

Krzysztof MALINOWSKI

Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu

ORCID: 0000-0002-2444-8083

## Wydatki na obronność kluczem do przemian niemieckiej polityki bezpieczeństwa

**Streszczenie:** Niedostateczne wydatki na obronność stanowią od lat zasadniczy problem niemieckiej polityki bezpieczeństwa. Pierwszeństwo miała dotąd strategia, skoncentrowana na kwestiach dystrybucji i transformacji energetycznej. Przez lata utrzymywał się w społeczeństwie niemieckim konsens przeciw zwiększaniu wydatków militarnych. Zwrot w polityce bezpieczeństwa (*Zeitenwende*) podjęty przez rząd SPD/Zieloni/FDP pod kierunkiem kanclerza Olafa Scholza dotyczył m.in. znaczącego podniesienia wydatków na obronność do 2% PKB przy pomocy specjalnego Funduszu Bundeswehry.

Jednak rząd Niemiec zamierzał sztucznie podnosić wydatki na obronność od 2024 r. Autor stawia hipotezę, że w rzeczywistości rząd unika zwiększenia wydatków obronnych w obliczu rosnących wyzwań energetyczno-klimatyczno-demograficznych, wymagających poświęcenia uwagi na wydatki społeczne i zachowanie dyscypliny budżetowej.

W artykule przedstawiono proces dochodzenia do ponadpartyjnego kompromisowego porozumienia politycznego na rzecz zwiększania wydatków obronnych w początkowej fazie *Zeitenwende* i przeanalizowano przyczyny zaplanowania niewystarczających wydatków na obronność w budżecie na 2024 r. Tendencja ta może wywołać w najbliższych latach drastyczne zwiększenie luki pomiędzy faktycznymi wydatkami z wydatkami niezbędnymi do osiągnięcia wskaźnika 2% PKB. Od 2027 r. wydatki na obronność muszą być realizowane na tym poziomie, ponieważ są niezbędne dla utrzymania pozycji Niemiec w NATO jako niezawodnego partnera i bliskich stosunków z USA.

**Słowa kluczowe:** wydatki obronne, wskaźnik 2% PKB, Fundusz Bundeswehry, *Zeitenwende*

### Wstęp: źródła problemu

**N**iedostateczne wydatki na obronność stanowią od kilkunastu lat zasadniczy problem niemieckiej polityki bezpieczeństwa. Rzutują one negatywnie nie tylko na kondycję Bundeswehry, lecz także na pozycję Niemiec w NATO i ich stosunki ze Stanami Zjednoczonymi oraz innymi partnerami. Kwestia ta zyskała na znaczeniu w momencie przejścia NATO do aktywniejszej polityki w odpowiedzi na aneksję Krymu i zaangażowanie militarne Rosji w Donbasie w 2014 r. Podjęte na szczycie NATO w Walii we wrześniu 2014 r. zobowiązania sojusznicze w sprawie podniesienia wskaźnika wydatków na obronność do 2% PKB, który ma być osiągnięty przez państwa członkowskie do 2024 r., stworzyły olbrzymie wyzwanie dla Niemiec, któremu jak dotąd nie były one w stanie sprostać (Roehl, Bardt, Engels, 2022; Christofzik, 2023, s. 6). Mimo zobowiązania sojuszniczego i nacisków różnych administracji USA plany budżetowe rządu federalnego nigdy nie zakładały nawet przybliżonego osiągnięcia wskaźnika 2% PKB (Bardt, 2018). I tak choć w liczbach absolutnych wydatki na obronność wzrastały sukcesywnie (w 2014 r. – 33,4 mld euro, 2019 r. – 43,2 mld euro, w 2022 r. – 50,4 mld euro), to w stosunku do PKB w latach 2014–2022 prawie się nie

zmieniły (w 2014 r. było to udział na poziomie 1,15% PKB, a w 2022 r. – 1,39% PKB) (Übermesser, 2023, s. 20).

Za niskie wydatki, a w tym chroniczne niedoinwestowanie obronności odpowiadały wszystkie kolejne rządy pod kierunkiem kanclerz Angeli Merkel (Hellmonds, Mölling, Schütz, 2023). Niedofinansowanie było nie tylko następstwem skomplikowanych uwarunkowań organizacyjnych i budżetowych (Becker, Mölling, 2021, s. 2–4), lecz przede wszystkim niedostatecznej woli politycznej po stronie centrum decyzyjnego (urząd kanclerski, ministerstwo finansów), unikającego podejmowania projektów polaryzujących zarówno koalicję rządową, jak i opinię publiczną. Wyraźnie traktowano sprawę obronności jako wtórne względem realizowanej przez nią strategii budowania stabilnego poparcia społecznego, skoncentrowanej na kwestiach dystrybucji i transformacji energetycznej. Ogólniejszą przyczynę tworzył względem na utrzymującą się awersję społeczeństwa niemieckiego i części elit politycznych wobec czynnika militarnego, która ograniczała działania w zakresie polityki bezpieczeństwa (Bunde, 2021, s. 244; Göler, 2019, s. 21). Przez lata utrzymywał się w społeczeństwie niemieckim konsens przeciw zwiększaniu wydatków militarnych (Dienes, Weiss, Katsioulis, 2023, s. 6).

Zagadnienie wydatków na obronność w niemieckiej polityce bezpieczeństwa jest od lat przedmiotem baczego zainteresowania niemieckiej wspólnoty eksperckiej i akademickiej oraz doczekało się różnych interpretacji. Ogólnie przyjmowano, że za niechętnym podejściem do zwiększania wydatków kryła się tradycyjna pasywność w polityce bezpieczeństwa Niemiec, będąca wyrazem specyficznej niemieckiej kultury strategicznej, charakteryzującej się powściągliwym podejściem do kwestii użycia siły militarnej (Göler, 2019, s. 21), utrzymującym się nadal pomimo wcześniejszej stopniowej adaptacji w związku z uczestnictwem Bundeswehry w operacji NATO przeciw Jugosławii czy w misji NATO w Afganistanie. Pokrewne wytłumaczenie zakładało, że linia polityczna kolejnych rządów realizująca wspomniane priorytety ekonomiczno-społeczne wręcz wymuszała ostrożność w kwestiach wydatków obronnych, z natury rzeczy kolidujących z oczekiwaniami społecznymi skoncentrowanymi na kwestiach dystrybucji dóbr (Kauder, Potrafke, Winterer, 2015, s. 25).

Ważnym impulsem dla zmian stała się agresja Rosji na Ukrainę (24.02.2022 r.). Doprowadziło to do ogłoszenia epokowego zwrotu (*Zeitenwende*) przez kanclerza Olafa Scholza, stojącego na czele koalicji SPD-Zieloni-FDP (27.02.2022 r.). Kluczowym punktem zadeklarowanych zmian w polityce bezpieczeństwa – obok dostarczania broni na Ukrainę – była zapowiedź znaczącego podniesienia wydatków na obronność do 2% PKB „od zaraz” przy pomocy specjalnego Funduszu dla inwestowania w uzbrojenie. Ze zwiększeniem wydatków łączyło się odtworzenie sił zbrojnych i uczynienie z Bundeswehry, zgodnie z zapowiedzią kanclerza, najsilniejszej armii konwencjonalnej w Europie (Hellmonds, Mölling, Schütz, 2023, s. 2).

