

Eine Frage der Glaubwürdigkeit: konventionelle und nukleare Sicherheitszusagen der USA in Europa

Overhaus, Marco

Veröffentlichungsversion / Published Version

Forschungsbericht / research report

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP)

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Overhaus, M. (2019). *Eine Frage der Glaubwürdigkeit: konventionelle und nukleare Sicherheitszusagen der USA in Europa*. (SWP-Studie, 15/2019). Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik -SWP- Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit. <https://doi.org/10.18449/2019S15>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

SWP-Studie

Marco Overhaus

Eine Frage der Glaubwürdigkeit

Konventionelle und nukleare Sicherheitszusagen der USA
in Europa



Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für
Internationale Politik und Sicherheit

SWP-Studie 15
Juni 2019, Berlin

US-Präsident Donald Trump hat Zweifel ausgelöst an den amerikanischen Sicherheitszusagen im Rahmen der Nato – durch seine »Amerika zuerst«-Programmatik und seine verbalen Angriffe auf das Bündnis. Betroffen ist sowohl die konventionelle Rückversicherung, das heißt die mit nicht nuklearen militärischen Mitteln untermauerten Zusagen, als auch die nukleare Dimension.

Zum »Faktor Trump« kommt hinzu, dass aus Sicht Washingtons die Kosten und Risiken dieser Sicherheitszusagen gestiegen sind. Gründe dafür sind die Ausweitung des Bündnisgebiets im Zuge der Osterweiterung, die Modernisierung des russischen Militärs und das Ende der unangefochtenen militärischen Übermacht der USA. Dennoch hat Amerika unter Trump seine finanziellen und militärischen Beiträge zur Rückversicherung der europäischen Bündnispartner nicht verringert, sondern erhöht.

Die Unsicherheiten über den Nato-Kurs der USA führen dazu, dass sich die Gräben in Europa vertiefen. Auf der einen Seite stehen die europäischen Bündnisstaaten, die ein höheres Maß an »strategischer Autonomie« von Washington anstreben, auf der anderen jene, die sich stärker an die amerikanische Schutzmacht anlehnen wollen. Insbesondere aus der Perspektive östlicher Nato-Staaten sind die amerikanischen Sicherheitszusagen auch in Zeiten Trumps noch wesentlich glaubwürdiger als mögliche europäische Alternativen.

Die Glaubwürdigkeit der amerikanischen Sicherheitszusagen ist ein facettenreiches Phänomen, das sich nicht auf die Äußerungen des US-Präsidenten reduzieren lässt. Die europäischen Nato-Staaten betrachten und gewichten die ihr zugrunde liegenden Faktoren verschieden. Ein ausgeprägtes Bewusstsein der politischen Entscheidungsträger, nicht zuletzt in Deutschland, für diese Unterschiede ist unverzichtbar für den politischen Zusammenhalt in der EU und in der Nato.

SWP-Studie

Marco Overhaus

Eine Frage der Glaubwürdigkeit

Konventionelle und nukleare Sicherheitszusagen der USA in Europa

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

SWP-Studie 15
Juni 2019, Berlin

Alle Rechte vorbehalten.

Abdruck oder vergleichbare Verwendung von Arbeiten der Stiftung Wissenschaft und Politik ist auch in Auszügen nur mit vorheriger schriftlicher Genehmigung gestattet.

SWP-Studien unterliegen einem Verfahren der Begutachtung durch Fachkolleginnen und -kollegen und durch die Institutsleitung (*peer review*), sie werden zudem einem Lektorat unterzogen. Weitere Informationen zur Qualitätssicherung der SWP finden Sie auf der SWP-Website unter <https://www.swp-berlin.org/ueberuns/qualitaetssicherung/>. SWP-Studien geben die Auffassung der Autoren und Autorinnen wieder.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin, 2019

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 07-200
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6372
doi: 10.18449/2019S15

Inhalt

5	Problemstellung und Empfehlungen
7	Die Glaubwürdigkeit von Sicherheitszusagen
7	Definition und Kriterien
8	Rückversicherung – die konventionelle und die nukleare Dimension
11	Innenpolitische Unterstützung in den USA für die Bündniszusagen
12	Präsident Trump
13	Die Administration
15	Der Kongress
17	Zweifel an der Glaubwürdigkeit der USA
19	Das sicherheitspolitische Umfeld
19	Truppenpräsenz und militärische Kräfteverhältnisse
22	Nuklearwaffen
25	Militärische Beiträge der USA
25	Rückversicherung nach der Krim-Annexion durch Russland
28	US-Sicherheitszusagen und hybride Bedrohungen
29	Erweiterte nukleare Abschreckung
32	Sichtweisen östlicher Nato-Partner
32	Rückversicherung mit konventionellen Mitteln
34	Rückversicherung mit nuklearen Mitteln
37	Schlussfolgerungen
39	Abkürzungen

Dr. Marco Overhaus ist Wissenschaftler in der Forschungsgruppe Amerika.

Eine Frage der Glaubwürdigkeit – Konventionelle und nukleare Sicherheitszusagen der USA in Europa

US-Präsident Donald Trump hat mit seiner »Amerika zuerst«-Programmatik und mit seinen verbalen Angriffen auf die Nato große Zweifel ausgelöst an der Glaubwürdigkeit amerikanischer Sicherheitszusagen im Bündnis. Das betrifft sowohl die konventionelle als auch die nukleare Dimension. »Konventionelle Rückversicherung« wird in dieser Studie verstanden als die mit nicht nuklearen militärischen Mitteln untermauerten Sicherheitszusagen gegenüber den Bündnispartnern, »nukleare Rückversicherung« entsprechend als die mit nuklearen militärischen Mitteln untermauerten Zusagen.

Artikel 5 des Washingtoner Vertrages besagt, dass die Mitgliedstaaten einen Angriff auf einen von ihnen als einen Angriff auf alle betrachten. Diese politische Verpflichtung untermauern die USA durch die Präsenz ihrer Truppen und militärischen Fähigkeiten in Europa. Daher lautete eine im Bündnis allgemein geteilte Annahme über Jahrzehnte, dass Washington seinen Nato-Partnern im Krisen- oder Kriegsfall mit konventionellen und im Extremfall auch mit atomaren Waffen beistehen würde. Die USA besaßen dabei als einziger Nato-Staat den politischen Willen und die Fähigkeiten, die Sicherheit des gesamten Bündnisgebietes zu garantieren.

Wie glaubwürdig sind die amerikanischen Sicherheitszusagen seit Trumps Amtsübernahme noch und welche politischen und sicherheitspolitischen Konsequenzen folgen aus dem Befund? Aus Sicht der deutschen Politik scheint die Sache klar zu sein. Hierzulande wird vermehrt darüber diskutiert, wie sich Europa sicherheitspolitisch unabhängiger von Washington machen kann. Bundeskanzlerin Angela Merkel sagte bereits im Mai 2017, dass die »Zeiten, in denen wir uns auf andere völlig verlassen konnten, [...] ein Stück vorbei [sind]«. In Frankreich haben Überlegungen zur strategischen Autonomie Europas ohnehin eine lange Tradition.

Dagegen lehnen sich einige östliche Nato-Staaten, in erster Linie Polen, die baltischen Länder und Rumänien, nach dem Amtsantritt Trumps deutlicher als zuvor an die amerikanische Schutzmacht an. In anderen Ländern wiederum, wie der Tschechischen

Republik und Ungarn, gibt es Bestrebungen, sich Russland stärker anzunähern. Offensichtlich bewerten die europäischen Staaten die amerikanische Sicherheits- und Verteidigungspolitik sehr unterschiedlich. Diese divergierenden Sichtweisen sind ein Problem für den Zusammenhalt sowohl in der Europäischen Union (EU) als auch in der Nato.

Im Fokus dieser Studie stehen drei Faktoren, die der Glaubwürdigkeit amerikanischer Rückversicherung zugrunde liegen. Dabei handelt es sich um

1. die politische Unterstützung der relevanten Akteure in den USA, die sich für die Sicherheitszusagen gegenüber den Verbündeten einsetzen,
2. die Entwicklung des sicherheitspolitischen Umfelds, insbesondere der militärischen (Un-)Gleichgewichte in Teilen Europas, und
3. die konkreten finanziellen und militärischen Beiträge der USA zur Untermauerung ihrer Sicherheitszusagen im Licht der veränderten sicherheitspolitischen Landschaft.

Die europäischen Adressaten der amerikanischen Rückversicherung beurteilen und gewichten diese drei Faktoren auf der Basis ihrer jeweiligen Sicherheits- und Bedrohungswahrnehmungen verschieden. Die vorliegende Studie beschränkt sich darauf, die Perspektiven einiger östlicher Bündnisstaaten, die sich gegenüber Russland besonders exponiert fühlen, näher zu beleuchten.

Die Glaubwürdigkeit der amerikanischen Bündniszusagen steht vor allem mit Blick auf die ersten beiden Faktoren in Frage: den politischen Rückhalt in den USA und die Entwicklung des Sicherheitsumfelds. Der dritte Faktor, die konkreten finanziellen und militärischen Beiträge der USA zur europäischen Sicherheit, gewinnt damit erheblich an Bedeutung.

Deutsche und europäische Akteure haben insgesamt nur wenig Möglichkeiten, unmittelbar Einfluss auf die Glaubwürdigkeit amerikanischer Rückversicherung zu nehmen. Am ehesten gelingt dies dadurch, dass sie denjenigen Kräften in der US-Administration und im Kongress politisch den Rücken stärken, die für die fortdauernde Einbindung der USA in die Allianz eintreten.

Grundvoraussetzung für diese politische Unterstützung sind verlässliche finanzielle und militärische Beiträge Deutschlands und anderer europäischer Staaten zur gemeinsamen Aufgabe der Rückversicherung gegenüber allen Bündnispartnern. Falls die europäischen Partner nicht in der Lage sein sollten, wenigstens einige der kritischen konventionellen Fähigkeiten für diese Mission bereitzustellen, haben

die Nato-Befürworter in den USA eine zunehmend schlechte Argumentationsgrundlage.

Im Hinblick auf nukleare Waffen sind die Möglichkeiten Europas, aus eigener Kraft eine glaubwürdige Rückversicherung ohne die USA zu erreichen, noch eingeschränkter als bei konventionellen Fähigkeiten. Der überwiegende Teil der europäischen Nato-Staaten, darunter Deutschland, hat nur ein relativ geringes Interesse an nuklearen Fragen. Die meisten derjenigen Staaten, die die atomare Abschreckung als wichtig für die nationale Verteidigungspolitik einstufen, sehen auch in Zeiten Trumps keine Alternative zu den amerikanischen Schutzzusagen.

