

Stellungnahme aus der Kommission „Europäische Sicherheit und Zukunft der Bundeswehr“ am Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik, Juni 2017

Das Zweiprozentziel gehört auf den Prüfstand

Es ignoriert drängende Fragen

1. Wo kommt das Zweiprozentziel her?

Der Beschluss des NATO-Gipfels von Wales vom September 2014, innerhalb von zehn Jahren die Verteidigungsausgaben auf zwei Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP) zu erhöhen, steht derzeit in der Diskussion um künftige Sicherheitspolitik an prominenter Stelle. Zum schon bei früheren NATO-Gipfeltreffen diskutierten „Zweiprozentziel“ wurde in Wales unter dem Eindruck der Vorgänge auf der Krim und in der Ostukraine ausgeführt:

„Die Bündnispartner, deren Anteil vom BIP für Verteidigungsausgaben gegenwärtig unter diesem Richtwert liegt, werden:

- die Verteidigungsausgaben nicht weiter kürzen;
- darauf abzielen, die realen Verteidigungsausgaben im Rahmen des BIP-Wachstums zu erhöhen;
- darauf abzielen, sich innerhalb von zehn Jahren auf den Richtwert von 2 Prozent zuzubewegen, um ihre NATO-Fähigkeitenziele zu erreichen und Fähigkeitslücken der NATO zu schließen.“¹

Der Beschluss wurde damals eher als symbolische Botschaft angesehen – nicht zuletzt an Russland. Doch seit die Trump-Regierung ihre Bündnistreue mit der Erreichung des „Zweiprozentziels“ verknüpft hat, droht dieser im Wortlaut eher weiche Beschluss zum zentralen politischen Projekt deutscher Sicherheitspolitik der nächsten Jahre zu werden. Wir halten dies für falsch. Die Orientierung auf eine monetäre Zielgröße verkürzt die Anforderungen an eine friedensorientierte Sicherheitspolitik auf doppelte Weise. Zum einen erschöpft sich Sicherheitspolitik nicht in Militärpolitik. Der Beitrag der NATO-Staaten zur gemeinsamen Sicherheit kann nicht nur an den Ausgaben für die Streitkräfte gemessen werden. Zum anderen muss der Grundsatz der kooperativen Sicherheit, dem sich die NATO in ihrem strategischen Konzept als einer ihrer drei Kernaufgaben verschrieben hat², bedacht werden. Das heißt: Die Ausgabenplanung für die Streitkräfte darf nicht ohne Rücksicht auf die Folgen für das strategische Umfeld vorangetrieben werden.

2. Wer erreicht das Zweiprozentziel?

2016 haben nur fünf NATO-Staaten einen Anteil von zwei Prozent oder gar mehr für ihr Militär aufgewendet, nämlich die USA, Großbritannien, Griechenland, Estland und Polen. Mit Blick auf die USA und Großbritannien muss berücksichtigt

werden, dass diese auch außerhalb des Bündnisses militärisch stark engagiert sind, für Griechenland stellt sich die Frage, wie sich die hohen Militärausgaben angesichts der wirtschaftlichen Situation rechtfertigen lassen. Nimmt man nur die europäischen NATO-Staaten, lag 2016 der Durchschnitt der Militärausgaben am BIP bei 1,47 Prozent. Da aber die USA als Staat mit den höchsten Militärausgaben weit darüber liegen (3,61), beträgt der Durchschnitt für die NATO insgesamt 2,43 Prozent.³

Deutschland liegt im Ländervergleich der NATO-Mitglieder mit etwa 1,2 Prozent im Mittelfeld. Es hat mit der Ausgabenplanung für 2017 und die kommenden Jahre gegenüber der Zeit bis 2015, in der die Aufwendungen für die Bundeswehr stagnierten, einen beachtlichen Steigerungskurs eingeschlagen.⁴ Doch selbst wenn dieser Aufwuchs kontinuierlich bis 2024 fortgeführt würde, wäre das Ziel von zwei Prozent des BIP unter der Annahme soliden wirtschaftlichen Wachstums so nicht zu erreichen. Der Aufwuchs müsste deutlich gesteigert werden, um 2024 etwa 70 Milliarden Euro zu erreichen, was annähernd eine Verdoppelung des heutigen Verteidigungsetats bedeuten würde. Die Militärausgaben lägen dann höher als die aller anderen westeuropäischen Staaten. Mit 70 Milliarden überragten sie sogar die aktuellen Militärausgaben Russlands. Diese lagen 2015 nach SIPRI bei ca 59,3 Mrd € und sanken 2016 real um neun Prozent.⁵

