

Quadrennial Defense Review 2014

Entwicklungstrends US-amerikanischer Verteidigungspolitik und Konsequenzen für die Nato

Marco Overhaus

Alle vier Jahre legt das Pentagon einen Bericht über die verteidigungspolitischen Entwicklungen und Prioritäten der USA vor. Die Anfang März 2014 veröffentlichte Quadrennial Defense Review (QDR) berücksichtigt erstmals im Detail die Folgen, die sich für das US-Militär aus den 2011 beschlossenen Kürzungen im Verteidigungshaushalt ergeben. Darüber hinaus prägen die Schwerpunktverlagerung – Rebalance – in den asiatisch-pazifischen Raum und die Kriegsmüdigkeit der amerikanischen Öffentlichkeit die weitere Entwicklung der US-Verteidigungspolitik. Die in der QDR skizzierten Trends bedeuten keine Zäsur für die transatlantische Verteidigungskooperation. Dennoch bergen sie Risiken und das Potential für Konflikte im Verhältnis zu Europa.

Die finanziellen Einschnitte beim amerikanischen Verteidigungshaushalt bestehen aus zwei Komponenten. Das Gesetz zur Kontrolle des US-Haushalts von 2011 (Budgetary Control Act) sieht zum einen Einsparungen bei den Militärausgaben in Höhe von 487 Milliarden Dollar vor, die über einen Zeitraum von zehn Jahren erzielt werden sollen. Zum anderen hat dasselbe Gesetz den sogenannten Sequester eingeführt, der zusätzlich 50 Milliarden US-Dollar Einsparungen pro Jahr umfasst, ebenfalls über einen Zeitraum von zehn Jahren. Der Sequester ist eine Art Disziplinierungsmechanismus, der erst dann außer Kraft gesetzt wird, wenn sich die beiden Parteien im Kongress mit dem Präsidenten auf umfassende Maßnahmen zur Konsolidierung des US-Haushalts einigen – was bislang nicht geschehen ist.

Missverständnisse und Unsicherheiten

Die Bewertung dieser Einschnitte ist durch Missverständnisse und Unsicherheiten gekennzeichnet. Zum einen beziehen sich die Einsparungen auf die Steigerung von Ausgaben, die erst für die Zukunft geplant sind. Diese Einschnitte sind insofern nicht mit tatsächlichen Kürzungen gleichzusetzen. Zum anderen sind die Haushaltsbeschlüsse nicht für mehrere Jahre in Stein gemeißelt. Das Budget wird vielmehr alljährlich neu verhandelt. So hat der Kongress große Teile der unter dem Sequester fälligen Kürzungen für die Haushaltsjahre 2014 und 2015 bereits erlassen, obwohl dieser Mechanismus formal weiterbesteht.

Das Pentagon geht in der QDR 2014 von der Annahme aus, dass es zwar weitere Kür-

zungen im Verteidigungshaushalt geben wird, es rechnet aber nicht mit einer vollständigen Umsetzung des Sequesters auch nach dem Haushaltsjahr 2015. Auf dieser Grundlage verfolgt das US-Verteidigungsministerium den Ansatz, die Personalstärke der Streitkräfte zu reduzieren, um so Investitionen in die Modernisierung des Militärs und in Schlüsseltechnologien – wie ballistische Raketenabwehr und Kampfflugzeuge der fünften Generation – zu ermöglichen. Die US-Army ist von den numerischen Kürzungen am stärksten betroffen: Die reguläre Armee soll von 570 000 Soldaten, die während der Hochphase der Kriege in Irak und Afghanistan in Dienst standen, auf 440 000 bis 450 000 verkleinert werden.

Auch die Bewertung der Folgen dieser Streitkräftereduzierungen ist mit großen Unsicherheiten verbunden. So strebt das Pentagon Kosteneinsparungen bei den Gehältern und bei der Gesundheitsversorgung des militärischen Personals (military pay and benefits) an. Darüber hinaus sollen militärische Stützpunkte in den USA aufgelöst werden. »Military pay and benefits« machen bereits heute mehr als ein Drittel des Verteidigungsetats der USA aus. Bislang hat sich der US-Kongress hartnäckig gegen beide Kürzungsmaßnahmen gesperrt.

Das Washingtoner Verteidigungsministerium ist zuversichtlich, dass die USA ihr globales Engagement mit einigen Abstrichen aufrechterhalten können. Zu diesen Abstrichen zählt, dass die Vereinigten Staaten ihre militärischen Ambitionen zurückschrauben. So ist keine Rede mehr davon, dass die USA in der Lage sein sollen, zwei größere konventionelle Kriege gleichzeitig zu führen. Stattdessen gilt als Ziel laut QDR, einen regionalen Gegner – der namentlich nicht genannt wird, gemeint ist aber Nordkorea oder Iran – besiegen zu können und aggressive Vorhaben eines weiteren Gegners in einer anderen Region zu vereiteln.

