

»Hard Power« statt »Soft Power«

US-amerikanische Sicherheits- und Verteidigungspolitik unter Donald Trump

Marco Overhaus

Die neue US-Regierung hat am 16. März eine »Blaupause« für den Haushalt der USA im Jahr 2018 vorgelegt, die vor allem auf militärische Stärke setzt. Die darin enthaltenen Eckpunkte, die lediglich den ersten Anstoß für das Ringen mit dem Kongress bilden, wurden bislang nicht in eine sicherheitspolitische Strategie eingebettet. Dennoch hat Trump damit erstmals seine Prioritäten schwarz auf weiß formuliert und mit konkreten Zahlen unterlegt. Zusammen mit anderen Weichenstellungen, die seit Beginn seiner Amtszeit erfolgt sind, zeichnen sich die Konturen der künftigen Sicherheits- und Verteidigungspolitik der Trump-Administration nun klarer ab. Für Deutschland und die anderen europäischen Nato-Staaten bedeutet dies, dass sie nicht nur Forderungen der USA gegenüberstehen, mehr Geld für ihr Militär auszugeben. Sie werden auch Lücken schließen müssen, welche die USA in der zivilen Sicherheitspolitik und bei internationalen Organisationen schlagen.

Die Eckdaten für den US-Haushalt 2018 spiegeln im Wesentlichen Prioritäten und Stichworte wider, die Präsident Trump und dessen ideologischer Chef-Berater Stephen Bannon zu ihren programmatischen Kernanliegen erklärt haben. Dazu zählen vor allem die militärische Stärke der USA und der »Rückbau des Verwaltungsstaates«.

Viele ihrer Vorschläge werden absehbar im weiteren Prozess der Haushaltsgesetzgebung – sobald sich die bürokratischen Apparate und der Kongress damit befassen – relativiert oder fallen gelassen werden.

Dessen ungeachtet setzt Trump mit seinen Eckpunkten ein klares Signal dafür, auf welche sicherheitspolitischen Instrumente er sich stützen will.

Prioritätensetzungen der Trump-Administration

Nach den Vorstellungen Trumps soll das Pentagon im nächsten Jahr 574 Milliarden US-Dollar als Grundetat bekommen. Das wären knapp 52 Milliarden US-Dollar bzw. 10 Prozent mehr, als ihm 2017 zugewiesen wurden. Hinzu kommen weitere knapp 65 Milliarden US-Dollar für laufende Einsätze, die sogenannten Overseas Contingency Operations (OCO), die in etwa gleich hoch blieben wie im geltenden Etat.

Die Haushalts-Eckpunkte bieten keine detaillierteren Informationen darüber, wie die Ausgaben auf die einzelnen Teilstreitkräfte – Heer, Marine, Luftwaffe und Marineinfanterie – verteilt werden sollen. Trumps

bisherige Äußerungen deuten darauf hin, dass seine Regierung generell Aufstockungen vorsieht. So soll das Heer in den kommenden Jahren nicht mehr auf 450 000 Soldaten schrumpfen, wie das Obama zuletzt angestrebt hatte, sondern auf die stolze Zahl von 540 000 anwachsen. Die Marine soll längerfristig 350 Schiffe (die Zielmarke bei Obama lautete noch 308 Schiffe) umfassen, darunter 12 statt wie bisher 10 Flugzeugträger. Überdies hatte Trump angekündigt, das schon von Obama angestoßene Programm zur Modernisierung der amerikanischen Nuklearwaffen fortzuführen und auszuweiten.

Die Steigerungen der Militärausgaben sollen im Wesentlichen durch Kürzungen bei nicht-militärischen Ausgaben kompensiert werden. So will Trump sein Wahlversprechen einhalten, das Haushaltsdefizit der USA nicht weiter ansteigen zu lassen. Betroffen ist eine ganze Reihe von Ministerien und Bundesbehörden, nicht zuletzt das Außenministerium.

