

# ifo SCHNELLDIENST DIGITAL

3  
2023

16. Mai 2023

*Florian Dorn, Sebastian Kleine Kuhlmann, Niklas Potrafke und Marcel Schlepper*

## Nun sag', wie hast Du's mit dem 2%-Ziel?

### NATO-Verteidigungsausgaben ein Jahr nach der Zeitenwende

ifo Schnelldienst digital  
ISSN 2700-8371

**Herausgeber:** ifo Institut, Poschingerstraße 5, 81679 München,  
Telefon +49(89)9224-0, Telefax +49(89)985369, E-Mail: ifo@ifo.de

**Redaktion:** Dr. Marga Jennewein, Dr. Cornelia Geißler.

**Redaktionskomitee:** Prof. Dr. Dr. h.c. Clemens Fuest, Prof. Dr. Chang Woon Nam.

**Vertrieb:** ifo Institut

**Erscheinungsweise:** unregelmäßig

**Nachdruck und sonstige Verbreitung (auch auszugsweise):** Nur mit Quellenangabe und gegen Einsendung eines Belegexemplars. Kommerzielle Verwertung der Daten, auch über elektronische Medien, nur mit Genehmigung des ifo Instituts.

**im Internet:**  
<https://www.ifo.de>

Florian Dorn, Sebastian Kleine Kuhlmann, Niklas Potrafke und Marcel Schlepper

# Nun sag', wie hast Du's mit dem 2%-Ziel?

## NATO-Verteidigungsausgaben ein Jahr nach der Zeitenwende\*

An der Außengrenze der NATO herrscht Krieg. Das revisionistische und imperialistische Weltbild des russischen Präsidenten Wladimir Putin und seiner Elite bedroht neben der Ukraine auch jene Staaten, die historisch in der Einflussosphäre Moskaus lagen und heute Teil der NATO sind. Im Sinne der kollektiven Verteidigung bedeutet das eine Bedrohung für die NATO als Ganzes. Die NATO hat auf die neue Lage reagiert und zur Abschreckung die multinationalen Kampfgruppen der *Enhanced Forward Presence* an der Ostgrenze von vier auf acht Staaten ausgeweitet. Im Nordosten wurde außerdem Finnland in die NATO aufgenommen, und mit Schweden steht ein weiterer Beitrittskandidat an der Schwelle zur Mitgliedschaft. Doch die Fähigkeit, sich im Notfall militärisch gegen einen Aggressor zu verteidigen zu können, gibt es nicht zum Nulltarif. Nach dem Ende des Kalten Krieges sind die Verteidigungsausgaben, die Materialausstattung und die Anzahl der Soldatinnen und Soldaten in vielen NATO-Mitgliedstaaten dramatisch zurückgegangen.<sup>1</sup> Eine Umkehr dieser Entwicklung steht nun im Fokus der Allianz.

Bereits auf die russische Annexion der Krim im Jahr 2014 hatte die NATO unmittelbar reagiert. Noch im selben Jahr gaben die Staats- und Regierungschefs auf dem NATO-Gipfel von Wales eine öffentliche Erklärung ab, fortan 2% des Bruttoinlandsprodukts (BIP) für Verteidigung auszugeben oder sich zumindest innerhalb eines Jahrzehntes auf diesen Wert zuzubewegen. Seitdem sind die Verteidigungsausgaben relativ zur Wirtschaftsleistung zwar gestiegen, doch lagen sie in einem Großteil der NATO-Mitgliedstaaten auch in den Jahren 2021 und 2022 unter dem Ziel von 2% des BIP. Auf dem NATO-Gipfel in Vilnius vom 11. bis 12. Juli 2023 stehen die Verteidigungsausgaben wieder auf der Tagesordnung. Der NATO-Generalsekretär Jens Stoltenberg hat die Erwartung geäußert, dass in Zukunft alle Mitgliedstaaten die 2% nicht weiter als Ambition, sondern als untere Grenze für ihre Verteidigungsausgaben sehen (NATO 2023a). Der litauische Gastgeber hat dies in einer Parlamentsresolution einstimmig als Ziel des Gipfels ausgegeben (LRT 2023). Für jene NATO-Mitgliedstaaten mit zu niedrigen Verteidigungsausgaben hätte ein solcher Beschluss starke Auswirkungen auf ihre kurz- und mittelfristige Haushaltsplanung.

\* Der Artikel basiert auf einer Studie im Auftrag von EconPol Europe.

<sup>1</sup> Zur Beschreibung der Entwicklung in Deutschland siehe Dorn et al. (2022a).

### IN KÜRZE

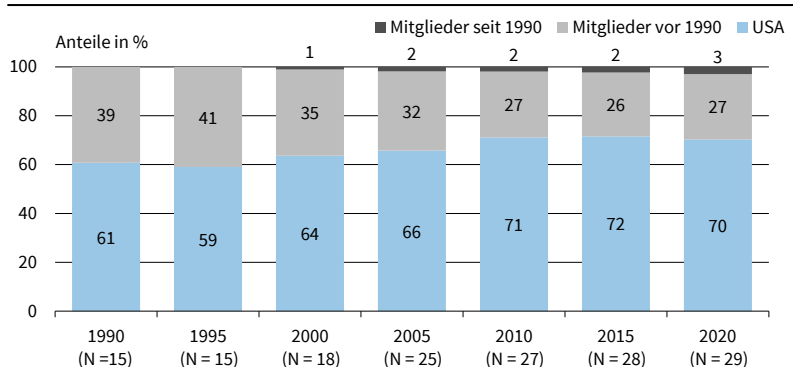
Im Jahr 2014 haben sich die NATO-Mitgliedstaaten verpflichtet, ihre Verteidigungsausgaben innerhalb von zehn Jahren auf oder in Richtung von 2% ihrer Wirtschaftsleistung zu erhöhen. Über die Zukunft dieser Vereinbarung soll auf dem NATO-Gipfel im Juli 2023 entschieden werden. Unsere Berechnungen auf Basis nationaler Haushaltspläne zeigen, dass im Jahr 2023 voraussichtlich nur elf von 30 NATO-Mitgliedern mindestens 2% für Verteidigung ausgeben. Die Staaten an der osteuropäischen Außengrenze der NATO haben seit dem russischen Angriffskrieg auf die Ukraine ihre Verteidigungsausgaben relativ zur Wirtschaftsleistung am stärksten erhöht. Die Berechnungen zeigen auch, dass die Verteidigungsausgaben der NATO und des Beitrittskandidaten Schweden im Jahr 2023 zwar rund 1,2 Billionen Euro und damit etwa 2,6% der gesamten Wirtschaftsleistung betragen werden. Allerdings entfallen mehr als zwei Drittel dieser Ausgaben auf die Vereinigten Staaten, die das 2%-Ziel um rund 330 Mrd. Euro übertreffen. Die übrigen Mitgliedstaaten bringen in Summe weniger als 1,8% ihrer Wirtschaftsleistung für Verteidigung auf. Die Lücke zwischen ihren tatsächlichen Ausgaben und dem 2%-Ziel beträgt mehr als 50 Mrd. Euro. Deutschland wird den Berechnungen zufolge mit Minderausgaben von 17 Mrd. Euro gegenüber dem 2%-Ziel die dem Bündnis zur Verfügung stehenden finanziellen Mittel auch im Jahr 2023 am meisten belasten.

Mit dieser Studie leisten wir zwei Beiträge zur sicherheits- und haushaltspolitischen Debatte rund um den NATO-Gipfel: Erstens präsentieren wir für das Haushaltsjahr 2023 erste Ergebnisse<sup>2</sup> für die Verteidigungsausgaben der 30 NATO-Mitgliedstaaten sowie des Beitrittskandidaten Schweden.<sup>3</sup> Die Daten haben wir aus den nationalen Haushaltsplänen zusammengetragen. Um die Systematik der erfassten Verteidigungsbudgets zu harmonisieren und vergleichbar zu machen, werden länderspezifische Schlüssel verwen-

<sup>2</sup> Die bisher von NATO und anderen Instituten veröffentlichten Zahlen decken lediglich das Vorjahr 2022 ab.

<sup>3</sup> Die NATO hat seit dem Beitritt von Finnland im Jahr 2023 insgesamt 31 Mitgliedstaaten. Island ist zwar Gründungsmitglied der NATO, unterhält aber keine eigenen Streitkräfte und wird deswegen hier nicht betrachtet.

Abb. 1  
Entwicklung der anteiligen Verteidigungsausgaben in der NATO nach Gruppen



Anmerkung: N = x gibt jeweils die Anzahl der NATO-Mitgliedstaaten ohne Island zu dem Zeitpunkt an.  
Quelle: NATO; Berechnungen des ifo Instituts. © ifo Institut

det. Für die Ausgaben im Jahr 2022 hatten die nationalen Haushaltsplanungen bereits 2021 eingesetzt, und sie wurden in der Regel bereits vor dem russischen Angriffskrieg finalisiert. Damit bestand maximal über Nachtragshaushalte die Möglichkeit, als Reaktion auf den Krieg die Verteidigungsausgaben für das Jahr 2022 anzupassen. Demgegenüber bot die Budgetplanung für das Jahr 2023 ausreichend Vorlauf, um die Verteidigungsausgaben anzuheben. Einige Staaten haben diese Möglichkeiten genutzt und verzeichnen hohe Steigerungen. In anderen Staaten wird zwar über den Verteidigungshaushalt debattiert, aber die haushaltspolitischen Zeichen stehen auf »Weiter so«. Auf den neuen Zahlen für das Jahr 2023 aufbauend, können wir zweitens zeigen, um wie viel die Verteidigungsausgaben jener Länder steigen müssten, die heute noch nicht das 2%-Ziel erfüllen. Ein neuer *Defence Investment Pledge* mit 2% als Mindestausgaben bedeutet für diese Staaten, dass sie (auch kurzfristig) in ihren Haushalten ausreichend Platz für zusätzliche Verteidigungsausgaben schaffen müssten. Für die betroffenen Staaten würde dies spürbare Entscheidungen in ihrer Haushaltsplanung erfordern – entweder weil die Ausgaben in anderen Bereichen zurückgefahren, Mehreinnahmen z. B. über Steuern generiert oder neue Schulden aufgenommen werden müssten.

