

Johannes Blum und Niklas Potrafke

Internationale Abkommen und Regierungswechsel: Evidenz zum NATO-Zwei-Prozent-Ziel¹

Beim Vereinbaren von internationalen Abkommen und Verträgen haben nationale Regierungen ein Selbstbindungsproblem: Sie sagen ihren Regierungspartnern aus anderen Ländern zu, dass sich ihr Heimatland in der Zukunft an heute vereinbarte internationale Abkommen und Verträge halten wird. Doch wissen die demokratisch gewählten Regierungen gar nicht, ob sie in Zukunft noch im Amt sind und sich an die vereinbarten internationalen Abkommen und Verträge halten können. Vielmehr könnten sie im Heimatland abgewählt werden, und die Nachfolgeregierung hält von den Vereinbarungen überhaupt nichts. In einer neuen Studie haben wir untersucht, ob Länder mit deutlichen Regierungswechseln das Zwei-Prozent-Ziel der NATO weniger zielstrebig umsetzen als Länder, in denen es keine Regierungswechsel gab (Blum und Potrafke 2019).

ZEITINKONSISTENTES VERHALTEN ERSCHWERT DIE EINHALTUNG INTERNATIONALER ABKOMMEN

Das grundsätzliche Problem bei der Einhaltung internationaler Abkommen ist, dass zuvor getroffene Entscheidungen heute nicht mehr zu optimalen Ergebnissen führen müssen; politische Entscheidungen können somit zeitinkonsistent sein (vgl. Kydland and Prescott 1977, Barro and Gordon 1983). Dies liegt beispielsweise an Wahlen, die in einer Demokratie regelmäßig gewonnen werden müssen, oder auch an Entscheidungen anderer Regierungen, die früher getroffene Vereinbarungen ex post nicht mehr optimal erscheinen lassen – auch wenn sie dies langfristig möglicherweise sind. Wissenschaftler haben diese Problematik im Kontext von internationalen Klimaabkommen (vgl. Hovi et al. 2009; Barrett und Stavins 2003), Abkommen zur Vermeidung von Ölverschmutzungen durch Tanker auf See (vgl. Mitchell 1994), Verboten von Kapitalmarktkontrollen (Simmons 2000), internationalen Gesetzen gegen Menschenhandel (Cho und Vadlamannati 2012) oder Verträgen zur Einhaltung von Menschenrechten (Keith 1999; Hathaway 2002; Neumayer 2005) erforscht. Das Ergebnis: Politische Prozesse, mit der Einhaltung verbundene Kosten, positive Anreize, Akzeptanz der Abkommen, Transparenz und Nachvollziehbarkeit über deren Einhaltung sowie Reputationserwägungen beeinflussen, ob internationale Verträge eingehalten werden.

Der Effekt von Regierungswechseln auf das Einhalten von internationalen Abkommen wurde bis-

lang nicht untersucht. Das 2014 von allen Staats- und Regierungschefs der NATO beschlossene Zwei-Prozent-Ziel der NATO ist seit dem wachsenden Konflikt mit Russland und der Kenntnis über den desolaten Zustand der Bundeswehr verstärkt in die öffentliche Wahrnehmung gerückt und bietet sich als Untersuchungsgegenstand hierfür besonders an.

DAS NATO-ZWEI-PROZENT-ZIEL SOLL TRITTBRETTFAHREN INNERHALB DER ALLIANZ VERHINDERN

Schon seit den frühen Jahren der NATO wird unter den Mitgliedstaaten die Problematik des Trittbrettfahrens auf Kosten der größeren und mächtigeren Verbündeten, vorrangig der Vereinigten Staaten, diskutiert. Aufgrund der Nicht-Rivalität von nuklearer Abschreckung und gemeinsamer Verteidigung im Bündnisfall sowie der Tatsache, dass Partner innerhalb dieses Bündnisses nicht von diesen Vorzügen ausgeschlossen werden können, stellen Verteidigungsausgaben ein öffentliches Gut innerhalb der NATO dar (vgl. Olson und Zeckhauser 1966). Die Bereitstellung öffentlicher Güter führt zu Marktversagen und Trittbrettfahrerproblematiken, so dass das öffentliche Gut nur unterhalb seines Pareto-optimalen Niveaus bereitgestellt wird. Bündnispartner profitieren allerdings nicht von allen Elementen der Verteidigungsausgaben eines Landes; somit sind diese Ausgaben teilweise auch private Güter. Wissenschaftler sind daher der Frage nachgegangen, inwieweit die Verteidigungsausgaben von NATO-Partnern Substitute oder Komplemente sind und es tatsächlich zum Trittbrettfahren innerhalb der Nato kommt (vgl. Murdoch und Sandler 1984; O Neal