Für die östlichen Nato-Staaten gründet sich die Glaubwürdigkeit amerikanischer nuklearer Rückversicherung auf ein politisch-strategisches Verständnis der Bedeutung dieser Waffen. Entscheidend ist demnach, dass die USA sich politisch, wie in der aktuellen amerikanischen Nuklearstrategie von 2018 dokumentiert, zur erweiterten nuklearen Abschreckung bekennen und dass selbst – oder vielleicht gerade – bei Trump weder Freund noch Feind mit letzter Gewissheit einschätzen kann, wie die USA im Fall einer nuklearen Krise reagieren würden.

Fragen des konkreten nuklearen Dispositivs – das heißt, wie viele Waffen mit welcher Sprengkraft auf welchen Trägersystemen in Europa stationiert sind – sind dagegen für die östlichen Nato-Staaten wenig relevant. Debatten über diese Fragen bergen daher die Gefahr, die Nato zu spalten, statt einen Beitrag zur Glaubwürdigkeit der Rückversicherung zu leisten.

Angesichts der Entwicklungen in den USA, für die Präsident Trump eher Symptom als Ursache ist, mag es richtig sein, dass Europa langfristig eine größere verteidigungspolitische Eigenständigkeit von den USA anstrebt. Eine rein europäische Rückversicherung muss sich dabei allerdings an den gleichen Maßstäben messen lassen, wie sie über mehr als sieben Dekaden für die USA galten. Um glaubwürdig zu sein, müssen Sicherheitszusagen, die sich die europäischen Staaten gegenseitig geben, folglich getragen werden von einem starken politischen Willen in den Hauptstädten und von ausreichenden finanziellen und militärischen Mitteln. Vor allem jedoch müssen diese Sicherheitszusagen glaubwürdig für alle Staaten sein, die im Rahmen der EU und der Nato Teil des europäischen Einigungsprojektes sind.

Die Glaubwürdigkeit von Sicherheitszusagen

Definition und Kriterien

Die vorliegende Studie widmet sich den amerikanischen Sicherheitszusagen gegenüber den Nato-Bündnispartnern, es geht also um das Thema der Rückversicherung (*Reassurance*). Davon abzugrenzen ist die Abschreckung (*Deterrence*), deren Adressat die potentiellen Gegner eines Bündnisses sind. Beide Konzepte sind eng miteinander verknüpft, aber nicht identisch.

Es gibt wenig Zweifel daran, dass die USA ihre Sicherheit verteidigen würden, wenn es um die Abwehr von Bedrohungen des eigenen Territoriums geht. Problematisch wird Glaubwürdigkeit dann, wenn es sich um Sicherheitszusagen gegenüber Partnern und Verbündeten handelt. Der Unterschied zwischen dem eigenen Territorium und »allem, was im Ausland liegt«, so Thomas Schelling, sei der Unterschied zwischen militärischen Drohungen, die inhärent glaubwürdig sind, und solchen, die erst noch glaubwürdig gemacht werden müssen.¹

Obwohl sich eine große Fülle wissenschaftlicher Literatur mit der Frage der Glaubwürdigkeit US-amerikanischer Sicherheits- und Verteidigungspolitik – insbesondere in Bezug auf die nukleare Abschreckung – befasst hat, bleibt der Begriff »Glaubwürdigkeit« meist bemerkenswert unklar. Das mag daran liegen, dass Glaubwürdigkeit als ein weitgehend subjektives Phänomen schwer zu fassen ist. Ob die USA glaubwürdig sind, entscheiden letztendlich die Adressaten der amerikanischen Politik – sowohl die Verbündeten als auch die Gegner.²

Glaubwürdigkeit der Sicherheitszusagen bzw. der Rückversicherung wird in dieser Studie verstanden als die begründete und nachvollziehbare Erwartung der europäischen Nato-Partner, dass Washington seine im Rahmen der Allianz gegebenen Sicherheitszusagen einhält. Begründet und nachvollziehbar sind diese Erwartungen insofern, als sie sich auf die Analyse US-amerikanischer Interessen und die Kosten-Nutzen-Analyse dieser Zusagen für Washington stützen. Damit unterscheidet sich Glaubwürdigkeit von anderen Begriffen wie »Vertrauen« oder »Reputation«. Vertrauen basiert auf sozialen und persönlichen Bindungen, die Reputation auf dem Verhalten von Staaten, Gruppen oder Personen in der Vergangenheit und der Erwartung, dass sie sich auch in Zukunft so oder ähnlich verhalten werden.³

Glaubwürdigkeit hängt von drei Faktoren ab: dem politischen Willen, den militärischen Kräfteverhältnissen und den operativen Beiträgen.

Auf der Grundlage dieser Definition lassen sich drei Faktoren ableiten, anhand derer Glaubwürdigkeit zwar nicht exakt »gemessen«, aber dennoch beurteilt und eingeordnet werden kann. Erstens geht es um den politischen Willen in den relevanten Machtzentren im Regierungssystem der USA. Inwiefern genießen die Sicherheitszusagen der USA gegenüber den Nato-Partnern politischen Rückhalt im Weißen Haus, im administrativen Apparat und im US-Kon-

¹ Thomas C. Schelling, *Arms and Influence. With a New Foreword and Preface*, New Haven 2008 (The Henry L. Stimson Lectures), S. 36 (eigene Übersetzung).

² Vgl. Robert J. McMahon, »Credibility and World Power. Exploring the Psychological Dimension in Postwar American Diplomacy«, in: *Diplomatic History*, 15 (1991) 4, S. 455 – 472 (457).

³ Daryl Press hat in einer historischen Studie herausgearbeitet, dass die Glaubwürdigkeit militärischer Drohungen in den Augen der Adressaten nicht in erster Linie von Verhaltensmustern der Vergangenheit abhängt, sondern von den Interessen des drohenden Staates und dessen spezifischen militärischen und wirtschaftlichen Fähigkeiten. Vgl. Daryl G. Press, *Calculating Credibility. How Leaders Assess Military Threats*, Ithaca 2005 (Cornell Studies in Security Affairs), S. 24.

gress? Wird die Sicherheit der europäischen Nato-Länder als ein wichtiges US-Interesse definiert, für das Amerika im Falle einer Krise oder eines bewaffneten Konflikts die Kosten und Risiken militärischer Gewalt zu übernehmen bereit wäre?

Der zweite Faktor für die Bewertung von Glaubwürdigkeit sind die Veränderungen des sicherheitspolitischen Umfelds in Europa, hauptsächlich die Entwicklung militärischer Kräfteverhältnisse und militärtechnologischer Fähigkeiten. Diese Entwicklungen sind maßgeblich für die Kosten und Risiken, die Washington für seine Zusagen im Rahmen der Nato trägt. Je größer das Ungleichgewicht zu Lasten der USA bzw. der Nato ausfällt, desto höher sind das Risiko und die Wahrscheinlichkeit, dass im Falle eines Konflikts die Sicherheitszusagen nicht eingehalten werden können – und desto geringer ist folglich die Glaubwürdigkeit dieser Zusagen.

Den dritten Faktor bilden die finanziellen und militärisch-operativen Fähigkeiten, mit denen die USA ihre Sicherheitszusagen untermauern. Je größer und je konkreter auf die Sicherheitslage in Europa zugeschnitten diese Beiträge sind, umso glaubwürdiger erscheinen die Sicherheitszusagen. Denn mit diesen Beiträgen dokumentiert Washington einerseits seine Bereitschaft, Worten Taten folgen zu lassen und tatsächlich Ressourcen bereitzustellen. Andererseits steigt die Wahrscheinlichkeit, dass die Sicherheit der europäischen Nato-Partner im Krisen- oder Kriegsfall erfolgreich verteidigt werden kann.

Diese drei Faktoren, auf denen die Glaubwürdigkeit US-amerikanischer Sicherheitszusagen basiert, werden von den Adressaten dieser Rückversicherung durch die Brille ihrer jeweiligen nationalen Erfahrungen und Sicherheitswahrnehmungen betrachtet und gewichtet.

Rückversicherung – die konventionelle und die nukleare Dimension

Hinsichtlich der Glaubwürdigkeit von US-amerikanischen Sicherheitszusagen gibt es wichtige Unterschiede zwischen der konventionellen und der nuklearen Rückversicherung.

Die Drohung mit oder gar der tatsächliche Einsatz von Nuklearwaffen würde das Überschreiten einer politischen und psychologischen Schwelle bedeuten. Dies würde eine Eskalationskontrolle erheblich erschweren oder sogar unmöglich machen. Das Risiko eines umfassenden Nuklearkrieges, der der völligen

Zerstörung der beteiligten Parteien gleichkäme, würde in greifbare Nähe rücken. Das gilt auch dann, wenn in einer Krisensituation zu Beginn »lediglich« nicht strategische Atomwaffen⁴ zum Einsatz kommen.

Vor diesem Hintergrund erscheint die nukleare Rückversicherung der USA gegenüber den Nato-Partnern immer unglaubwürdig. Warum sollten die USA die Zerstörung Washingtons riskieren, um die Sicherheit Berlins oder Tallinns zu garantieren? Trotzdem untermauern die USA heute noch weltweit gegenüber mehr als 30 Staaten – neben den Mitgliedern der Nato sind dies Südkorea, Japan und Australien – ihre Schutzzusagen auch mit atomaren Waffen.⁵

Die Forschung bietet zwei alternative Sichtweisen, warum nukleare Sicherheitszusagen dennoch glaubwürdig sein können.⁶ Gemäß der politisch-strategischen Perspektive handelt es sich bei atomar unterlegten Zusagen bzw. Drohungen im Kern um einen »Wettbewerb der Risikobereitschaft«⁷. Die Nuklearmächte unternehmen institutionelle oder militärische Schritte, die das Risiko einer Eskalation bis hin zum Nuklearkrieg erhöhen, ohne dass eine Seite diesen Prozess vollständig kontrollieren könnte. Zum Beispiel können sie Truppen in sensiblen Regionen als »Stolperdrähte« stationieren oder Aktions-Reaktions-Automatismen⁸ einrichten. Es seien, so

4 »Nicht strategische« oder auch »taktische« Nuklearwaffen sind solche Waffen, die nicht unter das Rüstungskontrollabkommen für Strategische Waffen (New Strategic Arms Reduction Treaty, New START) fallen. »Strategische Waffen« im Sinne von New START sind land- und seegestützte ballistische Raketen mit einer Reichweite von mehr als 5500 km sowie nuklear bewaffnete »strategische« Bomber.

