

ARGUMENTATION KOMPAKT

Ein Service der Hanns-Seidel-Stiftung für politische Entscheidungsträger



Ausgabe vom 8. Juni 2017 – 5/2017

Trump Meets NATO

Rückschlüsse für die transatlantische Sicherheitskooperation

Andrea Rotter /// Mit Spannung wurde das Treffen der 28 Staats- und Regierungschefs der NATO-Mitgliedstaaten am 25. Mai 2017 in Brüssel erwartet, an dem zum ersten Mal auch US-Präsident Donald Trump teilnahm. Zwar konnte man in der Terrorismusbekämpfung der US-Administration entgegenkommen, doch gerade im Hinblick auf die Lastenverteilung fällt die Bilanz nüchtern aus. Trotz der Diskrepanz zwischen Trumps Rhetorik und der bisherigen Kontinuität der US-Außenpolitik müssen die europäischen Partner nach Jahren der Versprechungen Taten folgen lassen. ///

Trump Meets NATO

Rückschlüsse für die transatlantische Sicherheitskooperation

Zusammenfassung

- Ungeachtet aller europäischen Hoffnungen und Versicherungen der US-Administration im Vorfeld versäumt es Präsident Trump, sich klar zu Artikel 5 des Nordatlantikvertrages zu bekennen. Stattdessen kritisiert er erneut die unausgewogene Lastenverteilung zwischen den USA und Europa, die trotz kleiner Fortschritte in den nationalen Verteidigungsetats 2016 gravierend bleibt.
- In der Terrorismusbekämpfung einigt man sich auf einen formalen Beitritt der NATO zur Globalen Koalition gegen den IS. Zudem wird ein Aktionsplan verabschiedet, der u. a. (1) eine Erhöhung der AWACS-Flugzeiten zur Luftraumüberwachung, (2) die Schaffung einer Abteilung zum Austausch nachrichtendienstlicher Informationen sowie (3) die Ernennung eines Koordinators für die Allianz-Maßnahmen vorsieht.
- Trotz der Rhetorik Trumps ist der US-Rückzug aus Europa bisher ausgeblieben. Die Kontinuität der US-Unterstützungsmaßnahmen für osteuropäische Verbündete im Rahmen des RAP sowie die für 2018 vorgesehene Erhöhung der ERI zur Finanzierung der US-Präsenz in Europa um 40 % (von \$ 3,4 Mrd. auf \$ 4,8 Mrd.) sind als bislang stärkstes Bekenntnis zur Allianz zu werten.
- Entwicklungen in den USA und im sicherheitspolitischen Umfeld sprechen dennoch dafür, dass sich die europäischen Verbündeten langfristig auf eine neue Balance innerhalb des Bündnisses einstellen müssen. Trump dient in dieser Hinsicht als Katalysator, der sich unnachgiebiger als seine Vorgänger erweist.
- Kurzfristig müssen Europas NATO-Mitglieder die geostrategischen Vorteile eines starken transatlantischen Bündnisses gegenüber Trump untermauern, aber gleichzeitig geschlossen auf etwaige Konflikte mit den USA reagieren, sollten diese die gemeinsame Wertebasis in Frage stellen.
- Langfristig müssen die Europäer einen Emanzipationsprozess zur Stärkung der europäischen Sicherheitsarchitektur durchlaufen. Dies bedingt einen Ausbau der eigenen Kapazitäten sowie eine bessere Koordination und Interoperabilität der bestehenden Fähigkeiten.
- Um ein prioritäres Auseinanderdriften zu bremsen, sollte ein neues transatlantisches Projekt erschlossen werden. Bereits in Europa diskutierte Initiativen könnten unter Vermittlung der sicherheitspolitischen Vorteile auch für die Trump-Administration interessant sein.

