

Ist Deutschland tatsächlich das Land mit den höchsten Militärausgaben unter den europäischen NATO-Staaten?

Eine Einschätzung von Prof. Dr. Michael Brzoska

Das Stockholmer Friedensforschungsinstitut SIPRI hat am 27. April 2020 neue Zahlen zu den globalen Militärausgaben im Jahre 2019 veröffentlicht. Mit Verteidigungsausgaben in Höhe von 44,0 Milliarden € (49,3 Milliarden US\$) liegt Deutschland demnach weltweit auf Platz sieben hinter Frankreich und vor Großbritannien. Während in Großbritannien die Militärausgaben seit vielen Jahren in realen Preisen auf konstantem Niveau liegen, sind die deutschen Ausgaben insbesondere in den letzten Jahren deutlich angestiegen. Unter den 15 Staaten mit den weltweit höchsten Militärausgaben hatte Deutschland mit zehn Prozent nach Angaben von SIPRI sogar die größte Zuwachsrate¹. Damit hat die Bundesrepublik in diesem Jahrhundert erstmals höhere Militärausgaben als die Nuklearmacht Großbritannien.

In den von der NATO veröffentlichten (vorläufigen) Zahlen für die Verteidigungsausgaben ihrer Mitgliedsländer kommt Deutschland 2019 sogar auf Platz zwei der europäischen Mitgliedsstaaten, hier jedoch nach Großbritannien und vor Frankreich. Danach hat Deutschland erstmals Frankreich überholt². Für Deutschland wird dort ein Wert von 47,9 Milliarden € (54,8 Milliarden US\$) angegeben, für die Nuklearmacht Frankreich ein Wert von 44,4 Milliarden € (50,7 Milliarden US\$). Auch hier ist die Ursache ein deutlicher Unterschied in den Zuwachsraten im Jahr 2019: 14 Prozent für Deutschland, drei Prozent für Frankreich.

Alles eine Sache der Definition: SIPRI und NATO errechnen unterschiedliche Werte

Wie kann es sein, dass Deutschland einmal vor Frankreich und nach Großbritannien und einmal nach Frankreich und vor Großbritannien eingestuft wird? Und kann das bedeuten, dass Deutschland sogar die höchsten Militärausgaben unter den europäischen NATO-Mitgliedstaaten hat? Schon in 2019 oder zumindest im aktuellen Jahr 2020, für das im Bundeshaushalt ein weiterer Zuwachs von mehr als vier Prozent vorgesehen ist?³

Ein Grund für die unterschiedlichen Zahlen liegt darin, dass die Angaben für 2019 sowohl beim Stockholmer Friedensforschungsinstitut SIPRI als auch bei der NATO vorläufig sind. Es wird noch eine Weile dauern, bis exakt feststeht, wieviel 2019 für welchen Zweck ausgegeben worden ist. Sowohl die SIPRI- als auch die NATO-Statistik basieren daher auf Schätzungen, die auf vorgesehenen und in Haushaltsplänen festgehaltenen Ausgaben beruhen.

¹ https://www.sipri.org/sites/default/files/2020-04/fs_2020_04_milex_0.pdf

² https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_2019_11/20191129_pr-2019-123-en.pdf

³

https://www.bundeshaushalt.de/fileadmin/de.bundeshaushalt/content_de/dokumente/2020/soll/Epl_Gesamt_mit_HG_und_Vorspann.pdf Einzelplan 14, S. 5

Das erklärt aber noch nicht, warum die Angaben von SIPRI und NATO so stark voneinander abweichen. Hauptgrund hierfür sind unterschiedliche Definitionen dessen, was als „Militärausgaben“ (bei SIPRI) bzw. „Verteidigungsausgaben“ (bei der NATO) angesehen wird.

NATO rechnet auch Pensionszahlungen in die Statistik mit ein

Die NATO hat dabei, wie sich aus den Zahlen leicht ablesen lässt, die breitere Definition. Was die Definition im Detail umfasst, ist weder öffentlich bekannt noch verbindlich festgelegt. Dies wird auf die großen Unterschiede in den institutionellen Strukturen zwischen den Mitgliedsstaaten zurückgeführt⁴. Klar ist aber, dass die NATO auch Kosten anerkennt, die nicht unmittelbar militärischen Zwecken dienen, etwa Pensionskosten für ehemalige Soldatinnen und Soldaten und Zivilangestellte.

