



Das 2 Prozent-Ziel als Messlatte

Sieben Thesen zur sicherheitspolitischen Einordnung

Kersten Lahl

März 2017

Zusammenfassung

Erhöhte Verteidigungsanstrengungen und gerechtere Lastenteilung gehören zu den zentralen Forderungen von Präsident Trump an das Bündnis. An der Nato-Vereinbarung von 2014, die nationalen Budgets innerhalb von 10 Jahren auf 2 Prozent des jeweiligen Bruttoinlandsprodukts steigern zu wollen, entzündet sich aktuell eine heiße Debatte. Dabei droht die sicherheitspolitische Sinnhaftigkeit der Vorgabe überdeckt zu werden.

Das ISPSW

Das Institut für Strategie- Politik- Sicherheits- und Wirtschaftsberatung (ISPSW) ist ein privates, überparteiliches Forschungs- und Beratungsinstitut.

In einem immer komplexer werdenden internationalen Umfeld globalisierter Wirtschaftsprozesse, weltumspannender politischer, ökologischer und soziokultureller Veränderungen, die zugleich große Chancen, aber auch Risiken beinhalten, sind unternehmerische wie politische Entscheidungsträger heute mehr denn je auf den Rat hochqualifizierter Experten angewiesen.

Das ISPSW bietet verschiedene Dienstleistungen – einschließlich strategischer Analysen, Sicherheitsberatung, Executive Coaching und interkulturelles Führungstraining – an.

Die Publikationen des ISPSW umfassen ein breites Spektrum politischer, wirtschaftlicher, sicherheits- und verteidigungspolitischer Analysen sowie Themen im Bereich internationaler Beziehungen.



Analyse

„Nun sag, wie hast du's mit der Religion?“ Mit dieser Frage konfrontiert Margarete den sie umwerbenden Doktor Faust. Wie wir wissen, will und kann er nicht ehrlich und klar Farbe bekennen. Gretchenfragen sind ja auch schwer zu beantworten.

Auf und am Rande der jüngsten Münchner Sicherheitskonferenz erinnert uns wieder so manches an Goethes berühmtestes Werk. Die angereisten Vertreter der neuen US-Administration in der Ära Trump formulierten ihr Ansinnen mit geradezu gretchenhafter Unschuldsmine: „Nun sagt, Ihr Europäer, wie habt Ihr's mit den zwei Prozent?“ Aber zur Bekräftigung schiebt etwa der amerikanische Verteidigungsminister Mattis eine kaum verhüllte Drohung hinterher, die dann allerdings so gar nicht mehr der Gedankenwelt unserer lieben Margarete entspricht: Wenn Ihr unsere Frage nicht klar und positiv beantwortet, werden wir gezwungen sein, unser eigenes Engagement für das transatlantische Bündnis zu überdenken.

Dieses unter Partnern wenig diplomatische Muskelspiel kann im Lichte so mancher Tweets von Präsident Trump nicht völlig überraschen. Es heißt eben „America first“ – und nicht „Nato first“. Trotzdem ist die Aufregung auf der europäischen Seite des Atlantiks groß. Die einen beteuern „verstanden zu haben“, die anderen versuchen sich mit Argumenten und Scheinargumenten aus der unbequemen Lage herauszuwinden, und die dritten drücken sich mehr oder weniger mannhaft vor einer verbindlichen Positionierung. Das alles ist Grund genug, die Sinnhaftigkeit der amerikanischen Gretchenfrage und zugleich der europäischen Antwortoptionen näher zu beleuchten. Sieben Thesen, die allerdings sehr unterschiedliche Konsequenzen nahelegen, helfen dabei.

These 1: Pacta sunt servanda.