Wskutek agresji Rosji na Ukrainę dotychczasowe stanowisko stało się nie do utrzymania, grożąc ewentualną izolacją Niemiec w Sojuszu Północnoatlantyckim w razie kontynuowania obstrukcyjnego kursu w sprawie wydatków na obronność, podobnie zresztą, jak i w razie ewentualnego uchylania się od dostaw broni na Ukrainę. Paradoksalnie jednak, podjęty wiosną 2022 r. ambitny pomysł podniesienia wydatków przez radykalne zwiększenie środków na uzbrojenie, który zyskał akceptację opozycyjnej CDU/

CSU, realizowany był z opóźnieniem i narastającymi trudnościami, wywołując kontrowersje między przedstawicielami koalicji rządzącej a chadecką opozycją.

Latem i jesienią 2023 r. perspektywa radykalnego podniesienia poziomu wydatków na cele obronne stała się niepewna. Zwiększenie wydatków obronnych zaplanowane w budżecie państwa na 2024 r., jak i w tzw. średnioterminowym planowaniu finansowym na kolejne lata do 2027 r., było po prostu nieistotne. Z kolei środki z nowo utworzonego na 5 lat Funduszu Bundeswehry (czerwiec 2022 r.) realizowane na projekty uzbrojenia nie gwarantowały trwałego zwiększenia wydatków obronnych (Bardt, 2023, s. 4). Po wyczerpaniu środków Funduszu, czyli po 2027 r., konieczne byłoby zabezpieczenie dalszych środków w regularnym budżecie państwa, w którym jednak w ogóle nie uwzględniono stosownego zwiększenia wydatków. Kazało to powątpiewać w autentyczność politycznych intencji kanclerza Scholza w sprawie podniesienia i utrzymywania wydatków na poziomie 2% PKB, zgodnie z sojusznicznymi wytycznymi.

Takie wadliwe zaprojektowanie wydatków wojskowych w budżecie i niejasność co do przyszłych losów Funduszu, nasuwają pytanie o to, jak rząd Niemiec zamierza w przyszłości sprostać politycznej deklaracji o dynamicznym ich wzroście i generalnie zapowiedzi epokowego zwrotu w niemieckiej polityce bezpieczeństwa? Autor stawia hipotezę, że sprawa podniesienia wydatków na obronność do poziomu 2% PKB, a więc zrealizowania wspólnego sojuszniczego zobowiązania jest wprawdzie deklaratywnym priorytetem *Zeitenwende*, lecz rząd unika znaczącego – wymaganego dla spełnienia NATO-wskiego wskaźnika 2% PKB – zwiększenia wydatków obronnych, w obliczu rosnących wyzwań energetyczno-klimatyczno-demograficznych, wymagających adekwatnej odpowiedzi w planowaniu budżetu na podstawie konsensu koalicyjnego i godzenia różnych partyjnych preferencji.

Czynnik ten rysuje się jako istotna zmienna, gdyż nieoczekiwane działania rządu w innych obszarach *Zeitenwende* (m.in. uniezależnienie się od Rosji w eksporcie gazu, reorientacja zaopatrzenia w nośniki energii, transformacja energetyczna) zwieliokrotniły skalę wspomnianych wyzwań dla gospodarki i społeczeństwa, wytwarzając olbrzymią presję na zwiększenie dystrybucji zaopatrzenia socjalnego (Übelmesser, 2023, s. 21), a także zintensyfikowały oczekiwania i ożywiły konkurujące ze sobą postulaty prosocjnalnej polityki budżetowej po stronie SPD i Zielonych. Właśnie rosnący rozdźwięk między szczytnymi deklaracjami a praktyką decyzyjną koalicji stanowi istotne wyzwanie dla *Zeitenwende*.

Od poważnego potraktowania wydatków obronnych zależało powodzenie przemian podjętych przez koalicję SPD-Zieloni-FDP, a zarazem uwiarygodnienie Niemiec jako wzorowego członka Sojuszu Północnoatlantyckiego i strategicznego partnera USA. Z punktu widzenia administracji prezydenta J. Bidena (od stycznia 2021 r.) usunięcie deficytów w niemieckiej polityce obronnej stało się jednym z warunków reaktywowania bliskich stosunków USA z Niemcami. Deficyty te były silnie krytykowane nie tylko przez Republikanów, lecz także przez środowiska Demokratów. W kontekście wojny na Ukrainie i rewitalizacji NATO, trwałe podnoszenie wydatków na obronność powinno więc stać się dla rządu Scholza bezalternatywne.

Sprawa wydatków obronnych posiadała jednak duży potencjał do generowania napięć w kontekście wewnętrznym. Widoczne było to już we wcześniejszych sporach wokół wydatków obronnych w okresie rządów wielkiej koalicji między SPD i CDU/

CSU (w latach 2013–2021), a także po ogłoszeniu *Zeitenwende* w trakcie sporów wokół powołania do życia Funduszu Bundeswehry wiosną 2022 r. Następnie paliwem dla kontrowersji stały się plany budżetowe koalicji na 2024 r., krytykowane przez chadecję. Czynnikiem wyostrajającym polityczne dylematy rządu z wydatkami obronnymi stała się decyzja ze szczytu NATO w Wilnie (11–12 lipca 2023 r.) wskazująca, że wskaźnik 2% będzie odtąd minimum wydatkowania na obronność, a nie jak dotąd wartością docelową. Gotowość do osiągnięcia tej wartości w 2024 r. potwierdził kanclerz Scholz publicznie (Seibel, 2023). Z przedłożonych w Bundestagu założeń projektu budżetu na 2024 r. nie wynikało jednak, w jaki sposób Niemcy mogą zbliżyć się do osiągnięcia wskaźnika 2% PKB za 2024 r., a więc spełnienia sojuszniczego wymogu.

Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie, po pierwsze, procesu dochodzenia do ponadpartyjnego kompromisowego porozumienia politycznego na rzecz zwiększania wydatków obronnych w początkowej fazie *Zeitenwende* poprzez krytyczną analizę napięć między partiami politycznymi w układzie koalicja–opozycja oraz w ramach samej trójpartyjnej koalicji. Po drugie, chodzi o przeanalizowanie nieadekwatnej do założeń *Zeitenwende* konstrukcji wydatków na obronność w planowanym budżecie na 2024 r. w kontekście odchodzenia od pierwotnych ambitnych założeń.

### Wydatki na obronność jako przedmiot konsensu politycznego

Realizacja zgłoszonego przez kanclerza Scholza w dniu 27 lutego 2022 r. w Bundestagu planu zwiększenia wydatków na obronność do poziomu 2% PKB poprzez powołanie do życia specjalnego funduszu dla Bundeswehry (*Sondervermögen Bundeswehr*) w wysokości 100 mld euro poza mechanizmem budżetowym (czyli bez generowania zadłużenia budżetu i naruszania tym samym słynnej *Schuldenbremse*) była powiązana ze zmianą Ustawy Zasadniczej, w celu uniemożliwienia kontroli konstytucyjnej nad realizacją Funduszu. Wymagało to porozumienia z chadecją opozycją, której przywódca Friedrich Merz (CDU) w reakcji na plan Scholza natychmiast zadeklarował poparcie swojej partii. Podniesienie wydatków obronnych było stałym postulatem CDU/CSU, w obliczu wojny na Ukrainie podkreślającej potrzebę odnowienia orientacji transatlantyckiej w polityce Niemiec, a zarazem wzmocnienia spójności NATO. Obok zwiększenia wydatków CDU/CSU inaczej niż SPD, postulowała zakup amerykańskich samolotów F-35 na rzecz kontynuacji udziału Niemiec w programie współdzielenia nuklearnego (*nuclear sharing*), czy poparcie dla inicjatyw wzmacniających obecność wojskową Sojuszu Północnoatlantyckiego na tzw. wschodniej flance. Należy zauważyć, że stanowisko chadecji stanowiło w dalszej dyskusji stały czynnik nacisku na ośrodek decyzyjny i samą koalicję rządzącą, testujący rządowe deklaracje zmian w polityce obronnej w ramach konkurencji politycznej między partiami. Można jednak założyć, że presja chadecji uwiarygadniała pozycję Niemiec w kontekście sojuszniczym, jako niezawodnego partnera w NATO.