Letzteres verfügt über einen eigenen OCO-Topf für laufende Kriseneinsätze, mit dem auch nicht-militärische Komponenten des Krisenmanagements und des Wiederaufbaus beispielsweise in Syrien, Irak oder Afghanistan abgedeckt werden. Diese Mittel sollen nach Trumps Willen im Haushaltsjahr 2018 um 37 Prozent (von 19 auf 12 Milliarden US-Dollar) gekürzt werden. Das ist gerade mit Blick auf die schlimmsten Krisenherde, denen viele Menschen auch nach Europa entfliehen, eine weitreichende Entscheidung.

Noch gravierender für die globale Ausrichtung der amerikanischen Sicherheitspolitik sind die anvisierten Kürzungen im regulären Haushalt des US-Außenministeriums, dem auch die US-Behörde für Entwicklungspolitik (USAID) angegliedert ist. Trump schlägt in seinem Programm insgesamt Einschnitte am aktuellen Haushaltsansatz in der Größenordnung von 10 Milliarden US-Dollar vor. Das entspricht 28 Prozent des Volumens der für 2017 bewilligten Mittel. Der Etat des US-Außenministeriums nimmt sich im Vergleich zu jenem des Pen-

tagons sowie zum gesamten Bundeshaushalt der USA zwar sehr bescheiden aus. Würden die vorgeschlagenen Kürzungen am Ende aber tatsächlich vollzogen, wären davon zahlreiche internationale Organisationen und Programme stark betroffen. So will Trump die Beiträge Amerikas für die Vereinten Nationen, einschließlich die Mittel für VN-Friedenseinsätze, und zur Weltbank kürzen. Die Entwicklungshilfe der USA soll auf noch nicht näher spezifizierte Länder konzentriert werden, denen Washington »strategische Bedeutung« beimisst. Die humanitäre Hilfe, einschließlich Lebensmittel- und Flüchtlingshilfen, sollen auf »Priority Areas« fokussiert werden. Beim Klimaschutz sieht Trump ebenfalls deutliche Einschnitte vor.

Wie alle US-Administrationen zuvor wird auch Trump seine Ausgabenpräferenzen nicht ohne Abstriche durch den amerikanischen Kongress bringen. Während einige »Falken«, wie der Vorsitzende des Verteidigungsausschusses im Senat, John McCain, noch höhere Militärausgaben gefordert haben, sind fiskalkonservative Republikaner in Senat und Repräsentantenhaus erbost darüber, dass Trump bislang keine Anstalten macht, das Staatsdefizit stärker zu begrenzen. Für die Demokraten sind Trumps haushaltspolitische Prioritäten ohnehin ein rotes Tuch: Sie pochen seit jeher auf eine gleichgewichtige Betonung militärischer und nicht-militärischer Instrumente in der Sicherheitspolitik der USA. Außerdem sind sie nicht bereit, höhere Militärausgaben durch die Kürzung innenpolitischer Programme zu finanzieren.

Am Ende wird Trump den Skeptikern in seiner eigenen Partei und auch einigen Demokraten die Zustimmung abringen müssen, wenn er seine Prioritätenvorstellungen tatsächlich in Form von Haushaltsgesetzen festschreiben möchte. Es steht jedoch zu erwarten, dass der Präsident seine Ziele weiterverfolgt, selbst wenn er sich nicht in jedem Punkt gegen innenpolitische Widerstände durchsetzen können.

Fokus Anti-Terrorkampf:

»Bigger and Meaner«

Trump hat wiederholt betont, dass der Kampf gegen den »Islamischen Staat« und andere Terrororganisationen im Mittleren Osten einer seiner wesentlichen sicherheits- und verteidigungspolitischen Prioritäten sein wird. Tatsächlich ist dies das erste und bislang auch einzige sicherheits- und verteidigungspolitische Aufgabenfeld, für das er die Entwicklung einer konkreten »Strategie« angekündigt hat. So wies er seinen Verteidigungsminister James Mattis an, die Anstrengungen im Kampf gegen den IS umfassend zu überprüfen. Die bisherigen Ergebnisse deuten darauf hin, dass Trump an einigen Grundzügen von Obamas Politik festhalten wird. So wird er sich wie Obama in erster Linie auf Luftschläge und den Einsatz amerikanischer Spezialkräfte und Drohnen konzentrieren und sich beim direkten Kampf gegen den IS in Syrien und im Irak auf lokale Verbündete stützen.