Vor knapp 3 Jahren bekräftigten die Nato-Mitgliedsländer ihre schon mehr als eine Dekade alte Vereinbarung, die nationalen Verteidigungsausgaben bis 2024 zu steigern. Als zwar rechtlich nicht verbindliche, aber bündnispolitisch bedeutsame Zielgröße werden 2 Prozent des jeweiligen Bruttoinlandsprodukts angestrebt. Natürlich wissen alle, wie ambitioniert es ist, diese Forderung real umzusetzen. Aber vor dem Hintergrund der Krisenlagen rund um Europa einerseits und der erkannten Defizite eigener Gestaltungsoptionen andererseits scheinen drastisch erhöhte Anstrengungen in der Sicherheitsvorsorge geboten und geradezu alternativlos. Ein messbares Ziel ist damit gesetzt, und dies mit dem politischen Anspruch an alle, es nachhaltig zu verfolgen.

Über die Hauptadressaten besteht kein Zweifel. Derzeit erreichen nur vier europäische Nato-Nationen die Vorgabe, darunter pikanterweise auch Griechenland. Deutschland etwa kam 2014 auf einen (bündnisweit unterdurchschnittlichen) Anteil von knapp 1,2 % am BIP. Es hat zwar jüngst das langjährige Abschmelzen seiner Verteidigungsausgaben beendet und plant für 2017 einen Budgetzuwachs von immerhin 7,9 %, was bereits als Trendwende bezeichnet wird. Dennoch bedeutet die Bündnisvorgabe ceteris paribus eine Steigerung von heute 37 Mrd Euro auf jährlich wohl rund 60 Mrd Euro bis 2024. Kaum jemand mag sich das so recht vorstellen.

Trotzdem: Es stellt sich natürlich die Frage, ob Vereinbarungen überhaupt Sinn machen, falls es bei den Beteiligten an Willen und Glauben fehlt, sie in der Praxis einzuhalten. Nein, dann sind sie eher schädlich, untergraben das gegenseitige Vertrauen und geben allen Seiten gute Gründe für Zurückhaltung bei anderen kriti-



schen Anlässen. Auch das Argument, eine derartige Erhöhung des Budgets sei kaum umsetzbar, trägt nicht wirklich. Erstens beklagen wir seit Langem eine faktische Unterfinanzierung im materiellen und personellen Zustand der Bundeswehr. Und wenn zweitens die innenpolitische Durchsetzbarkeit des vereinbarten Ziels bezweifelt wird, dann muss die Frage erlaubt sein, warum man dann der einvernehmlich gefassten Nato-Vereinbarung überhaupt zugestimmt hat. Ehrlichkeit und Verlässlichkeit gehören schließlich zu den höchsten Gütern unter Partnern.

These 2: Solidarität beweist sich vor allem bei Schlechtwetter.

Für die Nato galt von Anfang an ein zentraler Grundsatz, sozusagen als tragende Bündnisräson: Die Sicherheit ist unteilbar. Niemand weiß das besser als wir Deutschen, die wir lange Zeit als Hauptnutznießer der Solidarität galten. Wenn aber diese Unteilbarkeit faktischen Bestand haben soll, bedarf es zugleich einer gerechten und vor allem als gerecht wahrgenommenen Teilung von Pflichten und Lasten. Alles andere würde den Zusammenhalt schwächen. Umgekehrt heißt das: Kein Bündnispartner kann es sich erlauben, das Etikett eines sicherheitspolitischen Trittbrettfahrers angeheftet zu bekommen. In normalen Zeiten wäre dies vielleicht unschädlich. Unter kritischen Bedingungen aber würde es eine ungeheure Sprengkraft entfalten und das unterlaufen, was die einzigartige Stärke der Nato immer war und auch bleiben muss: Die freiwillige und unerschütterliche Gemeinsamkeit.

