LÄNDERBERICHT

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

USA

ELMAR SULK

August 2018

www.kas.de/usa

Wie weiter mit den USA?

TEIL 3 „GEMEINSAME TRANSATLANTISCHE SICHERHEITSPOLITIK“

Das Büro der Konrad-Adenauer-Stiftung in den USA nimmt seit Juli eine Bestandsaufnahme des transatlantischen Verhältnisses vor. Teil 3 der Publikationsreihe wirft einen Blick auf die sicherheitspolitischen Herausforderungen.

Erwartungen der USA, die europäischen Bündnispartner müssten mehr in ihre eigene Verteidigung investieren, werden seit dem Amtsantritt von Donald Trump häufiger und schärfer artikuliert als in den Jahren zuvor. Auf dem NATO-Gipfel in Brüssel ist speziell Deutschland Adressat der Kritik geworden. In den USA wird genau beobachtet, welche eigenen Konzepte Europa vorlegt, um die Zukunft der NATO zu sichern und ihre Verteidigungsfähigkeit zu steigern.

Dabei geht es um alle Bereiche von generellen Steigerungen der Verteidigungsbudgets über die militärische Leistungsfähigkeit und Terrorismusbekämpfung bis hin zu gemeinsamen Anstrengungen bei der *Cybersecurity*.

Grundsätzlich stehen die USA zur NATO. Wie aber seit Jahren die europäischen NATO-Partner bzw. die EU mit den sicherheitspolitischen Herausforderungen umgehen, wird in den USA als unzureichend empfunden. Unter Trump, der mit einer „*America first*“ Rhetorik das Narrativ bedient, Europa brauche die Amerikaner in Sicherheitsbelangen mehr als umgekehrt, ist daher ein Potential für weitreichende Irritationen oder gar ein Zerwürfnis zu konstatieren. Dies kann die Handlungsfähigkeit der NATO arg belasten. Es liegt aber vor allem in der Hand Europas, und dort speziell Deutschlands, dies zu ändern, so Stimmen in Washington.

Stärkung der NATO gewünscht

Der Grundpfeiler des atlantischen Bündnisses kollektiver Sicherheit ist die NATO. Sie bleibt unverzichtbar, heißt es in Washington auf Administrations- und Kongressebene. Befürchtungen, dass Donald Trump eine Schwächung der NATO in Kauf nehme oder nicht an ihre Zukunftsfähigkeit glaube, könne man laut Washingtoner Beobachtern aus gutem Grunde erstmal beiseiteschieben.

Zwar verringere Donald Trump mit als „ungeschickt und schamlos“ empfundenen Äußerungen, wie es der demokratische Minderheitsführer im US-Senat Charles Schumer ausdrückte, die Glaubwürdigkeit der NATO. Diese Kritik Schumers scheint auch in einem deutlichen Kommentar von Michael Gerson, früher in der Bush-Administration tätig, durch. Dieser erschien wenige Tage nach den NATO- und Helsinki-Gipfeln in der Washington Post: “Indem er [Trump] unsere europäischen Verbündeten als Gegner („*foe*“) darstellt, zertrümmert er eine Allianz, die innerhalb Europas für Frieden gesorgt hat und gemeinsam russischer Aggression und Terrorismus widersteht. Indem er Artikel 5 des NATO-Vertrages in Frage stellt, zertrümmert er ein System, welches einen Kontinent, in dem Krieg und Genozid herrschten, in ein zwar mangelhaftes aber funktionierendes System freier Staaten verwandelt hat.“ Auch Robert Kagan, neokonservativer Berater mehrerer republikanischer Administrationen, heute aber ein Kritiker Trumps, fürchtet um den Bestand einer funktionierenden NATO, wenn der US-Präsident seine Rhetorik nicht zurück schraube: „Wie die liberale Weltordnung muss auch die NATO gepflegt werden, und zwar vor allem von den USA selbst“,

Konrad Adenauer Stiftung

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

USA
ELMAR SULK

August 2018

www.kas.de/usa

schreibt er in einem Meinungsartikel für dieselbe Zeitung.