Jednak w kontekście wewnętrznym spór wykraczał poza prosty podział koalicja–opozycja. Również w ramach eksperymentalnej koalicji rządzącej występowały różnicowane podejścia do sprawy dostaw broni na Ukrainę i wydatków obronnych; ich zwiększanie było dotąd nie do zaakceptowania, zwłaszcza dla lewego skrzydła SPD,

w mniejszym stopniu Zielonych; przedstawiciele tych środowisk stopniowo zrewidowali swoje podejście pod wpływem szoku wynikającego z agresji Rosji.

Wynegocjowane porozumienie między koalicją a chadecją w sprawie rewolucyjnych zmian w polityce obronnej zostało przypieczętowane w Bundestagu w dn. 3.06.2022 r. (PP DB 20/42 2022), kiedy głosami koalicji i chadecckiej opozycji dokonano zmiany Ustawy Zasadniczej przez jej uzupełnienie o ustęp art. 87a, upoważniający Federację do założenia Funduszu i upelnocznieniu do zaciągania kredytów w wysokości 100 mld euro (Drs. DB 20/1409). Utorowało to drogę do uchwalenia w drugim kroku ustawy o powołaniu Funduszu specjalnego dla Bundeswehry na finansowanie projektów uzbrojenia i sprzętu do 2026 r. (Drs. DB 20/2090).

Pozyskanie głosów chadecji miało centralne znaczenie dla realizacji pomysłu kanclerza z uwagi na konieczność stworzenia wymaganej większości parlamentarnej 2/3 dla zmiany Ustawy Zasadniczej. Chadecja bezskutecznie uzależniła swoje poparcie dla planów kanclerza od obietnicy zwiększenia wydatków na obronność do poziomu 2% niezależnie od powołania Funduszu, a więc przez zwiększenie kwoty wydatków na obronność w budżecie federalnym – poprzez zapisanie wspomnianego wskaźnika w Ustawie Zasadniczej. SPD i Zieloni byli przeciwni zapisaniu wydatków obronnych w Ustawie Zasadniczej z powodów ideowych, jak i praktycznych (wysokość PKB nie jest jeszcze znana w momencie ustalania budżetu) i opowiadały się za doliczeniem środków Funduszu do wydatków budżetowych na obronność w kolejnych latach do poziomu 2% PKB (by sprostać sojuszniczemu wymogowi przeznaczania 2% PKB na cele obronne), a mechanizm Funduszu miał według ich przedstawicieli charakter wyjątkowy i jednorazowy – tj. obowiązywałby jedynie na okres 5 lat, do 2027 r. Oznaczało to, że po wygaśnięciu środków z Funduszu, kwestia dalszego podnoszenia wydatków wymagałaby dalszych ustaleń w celu ich utrzymania na poziomie 2% (PP DB 20/30 2022, s. 2667–2674; DB Drs. 20/1410 2022; Drs. DB 20/1409 2022). Kompromis między koalicją a chadecją wspierał się na zapisie z ustawy o Funduszu, iż środki z Funduszu będą realizowane na osiągnięcie średnio przez 5 lat wydatków obronnych na poziomie wskaźnika 2% PKB (Drs. DB 20/2090 2022, s. 3).

Nasuwa się wniosek, że niezależnie od względów praktycznych dla trwałego zwiększenia wydatków obronnych do 2% PKB nie można było stworzyć większości, zarówno ze względu na ideowy opór ze strony lewicowych odłamów SPD i Zielonych, jak i zastrzeżeń FDP, zainteresowanej utrzymaniem hamulca budżetowego. Kwestia kontynuowania zwiększonych wydatków obronnych na poziomie 2% po 2027 r., stała się odłóżyłym przedmiotem sporu rządu i partii koalicyjnych z chadecją.

Za realizację postulatu CDU/CSU można uznać także dołączenie do ustawy specjalnego wykazu wskazującego priorytetowe projekty uzbrojenia mające uzyskać finansowanie poprzez nowy instrument (Projekte Sondervermögen Bundeswehr 2022). Można uznać, że odpowiadało to priorytetom centrum decyzyjnego, a chadecja mogła być usatysfakcjonowana, że kluczowe projekty były ukierunkowane na realizację zobowiązań sojuszniczych i umacniania relacji z USA (Projekt zakupu samolotów F35 na rzecz kontynuacji udziału Niemiec w programie *nuclear sharing*).

Warunkiem powodzenia inicjatywy Scholza było również przewyciężenie niechęci do zwiększenia wydatków na obronność we własnych szeregach i zapewnienie sobie bezwarunkowego poparcia we frakcji SPD – zarówno jej przewodniczącego, Rolfa Müt-

zenicha, wpływowego polityka artykułującego potrzebę światowego rozbrojenia nuklearnego, prowadzenia polityki na rzecz pokoju, kontestującego potrzebę zwiększania wydatków obronnych i współpracy wojskowej z USA oraz postulującego wyprowadzenie Niemiec z programu współdzielenia nuklearnego w NATO, jak i dzielących ten punkt widzenia środowisk parlamentarzystów SPD z jej lewego skrzydła zgrupowanych w kilku gremiach (Jusos, „Forum Demokratische Linke 21”, „Parlamentarische Linke”). Kurs kanclerza, chociaż stanowił zerwanie z dotychczasowym tradycyjnym stanowiskiem lewicy, zasadniczo nie był mocniej kwestionowany przez frakcję, co należy uznać za jego sukces w mobilizowaniu zaplecza własnej partii. Większość posłów SPD wsparła kanclerza w obawie przed osłabieniem jego pozycji wobec chadecji (Gathmann, Gebauer, Hagen i in., 2022).

Opór wobec zwiększania wydatków obronnych wśród Zielonych był mniejszy, co wynikało z powolnego przewyżniania tradycji pacyfistycznego rozumienia bezpieczeństwa. Faktycznie jednak to szok wynikający z agresji Rosji był decydującym czynnikiem dalszej pragmatycznej modyfikacji stanowiska tej partii i porzucania niechęci wobec wzmacniania Bundeswehry i generalnie czynnika militarnego, choć Zieloni poświęcali dużo uwagi tzw. poszerzonemu bezpieczeństwu obejmującemu cyberbezpieczeństwo, ochronę przed katastrofami i pomoc rozwojową, a także wspieranie państw partnerskich (PP DB 20/42 2022, s. 4228). Trzeci członek koalicji – FDP, która choć opowiadała się generalnie jak CDU/CSU za zwiększaniem wydatków, to kładła nacisk również na dotrzymanie reguł fiskalnych. Dla FDP liczyło się przede wszystkim, aby zwiększenie wydatków na obronność nie naruszało reguły hamulca budżetowego, co mogłoby nastąpić w przypadku gwałtownego podniesienia ich wysokości w budżecie obronnym do poziomu 2%.

