

Die Zwei-Prozent-Illusion der Nato

Deutschland sollte das Bündnis zu mehr Effizienz anregen

Christian Mölling

Um die Lücken in der Nato-Verteidigungsfähigkeit zu schließen, sollen die Europäer, vor allem Deutschland, ihre Verteidigungsausgaben auf 2% des Bruttoinlandsprodukts (BIP) erhöhen. Die Einhaltung dieser in der Nato 2002 vereinbarten 2%-Zielvorgabe fordern allen voran die USA. Doch hat sie sich längst als Illusion erwiesen: Viele Nato-Europäer sind weder willens noch in der Lage, sie umzusetzen. Ohnehin zielen die 2% statt auf bessere Ergebnisse vor allem auf Mehrausgaben. Die Bundesregierung sollte für den Umgang mit den Nato-Forderungen eine eigene Vorstellung davon entwickeln, wie die Nato ihre Ausgaben effizienter einsetzen kann. Mit Outputkriterien und konkreten Beiträgen könnte sie ihre Vorstellung vermitteln.

Die Ukraine-Krise hat in der Nato die Diskussion darüber angefangen, wie Lücken in der Verteidigungsfähigkeit zu schließen sind.

Nach dem Willen der USA soll gerade Deutschland dazu seine Ausgaben erhöhen. Die Hoffnung ist, dass andere Nato-Staaten nachziehen, wenn selbst das zögerliche Deutschland mehr für Verteidigung ausgibt. Das 2%-Ziel hatten die Nato-Staaten 2002 verabschiedet. Derzeit erfüllen nur vier Staaten die unverbindliche Vorgabe: die USA, Estland, Griechenland und Großbritannien. Zudem investiert Deutschland einen deutlich geringeren Anteil als Frankreich und Großbritannien, mit denen es sich selbst regelmäßig als Akteuren der Verteidigungspolitik vergleicht.

Deutschland aber lehnt Mehrausgaben ab. Dazu verweist es allgemein auf die Schwächen des 2%-Ziels und setzt auf mehr Effi-

zienz bei den Ausgaben. Den Forderungen der USA stellt es jedoch keine konkreten und konstruktiven Vorschläge entgegen.

Berlin kann sich weder dem Druck der USA vollkommen entziehen noch die finanziellen Folgen der neuen Sicherheitslage für die Militärapparate der Alliierten ignorieren. Deshalb sollte die Bundesregierung eine eigene Vorstellung davon entwickeln, wie die Nato ihr Geld effizienter ausgeben kann, und entsprechende Ideen vor und nach dem Nato-Gipfel in Wales im September 2014 offensiv vertreten. Kern könnten eine stärkere Effizienzorientierung der Nato durch Kopplung des 2%-Inputkriteriums an Outputkriterien und konkrete Beiträge Berlins zur Verteidigungsfähigkeit sein. Ohnehin absehbare Ausgabenerhöhungen könnte Deutschland der Nato bereits in Aussicht stellen.

Mangelnde Effizienzorientierung

Die Effizienz – die Frage, wie viel Nutzen das ausgegebene Geld bringt – spielt bislang beim 2%-Ziel keine Rolle. Doch wenn es darum geht, die Nato sinnvoll auszurüsten, dann sollten die dafür notwendigen Beiträge, also etwa Flugzeuge oder Panzer, Kriterien sein. Weil die Nato-Staaten unterschiedlich gut mit dem Geld wirtschaften, ist die Höhe der Ausgaben allein wenig aussagekräftig. Zudem ist in vielen europäischen Ländern nach Ende des Kalten Krieges die soziale Funktion des Verteidigungsapparates wichtiger geworden als dessen Beitrag zur Verteidigung: Schließlich bietet er Arbeitsplätze in Armee, Verwaltung und Industrie. Folgen dieser Prioritätenverschiebung sind hohe Anteile sachfremder Personalkosten an den Verteidigungsetats und eine Rüstungspolitik, die primär Zielen nationaler Beschäftigungs- und Industriepolitik dient. Im Ergebnis sind die Verteidigungsapparate militärisch ineffizienter geworden. Ein hoher Haushalt bedeutet also noch keine effizienten Beiträge. Und wenn Staaten Verteidigungsausgaben für Zwecke einsetzen, die nur als Nebeneffekt die Nato-Verteidigung stärken, ist das nicht sonderlich solidarisch.