Der allgemeine Befund, wie Washington denkt, sieht aber anders aus und entlastet den Präsidenten zumindest teilweise. Es gehe Trump, so die überwiegende Lesart, um etwas anderes, nämlich eine Stärkung der NATO, indem er auf ihre jetzigen Schwächen verweise. Der US-amerikanische Präsident „glaubt an das Konzept Frieden durch Stärke, und er versteht, dass eine schwache NATO Putin nicht abschrecken kann, wohl aber eine starke“, ist etwa Marc Thiessen vom American Enterprise Institute überzeugt. Hier wird ein Finger in die Wunde gelegt: Die niedrigen Verteidigungshaushalte der vergangenen Jahre, die Deutschland und manche Nachbarn so angreifbar machen für Kritik aus Washington. Dass dies nun auch noch vermischt wird mit einer Diskussion um North Stream 2, mit dem Vorwurf von Trump garniert, Deutschland werde zum „Gefangenen Russlands“, wie er am Rande des Gipfels in Brüssel formulierte, war eigentlich voraussehbar.

Nationale Sicherheitsstrategie der USA

In einem ersten sicherheitspolitisch wichtigen Dokument der Trump-Administration, der im Dezember 2017 vorgelegten Nationalen Sicherheitsstrategie, wird einerseits die Bedeutung der NATO betont. Gleichzeitig betont das Papier, dass es auch im nationalen Interesse der USA liege, wenn die Bündnispartner mehr in ihre Sicherheit investieren: *„....the United States is safer when Europe is prosperous and stable…The United States remains firmly committed to our European allies and partners….The NATO alliance will become stronger when all members assume greater responsibility for and pay their fair share to protect our mutual interests…and values.*“ Dazu passt die Formulierung in einer Rede, die der US-Präsident vor einem Jahr in Warschau gehalten hat: „Amerikaner wissen, dass eine starke Allianz freier, souveräner und unabhängiger Staaten die beste Verteidigung für unsere Freiheit und unsere Interessen ist.“

Die Unterstützung der NATO in Kongress und Bevölkerung ist weiterhin groß. Der republikanische US-Senator Thom Tillis, Mitglied im Verteidigungsausschuss, hat die Wichtigkeit der NATO kurz nach dem Brüsseler Gipfel bei einer Veranstaltung des Atlantic Council am 12. Juli noch einmal bekräftigt und ausdrücklich betont, dass die NATO und ihre Finanzierung die „volle Unterstützung“ des US-Kongresses hätten. Auch der Sprecher des Repräsentantenhauses, Paul Ryan, erklärte die „Unverzichtbarkeit“ des Bündnisses, kurz bevor beide Kammern des Parlamentes in zwei Resolutionen Mitte Juli die Wichtigkeit der NATO betonten.

Angesichts des breiten Zuspruchs im Kongress konstatierte James Kirchick von der Brookings Institution Ende Juli in der Zeitschrift Foreign Policy, dass selbst eine ab und an abweichende Meinungsäußerung eines Präsidenten letztlich wenig Konsequenzen nach sich zöge, wenn aufgrund einer funktionierenden Gewaltenteilung die Legislative anders spreche als die Exekutive („*Trump Wants to Destroy the World Order. So What*?“, publiziert 26. Juli 2018, auf Deutsch erschienen in der FAZ, 29. Juli 2018).

Ein gutes Zeichen für die NATO ist auch, dass die amerikanische Bevölkerung das westliche Bündnis überwiegend befürwortet. In einer Umfrage von Pew Research, die im Mai 2017 veröffentlicht wurde, äußerten sich 62 % der Befragten in den USA positiv. Dieser Wert war neun Prozentpunkte höher als ein Jahr zuvor.

Schließlich sei zusammenfassend festzustellen, so die Journalistin Anne Applebaum am 12. Juli in der Washington Post, dass eine Beantwortung der Frage, ob die Trumpschen „Drohungen und Unwahrheiten“ nur Taktik seien, um die Allianz zu stärken, oder ob Trump wirklich darauf abziele, dass die Allianz dahinscheide, nicht im Vordergrund stehe. Ganz gleich, was die Motivation Trumps sei, beides bedeute, dass Europa sich vorbereiten müsse: “Viele europäische Nationen sollten eindeutig mehr in direkte militärische Mittel investieren.“ Insofern hat Europa es selbst in der Hand, dass die NATO als Kern einer kollektiven Sicherheitsstrategie handlungsfähig bleibt.

