



Arbeitspapier Sicherheitspolitik, Nr. 23/2018

# Zwei-Prozent-Ziel und Bundeswehr – Zur Diskussion um den Verteidigungshaushalt

von Ulf von Krause

**2002 wurde in der NATO das „Zwei-Prozent-Ziel“ verabredet und 2014 auf dem Gipfel von Wales bekräftigt. Viele Partner erfüllen es nicht, darunter Deutschland mit rund 1,25 Prozent. Die Messgröße ist inductororientiert, unpräzise und es fehlt ihr an innerer Logik. Die Bundeswehr ist wiederum seit rund 25 Jahren unterfinanziert. Die Folge: sinkende Truppenstärke trotz neuer Aufgaben, Einbrüche in der Einsatzbereitschaft vieler Systeme. Die politische Zahl 2 Prozent zeigt trotz fehlender Logik – vor allem unter dem Druck der USA – allerdings Wirkung und hat zu einer Trendwende der Finanzierung der Bundeswehr beigetragen. Dabei ist fraglich, wie schnell ein Zuwachs an Geld sinnvoll umgesetzt werden kann.**

## Entstehung und (Un-) Brauchbarkeit des Zwei-Prozent-Ziels

Spätestens als die SPD im Wahlkampf 2017 formulierte „Lieber sechs Prozent mehr für Bildung als zwei Prozent für Rüstung“, entzweite das sogenannte Zwei-Prozent-Ziel der NATO, nach welchem zwei Prozent des Bruttoinlandsprodukts für die Verteidigung aufgewendet werden sollen, die Partner der Großen Koalition. Dabei hatte die Bundesregierung mit einem SPD-Außenminister Steinmeier den betreffenden Beschluss des NATO-Gipfels 2014 in Wales mitgetragen. Das in Wales bekräftigte Zwei-Prozent-Ziel geht auf das Jahr 2002 zurück. Als damals die baltischen Staaten, Bulgarien, Rumänien und die Slowakei eingeladen wurden, Mitglieder der NATO zu werden, formulierte das Bündnis als eine Bedingung für die Aufnahme, einen „angemessenen Anteil“ in die Verteidigung zu investieren. Als Kriterium wurde ein Richtwert von zwei Prozent des Bruttoinlandsprodukts formuliert. Die USA drängten im Vorfeld des Prager Gipfels 2002 darauf, dieser „Richtwert“ müsse für alle Mitgliedstaaten gelten, um gegenüber den Beitrittskandidaten glaubwürdig zu erscheinen. Allerdings beinhaltete der Richtwert von Anfang an keine bindende Verpflichtung. Als die zwei Prozent in die Ministerial Guidance von 2007 aufgenommen wurden, blieb es bei einer Absichtserklärung. Und auch als 2014 angesichts einer geänderten Sicherheitslage in Europa das Zwei-Prozent-Ziel in Wales bekräftigt wurde, hieß es in dem als „Defence Investment Pledge“ bezeichneten Papier: „Allies will ... aim to move towards the 2% guideline within a decade...“. Die gleiche Formulierung „will aim to“ findet sich auch bei der Zielsetzung, die Investitionen in Waffensysteme einschließlich Forschung und Entwicklung, innerhalb einer Dekade auf 20 Prozent der Verteidigungsausgaben zu erhöhen (Zwanzig-Prozent-Ziel).

Drei Jahre nach dieser Absichtserklärung erreichten nur die vier NATO-Staaten USA, Griechenland, Großbritannien und Estland die zwei Prozent, Polen lag mit 1,99 Prozent knapp, alle anderen Partner der Allianz deutlich darunter, wobei Deutschland 1,24 Prozent erreichte. Ein vergleichbares Bild ergibt sich hinsichtlich des 20 Prozent-Investitionsanteils. Diesen erreichten knapp die Hälfte der Mitgliedstaaten. Deutschlands Anteil lag bei 13,75 Prozent.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Siehe NATO Public Diplomacy Division (2017): *Defence Expenditure of NATO Countries (2010-2017)*, [https://www.nato.int/nato\\_static\\_fl2014/assets/pdf/pdf\\_2017\\_06/20170629\\_170629-pr2017-111-en.pdf](https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_2017_06/20170629_170629-pr2017-111-en.pdf)