### **Wydatki na obronność w ustawie budżetowej na 2024 r.**

Odejście od ambitnego zamysłu stopniowego podnoszenia wydatków obronnych do 2% PKB w kombinacji budżetu obronnego i środków z Funduszu przez cały 5-letni okres jego trwania na rzecz koncepcji osiągnięcia tego wskaźnika jedynie w latach 2024 i 2025, należy rozpatrywać w kontekście sporów w ramach trójkolorowej koalicji o zasadnicze priorytety budżetowe w obliczu przebudowy systemu energetycznego, niosącej ze sobą spore obciążenia dla społeczeństwa niemieckiego i przynoszącej konsekwencje w postaci wzrostu popularności AfD, szczególnie we wschodnich krajach związkowych. Z punktu widzenia SPD i Zielonych sytuacja ta wymagała artykułowania postulatów socjalnych dla podkreślenia lewicowego profilu obu partii. Preferencja dla postulatów związanych z dystrybucją dóbr socjalnych tworzyła zasadnicze uwarunkowanie, które wyhamowywało aprobatę SPD i Zielonych dla traktowanej priorytetowo wiosną 2022 r. kwestii zwiększenia wydatków obronnych. Olbrzymie kontrowersje w opinii budziła sprawa kosztów przekształceń energetycznych dla społeczeństwa. Rząd Scholza doświadczył ich siły w trakcie gorących dyskusji w łonie koalicji wokół przygotowanej przez Zielonych i kontestowanej przez FDP, a w końcu uchwalonej 8 września 2023 r. przy sprzeciwie CDU/CSU, AfD i Die Linke ustawy dotyczącej wprowadzania systemów grzewczych w budynkach mieszkalnych wykorzystujących w 65% zasilanie energią odnawialną (Kędzierski, 2023).

W kategoriach historycznych w przypadku partii lewicowych w Niemczech poziom ich akceptacji dla wydatkowania na obronność był uzależniony od przekonania o prymacie rozbudowy państwa socjalnego. Głębsze podłoże dla takiej orientacji w praktyce politycznej Niemiec tworzyło przyzwyczajenie do wystarczających środków dla zwiększania dobrobytu bez uświadamiania sobie znaczenia faktu ponoszenia wysokich kosztów bezpieczeństwa przez Stany Zjednoczone, co pozwalało na utrzymywanie własnych wydatków na niskim poziomie. Zjawisko tzw. dywidendy pokojowej po zakończeniu zimnej wojny umożliwiło stopniowy wzrost kwoty świadczeń społecznych – od zjednoczenia Niemiec w 1990 r. do 2019 r. wzrosła ona z 25% PKB do 30% PKB (Übelmesser, 2023, s. 20).

Zależność ta przejawiała się w 2023 r. w ostrożnym podejściu kanclerza Scholza. Starał się on balansować pomiędzy ministrem obrony Borisem Pistoriusem (SPD), który zastąpił w styczniu 2023 r. podporządkowaną kanclerzowi Christine Lambrecht (SPD) i domagał się radykalnego zwiększenia wydatków o 10 mld euro rocznie, a przewodniczącym FDP i jednocześnie ministrem finansów Christianem Lindnerem (FDP), jak i zwolennikami prosocjalnej polityki budżetowej w kierownictwie SPD z przewodniczącą partii Saskią Esken na czele, oraz wśród Zielonych. Scholz wspierał restrykcyjną linię ministra finansów (Reiermann, 2023) i unikał uczynienia z kwestii wydatków obronnych tzw. *Chefsache*, a więc sprawy pod specjalnym nadzorem kanclerza i silnie mu podporządkowanej, zastrzeżonej do jego kompetencji decyzyjnej.

Przy konstruowaniu budżetu na 2024 r. kanclerz podkreślił, że musi on odzwierciedlić najważniejszy priorytet Niemiec, tj. bezpieczeństwo. Minister finansów Lindner dawał do zrozumienia, że wszystkie resorty powinny dążyć do oszczędności poza ministerstwem obrony (Brössler, Rossbach, 2023). Oficjalne stanowisko ministra finansów, dążącego do ograniczania deficytu budżetowego za wszelką cenę, wykluczało możliwość zaciągania dalszych kredytów, jak i tym bardziej zwiększenia podatków (Meyer, 2023, s. 9), a wspomniana zasada hamulca zadłużenia była dla niego nienaruszalna z powodów ideowych (Lindner, 2023).

Wydatki obronne na 2024 r. w odnoszącym się do resortu obrony Planie szczegółowym 14 (EP 14) przewidziano na poziomie ok. 51,95 mld euro (wzrost w stosunku do 2023 r. o 1,83 mld euro), a wydatki z Funduszu w wysokości 19,17 mld euro (w 2023 r. jedynie 8,41 mld euro), co oznaczało, że po raz pierwszy w historii Niemiec wydatki na obronność osiągnęły rekord (Entwurf zum Bundeshaushaltsplan 2024 Einzelplan 14, 2023, s. 5; Anlage 1 Wirtschaftsplan des Sondervermögens „Bundeswehr“, 2023, s. 69/s. 1491/; Haushalt, 2024).

Jednak rozczarowujące było bardzo nieznaczne wzmocnienie budżetu EP 14 jedynie kwotą 1,83 mld euro, co kontrastowało z wcześniejszymi zapowiedziami o systematycznym zwiększaniu wydatków obronnych w budżecie. Z uwagi na to, że zaplanowane wydatki obronne w planowanym budżecie na 2024 r. stanowiłyby jedynie 1,7% PKB (EP 14, środki z Funduszu), rząd i koalicja znalazłyby się w trudnej sytuacji, jeśli nie dotrzymałyby NATO-wskiego zobowiązania. Aby to się udało, należałoby przeznaczyć w 2024 r. łącznie ok. 85,5 mld euro na obronę. W świetle przedstawionych założeń – 51,95 mld euro w ramach budżetu (EP 14) i 19,17 mld euro z Funduszu, należy skonstatować wystąpienie w 2024 r. luki w wysokości ok. 14,3 mld euro. Jedynie jej wypełnienie z innych jeszcze źródeł pozwoliłoby na osiągnięcie 2% PKB (Dorn, Schlepper, 2023, s. 23, 26).

Dla osiągnięcia wskaźnika NATO-wskiego niedobór ten uzupełnia się pozycjami spoza planu budżetowego resortu (EP 14), które mają status wydatków obronnych. Udział tych pozycji spoza resortu obrony pozostaje średnio na poziomie 8 do 12% budżetu EP 14 (Bardt, 2023, s. 5). Już dzięki zaplanowanemu zwiększeniu środków na wydatki obronne w planie EP 14 (o kwotę 1,83 mld euro), udziały innych ministerstw ulegną zwiększeniu do 13%, kiedy w poprzednich latach wynosiły one przeciętnie 11% wartości budżetu EP 14 (Hellmonds, Mölling, Schütz, 2023, s. 6). Uwzględniono tu doliczane na użytek osiągnięcia wskaźnika NATO-wskiego wkłady z innych ministerstw, w tym z ministerstwa spraw zagranicznych<sup>1</sup>, ministerstwa pomocy rozwojowej, ministerstwa finansów (aż na kwotę 11,2 mld euro), a nawet urzędu kanclerskiego, Bundsratu i Bundestagu (Gebauer, Kormbaki, Reiermann, 2023), jak i kwotę ok. 4 mld euro na pomoc wojskową dla Ukrainy w ramach działu Plan szczegółowy 60 (*Einzelplan 60*) pt. „Wzmacnianie państw partnerskich w obszarze bezpieczeństwa, obrony i stabilizowania” (Meyer, 2023, s. 12) i dodatkowo 4 mld euro spoza EP 60, pochodzące z zaliczenia wkładu Niemiec do EPF (European Peace Facility), instrumentu UE do kompensowania kosztów państw członkowskich ponoszonych w ramach transferu uzbrojenia do Ukrainy. Rząd zaplanował też pokrycie brakującej kwoty w kontrybucji ministerstwa finansów przez zaliczenie m.in. obsługi odsetek za zaciągnięte już kredyty na uzbrojenie w ramach Funduszu, ale także odsetki wynikające z zadłużenia inwestycji obronnych w samym resorcie obrony, koszty transportu lotniczego rządu, świadczenia rentowe dla byłych żołnierzy NVA (Gebauer, Kormbaki, Reiermann, 2023). Dopiero dzięki temu kontrowersyjnemu manewrowi rachunkowemu Niemcy wykażą za 2024 r. wskaźnik 2% PKB i wypełnienie wymogu NATO (Seibel, 2023).