¹ Wir danken unserem Praktikanten Philip Kapitzke für die exzellente Unterstützung bei der Erstellung dieses Artikels.

1990; Sandler 1993; Hartley und Sandler 1999; Plümper und Neumayer 2015; George und Sandler 2018).

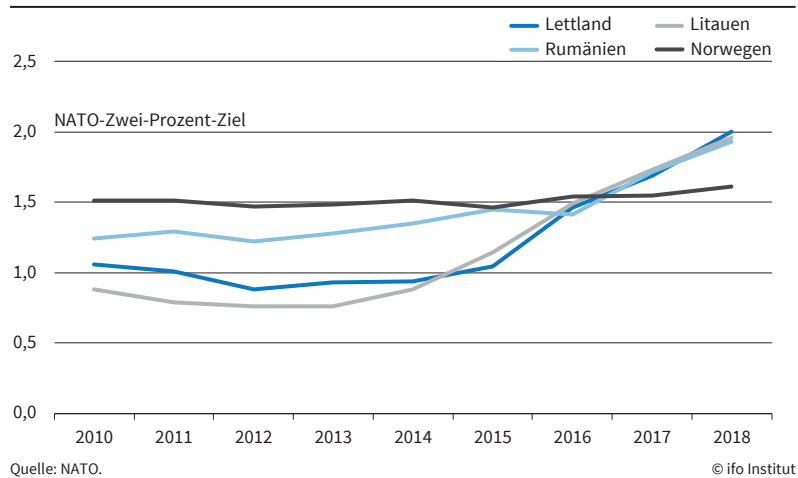
Ein Ziel von 2% Verteidigungsausgaben am Bruttoinlandsprodukt (BIP) wurde auf dem NATO-Gipfel in Prag 2002 erstmals konkret für Beitrittsländer diskutiert und auf dem NATO-Gipfel in Riga vier Jahre später auch für Mitgliedsländer.² Die russische Annexion der Krim im März 2014 sowie der Konflikt in der Ostukraine zeigten eine veränderte Sicherheitslage für die NATO-Länder gegenüber Russland auf. Auch unter diesem Eindruck wurde auf dem NATO-Gipfel im September 2014 in Wales schließlich für alle NATO-Mitgliedstaaten bindend festgeschrieben, bis zum Jahre 2024 ein Ausgabenziel von 2% des BIP erreicht zu haben.

Da es sich bei der NATO um eine konsensbasierte, zwischenstaatliche und keine Organisation mit überstaatlicher Gerichtsbarkeit (wie beispielsweise die EU) handelt, sind Sanktionen im Falle der Nichteinhaltung des Zwei-Prozent-Ziels nicht vorgesehen. Der Weg zu den 2% und die Einhaltung des Zwei-Prozent-Ziels im Jahr 2024 ist überprüfbar und transparent, da sowohl die NATO als auch andere Organisationen wie beispielsweise das Internationale Friedensforschungsinstitut in Stockholm (SIPRI) Verteidigungsausgaben erfasst. Doch die tatsächliche Einhaltung ist alles andere als sicher: Länder, die noch weit von den 2% entfernt sind, kritisieren oftmals, dass ein rein quantitativer und monetärer Indikator unzureichend sei, um den Beitrag eines Landes zum Verteidigungsbündnis zu messen. In den Vereinigten Staaten von Amerika wiederum, die auf dem Zwei-Prozent-Ziel bestehen und dieses bereits erfüllen, entfällt ein beträchtlicher Teil der Verteidigungsausgaben auf Aktivitäten im Pazifik, welche für die europäischen Bündnispartner kaum eine Rolle spielen. Ländern unterhalb der 2% ist dagegen auch bewusst, dass höhere Militärausgaben oftmals unpopulär sind und öffentliche Ausgaben in anderen Bereichen dafür reduziert werden müssen, wenn die gesamten Staatsausgaben nicht außerordentlich steigen sollen. Da negative Anreize wie Sanktionen im Falle der Nichteinhaltung des Zwei-Prozent-Ziels nicht bestehen, ist es fraglich, inwieweit sich Regierungen an dieses Ausgabenziel halten, wenn dieses unter der Vorgängerregierung vereinbart wurde.