5 Vgl. Stéfanie von Hlatky, »American Alliances and Extended Deterrence«, in: Stéfanie von Hlatky/Andreas Wenger (Hg.), *The Future of Extended Deterrence. The United States, NATO, and Beyond*, Washington, D. C., 2015, S. 1–16 (5).

6 Vgl. zu den beiden Perspektiven auch David S. Yost, »Assurance and US Extended Deterrence in NATO«, in: *International Affairs*, 85 (2009) 4, S. 755–780 (772); Peter Rudolf, *Aporien atomarer Abschreckung. Zur US-Nukleardoktrin und ihren Problemen*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Juli 2018 (SWP-Studie 15/2018), S. 29, <https://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/studien/2018S15_rdf.pdf> (eingesehen am 20.5.2018).

7 Schelling, *Arms and Influence* [wie Fn. 1], S. 91.

8 »Aktions-Reaktions-Automatismen« sind Mechanismen, die bewusst den eigenen politischen Handlungsspielraum in Krisensituationen einschränken sollen. Dadurch soll die Glaubwürdigkeit erhöht werden, und zwar sowohl von Sicherheitszusagen gegenüber Verbündeten als auch von Drohungen gegenüber Gegnern. Ein Beispiel dafür wäre der

Schelling, die strategischen Waffen, die das Risiko der gegenseitigen Vernichtung ausmachen würden. In diesem Sinne sind allerdings alle Atomwaffen »strategisch«.⁹ Das spezifische Nukleardispositiv, also die Zahl der Atomwaffen, ihre konkrete Sprengkraft, ihre Trägersysteme und ihre Stationierungsorte, ist somit nur von untergeordneter Bedeutung.

Die zweite Sichtweise auf die Glaubwürdigkeit nuklearer Sicherheitszusagen ist dagegen eher »operativ«, weil sie stärker die Möglichkeit in den Blick nimmt, dass Abschreckung versagen kann. Wenn es möglich oder zumindest denkbar wäre, den Schaden eines auch mit Atomwaffen geführten regionalen Krieges in Europa oder Asien für die USA durch »flexible« Optionen – insbesondere mit Bomben geringerer Sprengkraft – zu begrenzen, schwächt sich das Glaubwürdigkeitsproblem ab. Dann nämlich hätte Amerika als nukleare Garantiemacht eine Aussicht darauf, im Falle eines Konflikts nicht selbst vernichtet zu werden. Die Androhung gegenüber dem Gegner und die nukleare Rückversicherung der eigenen Bündnispartner wären somit glaubwürdiger. So lautet jedenfalls die Logik, die sich auch in der Nuklearstrategie der Trump-Administration von 2018 widerspiegelt. Aus dieser operativen Perspektive betrachtet, besitzt die konkrete Ausgestaltung des nuklearen Dispositivs der USA einen hohen Stellenwert für die Glaubwürdigkeit der nuklearen Rückversicherung gegenüber den Bündnispartnern.

Die Ambivalenz der politischen Intentionen kann die Glaubwürdigkeit der nuklearen Rückversicherung erhöhen.

Für beide Betrachtungsweisen gilt: Alle Entscheidungsprozesse während einer nuklearen Krise laufen auf die Person des US-Präsidenten zu. Die klassische Theorie der nuklearen Abschreckung postuliert, dass die Ambivalenz der politischen Intentionen die Glaub-

Einsatz von Atomwaffen in bestimmten Situationen unter extrem hohem Zeitdruck und entsprechend vorbereiteter Protokolle: wenn beispielsweise gegnerische Raketen gestartet sind oder eigene Truppen angegriffen werden.

⁹ Vgl. Schelling, *Arms and Influence* [wie Fn. 1], S. 110. Schelling verdeutlicht diesen Punkt mithilfe der Analogie eines modifizierten Schachspiels. Dabei kann ein Zug dazu führen, dass beide Spieler sofort verlieren. In dieser Version des Spiels ist der weiße Springer genauso »mächtig« wie die schwarze Dame. Vgl. ebd., S. 99ff.

würdigkeit von Drohungen sogar steigern kann.¹⁰ Selbst wenn es also äußerst unwahrscheinlich ist, dass der US-Präsident tatsächlich bereit wäre, Nuklearwaffen zur Verteidigung der europäischen Nato-Verbündeten einzusetzen – die Konsequenzen für Verbündete wie Gegner wären gravierend. Dementsprechend kann sich die Präsident Trump zugeschriebene Unberechenbarkeit unter Umständen als Stärke erweisen.

Konventionelle Einsatzszenarien sind – zumindest in den Augen politischer Entscheidungsträger – besser kontrollier- und skalierbar,¹¹ als dies für nukleare Waffen zutrifft. Das Prinzip konventioneller Rückversicherung heute hat sich nicht grundlegend gegenüber demjenigen des Kalten Krieges geändert: Durch die Vornestationierung von Streitkräften signalisieren die beteiligten Bündnispartner ihre Bereitschaft, sich *frühzeitig* in den militärischen Konflikt hineinziehen zu lassen, wenn ein anderer Partner angegriffen wird. In einer Konfliktkonstellation zwischen zwei Nuklearmächten hat konventionelle Verteidigung entweder den Zweck, *Fait-accompli*-Szenarien – das heißt eine schnelle territoriale Eroberung durch Überraschungsangriffe – zu verhindern¹² bzw. die politischen und militärischen Kosten für den Angreifer in die Höhe zu treiben. Oder sie dient dazu, die Einsatzschwelle für Nuklearwaffen zu erhöhen.

Auch bei der konventionellen Rückversicherung trifft der amerikanische Präsident im Krisen- oder Kriegsfall am Ende alle wesentlichen Entscheidungen selbst. Da der Einsatz konventioneller Mittel sich im Vergleich zur Verwendung nuklearer Waffen besser kontrollieren und skalieren lässt, bieten sich hier anderen Entscheidungszentren in Washington, namentlich dem Kongress, jedoch mehr Mitsprachemöglichkeiten. Im multilateralen Kontext der Nato bedeutet das, dass die Konsensfindung in den gemeinsamen Allianzinstitutionen während einer Krise eine

¹⁰ Vgl. Richard J. Harknett, »The Logic of Conventional Deterrence and the End of the Cold War«, in: *Security Studies*, 4 (1994) 1, S. 86 – 114 (102).

¹¹ »Skalierbarkeit« von konventionellen Mitteln bedeutet, dass diese Mittel politischen Entscheidungsträgern ein breiteres Handlungsspektrum bieten als Atomwaffen. Konventionelle Mittel können so eingesetzt werden, dass sie wenig, moderaten oder massiven Schaden beim Gegner anrichten. Bei Atomwaffen ist das aufgrund ihrer enormen Zerstörungskraft nicht oder zumindest nicht in gleichem Maße möglich.

¹² Vgl. Michael S. Gerson, »Conventional Deterrence in the Second Nuclear Age«, in: *Parameters*, 39 (2009) 3, S. 32 – 48 (33).

große Bedeutung gewinnt. Positiv gewendet kann dies eine Deeskalation begünstigen, es kann aber auch zu einer politischen Blockade im Nato-Rat und damit zu Handlungsunfähigkeit führen.

Die Krux der Glaubwürdigkeit konventioneller Sicherheitszusagen oder Drohungen liegt in der Ausgestaltung der militärischen Fähigkeiten und in den regionalen Kräfteverhältnissen. Nuklearwaffen lassen aufgrund ihrer großen Zerstörungskraft deutlich weniger Interpretationsspielraum hinsichtlich ihrer Wirksamkeit. Dagegen bieten konventionelle Mittel dem potentiellen Gegner mehr Möglichkeiten, ihre Wirkung durch entsprechende Abwehrmaßnahmen zu neutralisieren oder abzumildern.¹³ Auf den Punkt gebracht könnte man sagen: Bei der Glaubwürdigkeit nuklearer Rückversicherung handelt es sich um einen »Wettbewerb der Risikobereitschaft«, bei der Glaubwürdigkeit konventioneller Rückversicherung eher um einen »Wettbewerb der Fähigkeiten«.¹⁴

13 Vgl. John Stone, »Conventional Deterrence and the Challenge of Credibility«, in: *Contemporary Security Policy*, 33 (2012) 1, S. 108 – 123 (109).

14 Für den konventionellen Bereich hat Richard J. Harknett diesen Sachverhalt folgendermaßen formuliert: »In a conventional environment, the issue of credibility is dominated by suspicion about the *capability* to inflict costs rather than on the *decision* to inflict costs. [...] [T]he most problematic area of conventional deterrence is in establishing a credible capability.« Vgl. Harknett, »The Logic of Conventional Deterrence« [wie Fn. 10], S. 89 (eigene Hervorhebungen).

Innenpolitische Unterstützung in den USA für die Bündniszusagen

Der politische Wille der maßgeblichen Akteure in den USA, die Bündnisverpflichtungen des Landes einzuhalten, ist der erste Faktor, anhand dessen die Partner die Glaubwürdigkeit der amerikanischen Sicherheitszusagen bewerten. Je einhelliger und nachdrücklicher diese Bereitschaft, desto größer die Glaubwürdigkeit.

Die breite, überparteiliche Unterstützung für die Einbindung der USA in die Nato war nach der Gründung des Bündnisses 1949 für fast sieben Dekaden eine Grundkonstante amerikanischer Sicherheitspolitik. Die Nato war aus amerikanischer Sicht das zentrale sicherheitspolitische Instrument, um zu verhindern, dass die Sowjetunion Europa dominierte.

Dabei war es unerheblich, ob gerade eine demokratische oder eine republikanische Administration im Weißen Haus regierte. Das bedeutet freilich nicht, dass es keine innenpolitischen Debatten gegeben hätte. Aus dem US-Kongress kamen immer wieder Forderungen nach einer ausgewogeneren transatlantischen Lastenteilung, die mehrfach bis zu dem Vorschlag reichten, die US-Truppen in Europa zu reduzieren.¹⁵ Im Zuge des Vietnamkriegs brach der

bis dahin herrschende Konsens über die Hegemonie der USA zusammen. Dieser Konsens beinhaltete, dass Amerika in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik zu »nahezu grenzenlosem Engagement«¹⁶ bereit war, um den Einfluss der Sowjetunion einzudämmen. Während die Unterstützung für Stellvertreterkriege in der »Dritten Welt« sank, galt dies für die sicherheits- und verteidigungspolitische Rolle Amerikas in Europa nicht.¹⁷ Bei allen Kontroversen stellten die jeweiligen US-Administrationen die amerikanischen Sicherheitszusagen in der Nato zu keinem Zeitpunkt in Frage.

