

Gesetzentwurf

der Fraktion der FDP

Entwurf eines Gesetzes zur Errichtung eines Verteidigungsfonds für Deutschland und zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 87a)

A. Problem

Der russische Angriffskrieg gegen das gesamte Territorium der Ukraine dauert nunmehr bereits über drei Jahre und hat die Sicherheitslage in Europa fundamental verändert. Der Amtsantritt der neuen US-Regierung lässt darüber hinaus nicht erwarten, dass sich die existierenden geoökonomischen und sicherheitspolitischen Spannungen in der internationalen Politik verringern. Die Gewissheiten unserer nach dem Zweiten Weltkrieg entstandenen transatlantischen Sicherheitsarchitektur gehören der Vergangenheit an. Die neu gewählte US-Regierung hat ihre Vorstellungen zu Verantwortung und Lastenverschiebung in der künftigen Sicherheitsarchitektur für Europa dargestellt. Zurzeit stellen die USA ihr sicherheitspolitisches Engagement in Europa grundsätzlich auf den Prüfstand. Die USA haben zudem ihre Ukraine-Politik neu ausgerichtet sowie die militärische Unterstützung der Ukraine bis auf weiteres unterbrochen und an sich wiederholt ändernde Bedingungen geknüpft. Auf Deutschland und Europa kommen daher größere finanzielle Lasten zu. In den kommenden Jahren wird die Bundesregierung vor der Herausforderung stehen, die Fähigkeiten der Landes- und Bündnisverteidigung deutlich zu stärken und ihrer Mitverantwortung für Sicherheit in Europa nachzukommen.

Die mit der „Zeitenwende“ eingeleitete Stärkung der Fähigkeiten der Bundeswehr muss daher vertieft und fortgeführt werden. Die durch das „Sondervermögen Bundeswehr“ begonnene Ertüchtigung der Bundeswehr mit dem Ziel voll ausgestatteter und voll einsatzbereiter Streitkräfte muss konsequenter vorangetrieben werden. Die Finanzierung der Nato-Verpflichtungen wird derzeit aus dem Kernhaushalt nicht sichergestellt. Das „Sondervermögen Bundeswehr“ mit einer Kreditermächtigung in Höhe von 100 Milliarden Euro ist bereits zum 31. Dezember 2024 zu rund 82 Prozent gebunden. Es ist abzusehen, dass das „Sondervermögen Bundeswehr“ in seinem derzeitigen Volumen nicht ausreichen wird, um bestehende Fähigkeitslücken der Bundeswehr zu schließen und eine glaubhafte Abschreckungsfähigkeit zu erzielen. Die Gewährleistung der äußeren Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland ist eine staatliche Kernaufgabe, deren Bedeutung durch die verschiedentlich herausgehobene Erwähnung der staatlichen Verteidigungsfähigkeit im Grundgesetz (GG) (vgl. Artikel 45a Absatz 1, Artikel 87a Absatz 1, Artikel 115a ff. GG) unterstrichen wird. Ein langsamer, inkrementeller Aufwuchs im Zuge von verstärkter Priorisierung im Bundeshaushalt ist sicherheitspolitisch nicht tragbar und würde erhebliche Risiken mit sich bringen.

B. Lösung

Weiterhin bestehende NATO-Fähigkeitslücken sind umgehend aus dem Kernhaushalt zu schließen und Investitionen in die personelle Aufwuchsfähigkeit entsprechend zu tätigen. Um das zu erreichen, muss im Kernhaushalt umgeschichtet werden. Deshalb sollen neue Schulden und Sondervermögen nur dann genutzt werden, wenn die bestehenden Ziele aus dem Kernhaushalt gedeckt sind.

Zur Stärkung der Bündnis- und Verteidigungsfähigkeit wird der Bundesgesetzgeber ermächtigt, das bestehende Sondervermögen Bundeswehr um zusätzliche Kreditermächtigungen von bis zu 200 Milliarden Euro zu einem Verteidigungsfonds für Deutschland zu erweitern. Das erweiterte Sondervermögen kann ab dem Haushaltsjahr 2025 nur unter der Bedingung genutzt werden, dass im jeweiligen Haushaltsjahr ohne Mittel des Sondervermögens Verteidigungsausgaben nach NATO-Kriterien von mindestens 2 Prozent des nominalen Bruttoinlandsprodukts im Haushaltsplan veranschlagt werden. Dadurch wird sichergestellt, dass das kreditfinanzierte Sondervermögen ausschließlich zusätzliche, über die zur Erfüllung des 2-Prozent-Ziels der NATO hinaus erforderliche Verteidigungsausgaben abdeckt. Eine Umwidmung von Verteidigungsausgaben im Kernhaushalt wird so verhindert.