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

USA
ELMAR SULK

August 2018

www.kas.de/usa

Diskussion um das Zwei-Prozent-Ziel

Dass Europa sich nicht immer auf das gleichbleibend hohe Engagement des amerikanischen Bündnispartners verlassen kann und notfalls auch einmal alleine für seine Sicherheit sorgen muss, betont etwa Eliot Cohen, früherer enger Berater von Ex-Außenministerin Condoleezza Rice, in seiner Studie „The big stick“ (2016). Aber auch das war schon unter Barack Obama zu vernehmen: Dessen *pivot to Asia* wurde zumindest bei manchen als Abkehr von Europa verstanden, meint Robert Kagan.

Deshalb wird es in den nächsten Jahren darauf ankommen, nicht nur auf die Befindlichkeiten des Präsidenten einzugehen. Für Trump lässt sich ein gutes Verhandlungsergebnis, also ein „*good deal*“, daran erkennen, dass alle Verhandlungspartner nach den Vorstellungen der USA ihren Verantwortlichkeiten nachkommen: “*The United States fulfills our defense responsibilities and expects others to do the same. We expect our European allies to increase defense spending to 2 percent of GDP by 2024, with 20 percent of this spending devoted to increasing military capabilities*”, heißt es in der oben bereits zitierten Nationalen Sicherheitsstrategie.

Die Grundlinien der amerikanischen Außenpolitik seien auch unter Trump gleich geblieben, was wohl seinem Sicherheitsteam geschuldet ist, vermutet Vali R. Nasr, Nahostexperte und Dean der School of Advanced International Studies (SAIS). „Es gibt eine deutliche Dissonanz zwischen dem, was der Präsident sagt und was seine Administration sagt“, so formuliert er in der New York Times Anfang August, „und dies wird erkannt bei Verbündeten und Gegnern in der ganzen Welt.“ Kurz: Nicht jeder *Tweet* ist Ausdruck einer in vermeintlich neue Formen gegossenen Außenpolitik, die nun alles anders mache als die der Vorgänger.

In einem Punkt herrscht dementsprechend nun besondere Kontinuität: Mit der Forderung, die Verteidigungsausgaben auf zwei Prozent des Bruttoinlandsproduktes hochzufahren, greift der US-Präsident ein Anliegen auf, welches die NATO selber erhoben hatte. Dies geschah zuerst beim Prager Gipfel 2002, also vor der Osterweiterung, und dann nochmal 2014, also nach der russischen Annexion der Krim und den Unruhen im Maghreb und in Nahost, die dem arabischen Frühling folgten. Dass diese zwei Prozent eine „hochpolitische Zahl“ sei, wie es der Präsident der Bundesakademie für Sicherheitspolitik, Karl-Heinz Kamp, formulierte, ist seitdem in jedem verteidigungspolitischen Gespräch in Washington zu spüren.

Zur Erinnerung: Donald Trump steht mit seiner Sicht nicht alleine, und sie ist auch nicht neu. Auch sein Vorgänger Barack Obama hatte im März 2016 die vermeintliche „Trittbrettfahrer-Mentalität“ mancher NATO-Bündnispartner beklagt, und George W. Bush hatte auf einem Gipfel in Riga 2006 für mehr Ausgaben in die Verteidigung geworben. Der einzige Unterschied sei, dass Trump im Gegensatz zu seinen Vorgängern alle „diplomatischen Schönredereien“ hintangestellt hätte, so der Journalist und Deutschland-Kenner Marc Fisher in der Washington Post Mitte Juli. In seinem Artikel versäumt Fisher nicht daran zu erinnern, dass es nach dem Zweiten Weltkrieg lange Zeit sogar von Amerikanern und deutschen Nachbarn gewünscht war, dass Deutschland auf eine starke Armee oder gar Atomwaffen verzichte.

In Washington wird es immer mehr zu einer Gretchenfrage, wie es die Europäer mit den Verteidigungsausgaben halten. Dies hat an Dringlichkeit zugenommen, und ist vor allem eine Anfrage an Deutschland – weshalb die scharfen, teils persönlichen verbalen Attacken auf die deutsche Politik zunehmen. Dabei werden auch handels- oder energiepolitische Fragen mit denen der Sicherheitspolitik vermengt. Diese Kritik sei ja schließlich berechtigt, so hört man in Washington selbst bei Europa wohlgesonnenen Politikern und ihren Beratern immer wieder. Laut Zahlen der EU-Kommission selbst sind die Verteidigungsbudgets der EU-Mitgliedsstaaten in den letzten Jahren gesunken, während andere globale Akteure wie China, Russland und Saudi-Arabien (!) deutliche Steigerungen verzeichnen. China zum Beispiel hat das eigene Budget in den letzten 10 Jahren um 150 Prozent gesteigert, während gleich-

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

USA
ELMAR SULK

August 2018

www.kas.de/usa

zeitig die EU-Mitglieder 12 Prozent weniger veranschlagten.