Von „normalen“ Zeiten kann heute leider nicht die Rede sein. Erstens offenbart ein Blick vor die südliche Haustür Europas ebenso wie nach Osten akute Konflikte, deren Folgen auch unsere eigene Sicherheit gefährlich unterlaufen. Zweitens drohen die Interessen beiderseits des Atlantiks bedenklich auseinanderzudriften. Drittens macht sich in Europa selbst eine spalterische Sinnkrise breit. Und viertens schaffen Folgen der Globalisierung und Technisierung neue Gefahrenherde. Die Antwort auf all das lautet: Nur gemeinsam besteht die Chance, diese Herausforderungen zu meistern. Wer hingegen versucht, die eigenen Interessen als das Maß aller Politik zu begreifen und sich überall dort versteckt, wo es unbequem zu werden droht, der scheitert. Synergie im Bündnis bedeutet schließlich mehr als die Summe seiner Teile. Die nahezu „bedingungslose“ gegenseitige Verlässlichkeit ist von unschätzbarem Wert. Wir können und dürfen es uns nicht leisten, hier größere Fragezeichen zu erlauben. Das betrifft nicht zuletzt das Bekenntnis zu Verteidigungsanstrengungen. Ihre Signalwirkung ist über die rein monetären Aspekte hinaus von zentraler bündnispolitischer Bedeutung.

These 3: Der transatlantische Schulterchluss steht auf dem Spiel.

Bis zum heutigen Tag darf man getrost behaupten: Die nordatlantische Allianz ist das erfolgreichste verteidigungspolitische Bündnis unserer Geschichte. Es hat mehr erreicht als „nur“ Frieden in Freiheit in einer extrem hochgerüsteten Welt. Es hat darüber hinaus auch als Wertegemeinschaft überzeugt. Denn wirkliche Sicherheit umfasst mehr als das Management von Bedrohungen und die daraus resultierende Abwesenheit von Krieg. Sie zielt darüber hinaus auf eine gemeinsam getragene, hohen ethischen Ansprüchen genügende Philosophie des Miteinanders von Bürgern und Staaten. Das alles zusammen macht das einmalige Gewicht des Bündnisses, aber auch seine enorme Attraktivität nach außen aus. Es liegt in unserem vitalen Interesse, daran nicht rütteln zu lassen. Und noch mehr: Deutschland als größtem Teil des europäischen Pfeilers der Nato kommt eine überragende Bedeutung zu. Hier liegt wohl der wichtigste Teil unserer internationalen Verantwortung für den Frieden.



Derzeit kann allerdings niemand die Risiken für die Stabilität des gemeinsamen Wertegerüsts kleinreden. Auf beiden Seiten des Atlantiks lassen sich politische Strömungen ausmachen, die offen oder verdeckt einen Keil in das Bündnis treiben, dies mit offenem Ergebnis. Umso mehr müssen wir gegenhalten und jegliches Störfeuer zu unterbinden versuchen. Unter den Bedingungen einer Trump-Regierung, für die kurzfristige bilaterale Deals möglicherweise erstrebenswerter sind als feste Partnerschaften, gilt das vordringlich. Wenn wir Deutschen eine drohende Zerrüttung in den transatlantischen Beziehungen vermeiden wollen, dann dürfen wir vor allem selbst keine offenen Flanken bieten. Wir müssen dazu jeden Verdacht im Keime ersticken, wir nähmen unsere bündnisgemeinsamen Verpflichtungen nur auf dem Papier, nicht aber in der Wirklichkeit ernst. Gelingt uns das nicht, so liefern wir denjenigen Kräften in der neuen US-Administration eine willkommene Munition, die das Bündnis als obsolet abstempeln. Und darüber hinaus: Adäquate Verteidigungsausgaben Europas dienen auch als Rückversicherung für den heute durchaus denkbaren Fall eines zunehmenden amerikanischen Isolationismus in der Sicherheitspolitik.

These 4: Controlling ist wichtig, aber nicht alles.

Sinnvolles Führen mit messbaren Zielen und stimmigen Kennzahlen entspricht einem modernen Managementansatz. Idealerweise spiegeln gut durchdachte und zugleich objektiv nachprüfbarere Vorgaben die Grand Strategy einer Organisation wider. Je einfacher und klarer die Ziele formuliert sind, umso stärker ist meist ihre Wirkung. Allerdings gibt es ein paar so simple wie entscheidende Bedingungen: Kennzahlen müssen Sinn machen. Sie müssen das messen, auf was es aufkommt. Sie müssen interpretierbar sein. Und sie dürfen nicht so überhöht werden, dass sie alles andere verdrängen.