**DEFENCE INVESTMENT PLEDGE:  
DAS 2%-ZIEL DER NATO**

Seit dem Ende des Kalten Krieges sind die Verteidigungsausgaben der NATO-Mitgliedstaaten stark zurückgegangen. Während die NATO im Jahr 1990 insgesamt noch 4,1% der Wirtschaftsleistung für Verteidigung ausgaben, waren es im Jahr 2000 nur noch 2,6% (NATO 2022a). Mit Ausnahme eines kurzen Anstiegs um das Jahr 2010 verharrete der Wert fortan auf etwa dieser Höhe. Die aggregierte Betrachtung überdeckt jedoch, dass die NATO-Mitglieder ohne die Vereinigten Staaten bereits um die Jahrtausendwende lediglich 2,0% der Wirtschaftskraft für Verteidigung ausgaben und anschließend der Wert sogar auf bis zu 1,5% abrutschte. Viele Mitgliedstaaten

haben die Friedensdividende ausgeschöpft und dafür einen Rückgang ihrer militärischen Fähigkeiten in Kauf genommen (Dorn et al. 2022a). In der Folge wurden die Kosten für Sicherheit in der Verteidigungsalianz zunehmend von den Vereinigten Staaten getragen. Aus finanzwissenschaftlicher Perspektive handelt es sich um eine klassische Trittbrettfahrerproblematik. Der Artikel 5 des Nordatlantikvertrages besagt, dass ein Angriff auf ein Mitglied wie ein Angriff auf alle Mitglieder betrachtet wird. In diesem System kollektiver Verteidigung konnten sich einzelne Mitgliedstaaten auf dem Sicherheitsversprechen der Vereinigten Staaten ausruhen und ihre eigene Verteidigungsfähigkeit zu einem gewissen Grad vernachlässigen. Mit den eingesparten Verteidigungsausgaben (oft auch als Friedensdividende bezeichnet) ließen sich über mehr als zwei Jahrzehnte andere Schwerpunkte im Staatshaushalt setzen. Während die »älteren« NATO-Mitgliedstaaten aus der Zeit des Kalten Krieges ohne die Vereinigten Staaten im Jahr 1990 noch 39% der Verteidigungsausgaben des Bündnisses tätigten, waren es im Jahr 2005 nur noch 32% und im Jahr 2020 lediglich 27% (vgl. Abb. 1). Trotz der Erweiterung von ehemals 15 auf 29 Mitgliedstaaten bis zum Jahr 2020 wurde dieser Rückgang primär durch das Engagement der Vereinigten Staaten kompensiert.

Angesichts dieser Entwicklung verwundert es nicht, dass rund um die zweite Osterweiterung im Jahr 2004 in der NATO eine Debatte einsetzte, welchen Beitrag die einzelnen Mitgliedstaaten zur gemeinschaftlichen Sicherheit leisten und wie eine faire Lastenverteilung aussehen kann. Auf dem NATO-Gipfel in Riga im Jahr 2006 wurde mündlich vereinbart, dass jeder Mitgliedstaat 2% seines BIP für Verteidigung ausgeben solle (Kamp 2019; NATO 2023b). Im Kontext der folgenden Weltfinanzkrise von 2008 bis 2009 und der Eurokrise ab 2010 spielten die Verteidigungsausgaben für viele Mitgliedstaaten jedoch nur eine sekundäre Rolle. Als Russland im Jahr 2014 völkerrechtswidrig die ukrainische Krim annektierte und in Europa gewaltsam Grenzen verschob, waren Griechenland, das Vereinigte Königreich und die Vereinigten Staaten die einzigen drei NATO-Mitglieder mit Verteidigungsausgaben höher als 2% des BIP. Auf dem NATO-Gipfel in Wales im Jahr 2014 bekräftigten die Staats- und Regierungschefs das 2%-Ziel mit besonderem Nachdruck – öffentlich in der Gipfelerklärung (NATO 2014). Der Rückgang der Verteidigungsausgaben sollte in jedem Fall umgekehrt werden. Jene Länder, die bereits 2% ihrer Wirtschaftskraft für Verteidigung ausgaben, haben sich zum Ziel gesetzt, das fortzuführen. Alle weiteren Mitgliedstaaten zielen darauf ab, sich innerhalb eines Jahrzehntes auf dieses Ziel zuzubewegen. Diese Ambiguität war einerseits notwendig, um die Unterstützung aller NATO-Mitglieder für den *Defence Investment Pledge* sicherzustellen. Andererseits führte sie aber auch dazu, dass wenig ambitionierte Staaten selbst minimale Steigerungen

der Verteidigungsausgaben als Erfüllung der Gipfelerklärung verkaufen konnten.

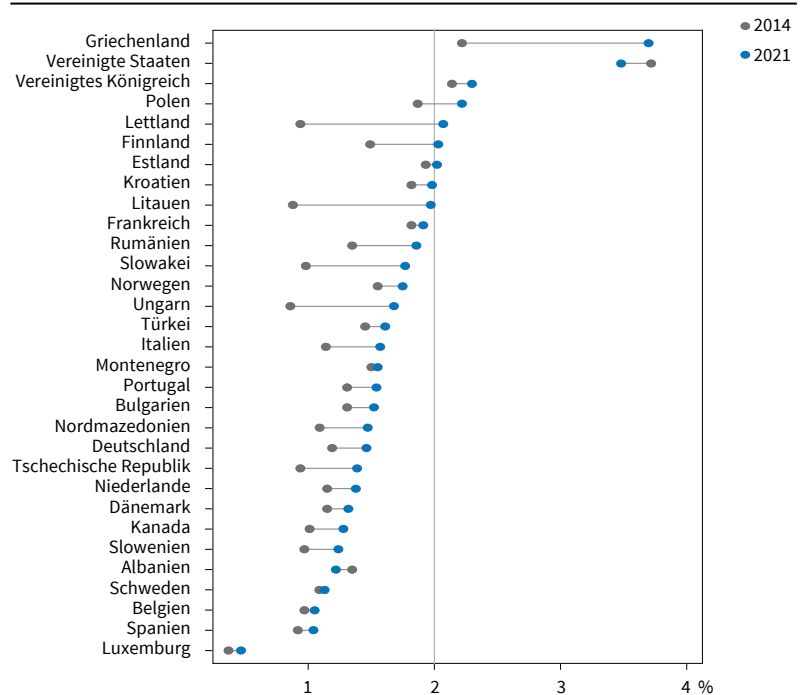
Dennoch führte der *Defence Investment Pledge* gemeinsam mit den kontinuierlichen Appellen der amerikanischen Regierungen zu ersten Steigerungen der Verteidigungsausgaben. Während im Jahr 2014 nur drei von 27 Mitgliedstaaten das 2%-Ziel erfüllten, waren es im Jahr 2021 bereits acht der nunmehr 29 Mitgliedstaaten (vgl. Abb. 2). Auch viele der übrigen Staaten bewegten ihre Verteidigungsausgaben hin zu der vereinbarten Zielgröße – wenn auch oft in kleinen Schritten. Durchschnittlich steigerten sie ihre Verteidigungsausgaben relativ zur Wirtschaftsleistung um 0,3 Prozentpunkte zwischen 2014 und 2021. Zudem sank die Anzahl jener Länder mit Verteidigungsausgaben unterhalb von 1,2% von zuvor 15 auf drei. Allerdings ist auch festzuhalten, dass ein beachtlicher Teil der NATO-Mitgliedstaaten im Zeitraum von 2014 bis 2021 nur langsam der Gipfelerklärung gefolgt ist und auch im Jahr 2021 noch elf Mitgliedstaaten weniger als 1,5% der Wirtschaftsleistung für Verteidigung ausgegeben haben.

**DAS 2%-ZIEL NACH DEM RUSSISCHEN ANGRIFFSKRIEG**

Mit dem russischen Angriffskrieg auf die Ukraine im Februar 2022 hat auch die Bedrohungslage für die europäischen NATO-Mitgliedstaaten eine neue Dimension erreicht. In der Folge haben sich viele Staaten öffentlich zum 2%-Ziel bekannt und angekündigt, ihre Verteidigungsausgaben dahingehend zu steigern. Die veranschlagten Zeithorizonte variieren von 2024 in Bulgarien und 2025 in Frankreich über 2028 in Italien und 2029 in Spanien bis hin zu 2035 in Belgien (Runkel und Lawrence 2023). In anderen Staaten wie Deutschland hat sich die Regierung zwar mündlich zu einer dauerhaften Einhaltung des 2%-Zieles bekannt, dabei aber immer wieder unterschiedliche Startpunkte für dieses Versprechen geäußert (Dorn et al. 2022b; Burchard und Rinaldi 2022). Nur vereinzelt haben Staaten angedeutet, dass sie nicht anstreben, das 2%-Ziel zu erfüllen. Das NATO-Schlusslicht Luxemburg hat für 2028 eine Steigerung der Verteidigungsausgaben auf lediglich 1% des BIP vorgesehen (Runkel und Lawrence 2023). Geleakte Dokumente zeigen auch, dass der kanadische Premier Justin Trudeau NATO-Offiziellen mitteilte, dass Kanada nie das 2%-Ziel erreichen werde (Coletta 2023). Aufgrund der teilweise sehr langen Zeithorizonte ist es jedoch unklar, inwieweit die Regierungen wirklich planen, ihre Versprechen umzusetzen. Zum Beispiel wurde selbst im ersten Jahr nach dem Kriegsbeginn deutlich, dass neue Regierungen nicht zwangsläufig an den Selbstverpflichtungen ihrer Vorgänger festhalten. In Großbritannien wurde unter Boris Johnson eine Steigerung der Verteidigungsausgaben auf 2,5% bis 2030 versprochen. Seine Nachfolgerin Liz Truss erhöhte auf 3,0%, und ihr Nachfolger Rishi Sunak kassierte bei-

Abb. 2

Verteidigungsausgaben relativ zum BIP 2014 und 2021



Anmerkung: Montenegro und Nordmazedonien werden in der Betrachtung inkludiert, obwohl sie im Jahr 2014 noch nicht der NATO angehört haben.  
Quelle: NATO; EDA.