C. Alternativen

Keine.

D. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand

Durch die Grundgesetzänderung ergeben sich keine unmittelbaren finanziellen Auswirkungen. Die Höhe der Auswirkungen ist abhängig von der einfachgesetzlichen Ausgestaltung beziehungsweise der Wahrnehmung der eingeräumten Verschuldungsspielräume.

E. Erfüllungsaufwand

E.1 Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger

Das Gesetz hat keine Auswirkungen auf den Erfüllungsaufwand der Bürgerinnen und Bürger.

E.2 Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft

Das Gesetz hat keine Auswirkungen auf den Erfüllungsaufwand der Wirtschaft.

Davon Bürokratiekosten aus Informationspflichten

Durch das Gesetz werden keine Informationspflichten eingeführt oder abgeschafft.

E.3 Erfüllungsaufwand der Verwaltung

Das Gesetz hat keine Auswirkungen auf den Erfüllungsaufwand der Verwaltung. Der Erfüllungsaufwand für die Verwaltung ist von der einfachgesetzlichen Ausgestaltung und der Wahrnehmung der eingeräumten Kompetenzen abhängig.

F. Weitere Kosten

Durch das Gesetz entstehen der Wirtschaft keine weiteren Kosten, da sie nicht von den Regelungen betroffen ist. Unmittelbare Auswirkungen auf die Einzelpreise und das Preisniveau, insbesondere auf das Verbraucherpreisniveau, sind nicht zu erwarten.

Entwurf eines Gesetzes zur Errichtung eines Verteidigungsfonds für Deutschland und zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 87a)

Vom ...

Der Bundestag hat mit Zustimmung des Bundesrates das folgende Gesetz beschlossen; Artikel 79 Absatz 2 des Grundgesetzes ist eingehalten:

Artikel 1

Änderung des Grundgesetzes

Artikel 87a Absatz 1a des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 100-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 20. Dezember 2024 (BGBl. 2024 I Nr. 439) geändert worden ist, wird wie folgt gefasst:

„(1a) Zur Stärkung der Bündnis- und Verteidigungsfähigkeit kann der Bund einen Verteidigungsfonds für Deutschland als Sondervermögen für die Bundeswehr mit eigener Kreditermächtigung in Höhe von einmalig bis zu 300 Milliarden Euro errichten. Das Sondervermögen darf ausschließlich zur Stärkung der Bündnis- und Verteidigungsfähigkeit verwendet werden, wenn die Verteidigungsausgaben nach NATO-Kriterien eine Höhe von 2 vom Hundert im Verhältnis zum nominalen Bruttoinlandsprodukt in dem jeweiligen Haushaltsjahr übersteigen. Auf die Kreditermächtigung sind Artikel 109 Absatz 3 und Artikel 115 Absatz 2 nicht anzuwenden. Das Nähere regelt ein Bundesgesetz.“

Artikel 2

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tag nach der Verkündung in Kraft.