Aby dostosować stan legislacji w zakresie obronności do swoich politycznych planów rząd zamierza dokonać zmiany we wspomnianej ustawie o Funduszu Bundeswehry w dwóch aspektach (Gesetzentwurf der Bundesregierung Entwurf eines Haushaltsfinanzierungsgesetzes, 2023, s. 12).

Po pierwsze, chodzi o wykreślenie z ustawy o Funduszu kluczowego zastrzeżenia, zapewniającego, że w 5-letnim okresie istnienia Funduszu (2022–2026/7) wskaźnik 2% zostanie osiągnięty przeciętnie w skali całego 5-letniego okresu istnienia Funduszu, co było kluczowe dla politycznego zamiaru rządu, tj. pozwoliłoby uzasadnić, że wystarczy, jeśli środki Funduszu posłużą do osiągnięcia wskaźnika 2% PKB jedynie w 2024 r. i 2025 r. Tym samym więc z punktu widzenia NATO Niemcy spełnią sojuszniczy wymóg. Ministerstwo finansów zapewniło, że projekt budżetu federalnego na 2024 r. i środki z Funduszu pozwolą na wypełnianie zobowiązania w wysokości 2% PKB „od 2024 r.” (Regierungsentwurf für den Bundeshaushalt, 2023).

Chadecja słusznie zakwestionowała planowane założenia budżetu, wskazując że domknięcie wydatków do wysokości 2% PKB byłoby możliwe wtedy, kiedy luka ta w wysokości 14 mld euro zostałaby pokryta przesunięciami z budżetów innych resortów, jak to wskazano powyżej. CDU/CSU zarzuciła rządowi, że zamierza osiągnąć sojuszniczy wskaźnik poprzez trik ze względu na sztuczny zabieg przekierowania z innych pozycji budżetowych 14 mld euro i nadania im statusu wydatków na obronność. Według Florian Hahna rzecznika frakcji CDU/CSU ds. obronnych świadczyło to o „kłęsce” Pistoriu-

<sup>1</sup> Analiza tej kategorii wydatków, ich faktycznego pochodzenia nie jest możliwa ze względu na zakwalifikowanie ich jako tajnych. Zob. F. Dorn, M. Schlepper, 2023, s. 24, przypis 3.



sa ze względu na fakt, że początkowo pod objęciu fotela ministra obrony domagał się zwiększenia budżetu aż o 10 mld euro (Weinlein, 2023, s. 8). Ekspert frakcji CDU/CSU ds. budżetu Ingo Gädechens uważał doliczenie odsetek zadłużenia z tytułu wydatków obronnych samego resortu do wskaźnika wydatków obronnych za skandal (Gebauer, Korbaki, Reiermann, 2023; Seibel 2023). Zamierzenia rządu były sprzeczne z warunkami, na jakich CDU/CSU zgodziła się poprzeć w 2022 r. program rządu i zmiany w Ustawie Zasadniczej oraz były niezgodne z sensem Funduszu (Carstens, 2023).

Po drugie, nowelizacja ustawy dotyczy rozszerzenia finansowania z Funduszu zamierzeń wykraczających poza projekty uzbrojenia w kierunku wydatkowania środków na aktualne cele deficytowe, zwykle finansowane z budżetu, czyli m.in. w związku z rozbudową infrastruktury, finansowaniem badań, wydatkowaniem na amunicję, IT itp. (Mölling, Schütz, 2023, s. 2). Byłoby to przydatne z punktu widzenia resortu obrony, jednak mogłoby zatrzeć celowy charakter Funduszu, przeznaczonego na duże projekty – samoloty, okręty, czołgi. Rozszerzenie kategorii wydatków finansowanych z Funduszu zmniejszałoby właśnie pulę środków na tego rodzaju projekty uzbrojenia. Można to oceniać negatywnie (Mölling, Schütz, 2023; Puglierin, 2023). Oznaczałoby to bowiem, że możliwe jest manewrowanie kosztami inwestycji pomiędzy tymi dwoma źródłami finansowania, tj. EP 14 i Funduszu. Powstaje też pytanie, czy nie groziłoby to utrwaleniem się tendencji do redukcji wydatków na inwestycje w uzbrojenie i sprzęt w ramach budżetu obronnego (EP 14)?

Na zamiary rządu wskazuje także tzw. średnioterminowe planowanie finansowe ministerstwa finansów na okres 5 lat – na lata 2024–2027, które nie tylko nie przewidziało wzrostu wydatków w budżecie (przeciętnie rocznie na 2025 i 2026 r. – ok. 52 mld euro), lecz także założyło na 2027 r. lekki ich spadek (51,9 mld euro). Środki z Funduszu zapewnią wprawdzie wypełnienie wskaźnika 2% PKB w 2024 r. i 2025 r.

Należy zauważyć, że realizacja tych zamiarów rządu i koalicji w kolejnych planach budżetowych oznaczałaby generowanie problemu luki w wydatkach obronnych. Luka ta da o sobie znać ze zdwojoną siłą w 2027 r., kiedy według różnych szacunków osiągnęłaby kwotę 40 mld (Hellmonds, Mölling, Schütz, 2023) lub 35,7 mld euro, później zaś rokrocznie na kwotę 40 mld euro (Bardt, 2023, s. 5). Jeśli wydatki budżetowe w EP 14 po 2024 r. pozostaną do tego na podobnym poziomie jak to zaplanowano na 2024 r., oznaczałoby to, że dzięki nim osiągnano by wskaźnik około 1,2% PKB. Stworzy to duże ryzyko dla programu *Zeitenwende* w tym sensie, że za kilka lat nieobecne byłyby środki na kontynuację dużych, kluczowych zakupów uzbrojenia, a Niemcy zrezygnowałyby z wypełniania wskaźnika 2%.

Nasuwa się wniosek, że intencją rządu kanclerza Scholza jest zażegnanie kryzysowej sytuacji wokół zobowiązania sojuszniczego za pomocą kreatywnego budżetowania, a zarazem odsuwanie presji na wypełnienie zobowiązania 2% PKB do następnej kadencji Bundestagu (od 2025 r. do 2029 r.). Pośrednio potwierdza to oficjalny, nowy, kierunkowy dokument dotyczący polityki bezpieczeństwa Niemiec, tj. Narodowa Strategia Bezpieczeństwa opublikowany w czerwcu 2023 r. Oznajmiono tu gotowość do ponoszenia wkładu do 2% wskaźnika dzięki środkom Funduszu Bundeswehry (Integrierte Sicherheit, 2023) przez 5 lat (Integrierte Sicherheit, 2023). Problem, w jaki sposób zapewnić finansowanie obronności na poziomie 2% PKB po wygaśnięciu środków z Funduszu, musiałby zostać rozwiązany w następnej kadencji Bundestagu.