Das Verteidigungsdispositiv der USA in Europa

Die Entwicklungen in der amerikanischen Verteidigungspolitik können sich auf Stärke und Zahl der US-Truppen und ihrer Stützpunkte in Europa – im militärischen Jargon Defense Posture – auswirken und so auch unmittelbar die Nato betreffen. Die dauerhaft in Europa stationierten Truppen haben in den vergangenen zwei Dekaden bereits massiv an Bedeutung für die transatlantische Verteidigungskooperation verloren. Heute stehen insgesamt nur noch rund 64 000 Soldaten unter dem europäischen Kommando (EUCOM) der USA.

Die finanziellen Zwänge erhöhen den Druck, weitere Reduzierungen vorzunehmen. Zumal der US-Kongress sehen möchte, dass zuerst Basen außerhalb der USA geschlossen werden, bevor es an die inländische Infrastruktur geht. Die QDR enthalten jedoch nur in allgemeiner Form den Auftrag, das verteidigungspolitische Dispositiv in Europa zu überprüfen und anzupassen.

Die aktuelle Krise in der Ukraine wirft einmal mehr ein Schlaglicht auf die politische und psychologische Bedeutung der US-Präsenz in Europa. Angesichts der Krise haben die USA zusätzliche F16-Kampffjets nach Polen verlegt und auch ihre Luftwaffenpräsenz in Litauen vorübergehend verstärkt. Für die Bündnispartner Mittelost- und Osteuropas ist jede Reduzierung der US-Präsenz in Europa ein Verlust, der starke politische Reaktionen in der Nordatlantischen Allianz hervorrufen kann.

Für die militärische Handlungsfähigkeit der Nato ist die Zahl der dauerhaft in Europa stationierten US-Soldaten dagegen von sekundärer Bedeutung. Selbst unter dem drastischeren Szenario der Sequesterkürzungen werden die USA ihre Fähigkeiten zur Machtprojektion nach Afrika und in den Nahen und Mittleren Osten über das Drehkreuz Europa nicht zur Disposition stellen.

Dauerhaft in Europa stationierte Kräfte, die für das militärische Krisenmanagement der Nato benötigt werden, lassen sich durch rotierende Kräfte ersetzen – ein Trend, der

sich etwa im Zusammenhang mit der Nato Response Force (NRF) bereits klar abzeichnet. Erstmals wollen sich die USA mit eigenen Kräften an der NRF beteiligen, die allerdings in den USA stationiert sind und nur bei Bedarf bzw. zu Trainingszwecken zeitweise nach Europa verlegt werden.

Risiken bestehen in erster Linie mit Blick auf die Fähigkeiten der USA und Europas, die in Afghanistan erarbeitete Interoperabilität durch gemeinsame Trainings und Übungen in Europa zu bewahren. Sofern der US-Kongress den Streichungen bei »military pay and benefits« die Zustimmung verweigert, müssen die Einsparungen deutlich stärker zu Lasten der Mittel für Operationen und Übungen gehen. In der Folge könnte auch die Nato gezwungen sein, ihr ambitioniertes Trainings- und Übungsprogramm zu beschneiden.

Gemeinsame Operationen

Die USA werden unter den Bedingungen begrenzter Haushaltsmittel in ihrem globalen Engagement künftig selektiver sein. Eine wesentliche Einschränkung betrifft die Durchführung langwieriger Operationen zur Stabilisierung und Aufstandsbekämpfung.

In Zukunft dürften die USA mehr als in der Vergangenheit auf den »leichten Fußabdruck« setzen. Dies bedeutet eine Kombination von geheimdienstlichen Aktivitäten, Drohneneinsätzen und Spezialoperationen mit der Ausbildung sowie Ausrüstung von Sicherheitsakteuren in Drittstaaten. Die in der QDR 2014 vorgesehene Aufstockung der Spezialkräfte (Special Operations Forces, SOF) von 66 000 auf bis zu knapp unter 70 000 – während gleichzeitig die anderen Streitkräftearten signifikante Kürzungen hinnehmen müssen – unterstreicht diesen Trend zum »light military footprint«. Darin liegen sowohl Chancen als auch Risiken für die transatlantische Verteidigungskooperation.

Wesentliche Aufgaben der sogenannten »weißen« SOFs sind das Training und die Ausbildung von Streitkräften in Partner-

ländern. Beides gehört zu jenen Einsatzbereichen, in denen die USA sich künftig noch stärker engagieren wollen. Hier besteht Potential für mehr Zusammenarbeit mit den Europäern. So sieht die »Enhance & Enable«-Initiative (E2I) der EU im Rahmen der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik ähnliche Schwerpunkte vor.

Konfliktpotential birgt dagegen das Aufgabenspektrum der »schwarzen« SOFs, das »direkte Aktionen« umfasst. Darunter fällt die Vorbereitung und Durchführung von Präzisionsschlägen gegen Terroristen und deren Infrastruktur. Diese Form von Operationen bleibt in Europa – und vor allem in Deutschland – politisch und rechtlich stark umstritten.