© ifo Institut

des nur wenige Wochen später ein (Kirk-Wade 2023). Auch bei früheren Vereinbarungen zu NATO-Verteidigungsausgaben führten Regierungswechsel dazu, dass die Ziele anschließend weniger stark verfolgt wurden (Blum und Potrafke 2020). Insgesamt spiegelt sich aber in den Worten der europäischen Staats- und Regierungschefs eine neue Bereitschaft, einen größeren Beitrag zur Verteidigungsfähigkeit der NATO zu leisten.

Offen ist, ob den Worten auch Taten folgen. Die nationalen Haushalte für 2023 können darüber Aufschluss geben. Sie sind die ersten Budgets, die nach dem russischen Angriffskrieg aufgesetzt und finalisiert wurden. Sie bieten ambitionierten Regierungen die Möglichkeit, fiskalischen Spielraum für eine Erhöhung der Verteidigungsausgaben zu schaffen und diese für fähigkeitssteigernde Beschaffungen zu nutzen. Wir haben für alle NATO-Mitgliedstaaten sowie den Beitrittskandidaten Schweden die Haushalte für 2023 gesammelt, um die jeweils vorgesehenen Verteidigungsausgaben für 2023 zu bestimmen. Da die nationalen Verteidigungshaushalte nicht zwangsläufig der NATO-Definition von Verteidigungsausgaben entsprechen, haben wir einen länderspezifischen Schlüssel basierend auf dem Zeitraum von 2018 bis 2022 ermittelt. Dieser ermöglicht eine Umrechnung der nationalen Verteidigungshaushalte hin zu Verteidigungsausgaben gemäß der NATO-Definition. Diese setzen wir ins Verhältnis zur aktuellen Wirtschaftsprognose des Internationalen Währungsfonds (IMF) für 2023.

## Methodik im Detail

Wir berechnen die Verteidigungsausgaben relativ zur Wirtschaftsleistung in einem dreistufigen Verfahren. Im ersten Schritt sammeln wir für alle 30 NATO-Mitgliedstaaten sowie Schweden die Verteidigungshaushalte in der jeweiligen Landeswährung gemäß den nationalen Haushaltsplänen für 2023. Einige Staaten haben bereits Nachtragshaushalte beschlossen. In Einzelfällen muss der von der Regierung vorgelegte Budgetentwurf zum Verteidigungshaushalt noch final vom Parlament bestätigt werden. Die NATO-Verteidigungsausgaben weichen vielfach von jenen Ausgaben ab, die in den nationalen Verteidigungshaushalten aufgeführt sind. Hintergrund ist eine unterschiedliche Systematik in den Mitgliedstaaten, was als Verteidigungsausgaben gezählt wird. Über eine einheitliche Definition wird dies von der NATO harmonisiert und vergleichbar gemacht (NATO 2022b). Zum einen werden in nationalen Verteidigungshaushalten auch Posten inkludiert, die nicht der Verteidigung dienen und entsprechend von der NATO keine Berücksichtigung finden. Dies ist beispielsweise in Italien der Fall, wo das Forstamt dem Verteidigungsministerium untersteht. Zum anderen – und in die gegensätzliche Richtung laufend – werden Verteidigungsausgaben auch von anderen Ministerien getätigt. Dazu zählen z. B. dem Innenministerium unterstellte Einheiten, sofern diese in militärischen Taktiken geschult sind und international zur Unterstützung des Militärs eingesetzt werden können. Das gleiche gilt für Pensionszahlungen an ehemalige Mitglieder der Streitkräfte, selbst wenn diese nicht vom Verteidigungsministerium ausgezahlt werden. Weiterhin gelten auch Kosten für humanitäre Einsätze und die NATO-Infrastruktur als Verteidigungsausgaben – unabhängig aus welchem Budgettopf sie bezahlt werden. Aufgrund dieser Unterschiede betrug beispielsweise der deutsche Ist-Verteidigungshaushalt im Jahr 2020 nur 46 Mrd. Euro, während die NATO die Verteidigungsausgaben Deutschlands im Jahr 2020 mit 51 Mrd. Euro angegeben hat.

Um auf Grundlage der nationalen Verteidigungshaushalte vergleichbare Ergebnisse auf Basis einer einheitlichen Systematik zu erhalten, ist es im zweiten Schritt notwendig, die nationalen Verteidigungshaushalte des Jahres 2023 mit einem länderspezifischen Schlüssel zu multiplizieren.<sup>4</sup> Dafür bilden wir das Verhältnis von NATO-Verteidigungsausgaben zu nationalen Verteidigungshaushalten im Zeitraum von 2018 bis 2022. In der Regel schwankt das Verhältnis

in diesen fünf Jahren nur minimal, beispielsweise in Deutschland zwischen 1,08 und 1,14. Als Schlüssel verwenden wir den Mittelwert dieser Jahre – im Beispiel von Deutschland etwa 1,11. Zwischen den NATO-Mitgliedern gibt es aufgrund der unterschiedlichen Haushaltskompositionen große Unterschiede. Die länderspezifischen Schlüssel liegen zwischen 0,94 in Rumänien und 1,51 in Belgien. Diese Spannweite verdeutlicht, warum die bloße Betrachtung der nationalen Verteidigungshaushalte kaum Auskunft über die tatsächlichen Verteidigungsausgaben im internationalen Vergleich ermöglicht. Für unsere Berechnung ist nur die Fluktuation zwischen den Jahren innerhalb eines Staates wichtig. Mit einer durchschnittlichen Standardabweichung von 0,05 über die fünf Jahre ist diese gering. Zu Abweichungen zwischen unserer Berechnung und der offiziellen Zahl würde es dann kommen, wenn im Jahr 2023 der vom Schlüssel erfasste Teil der Verteidigungsausgaben (z. B. aus dem Auswärtigen Amt) deutlich stärker gestiegen wäre als der vom Verteidigungshaushalt selbst erfasste Teil. Der durchschnittliche Schlüssel – oder Multiplikator – hat einen Wert von 1,12 – d. h., 12% der Verteidigungsausgaben werden nicht von uns direkt im nationalen Verteidigungsbudget erfasst. Die potenzielle Höhe der Abweichungen unserer Ergebnisse scheint vor diesem Hintergrund überschaubar.

In der Regel verwenden wir ausschließlich und vollständig den Verteidigungshaushalt als Grundlage für unsere Berechnung. Sofern in dem Haushalt jedoch klar zu identifizieren ist, welche Posten und in welcher Höhe subtrahiert oder addiert werden müssen, nehmen wir diese Anpassungen vor. Beispielsweise wurden in Deutschland, Polen und Ungarn Verteidigungsfonds außerhalb der regulären Haushalte eingerichtet. Für die Vereinigten Staaten inkludieren wir neben dem Verteidigungshaushalt auch die mit Nuklearwaffen zusammenhängenden Kosten des Energieministeriums und weitere Verteidigungsausgaben, die vom Weißen Haus explizit ausgewiesen werden. Im Gegensatz dazu subtrahieren wir in Italien beispielsweise die *Carabinieri* und das Forstamt vom Verteidigungshaushalt. Wie in vielen anderen Ländern werden die Pensionszahlungen für ehemalige Militärangehörige im italienischen Haushalt nicht gesondert beziffert und fließen somit über den Schlüssel in unsere Berechnungen ein.

Im dritten Schritt werden die berechneten nominalen Verteidigungsausgaben nach NATO-Definition mit der prognostizierten Wirtschaftsleistung des Jahres 2023 der jeweiligen Mitgliedstaaten ins Verhältnis gesetzt. Der IMF (2023) rechnet für 2023 mit einem realen globalen Wirtschaftswachstum von 2,8% und einer Inflationsrate von 7,0% gegenüber dem Vorjahr. Die Inflation verteuert den Erwerb von Rüstungsgütern, die Gehaltszahlungen der Streitkräfte und den Preis von Kraftstoffen und macht somit direkt eine Erhöhung der Verteidigungsausgaben für konstante Verteidigungskapazitäten erforderlich. Aufgrund der NATO-Einigung, die nationalen Verteidigungsausgaben

<sup>4</sup> Davon ausgenommen sind Finnland und Schweden. Für beide Staaten wurden bisher keine Verteidigungsausgaben von der NATO veröffentlicht. Für historische Werte nutzen wir die Angaben der European Defence Agency (EDA). Ihre Definition von Verteidigungsausgaben deckt sich mit jener der NATO. Für 2023 verwenden wir bei Finnland die im Haushalt ausgewiesenen Verteidigungsausgaben nach NATO-Definition. Für Schweden verwenden wir den Verteidigungsanteil des Verteidigungsministeriums. Auch für Bulgarien weichen wir von der Methodik ab. Hier besteht bisher nur ein Haushaltsentwurf der Übergangsregierung aus dem April 2023. Dieser weist die Verteidigungsausgaben nach NATO-Definition aus, die wir übernehmen.

in Relation zur jeweiligen Wirtschaftsleistung zu bewerten, resultiert auch aus realem Wirtschaftswachstum die Erwartung, die Verteidigungsausgaben im gleichen Maße anwachsen zu lassen. Entsprechend sind die Verteidigungsausgaben für das Jahr 2023 durch die prognostizierte nominelle Wirtschaftsentwicklung des Jahres 2023 zu teilen.