### Perspektywy

Możliwe scenariusze polegałyby na wytworzeniu presji na przyszły parlament na kontynuację Funduszu lub na podniesienie wydatków budżetowych<sup>2</sup>. W pierwszym przypadku możliwym narzędziem do tego byłoby tworzenie budżetowych *iunctim*, polegających na inicjowaniu drogich projektów ze środków Funduszu, wymagających po ich wyczerpaniu kontynuacji i znacznego finansowania. Nie wiadomo, które z zaplanowanych do realizacji, ze środków Funduszu, nowych projektów miało zapewnione długofalowe finansowanie przy pomocy tzw. środków na zobowiązania w ramach przyszłych budżetów rocznych. Mogłoby to oznaczać, że rząd jest skłonny do wytworzenia sytuacji, w której parlamentarzyści Bundestagu staną pod presją uchwalania środków na kontynuowanie rozpoczętych inwestycji. Odstraszałyby wówczas koszty alternatywne, czyli ewentualne szkody poniesione z zaniechania, które ograniczyłyby możliwości rozwijania zdolności obronnych Bundeswehry, znacząco obciążąłyby politykę Niemiec w Sojuszu i skutkowałyby pogorszeniem nie tylko relacji z USA, ale także z europejskimi państwami członkowskimi NATO, zwłaszcza z flanki wschodniej.

Aby jednak faktycznie wzmocnić zdolności obronne Bundeswehry, niezbędne byłoby równoległe zwiększanie wydatków w regularnym budżecie (EP 14) – w inwestycjach, w pozycjach koszty operacyjne i koszty osobowe. Wydaje się to logicznym, komplementarnym posunięciem z uwagi właśnie na potrzeby obsługi zwiększającej się liczby systemów nowego uzbrojenia i podniesienie zdolności operacyjnych. Część kosztów tej obsługi (m.in. na tworzenie infrastruktury) przeniesiono w planowaniu budżetu na 2024 r. do Funduszu, podobnie jak 0,52 mld euro na uzbrojenie przekazane Ukrainie. Wydatki te mogą absorbować zatem te środki Funduszu, które są potrzebne dla realizacji wieloletnich i bardzo kosztownych projektów uzbrojenia. Tymczasem, jak wskazano wyżej, stałe i systematyczne podnoszenie wydatków budżetowych na obronność (w EP 14) niezależnie od ewentualnego przedłużenia Funduszu poza 2026 r. byłoby niezbędne, aby zapewnić średnio- i długoterminowe wypełnianie kryterium sojuszniczego 2% PKB wydatkowania na obronę. Innymi słowy, bez uporania się z problemem narastającej luki w wydatkach obronnych z budżetu nie da się podnieść trwale zdolności obronnych Bundeswehry.

Drugim problemem w ramach wydatków budżetowych jest zapobieżenie zarysowującej się tendencji do wstrzymywania inwestycji. Podniesienie w EP 14 na 2024 r. dwóch kategorii kosztów (o kwoty: 1,7 mld euro – koszty osobowe i 2,29 mld – koszty administracyjne) oznaczało wprawdzie zwiększenie budżetowych wydatków na obronność. Jednak jednocześnie zredukowano środki na inwestycje wojskowe (zamówienia wojskowe w wysokości ok. 3,23 mld euro) (Entwurf zum Bundeshaushaltsplan 2024 Einzelplan 14, 2023, s. 5 /s. 2160/). W porównaniu do poprzednich lat potwierdzało to

<sup>2</sup> Plan budżetu spotkał się krytyką ośrodków badawczych, jak np. Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik w Berlinie, ifo w Monachium i Institut für die deutsche Wirtschaft, prognozujących, iż wspomniana luka wymagałaby wypełnienia przez 60%-owy regularny wzrost wydatków z budżetu federalnego od 2026 r., jeśli zamierzano by utrzymać wskaźnik 2% PKB poza 2026 r. (Hellmonds, Mölling, Schütz, 2023, s. 6; Bardt, 2023, s. 3). Również zorganizowany przez redakcję „Frankfurter Allgemeine Zeitung” i ifo renomowany 43. Ökonomenpanel (21–27.06.2023) złożony z 177 czołowych ekonomistów niemieckich postulował średnioterminowo podniesienie wydatków do wskaźnika 2% PKB poprzez ich utrwalenie w budżecie regularnym (Bundeshaushalt 2024: Mehr Geld für Verteidigung, 3.07.2023).

kształtowanie się w budżecie obronnym dysproporcji między tymi dwiema kategoriami wydatków – tj. rosnącymi kosztami operacyjnymi i osobowymi a malejącymi wydatkami na zamówienia wojskowe. Zwyżka kosztów administracyjnych i osobowych była podyktowana głównie koniecznością kompensowania kosztów wysokiej inflacji.

Wspomniana dysproporcja tłumaczy, dlaczego rząd zaplanował wydatki na projekty inwestycyjne również w ramach Funduszu. W obliczu rosnących potrzeb inwestycyjnych starał się on relokować niezbędne wydatki inwestycyjne z budżetu obronnego do Funduszu, bo nie zamierzał znacząco zwiększać tego budżetu (EP 14), ale z drugiej strony musiał odpowiedzieć na palące potrzeby ministerstwa obrony dotyczące podniesienia zdolności operacyjnych Bundeswehry. Rosnąca dysproporcja pomiędzy dwoma kategoriami kosztów może się utrwalić właśnie, jeśli w kolejnych latach regularny budżet obronny (EP 14) zostanie zamrożony z powodów politycznych, jak pokazuje to planowanie średnioterminowe.

### Zakończenie

W początkowym okresie *Zeitenwende* wiosną 2022 r. powodem zwłoki w sfinalizowaniu ponadpartyjnego porozumienia koalicji z chadecką opozycją na rzecz podniesienia wydatków na obronność było m.in. niepełne poparcie dla ośrodka decyzyjnego i kanclerza Scholza ze strony zaplecza koalicyjnego, tj. SPD i Zielonych, dla opcji radykalnego zwiększania wydatków. Powołanie do życia Funduszu Bundeswehry symbolizowało zatem nowy konsens polityczny. Stał się on możliwy ze względu na ograniczenie przez partie lewicowe w koalicji swojego sceptycyzmu wobec spraw militarnych i – zwłaszcza przez lewe skrzydło SPD – kontestowania orientacji transatlantyckiej w polityce bezpieczeństwa Niemiec.

Podniesienie wydatków na obronność do poziomu 2% PKB, a więc zrealizowania sojuszniczego wymogu z 2014 r., odnowionego w 2023 r., stało się zadeklarowanym celem koalicji SPD-Zieloni-FDP. Wbrew deklaracjom kanclerza Scholza w sprawie dokonania epokowej zmiany w niemieckiej polityce bezpieczeństwa, działania rządu w zakresie wydatków obronnych cechowała w 2023 r. stagnacja. Świadczą o tym plany budżetowe na 2024 r. z nieznacznie zwiększonymi wydatkami na obronność i posługiwanie się kreatywną księgowością, aby osiągnąć wskaźnik 2% PKB w wydatkach obronnych.