² Die Höhe von 2% war hier vermutlich an das Ausgabenniveau von Beitrittsländern wie Polen und Tschechien beim Beitritt 1999 oder Bulgarien und Rumänien bei deren Beitritt 2004 angelehnt. Zudem waren 2% des BIP ungefähr das Niveau, mit dem viele NATO-Länder – unter anderem auch Deutschland – den Kalten Krieg erfolgreich beendet hatten.

Abb. 1

Staaten mit starkem Ausgabenanstieg in Richtung 2%
Verteidigungsausgaben als Anteil des BIP in %



WER 2024 BEI ZWEI PROZENT SEIN WILL, MUSS HEUTE SEINE AUSGABEN ERHÖHEN

Faktisch kann die Einhaltung des Zwei-Prozent-Ziels gemäß den Beschlüssen vom September 2014 erst im Jahr 2024 überprüft werden. Insbesondere für Länder weit unterhalb der Zwei-Prozent-Marke ist der Aufrüstungsprozess allerdings ein langfristiger, sofern man auch jenseits von 2024 das Zwei-Prozent-Ziel erfüllen will. Seit 2014 lässt sich daher ein Anstieg der Verteidigungsausgaben für die meisten Länder, welche noch unterhalb Zwei-Prozent-Ziels sind, beobachten. Durchgehend über 2% liegen bisher nur Griechenland, das Vereinigte Königreich und die Vereinigten Staaten; seit 2014 haben diese ihre Verteidigungsausgaben eher konstant gehalten. Estland und Polen durchbrachen die Zwei-Prozent-Marke im Jahr 2015 (wenngleich Polen diese Marke im Jahr 2017 wieder unterbot). Lettland, Litauen und Rumänien steigerten nach 2014 ihre Militärausgaben von damals um 1% des BIP drastisch und dürften 2018 die Zwei-Prozent-Marke fast erreicht haben (vgl. Abb. 1).³ Während die durchschnittlichen Wachstumsraten der Militärausgaben der einzelnen NATO-Staaten bis 2014 noch negativ waren, so sind diese seit 2015 positiv. Im Jahr 2015 hatten noch ebenso viele Länder ihre Verteidigungsausgaben erhöht wie gesenkt (jeweils 13 Staaten). Im Jahr 2016 war das Verhältnis der Länder, die ihre Verteidigungsausgaben erhöhten, zu denen, die sie senkten, bereits 14 zu zehn; dieses Verhältnis veränderte sich 2017 weiter zu 17 zu zehn und lag 2018 vermutlich bei 21 zu vier.

Wie unterscheiden sich allerdings die Wachstumsraten der Staaten, in denen es seit dem NATO-Gipfel vom September 2014 zu Regierungswechseln kam, zu den Staaten, in denen die Regierung, die das Zwei-

³ Länder in Nachbarschaft zu Russland, insbesondere die baltischen Staaten, dürften ihre Militärausgaben erstrangig aufgrund der Aggressionen Russlands seit 2014 erhöht haben und weniger aufgrund des Zwei-Prozent-Ziels. Im Regressionsmodell haben wir dafür kontrolliert.

Prozent-Ziel im September 2014 beschlossen hat, noch im Amt ist?