Seit der Wahl Donald Trumps steht erstmals die Frage im Raum, ob die USA ihre Bündniszusagen zurückziehen könnten.

Auch nach dem Zusammenbruch der Sowjetunion blieb die Stärkung der Allianz ein zentrales Anliegen Washingtons, wenngleich unter veränderten Vorzeichen. Die Eindämmung Moskaus trat als Existenzberechtigung der Nato in den Hintergrund, dafür diente das Bündnis fortan anderen Interessen: dem Krisenmanagement auf dem westlichen Balkan, dem Kampf gegen den internationalen Terrorismus und natürlich der globalen Machtprojektion der USA. Die amerikanische Rückversicherung gegenüber den Allianzpartnern basierte nach dem Fall des Eisernen Vorhangs auf einem wesentlich kleineren militärischen Fußabdruck der USA in Europa.

¹⁵ In der »großen Debatte« von 1951 forderten Herbert Hoover und der republikanische Senator Robert Taft die Reduzierung der US-Truppen in Europa unter dem Motto »Festung Amerika«. Auch die Initiativen der demokratischen Senatoren Mike Mansfield von 1966 und Sam Nunn von 1984 sahen eine Reduzierung der US-Militärpräsenz in Europa vor. Vgl. Phil Williams, *The Senate and US Troops in Europe*, New York 1985, S. 262, 271, 273. Für einen historischen Überblick über die innenpolitische Dimension der Stationierung amerikanischer Truppen in Europa vgl. auch Hubert Zimmermann, »The Improbable Permanence of a Commitment. America's Troop Presence in Europe during the Cold War«, in: *Journal of Cold War Studies*, 11 (2009) 1, S. 3–27.

¹⁶ Patrick Callahan, *Logics of American Foreign Policy. Theories of America's World Role*, New York 2004, S. 12 (eigene Übersetzung).

¹⁷ Vgl. Amos A. Jordan u. a., *American National Security*, 5. Aufl., Baltimore 1999, S. 80–81.

Nach der russischen Invasion auf der Krim 2014 versicherte Präsident Obama den östlichen Nato-Partnern, dass die USA »jeden einzelnen Verbündeten« verteidigen würden, denn »die Verteidigung von Tallinn, Riga und Vilnius ist so wichtig wie die Verteidigung von Berlin, Paris und London«.¹⁸

Seit der Wahl Donald Trumps ins Weiße Haus stellt sich erstmals ernsthaft die Frage, ob Washington die Jahrzehnte andauernde Politik der Bündnis-einbindung beenden und damit auch die Schutz-zusagen an die Verbündeten widerrufen könnte.

Präsident Trump

Donald Trump hat sich als Präsidentschaftskandidat und später als Präsident widersprüchlich zu den amerikanischen Sicherheitszusagen geäußert. Unter dem Strich lässt er jedoch eine distanzierte bis ablehnende Haltung gegenüber den sicherheitspolitischen Bündnissen der USA in Europa und Asien erkennen. Er hat ein transaktionales Verständnis dieser Allianzen, das heißt, sie sind aus seiner Sicht vergleichbar mit einer Versicherungspolice, für die die Partner einen finanziellen Beitrag leisten müssen. Ansonsten verfällt der Versicherungsschutz.¹⁹ Dies widerspricht dem politischen Verständnis, das über Jahrzehnte der amerikanischen Nato-Politik zugrunde lag. Demnach sind Bündniszusagen zwar nicht bedingungslos, sie basieren aber zuvorderst auf geteilten Interessen und Werten.

Schon als Kandidat für das Weiße Haus wollte Trump den Beistand der USA für Bündnispartner

sowohl in Europa als auch in Asien von deren jeweiligen verteidigungspolitischen Beiträgen abhängig machen.²⁰ Gegenüber den asiatischen Bündnispartnern stellte er ausdrücklich auch die nukleare Komponente der amerikanischen Rückversicherung in Frage. So legte er Japan und Südkorea nahe, dass sie sich besser eigene Atomwaffen besorgen sollten.²¹ Das wäre eine radikale Abkehr von jahrzehntelanger US-Politik, die die erweiterte nukleare Abschreckung (*Extended Nuclear Deterrence*)²² als ein wesentliches Instrument zur Nichtverbreitung von Atomwaffen betrachtete.

Als Präsident rang sich Trump nach einigem Zögern schließlich zu einem Bekenntnis zu Artikel 5 des Nato-Vertrags durch, von dem er sich allerdings während des Nato-Gipfels im Juli 2018 und danach wieder distanziert hat. Hinter verschlossenen Türen drohte er Diplomatenangaben zufolge den versammelten Staats- und Regierungschefs der Allianz damit, dass Washington künftig bei Verteidigungsfragen seinen eigenen Weg gehen könnte, wenn die anderen Nato-Staaten nicht schnell mehr Geld für ihre Verteidigung ausgeben würden.²³ Kurz darauf säte er in einem Interview mit dem Fernsehsender *Fox News* Zweifel, ob Amerika den jüngsten Nato-Beitrittsstaat, nämlich Montenegro, im Falle eines Angriffs verteidigen würde, weil die Menschen dort »aggressiv« seien und die USA »in den dritten Weltkrieg« hineinziehen könnten.²⁴ Laut einem Bericht der *New York Times* soll Trump im Laufe des Jahres 2018 mehrfach gegenüber Beratern den Wunsch geäußert haben, die USA aus der

18 Zit. n. David A. Shlapak/Michael W. Johnson, *Reinforcing Deterrence on NATO's Eastern Flank: Wargaming the Defense of the Baltics*, Santa Monica: RAND Corporation, 2016, S. 3 (eigene Übersetzung), <https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/research_reports/RR1200/RR1253/RAND_RR1253.pdf> (eingesehen am 21.5.2019).

19 Im März 2019 berichteten US-amerikanische Medien darüber, dass Präsident Trump Staaten, in denen US-Truppen stationiert sind, einen Plan mit dem Titel »Costs plus 50« unterbreiten wolle. Demnach sollen Bündnispartner nicht nur für die vollen Kosten dieser Truppen-Stationierungen aufkommen, sondern zusätzlich einen 50-Prozent-Aufschlag als Prämie für die amerikanische Präsenz zahlen. Vgl. Ellen Mitchell, »Pentagon: Trump's 'cost plus 50' plan hasn't been discussed with Europe«, in: *The Hill* (online), 13.3.2019, <<https://thehill.com/policy/defense/433883-pentagon-trumps-cost-plus-50-plan-hasnt-been-discussed-with-europe>> (eingesehen am 27.5.2019).

20 Vgl. David E. Sanger/Maggie Haberman, »Donald Trump Sets Conditions for Defending NATO Allies against Attack«, in: *New York Times* (online), 20.7.2016, <<https://www.nytimes.com/2016/07/21/us/politics/donald-trump-issues.html>> (eingesehen am 21.5.2019).

21 Vgl. Stephanie Condon, »Donald Trump: Japan, South Korea Might Need Nuclear Weapons«, *CBS News* (online), 29.3.2016, <<https://www.cbsnews.com/news/donald-trump-japan-south-korea-might-need-nuclear-weapons/>> (eingesehen am 21.5.2019).

22 »Erweiterte nukleare Abschreckung« bezeichnet die Androhung des Einsatzes von Atomwaffen seitens der USA nicht nur zum Schutz des amerikanischen Territoriums, sondern auch desjenigen der Verbündeten.

23 Vgl. Lorenz Hemicker/Michael Stabenow, »Trump lässt die Puppen tanzen«, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 13.7.2018, S. 2.

24 Zit. n. »Trump: I'm Not Pro-Russia, I Just Want Our Country Safe«, *Fox News*, 17.7.2018 (eigene Übersetzung).

Nato zurückzuziehen.²⁵ Öffentlich meinte der Präsident hingegen, Washington stehe zu »100 Prozent« hinter dem Bündnis.²⁶

Die eigentliche Brisanz der Äußerungen Trumps zur Nato liegt nicht darin, dass der Präsident besonders eindringlich und wenig diplomatisch mehr verteidigungspolitische Lastenteilung von den europäischen Bündnispartnern einfordert (eine Forderung, die viele europäische und amerikanische Kommentatoren teilen). Neu ist ebenso wenig, dass der Präsident wirtschaftliche (z. B. den Handelsbilanzüberschuss der EU gegenüber den USA) und verteidigungspolitische Fragen miteinander verbindet. Auch John F. Kennedy und andere US-Präsidenten haben während der Zeit des Kalten Krieges auf Zahlungsbilanzprobleme im Zusammenhang mit der Präsenz von US-Truppen hingewiesen und von Deutschland wirtschaftliche Kompensationen verlangt.

Die eigentliche Zäsur ist, dass Trump als erster US-Präsident vom Beistandsversprechen der USA gegenüber den Nato-Verbündeten grundsätzlich Abstand nimmt bzw. es an konkrete Bedingungen zu knüpfen scheint. Damit rückt er zugleich ab vom bislang in Washington als sakrosankt geltenden Prinzip, die Sicherheit des Bündnisgebiets sei unteilbar. Diesen Schnitt illustrieren die wiederholten Verbalattacken Trumps gegen das Bündnis (»obsolet«, »so schlimm wie das NAFTA [North American Free Trade Agreement]«²⁷ etc.).

Die Nato-Politik der USA in den ersten beiden Amtsjahren Trumps hat dazu beigetragen, dass in einigen europäischen Hauptstädten Äußerungen anderer hochrangiger Vertreter der USA mit Misstrauen aufgenommen werden. US-Vizepräsident Mike Pence hat auf der Münchner Sicherheitskonferenz im Februar 2019 gesagt, die USA könnten »die Verteidigung des Westens nicht gewährleisten, wenn unsere Verbände-

ten abhängig vom Osten werden.«²⁸ Dies wurde vor allem in Deutschland als wenig versteckte Drohung gewertet, und zwar mit Blick auf den Streit über die zwischen der Bundesrepublik und Russland im Bau befindliche Gaspipeline »Nord Stream 2«. Dass Pence zu Beginn seiner Rede die Verpflichtungen der USA zur gegenseitigen Verteidigung im Rahmen der Nato eindeutig bekräftigte, ändert an dieser Wahrnehmung nichts.