Unsere Methodik kann am Beispiel von Deutschland illustriert werden: Wir verwenden den Verteidigungshaushalt nach Einzelplan 14 in Höhe von 50,1 Mrd. Euro aus dem Bundeshaushalt 2023 und multiplizieren ihn mit unserem berechneten länderspezifischen Schlüssel von 1,11. Damit berücksichtigen wir auch jene Teile der Verteidigungsausgaben nach NATO-Definition, die nicht vom Verteidigungsministerium selbst verantwortet werden. Da im Jahr 2022 als Reaktion auf den Krieg ein schuldenfinanzierter Verteidigungsfonds in einem Nebenhaushalt mit dem Titel »Sondervermögen Bundeswehr« eingerichtet wurde und dessen Wirtschaftsplan für 2023 Ausgaben von 8,4 Mrd. Euro vorsieht, werden diese zusätzlich addiert. Damit erhalten wir die geschätzten Verteidigungsausgaben von Deutschland für 2023 nach der NATO-Definition in Höhe von 64 Mrd. Euro. Der IMF (2023) hat für Deutschland im Jahr 2023 ein nominelles Wachstum von 4,8% und einen Anstieg des BIP auf 4 054 Mrd. Euro prognostiziert. Relativ zum BIP wären somit in Deutschland im Jahr 2023 Verteidigungsausgaben von 1,6% vorgesehen. Trotz der zusätzlichen Spielräume durch das »Sondervermögen Bundeswehr« in Höhe von 100 Mrd. Euro ist die Steigerung gegenüber 2021 und 2022 mit 0,1 Prozentpunkten minimal.

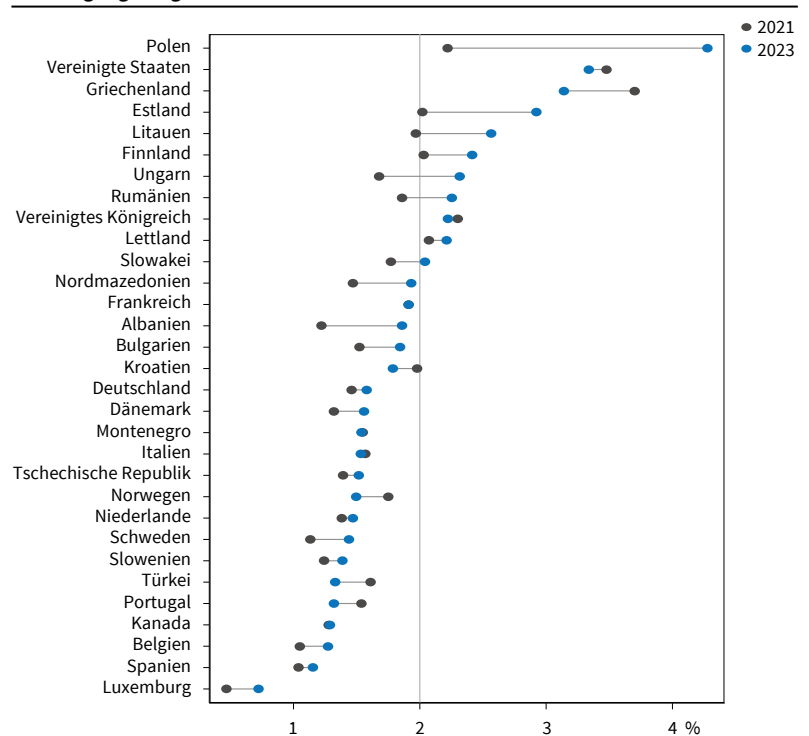
**Folgen der Zeitenwende:  
Verteidigungsausgaben 2023**

Mehr als zwei Drittel der NATO-Mitgliedstaaten haben im Lichte des russischen Angriffs auf die Ukraine ihre Verteidigungsausgaben relativ zur Wirtschaftsleistung angehoben (vgl. Abb. 3). Nach unseren Berechnungen erfüllen im Jahr 2023 dennoch weiter nur elf der 30 NATO-Mitgliedstaaten das 2%-Ziel. Fünf weitere Staaten liegen mit Werten oberhalb von 1,8% an der Schwelle zum 2%-Ziel. Insgesamt sind die durchschnittlichen Verteidigungsausgaben relativ zum BIP der NATO-Mitgliedsländer sowie Schweden in den vergangenen zwei Jahren von 1,7% auf 1,9% gestiegen.<sup>5</sup> Die durchschnittlichen Verteidigungsausgaben jener Staaten, die sich noch unterhalb des 2%-Zieles befinden, steigen im Jahr 2023 voraussichtlich auf 1,5%. Die Ergebnisse machen jedoch deutlich, dass die Allianz im unterschiedlichen Tempo auf die neue Bedrohungslage reagiert. Auf der einen Seite erhöhen vorwiegend die osteuropäischen Staaten ihre Verteidigungsausgaben in einem hohen Tempo – auch über 2%

<sup>5</sup> Hier betrachten wir den Durchschnitt der jeweiligen Verteidigungsausgaben in Relation zur Wirtschaftsleistung. Damit erhalten alle Staaten das gleiche Gewicht. Im Gegensatz dazu haben bei der Berechnung der Gesamtverteidigungsausgaben in Relation zur Gesamtwirtschaftsleistung größere Staaten ein höheres Gewicht.

Abb. 3

Verteidigungsausgaben relativ zum BIP 2021 und 2023



Quelle: Nationale Haushalte; NATO; EDA; IMF; Berechnungen des ifo Instituts.

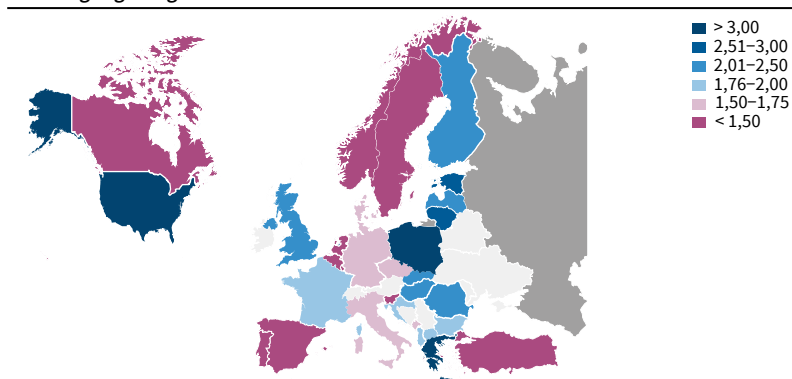
© ifo Institut

hinaus – und auf der anderen Seite geht ein Großteil der west- und südeuropäischen Mitglieder bei der Anpassung ihrer Haushalte eher gemächlich vor. Jene Mitgliedstaaten, die dem Bündnis erst nach dem kalten Krieg beigetreten sind, haben im Jahr 2023 ihren Verteidigungshaushalt im Durchschnitt gegenüber 2021 um 0,45 Prozentpunkte erhöht und weisen einen Verteidigungshaushalt von 2,1% ihres BIP auf. Die NATO-Mitglieder aus der Zeit des Kalten Krieges liegen im Jahr 2023 bei lediglich 1,7% und haben im Vergleich zu 2021 im Durchschnitt stagnierende Verteidigungsausgaben.

Mit Verteidigungsausgaben von 4,3% des BIP im Jahr 2023 und einem Anstieg von 2,1 Prozentpunkten gegenüber dem Jahr 2021 ist Polen absoluter Spitzenreiter (vgl. Abb. 3). Als Reaktion auf den russischen Angriffskrieg hat Polen den Verteidigungshaushalt im *Defence of the Fatherland Act* dauerhaft auf 3% des BIP angehoben und hat zusätzlich einen Verteidigungsfonds außerhalb des regulären Haushalts eingerichtet (Stronell 2022). Mit Verteidigungsausgaben von über 3% des BIP sind Griechenland und die Vereinigten Staaten zwar auf den vorderen Plätzen, verzeichnen jedoch gegenüber dem Jahr 2021 leichte Rückgänge. Für das Vereinigte Königreich werden im Jahr 2023 Verteidigungsausgaben von 2,2% des BIP erwartet, was deutlich unter den ursprünglichen und bereits revidierten Ankündigungen liegt. Die dritte Atommacht im Verteidigungsbündnis Frankreich bleibt weiterhin knapp unter dem 2%-Ziel. Das Neumitglied Finnland erfüllt dieses Ziel bereits im ersten Jahr mit einem Anteil der Verteidigungsausgaben von 2,4% des

Abb. 4

Verteidigungsausgaben relativ zum BIP 2023

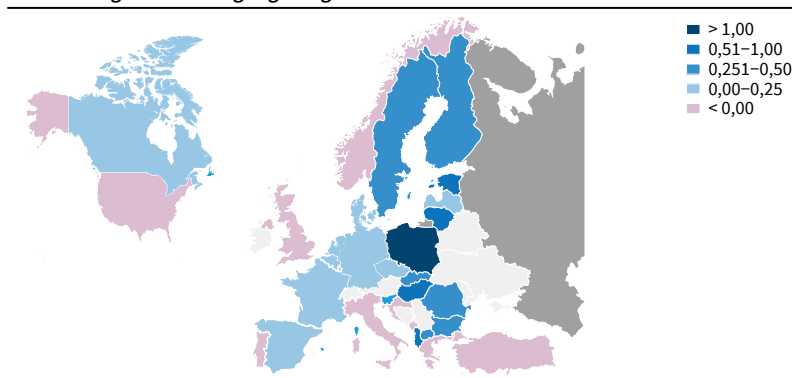


Quelle: Nationale Haushalte; NATO; EDA; IMF; Berechnungen des ifo Instituts.

© ifo Institut

Abb. 5

Entwicklung der Verteidigungsausgaben relativ zum BIP zwischen 2021 und 2023



Quelle: Nationale Haushalte; NATO; EDA; IMF; Berechnungen des ifo Instituts.

© ifo Institut

BIP. Allerdings geben auch im Jahr 2023 noch 14 Mitgliedstaaten sowie Schweden weniger als 1,6% der Wirtschaftsleistung für Verteidigung aus. Darunter sind Deutschland und Spanien mit sehr kleinen Wachstumsraten, aber auch Italien und Türkei, deren Verteidigungsausgaben gemessen an der Wirtschaftsleistung im Jahr 2023 gegenüber 2021 zumindest leicht zurückgehen. Sie weisen zwar Anstiege beim nominellen Verteidigungshaushalt auf, doch diese sind nicht ausreichend, um Inflation und Wachstum zu kompensieren (vgl. Tab A1).

**Geografische Betrachtung**

Die geografische Betrachtung zeigt, dass die Sorge vor russischen Aggressionen ein wesentlicher Treiber von Verteidigungsausgaben im NATO-Bündnis zu sein scheint. Es erfüllen im Jahr 2023 vorwiegend jene Mitglieder das 2%-Ziel, die sich in unmittelbarer Nachbarschaft von Russland befinden (vgl. Abb. 4). Im Norden grenzt Finnland an Russland, mit dem es nicht nur über die lange gemeinsame Grenze, sondern auch eine konfliktreiche Vergangenheit verbunden ist. Die finnischen Verteidigungsausgaben sind in den vergangenen Jahren stark gestiegen, um im Notfall auch ohne Beistand das eigene Territorium verteidigen zu können. Im Jahr 2022 entschied sich

die finnische Regierung dennoch, die Bündnislosigkeit aufzugeben und zusätzlichen Schutz durch die NATO zu suchen. Im Süden schließen sich entlang der russischen Grenze die drei baltischen Staaten an. Sie fühlen sich durch eine große Gruppe der russischen Minderheiten im Land und ihren Status als ehemalige Sowjetrepubliken besonders vom russischen Expansionsstreben bedroht. Zudem liegen sie an der Suwalki-Lücke – also jenem Landkorridor, der im Kriegsfall nach einer Eroberung die russische Exklave Kaliningrad mit dem russischen Vasallen Belarus verbinden könnte. Die drei baltischen Staaten visieren für ihre Verteidigungsausgaben daher das Ziel von 3% ihrer Wirtschaftsleistung an (Defence Post 2022). Südlich zu ihnen liegt Polen, das im Jahr 2023 mit Verteidigungsausgaben von über 4% relativ zum BIP am meisten in der NATO ausgibt. Die folgenden Staaten Slowakei, Ungarn und Rumänien grenzen alle an die Ukraine und erleben den russischen Angriffskrieg in ihrer unmittelbaren Nachbarschaft. Auch sie investieren im Jahr 2023 mehr als 2% für ihre Verteidigung. Mit Ausnahme von Finnland sind in all diesen Staaten multinationale Kampfgruppen der NATO-Partner stationiert. Die östlichen NATO-Staaten erhalten also die Unterstützung der westlichen Partner und investieren gleichzeitig selbst in ihre Verteidigungsfähigkeiten. Bulgarien ist der einzige osteuropäische Staat, der multinationale Kampfgruppen beheimatet, aber noch nicht 2% seines BIP für Verteidigung ausgibt. Die Staaten an der osteuropäischen Außengrenze der NATO haben zwischen 2021 und 2023 auch die höchsten Steigerungen der Verteidigungsausgaben relativ zu ihrer Wirtschaftskraft umgesetzt (vgl. Abb. 5).

Die NATO basiert als Bündnis kollektiver Verteidigung aber darauf, dass auch die übrigen Staaten ihre Verteidigungsausgaben an die neue Lage anpassen und einen fairen Beitrag entsprechend ihrer Wirtschaftskraft leisten. Ihr eigenes Territorium mag weniger gefährdet sein, im Bündnisfall würden alle Streitkräfte aber gemeinsam einem Aggressor entgegenreten. Auch ergibt sich das Abschreckungspotenzial der NATO als Summe über alle Mitglieder. Besonders gefragt sind die ökonomischen Schwergewichte des Bündnisses, die in Nordamerika und im Zentrum bzw. Westen Europas liegen. Die beiden Atommächte Frankreich und das Vereinigte Königreich leisten mit Verteidigungsausgaben von über oder knapp unter 2% bereits den vereinbarten Beitrag zum Bündnis. Die übrigen wirtschaftlichen Schwergewichte in Europa wie Deutschland, Italien, Spanien und die Niederlande erfüllen die 2% nicht und liegen teilweise noch deutlich darunter (vgl. Abb. 4). Auch haben sie im Vergleich zu den osteuropäischen Partnerländern in den Jahren 2022 und 2023 maximal mit zögerlichen Steigerungen ihrer Verteidigungsausgaben auf den russischen Angriffskrieg reagiert (vgl. Abb. 5). Auch Kanada, das vom Konflikt weit entfernt liegt und lediglich mit den Vereinigten Staaten eine Landgrenze teilt, zeigt kaum Bestrebungen, die Verteidigungsausgaben im Jahr



2023 zu erhöhen. Die Verteidigungsausgaben Kanadas liegen konstant bei etwa 1,3% des BIP.

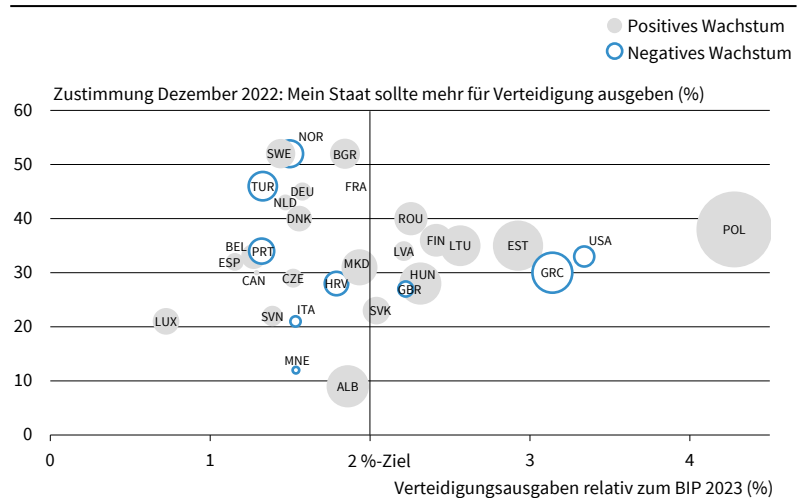
**Unterstützung für höhere Verteidigungsausgaben**

In Demokratien sind Regierungen von der Unterstützung der Bevölkerung abhängig, wenn sie wesentliche politische Entscheidungen oder Haushaltsänderungen dauerhaft implementieren wollen. Die NATO fragt in ihrer *Annual Tracking Survey* seit 2019 in jedem Mitgliedstaat halbjährlich nach der Meinung der Bevölkerung über die Allianz. Seit dem russischen Angriffskrieg ist die Unterstützung für höhere Verteidigungsausgaben leicht angestiegen. Waren es im Jahr 2021 noch 30%, so unterstützten Ende 2022 bereits 35% der Befragten einen Anstieg der Verteidigungsausgaben in ihrem eigenen Land (NATO 2023c). Zudem sprachen sich etwa gleichbleibend 39% für einen Erhalt des aktuellen Niveaus und 12% für einen Rückgang der Verteidigungsausgaben aus. Jedoch entwickelt sich die Unterstützung für höhere Verteidigungsausgaben in den einzelnen Mitgliedstaaten sehr unterschiedlich. Deutschland und Dänemark verzeichneten mit 21 und 18 Prozentpunkten die höchsten Anstiege in der Unterstützungsrate für höhere Verteidigungsausgaben. Direkt dahinter lagen die drei baltischen Staaten, die zuvor bereits das 2%-Ziel erreicht und sich vor dem Krieg eher für einen Erhalt ausgesprochen hatten. Im Kontrast dazu unterstützte in Italien ein geringerer Anteil als vor dem russischen Angriffskrieg höhere Verteidigungsausgaben. In Albanien und Montenegro brach die Unterstützung für höhere Verteidigungsausgaben sogar um etwa 25 Prozentpunkte ein.

Der Erhalt der äußeren Sicherheit gehört als »öffentliches Gut« zu den Kernaufgaben eines Staates. Ohne äußere Sicherheit ist ein Staat in seiner Existenz bedroht. Doch der Unterhalt einer Streitkraft ist teuer. Ein Aufwuchs oder die Modernisierung der Streitkraft sind noch teurer und können den Staatshaushalt belasten. Nach der Covid-19-Pandemie und der Energiepreiskrise sind die Staatshaushalte in Europa bereits heute belastet. Viele Regierungen müssen ihren Haushalt konsolidieren und haben vorerst kaum Spielräume für signifikante Steigerungen der Ausgaben. Wollen Regierungen in diesem Kontext dauerhaft das 2%-Ziel umsetzen, benötigen sie die Unterstützung der Bevölkerung. Anderenfalls lässt es sich zwar leicht ankündigen, dass das 2%-Ziel in Zukunft erreicht werde. Dafür eine Mehrheit im Parlament oder in Wahlen zu erhalten, wird aber umso schwieriger, wenn es bedeutet, dass an anderer Stelle gekürzt werden muss. In jenen Staaten, die das 2%-Ziel im Jahr 2023 erreicht haben, scheint es gelungen zu sein, einen breiten gesellschaftlichen Konsens für diese verteidigungspolitische Maßnahmen zu finden. Dort unterstützen in der Regel zwischen 30 und 40% der Bevölkerung eine weitere Erhöhung der Verteidigungsausgaben (vgl. Abb. 6).

Abb. 6

**Unterstützung für höhere Verteidigungsausgaben in Relation zum Niveau 2023**



Anmerkung: Die Größe der Punkte repräsentiert das Wachstum der Verteidigungsausgaben relativ zur Wirtschaftsleistung zwischen 2021 und 2023 (in Prozentpunkten).  
Quelle: Nationale Haushalte; NATO; EDA; Berechnungen des ifo Instituts.

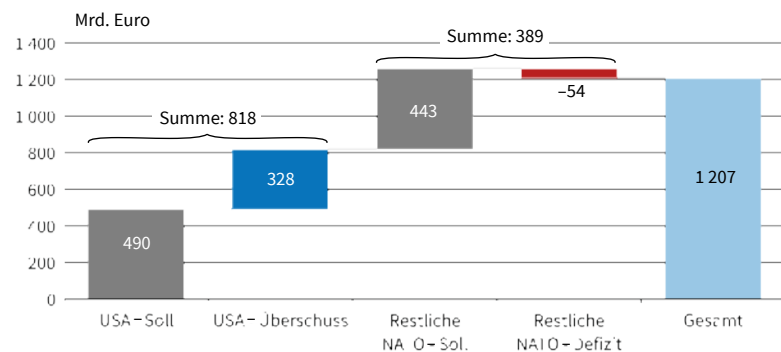
© ifo Institut

Gemeinsam mit jenen, die eine Fortführung der aktuellen Verteidigungsausgaben wünschen, bilden sie in all diesen Staaten eine Mehrheit von zwei Dritteln – teilweise sogar drei Viertel – der Bevölkerung. Für diese Staaten ist also auch in Zukunft zu erwarten, dass sie mit der Unterstützung der Bevölkerung ihre Verteidigungsausgaben auf einem ähnlichen hohen Niveau halten werden.

