



Die Zukunft der deutsch-amerikanischen Beziehungen (III): Sicherheitspolitik

Arbeitskreis Junge Außenpolitiker

Zum Mitnehmen

- Die amerikanische Außen- und Sicherheitspolitik wird von zwei Lagern geprägt: dem der Traditionalisten und dem der Nationalisten. Der Präsident lässt sich bislang keinem „Camp“ eindeutig zuordnen.
- Nicht zuletzt aufgrund dieser beiden Lager fehlt der amerikanischen Außen- und Sicherheitspolitik bisher eine klare strategische Linie.
- Es ist jedoch zu vermuten, dass Trump mehr auf militärische Stärke, denn auf Diplomatie setzen wird.
- Die USA unter Trump werden ihrer Forderung nach mehr transatlantischer Lastenteilung mehr Nachdruck verleihen.
- Deutschland sollte dieser Forderung nachkommen, da es im strategischen Interesse Berlins liegt, mehr in seine Verteidigung zu investieren.

INHALT

2 | Hintergrund**2 | Fünf Thesen zur künftigen amerikanischen Außen- und Sicherheitspolitik:****5 | Handlungsempfehlungen**

Hintergrund

Die Wahl Donald J. Trumps zum Präsidenten der Vereinigten Staaten von Amerika hat die internationale Politik in Aufruhr versetzt. Denn Trump präsentiert sich als Gegner des Status quo: Unter dem Slogan „America First“ will er Amerikas Rolle in der Welt einer kritischen Prüfung unterziehen und insbesondere in der Einwanderungs-, Handels-, Klima- und Sicherheitspolitik neue Pfade beschreiten. Wenige Monate nach Amtsantritt ist jedoch unklar, ob die Regierung Trump tatsächlich eine Umkehr außenpolitischer Traditionen der USA versuchen wird – und wie dies im Detail aussehen wird.

Der Arbeitskreis Junge Außenpolitiker der Konrad-Adenauer-Stiftung macht in drei zusammenhängenden Papieren Vorschläge, wie die deutsche Politik angesichts der uneindeutigen Signale aus Washington agieren soll. Deutschland und Amerika bleiben einander in vielfältiger Weise verbunden, und Deutschland hat in den vergangenen Jahrzehnten von der internationalen Führungsrolle der USA erheblich profitiert. Aber wie kann diese Partnerschaft angesichts neuer Herausforderungen zukunftsfest gemacht werden?

Die ersten beiden Papiere befassten sich mit Handelspolitik und der multilateralen Zusammenarbeit. In diesem dritten und abschließenden Papier werden Thesen zur künftigen amerikanischen Außen- und Sicherheitspolitik formuliert und Empfehlungen für deutsche Entscheidungsträger ausgesprochen.

Fünf Thesen zur künftigen amerikanischen Außen- und Sicherheitspolitik:

1. Keine strategische Linie erkennbar

Nach den ersten Monaten im Amt lassen sich weder klare Kontinuität, noch eindeutiger Wandel in der US-amerikanischen Außen- und Sicherheitspolitik erkennen. Eine strategische Linie in der Außen- und Sicherheitspolitik fehlt bislang. Bei genauerer Betrachtung lassen sich aber bereits heute drei wesentliche Einflussfaktoren herausfiltern, in deren Spannungsfeld sich die künftige amerikanische Sicherheitspolitik entwickeln wird: Einerseits der im Wahlkampf propagierte nationalistische Leitspruch des *America First*; andererseits die von maßgeblichen Mitgliedern der Regierung Trump vertretene eher traditionell-republikanische außenpolitische Ausrichtung; und schließlich die Persönlichkeit Donald Trumps.

Das von den Nationalisten befeuerte Prinzip des *America First* dient vor allem innenpolitischen Zwecken und baut auf zwei Wahrnehmungen auf: Ersten haben sich die Vereinigten Staaten in den letzten Jahren als „Weltpolizist“ in Kriegen fernab der Heimat verausgabt und dabei Amerika vernachlässigt. Die USA sollten sich daher aus dem globalen Engagement zurückziehen und auf die Innenpolitik besinnen. Zweitens, so Trump, nutzten Alliierte und Partner die USA außenpolitisch aus. Hatte Obama noch auf das Bild des gutmütigen Hegemons gesetzt, der globale öffentliche Güter vor allem deshalb bereitstellt, weil es in seinem eigenen Interesse ist, beruht diese Weltsicht auf einem Null-Summen-Spiel, in dem Staaten vor allem auf ihren relativen Vorteil achten müssen.

Neben dem *America First*-Lager besetzen aber auch außen- und sicherheitspolitische Traditionalisten wie General Mattis und General McMaster entscheidende Positionen in der Administration. In ihrem bisherigen Wirken ist die Ausrichtung auf bewährte

US-amerikanische Außen- und Sicherheitspolitik ohne strategische Linie

America First-Lager will Rückzug der USA aus Weltpolitik

Traditionalisten setzen hingegen auf bewährte Allianzstrategien

Stockende Ernennung
politischer Beamter
stärkt Traditionalisten

Strategien und Allianzen sichtbar geworden. Für dieses Lager stellt neben der eigenen Stärke gerade das dichte Netz von Allianzen und Partnerschaften das Fundament der amerikanischen Weltmachtrolle dar. Wurden ihre Vertreter anfangs noch als Feigenblatt erachtet, hat diese Gruppe ihren Einfluss in der Administration seit Januar stetig ausgebaut. Dies wird weiter zunehmen: Trumps Tendenz untergebenen Entscheidungsträgern und insbesondere der Armee erweiterte Handlungsfreiheiten einzuräumen, bedeutet auch aufgrund der stockenden Ernennung der politischen Beamten zwangsweise ein stärkeres Zurückgreifen auf die eher traditionalistischen Verwaltungsbeamten.

Trump schwankt zwi-
schen beiden Lagern

Neben diesen beiden Einflussfaktoren, ist die Persönlichkeit des Präsidenten Donald Trump von nicht zu unterschätzender Bedeutung. Donald Trump bekennt sich offen zu Flexibilität und Unberechenbarkeit. Der sicherheitspolitische Inhalt folgt dabei oft dem öffentlichen Effekt, wie der Raketeneinsatz in Syrien gezeigt hat – eine Entscheidung, die sich eher dem Lager der Traditionalisten zuschreiben lässt. Amerikanische Sicherheitspolitik sollte nicht als reines Tauziehen zwischen Nationalisten und Traditionalisten verstanden werden, sondern wird auch geprägt durch das häufig impulsive Verhalten des Präsidenten, der bislang zwischen beiden Lagern schwankt.

Die Sicherheitspolitik der Regierung Trump wird sich aus dem Wechselspiel zwischen diesen drei Faktoren ergeben. Es ist davon auszugehen, dass der Präsident vor allem solche Prioritäten formulieren wird, die von beiden Lagern getragen werden. Denkbare Schnittmengen zwischen Traditionalisten und Nationalisten werden nachfolgend skizziert.

2. Demonstration militärischer Stärke

Einigkeit in Fragen
militärischer Stärke

Eine erste Einigkeit zwischen Nationalisten und Traditionalisten herrscht in der Frage militärischer Stärke und Entscheidungsfreudigkeit. Die Republikaner haben die Außenpolitik Obamas stets als schwach und zaudernd empfunden. Dem setzt die Regierung Trump einen Fokus auf militärische Stärke und Entschlossenheit entgegen. *America Firster* und Traditionalisten sind sich einig, dass die Grundlage hierfür dringend notwendige Investitionen in die eigenen Streitkräfte sind. Nach 15 Jahren konstanter Operationen und mittlerweile sechs Jahren automatischer Budgetkürzungen, ist das Bild einer „hollow force“ weit verbreitet. Gleichzeitig haben die USA in einer Dekade der Aufstandsbekämpfung viel von ihrem militärisch-technologischen Vorsprung eingebüßt, während Konkurrenten aufgeholt haben. Als Folge wird die Fähigkeit der globalen Machtprojektion der Vereinigten Staaten in vielen Regionen der Welt zunehmend in Frage gestellt. Um dieser Entwicklung entgegenzuwirken, steht zu erwarten, dass die Regierung Trump zusätzliche Mittel in die eigenen Streitkräfte investieren wird. Finanziert werden diese Ausgaben hierbei unter anderem durch eine starke Kürzung der Mittel des State Departments und der Entwicklungshilfe. Es ist anzunehmen, dass die USA künftig mehr auf militärische Macht denn auf diplomatische Anstrengungen setzen werden. Diese Prioritätenverschiebung zieht jedoch nicht zwangsläufig ein Mehr an militärischen Interventionen nach sich. Vielmehr ist zu erwarten, dass Trump beabsichtigen wird, den verstärkten Fokus auf das Militär zur Abschreckung von Gegnern der USA zu nutzen.

Mehr Geld ins Militär
investieren

Stärkung des Militärs
zulasten des State
Departments

3. „Gloves off“ in der amerikanischen Außenpolitik

Pragmatische, weni-
ger werteorientierte
Außenpolitik zu
erwarten

Die verstärkte Betonung militärischer Stärke äußert sich nicht nur in höheren Rüstungsausgaben, sondern auch in einer geringeren Bereitschaft zur Selbstbeschränkung der Vereinigten Staaten im Gebrauch ihrer Machtmittel. Außenminister Tillerson hat offiziell eine pragmatischere und weniger werteorientierte Außenpolitik

„Rules of engagement“
bereits ausgeweitet

angekündigt. In der Menschenrechtspolitik, aber auch im Kriegsvölkerrecht, lässt die Administration daher expansive Tendenzen erkennen, die westlichen Wertanschauungen widersprechen. So wurden etwa im Zuge der Lieferung von Kampfflugzeugen nach Bahrain die menschenrechtlichen Anforderungen abgesenkt und zudem angekündigt, dass der Dialog über Menschenrechtsentwicklungen in Ägypten hinter die Kulissen verschoben werde. Für die militärischen Aktivitäten in Syrien, Irak und Somalia wurden die „rules of engagement“ erheblich ausgeweitet, mit der Folge, dass insbesondere der nach dem humanitären Völkerrecht erforderliche Schutz der Zivilbevölkerung unterlaufen werden könnte. Auch in diesem Bereich gibt es zumindest einen Grundkonsens zwischen Nationalisten und Traditionalisten, die nicht wie Deutschland und Europa auf eine Vorbildwirkung des eigenen Verhaltens setzen, sondern überzeugt sind, dass die USA nicht als einzige Großmacht nach den Regeln spielen kann. Eine weniger werteorientierte amerikanische Außenpolitik kann zu einem Problem in der deutsch-amerikanischen Zusammenarbeit werden. Zum einen wird die Kooperation naturgemäß schwieriger, solange Deutschland sich weiter als eine normative Macht versteht. Viel mehr noch aber drohen Deutschland und Europa den stärksten Fürsprecher einer wertebasierten internationalen Ordnung zu verlieren.

4. Fokus NATO: Pay up, Europe

America First-Lager
fühlt sich ausgenutzt
durch Verbündete

Eine wesentliche Grundannahme des *America First* ist die Ausnutzung Amerikas durch seine Verbündeten. Bereits im Wahlkampf hatte Trump wiederholt die europäischen NATO-Alliierten wegen der ungleichen Lastenverteilung im Bündnis kritisiert. Angesichts der niedrigen Verteidigungsetats der Bündnispartner hat er sogar laut über eine Konditionierung der Beistandsverpflichtung nachgedacht. Auch wenn die US-Regierung sich mittlerweile zu Art. 5 des NATO-Vertrages bekannt hat, haben die Vereinigten Staaten den Druck auf die europäischen Bündnispartner – auch und insbesondere auf Deutschland – deutlich erhöht und bestehen auf dem von allen NATO-Partnern zuletzt 2014 beschlossenen Ziel, 2 Prozent des Bruttoinlandsprodukts für Verteidigungsausgaben zu verwenden. Die Administration wird auch deshalb nicht von diesem Ziel ablassen, weil Traditionalisten und Nationalisten sich hierüber grundsätzlich einig sind. Vor allen Dingen aus innenpolitischen Gründen wird Präsident Trump gerade auf dem finanziellen Aspekt der Bündnisgerechtigkeit beharren, so dass gesteigertes Engagement alleine die Beziehungen innerhalb des Bündnisses nicht befrieden wird.

Trump besteht
auf Erfüllung der
2-Prozent-Selbst-
verpflichtung

5. Ambivalente Terrorismusbekämpfung

Terrorismusbekämpfung
hat Priorität

Innerhalb des breiten Spektrums sicherheitspolitischer Herausforderungen wird die Bekämpfung des Terrorismus von Präsident Trump zur prioritären Aufgabe erhoben – nicht zuletzt, da Trump nach seinen Aussagen zur Bekämpfung des Islamischen Staats hier innenpolitisch unter Erfolgsdruck steht. Gleichzeitig diktiert aber gerade eine Politik des *America First*, dass eine Rückkehr zum militärischen Interventionismus der 2000er Jahre unwahrscheinlich ist. Schließlich hat der Wahlkämpfer Trump gelobt, nicht die Fehler seiner Vorgänger zu wiederholen, indem er sich in kostspielige und langwierige Kriege im Nahen und Mittleren Osten hineinziehen lässt. Zuletzt hat Außenminister Tillerson deutlich gemacht, dass die USA ihren Einsatz in Syrien nicht über das bisherige Maß ausweiten werden. Wie bereits unter Obama, werden die USA verstärkt auf Spezialoperationen und Luftschläge für weltweite Anti-Terror-Operationen zurückgreifen und einen Fokus auf klein angelegte, „chirurgische“ Einsätze legen.

Handlungsempfehlungen

1. Worten Taten folgen lassen

Berlin muss lernen,
mit amerikanischer
Ungewissheit zu leben

Deutschland muss sich darauf einstellen, dass es angesichts der konkurrierenden Lager im Weißen Haus und der erratischen Persönlichkeit Trumps nur wenig eindeutige strategische Leitlinien geben und amerikanische Politik zwischen Lethargie und Aktionismus schwanken wird. Die wesentlichen Interessen der Vereinigten Staaten haben sich aber unter Trump nicht geändert. Daher werden traditionelle Bündnisse wie die NATO voraussichtlich weiterhin eine wichtige Rolle in den strategischen Überlegungen der USA spielen.

Europa muss im eigenen
Interesse mehr
Lasten übernehmen

Aufgrund der mangelnden strategischen Linien, die von den USA künftig vorgegeben werden, müssen Europa und insbesondere Deutschland allerdings aktiv mit eigenen Initiativen voranschreiten und ihre sicherheitspolitischen Interessen formulieren. Dies kann aber nur dann funktionieren, wenn man bereit ist, der Formulierung eigener Interessen Taten folgen zu lassen und die nötigen Ressourcen bereitstellt. Auf dieser Basis kann die Kooperation mit Washington gesucht und direkt Einfluss auf die dortige Politik genommen werden: Starke Bekenntnisse und Umsetzungen, mehr zur transatlantischen Lastenteilung beizutragen, wird die Traditionalisten im Weißen Haus stärken. Trump wird keine Gelegenheit verstreichen lassen, eine eindeutige Steigerung der Verteidigungsausgaben seiner Partner für sich zu beanspruchen. In Zeiten eines ökonomisch denkenden Präsidenten können die Europäer Trump vor Augen führen, dass eine Abkehr von einer traditionellen amerikanischen Außenpolitik mit hohen Kosten verbunden ist, indem sie auf bisher Geleistetes verweisen. Nicht zuletzt im Bereich der Rückversicherungs- und Abschreckungsmaßnahmen sind die Europäer, insbesondere Deutschland, von tragender finanzieller und politischer Bedeutung in der NATO. Zusätzlich sind im Kampf gegen den Islamischen Staat alle NATO-Staaten in irgendeiner Form beteiligt – auch das ist ein Teil der transatlantischen Lastenteilung, der die finanzielle Bürde der Amerikaner verringert.

Abkehr von traditioneller
Sicherheitspolitik zu
verhindern suchen

2. NATO: Verstärkte Investitionen in Verteidigung

Erhöhung der Verteidigungsausgaben
ist in deutschem
Interesse

Wie auf dem Gipfel der NATO Ende Mai erneut unterstrichen, erwartet die Regierung Trump von den europäischen Partnern ein klares Bekenntnis zum 2-Prozent-Ziel (mitsamt 20 Prozent Ausgaben in Investitionen) und konkrete Pläne für dessen Umsetzung bis 2024. Die Forderung der U.S. Regierung nach einer baldigen Umsetzung des 2-Prozent-Ziels hat in Deutschland für viel Unmut gesorgt und wird im Wahlkampf voraussichtlich eine Rolle spielen.

Die Bundesregierung sollte die augenblicklich gute Haushaltslage nutzen, um dem 2-Prozent-Ziel deutlich näher zu kommen. Sie sollte dies nicht deshalb tun, weil es von den USA gefordert wird, sondern weil es im Interesse Berlins liegt, seine militärischen Fähigkeiten zu verbessern.

Teilziele bereits kurzfristig
erreichbar

Während eine Umsetzung des Ziels bis 2024 eine Herausforderung darstellt, bedarf es eines glaubwürdigen, von kurzfristigen innenpolitischen Entwicklungen abgekoppelten Plans, der die notwendigen Meilensteine zur Erreichung dieses Ziels aufzeigt. Als ersten Schritt sollte Deutschland seine rüstungsinvestiven Ausgaben von sechs auf sieben Mrd. Euro und somit von aktuell 16 Prozent auf 20 Prozent des Verteidigungshaushalts anheben. Hiermit könnte das erste Teilziel, ein Investitionsanteil von 20 Prozent, erreicht werden.

Konkrete Vorschläge
für Beschaffungsmaß-
nahmen vorlegen

Im Gegensatz zu den Investitionen der vergangenen Jahre, die richtigerweise vor allem in eine höhere Attraktivität des Arbeitgebers Bundeswehr flossen, sollte der Fokus jetzt auf eine konkrete Verstärkung kritischer Fähigkeiten gelegt werden; insbesondere in Bereichen, die im Bündnis augenblicklich ausschließlich bzw. vorrangig durch die USA gestellt werden, wie Aufklärung, Luftbetankung, Luft- und Seetransport, Helikopter und Medevac. Die Ankündigung zur Aufstellung mehrerer Artilleriebataillone geht bereits in die richtige Richtung.

Technologische
Lücken zu USA ver-
kleinern

Gleichzeitig sollte Deutschland die zusätzlichen Mittel aber nicht nur für die Beschaffung bestehender Systeme, sondern auch für die Modernisierung und vor allem zum Erhalt des technologischen Anschlusses an die Vereinigten Staaten einsetzen. Im Rahmen des sogenannten „Third Offsets“ treiben die USA bereits seit zwei Jahren massiv den Sprung in die nächste militärische Generation voran. Die Initiative beschreibt den Versuch der Amerikaner, gegenüber Gegnern einen militär-technologischen Vorsprung zu sichern, insbesondere im Bereich sogenannter „anti-access and area-denial“ Systeme, welche den Zugang zu meist strategisch wichtigen Gebieten verhindern können.

Sollte dies gelingen, riskiert die Allianz nach der mühsam erkämpften Interoperabilität einen neuen „technology gap“, der eine effektive Zusammenarbeit unmöglich macht, sofern sie sich diesen Anstrengungen nicht anschließt. Deutschland sollte daher an die Vereinigten Staaten herantreten und sich um eine Mitwirkung an den Initiativen des Third Offset bemühen.

Mehr europäische
Führung an Ostflanke

Gleichzeitig muss Berlin andere europäische Staaten innerhalb der NATO davon überzeugen, dass eine Erhöhung der Verteidigungsausgaben nicht nur bündnispolitisch angemessen, sondern auch in ihrem eigenen Interesse ist. Die anhaltenden Budgetsteigerungen in Deutschland und seine Präsenz im Baltikum geben Deutschland hier eine starke Position. Ein deutliches Zeichen gegenüber den USA wäre es hierbei, wenn Europa sich stärker in die Enhanced Forward Presence der NATO einbringen würde. Von vier Battlegroups wird hier nach dem Brexit lediglich noch die deutsche von einem EU-Staat geführt werden. Deutschland sollte daher dringend darauf hinwirken, dass ein europäisches Bataillon beispielsweise die kanadische Führungsrolle in Lettland übernimmt.

3. NATO: Mehr Engagement in der Terrorismusbekämpfung

Neues Strategisches
Konzept anstoßen

Die Allianz muss besser in die Terrorismusbekämpfung eingebunden werden. Dies würde nicht nur Trumps Aussage, die NATO kümmere sich nicht um die Herausforderungen des 21. Jahrhunderts, widerlegen, sondern würde die Relevanz der Allianz auch in den Augen derjenigen Mitgliedsländer betonen, die sich von Russland nur bedingt bzw. überhaupt nicht bedroht sehen. Ein erster Schritt hierfür wäre es, den Prozess für ein neues Strategisches Konzept anzustoßen, in dem auch Terrorismusbekämpfung eine größere Rolle spielen muss. In diesem Zusammenhang sollte außerdem die Bedeutung von Resilienz betont werden, die nicht zuletzt für das Abfedern von Terrorangriffen von enormer Bedeutung ist. Die Alliierten könnten über die Etablierung einer Innenministerrunde eine engere Koordinierung im Bereich des Informationsaustauschs und der „Best Practices“ im Bereich der Absorption von terroristischen Angriffen (bspw. wie kritische Infrastruktur geschützt werden kann) erreichen.

Autorinnen und Autoren

Arbeitskreis Junge Außenpolitiker der Konrad-Adenauer-Stiftung

Informationen unter
www.kas.de/jungeaussenpolitiker

Konrad-Adenauer-Stiftung e. V.

Ansprechpartner:

Dr. Patrick Keller

Koordinator Außen- und Sicherheitspolitik

Hauptabteilung Europäische und Internationale Zusammenarbeit

Telefon: +49(0)30/26996-3510

E-Mail: patrick.keller@kas.de

Postanschrift: Konrad-Adenauer-Stiftung, 10907 Berlin

ISBN 978-3-95721-322-8

www.kas.de



Der Text dieses Werkes ist lizenziert unter den Bedingungen von „Creative Commons Namensnennung-Weitergabe unter gleichen Bedingungen 3.0 Deutschland“, CC BY-SA 3.0 DE (abrufbar unter: <http://creativecommons.org/licenses/by-sa/3.0/de/>)

Bildvermerk Titelseite
© Jonathan Ernst/Reuters