„Die Zeiten, in denen wir uns auf andere völlig verlassen konnten, die sind ein Stück vorbei. Wir Europäer müssen unser Schicksal wirklich in die eigene Hand nehmen.“ So nüchtern fällt das Resümee von Bundeskanzlerin Angela Merkel nach dem ersten NATO-Treffen und G7-Gipfel mit US-Präsident Donald Trump aus. Zwar bezieht sich Merkel in ihrer Aussage auch auf den bevorstehenden Brexit, doch besteht kein Zweifel, dass Trumps Europabesuch für den Wandel in der sonst zurückhaltenden Rhetorik der Kanzlerin verantwortlich ist. Trumps kurzer Auftritt in Brüssel lässt finstere Mienen bei den europäischen NATO-Verbündeten zurück und verdeutlicht, dass kein Weg an mehr Eigenverantwortung vorbeiführt.

Ein unberechenbarer Präsident

Die Erwartungen der NATO-Mitglieder an das Treffen waren gemischt. Nach wie vor fällt es Brüssel schwer, den außenpolitischen Kurs der neuen US-Administration einzuschätzen. Hatte Trumps Vision „America First“ durch isolationistische Töne im Wahlkampf noch für Verunsicherung gesorgt, ist der radikale Bruch mit Amerikas Allianzen bislang ausgeblieben. Gleichzeitig lässt sich in Trumps bisherigen Entscheidungen keine klare Linie erkennen, weder im Sinne einer „grand strategy“ noch in den transatlantischen Beziehungen.¹ Während Ersteres nach kurzer Zeit im Amt nicht ungewöhnlich ist, beunruhigt das Fehlen einer stringenten Position gegenüber Europa die Bündnispartner. Dies mag daran liegen, dass viele der für Europa relevanten Schlüsselpositionen in der Administration noch nicht besetzt sind (z. B. der Ständige Vertreter der Vereinigten Staaten bei der NATO). Schwerer wiegen jedoch Trumps wechselnde Positionen zur europäischen Sicherheit, die oftmals im Widerspruch zu den Erklärungen seiner Administrationsmitglieder stehen. So hatte Trump die NATO im Wahlkampf als obsolet bezeichnet und angedeutet, er könnte Amerikas Beistand im Bündnisfall von den Eigenleistungen der betroffenen Mitgliedstaaten abhängig machen. Nach einem ersten Treffen zwischen Trump und NATO-Generalsekretär Jens Stoltenberg herrschte kollektives Aufatmen in Brüssel, als sich der Präsident klar zur NATO bekannte und ihre Bedeutung für den internationalen Frieden und die Sicherheit hervorhob. Mitglieder seiner Administration hatten sich zudem zwischenzeitlich darum bemüht, die Bündnispartner von Amerikas Verlässlichkeit zu überzeugen. Dennoch fand das NATO-Treffen unter den Vorzeichen einer fortwährenden Unberechenbarkeit des neuen Präsidenten statt.

Trump legt den Finger in die Wunde der europäischen Versäumnisse

Diese Unberechenbarkeit untermauerte Trump, als er es ungeachtet der europäischen Hoffnungen und Versicherungen der US-Administration im Vorfeld versäumte, sich erstmals klar zu Artikel 5 im Nordatlantikvertrag zu bekennen. Stattdessen übte er Kritik an den ungenügenden Verteidigungsausgaben der europäischen Partner und unterstrich abermals sein mangelndes Verständnis für die Funktionslogik des Bündnisses, indem er erneut behauptete, die europäischen Länder seien der NATO (und implizit den USA) die nicht geleisteten Ausgaben der letzten Jahre schuldig.