Zugleich zeichnet sich ab, dass Trump in wichtigen Punkten von Obama abweichen wird. So will er mehr Spezialkräfte in den Irak und nach Syrien schicken, die auch näher an der jeweiligen Frontlinie involviert sein sollen. Damit einher geht eine Lockerung der Einsatzbestimmungen für US-Truppen und mehr Entscheidungsautonomie für die regionalen und lokalen Kommandeure amerikanischer Truppen. Schon im Dezember 2016 hatte das für den Mittleren Osten zuständige Zentralkommando der US-Streitkräfte angekündigt, bis zu 450 US-Militärberater näher an die Front um die umkämpfte nordirakische Stadt Mossul zu verlegen. Parallel zur Veröffentlichung der Eckdaten des nächsten US-Haushalts werden im Pentagon Pläne entwickelt, die eine Entsendung von bis zu 1000 zusätzlichen US-Soldaten nach Nordsyrien vorsehen. Die Truppen sollen lokale syrische Kräfte bei der Rückeroberung der IS-Hochburg Rakka unterstützen. Diese Pläne wurden bislang allerdings weder von Trump noch von Verteidigungsminister Mattis abschließend genehmigt.

Die Ausweitung des militärischen Anti-Terrorkampfes unter Trump beschränkt sich allerdings nicht nur auf den »Islamischen Staat«. So hat die neue US-Regierung auch den bereits unter Obama geführten Kampf gegen Al-Qaida auf der Arabischen Halbinsel (AQAP) im Jemen intensiviert. Im März dieses Jahres führte die amerikanische Luftwaffe nach Medienberichten mehr als 30 Luftschläge gegen diesen Al-Qaida-Ableger im Jemen durch, was auf eine deutlich häufigere Nutzung dieses Instruments als in früheren Jahren unter der Obama-Regierung hindeutet. Trump kündigte zudem an, die 2013 von Obama angeordneten Restriktionen für den Einsatz von Kampfdrohnen teilweise wieder aufzuheben. So soll die Central Intelligence Agency wieder die Befugnis erhalten, selbst Luftschläge mit Drohnen auszuführen.

Nimmt man die nach wie vor im Raum stehenden Forderungen Trumps hinzu, in Nordsyrien sogenannte Schutzzonen für Flüchtlinge einzurichten und durchzusetzen, zeichnet sich ab, dass Trump in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik auf mehr Interventionen setzen dürfte als Obama. Folgte Letzterer mit seinem »leichten Fußabdruck« im Mittleren Osten noch dem Motto »Leaner and Meaner«, scheint Trump eher die Maxime »Bigger and Meaner« zu bevorzugen.

Ebenso wie der ranghöchste Militär in seiner Administration, der Vorsitzende der Vereinigten Staabschefs General Dunford, hat Trump eingeräumt, dass sich der Kampf gegen den IS oder andere Terrororganisationen im Mittleren Osten mit militärischen Mitteln allein nicht gewinnen lässt. Das Petangon betont denn auch in der bereits angesprochenen Bilanz der Anti-IS-Strategie die nicht-militärischen Elemente, wie beispielsweise die Austrocknung von Finanzquellen und das Einschreiten gegen Terror-Rekrutierung und Propaganda. Es gehört allerdings zu den Widersprüchen der Trump-Regierung, dass sich diese Erkenntnis mit den Mitte März angekündigten drastischen Kürzungen im Etat des US-Außenministeriums nicht vereinbaren lässt.