Dabei ist die Messgröße zwei Prozent vom Bruttoinlandsprodukt für die Verteidigung äußerst problematisch, weil zwischen dem Bruttoinlandsprodukt und den Verteidigungsausgaben kein eindeutiger Zusammenhang besteht. Der Verteidigungsanteil von 2,35 Prozent von Griechenland spiegelt im Wesentlichen den drastischen Rückgang der griechischen Volkswirtschaft wider, ein Anteil von 0,48 Prozent bei Luxemburg primär die wirtschaftliche Stärke des Landes. Und die 1,24 Prozent von Deutschland resultieren sowohl aus niedrigen Verteidigungsausgaben als auch aus anhaltendem Wachstum der deutschen Wirtschaft. Die Vergleichbarkeit des Verteidigungsanteils wird auch durch unterschiedliche Budgetierungssysteme der Staaten sowie durch die Umrechnung in US-Dollar erschwert.

Darüber hinaus berücksichtigt die Messgröße zwei Prozent nicht, dass die Mitgliedstaaten das Geld nur zum Teil für Fähigkeiten ausgeben, die der NATO zur Verfügung gestellt werden. Die USA finanzieren zum Beispiel aus ihrem Verteidigungsanteil von 3,6 Prozent eine global agierende Streitmacht – unter anderem mit Basen in aller Welt, einer großen Flotte von 11 Flugzeugträgern sowie mit Nuklear- und Raketenstreitkräften, die zu einem großen Teil von der NATO unabhängig operieren. Analoges (wenn auch in deutlich kleineren Maßstab) gilt für Großbritannien (2,1 Prozent) und Frankreich (1,8 Prozent), die neben den der NATO zur Verfügung gestellten Fähigkeiten auch ausschließlich national genutzte Fähigkeiten finanzieren, wie ihre Nuklearkräfte. Und die Türkei unterhält umfangreiche Landstreitkräfte, die nur bedingt auf die aktuellen Fähigkeitsanforderungen der NATO ausgerichtet sind, vielmehr in Teilen für rein nationale Einsatzzwecke vorgehalten und derzeit auch eingesetzt werden.

Eine fundamentale Schwäche sowohl des Zwei- als auch des Zwanzig-Prozent-Ziels ist darüber hinaus, dass diese rein inputorientiert und nicht mit Effizienz- oder Effektivitätskriterien verknüpft sind. Somit kann festgehalten werden: das Zwei-Prozent-Ziel (und auch das Zwanzig-Prozent-Ziel) sind konzeptionell fragwürdig, sie messen nicht das Entscheidende und wurden daher in Fachkreisen auch als „Zwei-Prozent-Illusion“ qualifiziert. Trotz dieser Unbrauchbarkeit des Kriteriums ist es in der Realität wirksam, Experten bezeichnen es als eine „hochpolitische Zahl“ beziehungsweise als „important political symbol“.

### **Chronische Unterfinanzierung der Bundeswehr seit den 1990er Jahren**

Bis zum Ende des Kalten Krieges erfolgte die Planung der Bundeswehr mehr oder weniger nach dem Prinzip „designed to threat“. Aus dem Kräftevergleich der NATO mit dem Warschauer Pakt wurden notwendige Umfänge und Fähigkeiten der Streitkräfte abgeleitet. Das brachte Kontinuität. Die Verteidigungsausgaben wiesen seit Mitte der 1960er Jahre einen gleichmäßigen Anstieg auf. Mit dem Ende des Ost-West-Konflikts nahm das Bedrohungsgefühl ab, die Gesellschaft erwartete eine „Friedensdividende“. Da mit dem Zwei-plus-Vier-Vertrag der Umfang der Bundeswehr auf 370.000 Soldaten begrenzt wurde, konnten die Verteidigungsausgaben nach 1990 auch tatsächlich verringert werden. Diese Reduzierung fiel jedoch so heftig aus, dass die Truppenstärke von 370.000 schon 1994 nicht zu finanzieren war und unter die vertraglich zugestandene Obergrenze abgesenkt werden musste. Die Planung erfolgte also jetzt „designed to budget“.