ZAHLREICHE REGIERUNGEN VOM SEPTEMBER 2014 SIND BEREITS NICHT MEHR IM AMT

Die parteipolitische Zusammensetzung von Regierungen messen wir mit dem Indikator von Potrafke (2009), der die Werte 1 und 2 für rechte, 3 für Regierungen der politischen Mitte und 4 und 5 für linke Regierungen annimmt. Wir unterscheiden zwischen kleinen Regierungswechseln, bei denen die Differenz des Indikators zwischen der alten und der neuen Regierung einen Punkt beträgt (beispielsweise ein Wechsel von einer Regierung der Mitte zu einer linken Regierung) und großen Regierungswechseln, bei denen die Differenz des Indikators der alten und der neuen Regierung mindestens zwei Punkte beträgt (beispielsweise ein Wechsel von einer rechten zu einer linken Regierung). Zu erwarten ist, dass sich insbesondere neue Regierungen nach großen Regierungswechseln eher nicht an Vereinbarungen der Vorgängerregierung halten: Hier sind die programmatischen Unterschiede zwischen alter und neuer Regierung schließlich besonders groß. Bei kleineren Regierungswechseln sollte der Effekt geringer sein. Von einer Regierung, die sich beim NATO-Gipfel in Wales 2014 für das Einhalten des Zwei-Prozent-Ziels ausgesprochen hat und bis heute nicht abgewählt wurde, kann am ehesten erwartet werden, dass sie sich nach Kräften für die Einhaltung des Zwei-Prozent-Ziels einsetzt.

Unabhängig vom Umstand eines Regierungswechsels an sich könnte auch eine Rolle spielen, ob eine rechte eine linke Regierung ablöst oder umgekehrt. Zu erwarten ist, dass rechte Regierungen höhere Verteidigungsausgaben tätigen als linke Regierungen, weil sie dem Militär ideologisch näherstehen als linke Regierungen. Die empirische Evidenz zum Effekt von Regierungsideologie auf Verteidigungsausgaben ist jedoch gemischt (vgl. z.B. Potrafke 2011; Kauder und

Potrafke 2016; Bove et al. 2017, Nordvang 2018 sowie Potrafke 2017 und 2018 für Übersichtsartikel zu Effekten von Regierungsideologie in Industrieländern). Wir kontrollieren in unserem ökonometrischen Modell für Regierungsideologie.

REGIERUNGSWECHSEL HABEN EINEN NEGATIVEN EINFLUSS AUF DIE WACHSTUMSRATEN DER VERTEIDIGUNGS-AUSGABEN

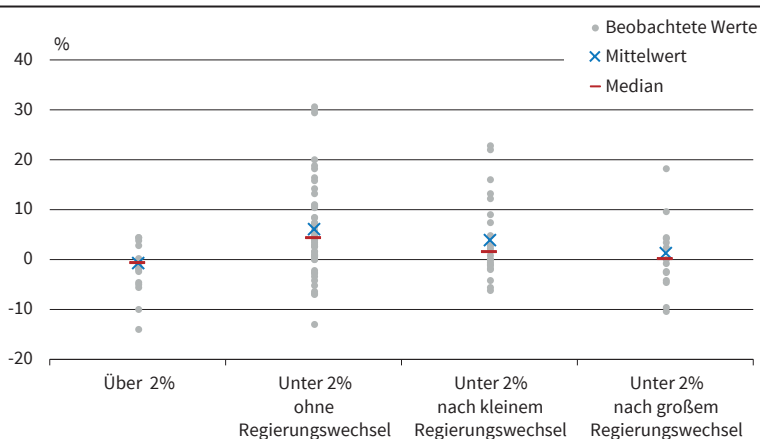
In unserem Datensatz für 27 NATO-Staaten⁴ gab es insgesamt zehn kleine und sieben große Regierungswechsel seit dem NATO-Gipfel im September 2014. Die großen Regierungswechsel traten in Dänemark, Kanada, Kroatien, Portugal, Spanien, den Vereinigten Staaten und Italien auf. Die Vereinigten Staaten sind das einzige Land im Beobachtungszeitraum mit einem großen Regierungswechsel, welches bereits heute mehr als 2% seines BIP für Verteidigung ausgibt. Abbildung 2 zeigt Beobachtungen für Länder oberhalb von 2% Verteidigungsausgaben, unterhalb des Zwei-Prozent-Ziels ohne jeglichen Regierungswechsel sowie mit entweder kleinem oder großem Regierungswechsel: Die Wachstumsrate der Verteidigungsausgaben für Länder unterhalb des Zwei-Prozent-Ziels betrug im Durchschnitt 6,1% in Ländern ohne jeglichen Regierungswechsel, 3,8% in Ländern nach kleinem Regierungswechsel und 0,9% in Ländern mit großem Regierungswechsel. Diese Mittelwerte deuten darauf hin, dass sich neue Regierungen, die parteipolitisch besonders wenig mit der Vorgängerregierung zu tun hatten, mit geringerer Wahrscheinlichkeit an das Zwei-Prozent-Ziel halten, als Regierungen, die beim Gipfel in Wales zugestimmt haben und danach noch einige Jahre im Amt waren.