Die Administration

Im Zusammenhang mit amerikanischer Regierungspolitik ist häufig die Rede von »der Administration«. Dabei handelt es sich um einen Sammelbegriff für den engsten Beraterkreis des Präsidenten (Nationaler Sicherheitsberater, Außen- und Verteidigungsminister, führende Militärs), die präsidentielle Bürokratie (vor allem der Nationale Sicherheitsrat) sowie die ministeriellen Bürokratien (Außen- und Verteidigungsministerium). Die Administration selektiert und strukturiert Informationen, formuliert Optionen und ist daher wesentlich für die Vorbereitung und Umsetzung von Entscheidungen des Präsidenten.

Zahlreiche Medienberichte und jüngst erschienene Bücher von Investigativ-Journalisten²⁹ oder ehemaligen Mitarbeitern der Administration zeichnen das Bild eines über weite Strecken chaotisch arbeitenden Weißen Hauses, dessen Mitarbeiter einen erheblichen Teil ihrer Energie darauf verwenden, ihren Präsidenten zu kontrollieren oder seiner Agenda sogar aktiv entgegenzuarbeiten. Mitunter wird bereits von einer »dualen Präsidentschaft« gesprochen, in der die Administration eine dem Präsidenten entgegengesetzte Agenda verfolgt.³⁰

25 Vgl. Julian E. Barnes/Helene Cooper, »Trump Discussed Pulling U. S. from NATO, Aides Say amid New Concerns over Russia«, in: *New York Times*, 14.1.2019.

26 Zit. n. Joe Gould, »US House Votes Overwhelmingly to Bar US Exit from NATO«, *Defense News* (online), 22.1.2019, <<https://www.defensenews.com/congress/2019/01/23/us-house-votes-overwhelmingly-to-bar-us-exit-from-nato/>> (eingesehen am 21.5.2019).

27 Zit. n. Jonathan Swan, »Scoop: Trump's Private NATO Trashing Rattles Allies«, *Axios* (online), 28.6.2018, <<https://www.axios.com/donald-trump-foreign-policy-europe-nato-allies-worried-bd1e143a-e73a-415b-b688-d18ab2d902e7.html>> (eingesehen am 21.5.2019, eigene Übersetzung).

28 The White House, »Remarks by Vice President Pence at the 2019 Munich Security Conference«, Washington, D. C., 16.2.2019, <<https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-vice-president-pence-2019-munich-security-conference-munich-germany/>> (eingesehen am 3.5.2019, eigene Übersetzung).

29 Vgl. Michael Wolff, *Fire and Fury. Inside the Trump White House*, New York 2018; Bob Woodward, *Fear. Trump in the White House*, London/New York u. a. 2018.

30 Elizabeth N. Saunders, »Sure, Trump's Advisers Aren't the First to Push Back against a President. But What's Happening Now Is Completely Unprecedented.«, in: *Washington Post* (online), 6.9.2018. Besonders viel Aufmerksamkeit erfuhr der Meinungsbeitrag eines namentlich nicht genannten »Senior Official«: »I Am Part of the Resistance Inside the

Was die Sicherheits- und Verteidigungspolitik der USA in der Nato anbetrifft, ist diese Charakterisierung durchaus zutreffend: So haben alle drei aufeinanderfolgenden Nationalen Sicherheitsberater – Michael Flynn, Herbert Raymond McMaster und John Bolton – versucht, ihren Präsidenten von seinen verbalen Angriffen auf die Nato abzuhalten. Der frühere Außenminister Rex Tillerson hat sich zusammen mit Flynn bei Trump und im US-Senat für den Beitritt Montenegros zur Nato eingesetzt und damit für eine Ausweitung der amerikanischen Sicherheitszusagen auf dieses Land.³¹

Das Verständnis der USA als internationale Führungsmacht ist im administrativen Apparat Washingtons nach wie vor fest verankert.

Auch Bolton, der in Europa aufgrund seiner früheren Äußerungen zu möglichen militärischen Schlägen gegen Nordkorea und Iran und seiner Anfeindungen gegenüber den Vereinten Nationen mit Argusaugen betrachtet wird, arbeitete mit US-Außenminister Mike Pompeo daran, ein Scheitern des Nato-Gipfels im Juli 2018 zu verhindern. Beide drängten darauf, dass die Gipfelerklärung bereits lange vor dem Treffen finalisiert und somit der Aufmerksamkeit Trumps so weit wie möglich entzogen wurde.³² Verteidigungsminister James Mattis galt in den USA und in Europa als der wichtigste Verfechter für die Nato innerhalb der Trump-Administration, bis er Anfang Januar 2019 von seinem Amt zurückgetreten ist.

Auch unterhalb der Führungsebene der Berater und Kabinettsmitglieder wird die Administration wesentlich geprägt von einer außen- und sicherheits-

politischen Elite in den Institutionen und Ministerien. Diese wurde über sieben Dekaden in die Rolle der USA als Führungsmacht hineinsozialisiert und ist »internationalistisch bis ins Mark«.³³ Dazu gehört das Verständnis, dass die USA ihre internationale Führungsrolle wesentlich auf Allianzen stützen. Vor allem das amerikanische Verteidigungsministerium und das Militär treten im administrativen Apparat als Advokaten für die US-geführten Bündnisse auf und sind daher von hoher Relevanz für die Untermauerung der US-Sicherheitszusagen gegenüber den Nato-Partnern.

Selbst wenn Pentagon und Militär kein monolithischer Block sind, lässt sich doch feststellen, dass die zivile und die militärische Führung im Verteidigungsministerium die feste Verankerung der USA im Bündnis ebenso unterstützen wie die fortdauernde Militärpräsenz Amerikas in Europa. Seit der russischen Krim-Annexion 2014 haben das Europakommando der US-Streitkräfte (*European Command*, EUCOM) und deren Oberbefehlshaber – sicher nicht frei von institutionellem Eigeninteresse – die Verstärkung amerikanischer Beiträge zur Nato-Rückversicherung befürwortet und dafür intensiv im US-Kongress geworben.³⁴ Der ehemalige EUCOM-Chef General Curtis Scaparrotti plädierte 2018 sogar dafür, mehr US-Truppen dauerhaft in Europa zu stationieren.³⁵

Das amerikanische Militär hat auch über das Europakommando hinaus weiterhin ein großes Interesse an der Einbindung in die Nato. Spätestens seit 2015 – also bereits unter der Obama-Administration – haben sich die sicherheits- und verteidigungspolitischen Prioritäten im militärischen Apparat wieder in Richtung Großmachtrivalitäten verschoben.³⁶ Dabei stehen Russland und China im Fokus.

Trump Administration«, in: *New York Times* (online), 5.9.2018, <<https://www.nytimes.com/2018/09/05/opinion/trump-white-house-anonymous-resistance.html>> (eingesehen am 21.5.2019).

31 Vgl. Andrew Hanna, »Flynn to Recommend Trump Back NATO Membership for Montenegro«, in: *Politico* (online), 6.2.2017, <<https://www.politico.com/story/2017/02/trump-nato-montenegro-michael-flynn-234697>> (eingesehen am 21.5.2019); Ellen Mitchell, »Rand Paul Roils the Senate with NATO Blockade«, in: *The Hill* (online), 22.3.2017, <<https://thehill.com/news-by-subject/defense-homeland-security/325091-rand-paul-roils-the-senate-with-nato-blockade>> (eingesehen am 6.5.2019).

32 Vgl. Helene Cooper/Julian E. Barnes, »Rush to Protect NATO Accord Against Trump«, in: *New York Times*, 10.8.2018.

33 Hal Brands, *American Grand Strategy in the Age of Trump*, Washington, D. C., 2018, S. 124 (eigene Übersetzung).

34 Vgl. United States European Command (USEUCOM), *EUCOM Posture Statement 2018. Statement of General Curtis M. Scaparrotti, United States Army Commander, United States European Command before the United States Senate Committee on Armed Services*, Stuttgart, 8.3.2018, <<https://www.eucom.mil/media-library/article/36269/eucom-2018-posture-statement>> (eingesehen am 21.5.2019).

35 Vgl. USEUCOM, *House Armed Services Committee Hearing on Security Challenges in Europe*, Stuttgart, 15.3.2018, <<https://www.eucom.mil/media-library/transcript/36275/house-armed-services-committee-hearing-on-security-challenges-in-europe>> (eingesehen am 21.5.2019).

36 Bereits die 2015 unter der Obama-Administration von den Vereinigten Stabschefs verfasste Militärstrategie spiegelt das Bestreben des US-Militärs wider, »revisionistischen

Zugleich sind andere Aufgaben des Militärs, wie Krisenmanagement, Aufstandsbekämpfung und Antiterrorkampf, in den Hintergrund gerückt. Im Zuge dieser Schwerpunktverlagerung hat die Nato, ebenso wie andere traditionelle Bündnisse der USA, aus Sicht des Militärs an Bedeutung gewonnen.

Die unzweideutige Unterstützung des administrativen Apparats für die Nato und für die amerikanischen Sicherheitszusagen im Bündnis spiegeln sich in den strategischen Dokumenten wider. Diese tragen die Handschrift der nationalen Sicherheitsbürokratie. So ist in der Nationalen Sicherheitsstrategie (*National Security Strategy*, NSS) von 2017 beispielsweise zu lesen, dass die USA »die unschätzbaren Vorteile enger Beziehungen mit Verbündeten und Partnern« sehen.³⁷

»[D]ie USA bleiben Artikel V [zur kollektiven Verteidigung] des Washingtoner Vertrages verpflichtet.«³⁸ Die Nationale Verteidigungsstrategie (*National Defense Strategy*) von 2018 enthält ein gleichlautendes Bekenntnis zu den amerikanischen Bündniszusagen, während sie zugleich die Nato-Partner zu den von ihnen selbst zugesagten höheren Verteidigungsausgaben ermahnt.³⁹

Die Nuklearstrategie (*Nuclear Posture Review*, NPR) von 2018 verpflichtet die USA gleich an mehreren Stellen auf die erweiterte nukleare Abschreckung, das heißt auf die Untermauerung der amerikanischen Schutzzusagen gegenüber den Verbündeten mit atomaren Waffen.⁴⁰ Trotz der grundsätzlich ableh-

nenden Haltung Trumps gegenüber multilateralen Institutionen halten die USA auch unter seiner Präsidentschaft an gemeinsamen nuklearen Konsultationen und Planungen fest.⁴¹ Diese sind seit der Einrichtung der Nuklearen Planungsgruppe in den 1960er-Jahren eine wesentliche Stütze für die Glaubwürdigkeit US-amerikanischer nuklearer Rückversicherung. Schließlich sollen die nationalen Fähigkeiten der USA zur Abwehr von Raketen gemäß der 2019 veröffentlichten Raketenabwehr-Strategie (*Missile Defense Review*, MDR) nicht nur dem Schutz des amerikanischen Territoriums dienen, sondern auch der Rückversicherung der Verbündeten und Partner.⁴²