Dabei erforderten die neuen Aufgaben der Bundeswehr erhebliche Investitionen, um das Fähigkeitsspektrum ab 1992 an die Erfordernisse der Auslandseinsätze anzupassen. Dadurch war die Bundeswehr seit den 1990er Jahren chronisch unterfinanziert. Mehrere Strukturreformen brachten weitere Umfangsreduzierungen, bis man schließlich 2010 bei der Zahl 180.000 Soldaten ankam. Aber alle Umfangskürzungen konnten Auftrag, Umfang und finanzielle Ausstattung nicht in ein Gleichgewicht bringen. Die Bundeswehr lebte zunehmend von der Substanz, Einbrüche in der Einsatzbereitschaft der Waffensysteme traten immer deutlicher zu Tage. Auch für die Öffentlichkeit war das unübersehbar. Der Wehrbeauftragte stellte in seinen Jahresberichten 2015, 2016 und 2017 fest: „Die Bundeswehr hat von allem zu wenig“.

## **Das Zwei-Prozent-Ziel und die Debatte um die Verteidigungsausgaben nach 2014**

Wer erwartet hätte, dass die Zustimmung der Bundesregierung zum Zwei-Prozent-Ziel in Wales als Argumentation für einen Abbau der finanziellen Misere der Bundeswehr genutzt werden würde, sah sich enttäuscht. Noch bei der Beratung des Verteidigungshaushalts 2016, der eine sehr bescheidene Verbesserung brachte, begründete die Verteidigungsministerin die Forderung nach mehr Geld für die Bundeswehr nicht etwa mit der in Wales eingegangenen Verpflichtung, sondern mit dem Hinweis auf aktuelle Meinungsumfragen, nach denen 51 Prozent der Bevölkerung für eine Steigerung der Verteidigungsausgaben seien. Eine Änderung zeichnete sich ab 2016 ab, als der Druck seitens der USA zunahm. Zunächst bei einem Treffen mit Bundeskanzlerin Merkel in Hannover im April 2016, dann auf dem NATO-Gipfel in Warschau drängte Präsident Obama darauf, dass alle NATO-Mitglieder versuchen müssten, das Versprechen von Wales zu erfüllen.

Im Weißbuch 2016 hatte die Regierung explizit auf das Zwei-Prozent-Ziel Bezug genommen. Ende 2016 betonte die Bundeskanzlerin auf dem Deutschlandtag der Jungen Union, Deutschland müsse den Verteidigungsetat sehr stark steigern, um von 1,2 auf 2,0 Prozent zu kommen. Im beginnenden Wahlkampf erhöhte die US-Regierung weiter den Druck. Der neu gewählte Präsident Trump und sein Verteidigungsminister Mattis nutzen jede Gelegenheit, von Deutschland die Erfüllung des Zwei-Prozent-Ziels zu fordern: Trump in einem Interview mit der Bild-Zeitung am 15. Januar 2017, also wenige Tage vor seiner Amtseinführung, Mattis beim Besuch von Verteidigungsministerin von der Leyen am 10. Februar 2017 und erneut Trump beim Besuch der Bundeskanzlerin am 17. März 2017. Dieses nachhaltige Insistieren zeigte Wirkung. Die Ministerin erklärte am 11. Februar, die US-Position sei eine „faire Forderung“, die Kanzlerin am 17. März, man werde weiter in Richtung der zwei Prozent arbeiten. Dieses zumindest verbale Eingehen auf die Forderungen der US-Regierung wurde von der SPD als Ansatzpunkt gesehen, das Zwei-Prozent-Ziel zu einem Wahlkampfthema zu machen und auf Konfrontationskurs zu gehen. Im Wahlprogramm wurde der NATO-Beschluss von Wales (den man mitgetragen hatte), als „falsch und unsinnig“ bezeichnet, da seine Umsetzung bedeuten würde, dass Deutschland die Verteidigungsausgaben dann auf 70-80 Milliarden Euro anheben müsste. Im Gegensatz dazu beinhaltete das Wahlprogramm der Union die Position der Kanzlerin, die Ausgaben bis 2024 schrittweise in Richtung zwei Prozent zu erhöhen, weil das eine Frage der Verlässlichkeit sei. Im Koalitionsvertrag von 2018 wurde dann etwas „weicher“ vereinbart, man wolle dem Zielkorridor der Vereinbarungen in der NATO folgen.