Die Ausführungen in der QDR vom März 2014 darüber, wie der leichte Fußabdruck und speziell das Verhältnis von »schwarzen« und »weißen« SOFs auszugestaltet ist, bleiben vage. Nach mehr als zehn Jahren Kampf gegen den Terrorismus sind die US-Spezialkräfte jedoch stark an direkten Aktionen orientiert. Das ist auch von unmittelbarer Relevanz für die Nato, die über ein eigenes Hauptquartier für Spezialkräfte verfügt. Es soll dazu beitragen, die Interoperabilität dieser SOFs der Nato-Mitgliedstaaten zu verbessern.

Transatlantische Rüstungsprojekte

Die generelle Stoßrichtung der QDR 2014 – die zahlenmäßige Reduzierung der Streitkräfte, um im Gegenzug zentrale Beschaffungsprojekte und Technologien vor finanziellen Einschnitten zu bewahren – birgt ebenfalls Chancen und Risiken für die transatlantische Zusammenarbeit.

Besonders teure Programme wie die Nato-Raketenabwehr oder der F-35 Joint Strike Fighter (JSF) werden in der QDR nicht in Frage gestellt. An dem JSF-Programm sind neben den USA als Hauptauftraggeber auch fünf europäische Nato-Staaten beteiligt: Großbritannien, Italien, die Niederlande, die Türkei, Dänemark sowie Norwegen. Mit Blick auf den Aufbau der Raketenabwehr ist damit zu rechnen, dass der US-Kongress die

Europäer mit stärkerem Nachdruck auf fordern wird, einen größeren materiellen Beitrag zu leisten.

Die zunehmende Fokussierung der USA auf Technologie, die sich auch in der QDR widerspiegelt, birgt neben den altbekannten Lastenteilungs-Fragen zusätzliche Risiken für das transatlantische Verhältnis. Die USA investieren in Zukunft verstärkt in Technologien, welche die amerikanische Handlungsfähigkeit auch angesichts der wachsenden militärischen Herausforderung Chinas aufrechterhalten sollen. Dabei geht es neben der Abwehr von Raketen auch um die Kriegführung unter Wasser, die Entwicklung weitreichender Anti-Schiffs-Raketen und autonomer unbemannter Systeme (Drohnen) und um neue Technologien zur besseren Kontrolle von Weltraum und Cyberspace.

Im Bedeutungszuwachs dieser Technologien liegt für Europa die eigentliche Relevanz der US-Schwerpunktverlagerung nach Asien – nicht etwa in der Verlegung einiger Marineschiffe in den Pazifik. Viele der genannten Bereiche bilden für europäische Nato-Länder keinen rüstungspolitischen Schwerpunkt oder sind sogar politisch heftig umstritten. Darin liegt nicht nur das Risiko eines Aufklaffens neuer »technologischer Lücken« zwischen den USA und Europa, sondern auch die Gefahr, dass die sicherheitspolitischen Prioritäten diesseits und jenseits des Atlantiks weiter auseinanderdriften.

Ausblick

Die QDR vom März 2014 unterstreicht einmal mehr den fortwährenden Anspruch der USA, auch militärisch eine globale Führungsmacht zu bleiben. Darüber hinaus ist die weitere Entwicklung US-amerikanischer Verteidigungspolitik mit vielen Unsicherheiten behaftet.

Gegenwärtig zeichnen sich keine grundlegenden Einschnitte bei der transatlantischen Verteidigungskooperation ab. Risiken bestehen dennoch. So stellen die finanziellen Zwänge die von der Nato angestrebte

Ausweitung der gemeinsamen Trainings- und Übungsaktivitäten in Frage. Die stärkere Ausrichtung des US-Militärs auf den leichten Fußabdruck bietet einerseits die Chance, die Zusammenarbeit in Nato und mit der EU beim Aufbau von Sicherheitsstrukturen in Afrika und andernorts zu intensivieren. Andererseits besteht zugleich das Risiko, dass sich an direkten Schlägen gegen den Terrorismus mit Hilfe von US-Spezialkräften zunehmend Konflikte entzünden. Die im Zuge der »Rebalance to Asia« verstärkte Schwerpunktverlagerung – Abkehr von Landstreitkräften und Hinkehr zu technologieintensiven Investitionen in die Luft- und Seestreitkräfte – birgt weitere rüstungs- und sicherheitspolitische Herausforderungen für das transatlantische Verhältnis.

Deutschland und die anderen europäischen Nato-Verbündeten sollten konkrete Planungen anstellen, wie sie mit diesen Herausforderungen umgehen wollen. Die Allianz-Partner sollten in Ihrem Verhältnis zu den USA außerdem jene Bereiche ausbauen, in denen sich die in der QDR 2014 erkennbaren Schwerpunkte mit deutschen und europäischen Interessen decken. Dies betrifft insbesondere europäische Beiträge zur Sicherung der Interoperabilität durch gemeinsame militärische Übungen – die verstärkt auch in den USA stattfinden könnten – sowie den Aufbau der Kapazitäten von Sicherheitsakteuren in Drittstaaten, nicht zuletzt in Afrika.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2014
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt ausschließlich die persönliche 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