Ogólną przyczyną minimalistycznego zaplanowania wydatków na obronność i *de facto* złamania danej chadecji politycznej obietnicy zawartej w ustawie o Funduszu z 2022 r. o przeciętnym dochodzeniu do wskaźnika 2% PKB w skali pięcioletniego okresu istnienia Funduszu, była chęć pogodzenia rosnących wydatków socjalnych w budżecie z zasadą zachowania hamulca budżetowego. Projekcja zwiększających się wydatków w zakresie zabezpieczenia socjalnego na lata 2022–2026 sugeruje pogłębiający się dylemat pomiędzy koniecznością kontynuacji zwiększania wydatków na obronność (poprzez rozwiązania w samym budżecie) a niewystarczającymi wpływami do budżetu, co z kolei utrudnia zwiększanie wydatków obronnych (Christofzik, 2023, s. 8–9). Na kształt planowanych wydatków obronnych tj. wspomnianych ich dysproporcji i relokacji wpływały także nowe potrzeby zwiększania wydatków operacyjnych i osobowych przy skomplikowanej sytuacji budżetowej państwa.

Rozwijanie wydatków obronnych na szeroką skalę za pomocą Funduszu ma istotne implikacje – po pierwsze, już z tej innowacji wynikała konieczność paralelnego podnoszenia wydatków na zwiększające się potrzeby obronne w samym budżecie federalnym (inwestycje w uzbrojenie, wydatki operacyjne), a po drugie, uwzględnienia perspektywy, iż po wygaśnięciu Funduszu zaspokojenie tych rozwiniętych potrzeb obronnych przypadnie na okres zwiększających się presji na budżet federalny z powodu konieczności sprostania kosztom podjętych przekształceń w energetyce i zobowiązań socjalnych. Brak odniesienia w konstrukcji planu budżetowego na 2024 r. (EP 14) do konieczności repriorytetyzacji wydatków obronnych (wybalansowania pozycji: koszty operacyjne i osobowe vs. inwestycje) dodatkowo świadczył o braku autentycznego zainteresowania ze strony ośrodka decyzyjnego i ministra finansów Lindnera, mimo świadomości konieczności tego typu działań (kanclerz Scholz był ministrem finansów w rządzie Merkel w latach 2018–2021).

Analizowana tendencja w polityce budżetowej, jeśli utrzyma się, może wywołać w najbliższych latach drastyczne zwiększenie luki w stosunku do wskaźnika 2% PKB, którego utrzymanie po wyczerpaniu środków z Funduszu w 2027 r. będzie warunkiem *sine qua non* dla utrzymania pozycji Niemiec w Sojuszu Północnoatlantyckim jako niezawodnego partnera, i co więcej, sprawdzianem intencji Berlina w stosunkach niemiecko-amerykańskich. Alternatywą będzie nie tylko osłabienie pozycji Niemiec w NATO, lecz także pogorszenie stosunków z USA, co nie tylko byłoby niekorzystne dla polityki bezpieczeństwa w Europie, lecz również kontraproduktywne dla samych Niemiec z uwagi na wyzwania deglobalizacji i kształtowanie policentrycznego ładu w stosunkach międzynarodowych i wynikającą stąd konieczność koordynacji stosunków amerykańsko-europejskich. Jednak w planowaniu budżetowym obecnego rządu kwestii luki nie uwzględnia się na poważnie i stanowi to ryzyko również dla planowania budżetu federalnego w kategoriach średnio- i długoterminowych.

Podsumowując, możliwe są dwa wyjścia zażegnania zbliżającego się kryzysu: albo kontynuowanie Funduszu dla Bundeswehry po 2027 r. w oparciu o ponadpartyjny konsens przy jednoczesnej repriorytetyzacji uwzględniającej w większym stopniu wydatki inwestycyjne w ramach budżetu obronnego (EP 14), albo znaczące podniesienie wydatków w samym budżecie przy jednoczesnym dokonaniu ich repriorytetyzacji. Jedno i drugie wymagałoby jednak albo podwyższenia podatków dla społeczeństwa albo zaciągania długów kosztem innych resortów w budżecie federalnym.

### Author Contributions

Conceptualization (Konceptualizacja): Krzysztof Malinowski

Data curation (Zestawienie danych): Krzysztof Malinowski

Formal analysis (Analiza formalna): Krzysztof Malinowski

Writing – original draft (Piśmiennictwo – oryginalny projekt): Krzysztof Malinowski

Writing – review & editing (Piśmiennictwo – sprawdzenie i edytowanie): Krzysztof Malinowski

Competing interests: The author have declared that no competing interests exist (Sprzeczne interesy: Autor oświadczył, że nie istnieją żadne sprzeczne interesy)

## Bibliografia

### Literatura:

- Bardt H. (2018), *Verteidigungsausgaben in der (wirtschafts-) politischen Diskussion*, IW-Policy Paper nr 12, Köln.
- Bardt H. (2023), *Haushaltspolitik im Zeichen der „Zeitenwende“ – auf was müssen wir zugunsten der Verteidigung verzichten*, „ifo Schnelldienst“, 7/2023, 76. Jahrgang, 12. Juli 2023.
- Brössler D., Rossbach H. (2023), *Sicherheit geht vor*, „Süddeutsche Zeitung“ 19.06.2023.
- Bunde T. (2021), *Defending European integration by (symbolically) integrating European defence? Germany and its ambivalent role in European security and defence policy*, „Journal of European Integration“, vol. 43, nr 2.
- Carstens P. (2023), *Ein Sondervermögen für dies und das*, „Frankfurter Allgemeine Zeitung“ 20.08.2023.
- Christofzik D. I. (2023), *Die Zeitenwende im Bundeshaushalt steht noch aus*, „ifo Schnelldienst“, 7/2023, 76. Jg., 12. Juli 2023.
- Dienes A., Weiss S., Katsioulis Ch. (2023), *In the middle of Zeitenwende. Change and continuity of public attitudes in Germany*, „Perspective“, security radar, 23 February 2023.
- Dorn F., Schlepper M. (2023), *Fiskalische Zeitenwende in Deutschland – Implikationen des Sondervermögens Bundeswehr auf die Haushaltspolitik*, „ifo Schnelldienst“, 7/2023, 76. Jahrgang, 12. Juli 2023.
- Gathmann F., Gebauer M., Hagen K. i in., (2022), *Der Milliarden-Krampf*, „Der Spiegel“ 30.05.2022.
- Gebauer M., Korbaki M., Reiermann Ch. (2023), *Die kreative Buchführung von Verteidigungsminister Pistorius*, „Der Spiegel“ 42/2023, 13.10.2023.
- Göler D. (2019), *Die aktuelle Reformdebatte der GSVP aus Sicht der strategischen Kultur Deutschlands: zwischen Kultur der Zurückhaltung und europäischem Gestaltungsanspruch*, „Integration“ 1/2019.
- Hellmonds S., Mölling Ch., Schütz T. (2023), *Zeitschleife statt Zeitenwende*, DGAP Policy Brief, nr 15, Juni 2023.
- Kauder B., Potrafke N., Winterer S. (2015), *Das Wachstum der Verteidigungsausgaben in Deutschland (1951–2011): Welchen Einfluss haben die Parteien?*, „ifo Schnelldienst“, 10/2015, 68. Jg., 28.05.2015.
- Kędzierski M. (2023), *Niemcy: kontrowersyjna ustawa grzewcza*, 14.09.2023, [www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2023-09-14/niemcy-kontrowersyjna-ustawa-grzewcza](http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2023-09-14/niemcy-kontrowersyjna-ustawa-grzewcza).
- Lindner Ch. (2023), *Debatte über ein Reizwort. Die Schuldenbremse hat eine höhere Weisheit*, „Der Spiegel“, 03.11.2023.
- Meyer D. (2023), *Zeitenwende auch für Haushalt und Beschaffungswesen?*, „ifo Schnelldienst“, 7/2023, 76. Jahrgang, 12. Juli 2023.
- Mölling Ch., Schütz T. (2023), *Verteidigungshaushalt 2024: Das Budget steigt – und reicht doch nicht aus*, DGAP Memo, nr 2/Juli 2023.
- Puglierin J. (2023), *Der Bundeshaushalt ist der Lackmustest für die Zeitenwende in der Bundeswehr*, „Handelsblatt“, 9.06.2023.
- Reiermann Ch. (2023), *Lösungssuche für Riesenlücken*, „Der Spiegel“, 45/2023, 3.11.2023.
- Röhl K.-H., Bardt H., Engels B. (2022), *Zeitenwende für die Verteidigungswirtschaft*, IW\_Policy Paper, nr 4.
- Seibel K. (2023), *Von wegen nur neue BundeswehrAusrüstung – Wie Deutschland seine NATO-Quote schön*, „Welt“ 14.08.2023.
- Übermesser S. (2023), *Verteidigung als eine von mehreren großen Herausforderungen*, „ifo Schnelldienst“, 7/2023, 76. Jahrgang, 12. Juli 2023.
- Weinlein A., *Der Patient*, „Das Parlament“, nr 37/38, 9.09.2023.