Diese Zahlen werden in Washington als eine grundsätzliche Anforderung an Europa begriffen. Sie wird mit einer neuen US-Administration in zwei oder sechs Jahren deshalb auch nicht verschwinden. Europa, insbesondere Deutschland, wird sich dem stellen müssen und kann dies nicht aussitzen, so hört man allenthalben in den Gesprächen mit der Administration oder mit den langjährigen Beobachtern in der Think Thank Welt. „Die hauptsächliche Herausforderung für die transatlantischen Beziehungen bestand schon vor dem Amtsantritt Trumps, und wird wahrscheinlich auch nach der Wahl 2020 bestehen: Der verhältnismäßige Unwille der NATO-Verbündeten, in ihre Sicherheit zu investieren, ist seit langem ein Zankapfel“, so Kenneth Weinstein vom Hudson Institute auf dem Berlin Foreign Policy Forum im Dezember 2017.

Besondere Herausforderung für Deutschland

Nur wenige – öffentliche wie nicht-öffentliche – sicherheitspolitische Gesprächsrunden mit deutschen politischen Vertretern halten sich in Washington derzeit damit auf, die umstrittenen Äußerungen des US-Präsidenten bei seinem Europa-Besuch im Juli zu diskutieren. Stattdessen lautet die Einstiegsfrage allen voran im Dialog mit Beratern der Trump-Administration regelmäßig, wieso Deutschland nicht mehr in die eigene Verteidigungsfähigkeit investiere und sich gleichzeitig mit North Stream 2 in weitere Abhängigkeiten zu Russland begebe. 73 Jahre nach Kriegsende verfängt das Lord Ismay zugeschriebene Bonmot, die NATO sei gegründet worden „*to keep the Americans in, Russians out, and Germans down*“ nicht mehr. Das Bedrohungsszenario sei nun ein anderes, insistieren die Gesprächspartner, und man erwarte mehr Anstrengungen als bisher, gerade von der größten Volkswirtschaft in Europa. Aber gerade das sei angesichts der Herangehensweise Trumps schwierig durchzusetzen, so Robert Kagan Mitte Juli am Rande einer Veranstaltung in Washington: „Die Beleidigungen und Demütigungen [Trumps] gegenüber den europäischen Politikern werden nicht vergessen werden…und lassen es unmöglich erscheinen, die notwendige öffentliche Unterstützung zu finden, die Ausgaben zu erhöhen. Wer würde es politisch überleben, für Trumps Sache einzustehen?“ Das sei zwar auch richtig, und sie sehe die „politische Zwickmühle“, vermutet auf Anfrage Heather Conley vom Center for Strategic and International Studies. Aber die aufgrund des Bedrohungsszenarios berechtigten Anfragen nach weiteren EU-Anstrengungen würden weiterhin gestellt werden.

Deutschland hat hier, trotz Herantasten an die Übernahme militärischer Verantwortung bei Auslandsmissionen nach Ende des Kalten Krieges, eine offene Flanke, die es mit allen Erläuterungen und Hinweisen darauf, dass man ja auch in partnerschaftliche Entwicklungszusammenarbeit und *soft power* investiere, in Washington nicht mehr schließen kann. Diese Aussagen werden zunehmend als Ausflüchte empfunden. Das deckt sich mit der Meinung des in Washington sehr angesehenen Forschers Walter Russell Mead, der bei der Trump-Administration Gehör findet und der die Außenpolitik Trumps gründlich analysiert hat. Er formulierte Ende Juli im Wall Street Journal**:** „Der Westen steckt in einer Krise aufgrund von Europas Schwäche, und nicht Russlands Stärke. Berlins untauglicher (“*feckless*”) Umgang mit Sicherheitsfragen hat Europas wichtigste Macht zu einem geopolitischen Zwerg verkümmern lassen”.

Strategische Puzzlestücke

Um weiterhin glaubhaft handeln zu können, werden die europäischen Bündnispartner ihre militärischen Fähigkeiten stärken müssen. Sonst dürften sie in Washington oder auf NATO-Gipfeln wenig Gehör finden. Wichtig werden Instrumente, die aber nur als komplementär zur NATO und nicht als eine Alternative begriffen werden sollten.