Die SIPRI-Definition lässt sich zwar auf der Webseite finden⁵, ist aber auch nicht so detailliert, dass nicht auch hier Zweifelsfälle entstehen können. Um nur ein Beispiel zu nennen: die laufenden Kosten der Flugbereitschaft, mit der Mitglieder der Bundesregierung und des Bundestages in offizieller Mission fliegen, werden aus dem Haushalt des Bundesverteidigungsministeriums (BMVG) finanziert. Dies sind zwar keine Ausgaben für militärische Aufgaben im engeren Sinne, auf die SIPRI gerne seine Angaben beschränken würde. Aber, wie aus einer Antwort der Bundesregierung auf eine parlamentarische Anfrage hervorgeht, handelt es sich bei der Flugbereitschaft um einem militärischen Verband⁶. Er würde im Ernstfall auch primär für militärische Zwecke zur Verfügung stehen. Ob SIPRI diesen Posten herausrechnen sollte oder nicht, ist somit offen. Offensichtlich gibt es wiederum andere Posten im Bundeshaushalt, die SIPRI auf die Ausgaben des BMVG aufschlägt. Denn die SIPRI-Angaben liegen regelmäßig über denen des Einzelplanes 14 für das BMVG. Im Jahre 2019 waren dies immerhin 800 Millionen € (44,0 Milliarden € bei SIPRI gegenüber 43,2 Milliarden € im Bundeshaushalt)⁷.

Die NATO-Zahlen liegen deutlich oberhalb der Angaben von SIPRI und auch oberhalb der Angaben aus dem Bundeshaushalt. Wenn auch die NATO selbst ihre Definition nicht bekannt macht, gibt es doch Anhaltspunkte, was damit erfasst werden soll. So veröffentlicht etwa das dänische Verteidigungsministerium eine Gegenüberstellung des dänischen Verteidigungshaushaltes mit den zusätzlichen Positionen, die nach Auffassung Dänemarks unter die NATO-Definition fallen⁸.

⁴ <https://www.nato-pa.int/download-file?filename=sites/default/files/2018-12/2018%20-%20BURDEN%20SHARING%20NEW%20COMMITMENTS%20IN%20A%20NEW%20ERA%20-%20MESTERHAZY%20REPORT%20-%20170%20DSTC%2018%20E%20rev1%20fin.pdf>, S. 4

⁵ <https://www.sipri.org/databases/milex/sources-and-methods>

⁶ <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/19/100/1910045.pdf>. Das gilt nicht für den Kauf neuer Flugzeuge, die aus dem Haushalt für allgemeine Ausgaben finanziert werden.

⁷

https://www.bundeshaushalt.de/fileadmin/de.bundeshaushalt/content_de/dokumente/2020/soll/Epl_Gesamtmit_HG_und_Vorspann.pdf Einzelplan 14, S. 5

⁸ <https://fmn.dk/eng/allabout/Pages/Defenceexpenditure.aspx>

Zentrale Posten, die in der NATO-Definition zusätzlich enthalten sind, sind unter anderem Sozialabgaben und Pensionszahlungen für Zivilangestellte der dänischen Streitkräfte und des dänischen Verteidigungsministeriums, Ausgaben militärischer Zulieferungen für die dänischen Kataster und meteorologischen Dienste sowie die dänischen Beiträge zu UN- und EU-Militärmissionen.

NATO-Zahlen liegen über den Zahlen der nationalen Verteidigungshaushalte

Nicht alle der aufgelisteten Posten sind auch für Deutschland relevant – so sind etwa die Sozial- und Pensionsausgaben im Einzelplan 14 enthalten. Aber es muss andere Posten im Bundeshaushalt geben, die unter die NATO-Definition fallen, aber nicht aus dem Haushalt des BMVg finanziert werden. Denn der Abstand zwischen den NATO Zahlen und dem Einzelplan 14 ist erheblich. Für das Jahr 2019 betrug er 4,7 Milliarden € (47,9 Milliarden € gegenüber 43,2 Milliarden €).

Es ist nicht ungewöhnlich, dass die NATO-Angaben deutlich über denjenigen Zahlen liegen, die als Verteidigungshaushalte in den Mitgliedsstaaten verabschiedet werden. Insbesondere seit die Bündnisverpflichtungen in der NATO vor allem an den finanziellen Aufwendungen gemessen werden – Stichwort Zwei-Prozent-Ziel – haben die Mitgliedsstaaten ein gesteigertes Interesse daran, dass ihre Ausgaben nach NATO-Kriterien hoch liegen. Das zeigt sich unter anderem an dem gewachsenen Abstand zwischen den nationalen Haushalten und den NATO-Zahlen.