3. Welche Positionen werden in der Bundesregierung diskutiert?

Im Vorfeld des Bundestagswahlkampfes stehen sich momentan zwei Positionen in der Großen Koalition gegenüber, die von Bundesverteidigungsministerin von der Leyen (CDU) und Bundesaußenminister Gabriel (SPD) am prominentesten vertreten werden. Die Verteidigungsministerin will sich dem Zweiprozentziel so weit wie möglich annähern und sieht in dieser Situation die Chance, das eigene Ressort finanziell besser aufzustellen. Sie fordert Ersatzbeschaffungen für Waffensysteme, bei denen es in den letzten Jahren viele Ausfälle gab, aber auch für neue Rüstungsprodukte (wie bewaffnete Drohnen), um die Modernisierung der Bundeswehr voranzutreiben. Ein besonderes Anliegen ist ihr dabei die Aufstellung der neuen Cybereinheit. Sie soll von derzeit 120 künftig auf 13.500 Mitarbeiter und

3 http://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_2017_03/20170313_SG_AnnualReport_2016_en.pdf.

4 „Der Verteidigungshaushalt wird angesichts vielfältiger und sich wandelnder Aufgaben bei der Bündnis- und Landesverteidigung und im Rahmen internationaler Einsätze im Jahr 2017 um 1,7 Mrd. Euro auf rund 36,6 Mrd. Euro angehoben und im neuen Finanzplan bis 2020 um insgesamt rund 10,2 Mrd. Euro aufgestockt.“ (<http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Pressemitteilungen/Finanzpolitik/2016/07/2016-07-06-PM.html>; zuletzt abgerufen am 3. April 2017).

5 SIPRI Yearbook 2016, S. 500f.

Mitarbeiterinnen anwachsen.⁶ Aber auch von der Leyen geht davon aus, dass der Rüstungshaushalt für sich genommen bis 2024 nicht die Zweiprozentmarke erreichen dürfte. Deshalb möchte sie das Zweiprozentziel um einen Aktivitätsindex ergänzen, „der beispielsweise auch die Beteiligung an Einsätzen berücksichtigt“.⁷ Der Außenminister spricht sich dafür aus, ein breiteres Spektrum sicherheitsrelevanter Ausgaben, die bisher nicht in den Komplex des Einzelplans 14 fallen, von den UN-Einsätzen über die Flüchtlingshilfe bis zur Entwicklungszusammenarbeit, mit in die Rechnung einzubeziehen, um nominal das Ziel zu erreichen. Keinesfalls solle die Zielvorgabe nur im Rüstungsbereich umgesetzt werden. Er plädiert für eine Ausweitung des Sicherheitsbegriffs, der über das Militärische hinaus auch Krisenprävention, humanitäre Hilfe und andere Beiträge zur Stabilisierung der internationalen Lage einbezieht. Damit gehen sowohl die Verteidigungsministerin als auch der Außenminister offenbar davon aus, dass die USA ihren politischen Druck auf die Bündnispartner in diesem Sinne erhöhen und sich mit bloßen Lippenbekenntnissen nicht zufrieden geben werden. Beide sind – mit durchaus anderer Akzentsetzung – daran interessiert, den Eindruck zu erwecken, das Zweiprozentziel zumindest arithmetisch erreichen zu wollen. Für eine finanzielle Erfassung müssten allerdings momentan bei einer Reihe von Ministerien (z.B. Auswärtiges Amt, Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit, Innen-, Justiz- und Umweltministerium) verbuchte Ausgaben zusammengeführt werden. Dazu böte sich eine zusammenhängende Darstellung der Ausgaben für „Krisenprävention und Friedensentwicklung“ an, möglicherweise in Form eines Einzelplans im Bundeshaushalt. In diesem müssten die finanzwirksamen Maßnahmen der einzelnen Ressorts transparent dargestellt sein, um klar zwischen den verschiedenen zivilen und militärischen Instrumenten von Friedens- und Sicherheitspolitik unterscheiden zu können.