Der Verdruss über Trumps harte Rhetorik täuscht allerdings nicht darüber hinweg, dass er zu Recht die unausgewogene Lastenverteilung und Europas fortwährende sicherheits- und verteidigungspolitische Versäumnisse anprangert. Von den 28 NATO-Mitgliedern erreichten 2016 nur fünf Staaten das in Wales nochmals bekräftigte Ziel, 2 % des BIPs für den Verteidigungshaushalt zu verwenden. Neben den USA waren dies Griechenland, Großbritannien, Estland und Polen. Von diesen Ländern hielten zudem nur die USA, Großbritannien und Estland die Maßgabe ein, 20 % des Verteidigungsbudgets für die Modernisierung der Kapazitäten zu verwenden. In der Summe wird das Missverhältnis noch deutlicher: 2016 stellten die USA 45,9 % des kombinierten BIPs aller Mitgliedstaaten, kamen gleichzeitig aber für 68,2 % der Allianz-Verteidigungsausgaben auf. Die Europäer hingegen erwirtschafteten 49,2 % des Gesamt-BIPs, brachten anteilig jedoch nur 29,7 % des Verteidigungsetats auf. Zudem stellen die USA auch materiell weitaus mehr Equipment und Infrastruktur zur Verfügung, ohne die ihre europäischen Partner handlungsunfähig wären. Zwar konnten im letzten Jahr kleine Fortschritte verbucht werden. Nach Jahren schrumpfender Verteidigungsetats erhöhten 22 der 28 Mitgliedstaaten ihre Ausgaben, so dass die europäischen Partner und Kanada insgesamt eine Steigerung des Verteidigungshaushalts um 3,8 % erreichten. Doch angesichts der teils gravierenden Lücken in den nationalen Etats handelt es sich um eine bescheidene Verbesserung.²

Zugeständnis an Trump: Formaler Beitritt der NATO zur Anti-IS-Koalition

In einem Punkt kam das Verteidigungsbündnis den Forderungen Trumps in Brüssel entgegen. Die NATO tritt formal der Globalen Koalition gegen den sog. „Islamischen Staat“ (IS) bei, in der sich seit September 2014 68 Nationen in der von den USA angeführten Operation engagieren. Auch alle 28 NATO-Mitgliedstaaten bringen sich bereits auf unterschiedliche Weise ein. Zudem wurde ein Aktionsplan beschlossen, der (1) eine Erhöhung der AWACS-Flugzeiten zur Luftraumüberwachung, einen intensiveren Informationsaustausch und mehr Luftbetankungseinsätze, (2) die Schaffung einer Abteilung zum Austausch nachrichtendienstlicher Informationen im NATO-Hauptquartier sowie (3) die Ernennung eines Koordinators für die Antiterrormaßnahmen der Allianz vorsieht.³

Im Vorfeld des Treffens wurde der Beitritt zur Anti-IS-Koalition unter den Bündnispartnern kontrovers diskutiert. Zwar herrschte Konsens darüber, dass die NATO ihr Engagement im Antiterrorkampf ausweiten muss, doch standen dem Beitritt bis zuletzt einige Mitgliedstaaten (v. a. Deutschland und Frankreich) skeptisch gegenüber. Generell wurde debattiert, welchen Mehrwert eine formale Rolle der NATO in der Globalen Koalition hätte. Denn neben den individuellen Beiträgen der Mitgliedstaaten engagiert sich das Bündnis bereits in der Terrorismusbekämpfung und regionalen Stabilisierung im Mittleren Osten (z. B. durch die Operationen Resolute Support und Sea Guardian, durch AWACS-Luftraumüberwachung und Ausbildungsmissionen im Kampf gegen den IS). In Paris und Berlin warnte man einerseits vor einer Duplikation nationaler Koalitionsbeiträge. Andererseits fürchtete man, dass die NATO durch den Beitritt künftig in Kampfhandlungen involviert werden könnte. Es stand die Sorge im Vordergrund, man könnte nach

Afghanistan erneut in einen langen, kostspieligen Einsatz hineingezogen werden, das Verhältnis zu arabischen Ländern in der Region verschlechtern oder sich in einer Konfrontation mit Russland in Syrien wiederfinden.⁴ Befürworter wie Großbritannien argumentierten, durch den Beitritt ein politisches Zeichen der Geschlossenheit an die internationale Koalition und nicht zuletzt an Donald Trump senden zu können. Außerdem versprach man sich eine bessere Koordination mit der restlichen Anti-IS-Koalition.