Der Kongress

Die legislative Gewalt verfügt in den USA in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik über einige lange Hebel gegenüber dem Präsidenten und der Administration. So hat der Kongress das alleinige Recht, Streitkräfte aufzustellen und zu unterhalten sowie den Krieg zu erklären. Darüber hinaus beschließt er Sanktionsgesetze und kontrolliert den Haushalt.⁴³

Im Kongress herrscht traditionell eine überparteiliche Unterstützung für die Nato. Die Annexion der Halbinsel Krim durch Russland und der Krieg im Osten der Ukraine haben sie eher wachsen als schwinden lassen. Das bedeutet jedoch auch, dass die Bündnis-

Staaten« – genannt werden Russland, Iran, Nordkorea und China – entgegenzutreten. Dazu gelte es, das globale Netzwerk der US-Allianzen und Partner zu stärken. Vgl. Joint Chiefs of Staff, *The National Military Strategy of the United States of America 2015. The United States Military's Contribution to National Security*, Fort Belvoir: United States Department of Defense (DoD), 2015, S. 1–2, <https://www.jcs.mil/Portals/36/Documents/Publications/2015_National_Military_Strategy.pdf> (eingesehen am 21.5.2019).

³⁷ *National Security Strategy [NSS] of the United States of America*, Washington, D. C.: President of the United States of America, Dezember 2017, S. 2 (eigene Übersetzung), <<https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf>> (eingesehen am 6.5.2019).

³⁸ Ebd., S. 48 (eigene Übersetzung).

³⁹ Vgl. James Mattis, *Summary of the 2018 National Defense Strategy of the United States of America*, Washington, D. C.: DoD, Januar 2018, <<https://dod.defense.gov/Portals/1/Documents/pubs/2018-National-Defense-Strategy-Summary.pdf>> (eingesehen am 20.5.2019).

⁴⁰ Vgl. DoD, *Nuclear Posture Review [NPR]*, Washington, D. C., Februar 2018, S. VIII, <<https://media.defense.gov/2018/>

[Feb/02/201872886-1-1/1/2018-NUCLEAR-POSTURE-REVIEW-FINAL-REPORT.PDF](https://media.defense.gov/2018/02/02/201802021872886-1-1/1/2018-NUCLEAR-POSTURE-REVIEW-FINAL-REPORT.PDF)> (eingesehen am 6.5.2019).

⁴¹ Frank Rose, der während der Präsidentschaft Obamas im US-Außenministerium zuständig war für Rüstungskontrolle, meint mit Blick auf die Entstehung der Nuklearstrategien der USA unter Obama und Trump: »Similar to the 2010 NPR [Nuclear Posture Review], the 2018 NPR established an effective consultation process that enabled allies to provide input and help shape the review.« Frank A. Rose, *Is the 2018 Nuclear Posture Review as Bad as the Critics Claim It Is?*, Washington, D. C.: The Brookings Institution, April 2018 (Policy Brief), S. 4, <<https://www.brookings.edu/research/is-the-2018-nuclear-posture-review-as-bad-as-the-critics-claim-it-is/>> (eingesehen am 6.5.2019).

⁴² Vgl. *Executive Summary, National Missile Review [MDR]*, Washington, D. C.: DoD, Januar 2019, S. I, <https://www.defense.gov/Portals/1/Interactive/2018/11-2019-Missile-Defense-Review/The%202019%20MDR_Executive%20Summary.pdf> (eingesehen am 20.5.2019).

⁴³ Vgl. Herbert Dittgen, »Präsident und Kongreß im außenpolitischen Entscheidungsprozess«, in: Wolfgang Jäger u. a. (Hg.), *Regierungssystem der USA. Lehr- und Handbuch*, 3. Aufl., München 2007, S. 395–419 (405ff).

politik der USA mit einer zunehmend konfrontativen Haltung gegenüber Russland verbunden ist. Dies ist beispielsweise erkennbar in den jährlichen Anhörungen zum Europakommando der US-Streitkräfte in den jeweils zuständigen Ausschüssen des Repräsentantenhauses und des Senats.

Die militärischen Beiträge der USA zur konventionellen Rückversicherung der Nato-Partner und ihre finanzielle Unterfütterung im Rahmen der *European Deterrence Initiative* (EDI) erfahren eine nahezu einhellige Zustimmung in beiden politischen Lagern.⁴⁴ Zumeist steht bei diesen Debatten der Bedarf für eine effektive Abschreckung gegenüber Moskau im Mittelpunkt.⁴⁵ Kongressmitglieder aus beiden Parteien zeigten sich zudem offen für die Idee, amerikanische Truppen dauerhaft – und nicht nur auf Rotationsbasis – in den östlichen Nato-Staaten zu stationieren. Im Gesetz über den Verteidigungshaushalt für 2019 (*National Defense Authorization Act*) wurde das Pentagon damit beauftragt, diese Option zu überprüfen.⁴⁶

Weniger einvernehmlich sind die Positionen im Kongress im Hinblick auf die nukleare Komponente der Rückversicherung. Gestritten wird dabei allerdings nicht über die erweiterte nukleare Abschreckung an sich, sondern über die Ausgestaltung des atomaren Arsenal der USA. Während die Modernisierung der strategischen »Triade« aus Interkontinentalraketen, Bombern und Unterseebooten grundsätzlich parteiübergreifend Rückhalt im amerikanischen Kongress genießt,⁴⁷ stemmen sich die Demokraten gegen die Beschaffung neuer Nuklearwaffen mit

geringerer Sprengkraft (*low yield*).⁴⁸ Aus ihrer Sicht erhöhen diese Waffen das Risiko eines atomaren Krieges, statt die Abschreckung gegenüber anderen Atommächten zu stärken, weil sie die Schwelle für den Einsatz solcher Waffen senken würden.

Im US-Kongress gibt es nur vereinzelt Stimmen, die das Nordatlantische Bündnis oder dessen Politik prinzipiell in Frage stellen. Der unabhängige Senator Angus King zum Beispiel verwies auf die Risiken, die eine militärische Aufrüstung der USA in Mitteleuropa für das Verhältnis zu Russland mit sich bringen könnte.⁴⁹ Die republikanischen Senatoren Mike Lee und Rand Paul haben sich gegen die Aufnahme weiterer Mitgliedstaaten in die Allianz ausgesprochen. Solange die USA den Löwenanteil der Verteidigungslasten in der Nato trügen, so Lee, »können und sollten wir keine Ausweitung unserer Verpflichtungen« ins Auge fassen. Die USA könnten sich nicht im Vorhinein darauf festlegen, die »Kriege der anderen« zu führen.⁵⁰

Angesichts der Anfeindungen Trumps gegen die Nato hat der Kongress mehrfach die Initiative ergriffen, um die Bündnissolidarität der USA gegenüber den Partnern zu demonstrieren. Im Februar 2018 haben die beiden Senatoren Thom Tillis (ein Republikaner) und Jeanne Shaheen (eine Demokratin) die *Senate Nato Observer Group* wiederbelebt, die als Bindeglied zwischen dem Senat und der Allianz fungieren und so die transatlantischen Beziehungen festigen

44 Dieser überparteiliche Konsens wird beispielsweise deutlich in den Kongress-Debatten im Zusammenhang mit den europäischen Streitkräften in Europa. Vgl. USEUCOM, *Senate Armed Services Committee Hearing on the United States European Command, F. Y. [Fiscal Year] 2019*, Stuttgart, 12.3.2018, <<https://www.eucom.mil/media-library/transcript/36273/senate-armed-services-committee-hearing-on-the-united-states-european-command-f-y-2019>> (eingesehen am 21.5.2019); USEUCOM, *House Armed Services Committee Hearing* [wie Fn. 35].

45 Vgl. beispielsweise USEUCOM, *EUCOM Commander Testifies before House Armed Services Committee*, Stuttgart, 28.3.2017.

46 Vgl. John Vandiver, »Lawmakers Prod Pentagon to Consider More Europe-based Troops«, in: *Stars & Stripes* (online), 24.7.2018, <<https://www.stripes.com/news/lawmakers-prod-pentagon-to-consider-more-europe-based-troops-1.539189>> (eingesehen am 6.5.2019).

47 Vgl. Rose, *Is the 2018 Nuclear Posture Review as Bad as the Critics Claim It Is?* [wie Fn. 41], S. 3.

48 Vgl. Joe Gould, »Tactical Nuclear Weapon Launches into Development with Pentagon Policy Bill«, *Defense News* (online), 24.7.2018, <<https://www.defensenews.com/congress/2018/07/24/tactical-nuclear-weapon-launches-into-development-with-pentagon-policy-bill/>> (eingesehen am 6.5.2019). Der vom Kongress gebilligte Verteidigungshaushalt für 2019 sieht für die Entwicklung dieser seegestützten Raketen 65 Millionen US-Dollar vor. Vgl. Brendan W. McGarry/Pat Towell, *FY 2019 National Defense Authorization Act. An Overview of H.R. 5515*, Washington, D. C.: Congressional Research Service (CRS), 7.8.2018 (CRS In Focus), S. 2, <<https://fas.org/sgp/crs/natsec/IF10942.pdf>> (eingesehen am 24.11.2018).

49 Vgl. United States Senate, *Hearing to Receive Testimony on United States European Command. Stenographic Transcript*, Washington, D. C., 23.3.2017, S. 49ff, <https://www.armed-services.senate.gov/imo/media/doc/17-24_03-23-17.pdf> (eingesehen am 20.5.2019).