Konsequenzen für die deutsche und europäische Sicherheitspolitik

Die bisherigen sicherheits- und verteidigungspolitischen Weichenstellungen der Trump-Administration lassen noch viele für Deutschland höchst relevante Fragen offen. So hat Trump noch keine klare Position zu den amerikanischen Beiträgen im Rahmen der Nato bezogen, die die Umsetzung der Gipfelbeschlüsse von Wales 2014 und Warschau 2016 betreffen. Die Eckdaten zum Verteidigungshaushalt erlauben insbesondere noch keine Schlüsse darauf, ob Trump die von Obama angestoßene »European Reassurance Initiative« im gleichen Umfang fortführen will – aus Mitteln dieser Initiative werden die Rotation von US-Truppen nach Osteuropa sowie gemeinsame Übungen mit europäischen Nato-Staaten finanziert. Bislang setzt Washington die geplanten Maßnahmen ohne Verzögerungen weiterhin um.

Präsident Trump hat direkt nach seinem Treffen am 17. März mit Bundeskanzlerin Merkel in Washington einmal mehr deutlich gemacht, dass die USA unter seiner Führung nicht nur nachdrücklicher, sondern auch undiplomatischer als die Vorgängerregierung auf transatlantische Lastenteilung drängen werden.

Das betrifft neben dem Anteil der Verteidigungsausgaben an der Wirtschaftsleistung Deutschlands und anderer europäischer Länder auch den Kampf gegen den »Islamischen Staat« und weitere Terrororganisationen. Berlin beteiligt sich an der internationalen Koalition gegen den IS. Deutsche Beiträge werden hierzulande auch innenpolitisch auf größeren Widerstand stoßen, wenn der Kampf gegen den IS und andere Terrororganisationen zunehmend auf die militärische Dimension verengt wird. Schon unter Obama wirkten Themen wie Anti-Terrorkampf, Drohneneinsätze und gezielte Tötungen als transatlantischer Spaltplatz in der deutschen Öffentlichkeit.

Allerdings bieten die Konturen der US-Sicherheits- und Verteidigungspolitik unter Donald Trump der deutschen Politik auch neue Spielräume und Handlungsoptionen.

Denn Deutschland und die anderen europäischen Nato-Staaten sehen sich mit amerikanischen Forderungen konfrontiert, nicht nur ihre Militärausgaben zu erhöhen.

Wenn die USA ihre Beiträge für die Vereinten Nationen, zur Entwicklungshilfe oder zum Wiederaufbau in Krisenregionen tatsächlich kürzen, dann sollen andere Länder die hinterlassene Lücke schließen. Diese Erwartung wird jedenfalls ausdrücklich in der »Blaupause« für den ersten amerikanischen Haushalt der Trump-Administration artikuliert. Das könnte beispielsweise auch für den Wiederaufbau syrischer und irakischer Städte gelten, die vom »Islamischen Staat« befreit wurden.

Daraus ergibt sich die Chance, das Thema der transatlantischen Lastenteilung in einen breiteren Kontext zu stellen. Dies würde sowohl innenpolitischen Befindlichkeiten als auch Stärken der deutschen Sicherheitspolitik besser entsprechen als die Verengung der Debatte auf Militärausgaben.

Das bedeutet nicht, dass Deutschland sich von seiner Selbstverpflichtung abkehren sollte, mittel- und längerfristig seine Verteidigungsausgaben zu erhöhen. Es würde aber bedeuten, den USA ein eigenständiges europäisches Verständnis von transatlantischer Lastenteilung entgegenzuhalten.

Ende Mai 2017 treffen sich die Staats- und Regierungschefs der Nato-Mitgliedsländer in Brüssel. Bis dahin könnten Deutschland und andere europäische Bündnispartner einen Katalog konkreter Maßnahmen für Krisenmanagement und Anti-Terrorkampf im Mittleren Osten erarbeiten, die über die militärische Dimension hinausreichen. Dabei sollten sich die Europäer zwar nicht sklavisch an den Vorstellungen Washingtons abarbeiten. Sie könnten aber durchaus Bezug nehmen auf jene Aufgabenfelder, in denen die USA nach den Vorstellungen Trumps Kürzungen vornehmen wollen. Das betrifft beispielsweise die Rolle der Vereinten Nationen, Aufbauhilfe sowie humanitäre und Flüchtlingshilfe.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2017
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt die Auffassung des Autors wieder

SWP
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3–4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6364