### **„Trendwende Finanzen“ durch die neue Bundesregierung – Zwischenziel: 1,5 Prozent**

Bei der Umsetzung dieser Verabredung hakte es jedoch zunächst. Der vom Kabinett verabschiedete Entwurf für den Haushalt 2018 und den 52. Finanzplan für die Jahre 2019 bis 2022 sah zwar eine Steigerung der Verteidigungsausgaben um 7,5 Milliarden Euro bis 2022 vor, die Verteidigungsministerin hatte jedoch 12 Milliarden mehr gefordert. Unter dem anhaltenden Druck aus den USA verkündeten Kanzlerin und Ministerin am 14./15. Mai 2018 auf der sogenannten Bundeswehrtagung für militärisches und ziviles Führungspersonal der Bundeswehr, man sähe die Notwendigkeit von Steigerungen über die im Finanzplan enthaltenen Ansätze hinaus. Während Merkel dabei ihrer gewohnten Argumentationslinie folgte, ohne konkret zu werden, verabschiedete sich von der Leyen de facto vom Wales-Ziel, indem sie ein neues „Zwischenziel“ formulierte: 1,5 Prozent bis 2025. Und in der Tat kam es zu einer Nachbesserung der Ansätze. Der Haushalt 2018 wurde mit 38,95 Milliarden Euro (gegenüber 37 Milliarden Euro 2017) verabschiedet. Und der endgültige 52. Finanzplan sieht folgende Ansätze vor: 2019: 42,9 Milliarden (=1,31 Prozent des Bruttoinlandsprodukts), 2020: 42,93 Milliarden (=1,28 Prozent), 2021: 42,88 Milliarden (=1,27 Prozent) und 2022: 42,93 Milliarden (= 1,23 Prozent). Das bedeutet eine Steigerung von 2016 bis 2019 von gut 8 Milliarden Euro und von 11 Milliarden Euro im Finanzplanungszeitraum. Damit ist es Verteidigungsministerin von der Leyen offensichtlich gelungen, eine „Trendwende Finanzen“ einzuleiten, die sie Ende 2016 verkündete hatte. Im Übrigen unterstreichen die Zahlen des Finanzplans die Unbrauchbarkeit des Kriteriums Zwei-Prozent-Ziel. Aufgrund des erwarteten guten Wirtschaftswachstums sinkt der Wert der Messgröße, obwohl die Verteidigungsausgaben konstant bleiben.

## Was macht die Bundeswehr mit soviel „schnellem Geld“?

Die erheblichen Summen des Verteidigungshaushalts, die in der letzten Legislaturperiode nicht abgeflossen waren und an den Finanzminister zurückgingen – in der Haushaltsdebatte für den Etat 2018 wurden sie mit 2,6 Milliarden Euro, davon 900 Millionen aus 2017 beziffert – werfen allerdings die Frage auf, inwieweit eine schnelle Mittelverstärkung des Verteidigungshaushalts überhaupt „zur Kasse“ gebracht werden kann. Planungsverfahren und Haushaltsrecht setzen hier enge Grenzen. Personal muss gewonnen werden, Beschaffungsvorhaben und Infrastrukturprojekte müssen bis zur Haushaltsreife geplant und dann ausgeschrieben werden. Und die Lieferzeiten von Waffensystemen betragen ein Jahrzehnt oder mehr, die von Ersatzteilen häufig mehrere Jahre. Von daher muss bei der Umsetzung des Finanzplans in „echtes Geld“, also in die Haushalte der kommenden Jahre, auf Stetigkeit und Verlässlichkeit geachtet werden. Das gilt insbesondere auch für die Ersatzteilbeschaffung, die sich bis heute nicht von einem Bestellstopp im Jahr 2010 erholt hat, als die Konsolidierung des Bundeshaushalts überproportional auf den Verteidigungshaushalt durchschlug. Gleichzeitig erscheint es zwingend notwendig, die Instrumente zur Flexibilisierung des Haushaltsvollzuges weiter auszubauen. Eine im Haushalt 2018 erstmals eingerichtete „Investitionsrücklage“, in die bis zu 500 Millionen Euro nicht zeitgerecht abgeflossener Mittel eingestellt werden können, ist ein richtiger Schritt in diese Richtung.