50 Zit. n. Joe Gould, »Bill Would Make Pentagon Track Allied Defense Spending for Congress«, *Defense News* (online), 12.7.2018, <<https://www.defensenews.com/smr/nato-priorities/2018/07/12/bill-would-make-pentagon-track-allied-defense-spending-for-congress/>> (eingesehen am 21.5.2019, eigene Übersetzung).

soll. Der Gruppe gehören zehn Senatoren in Schlüsselpositionen an, darunter der Vorsitzende und der Kovorsitzende des Auswärtigen Ausschusses.⁵¹

Unmittelbar vor dem Nato-Gipfel in Brüssel im Juli 2018 haben beide Häuser des Kongresses – das Repräsentantenhaus einstimmig, der Senat mit einer deutlichen Mehrheit von 97 zu 2 Stimmen – jeweils eigene (nicht bindende) Resolutionen beschlossen, in denen sie ihre Unterstützung für das Atlantische Bündnis zum Ausdruck bringen.⁵²

Auch nach den Zwischenwahlen zum Kongress im November 2018, die den Demokraten im Repräsentantenhaus die Mehrheit verschafft haben, gibt es keine Anzeichen dafür, dass sich die überparteiliche Solidarität für die Nato abschwächt. Das neue Repräsentantenhaus hat mit großer Majorität von 357 zu 22 Stimmen einen Gesetzentwurf verabschiedet, der den Einsatz von Haushaltsmitteln für einen Rückzug aus der Allianz ausschließt.⁵³ Im weiterhin von den Republikanern dominierten Senat hat eine Gruppe von Senatoren aus beiden Parteien ein Gesetz eingebracht, das neue Sanktionen gegen Russland vorsieht ebenso wie hohe legislative Hürden für einen möglichen Austritt der USA aus der Nato.⁵⁴ Auch die Einladung an Nato-Generalsekretär Jens Stoltenberg, im April 2019 anlässlich des 70. Jahrestages der Unterzeichnung des Washingtoner Vertrages vor

beiden Kammern des US-Kongresses eine Rede zu halten, belegt die breite, parteiübergreifende Zustimmung für das Bündnis.⁵⁵

Das bedeutet nicht, dass die Nato im Kongress gänzlich unkritisch gesehen wird. Die Senatoren und Abgeordneten fordern immer wieder eine ausgewogenere militärische Lastenteilung ein. Anders als Trump definieren sie die Frage der militärischen Lastenteilung jedoch nicht als Bedingung für die Sicherheitszusagen der USA.

Zweifel an der Glaubwürdigkeit der USA

Die sicherheits- und verteidigungspolitischen Beziehungen zwischen den USA und ihren Verbündeten finden auf mehreren Ebenen statt: zwischen Spitzenpolitikern, Diplomaten, Militärs, Parlamentariern und gesellschaftlichen Vertretern. Wahrnehmungen über die Glaubwürdigkeit von Sicherheitszusagen werden daher nicht nur von einer Person geprägt. Dennoch kann der sichere Rückhalt für die Nato in Administration und Kongress nicht darüber hinwegtäuschen, dass die Äußerungen Präsident Trumps erhebliche Zweifel an diesen Zusagen geweckt haben.

Die Nato genießt eine breite, überparteiliche Unterstützung im Kongress. Im Krisenfall käme es aber auf den Präsidenten an.

In Krisensituationen laufen alle wesentlichen sicherheits- und verteidigungspolitischen Entscheidungen im Weißen Haus zusammen. Vieles weist gleichwohl darauf hin, dass selbst im »Normalbetrieb« formale Entscheidungsprozesse in der Trump-Administration zum Erliegen kommen oder vom Präsidenten umgangen werden. Der Zugang zum Präsidenten für enge Berater und erst recht für hohe Beamte wird erschwert. Dies wurde beispielsweise beim ersten bilateralen Treffen zwischen Trump und dem russischen Präsidenten Wladimir Putin im Juli 2018 in Helsinki deutlich, als selbst enge Berater über den Inhalt der Unter-

51 Vgl. Niels Lesniewski, »Senate Plans to Revive NATO Observer Group. Senate Organization First Developed in 1997 Ahead of New NATO Admissions«, *Roll Call* (online), 28.2.2018, <<https://www.rollcall.com/news/policy/senate-plans-revive-nato-observer-group>> (eingesehen am 6.5.2019); »US Senate Revives NATO Observer Group«, *NATO Watch* (online), 3.3.2018, <<http://natowatch.org/newsbriefs/2018/us-senate-revives-nato-observer-group>> (eingesehen am 6.5.2019).

52 Vgl. Brett Samuels, »House Passes Resolution in Support of NATO by Unanimous Voice Vote«, in: *The Hill* (online), 11.7.2018, <<https://thehill.com/homenews/house/396536-house-passes-resolution-in-support-of-nato-by-unanimous-voice-vote>> (eingesehen am 6.5.2019); Avery Anapol, »Senate Votes to Support NATO ahead of Trump Summit«, in: *The Hill* (online), 10.7.2018, <<https://thehill.com/homenews/administration/396399-senate-overwhelmingly-passes-resolution-supporting-nato-as-trump>> (eingesehen am 6.5.2019).

53 Vgl. Gould, »US House Votes Overwhelmingly to Bar US Exit from NATO« [wie Fn. 26].

54 Vgl. Jordain Carney, »Bipartisan Senators Reintroduce Legislation to Slap New Sanctions on Russia«, in: *The Hill* (online), 13.2.2019, <<https://thehill.com/homenews/senate/429880-bipartisan-senators-reintroduce-legislation-to-slap-new-sanctions-on-russia>> (eingesehen am 6.5.2019).

55 Vgl. North Atlantic Treaty Organization (Nato), *NATO Secretary General Addresses Historic Joint Meeting of the United States Congress*, Brüssel, 3.4.2019, <https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_165249.htm> (eingesehen am 23.5.2019).

redungen im Dunkeln blieben.⁵⁶ Der häufige Wechsel des sicherheitspolitischen Spitzenpersonals in der Trump-Administration trägt zusätzlich zur Verunsicherung über den Kurs der USA bei.

Die jüngsten Resolutionen und Gesetzentwürfe des US-Kongresses haben bislang vor allem eine symbolische Bedeutung. Um dem Präsidenten tatsächlich die Hände zu binden, müssten die Gesetzesvorlagen entweder von diesem unterschrieben oder mit qualifizierten Mehrheiten gegen das Veto des Präsidenten in Kraft gesetzt werden – beides eher unwahrscheinliche Szenarien.

In den USA wird zudem die Frage diskutiert, ob der Präsident auch gegen den erklärten Willen des Kongresses den Austritt des Landes aus internationalen Verträgen und Organisationen wie der Nato vollziehen könnte.⁵⁷ Eine andere Frage lautet, ob umgekehrt der Kongress den Präsidenten daran hindern könnte, US-Truppen aus einem verbündeten Staat wie zum Beispiel Deutschland oder Südkorea abzuziehen.⁵⁸ Beide Fragen sind juristisch bisher nicht geklärt. Sie sind allerdings für die Glaubwürdigkeit amerikanischer Sicherheitszusagen letztlich von untergeordneter Wichtigkeit. Bündniszusagen, die der Kongress zwar einfordert, der Präsident aber ausdrücklich nicht einhalten will, wären in den Augen der Partner wenig wert.

Immerhin signalisieren die Unterstützungsbekundungen aus dem Kongress dem Präsidenten, dass er möglicherweise einen Preis zu zahlen hätte, wenn er die Sicherheitszusagen gegenüber den Bündnispartnern nicht erfüllt. Dies könnte im Extremfall sogar die von Trump angestrebte Wiederwahl im November 2020 sein. Entsprechende Drohungen wären indessen nur dann glaubhaft, wenn die Republikanische Partei willens und in der Lage wäre, den Solidaritätsbekundungen ihrer Kongressmitglieder gegenüber der Nato Geltung zu verschaffen – auch und vor allem im Falle eines Konflikts mit dem Präsidenten.

Dagegen spricht, dass Trump zwar traditionelle Kernanliegen der Republikaner in der Handels-, Außen- und Sicherheitspolitik in Frage stellt, zugleich aber

innenpolitisch erfolgreich eine konservative Agenda durchgesetzt hat: insbesondere mit seiner Steuerreform und seinen Personalentscheidungen für das Oberste Gericht.⁵⁹ Am Ende werden eher innen- als außenpolitische Themen entscheidend sein für die politische Zukunft Donald Trumps.

56 Vgl. Karen DeYoung u. a., »As Russians Describe ›Verbal Agreements‹ at Summit, U. S. Officials Scramble for Clarity«, in: *Washington Post* (online), 19.7.2018.

57 Vgl. Harold Hongju Koh, »Presidential Power to Terminate International Agreements«, in: *The Yale Law Journal Forum*, 128 (2018).

58 Vgl. Ashley Deeks, *Can Congress Constitutionally Restrict the President's Troop Withdrawals?*, 6.2.2019, <<https://www.lawfareblog.com/can-congress-constitutionally-restrict-presidents-troop-withdrawals>> (eingesehen am 12.6.2019).

59 Vgl. Bobby Jindal, »Why Republicans Stick With Trump«, in: *Wall Street Journal*, 30.8.2018, S. A15.

Das sicherheitspolitische Umfeld

Neben den innenpolitischen Rahmenbedingungen ist die Entwicklung des europäischen und internationalen Umfelds ein zweites wichtiges Kriterium für die Bewertung der Glaubwürdigkeit US-amerikanischer Sicherheitszusagen bzw. US-amerikanischer Rückversicherung im Rahmen der Nato. Veränderungen in den militärischen Kräfteverhältnissen spielen dabei eine zentrale Rolle. Ein historisches Beispiel dafür ist die Glaubwürdigkeitskrise der Nato in den 1960er-Jahren. Sie wurde herbeigeführt durch einen Patt zwischen Washington und Moskau bei den strategischen Nuklearwaffen⁶⁰ sowie durch die Wahrnehmung der europäischen Nato-Staaten, dass die Sowjetunion konventionell überlegen sei.⁶¹

Auch nach dem Ende des Kalten Krieges sind militärische Kräfteverhältnisse keineswegs belanglos geworden. Sie erlauben Rückschlüsse auf die mit den Schutzzusagen verbundenen Kosten und Risiken, auf die Wirksamkeit von Abschreckung sowie darauf, wie wahrscheinlich es ist, dass die Verteidigung im Krisen- oder Kriegsfall gelingt.

Truppenpräsenz und militärische Kräfteverhältnisse

Nach 1991 sank die Bedeutung der militärischen Präsenz der USA in Europa für die Glaubwürdigkeit ihrer Sicherheitszusagen. Dafür geriet die Fähigkeit, militärische Kräfte bei Bedarf in Krisengebiete zu entsenden bzw. sie dort zu verstärken, ins Zentrum.⁶² Waren während der Hochzeit des Kalten Krieges noch mehr als 400 000 US-Soldaten in 100 Gemeinden in Europa

dauerhaft stationiert, so schrumpfte diese Präsenz bis 2016 um 85 Prozent (gemessen an der Zahl der Soldaten) bzw. um 75 Prozent (gemessen an der Zahl der Stützpunkte).⁶³

Mit dem Zusammenbruch der Sowjetunion rückte die Frage der Glaubwürdigkeit US-amerikanischer Rückversicherung weit in den Hintergrund der europäischen Sicherheitspolitik. Das hatte im Wesentlichen zwei Gründe: Zum einen erschien die militärische Überlegenheit der USA in allen nur erdenklichen Szenarien so groß, dass sich diese Frage schlicht nicht mehr stellte. Zum anderen fiel die kollektive Verteidigung der Nato de facto – wenn auch nicht auf dem Papier, das heißt im Strategischen Konzept von 1991 – von der Agenda.

