chefredakteurin)
Johannes Eber
Mark Kirstein
Julia Lücke
Christine Rickert

Anschrift der Redaktion
Neuer Jungfernstieg 21
20354 Hamburg

Tel.: +49 431 8814-332
E-Mail: wirtschaftsdienst@zbw.eu
Website: https://wirtschaftsdienst.eu
LinkedIn:
https://de.linkedin.com/company/wirtschaftsdienst-zbw
Bluesky:
https://bsky.app/profile/wirtschaftsdienst.bsky.social

Wissenschaftlicher Beirat

Sebastian Dullien Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung
Gabriel Felbermayr WIFO – Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung
Marcel Fratzscher DIW Berlin
Clemens Fuest ifo Institut
Britta Gehrke Freie Universität Berlin
Veronika Grimm Technische Universität Nürnberg
Reint E. Gropp Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung Halle
Michael Hüther Institut der deutschen Wirtschaft
Heike Joebges HTW Berlin
Kai A. Konrad Max-Planck-Institut für Steuerrecht und Öffentliche Finanzen
Hagen Krämer Hochschule Karlsruhe
Dominika Langenmayr Katholische Universität Eichstätt-Ingolstadt
Ulrike Neyer Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf
Miriam Rehm Universität Duisburg-Essen
Marianne Saam ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Dorothea Schäfer Universität Bremen
Christoph M. Schmidt RWI – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung
Monika Schnitzer Ludwig-Maximilians-Universität München
Jan-Egbert Sturm ETH Zürich
Achim Truger Universität Duisburg-Essen
Achim Wambach ZEW – Leibniz-Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung

Urheberrecht
Der Wirtschaftsdienst erscheint im Open Access bei Sciendo. Sciendo ist ein Unternehmen von De Gruyter.

© Das Copyright verbleibt bei den Autor:innen. Die Artikel werden unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz (https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de) veröffentlicht, welche die Nutzung, Vervielfältigung, Bearbeitung, Verbreitung und Wiedergabe in jeglichem Medium und Format erlaubt, sofern die ursprünglichen Autorinnen und Autoren und die Quelle ordnungsgemäß genannt, ein Link zur Creative Commons Lizenz beigefügt und angegeben wird, ob Änderungen vorgenommen wurden.

Offiziell zitiert als: *Wirtschaftsdienst*

Open Access wird durch die ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft gefördert.

Printausgabe
Der gedruckte Wirtschaftsdienst kann über die Redaktion bezogen werden. Es erscheinen jährlich zwölf Ausgaben. Ein Abo ist kostenfrei.

Redaktion Wirtschaftsdienst
ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Neuer Jungfernstieg 21
20354 Hamburg

Tel.: +49 431 8814-332
E-Mail: wirtschaftsdienst@zbw.eu

Bezugsinfo: https://wirtschaftsdienst.eu/bezugsinfo.html

ISSN 0043-6275 (Printausgabe)

Druck
QUBUS media GmbH
D-30457 Hannover

Online-Ausgabe
Der Wirtschaftsdienst ist über folgende Websites erreichbar:
Wirtschaftsdienst: https://wirtschaftsdienst.eu
Sciendo: https://sciendo.com/journal/WD

ISSN 1613-978X (Online-Ausgabe)

Indexiert in

ABI/INFORM Collection (ProQuest), Baidu Scholar, CEEAS (Central & Eastern European Academic Source), CNKI Scholar (China National Knowledge Infrastructure), Dimensions, EBSCO, ECONIS, EconLit, Elsevier – SCImago, Elsevier – Scopus, ExLibris, Google Scholar, IBZ (International Bibliography of Periodical Literature in the Humanities and Social Sciences), J-Gate, KESLI-NDSL (Korean National Discovery for Science Leaders), MIAR, MyScienceWork, Naver Academic, Naviga (Softweco), Norwegian Register for Scientific Journals, Series and Publishers, PAIS Index, ProQuest, ReadCube, Research Papers in Economics (RePEc), ScienceON/AccessON, Scilit, Scite_, Semantic Scholar, Sherpa/RoMEO, TDOne (TDNet), WorldCat (OCLC), X-MOL

Klimaneutral Unternehmen

FSC www.fsc.org MIX Papier | Fördert gute Waldnutzung FSC® C016042

Wirtschaftsdienst

Zeitschrift für Wirtschaftspolitik

Aufgeschlagen.
Gelesen.
Neu gedacht.

https://wirtschaftsdienst.eu

OPEN ACCESS

ZBW Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics