

## Das 2-Prozent-Ziel

Stefan Kornelius | **Lässt sich die Frage einer gerechten Lastenteilung im Westlichen Bündnis auf eine einfache Formel bringen? Ja, entschieden die NATO-Mitglieder 2014 und verpflichteten sich, 2 Prozent des jeweiligen Bruttoinlandsprodukts für Verteidigungszwecke zu verwenden. Warum dieses Ziel falsch ist und Deutschland es dennoch ernst nehmen muss.**

---

### *„Das 2-Prozent-Ziel ist zum Fetisch verkommen“*

**Ja, doch zu einem äußerst wirkungsvollen.** Die Abschreckungsfähigkeit und der Bündnisgedanke sind das Wertvollste, was die NATO zu bieten hat. Beides scheint die Allianz gerade mit Lust zerstören zu wollen. Das Werkzeug für diese Zerstörung heißt 2-Prozent-Ziel. Militärs und Strategen sind wie Sportfans große Anhänger von Tabellen und Statistiken. Kein Problem, das sich nicht mit einer Zahlenspielerlei verdeutlichen oder widerlegen ließe. Das gilt besonders für die Demonstration von Stärke und Schwäche mit Hilfe von Budgetzahlen, Mannschaftsstärken, Gerätestatistiken oder den Parametern zur Einsatzbefähigung.

Zuweilen gewinnt man den Eindruck, als spielten die politische und auch die militärische Kommandoebene eine Art Hütchenspiel mit den Streitkräften. In immer neuen Konstellationen werden schnelle Eingreiftruppen, Spezialkommandos, Reaktionskräfte, multinationale Einheiten und sonstige Arrangements geschaffen, hinter denen sich allerdings die immer gleichen Soldaten verbergen. Zwar wächst die Zahl der Kommandos, aber die Zahl der Soldaten bleibt unverändert – ebenso wie Einsatzkraft und Kampfesstärke. Macht nichts, denn sobald Zweifel an der Struktur aufkommen, schafft sich der Apparat eine neue.

Strukturdebatten in Bundeswehr und NATO sind wie Baustellen auf der deutschen Autobahn: Sie sind immer da, und es gibt gefühlt immer mehr von ihnen als befahrbare Streckenkilometer. In diesem gewaltigen Gebirge aus Bemessung, Zertifizierung, Normierung und Strukturierung ist das 2-Prozent-Ziel so etwas wie der Mount Everest, oder besser: der K2, weil schwerer zu erklimmen. 2 Prozent ist eine Chiffre, ein Codewort für eine schier unendliche Kette von Argumenten, Gegenargumenten und politischen Fantasien. Lässt sich der politische Achttausender 2 Prozent also jemals erklimmen?

# Bild nur in Printausgabe verfügbar

Die Antwort ist simpel: Nein. Wer auch immer die 2 Prozent vor 16 Jahren erfunden hat (übrigens unter den wachen Augen einer sozialdemokratisch geführten Bundesregierung auf dem Prager Gipfel 2002), der schuf einen Fetisch, den die transatlantische Verteidigungsgemeinde bis heute anbetet.

Welche Form von Teufelsaustreibung nötig sein wird, um den Wahn zu beenden? Das lässt sich nicht sagen. Die Fixierung auf das 2-Prozent-Ziel ist so überwältigend und politisch nützlich, dass sie nicht so schnell enden wird. Sie ist gleichzeitig dumm und irreführend, weil sich die Komplexität von Bündnisverteidigung nicht auf eine einseitige Ziffer reduzieren lässt.

---

## *„Irgendeine Formel braucht man, um die Lastenteilung im Bündnis zu gewichten“*

**Aber nicht diese.** Die Formel sagt wenig über die Lastenteilung aus und noch weniger über die Teilung des Risikos. Sie ist willkürlich, ungerecht und schwächt die NATO, statt sie zu stärken. Es gibt zahllose Studien, die nahelegen, das 2-Prozent-Ziel auf den Müllhaufen der schlechten Ideen zu werfen.

Auf den ersten Blick war es ein kluger Schachzug, das ewige Lamento über zu geizige oder risikoscheue Bündnispartner durch eine einfache Forderung zu ersetzen. 2 Prozent des BIP sollten für Verteidigungsaufgaben aufgewendet werden. So einfach. So schlecht. Die Sache wurde nicht besser dadurch, dass die Mitglieder der NATO sie auf dem Wales-Gipfel 2014 in ein bindendes Dokument gossen und als Zieldatum das Jahr 2025 angaben. „Versprochen ist versprochen“, heißt es nun. Aber die Logik dahinter erschließt sich noch immer nicht.

Kritische Fragen sind mit der Zahlenhuberei nicht beantwortet. Was sagen die 2 Prozent über die Sinnfälligkeit der Ausgaben aus? Welcher Anteil an Beschaffung, Entwicklung oder Personal verbirgt sich darin? Wie viel verschlingen die Pensionszahlungen? Was macht eine sicherheitspolitische Leistung aus? Gehören Entwicklungshilfegelder nicht ebenso in diese Kalkulation hinein wie Zahlungen an die Türkei für die Unterbringung syrischer Flüchtlinge oder die Finanzierung der Ausbildung der afghanischen Polizei? Wie lassen sich militärische Leistung, Kampfkraft und Abschreckungsfähigkeit überhaupt messen?

Schon der Bezugsrahmen der Berechnung hängt schief. Das BIP ist eine sehr volatile Größe. Es wächst, es schrumpft, und es mag viel über die Wirtschaftsdynamik eines Landes aussagen. Verteidigung wächst oder schrumpft aber nicht in Relation zur Wirtschaftskraft. Sie bemisst sich an der strategischen Lage, an der Bedrohung, am sicherheitspolitischen Umfeld, an den Ambitionen eines Landes. Die Kurzatmigkeit der Wirtschaftszyklen wäre Gift für eine stabile Sicherheitspolitik.

Außerdem ist das Berechnungsmodell oberflächlich und manipulierbar. Griechenland ist immer noch der Vorzeigeverbündete mit einem Verteidigungsbudget über der 2-Prozent-Marke. Das hat einerseits mit der schrumpfenden griechischen Wirtschaftskraft zu tun, andererseits mit den konstant hohen Personalkosten beim griechischen Militär, das einer der wichtigsten Arbeitgeber im Land bleibt. Über die griechische Kampfkraft, die Beteiligung an NATO-Operationen, die Führungsfähigkeit in Hauptquartieren sagt die Zahl rein gar nichts aus.

Dänemark, das seit Jahren das 2-Prozent-Ziel nicht erreicht, tut sich hingegen mit einer hohen Präsenz bei NATO-Einsätzen hervor, setzt man die Zahl seiner Soldaten im Einsatz mit der Bevölkerungsgröße ins Verhältnis. Andere Statistiken – etwa die Zahl der militärischen Opfer in Relation zur Bevölkerung – stellen dem Land ein nicht weniger beeindruckendes Zeugnis aus.

Wenn sich die NATO schon als Statistikbehörde gebiert: Wie sollte sie also Risikobereitschaft messen? Wie die Einsatzfähigkeit? Die Verlegekapazitäten? Die Bedeutung von Spezialeinheiten? Was geschieht, wenn ökonomische Zyklen negativ ausfallen: Wird dann die Truppe geschrumpft?

Deutschland hat ein Sonderproblem: Die Wirtschaftskraft des Landes verhält sich sichtbar disproportional zur militärischen Kraft. Was aber, wenn das tatsächlich angeglichen würde? Wie würden die Nachbarn auf diesen Militärgiganten in ihrer Mitte reagieren? Würden nicht traumatische Erfahrungen der Geschichte aufleben, wenn Deutschland tatsächlich 72 Milliarden Euro für die Bundeswehr ausgäbe statt wie bisher 37 Milliarden Euro?

---

*„Das 2-Prozent-Ziel ist eine politische Keule.  
Zerschlägt sie die NATO?“*

**Das könnte passieren.** Als Donald Trump ins Präsidentenamt kam, galt seine Aufmerksamkeit zunächst der NATO. Der größte und mächtigste Bündnispartner stellte den Wert der Allianz und vor allem die Beistandsverpflichtung in-

frage. Was Generationen von US-Präsidenten beklagt hatten, gewann nun eine neue Dramatik: Würde Washington die Schieflage bei der Lastenteilung zum Anlass nehmen, um am Heiligtum der transatlantischen Allianz, dem Artikel 5, zu rütteln? Seit Gründung des Bündnisses hatte kein Präsident derart radikale Worte in den Mund genommen: Aufkündigung der Beistandsverpflichtung, Abzug gar.

Für Trump ist die 2-Prozent-Marke der einzige Maßstab in der Beurteilung der Solidarität. Weder schert er sich um die Feinheiten der Verabredung von Wales wie den Zeitrahmen für das 2-Prozent-Ziel, noch nimmt er es mit den Fakten allzu genau. Zuletzt wiederholte er auf dem Singapur-Gipfel mit dem nordkoreanischen Diktator Kim Jong-un, dass Deutschland nur 1 Prozent ausbebe (statt, wie tatsächlich, 1,3 Prozent), Amerika hingegen mehr als 4 Prozent zahle (was ebenfalls nicht stimmt, denn der US-Anteil der Verteidigungsausgaben am BIP liegt bei etwas über 3,5 Prozent, allerdings für die globalen Aufwendungen. Eine belastbare Statistik für den europäischen Anteil gibt es nicht).

Trumps Wahrnehmung von Europa lässt sich auf einen Satz reduzieren: Diese Länder sind Trittbrettfahrer, sie nutzen die USA aus, sie verhalten sich unfair. Wie beim Handel fühlt sich Trump übervorteilt – besonders durch Deutschland, das seinen Wohlstand der Ausbeutung der USA verdanke. Die NATO ist für ihn kein Werkzeug zur Projektion amerikanischer Macht, sie bringt keinen Nutzen. Sie ist lediglich ein Schmarotzerverein.

In der NATO glaubte man, dass die Empörungswelle des Präsidenten nach wenigen Monaten – rechtzeitig zum ersten Gipfel mit Trump in Brüssel – ausgelaufen wäre. Das war ein Irrtum. Die Wucht der Welle wurde in der ersten Phase seiner Präsidentschaft noch gemildert durch einen Sicherheitsring aus Ministern und Beratern. Diese Mitarbeiter gibt es nun nicht mehr. Allein Verteidigungsminister James Mattis ist übriggeblieben, um den Präsidenten notfalls mit Hilfe einer Rücktrittsdrohung von Zerstörungsattacken gegen die NATO abzubringen. Allerdings ist fraglich, ob Trump solche Drohungen ernst nehmen würde. Der Präsident fühlt sich so stark wie nie zuvor.

Die NATO sollte sich also auf den Einschlag eines Kometen vorbereiten, wenn der Gipfel näher rückt. Trump ist die Allianz nicht heilig. Und so, wie er die Gruppe der sieben westlichen Verbündeten in Kanada vorgeführt hat, kann er auch den entscheidenden Keil in die NATO treiben. Schockszenarien lassen sich einige denken: der Abzug aller US-Einheiten aus Deutschland (freilich ein logistisch ambitioniertes Unterfangen), die Relativierung der Nukleargarantie, die einseitige Unterstützung ausgewählter Bündnispartner zum Zweck der Spaltung, ein Alleingang etwa bei der Stationierung permanenter Einheiten im Baltikum mit dem Ziel der Eskalation gegen Russland unter Umgehung des Einstimmigkeitsprinzips.

Jeder Ausbruch Trumps wird eine Reaktion auf die Missachtung des 2-Prozent-Zieles sein. Umgekehrt muss Deutschland verstehen, dass die 2-Prozent-Marke längst zum Synonym für die Teilhabe am Bündnis und der nuklearen Verteidigung geworden ist. Gibt es in Deutschland überhaupt noch ein Bündnisinteresse? Verstehen die Deutschen, wie gering der Anteil ist, den sie an der gemeinsamen Last schultern?

Das außenpolitische Fundament der Bundesrepublik ist gegossen aus der Mitgliedschaft in der NATO und in der Europäischen Union. Donald Trump könnte diesem Fundament schweren Schaden zufügen, indem er der NATO die amerikanische Kraft entzieht. Und die Bundesregierung kann das nicht verhindern. Wenn sich die Regierungskoalition in Berlin für einen Moment aus ihrer parteipolitischen Verhaftung löst, wird sie feststellen, dass die Erfüllung des 2-Prozent-Zieles – so absurd hoch und willkürlich diese Summe auch ist – geringere Kosten ausmacht, als die Zerstörung der Allianz verursachen würde. Diesen politischen Preis wird niemand in Deutschland bezahlen können, vor allem nicht mit ein paar Prozentpunkten des Bruttoinlandsprodukts.

---

## *„Führt Deutschlands Zurückhaltung in die sicherheitspolitische Katastrophe?“*

**Ausgeschlossen ist das nicht.** Wer in Deutschland sicherheitspolitische Entscheidungen herbeiführen will, stößt auf Probleme, die kein anderer Verbündeter zu lösen hat. Einsatzlogik, die Finanzierung der Streitkräfte, Fragen des Rüstungsexports: Deutschland hat eine eigene sicherheitspolitische Kultur mit außergewöhnlichen Entscheidungswegen entwickelt. Das Unbehagen im Umgang mit allem Militärischen ist eine Konstante im politischen Selbstverständnis. Dafür gibt es gute Gründe, die stets in eine Universalformel gegossen werden: Das Thema sei einer Mehrheit nicht vermittelbar, die historische Prägung des Landes erlaube nur eine begrenzte Annäherung an das Militärische, die verteidigungspolitische Kultur erfordere eine andere militärpolitische Debatte.

Wahr daran ist: Deutschland hat in der Tat eine andere sicherheitspolitische Tradition und eine andere historische Prägung. Hinter diesem Satz verbirgt sich keine billige Absolutionsformel, sondern die DNA einer Nation. Aber kann das noch als Begründung für die sicherheitspolitische Entscheidungsscheu dienen? Wie lassen sich DNA des Landes und sicherheitspolitische Realität angleichen?

Wer in der NATO oder in der sicherheitspolitischen Community der Bundesregierung Verantwortung trägt, der lebt in zwei Welten. In der eigentlichen Bündniswelt geht es um Einsatzfähigkeit, Verlegefähigkeiten, Kampfkraft, Finanzierung. In der Binnendebatte geht es um die Parallelität von Entwicklungshilfe und Bundeswehr, um Flachbildschirme und die Nichtbewaffnung von Drohnen.

Schon als die Bundeswehr nach dem Fall der Mauer erste zaghafte Schritte in die neue sicherheitspolitische Welt tat, waren diese Widersprüche mit Händen zu greifen. Kein Wunder: Die Zerrissenheit der Republik West war ja nur wenige Jahre zuvor während der epischen Nachrüstungsdebatte an hunderttausend Köpfen im Bonner Hofgarten abzulesen gewesen. Der Nachwende-Verteidigungsminister Volker Rühle darf sich zwar als Schöpfer des NATO-Erweiterungsvorgängers „Partnerschaft für den Frieden“ betrachten. Von ihm stammt aber auch die (nicht zu haltende) Doktrin, dass deutsche Soldaten niemals dort eingesetzt werden dürften, wo im Zweiten Weltkrieg die Stiefel der Reichswehr ihre Spuren hinterlassen hätten.

Also fand der erste größere Auslandseinsatz unter grotesken Umständen im somalischen Belet Huen statt. Als amerikanische Black Hawks in Mogadischu abgeschossen wurden, füllte man im Feldlager eilig Sandsäcke für ein paar improvisierte Stellungen – es hätte ja gefährlich werden können.

Die Rüheschen Sensibilitäten waren freilich nicht ganz unangebracht. Bis heute tut sich die Politik schwer, den Umgang mit der von Jürgen Trittin als vulgärpazifistisch beschimpfte Gesellschaftsgruppe der sicherheitspolitischen Generalverweigerer zu klären. Aber es geht nicht nur um einen radikalen Pazifismus oder die Verunglimpfung einer nicht gerade kleinen Bevölkerungsgruppe. Das Unbehagen an Sicherheitspolitik steckt noch immer tief in der Gesellschaft, weil die Auseinandersetzung mit der strategischen Wahrnehmung etwa der großen Nachbarn Frankreich oder Großbritannien gescheut wurde.

Immer wieder hat die politische Kaste bis hin zum Bundespräsidenten eine Modernisierung der strategischen Kultur gefordert, zuletzt Joachim Gauck in seiner Münchner Rede und Frank-Walter Steinmeier mit seiner Verantwortungsmahnung. Die Koalitionsrealität und das Verteilungsklima im Bundestag zwingen indes zu anderen Rücksichtnahmen. Und die bestimmen am Ende auch, wie das Land über 2 Prozent oder ein Bündnis denkt.

Das sicherheitspolitische Vakuum hat inzwischen die rechtspopulistische AfD entdeckt, die nicht nur bei ihrer Klientel hohe Bereitschaft erkennt, in die Klage über die bedingte Verteidigungsbereitschaft angesichts einer faktisch stillgelegten U-Boot-Flotte und katastrophaler Beschaffungsmängel einzustimmen. Die Verteidigungsministerin, im eigenen Haus misstrauisch bis gering-schätzig betrachtet, oszilliert sichtbar zwischen einer bundeswehrskeptischen Mehrheitsstimmung und ihrer Rolle als oberster Advokatin der Truppe.

Die dritte Auflage der schwarz-roten Koalition unter Angela Merkel steckt in einer besonderen Zwickmühle. Obwohl das Verteidigungsdefizit nicht mehr bestritten wird, ist es gerade der SPD schier unmöglich, ihren parteiinternen Zwängen zu entkommen. Die Schmerzen auf dem Weg zur Koalition haben die Partei traumatisiert. Die Selbstzerstörung vor Augen hat die Parteihierarchie die nicht ganz unberechtigte Sorge, dass eine Abkehr von dem in den Koalitionsverhandlungen gefundenem Junktim zwischen Verteidigungsausgaben und Entwicklungspolitik der Sozialdemokratie den letzten Stoß versetzen könnte. Ein Konsens über die Finanzierung der Bundeswehr kann bei einer solch prinzipiellen Konfrontation nicht gefunden werden. Also wird die Bundesregierung sehenden Auges in das sich abzeichnende Desaster auf dem NATO-Gipfel laufen.

Deutschland kann der 2-Prozent-Falle nur entgehen, indem eine substanzielle und schnell spürbare Steigerung des Verteidigungsbudgets beschlossen wird, in der Hoffnung, dass so die politische Zerstörung der NATO ausbleibt. Ob am Ende tatsächlich 2 Prozent des Bruttoinlandsprodukts aufgewendet werden müssen, ist offen. Vor allem der Wille zählt – aber der ist nicht zu spüren.



**Stefan Kornelius**  
leitet das außen-  
politische Ressort  
der *Süddeutschen*  
*Zeitung*.