4. Die Diskussion über das Zweiprozentziel verstellt den Blick auf die zentralen Fragen

Das Zweiprozentziel mutiert zum Selbstzweck, wenn nicht gleichzeitig darüber diskutiert wird, ob eine drastische Erhöhung des Verteidigungsetats überhaupt notwendig ist und wozu die Mittel gegebenenfalls eingesetzt werden sollen. Die Sicherheitslage hat sich verändert. Noch im Weißbuch von 2006 wird ein Szenario, in dem Maßnahmen der Selbstverteidigung nach Art. 5 des Washingtoner Vertrages (WV) zur Geltung kommen könnten, als „unwahrscheinlich“⁸ bewertet. Spätestens seit dem Konflikt in und um die Ukraine sowie der auch gewaltgestützten Eingliederung der Krim in die Russische Föderation 2014 sieht die NATO ihre Sicherheit durch Moskau gefährdet, das sich seinerseits durch die Ausdehnung des Bündnisses bis an die russischen Staatsgrenzen bedroht fühlt.

6 Zur Abwehr gebündelt, in: FAZ vom 6. April 2017.

7 Nach: <http://www.faz.net/aktuell/politik/ausland/ursula-von-der-leyen-will-zwei-prozent-ziel-der-nato-ergaenzen-14928992.html>; zuletzt abgerufen am 3. April 2017. Ein Index, der nicht nur die Militärausgaben, sondern auch den Beitrag der Mitgliedstaaten an verschiedenen Aktivitäten erfassen soll, wird seit einigen Jahren von der NATO für alle Mitgliedstaaten erstellt, ist aber öffentlich nicht zugänglich, siehe <https://warontherocks.com/2017/05/abandon-the-2-percent-obsession-a-new-rating-for-pulling-your-weight-in-nato/>.

8 BMVg, Weißbuch 2006, S. 64.

Beide Seiten nehmen sich in ihren Sicherheits- und Verteidigungsstrategien offenkundig als Gegner wahr.

Die NATO hat bereits Maßnahmen zur Stärkung der kollektiven Verteidigung beschlossen. Dementsprechend wird auch im Verteidigungsministerium über einen Umbau der Streitkräfte nachgedacht, um Landes- und Bündnisverteidigung wieder zu deren Hauptauftrag zu machen. Die NATO und Russland betreiben derzeit eine rhetorische und auch militärische Aufrüstung, die zunehmend an die Zeit der Ost-West-Konfrontation erinnert. Die Lage ist zu angespannt, um an der Aufrüstungsschraube zu drehen. Dringend erforderlich wäre eine sorgfältige Lageanalyse, in der unterschiedliche Handlungsoptionen auf ihre mögliche Wirkungsambivalenz reflektiert werden. In diese Lageanalyse sollten auch folgende Überlegungen und Fragen mit einfließen:

- Erstens steigt die Gefahr, die Bedrohungswahrnehmung anderer Akteure zu ignorieren, wenn die strategische Lage in Europa einseitig unter dem Aspekt äußerer Bedrohungen betrachtet wird. Dies könnte insbesondere für das Verhältnis zu Russland ein Risiko darstellen. Russland hat in den zurückliegenden Jahren seine Militärausgaben und damit auch seine militärischen Fähigkeiten in den an Europa grenzenden Militärbezirken deutlich erhöht. Dies wird zum Beispiel in den baltischen Staaten zu Recht mit Besorgnis beobachtet. Weitere westliche Aufrüstung mit dem Ziel von deren Verteidigung ist aber nicht Erfolg versprechend und möglichweise sogar kontraproduktiv. Die geringe Tiefe und Breite der baltischen Staaten begrenzt die notwendige Bewegungsfreiheit für klassische militärische Operationen. Zielführend ist dagegen eine im Umfang begrenzte, Ungleichgewichte bewusst hinnehmende, aber multinationale NATO- und EU-Präsenz. Damit wird vor Ort die Glaubwürdigkeit kollektiver Verteidigung im Falle eines bewaffneten Angriffs demonstriert. Demgegenüber würde die NATO bei massiver, flächendeckender Aufrüstung das allgemeine Ungleichgewicht gegenüber Russland erhöhen. Das würde die Lage wegen der zu erwartenden Gegenreaktionen zusätzlich destabilisieren und damit auch die eigene Sicherheit vermindern. Letztlich sind Maßnahmen der gegenseitigen Vertrauensbildung und umfassende Abrüstung der beste Weg, gleiche Sicherheit und Frieden für alle Beteiligten herbeizuführen. Sowohl die Entspannungspolitik als auch das Konzept der gemeinsamen Sicherheit beruhen auf dieser Prämisse.
- Zweitens sind mit der Idee überlegener militärischer Macht, die hinter dem Zweiprozentziel stehen, erhebliche Gefahren verbunden. Zum einen verkennt sie das hohe Risiko der atomaren Apokalypse, die über der globalen Macht- und Systemkonfrontation wie ein Damoklesschwert hing. Sie ist auch heute nicht gebannt. An einem Rüstungswettlauf mit Russland kann dem Westen ebenso wenig gelegen sein wie an einer Implosion, wie sie die Sowjetunion erlebte. Zum anderen eröffnen sich auch für wirtschaftlich und technisch unterlegene Staaten andere Möglichkeiten der Ausbalancierung. So etwa durch den „nicht-linearen“ Konfliktaustrag über einen „vernetzten Ansatz hybrider Machtprojektion“, in dem etwa strategische Kommunikation im Cyberraum und über soziale Netzwerke eine zentrale Rolle spielt. Solchen Strategien, wie sie z.B. vom Generalstabschef der russischen Streitkräfte skizziert wurden („Gerassimow-Doktrin“), kann nicht mit militärischer Aufrüstung, sondern nur mit der

Stärkung gesellschaftlichen Zusammenhalts und der Glaubwürdigkeit von Institutionen in westlichen Gesellschaften begegnet werden.

- Drittens verstellt Aufrüstung möglicherweise den Königsweg: Zusammenarbeit und Deeskalation (z.B. durch kooperative Rüstungssteuerung) würden bei relativ geringen finanziellen Belastungen zu dauerhaft stabilen Verhältnissen in den Beziehungen zwischen Russland und dem Westen beitragen. Auf beiden Seiten besteht das Interesse, dringend benötigte Mittel zur gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Entwicklung sowie für Bildung und Kultur freizusetzen. Mit der OSZE existiert bereits eine inklusive Einrichtung, die in genau diesem Sinne wieder vermehrt und intensiver genutzt werden könnte.
- Viertens ist auch beim Ausbau militärischer Fähigkeiten für Interventionen Zurückhaltung geboten, spricht doch deren Bilanz nicht für die These, dass sie die Welt friedlicher und sicherer gemacht haben. Im Gegenteil müssen die großen Einmischungen der letzten Jahre (Afghanistan, Irak, Libyen, Syrien) unter dem Strich als gescheitert bewertet werden. Das schließt nicht aus, dass es auch in Zukunft durch Völkerrecht und Vereinte Nationen legitimierte Militäreinsätze geben kann, die gewaltmindernd und friedensstiftend wirken. Aber offensichtlich entziehen sich die Konfliktgemengelagen einem sozialtechnologischen Zugriff durch externe (staatliche wie nichtstaatliche) Akteure. Demnach wäre dem Frieden in der Welt und auch der eigenen Sicherheit nachhaltiger dadurch gedient, die eigenen Anteile an der Genese der jeweiligen Probleme abzubauen, als etwa „fremde“ Gesellschaften mit militärischen oder auch zivilen Mitteln komplett umzubauen und andere Akteure im eigenen Sinne zu steuern.
- Fünftens stellt sich die Frage, ob nicht die globale wie gesamteuropäische Friedens- und Sicherheitsordnung durch Aufrüstung weiteren Schaden nehmen kann. Die Vereinten Nationen, die wie keine andere Organisation für die Idee einer Weltinnenpolitik steht, sind zunehmend geschwächt worden. Ähnliches gilt für die OSZE, die zwar in der praktischen Konfliktbearbeitung – nicht zuletzt in der Ukraine – an Bedeutung gewinnt, politisch aber weiterhin eine eher marginale Rolle spielt. Es ist nicht ersichtlich, wie eine Politik der Aufrüstung mit der erforderlichen Stärkung dieser Organisationen einhergehen kann, die ein so großes friedens- und sicherheitspolitisches Potenzial besitzen.
- Sechstens stellt sich für Deutschland angesichts seiner Geschichte und seiner aktuellen Wirtschaftsstärke das Problem, dass der Ausbau zur finanziell stärksten Militärmacht in Europa auch bei den Bündnispartnern Sorgen und Ängste hervorrufen könnte. Durch verstärkte Einbindung in die sicherheits- und verteidigungspolitische Integration Europas ließen sich diese allerdings abbauen. Auch sind mit der „Ständigen strukturierten Zusammenarbeit“ (Permanent Structured Cooperation, PESCO) im Lissabon-Vertrag⁹ vertragliche Grundlagen vorhanden. PESCO würde mehr Effizienz der gegenwärtigen Militärausgaben bedeuten. Das erhöhte die Chancen, Fähigkeitslücken zu schließen, ohne den Verteidigungshaushalt auf zwei Prozent anheben zu müssen. Aber wäre dieser Preis mit Blick auf die Friedens- und