Neben einem unkontingierten Mittelwertvergleich haben wir den Effekt kleiner und großer Regierungswechsel in einem multivariaten Panelregressionsmodell getestet. Basis hierfür bieten Studien, die Nachfragefunktionen für Militärausgaben schätzen (vgl. hierzu Dunne und Perlo-Freeman 2003; Collier und Hoeffler 2007; Albalade et al. 2012 sowie Blum 2018 und 2019). Als Kontrollvariablen haben wir daher kriegerische Konflikte, interne Bedrohlagen und die Nähe zu Russland – insbesondere seit dem Krim-Konflikt – berücksichtigt und auch für sozioökonomische und fiskalpolitische Faktoren kontrolliert. Das Ergebnis: Auch bei Berücksichtigung zahlreicher weiterer Faktoren,

Abb. 2

Wachstumsraten der Verteidigungsausgaben als Anteil des BIP 2015–2018

Staaten oberhalb und unterhalb des Zwei-Prozent-Ziels sowie mit und ohne Regierungswechsel



Quelle: NATO.

© ifo Institut

⁴ Island verfügt über keine eigenen Streitkräfte, Montenegro wurde erst im Juni 2017 in die NATO aufgenommen. Beide Länder wurden in der Analyse daher nicht berücksichtigt.

die die Militärausgaben eines Staates determinieren, ergibt sich ein statistisch signifikanter Zusammenhang zwischen großen Regierungswechseln und dem Bestreben, das Zwei-Prozent-Ziel zu erreichen.

INTERNATIONALE ABKOMMEN BENÖTIGEN ANREIZE, DAMIT SIE EINGEHALTEN WERDEN

Internationale Vereinbarungen und Abkommen müssen derart gestaltet sein, dass die Einhaltung auch nach Regierungswechseln noch anreizkompatibel ist. Dies ist besonders heikel in zwischenstaatlichen Organisationen wie der NATO, da Vereinbarungen hier nicht dergestalt bindend sind, dass sie bei Nichteinhaltung Sanktionen nach sich ziehen. Zukünftige Forschung sollte daher Vorschläge erarbeiten, wie sichergestellt werden kann, dass sich nationale Regierungen an von ihnen unterzeichnete internationale Abkommen auch tatsächlich halten.