## Das Zwei-Prozent-Ziel: unbrauchbares Kriterium mit erheblicher politischer Wirkung

Die Analyse des Zwei-Prozent-Ziels der NATO hat gezeigt: Die Kenngröße (und das damit verknüpfte Zwanzig-Prozent-Ziel) ist zwar derzeit in aller Munde, sie ist jedoch weder verbindlich noch plausibel. Gleichwohl entwickelt sie eine deutliche innenpolitische Wirkung in Deutschland und hat zur Umsetzung der „Trendwende Finanzen“ beigetragen. Dabei ist diese aber wohl nicht nur auf das eigentlich unbrauchbare Kriterium „Zwei Prozent“ beziehungsweise die Bündniserwartungen zurückzuführen. Vielmehr dürfte auch die öffentliche Wahrnehmung des zunehmend desolaten Zustands der Bundeswehr dazu beigetragen haben. Aber diesen Faktor gab es in unterschiedlicher Ausprägung auch in den letzten beiden Jahrzehnten. Es bedurfte also offensichtlich eines zusätzlichen Anstoßes von außen, eines „Katalysators“, um Erkenntnis in Handeln umzusetzen.

Die beschlossene Planung bleibt aber immer noch weit hinter den Erwartungen der NATO-Partner zurück. Und dass der Druck vor allem aus Washington anhält, machte der NATO-Gipfel von Brüssel im Juli 2018 sehr deutlich. Die Drohungen von US-Präsident Trump mit Konsequenzen, wenn Länder wie Deutschland nicht mehr für die Verteidigung ausgaben, zeigen, dass das Zwei-Prozent-Ziel, wie es ein Kommentator formulierte, „zum beliebten Kampfmittel“ mutiert, sowohl außen- als auch innenpolitisch.

Aber ob mit oder ohne Drohung aus Washington: Deutschland muss seine Verteidigungsausgaben weiter steigern, um die eklatanten Defizite in der Einsatzfähigkeit der Bundeswehr abzubauen. Es ist einem Kommentar zuzustimmen, der von einem „Vierteljahrhundert Naivität“ spricht („die Truppe schrumpfen, Waffen einmotten und dann mit weniger Geld mehr Auslandseinsätze stemmen“). Wobei ein Aufwuchs der Verteidigungsausgaben kontinuierlich, aber nicht zu schnell erfolgen muss. Und nicht das inputorientierte, irreführende Zwei-Prozent-Ziel sollte der Maßstab sein, sondern Messgrößen, die Effizienz und Effektivität abbilden. Entscheidendes Kriterium muss sein, welchen Beitrag die Bundeswehr zum Fähigkeitsprofil beziehungsweise zum Abbau von Fähigkeitsdefiziten der NATO leistet.

*Dr. Ulf von Krause ist Politikwissenschaftler und Publizist. Der Generalleutnant a.D. war 42 Jahre Soldat, unter anderem im Bereich Bundeswehrplanung und zuletzt als Befehlshaber Streitkräfteunterstützungskommando tätig. Das Arbeitspapier beruht weitgehend auf seinem Buch „Das Zwei-Prozent-Ziel der NATO und die Bundeswehr. Zur aktuellen Debatte um die deutschen Verteidigungsausgaben“, das 2018 im VS-Verlag erschienen ist.*