Die Vorgabe der Nato, die nationalen Verteidigungsausgaben schrittweise auf 2 Prozent des BIP zu erhöhen, kann man als extrem einfache und objektiv messbare Kennzahl bezeichnen. Sie setzt ein klares Ziel mit hohem Anspruch. Sie erlaubt die Orientierung, wo jede Nation jeweils steht. Sie erleichtert Vergleiche untereinander und signalisiert Handlungsbedarf. Sie fördert Selbstdisziplin und erleichtert die innenpolitische Durchsetzung unbequemer Maßnahmen. Jeder Controller hätte von daher seine Freude an ihr. Die außenpolitische Kraft dieser Vorgabe ist ähnlich zu beurteilen: Sie lässt sich als ein Indikator dafür nutzen, wie stark der Willen jedes der Nato-Partner ausgeprägt ist, seinen adäquaten Teil zu dem Ganzen beizutragen. Und zwar nach dem Motto: Wer gut verdient, der kann auch mehr leisten zur gemeinsamen Verteidigung. Oder anders ausgedrückt: Reichtum verpflichtet.

Das alles leuchtet ein. Trotzdem muss die Frage erlaubt sein, ob das 2 Prozent-Ziel tatsächlich das fördert, was in der Sache erreicht werden soll. Wir sollten, um das zu prüfen, daher genauer hinschauen. Denn Controlling ist zwar eine gewichtige Entscheidungshilfe für politisches Handeln, darf sich aber nicht verselbständigen. Konkret verlangt das übergeordnete Ziel im Bündnis nicht, mehr für Verteidigung auszugeben, sondern es heißt: Angemessene Sicherheit für alle.

These 5: Entscheidende Messlatte ist der sicherheitspolitische Bedarf.

Gibt es eine logische Kausalbeziehung zwischen der Sicherheitsvorsorge und dem Bruttoinlandsprodukt? Diese Frage ist mit „eher nein“ zu beantworten. Wenn wir mehr Sicherheit anstreben, dürfen wir nicht primär danach fragen, was wir uns leisten können, sondern was wir dringend brauchen. Zugegeben: Dieser Bedarf ist in einer dynamischen Welt hoher Ungewissheit nicht leicht zu bestimmen. A priori kann niemand sagen, welche



Vorsorge hinreicht und was sich als letztlich überflüssig oder vielleicht sogar des Guten zu viel erweist. Ergänzend kommt die Erkenntnis hinzu, dass die aggregierten Budgets aller Nato-Partner auf eine Summe kommen, die den „Rest der Welt“ deutlich überstrahlt. Allein die USA geben bereits heute fast so viel Geld für Verteidigung aus wie die folgenden 15 Länder zusammen. Reicht das nicht?

Dennoch lässt sich zumindest näherungsweise eine plausible Bedarfsanalyse vornehmen: Etwa um das erwünschte Reaktions- und Durchhaltevermögen zur Bündnisverteidigung unter hochintensiven Bedingungen zu realisieren, oder um leidvoll erlebte Mängel in der internationalen Krisenbewältigung zu beseitigen, oder um unsere präventive Kraft etwa mit Blick auf Aufklärung und den Cyberraum zu stärken. Auf drei konzeptionelle Schritte kommt es also an: Erstens die Identifikation notwendiger Fähigkeiten; zweitens die Bewertung derer Defizite; drittens dann die Entscheidung, wie man gemeinsam die Mängel beseitigt und wie die Kosten gerecht zu verteilen sind. Das ist der richtige Ansatz. Es wirft kein gutes Licht auf die Kohärenz im Bündnis, dass er offenbar nicht trägt.

Die aus dem BIP abgeleitete Vorgabe führt umgekehrt zu merkwürdigen Ergebnissen. Warum sollte etwa in Zeiten einer Rezession der Bedarf an Sicherheit sinken bzw. im wirtschaftlichen Aufschwung steigen? Oder warum darf sich Griechenland, das mit seiner Fiskalpolitik seit Jahren ganz Europa auf eine extrem harte Probe stellt, sich als besonders strebsamer Bündnispartner fühlen? (Man könnte ja zynisch überspitzt fast folgern: Wäre etwa Nordkorea mit seinem Militärhaushalt, der mehr als ein Drittel seines Wirtschaftsvolumens ausmacht, ein idealer Partner?) Unter dem Strich signalisieren die Antworten: Die Höhe des jeweiligen BIP lässt nur sehr bedingt Rückschlüsse darauf zu, ob das Nötige auch wirklich getan wird. Es handelt sich um ein Ersatzkriterium, dessen innere Logik überschätzt wird – dies vor allem dann, wenn es als primärer Maßstab dient.