Der letztendliche Beitritt kann durchaus als Erfolg für Trump gewertet werden, auch wenn dies in erster Linie einen symbolischen Akt darstellt. So wird die NATO anders als in Afghanistan keine Führungsrolle übernehmen. Auch einen Kampfeinsatz von NATO-Soldaten in Syrien oder im Irak schließt Stoltenberg aus. General Petr Pavel, Vorsitzender des NATO-Militärausschusses, schlug indes vor, das Engagement in der Ausbildung irakischer Sicherheitskräfte sowie im Aufbau von Kapazitäten und Institutionen vor Ort auszuweiten.⁵ Offen bleibt allerdings, ob die US-Administration auf lange Sicht mit der begrenzten Rolle der NATO zufrieden ist oder ob sie mehr operative und politische Verantwortung erwartet. Erst Mitte Mai erläuterte US-Verteidigungsminister James Mattis tiefgreifende Änderungen in der US-Strategie gegen den IS. Generell wurden mehr Entscheidungsbefugnisse in der Strategiewahl von Washington D.C. an die Kommandos vor Ort übertragen, um durch kürzere, dezentralere Befehlsketten eine effektivere Handlungsfähigkeit zu erreichen. Taktisch wurden in einer ersten Phase die militärischen Operationen gegen den IS zu Zermürbungskämpfen (attrition) intensiviert, wodurch man IS-Kämpfer in ihren Stellungen umkreist, ihre Versorgungskette unterbindet und sie daran hindert, sich auf andere Gebiete zurückzuziehen. Seit kurzem verfolgt man in einer zweiten Phase eine Annihilations-Taktik (annihilation), um den IS in den belagerten Stellungen zu vernichten.⁶ Gerade der mögliche weitere Anstieg ziviler Opfer, die seit Beginn 2017 ohnehin stark zugenommen haben, könnte im Zuge der intensiveren Operationen unter dem Gesichtspunkt der Mittelmessenheit zum transatlantischen Streitpunkt werden.⁷

Diskrepanz zwischen Trumps Rhetorik und Amerikas sicherheitspolitischem Handeln

Präsident Trumps Auftreten während seines Europaaufenthaltes kann sicherlich im Kontext seiner bisherigen Amtszeit gesehen werden. Wenig scheint unter ihm der gewohnten Norm zu entsprechen. Angesichts seiner transaktionalen America-First-Auffassung hat ein neuer diplomatischer Ton Einzug in Brüssel gehalten. Dennoch gilt zu bedenken, dass der befürchtete US-Rückzug aus Europa trotz Trumps Rhetorik noch nicht vollzogen wurde. Die USA halten bislang an ihren Unterstützungsleistungen für Polen und das Baltikum fest, die als Antwort auf die Ukraine-Krise 2014 mit dem NATO Rapid Action Plan (RAP) vereinbart wurden. So stellen die USA in Polen seit Anfang 2017 bis zu 4.000 Soldaten auf Rotationsbasis als Rückversicherung für die osteuropäischen Verbündeten und zugleich als Abschreckungsmaßnahme gegenüber Russland. Die Trump-Administration hat noch keine Anzeichen gemacht, die Truppen abzuziehen. Im Gegenteil: Der kürzlich vorgestellte Haushaltsentwurf für das Fiskaljahr 2018, der zusätzliche \$ 52 Mrd. für das Department of Defense vorsieht⁸, erhöht zur Freude der Allianz