Berlin, den 10. März 2025

Christian Dürr und Fraktion

Begründung

A. Allgemeiner Teil

I. Zielsetzung und Notwendigkeit der Regelungen

Der russische Angriffskrieg gegen das gesamte Territorium der Ukraine dauert nunmehr bereits über drei Jahre und hat die Sicherheitslage in Europa fundamental verändert. Der Amtsantritt der neuen US-Regierung lässt darüber hinaus nicht erwarten, dass sich die existierenden geoökonomischen und sicherheitspolitischen Spannungen in der internationalen Politik verringern. Die Gewissheiten unserer nach dem Zweiten Weltkrieg entstandenen transatlantischen Sicherheitsarchitektur gehören der Vergangenheit an. Die neu gewählte US-Regierung hat ihre Vorstellungen zu Verantwortung und Lastenverschiebung in der künftigen Sicherheitsarchitektur für Europa dargestellt. Zurzeit stellen die USA ihr sicherheitspolitisches Engagement in Europa grundsätzlich auf den Prüfstand. Die USA haben zudem ihre Ukraine-Politik neu ausgerichtet sowie die militärische Unterstützung der Ukraine bis auf weiteres unterbrochen und an sich wiederholt ändernde Bedingungen geknüpft. Auf Deutschland und Europa kommen daher größere finanzielle Lasten zu. In den kommenden Jahren wird die Bundesregierung vor der Herausforderung stehen, die Fähigkeiten der Landes- und Bündnisverteidigung deutlich zu stärken und ihrer Mitverantwortung für Sicherheit in Europa nachzukommen.

Die mit der „Zeitenwende“ eingeleitete Stärkung der Fähigkeiten der Bundeswehr muss daher vertieft und fortgeführt werden. Die durch das „Sondervermögen Bundeswehr“ begonnene Ertüchtigung der Bundeswehr mit dem Ziel voll ausgestatteter und voll einsatzbereiter Streitkräfte muss konsequenter vorangetrieben werden. Die Finanzierung der Nato-Verpflichtungen wird derzeit aus dem Kernhaushalt nicht sichergestellt. Das „Sondervermögen Bundeswehr“ mit einer Kreditemächtigung in Höhe von 100 Milliarden Euro ist bereits zum 31. Dezember 2024 zu rund 82 Prozent gebunden. Es ist abzusehen, dass das „Sondervermögen Bundeswehr“ in seinem derzeitigen Volumen nicht ausreichen wird, um bestehende Fähigkeitslücken der Bundeswehr zu schließen und eine glaubhafte Abschreckungsfähigkeit zu erzielen. Die Gewährleistung der äußeren Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland ist eine staatliche Kernaufgabe, deren Bedeutung durch die verschiedentlich herausgehobene Erwähnung der staatlichen Verteidigungsfähigkeit im Grundgesetz (vgl. Artikel 45a Absatz 1, Artikel 87a Absatz 1, Artikel 115a ff. GG) unterstrichen wird. Ein langsamer, inkrementeller Aufwuchs im Zuge von verstärkter Priorisierung im Bundeshaushalt ist sicherheitspolitisch nicht tragbar und würde erhebliche Risiken mit sich bringen.

II. Wesentlicher Inhalt des Entwurfs

Durch die Änderung in Artikel 87a Grundgesetz wird dem Bundesgesetzgeber ermöglicht, das bestehende Sondervermögen um ein Volumen von bis zu 200 Milliarden Euro zu einem Verteidigungsfonds für Deutschland zu erweitern, der in einem Haushaltsjahr zur Finanzierung weiterer Verteidigungsausgaben genutzt werden kann, wenn die Verteidigungsausgaben im Bundeshaushalt nach NATO-Kriterien ohne den Verteidigungsfonds 2 Prozent des nominalen Bruttoinlandsprodukts übersteigen.

III. Alternativen

Keine. Der Finanzierungsbedarf für die Ertüchtigung der Bundeswehr kann ohne die ausnahmsweise Kreditemächtigung nicht rechtzeitig gedeckt werden.

IV. Gesetzgebungskompetenz

Die Zuständigkeit des Bundes für die Änderung des Grundgesetzes folgt aus Artikel 79 Absatz 1 Satz 1 des Grundgesetzes.

V. Vereinbarkeit mit dem Recht der Europäischen Union und völkerrechtlichen Verträgen

Das Gesetz steht mit dem Recht der Europäischen Union und völkerrechtlichen Verträgen in Einklang.

VI. Gesetzesfolgen

1. Rechts- und Verwaltungsvereinfachung

Aspekte der Rechts- und Verwaltungsvereinfachung sind nicht betroffen.

2. Nachhaltigkeitsaspekte

Der Gesetzentwurf berührt die Ziele 8.2, 8.3 und 16.2 der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie.

Der Gesetzentwurf erlaubt eine Kreditaufnahme in Höhe von bis zu 300 Milliarden Euro außerhalb der Kreditobergrenzen des Artikel 115 Absatz 2 des Grundgesetzes. Die Staatsschulden erhöhen sich bei Inanspruchnahme der Ermächtigung um bis zu 300 Milliarden Euro.