Sicherheitspolitik nicht zu hoch? Schließlich tragen diese Vorschläge für eine militärische Integration möglicherweise die gleichen Risiken in sich, wie Aufrüstungen der Nationalstaaten, die im Wesentlichen den eigenen Streitkräften oder der NATO zugutekämen.

Was folgt aus all dem? Anstatt das Zweiprozentziel als Selbstzweck zu betrachten und vornehmlich zum Anlass für Rechenexempel zu nehmen, um der Vorgabe zumindest arithmetisch zu entsprechen, gilt es die politischen und strategischen Konsequenzen zu durchdenken. Nach unserer Einschätzung liegen noch keine soliden Analysen dazu vor. Darüber hinaus ist eine über den Tag hinaus tragfähige globale Gesamtstrategie für Friedens- und Sicherheitspolitik notwendig, die nicht auf massive Aufrüstungsmaßnahmen und eine drastische Erhöhung der Rüstungsausgaben setzt, sondern deren Gefahren für Frieden und Sicherheit weltweit Rechnung trägt. Im September 2015 haben alle UN-Mitgliedstaaten die „Post-2015-Entwicklungsagenda“ einstimmig als politische Selbstverpflichtung verabschiedet. Sie erkennen damit auch einen massiven Handlungsbedarf bei der Gestaltung wachsender globaler Herausforderungen an. Steigende Ausgaben des weltweit stärksten Militärbündnisses für Streitkräfte und Rüstung stehen im Gegensatz zu den daraus folgenden tatsächlichen Erfordernissen.

Scheinbar einfache Rezepte, wie eine drastische Erhöhung der Militärausgaben sind zwar verführerisch, lösen aber keine Probleme. Sie dürfen daher auch in der Ära Trump nicht dazu verleiten, vom Pfad einer Sicherheitspolitik abzuweichen, die friedenspolitischen Zielen verpflichtet ist.

Detlef Bald
 Jörg Barandat
 Michael Brzoska
 Hans-Georg Ehrhart
 Hans-Joachim Heintze
 Jana Hertwig
 Sabine Jaberg
 Berthold Meyer
 Burkhardt Müller-Sönksen
 Reinhard Mutz
 Winfried Nachtwei
 Claus von Rosen
 Bernhard Rinke
 Paul Schäfer
 Michael Staack

9 Art. 42 Abs. 6 i.V.m. Art. 46 EUV i.V.m. Protokoll Nr. 7.