**Źródła:**

- Bundeshaushalt 2024: Mehr Geld für Verteidigung, 3.07.2023, [www.ifo.de/fakten/2023-07-03/bundeshaushalt-2024](http://www.ifo.de/fakten/2023-07-03/bundeshaushalt-2024).
- Drucksache 20/1409 Deutscher Bundestag 20. Wahlperiode 13.04.2022, Gesetzentwurf der Bundesregierung Entwurf eines Gesetzes zur Errichtung eines Sondervermögens Bundeswehr (Bundeswehrsondervermögensgesetz – BwSVermG) (Drs. DB).
- Drucksache 20/1409 Deutscher Bundestag 20. Wahlperiode 13.04.2022, Gesetzentwurf der Bundesregierung Entwurf eines Gesetzes zur Errichtung eines Sondervermögens Bundeswehr“ (Bundeswehrsondervermögensgesetz – BwSVermG) (Drs. DB).
- Drucksache 20/1410 Deutscher Bundestag, 20. Wahlperiode 13.04.2022, Gesetzentwurf der Bundesregierung Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 87a) (Drs. DB).
- Drucksache 20/2090, Deutscher Bundestag 20. Wahlperiode 01.06.2022, Beschlussempfehlung und Bericht des Haushaltsausschusses (8. Ausschuss) zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung, Drucksache 20/1409 – Entwurf eines Gesetzes zur Errichtung eines „Sondervermögens Bundeswehr“ (Bundeswehrsondervermögensgesetz – BwSVermG) (Drs. DB).
- Entwurf eines Gesetzes über die Feststellung des Bundeshaushaltsplans für das Haushaltsjahr 2024 (Haushaltsgesetz 2024 – HG 2024), Deutscher Bundestag Drucksache 20/7800 20. Wahlperiode, 18.08.2023.
- Entwurf zum Bundeshaushaltsplan 2024 Einzelplan 14, Bundesministerium der Verteidigung (2023), w: Entwurf eines Gesetzes über die Feststellung des Bundeshaushaltsplans für das Haushaltsjahr 2024 (Haushaltsgesetz 2024 – HG 2024), Deutscher Bundestag Drucksache 20/7800 20. Wahlperiode, 18.08.2023.
- Gesetzentwurf der Bundesregierung Entwurf eines Haushaltsfinanzierungsgesetzes (2023), Deutscher Bundestag Drucksache 20/8298 20. Wahlperiode 11.09.2023.
- Haushalt 2024: Plus im Verteidigungsetat*, [www.bundestag.de/presse/hib/kurzmeldungen-987082](http://www.bundestag.de/presse/hib/kurzmeldungen-987082).
- Integrierte Sicherheit für Deutschland – Nationale Sicherheitsstrategie. Wehrhaft, Resilient, Nachhaltig, (2023), Bundesregierung, Juni 2023, Berlin.
- Plenarprotokoll 20/30. Deutscher Bundestag – 20. Wahlperiode – 30. Sitzung, Berlin, Mittwoch, den 27. April 2022 (PP DB).
- Plenarprotokolle 20/40. Deutscher Bundestag – 20. Wahlperiode – 40. Sitzung, Berlin, Mittwoch, den 1. Juni 2022 (PP DB).
- Projekte Sondervermögen „Bundeswehr“ 2022, [assets.ctfassets.net/mj324dykhwi/5dbdAH4WoS3ZV003d7umeV/3dd1033b2b5162b85746c0c967563e56/U\\_\\_bersicht\\_Projekte\\_SV.pdf](https://assets.ctfassets.net/mj324dykhwi/5dbdAH4WoS3ZV003d7umeV/3dd1033b2b5162b85746c0c967563e56/U__bersicht_Projekte_SV.pdf), 4.11.2023.
- Regierungsentwurf für den Bundeshaushalt 2024 und Finanzplan bis 2027 (2023), 05.07.2023, [www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Pressemitteilungen/Finanzpolitik/2023/07/2023-07-05-regierungsentwurf-bundeshaushalt-2024.html](http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Pressemitteilungen/Finanzpolitik/2023/07/2023-07-05-regierungsentwurf-bundeshaushalt-2024.html).
- Wirtschaftsplan des Sondervermögens „Bundeswehr“ (2023), Anlage 1, (1491), w: Entwurf eines Gesetzes über die Feststellung des Bundeshaushaltsplans für das Haushaltsjahr 2024 (Haushaltsgesetz 2024 – HG 2024), Deutscher Bundestag Drucksache 20/7800 20. Wahlperiode, 18.08.2023.

---

## Defense Spending Key to Transforming Germany's Security Policy

### Summary

Inadequate defense spending has been a fundamental problem in German security policy for years. Priority has so far been given to a strategy that focuses on issues of di-

stribution and energy transition. For years, there has been a consensus in German society against increasing military spending.

The security policy turnaround of the SPD/Green/FDP government under Chancellor Olaf Scholz (*Zeitenwende*) included a significant increase in defense spending to 2% of GDP through a special Bundeswehr fund.

However, the German government intends to artificially increase defense spending from 2024. The author hypothesizes that the government is actually avoiding increasing defense spending in the face of growing energy, climate, and demographic challenges that require a covert approach to social spending and fiscal discipline.

The article outlines the process of reaching a cross-party political compromise agreement in favor of increasing defense spending in the initial phase of the *Zeitenwende* and analyzes the reasons for planning insufficient defense spending in the 2024 budget, which could trigger a drastic widening of the gap between actual spending and the spending necessary to meet the 2% of GDP indicator in the coming years. Beginning in 2027, defense spending must be realized at this level, as it is essential to maintain Germany's position as a reliable partner in NATO and close relations with the United States.

**Key words:** defense spending, 2% GDP rate, Bundeswehr Fund, *Zeitenwende*