deutlich das Budget für die European Reassurance Initiative (ERI), die für die verstärkte militärische US-Präsenz in Europa von Präsident Obama initiiert wurde. Anstelle der für 2017 veranschlagten \$ 3,4 Mrd. sollen nach Trumps Budget 2018 mit \$ 4,8 Mrd. rund 40 % mehr für Truppenpräsenz und Air Policing, Infrastruktur und Equipment sowie gemeinsame militärische Übungen zur Verfügung stehen. Diese Budgetplanungen können somit als bisher stärkstes Bekenntnis zur transatlantischen Sicherheitskooperation gedeutet werden.⁹ Zudem halten die USA nach wie vor an den Sanktionen gegenüber Russland fest, um deren Aufrechterhaltung man bei Amtsantritt Trumps noch gezittert hat. Sowohl Kreml-kritische Stimmen im Kongress als auch die gegenwärtige Diskussion um mögliche Verbindungen zwischen Trumps Wahlkampfteam und Russland lassen eine Abkehr von der verfolgten Sanktionspolitik bis auf Weiteres unwahrscheinlich erscheinen.

Diese Diskrepanz zwischen Trumps Rhetorik und der Kontinuität zugunsten der europäischen Sicherheit ist in erster Linie auf Trumps Beraterteam, allen voran die Generäle James Mattis, General H. R. McMaster (nationaler Sicherheitsberater) und John Kelly (Secretary of Homeland Security), zurückzuführen. Sie genießen inmitten der Streitigkeiten im Weißen Haus das Vertrauen des Präsidenten und wirken als erfahrenes Korrektiv auf politische Entscheidungen ein.¹⁰ Allerdings liegt in außen- und sicherheitspolitischen Fragestellungen das letzte Wort beim Präsidenten. Schon vergangene Präsidenten haben in Krisensituationen die Empfehlungen ihrer Berater ignoriert. Mit Blick auf Donald Trump, der Amerikas multilaterale Verpflichtungen aus einer Nullsummenspielperspektive heraus betrachtet, gibt dies trotz der derzeitigen Beständigkeit keinen Anlass, zum Business-as-Usual überzugehen.¹¹

Jenseits der Norm und doch symptomatisch für grundsätzliche Veränderungen

Zudem wäre es ein Fehler, Trumps Rhetorik als bloße Momentaufnahme abzustempeln. Vielmehr ist sie symptomatisch für Entwicklungen in den USA, die ihren Ursprung lange vor Trump haben. Die unausgewogene Lastenverteilung zwischen den USA und Europa besteht de facto seit der Gründung der NATO und wurde spätestens 2011 durch den damaligen US-Verteidigungsminister Robert Gates als für die USA nicht länger akzeptabel angemahnt. Schon unter Obama zeichnete sich die nachlassende Bereitschaft Amerikas ab, die Hauptlasten in sicherheits- und verteidigungspolitischen Angelegenheiten zu tragen – besonders in Fällen, die primär in die Verantwortung der europäischen Partner fallen. Obamas zurückhaltendes Vorgehen in der Libyen-Intervention 2011, die als Ausgangspunkt seiner Strategie des Leading-from-Behind gesehen wurde, gab schon damals den Anstoß zur Debatte über eine post-amerikanische Allianz. Nach Jahren relativer Stabilität hat Europa für die USA an strategischer Bedeutung verloren. Erst die Ukrainekrise 2014 rückte den Kontinent wieder vermehrt in deren Fokus. Denn seit 2001 sind die USA durch kostspielige Kriege im Mittleren Osten gebunden und angesichts eines erstarkenden Chinas wird dem asiatisch-pazifischen Raum höhere Priorität eingeräumt.

Neben den geopolitischen Veränderungen vollzieht sich auf beiden Seiten des Atlantiks ein Generationenwechsel. An die Stelle von Entscheidungsträgern, die das transatlantische Ver-

hältnis in Zeiten des Kalten Krieges aufrechterhielten, rückt zunehmend eine Generation, deren Weltbild jenseits der gemeinsamen Bedrohung durch die Sowjetunion geprägt wurde.¹² Zwar steht eine knappe Mehrheit der US-Bevölkerung der NATO noch positiv gegenüber, doch wird es Amerikas Entscheidungsträgern zunehmend schwer fallen, die Notwendigkeit eines starken Engagements in Europa zu sehen, zumal sich die europäischen Staaten nicht einmal selbst hierfür ereifern können.