Bei Inanspruchnahme der Ermächtigung werden die aufgenommenen Mittel vorwiegend für Bruttoanlageinvestitionen in Form militärischer Beschaffungen verwendet.

Der Gesetzentwurf soll dem Bund insbesondere die Ertüchtigung der Bundeswehr ermöglichen.

3. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand

Durch die Grundgesetzänderung ergeben sich keine unmittelbaren finanziellen Auswirkungen. Die Auswirkungen sind nach Maßgabe des Haushaltsgesetzes von der einfachgesetzlichen Ausgestaltung und der Wahrnehmung der eingeräumten Kompetenzen abhängig.

4. Erfüllungsaufwand

Das Regelungsvorhaben hat keine Auswirkungen auf den Erfüllungsaufwand der Bürgerinnen und Bürger, der Wirtschaft und der Verwaltung. Insoweit werden keine Vorgaben neu eingeführt, geändert oder abgeschafft. Für die Verwaltung werden keine Informationspflichten eingeführt oder abgeschafft.

Dieses Regelungsvorhaben hat keine Auswirkungen auf den laufenden Erfüllungsaufwand der Wirtschaft, so dass dieses Vorhaben nicht der „One in, one out“-Regelung (Kabinettsbeschluss vom 25. März 2015) unterliegt.

5. Weitere Kosten

Durch das Gesetz entstehen der Wirtschaft keine weiteren Kosten, da sie nicht von den Regelungen betroffen ist. Auswirkungen auf Einzelpreise, das allgemeine Preisniveau und das Verbraucherpreisniveau sind nicht zu erwarten.

6. Weitere Gesetzesfolgen

Die Änderungen haben keine Auswirkungen auf die Gleichstellung von Frauen und Männern sowie keine demografischen Auswirkungen. Auswirkungen auf Verbraucherinnen und Verbraucher sind nicht zu erwarten.

VII. Befristung; Evaluierung

Eine Befristung der Regelungen ist nicht vorgesehen. Eine Evaluation der Regelung ist nicht notwendig, da die Normen einer einfachgesetzlichen Umsetzung bedürfen beziehungsweise Regelungen auf Verfassungsebene treffen, die einer formalisierten Evaluation nicht zugänglich sind.

B. Besonderer Teil

Zu Artikel 1 (Änderung des Grundgesetzes)

Artikel 87a Absatz 1a – neu –

Durch den neu gefassten Artikel 87 Absatz 1a wird die Rechtsgrundlage für das bisherige Sondervermögen in Höhe von 100 Milliarden Euro zu einer Rechtsgrundlage für einen Verteidigungsfonds für Deutschland im Volumen von bis zu 300 Milliarden Euro erweitert. Der bisherige Zweck des zu errichtenden Sondervermögens – die Stärkung der Bündnis- und Verteidigungsfähigkeit – bleibt bestehen. Die Mittel des Sondervermögens sind an den Zweck der Stärkung der Bündnis- und Verteidigungsfähigkeit gebunden und sollen ausschließlich der Finanzierung bedeutsamer Ausrüstungsvorhaben dienen. Die Nutzung der Kreditemächtigung außerhalb der Kreditobergrenzen gemäß Artikel 109 Absatz 3 und Artikel 115 Absatz 2 des Grundgesetzes ist an die Bedingung geknüpft, dass für Verteidigungsausgaben nach NATO-Kriterien Mittel in Höhe von 2 Prozent des nominalen Bruttoinlandsprodukts in dem jeweiligen Haushaltsjahr aus dem laufenden Haushalt aufgebracht werden.

Damit wird zur Stärkung der Bündnis- und Verteidigungsfähigkeit die Kreditemächtigung außerhalb der Kreditobergrenzen gemäß Artikel 109 Absatz 3 und Artikel 115 Absatz 2 des Grundgesetzes auf insgesamt bis zu 300 Milliarden Euro erhöht. Zugleich wird der Gesetzgeber angehalten, mindestens 2 Prozent des nominalen Bruttoinlandsprodukts für Verteidigungsausgaben nach NATO-Kriterien im Haushalt bereitzustellen.

Zu Artikel 2 (Inkrafttreten)

Die Vorschrift regelt das Inkrafttreten.