These 6: Erfolgreiche Sicherheitspolitik verlangt einen vernetzten Ansatz.

Die Forderung nach Vernetzung gehört zu den unumstrittenen Säulen einer modernen Sicherheitspolitik – zumindest rhetorisch. Einschlägige Erfahrungen der vergangenen zwei Dekaden zeigen nachdrücklich auf, wie ungenügend und teils gar nachteilig ein allein auf militärische Aspekte zugeschnittener Ansatz ist. Die Liste der Beispiele überzeugt: Von der Terrorabwehr über Bürgerkriege bis hin zur Bekämpfung von Fluchtursachen. Überall spielen zivile Mittel der Krisenprävention und -bewältigung eine zunehmend tragende Rolle. Auch die Nato hat sich diese Erkenntnis zu eigen gemacht, wie etwa in Afghanistan. Der Gedanke eines „comprehensive approach“ zielt dabei nicht nur auf konkrete Kriseneinsätze, sondern auch auf die Gesamtstrategie des Bündnisses. Fast immer und überall wird die richtige Mischung des eigenen Werkzeugkastens gesucht. Eindimensionalität trägt nicht mehr. Eine Verkürzung der Sicherheitspolitik allein auf militärische Verteidigung unterläuft die Grundgedanken der Prävention und Nachhaltigkeit.

Vor diesem Hintergrund erstaunt die enge Fixierung auf das 2 Prozent-Ziel. Denn zum einen lässt sie alle nicht-militärischen Anstrengungen als belanglos oder zumindest nachrangig erscheinen, und zum anderen droht diese planerische Einseitigkeit den Gesamterfolg zu untergraben. In der Vernetzung kommt es auf ausgewogene Synergien an, und nicht nur auf die Summe der einzelnen Beiträge. Wenn eine Überbetonung von Verteidigungsanstrengungen aus fiskalischen Gründen – etwa wegen der gesetzlich verankerten Schuldenbremse – in eine Unterbetonung wichtiger ziviler Anstrengungen mündet, dann macht das insgesamt wenig Sinn. Von daher sollten die nationalen Beiträge zum Erfolg der Nato sehr viel breiter gewertet werden, als es die 2 Prozent-Betrachtung suggeriert: Die Kosten für Diplomatie, für wirtschaftliche Zusammenarbeit, für Entwick-



lunungsunterstützung, für humanitäre Hilfe in Krisen, für den Grenzschutz Europas oder für polizeiliche Ertüchtigungsmaßnahmen gehören unter anderem dazu. Niemand hat doch einen Zweifel daran, wie sehr unsere künftige Sicherheit davon abhängt, mit welchem Erfolg etwa Hunger und Armut in der Welt, die Folgen des Klimawandels oder Korruption und Organisierte Kriminalität bekämpft werden. Militärische Einsätze stehen bei diesen Risiken selten im Mittelpunkt. Wir brauchen daher dringend Zielvorgaben in der Nato, welche die gesamte Breite der Sicherheitsvorsorge abdecken. Hier liegt ein dringender konzeptioneller Bedarf.

These 7: Intelligente Ausgaben sind besser als hohe Ausgaben.