Die das 2%-Ziel verfehlenden Staaten bilden mit Blick auf die Stimmung in der Bevölkerung drei Kategorien. In der ersten Kategorie befinden sich z. B. Deutschland und Frankreich sowie der Beitrittskandidat Schweden. Hier forderten im Dezember 2022 mehr als 40% und teilweise sogar mehr als 50% der Befragten eine Erhöhung der Verteidigungsausgaben (vgl. Abb. 6). Zumindest zum aktuellen Zeitpunkt besteht dort bei rund der Hälfte der Bevölkerung Rückhalt für die Pläne der jeweiligen Regierungen, zeitnah das 2%-Ziel zu verwirklichen. Zwar existiert auch hier die Gefahr, dass die Unterstützung einbricht, wenn andere politische Projekte als Alternativen zu höheren Verteidigungsausgaben präsentiert werden oder die nächste Krise einsetzt. Die zweite Kategorie inkludiert z. B. Kanada, Spanien und Portugal. In diesen Staaten spricht sich nur ein Drittel der Befragten für höhere Verteidigungsausgaben aus. Der Anteil der Bevölkerung, die einen Erhalt des Niveaus statt einer Erhöhung unterstützt, ist in diesen Ländern größer. Hier ist fraglich, wie es den Regierungen gelingen sollte, dauerhaft höhere Verteidigungsausgaben auf Kosten anderer Ausgaben, höherer Steuern oder Schulden durchzusetzen und dafür nicht in Wahlen abgestraft zu werden. Diese Problematik liegt in der dritten Kategorie noch einmal in gesteigerter Form vor. Um dem 2%-Ziel näher zu kommen, müssten Italien, Luxemburg und Slowenien jeweils eine große Ausgabenlücke schließen und haben dafür kaum Rückhalt in der Bevölkerung. Nur etwa 20% der Befragten sprechen

Abb. 7

## Ausgabenüberschüsse und -lücken der NATO-Verteidigungsausgaben 2023



Quelle: Nationale Haushalte; NATO; EDA; IMF; Berechnungen des ifo Instituts.

© ifo Institut

sich in diesen Staaten für eine Erhöhung der Verteidigungsausgaben aus.

### DIE AUSGABENLÜCKE ZUM 2%-ZIEL

Auf dem NATO-Gipfel in Vilnius im Juli 2023 stehen die Verteidigungsausgaben der Mitgliedstaaten wieder auf der Tagesordnung. Zwar ist bereits auf dem NATO-Gipfel von Wales im Jahr 2014 das 2%-Ziel vereinbart worden, doch konnten jene Staaten mit zu niedrigen Verteidigungsausgaben stets darauf verweisen, dass die Gipfelerklärung im Wortlaut lediglich eine Bewegung hin zu 2% verlangte. So waren diese Staaten zwar weiterhin dem Unmut der sich stärker engagierenden Staaten, insbesondere der Vereinigten Staaten, ausgesetzt, doch hatten sie technisch gesehen nicht gegen die Vereinbarung verstoßen. Doch damit könnte es zeitnah vorbei sein. Bereits im vergangenen Jahr haben die Mitgliedstaaten auf dem NATO-Gipfel von Madrid angekündigt, dass sie im Jahr 2023 eine neue Vereinbarung treffen wollen. Der NATO-Generalsekretär Jens Stoltenberg hat seine Erwartung geäußert, dass in Zukunft alle Mitgliedstaaten 2% nicht weiter nur als Ambition, sondern als Boden, d. h. als Mindestniveau für ihre Verteidigungsausgaben sehen (NATO 2023a). In diesem Teil berechnen wir, wie die Verteidigungsausgaben der NATO aussehen würden, wenn jedes Mitglied mindestens 2% der Wirtschaftskraft für Verteidigung ausgeben würde.

### Absolute Verteidigungsausgaben im Jahr 2023

Die erwarteten Verteidigungsausgaben der 30 NATO-Mitglieder und des Beitrittskandidaten Schweden betragen für das Jahr 2023 rund 1,207 Billionen Euro.<sup>6</sup> Würden hingegen alle Staaten exakt 2% ihrer prognostizierten Wirtschaftsleistung in Verteidigung investieren, läge der Verteidigungshaushalt der NATO insgesamt nur bei 933 Mrd. Euro. Der Berechnung liegen die zuvor ermittelten Verteidigungsausgaben

sowie die Projektion zur Wirtschaftsentwicklung für das Jahr 2023 des IMF (2023) zugrunde.<sup>7</sup> Obwohl nur elf der 31 betrachteten Staaten das 2%-Ziel der NATO im Jahr 2023 erfüllen, liegen die Verteidigungsausgaben relativ zur Wirtschaftskraft in der Summe bei 2,6%. Das ist auch im Jahr 2023 auf die Vereinigten Staaten als größte Volkswirtschaft zurückzuführen. Die Vereinigten Staaten investieren mit einem Anteil von etwa 3,3% ihrer Wirtschaftsleistung knapp 906 Mrd. US-Dollar (etwa 818 Mrd. Euro) in ihre Verteidigung. Damit geben sie etwa 328 Mrd. Euro mehr für die eigene Sicherheit und jene ihrer Bündnispartner aus, als es das 2%-Ziel der NATO erfordern würde (vgl. Abb. 7). Umgekehrt investieren jedoch die übrigen 30 Staaten nur rund 1,8% ihrer gemeinsamen Wirtschaftsleistung in Verteidigung. Auf Grundlage der gegenwärtigen Wirtschaftsprognosen müssten die NATO-Mitglieder ohne die Vereinigten Staaten in Summe etwa 443 Mrd. Euro für Verteidigung im Jahr 2023 ausgeben, um zu exakt 2% ihrer Wirtschaftsleistung zu gelangen. Damit würden die weiteren Bündnispartner gemeinsam im Soll fast so viel aufbringen wie die Vereinigten Staaten mit einem Soll von etwa 490 Mrd. Euro. Tatsächlich weisen die weiteren NATO-Staaten ohne die Vereinigten Staaten in der Summe aber ein Defizit in den Verteidigungsausgaben von etwa 54 Mrd. Euro im Jahr 2023 gegenüber dem 2%-Ziel auf. Diese Ausgabenlücke hat sich ein Jahr nach der russischen Invasion in die Ukraine zwar gegenüber der Lücke von 66 Mrd. Euro aus dem Jahr 2021 reduziert. Allerdings wird weiterhin deutlich, dass sich die Mehrheit der NATO-Mitglieder – trotz der geopolitischen Zeitenwende – wie in den Jahren zuvor weiterhin auf die Sicherheitsgarantien durch die Vereinigten Staaten verlassen und nur langsam ihre eigenen Verteidigungsausgaben erhöhen. Die Vereinigten Staaten überkompensieren mit ihren Verteidigungsausgaben hingegen weiterhin die Defizite der Mehrheit ihrer Bündnispartner.

### Ausgabenüberschüsse und -lücken einzelner NATO-Mitgliedstaaten

Zuvor wurde bereits deutlich, dass relativ zur Wirtschaftsleistung insbesondere jene Staaten in geografischer Nähe zu Russland und der Ukraine hohe Verteidigungsausgaben aufweisen und diese im Jahr 2023 nochmals erhöht haben. Dem gegenüber reagierten Staaten im Westen Europas und Kanada verhaltener mit Blick auf die Höhe ihrer Verteidigungsausgaben. Allerdings spielt die Größe der jeweiligen Volkswirtschaft eine bedeutende Rolle dafür, wie sich die nationalen Verteidigungshaushalte auf die Verteidigungsausgaben und -fähigkeit des Bündnisses als Ganzes auswirken. Beispielsweise bringen die drei baltischen

<sup>6</sup> Im Folgenden ist der NATO-Beitrittskandidat Schweden jeweils in den Gesamtzahlen inkludiert, auch wenn nicht explizit darauf hingewiesen wird.

<sup>7</sup> Hierfür wurden die Wirtschaftsprognosen von den nationalen Währungen in Euro umgerechnet. Zur Umrechnung der Währungen wurde der durchschnittliche Kurs des Monats April 2023 verwendet (aufgerufen von oanda.com am 6. Mai 2023).