LITERATUR

- Albalade, D., G. Bel und F. Elias (2012), »Institutional Determinants of Military Spending«, *Journal of Comparative Economics* 40, 279–290.
- Barrett, S. und R. Stavins (2003), »Increasing Participation and Compliance in International Climate Change Agreements«, *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics* 3, 349–376.
- Barro, R. J. und D. B. Gordon (1983), »A Positive Theory of Monetary Policy in a Natural Rate Model«, *Journal of Political Economy* 91(4), 589–610.
- Blum, J. (2018), »Defense Burden and the Effect of Democracy: Evidence from a Spatial Panel Analysis«, *Defence and Peace Economics* 29(6), 614–641.
- Blum, J. (2019), »The Impact of Democracy's Third Wave on National Defense Spending: Evidence from a Spatial Panel Analysis 1972–2013«, unveröffentlichtes Manuskript.
- Blum, J. und N. Potrafke (2019), »Does a Change of Government Influence Compliance with International Agreements? Empirical Evidence for the NATO Two Percent Target«, *Defence and Peace Economics*, im Erscheinen.
- Bove, V., G. Efthyvoulou und A. Navas (2017), »Political Cycles in Public Expenditure: Butter vs Guns«, *Journal of Comparative Economics* 45(3), 582–604.
- Cho, S.-Y. und K. C. Vadlamannati (2012), »Compliance with the Anti-Trafficking Protocol«, *European Journal of Political Economy* 28, 249–265.
- Collier, P. und A. Hoeffler (2007), »Unintended Consequences: Die Aid Promote Arms Races?«, *Oxford Bulletin of Economics and Statistics* 69(1), 1–27.
- Dunne, P. und S. Perlo-Freeman (2003), »The Demand for Military Spending in Developing Countries«, *International Review of Applied Economics* 17(1), 23–48.
- George, J. und T. Sandler (2018), »Demand for Military Spending in NATO, 1968–2015: A Spatial Panel Approach«, *European Journal of Political Economy* 53, 222–236.
- Hartley, K. und T. Sandler (1999), »NATO Burden-Sharing: Past and Future«, *Journal of Peace Research* 36(6), 665–680.
- Hathaway, O. (2002), »Do Human Rights Treaties Make a Difference?«, *Yale Law Journal* 111, 1935–2042.
- Hovi, J., D. F. Sprinz und A. Underdal (2009), »Implementing Long-term Climate Policy: Time Inconsistency, Domestic Politics, International Anarchy«, *Global Environmental Politics* 9(3), 20–39.
- Kauder, B. und N. Potrafke (2016), »The Growth in Military Expenditure in Germany 1951–2011: Did Parties Matter?«, *Defence and Peace Economics* 27(4), 503–519.
- Keith, L. C. (1999), »The United Nations International Covenant on Civil and Political Rights: Does it Make a Difference in Human Rights Behavior?«, *Journal of Peace Research* 36, 95–118.
- Kydland, F. E. und E. C. Prescott (1977), »Rules Rather than Discretion: The Inconsistency of Optimal Plans«, *Journal of Political Economy* 85(3), 473–492.
- Mitchell, R. B. (1994), »Regime Design Matters: Intentional Oil Pollution and Treaty Compliance«, *International Organization* 48(3), 425–458.
- Murdoch, J. C. und T. Sandler (1984), »Complementarity, Free Riding, and the Military Expenditures of NATO Allies«, *Journal of Public Economics* 25, 83–101.
- Neumayer, E. (2005), »Do International Human Right Treaties Improve Respect for Human Rights?«, *Journal of Conflict Resolution* 49(6), 925–953.
- Olson, M. und R. Zeckhauser (1966), »An Economic Theory of Alliances«, *Review of Economics and Statistics* 48(3), 266–279.
- Oneal, J. R. (1990), »Testing the Theory of Collective Action«, *Journal of Conflict Resolution* 34(3), 426–448.
- Potrafke, N. (2009), »Did Globalization Restrict Partisan Politics? An Empirical Evaluation of Social Expenditures in a Panel of OECD Countries«, *Public Choice* 140(1/2), 105–124.
- Potrafke, N. (2011), »Does Government Ideology Influence Budget Composition? Empirical Evidence from OECD Countries«, *Economics of Governance* 12(2), 101–134.
- Potrafke, N. (2017), »Partisan Politics: The Empirical Evidence from OECD Panel Studies«, *Journal of Comparative Economics* 45(4), 712–750.
- Potrafke, N. (2018), »Government ideology and economic policy-making in the United States – A survey«, *Public Choice* 174(1–2), 145–207.
- Plümper, T. und E. Neumayer (2015), »Free-riding in alliances: Testing an Old Theory with a New Method«, *Conflict Management and Peace Science* 32(3), 247–268.
- Sandler, T. (1993), »The Economic Theory of Alliances. A Survey«, *Journal of Conflict Resolution* 37(3), 446–483.
- Simmons, B. A. (2000), »International Law and State Behavior: Commitment and Compliance in International Monetary Affairs«, *American Political Science Review* 94(4), 819–835.