Je knapper Ressourcen sind, desto wichtiger wird die Analyse ihres Verbrauchs. Vor der Forderung nach mehr Mitteln steht also immer die Suche nach vertretbarem Einsparpotenzial. Mit Blick auf das Verteidigungsmanagement Europas haben die USA hier einen weiteren berechtigten und für uns unangenehmen Kritikpunkt. Ein simpler Vergleich zeigt das überdeutlich: Die USA geben zwar jährlich rund doppelt so viel für Verteidigung aus wie alle anderen europäischen Nato-Partner zusammen. Das tatsächliche militärische Wirkpotenzial der USA – konventionell wie nuklear – beträgt aber wohl ein Vielfaches desjenigen der Europäer. Ein viel zu großer Teil der europäischen Aufwendungen wird kompensiert durch hohe Personalausgaben, durch die Vielzahl unterschiedlicher Waffensysteme, durch Mehrausgaben in der Logistik und Infrastruktur sowie insgesamt durch eine mangelnde Harmonisierung der gemeinsamen Verteidigungs- und Rüstungsplanungen. Eine Studie von McKinsey aus 2013 legt nahe: „Nations in Europe could save up to 31 percent through joint procurement of military goods and services.“ Wenn das stimmt, dann sollte es alarmieren.

Europa investiert also nicht nur deutlich weniger als die USA, sondern zieht aus jedem einzelnen Euro auch einen geringeren Nutzen. Man könnte daraus folgern: Unter den Bedingungen der europäischen Fragmentierung müssten wir eigentlich noch mehr Geld in die Hand nehmen, als dies ohnehin unserer Bündnisverpflichtung entspricht. Dieses Argument können wir nur entkräften, wenn wir uns endlich zu stärker harmonisierten Planungen durchringen. Das bedeutet mehr Koordination, die Suche nach Schnittstellen und Arbeitsteilung, konsequente Vereinheitlichung der materiellen Ausstattung und so fort – also im Ergebnis ein Rückbau nationaler Egoismen zugunsten europäischer Synergien. Die (von Deutschland stark gestützten) Ideen zum Pooling and Sharing, zu Smart Defense oder zum Rahmennationenkonzept zeigen in die richtige Richtung, bedürfen aber weit größerer Anstrengungen als bisher. Der drohende Brexit macht das wohl nicht einfacher, aber zweifellos dringlicher.

Fazit

Eine sicherheitspolitische Bewertung des 2 Prozent-Ziels führt zu ausgesprochen diffusen Ergebnissen. Zwar ist die vereinbarte Vorgabe ein politisches Faktum, aber auch zugleich angreifbar. Unter den derzeit schwierigen Bedingungen im Bündnis lassen sich drei Folgerungen ableiten:

1. Wir Europäer und besonders wir Deutschen müssen das gemeinsam vereinbarte Ziel erkennbar ernst nehmen. An einer konsequenten Fortsetzung der Trendwende im Verteidigungshaushalt führt kein Weg vorbei, wenn wir nicht den derzeit ohnehin gefährdeten Bündniszusammenhalt in Frage stellen wollen.



2. Parallel dazu brauchen wir endlich ein geeignetes Instrumentarium im Sinne eines sinnvollen Bündnis-controllings, um das zu forcieren, was dem wirklichen Bedarf entspricht. Das erfordert nicht zuletzt, den vernetzten Ansatz in der Sicherheitspolitik angemessen zu berücksichtigen.
3. Und übergreifend sind wir Europäer gut beraten, alle Möglichkeiten zur gemeinsamen Effizienzsteigerung in unseren Verteidigungsplanungen weiter auszuschöpfen. Je besser uns das gelingt, umso überzeugender sind unsere Argumente gegenüber zunehmend kritischen Forderungen Amerikas.

Zurück zu Goethes Faust: Der Fortgang dort ist bekannt. Lassen wir also die weitere Entwicklung der Nato nicht auch zur Tragödie werden.

Anmerkungen: Der Beitrag gibt die persönliche Auffassung des Autors wieder. Eine Kurzfassung dieses Artikels erschien in der Neuen Zürcher Zeitung (NZZ) v. 10.03.2017, Nr. 58, Seite 10.

Über den Autor dieses Beitrags

Generalleutnant a.D. Kersten Lahl war von 2008 bis 2011 Präsident der Bundesakademie für Sicherheitspolitik (BAKS) und wirkt seither u.a. im Vorstand der Gesellschaft für Sicherheitspolitik (GSP) mit.



Kersten Lahl