Wachsende Kritikalität

Die Aufstellung des 2%-Ziels beruht auf einer Beobachtung aus der Vergangenheit: Danach bewirkt mehr Input in den Verteidigungsapparat stets einen sichtbaren Zuwachs beim Output. Das trifft aber vor allem für Länder zu, in denen Armeen und Rüstungsindustrien einen bedeutsamen Anteil an der Volkswirtschaft haben. Weil beide eine entsprechende Dimension besitzen, können mehr Investitionen über damit verbundene Skaleneffekte in größerer militärischer Leistungsfähigkeit resultieren. Das war bis zum Ende des Kalten Krieges etwa in Deutschland, Frankreich oder Großbritannien der Fall. Doch weil seither die Armeen und Industrien Europas schrumpfen, tritt Kritikalität an die Stelle der Skaleneffekte: Fähigkeiten geraten immer näher an jene

Grenze, unterhalb der sie keine Wirkung mehr entfalten können. Teilweise kann ihre Wirksamkeit nur noch durch den Einsatz im Nato-Verbund gewährleistet werden. Doch auch auf dieser Ebene werden Fähigkeiten kritischer (z.B. amphibische Verbände), weil immer weniger Länder immer weniger davon besitzen. Oder es besteht bereits eine Lücke (Aufklärung), weil kein Land mehr über die Fähigkeit verfügt.

Fragwürdige Signalwirkung

Die willkürliche Verbindung von BIP und Verteidigungsausgaben führt zu politisch fragwürdigen Signalen. Griechenland wäre demnach ein Musterbeispiel, weil es die 2%-Vorgabe einhält. Dass dies nur daran liegt, dass in Griechenland das BIP im Zuge des drohenden Staatsbankrotts schneller sank als die Verteidigungsausgaben, wird dabei ausgeblendet. Umgekehrt steht ein Land immer schlechter da, wenn seine Verteidigungsausgaben langsamer steigen als sein BIP, ganz gleich wie viel es ausgibt.

Würde Deutschland der 2%-Forderung nachkommen, müsste es rund 20 Milliarden Euro pro Jahr mehr ausgeben. Der Verteidigungshaushalt stiege von derzeit 32 auf 52 Milliarden Euro. Mit einem derart gigantischen Rüstungsprogramm würde Deutschland nach der Finanzpolitik ein weiteres Politikfeld in Europa dominieren. Denn nach heutigem Stand würde es damit größter Zahler für Verteidigung in Europa, vor Frankreich und Großbritannien.

Sparzwang

Der Nato Defence Planning Process hat Defizite in der Verteidigungsfähigkeit des Bündnisses offenbart. Um diese zu minimieren, hat die Nato eine Liste prioritärer Defizitbereiche erstellt. Als Reaktion auf die in der Ukraine-Krise deutlich gewordenen Probleme erarbeitet die Nato derzeit den »Readiness Action Plan« (RAP). Ein konsequenter Abbau der Defizite dürfte zusätzliche Ausgaben erforderlich machen. Die meisten Europäer in der Nato planen da-

gegen, in den nächsten Jahren noch weniger auszugeben als in den Jahren zuvor. Für sie bleibt, wie es der britische Verteidigungsminister formulierte, die Finanzkrise weiterhin die größte Bedrohung für die Sicherheit Europas. Auch wenn sich die Aussichten verbessern, werden die Nato-Europäer ihre Haushalte kaum mit 50 Milliarden Euro pro Jahr zusätzlich belasten, um das 2%-Ziel zu erreichen.

Darum wird sich der Trend zur ungleichmäßigen Entwicklung der Verteidigungshaushalte fortsetzen. Viele Staaten werden weniger zu Nato-Fähigkeiten beitragen als vor der Finanzkrise. Zugleich steigen die Kosten für Waffensysteme unerbittlich pro Jahr um 5 bis 10%.

Wie könnte Deutschland reagieren?