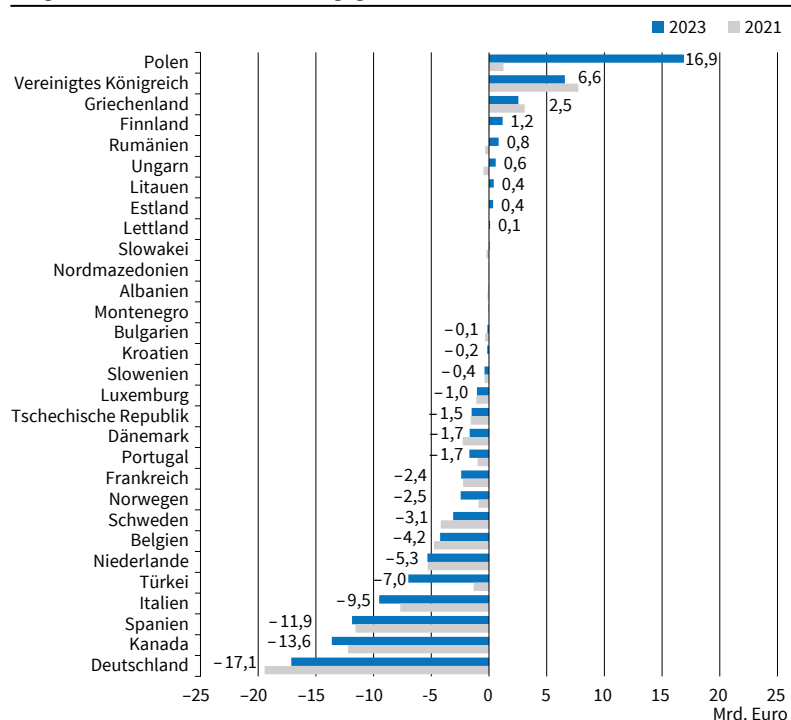
Länder Estland, Lettland und Litauen trotz ihrer gestiegenen Verteidigungsausgaben mit deutlich über 2% ihrer Wirtschaftsleistung zusammen nur 4 Mrd. Euro im Jahr 2023 auf. Gegenüber dem Jahr 2021 erhöhten die drei Staaten ihre Ausgaben über das 2%-Ziel hinaus lediglich von 0,01 auf 0,9 Mrd. Euro. Ähnlich verhält es sich mit Luxemburg, das gemessen an seiner Wirtschaftsleistung mit etwa 0,7% die geringsten Verteidigungsausgaben aller Bündnispartner hat. Das Schließen der Lücke in Luxemburg würde zusätzlich nur knapp 1 Mrd. Euro an Verteidigungsausgaben in der NATO bedeuten. Zum Schließen der geschätzten Ausgabenlücke von 54 Mrd. Euro, die im Jahr 2023 ohne die Vereinigten Staaten auflaufen, ist also insbesondere das Handeln jener großen Volkswirtschaften gefordert, die den Bündnispflichten hinsichtlich der Verteidigungsausgaben nicht voll nachkommen.

Abbildung 8 zeigt die Ausgabenüberschüsse und -lücken in den Verteidigungsausgaben in Relation zu jenen Ausgaben, die für das Erfüllen von 2% des nationalen BIP für die Jahre 2021 und 2023 notwendig wären. Die größten Defizite und somit Belastungen für die finanzielle Erfüllung der gemeinsamen Verteidigungsanstrengungen im Bündnis sind auf die großen Volkswirtschaften Deutschland, Kanada, Spanien, Italien, die Türkei und die Niederlande zurückzuführen. All diese Staaten investieren deutlich weniger als im Bündnis angestrebt. Die ausbleibenden Ausgaben Deutschlands sind dabei im Jahr 2023 die größte Belastung für die Investitionen der NATO in Verteidigung. Deutschland kann trotz des Abrufs erster Gelder aus dem »Sondervermögen Bundeswehr« das Defizit gegenüber dem Jahr 2021 (mit rund 19 Mrd. Euro Defizit) bisher nur minimal reduzieren und weist als die größte Volkswirtschaft Europas mit 17 Mrd. Euro weiter die größte Ausgabenlücke aus. Mit Blick auf das Volumen des Fonds von 100 Mrd. Euro könnte Deutschland zumindest für den Rest der gegenwärtigen Legislaturperiode vorübergehend die Haushaltslücke schließen. Mit Kanada (14 Mrd. Euro), Spanien (12 Mrd. Euro), Italien (10 Mrd. Euro), Türkei (7 Mrd. Euro) und die Niederlande (5 Mrd. Euro) tragen gegenwärtig fünf weitere größere Volkswirtschaften zum starken Defizit gemessen an der 2%-Ausgabenlücke der restlichen NATO-Länder ohne die Vereinigten Staaten bei. Während sich die Lücke in Deutschland gegenüber dem Jahr 2021 zumindest leicht reduzierte, gibt es in diesen fünf Ländern kaum Bewegung oder sogar eine Vergrößerung der Lücke.

Auf der anderen Seite hat insbesondere Polen seine Verteidigungsausgaben im Jahr 2023 gegenüber 2021 massiv erhöht. Mit Ausgaben in Höhe von 4,3% ihrer prognostizierten Wirtschaftsleistung räumt Polen der Verteidigungsfähigkeit gegenwärtig eine sehr hohe Priorität ein. Damit übertrifft Polen das 2%-Ziel voraussichtlich um 17 Mrd. Euro und steht auch bei den Überschüssen mit Abstand an erster Stelle der restlichen NATO-Staaten ohne die Vereinigten Staaten

Abb. 8

**Ausgabenüberschüsse und -lücken gegenüber dem 2 %-Ziel (ohne die USA)**



Anmerkung: Zahlenangaben für das Jahr 2023.  
Quelle: Nationale Haushalte; NATO; EDA; IMF; Berechnungen des ifo Instituts.

© ifo Institut

ten (vgl. Abb. 8).<sup>8</sup> Für die Verteidigungsfähigkeit der NATO als Ganzes ist es besonders wichtig, dass auch die anderen großen Volkswirtschaften mitziehen. Das Vereinigte Königreich tut dies mit Verteidigungsausgaben von 2,2% der Wirtschaftskraft und einem Ausgabenüberschuss von rund 7 Mrd. Euro bereits heute. Damit bringt sich das Vereinigte Königreich gemessen an den Mehrausgaben in Euro nach den Vereinigten Staaten und Polen an dritter Position in das Bündnis ein. Die dritte Atommacht des Bündnisses Frankreich erfüllt zwar das 2%-Ziel noch nicht, doch liegt es nur geringfügig darunter, so dass das französische Ausgabendefizit lediglich mit etwa 2 Mrd. Euro zu Buche schlägt. Während Finnland als neues NATO-Mitglied mit einem Anteil von 2,4% gemessen an der Wirtschaftsleistung direkt mehr als 2% und einen Überschuss von rund 1 Mrd. Euro für Verteidigung ausgibt, ist der Beitrittskandidat Schweden davon noch weit entfernt. Schweden weist mit Verteidigungsausgaben von 1,4% der Wirtschaftsleistung im Jahr 2023 noch eine Ausgabenlücke von rund 3 Mrd. Euro zum 2%-Ziel auf.

**SCHLUSSFOLGERUNGEN**

Der Überfall Russlands auf die Ukraine verursachte einen tiefen Einschnitt im Sicherheitsverständnis der NATO. Zum einen ist das Verteidigungsbündnis

<sup>8</sup> Polen gleicht mit seinen Mehrausgaben von zusätzlichen 2,3 Prozentpunkten über dem 2%-Ziel ungefähr jene Lücke von 17 Mrd. Euro aus, die dadurch entsteht, dass Deutschland etwa 0,4 Prozentpunkte unterhalb des 2%-Zieles liegt. Auch hier zeigt sich erneut die Bedeutung der jeweiligen volkswirtschaftlichen Größe eines Staates.

gewachsen: Finnland wurde im Jahr 2023 neu aufgenommen. Auch Schweden steht an der Schwelle zur Mitgliedschaft. Zum anderen haben in Folge der neuen Bedrohungslage viele Mitgliedstaaten Investitionen in ihre Verteidigungsfähigkeit angekündigt. Dieser Artikel liefert erste Ergebnisse zur Entwicklung der Verteidigungsausgaben im ersten Haushaltsjahr nach Kriegsbeginn. Basierend auf den aktuellen nationalen Haushaltsplänen, werden im Jahr 2023 nur elf von 30 NATO-Mitgliedern mindestens 2% ihrer Wirtschaftsleistung für Verteidigung ausgeben. Die Staaten an der osteuropäischen Außengrenze der NATO haben seit 2014 und vor allem seit 2021 ihre Verteidigungsausgaben relativ zur Wirtschaftsleistung am stärksten erhöht. Weniger Anstrengungen, die vereinbarten Ausgabenziele zu verwirklichen, unternehmen jene NATO-Staaten mit einer größeren geografischen Distanz zu Russland.

Obwohl nach aktuellen Plänen fast zwei Drittel der Mitgliedstaaten das 2%-Ziel im Jahr 2023 nicht erreichen werden, betragen die Verteidigungsausgaben der NATO rund 1,2 Billionen Euro und damit mehr als 2% der gesamten Wirtschaftsleistung ihrer Mitglieder. Das ist im Wesentlichen auf die Vereinigten Staaten zurückzuführen, die mehr als zwei Drittel der Verteidigungsausgaben in der gesamten NATO tragen. Die Ausgaben der Vereinigten Staaten übersteigen das 2%-Ziel um rund 330 Mrd. Euro, während die restlichen Mitgliedstaaten in Summe eine Ausgabenlücke von mehr als 50 Mrd. Euro aufweisen. Die höchsten Ausgabenlücken in absoluten Zahlen verzeichnen Deutschland, Kanada, Spanien und Italien. Aufgrund der Größe ihrer Volkswirtschaften haben bei diesen Staaten schon kleine Steigerungen der Verteidigungsausgaben relativ zur Wirtschaftsleistung eine große Wirkung auf die finanziellen Möglichkeiten zur Finanzierung der Verteidigungsfähigkeit des Bündnisses als Ganzes.

Angesichts der unterschiedlichen Lastenteilung im Bündnis gepaart mit einer neuen Bedrohungslage steht auf dem NATO-Gipfel in Vilnius im Juli 2023 erneut das 2%-Ziel auf der Tagesordnung. Dort steht die Forderung zur Debatte, fortan mindestens 2% des BIP in Verteidigung zu investieren. Auf einige Mitgliedstaaten würden beachtliche Mehrausgaben zukommen, müssten sie dieses Ziel tatsächlich umsetzen. Um die Ausgabenlücken schnell zu schließen, wären spürbare Einschnitte im Staatshaushalt der betroffenen Länder erforderlich. Die Lücke könnte durch Konsolidierungen in anderen Bereichen des Staatshaushalts gefüllt werden. Alternativ könnten die betroffenen Staaten über Steuererhöhungen generieren oder über Schulden künftige Generationen für die heutigen Verteidigungsausgaben zahlen lassen.