Zwei-Prozent-Ziel der NATO: Mitgliedsstaaten haben Interesse an hohen Zahlen

Andererseits könnte man vermuten, dass die NATO ein gesteigertes Interesse daran hat, sich vor irreführenden Angaben zu schützen. Das lenkt den Blick darauf, wie die NATO-Zahlen zustande kommen. Auch hier ist öffentlich nicht viel darüber bekannt.

Ausgangspunkt sind Meldungen der jeweiligen Mitgliedsstaaten. Ob diese in der NATO-Bürokratie oder durch andere Mitgliedsstaaten, etwa im Rahmen der jährlichen „NATO Defence Planning Capability Surveys“⁹ überprüft oder gar korrigiert werden, ist fraglich. Zumindest die Bundesregierung geht davon aus, dass die jeweiligen Mitgliedsstaaten am besten einschätzen könnten, welche Ausgaben unter die NATO-Definition fallen und welche nicht. Sie geht davon aus, dass die nationalen Angaben direkt von der NATO übernommen werden. In ihrer Antwort auf eine Kleine Anfrage vom August 2019 geht sie davon aus, dass auch den anderen Mitgliedsstaaten die Details der Angaben anderer Mitgliedsstaaten nicht bekannt sind.¹⁰

Gemeldete Zahlen sind „Verschlussache“

Geheimhaltung betreibt die Bundesregierung auch nach innen. Die Antwort der Bundesregierung auf eine Kleine Anfrage wurde als „VS – vertraulich“ eingestuft. Die Bundestagsfraktion der Linken hatte die Anfrage gestellt und wollte wissen, welche

⁹ https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_49202.htm

¹⁰ <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/19/127/1912780.pdf>, S. 6.

Angaben Deutschland an die NATO weiterleitet.¹¹ Bei Anfragen verweist das BMVG ebenfalls darauf, dass diese Informationen geheim seien.

Die Größenordnung des Abstands zwischen den NATO-Zahlen und denen des Einzelplan 14, immerhin fast 10 Prozent der NATO-Angaben, deutet darauf hin, dass die Bundesregierung weitere Posten hinzurechnet. Die Summe von 4,7 Milliarden Euro ist jedenfalls weit mehr als die ca. 800 Millionen €, die Deutschland zu UN- und EU-Militärmissionen beiträgt. Selbst die gesamte Haushaltsposition „Sicherung von Frieden und Stabilität“ des Auswärtigen Amtes, in der die deutschen Beiträge zu Friedensmissionen enthalten sind, reicht nicht. Sie betrug 2019 3,2 Milliarden €, wobei der größte Teil mit zwei Milliarden € für humanitäre Hilfe vorgesehen war. Das lässt sich schlecht als Militär- oder Verteidigungsausgaben ansehen. Es müssen also erhebliche Beträge auch aus anderen Ministerien zum Einzelplan 14 addiert worden sein. So bleibt im Dunklen, was genau nach deutscher Auffassung als Verteidigungsausgaben nach NATO-Kriterien anzusehen ist, und was die NATO davon akzeptiert.

Kreativität bei der Deklaration von „Verteidigungsausgaben“

Dasselbe gilt aber auch für die meisten Mitgliedsstaaten der NATO, einschließlich Frankreich und Großbritannien. Möglicherweise sind diese Mitgliedsstaaten sogar noch kreativer darin, Ausgaben als NATO- Verteidigungsausgaben zu deklarieren – vielleicht aber auch nicht.

Am Ende sind daher Vergleiche zwischen Staaten weder auf der Grundlage der SIPRI noch der NATO- Zahlen verlässlich. Einige Prozent mehr oder weniger ergeben sich schnell, wenn Definitionen anders interpretiert und neue Angaben verfügbar werden. Wo die Angaben so eng beieinanderliegen, wie etwa zwischen Deutschland, Frankreich und Großbritannien, sind deshalb Angaben über die Rangfolge von Militärausgaben mit großer Vorsicht zu genießen.

Prof. Dr. Michael Brzoska ist ehemaliger Wissenschaftlicher Direktor des Instituts für Friedensforschung und Sicherheitspolitik (IFSH).

¹¹ <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/19/127/1912780.pdf>, S. 5.