Statt an der 2%-Illusion festzuhalten, sollten die Alliierten sich den Realitäten und jenen Herausforderungen stellen, die sie mittels besserer nationaler Beiträge und praktischer Kooperation auch bewältigen können. Konkret geht es um die absehbar begrenzten Ressourcen, die es erforderlich machen, dass die europäischen Verteidigungsapparate effizienter werden.

Zur militärischen Begründung und Legitimation deutscher Beiträge zu diesen Anstrengungen kann das Bekenntnis zur Übernahme von mehr Verantwortung dienen, wie es auf der Münchener Sicherheitskonferenz 2014 abgelegt wurde, ebenso die Beistandsverpflichtung aus Nato-Artikel 5, die die Allianz derzeit mit dem RAP neu bekräftigt. Absehbar wird die Bundeswehr neben dem Krisenmanagement wieder mehr auf kollektive Verteidigung ausgerichtet werden. Dies dürfte etwa bedeuten, dass statt zwei Brigaden alle Teile der Streitkräfte gleichzeitig in der Lage sein müssen, zu Artikel-5-Einsätzen und zum Krisenmanagement beizutragen.

Den damit vorherzusehenden zusätzlichen Ausgaben sind haushaltspolitisch enge Grenzen gesetzt. Die im Grundgesetz verankerte Schuldenbremse verbietet ab 2016, dass die jährliche Neuverschuldung 0,35% des BIP überschreitet. Hinzu kommt

das politische Ziel einer »schwarzen Null«, das sich die Regierungskoalition gesetzt hat: Sie will neue Schulden vermeiden.

Zwischen den Regierungsressorts und im Bundestag gilt es nach einem neuen Kompromiss zwischen Haushaltsdisziplin und Verteidigungsfähigkeit zu suchen. Konkrete Projektvorschläge, die sich aus den Nato-Prioritäten ableiten und den deutschen Effizienzgedanken aufnehmen, werden vor diesem Hintergrund am ehesten Anklang finden.

Outputkriterien

Auf Nato-Ebene sollte Deutschland Outputkriterien als Alternative oder Ergänzung zum 2%-Ziel vorschlagen, um die Anstrengungen besser zu kanalisieren. Diese Kriterien sind im Grunde schon vorhanden: In dem zukünftigen RAP und der im Juni verabschiedeten Liste der gravierendsten Defizite der Allianz wird der Bedarf wichtiger Fähigkeiten artikuliert.

Beiträge, die die Kritikalität mildern, sollten in besonderem Maße berücksichtigt werden: Bündnispartner haben in ihren Fähigkeiten aber nicht nur dürftige Bereiche und Lücken, sondern auch erhebliche Überschüsse. Beides sollte in einem *Kritikalitäts-Ranking* zusammengefasst werden. Ein Punktesystem könnte Beiträge zu seltenen Fähigkeiten besonders honorieren. Hohe Überschüsse und damit indirekt die Verschwendung von Ressourcen würden Minuspunkte einbringen.

Um die unterschiedlichen Möglichkeiten kleiner und großer Staaten zu berücksichtigen, sollte der Beitrag zu den Fähigkeiten ins Verhältnis zur Streitkräftegröße gesetzt werden. So würde die Spezialisierung kleiner Streitkräfte auf wichtige Einzelfähigkeiten belohnt werden. Umgekehrt könnte deutlich werden, wo groß dimensionierte Armeen keinen besonderen Beitrag zur kollektiven Sicherheit leisten.

Schließlich könnte es einen Bonus für Zukunftsfestigkeit jener Staaten geben, die explizit 5 bis 10% ihrer Verteidigungsinvestitionen dazu nutzen, die Inflation in die

sem Sektor auszugleichen. Dadurch stellen sie sicher, dass die Fähigkeiten auch in zehn Jahren noch verfügbar sind.