Das Beispiel Deutschland verdeutlicht, vor welchen Herausforderungen Staaten mit zu niedrigen Verteidigungsausgaben mit Blick auf potenzielle Erhöhungen stehen. Deutschland verabschiedete im Jahr 2022 das schuldenfinanzierte »Sondervermögen Bundes-

wehr« in der Höhe von 100 Mrd. Euro, um ohne große Einschnitte im Bundeshaushalt zusätzliche Finanzmittel für die Bundeswehr zur Verfügung zu haben. Im Gegensatz zu dem etwa zeitgleich eingerichteten polnischen Fonds sind aus dem deutschen Sondervermögen im ersten Jahr keine Mittel abgeflossen. Im Jahr 2023 plant Deutschland, 8,4 Mrd. Euro abzurufen, was die Ausgabenlücke gegenüber dem Jahr 2021 aber nur um 2 Mrd. Euro auf 17 Mrd. Euro im Jahr 2023 reduziert, da gleichzeitig die Mittel im Kernhaushalt nicht an die Inflationsentwicklung angepasst wurden. Der Verteidigungshaushalt selbst wurde in der mittelfristigen Finanzplanung bis 2026 eingefroren. Zwar könnte Deutschland durch umfangreichen Mittelabruf aus dem schuldenfinanzierten Fonds für wenige Jahre das 2%-Ziel erreichen. Danach wären die 100 Mrd. Euro aber aufgebraucht, und die Lücke würde wieder aufreißen, sofern die Verteidigungsausgaben im Kernhaushalt nicht entsprechend angehoben und fortan mit dem nominellen Wirtschaftswachstum ansteigen würden. Sofern es ein politisches Ziel Deutschlands ist, 2% für Verteidigung auszugeben, sollte die durch das schuldenfinanzierte Sondervermögen gewonnene Zeit genutzt werden, um finanzielle Spielräume im Kernhaushalt im Sinne einer dauerhaften Lösung zu nutzen. Gerade die osteuropäischen NATO-Staaten wie Polen zeigen, dass es durchaus auch gelingen kann, neue Mittel für Sicherheit kurzfristig aufzubringen und sie gesetzlich auf diesem höheren Niveau festzuschreiben. Polen hat nicht nur einen Fonds eingesetzt, sondern sich auch gleichzeitig verpflichtet, die Verteidigungsausgaben im Kernhaushalt dauerhaft auf 3% zu erhöhen.

Es kann gute Gründe geben, nicht sofort harte Einschnitte in anderen Bereichen zugunsten der Verteidigung vorzunehmen und stattdessen Schulden aufzunehmen. So kann die Verteidigungsfähigkeit schnell erhöht werden, ohne den sozialen Frieden in der Demokratie, die wirtschaftliche Stabilität und weitere dringende Investitionen in die Zukunft zu gefährden. Wenn bisherige Defizitländer die eigene Verteidigungsfähigkeit stärken, die einseitige sicherheitspolitische Abhängigkeit Europas von den Vereinigten Staaten reduzieren und das 2%-Ziel unter den Bündnispartnern dauerhaft einhalten wollen, dann bleibt ihnen eine Debatte über die Etablierung der Mittel in den jeweiligen Kernhaushalten jedoch nicht erspart. Wollen sie dabei das Ziel nachhaltiger öffentlicher Finanzen nicht verlassen, wird dies dauerhaft nur durch neue Einnahmen oder Einschnitte bzw. geringeres Ausgabenwachstum in anderen Politikbereichen zu erreichen sein.

Dieser Artikel nahm das 2%-Ziel der NATO für die Verteidigungsausgaben als gegeben für die Diskussion der Ergebnisse. Entscheidend für die Stärkung der Verteidigungsfähigkeit ist auch, wie effizient und in welchen Bereichen die Ressourcen investiert werden. Darüber treffen unseren Analysen keine Aussagen. Vor dem Hintergrund knapper Ressourcen und weiterer großer Herausforderungen der kommenden Jahre wie

der strukturellen und digitalen Transformation, dem Investitionsstau in der Infrastruktur, der Energiewende sowie den Herausforderungen des Klimawandels und des demografischen Wandels wird jedoch auch durch den Bedarf höherer Verteidigungsanstrengungen deutlich, dass große finanzielle Herausforderungen auf die Staatshaushalte Deutschlands und anderer westlicher Staaten zukommen. Klar ist, die finanziellen Spielräume für die Politik werden kleiner.

## REFERENZEN

Blum, J. und N. Potrafke (2020), »Does a Change of Government Influence Compliance with International Agreements? Empirical Evidence for the NATO Two Percent Target«, *Defence and Peace Economics* 31(7), 743–761.

Burchard, H. von der und G. Rinaldi (2022), »Germany Backtracks on Defense Spending Promises Made after Ukraine Invasion«, *Politico*, verfügbar unter: <https://www.politico.eu/article/germany-backtracks-on-defense-spending-promise-warns-about-delays-ukraine-war/>, aufgerufen am 11. Mai 2023.

Coletta, A. (2023), »Trudeau Told NATO that Canada Will Never Meet Spending Goal, Discord Leak Shows«, *Washington Post*, verfügbar unter: <https://www.washingtonpost.com/national-security/2023/04/19/canada-military-trudeau-leaked-documents/>, aufgerufen am 11. Mai 2023.

Defence Post (2022), »Baltics to Up Defense Spending to Three Percent of GDP«, verfügbar unter: <https://www.thedefensepost.com/2022/12/12/baltics-up-defense-spending/>, aufgerufen am 11. Mai 2023.

Dorn, F., C. Fuest, N. Potrafke und M. Schlepper (2022a), »Sind wir noch bedingt abwehrbereit? Die Entwicklung der deutschen Verteidigungsfähigkeit seit dem Ende des Kalten Krieges«, *ifo Schnelldienst* 75, Sonderausgabe April, 46–52.

Dorn, F., N. Potrafke und M. Schlepper (2022b), »Zeitenwende in der Verteidigungspolitik? 100 Mrd. Euro Sondervermögen für die Bundeswehr – (k)ein großer Wurf«, *ifo Schnelldienst* 75, Sonderausgabe April, 37–45.

IMF (2023), *World Economic Outlook*, April 2023: A Rocky Recovery. International Monetary Fund, Washington, D.C.

Kamp, K.-H. (2019), »Myths Surrounding the Two Percent Debate – On NATO Defence Spending«, Security Policy Working Paper No. 9, Bundesakademie für Sicherheit, Berlin.

Kirk-Wade, E. (2023), *UK Defence Expenditure*, House of Commons Library, verfügbar unter: <https://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/CBP-8175/CBP-8175.pdf>.

LRT (2023), »Seimas priėmė rezoliuciją dėl NATO viršūnių susitikimo: ragina Ukrainą oficialiai pakviesti prisijungti prie Aljanso šalių«, verfügbar unter: <https://www.lrt.lt/naujienos/lietuvoje/2/1957521/seimas-prieme-rezoliucija-del-nato-virsuniu-susitikimo-ragina-ukraina-oficialiai-pakviesti-prisijungti-prie-aljanso-saliu>, aufgerufen am 11. Mai 2023.

NATO (2014), »Gipfelerklärung von Wales«, Treffen des Nordatlantikers auf Ebene der Staats- und Regierungschefs in Wales., veröffentlicht am 5. September.

NATO (2022a), »Information on Defence Expenditure, Archive of Tables: 1992, 2003, 2014, 2022«, verfügbar unter: [https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics\\_49198.htm](https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_49198.htm), aufgerufen am 11. Mai 2023.

NATO (2022b), »Defence Expenditure of NATO Countries (2014–2022)«, Pressemitteilung, 27. Juni.

NATO (2023a), Press Conference by NATO Secretary General Jens Stoltenberg Following the Meetings of NATO Ministers of Foreign Affairs, 5. April.

NATO (2023b), »Funding NATO«, verfügbar unter: [https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics\\_67655.htm](https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_67655.htm), aufgerufen am 11. Mai 2023.

NATO (2023c), NATO Annual Tracking Research 2022, Public Diplomacy Division.

Runkel, W. und T. Lawrance (2023), »Defence Spending: Who Is Doing What?«, verfügbar unter: <https://icds.ee/en/defence-spending-who-is-doing-what/>, aufgerufen am 11. Mai 2023.

Stronell, M. (2022), »Poland Unveils Record 2023 Defence Budget«, *Janes*, verfügbar unter: <https://www.janes.com/defence-news/news-detail/poland-unveils-record-2023-defence-budget>, aufgerufen am 11. Mai 2023.

## ANHANG

Tab. 1

## Verteidigungsausgaben der NATO-Staaten und Schweden 2023 sowie ihre Entwicklung seit 2021

	Ausgaben relativ zum BIP		Nominelle Ausgaben	Inflation
	2023 (in %)	Veränderung 2023 vs. 2021 (in Prozentpunkten)	Veränderung 2023 vs. 2021 (in %)	Preisanstieg von 2021 bis 2023 (in %)
Polen	4,3	2,1	152	28
Vereinigte Staaten	3,3	-0,1	13	13
Griechenland	3,1	-0,6	4	14
Estland	2,9	0,9	79	31
Litauen	2,6	0,6	69	31
Finnland	2,4	0,4	34	13
Ungarn	2,3	0,6	69	35
Rumänien	2,3	0,4	66	26
Vereinigtes Königreich	2,2	-0,1	11	17
Lettland	2,2	0,1	40	29
Slowakei	2,0	0,3	40	23
Nordmazedonien	1,9	0,5	62	25
Frankreich	1,9	0,0	10	11
Albanien	1,9	0,6	77	12
Bulgarien	1,8	0,3	62	22
Kroatien	1,8	-0,2	14	19
Deutschland	1,6	0,1	22	15
Dänemark	1,6	0,2	33	14
Montenegro	1,5	0,0	31	24
Italien	1,5	0,0	12	14
Tschechische Republik	1,5	0,1	32	29
Norwegen	1,5	-0,3	16	11
Niederlande	1,5	0,1	26	16
Schweden	1,4	0,3	38	15
Slowenien	1,4	0,1	38	16
Türkei	1,3	-0,3	152	159
Portugal	1,3	-0,2	1	14
Kanada	1,3	0,0	15	11
Belgien	1,3	0,2	40	15
Spanien	1,2	0,1	29	13
Luxemburg	0,7	0,3	74	11

Quelle: Nationale Haushalte; NATO; EDA; IMF; Berechnungen des ifo Instituts.