Wieviel Überzeugungsarbeit notwendig ist, zeigt die Diskussion um die *Permanent Structured Cooperation on Security and Defense* (PESCO). PESCO ist in den Augen europäischer Verteidigungspolitiker ein wichtiger strategischer Baustein, um europäische

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

USA
ELMAR SULK

August 2018

www.kas.de/usa

Sicherheit zu garantieren. Auf der Münchner Sicherheitskonferenz im Februar betonte die Stellvertreterin von US-Verteidigungsminister Jim Mattis, Katie Wheelbarger, dass dies aber zu keiner „Wegnahme" von Leistungen für die NATO führen dürfe. Dies ist ein Echo der Diskussion am Ende der 1990er Jahre, in der Ex-Außenministerin Madeleine Albright vor den Gefahren der „drei Ds" – *delinking, duplicating and* discriminating – warnte, wenn die Verteidigungsanstrengungen der EU an denen der NATO vorbeiliefen. Der Teufel steckt also im Detail, wobei Rachel Rizzo vom Center for New American Security, die seit langem zu EU-Verteidigungsthemen forscht, das Vorhaben grundsätzlich auch aus US-Sicht für unterstützenswert hält, wie sie auf einer Veranstaltung formulierte.

Weitere Vorgehensweise und Schlussfolgerungen

Aus vielen offiziellen Dokumenten und den Verlautbarungen aus Administration und Kongress geht hervor, dass das westliche Verteidigungsbündnis eine erfolgreiche Zukunft vor sich haben kann, falls die Europäer die Worte Trumps richtig deuten und nicht als grundsätzliche Neuausrichtung der US-Außen- und Sicherheitspolitik verstehen. Dabei kann es in Zukunft auch einmal sein, dass Europa tatsächlich alleine agieren muss – etwas, was die Bundeskanzlerin erkannt und die EU nach den Balkankriegen in den 1990er Jahren schon einmal mit eigenen Missionen erprobt hat. Einige Schlussfolgerungen kann man aber ziehen:

Erstens: Wie auch in der amerikanischen Innenpolitik, sollte man nicht jeden *Tweet* und jede Aussage Trumps zur Außenpolitik auf die Goldwaage legen. Entscheidend ist das Regierungshandeln. Vor zwei Jahren hatte der damalige Wahlkämpfer Trump noch die NATO für „obsolet" erklärt, was große Aufregung verursachte. Auch heute richte er sich mit öffentlichen Äußerungen vor allem an seine Wähler, so die Analysen in Washington. „Beides [Tweets und Aussagen bei Wahlkampfauftritten] wird Trump weiter verfolgen, denn es dient einem Zweck", beobachtete etwa Botschafter Kurt Volker vom McCain Institute auf einer Veranstaltung bei Brookings bereits im Sommer 2017.

Zweitens: Auch wenn Trump nicht mehr Präsident ist, werden die USA gegenüber Europa an ihrer Forderung festhalten, mehr auf die eigene Verteidigungsbereitschaft zu achten, damit die NATO glaubwürdig bleibt. Nicht wenige Beobachter meinen, dass angesichts der weiteren Herausforderungen Amerikas auf globaler Ebene, man denke an China oder Iran, Europa gar nicht umhin komme, mehr in die eigenen Verteidigung zu investieren.

Drittens: Im derzeitigen Klima wird man in Washington nur dann ernst genommen, wenn man der vorgebrachten Kritik offensiv entgegentritt. Eigene Konzepte vorzustellen ist dabei vorrangig. Sie sollten als Stärkung des vorhandenen Bündnisses verstanden werden, und nicht als Alternative. PESCO ist dazu hervorragend geeignet.

Viertens: Dies sollte gepaart werden mit Gelassenheit. Die USA wollen weiterhin eine gemeinsame transatlantische Sicherheitsstrategie, und man wird auch weiterhin ein „oszillieren zwischen Isolationismus, Interventionismus und Internationalismus" (so der Experte für US-Außenpolitik Michael Mandelbaum) aus den USA vernehmen. Aber grundsätzlich dürfte eine Mehrheit in Politik und Gesellschaft auf die bewährten multilateralen Ansätze in Sicherheitsfragen setzen – falls Europa mitzieht.