Mögliche deutsche Beiträge: »Enabler«

Deutschland könnte insbesondere sogenannte »Enabler« bereitstellen – also Systeme, die den Einsatz von Streitkräften erst ermöglichen (Aufklärung) oder seine Effektivität erheblich erhöhen (Luftbetankung). Erstens ist dies angesichts der anhaltenden Skepsis gegenüber deutschen Kampfeinsätzen in der Bundesrepublik bis auf Weiteres einfacher zu vermitteln als die Beschaffung von Waffensystemen. Zweitens bestehen hier tatsächlich die größten Lücken im Bündnis. Drittens sind diese »Enabler« sowohl für Krisenmanagement als auch für Bündnisverteidigung einsetzbar – es handelt sich also um besonders wirkungsvolle Investitionen.

Konkret könnte Deutschland ständige und garantierte Beiträge leisten, etwa durch die Entsendung von mehr spezialisiertem Personal in die Nato-Führungsstrukturen, die Bereitstellung verlegbarer Lazarette und die Beschaffung von Aufklärungssystemen. Seine Führungsfähigkeiten könnte Deutschland im Kontext des Konzepts Rahmennation ausbauen (s. u.).

Die Ukraine-Krise hat Defizite bei Logistik und Transport offengelegt. Hier hat Deutschland traditionelle Stärken. Die Möglichkeit konkreter Beiträge ergäbe sich aus der Tatsache, dass die Bundesrepublik derzeit ihre Bestellungen von Lufttransportgerät wie den A400 M und den NH 90-Hubschrauber neu verhandelt. Vorschläge für ein multinationales Hubschrauberregiment hat eine Regierungsfraktion bereits unterbreitet. Fügt man diese Bausteine zusammen, könnte Deutschland als logistischer Knotenpunkt der Nato seine Rolle in der Allianz weiter ausbauen.

Mehr Effizienz über die »Rahmennation«

Deutschland hat mit dem Rahmennation-Konzept (Framework Nation Concept, FNC) ein Modell zur Streitkräfteorganisation in

die Nato eingebracht, das sich an Effizienz-erwägungen, steigender Kritikalität und unterschiedlichen Leistungsfähigkeiten der Staaten orientiert. Danach bilden die Europäer Gruppen aus kleineren und größeren Staaten. Diese sprechen sich darüber ab, wer künftig welche Geräte und Truppen bereithält. Die Rahmennation, etwa Großbritannien oder Deutschland, fungiert als militärisches Rückgrat dieser Kooperationsgruppen. Sie sorgt für die notwendige militärische Grundausstattung: Logistik, Führungseinrichtungen etc. Die kleineren Teilnehmer konzentrieren sich auf spezialisierte Beiträge und ermöglichen dem Verbund auf diese Weise, einen Einsatz länger durchzuhalten. So müssen nicht mehr alle Staaten alles vorhalten und bezahlen. Es wäre mehr Geld vorhanden, um das zu beschaffen, was die Gruppe benötigt.

Deutschland sollte jedoch seine Beiträge deutlich erhöhen: Die bisherigen, unter FNC angestoßenen Kooperationen sind eher politisch-symbolischer Natur als an militärischer Effizienz orientiert.

Die Bundesrepublik sollte sich verpflichten, binnen drei Jahren vier FNC-Brigaden als Rahmennation zu führen, aber nur maximal 60% der Fähigkeiten beizusteuern. Damit würde sie sich verpflichten, intensiver nach Kooperationslösungen zu suchen und das Effizienzprinzip breiter anzuwenden. Je mehr »militärische Masse« das FNC generiert, desto mehr wird es akzeptiert.

Deutschland könnte als Rahmennation die Stärken kleiner Nato-Staaten identifizieren und als Kristallisationspunkt für gemeinsame Fähigkeitsbeiträge dieser Staaten agieren. Gestaltungsinhalte ergeben sich aus der Rückbindung an die Nato-Planungen und die oben vorgeschlagenen Outputkriterien.

Auf diese Weise begründete Ausgaben würden nicht nur Deutschlands Effizienzanspruch betonen, sondern auch seine Handlungsfähigkeit im EU-Rahmen steigern. Wenn im Zuge dessen der Anteil der Verteidigungsausgaben am BIP mit der Zeit größer würde, würden auch die USA dies würdigen.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2014
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt ausschließlich die persönliche Auffassung des Autors wieder

SWP
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3–4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6364