Fazit

Bereits in der Vergangenheit gab es Meinungsverschiedenheiten auf beiden Seiten des Atlantiks, die das transatlantische Verhältnis zerrütteten (vgl. Irakkrieg 2003). Das Verhältnis von Präsident Trump zu Europa birgt allerdings ein Novum. Noch nie stellte ein US-Präsident den Kern des Bündnisses selbst in Frage und noch nie bezweifelte daraufhin Berlin so offenkundig die Verlässlichkeit der USA. Merkels nüchterne Bilanz wird daher in der internationalen Presse zu Recht als „potenziell seismische Verschiebung“ in der transatlantischen Partnerschaft diskutiert.¹³ Um eine nachhaltige Verschlechterung der Beziehungen zu verhindern, sind in erster Linie die Europäer gefordert. Entwicklungen in den USA und geopolitische Trends sprechen dafür, dass sich die europäischen Verbündeten langfristig auf eine neue Balance innerhalb der NATO einstellen müssen. Trump dient in dieser Hinsicht als Katalysator, der sich unnachgiebiger als seine Vorgänger erweist.

Kurzfristig müssen die Europäer jedoch eine Gratwanderung meistern. Zum einen müssen sie Trump die Bewährtheit und geostrategischen Vorteile einer starken NATO nahebringen bzw. ihm keinen Grund liefern, Amerikas Beitrag zum Bündnis als zu kostspielig zu erachten. Europas Sicherheit ist nach wie vor von den USA abhängig. Zum anderen muss Brüssel bereit sein, geschlossen und selbstbewusst auf etwaige Konflikte mit den USA zu reagieren, die die gemeinsame Wertebasis in Frage stellen. Gerade in der Terrorismusbekämpfung könnten sich Streitpunkte auftun (vgl. Folterdiskussion oder Lockerung der Bestimmungen für Drohneneinsätze).

Langfristig müssen die europäischen Partner einen enormen Emanzipationsprozess zur Stärkung von Europas Sicherheitsarchitektur durchlaufen. Es bedarf eines konsequenten Ausbaus der eigenen sicherheits- und verteidigungspolitischen Kapazitäten, der in einen gesamteuropäischen Planungsprozess eingebettet ist. Bestehende Fähigkeiten müssen durch eine bessere Koordination effizienter eingesetzt und deren Interoperabilität durch eine Harmonisierung rüstungspolitischer Standards sichergestellt werden. Dies erfordert auch die Miteinbeziehung von privatwirtschaftlichen Akteuren. Zugleich ist es für Europa notwendig, die eigene sicherheitspolitische Rolle jenseits einer US-Führungsrolle zu definieren. Unter Trump wird deutlich, dass die transatlantischen Prioritäten bzw. deren Gewichtung zunehmend differieren – ein Trend, der sich ohne Zutun fortsetzen wird. Um der Allianz neuen „Kitt“ zu verleihen, sollte ein neues transatlantisches Projekt erschlossen werden, das die fortdauernde Bedeutung der transatlantischen Partnerschaft für beide Seiten greifbar macht. Angesichts Europas Abhängigkeit und des Krisenringes, der es umzieht, muss die Initiative bei den europäischen Verbündeten

Autorin

Andrea Rotter M.A.

ist wissenschaftliche Mitarbeiterin der Akademie für Politik und Zeitgeschehen der
Hanns-Seidel-Stiftung in München.

Tel.: 089/1258-297

E-Mail: rotter@hss.de

Impressum: Hanns-Seidel-Stiftung e.V., Lazarettstraße 33, 80636 München

Vorsitzende: Prof. Ursula Männle, Staatsministerin a. D.

Hauptgeschäftsführer: Dr. Peter Witterauf