Dies zeigte sich deutlich in den Debatten und Entscheidungen, die zur Osterweiterung der Allianz geführt haben. Sie wurden von politischen Erwägungen dominiert und nicht von der Frage, wie die Beitrittsländer im Falle eines Konflikts militärisch verteidigt werden könnten. Das gilt insbesondere für die Erweiterungsrunde 2004, im Zuge derer die drei baltischen Republiken, Slowenien, die Slowakei, Rumänien und Bulgarien dem Bündnis beigetreten sind. Bereits seit 1993 hatten die späteren Beitrittsstaaten, die »alten« Nato-Staaten ebenso wie Russland ihre konventionellen Militärpotentiale erheblich reduziert.⁶⁴

Politisch verpflichtete sich das westliche Bündnis mit der Nato-Russland-Grundakte von 1997, davon abzusehen, in den Beitrittsstaaten »zusätzlich substantielle Kampftruppen dauerhaft« zu stationieren.⁶⁵

⁶⁰ Zur Begriffserläuterung siehe Fn. 4.

⁶¹ Vgl. Helga Haftendorn, *NATO and the Nuclear Revolution. A Crisis of Credibility, 1966–1967*, Oxford 1996, S. 388.

⁶² Vgl. Gary L. Guertner, »Deterrence and Conventional Military Forces«, in: *Small Wars & Insurgencies*, 11 (2000) 2, S. 60–71 (66).

⁶³ USEUCOM, *U. S. Military Presence in Europe (1945–2016)*, Stuttgart, 26.5.2016, S. 1, <<https://www.eucom.mil/doc/35220/u-s-forces-in-europe>> (eingesehen am 20.5.2019).

⁶⁴ Für weitere Details vgl. »Chapter Four. Europe«, in: *The Military Balance*, 117 (2017) 1, S. 63–182 (67).

⁶⁵ Nato, *Grundakte über Gegenseitige Beziehungen, Zusammenarbeit und Sicherheit zwischen der Nordatlantikvertrags-Organisation und der Russischen Föderation*, Paris, 27.5.1997, <<https://www>.

Welche Größenordnung damit gemeint war, wurde in der Grundakte nicht definiert; mitunter wird jedoch eine Brigade, die zwischen 3000 und 5000 Soldaten umfassen kann, als Obergrenze genannt.⁶⁶ In rein militärischer Hinsicht hat das Bündnis also in den ersten anderthalb Dekaden nach dem Ende des Kalten Krieges sein Territorium, und damit vor allem seine nordöstliche und seine nordsüdliche »Flanke«, beträchtlich erweitert und zugleich seine konventionellen Fähigkeiten ausgedünnt.

Im direkten Vergleich scheint es heute so zu sein, dass die Mitgliedstaaten der Nato in der Summe über ein deutlich größeres Verteidigungspotential als Russland verfügen. Zusammen erwirtschaften die Bündnispartner ein Bruttoinlandsprodukt (BIP) in Höhe von 38 Billionen US-Dollar (davon die USA 19 Billionen US-Dollar),⁶⁷ geben 925 Milliarden US-Dollar für die Verteidigung aus (davon die USA 643 Milliarden US-Dollar)⁶⁸ und unterhalten Streitkräfte (ohne Reservisten) im Umfang von 3,2 Millionen Soldaten (davon die USA 1,4 Millionen).⁶⁹

Dagegen liegt das BIP Russlands nur bei 1,5 Billionen US-Dollar. Die Verteidigungsausgaben des Landes belaufen sich auf etwa 45 Milliarden US-Dollar und die numerische Stärke der Streitkräfte liegt bei 900 000. Vergleiche in US-Dollar müssen indessen mit Vorsicht betrachtet werden, da sie die Kaufkraftparität nicht berücksichtigen. Denn Russland deckt

seinen Rüstungsbedarf im Wesentlichen aus nationalen Quellen und zahlt dafür in Rubel.⁷⁰

Entscheidender ist jedoch, dass Russland der Nato bei einem regional begrenzten Konflikt in Osteuropa bzw. im Baltikum überlegen wäre, aufgrund seiner militärischen Fähigkeiten in der Ostsee, der Enklave Kaliningrad, auf der Krim und in seinem westlichen Militärbezirk.⁷¹ Russland hat im vergangenen Jahrzehnt hohe Summen in die Modernisierung seines Militärs investiert.⁷² Zwischen 2011 und 2015 verdoppelten sich die russischen Militärausgaben (nominal in Rubel gemessen), während sie als Anteil des BIPs im gleichen Zeitraum von 3,37 Prozent auf 4,83 Prozent stiegen. In den folgenden beiden Jahren sanken die Aufwendungen Moskaus für das Militär allerdings wieder.⁷³

Eine Studie der *Swedish Defence Research Agency* (FOI) kam bereits 2016 zu dem Schluss, dass die russischen Streitkräfte die Fähigkeit entwickelt hätten, größere militärische Operationen auch außerhalb des Gebiets der ehemaligen Sowjetunion durchzuführen.⁷⁴ Seit 2016 hat Moskau zudem damit begonnen, seine militärische Präsenz entlang seiner westlichen Grenze wieder zu verstärken, einschließlich des Aufbaus einer dauerhaften militärischen Infrastruktur an der Grenze zur Ukraine.⁷⁵

nato.int/cps/en/natohq/official_texts_25468.htm?selectedLocale=de> (eingesehen am 21.5.2019).

66 Vgl. Thomas Gutschker, »Die NATO muss schneller werden«, in: *Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung*, 15.7.2018, S. 2; Wissenschaftlicher Dienst des Deutschen Bundestages, *Zulässigkeit rotierender Truppen in den östlichen Mitgliedstaaten der NATO*, Berlin, 24.5.2016 (WD 2 – 3000 – 077/16/2016), S. 7, <<https://www.bundestag.de/blob/433612/086dbea48fe4aa67d522df6817d48470/wd-2-077-16-pdf-data.pdf>> (eingesehen am 21.5.2019).

67 The World Bank, *World Development Indicators Database*, Washington, D. C., <<https://databank.worldbank.org/data/reports.aspx?source=2&series=NY.GDP.MKTP.CD>> (eingesehen am 24.5.2019). Die Zahlen beziehen sich auf das Jahr 2017.

68 Verteidigungsausgaben in gegenwärtigen US-Dollar. »International Comparisons of Defence Expenditure and Military Personnel«, in: *The Military Balance*, 119 (2019) 1, S. 513 – 518. Die Zahlen beziehen sich auf 2018.

69 Ebd.; »Chapter Two: Comparative Defence Statistics«, in: *The Military Balance*, 119 (2019) 1, S. 21 – 27. Die Zahlen beziehen sich auf 2018.

70 Vgl. Michael Kofman, »Russian Defense Spending Is Much Larger, and More Sustainable Than It Seems«, *Defense News* (online), 3.5.2019, <<https://www.defensenews.com/opinion/commentary/2019/05/03/russian-defense-spending-is-much-larger-and-more-sustainable-than-it-seems/>> (eingesehen am 24.5.2019).

71 Vgl. »Chapter Four. Europe«, 2017 [wie Fn. 64], S. 66. Konkret sprechen die Autoren der *Military Balance* von einer »zeitweiligen konventionellen Überlegenheit« Russlands in bestimmten geografischen Gebieten wie z. B. dem Baltikum (eigene Übersetzung).

72 Vgl. »Chapter Five. Russia and Eurasia«, in: *The Military Balance*, 117 (2017) 1, S. 183 – 236 (184).

73 »Chapter Five. Russia and Eurasia«, in: *The Military Balance* 119 (2019) 1, S. 166 – 221 (175).

74 Vgl. Gudrun Persson (Hg.), *Russian Military Capability in a Ten-Year Perspective 2016*, Stockholm: Swedish Defence Research Agency (FOI), Dezember 2016, S. 3, <<https://www.foi.se/rest-api/report/FOI-R--4326--SE>> (eingesehen am 6.5.2019).

75 Vgl. »Chapter Five. Russia and Eurasia«, 2017 [wie Fn. 72], S. 184, 188, sowie Keir Giles, *Assessing Russia's Reorganized and Rearmed Military*, Washington, D. C.: Carnegie Endowment for International Peace, 3.5.2017, S. 9, <https://carnegieendowment.org/files/5.4.2017_Keir_Giles_RussiaMilitary.pdf> (eingesehen am 21.5.2019).

Für die Nato besonders bedeutsam sind die Verbesserungen jener militärischen Fähigkeiten Russlands, die es der Allianz im Krisenfall erschweren würden, den exponierten östlichen Mitgliedstaaten militärischen Beistand zu leisten.⁷⁶ Das betrifft vor allem die Luftabwehr, die Abwehr von Schiffen, die U-Boot-Kriegsführung und die Fähigkeit, Bodenziele mit ballistischen Raketen und Marschflugkörpern (*Cruise Missiles*) anzugreifen.

So hat Moskau in der jüngeren Vergangenheit zusätzliche hochmoderne S-400 Luftabwehr-Systeme⁷⁷ produziert und in die Streitkräfte eingeführt.⁷⁸ Das System wurde schon im Februar 2012 auch in Kaliningrad stationiert.⁷⁹ Russland hat darüber hinaus im Oktober 2016 *Iskander*-Raketen nach Kaliningrad verlegt.⁸⁰ Diese Rakete ist hochmobil, schwierig zu bekämpfen, sehr treffgenau und kann konventionell wie nuklear bestückt werden.⁸¹

76 Vgl. Stephan Frühling/Guillaume Lasconjarias, »NATO, A2/AD [Anti-Access/Area-Denial] and the Kaliningrad Challenge«, in: *Survival*, 58 (2016) 2, S. 95–116 (96).

77 Das S-400-System kann gegen bemannte und unbemannte Flugkörper sowie gegen ballistische Raketen und Marschflugkörper gerichtet werden und hat eine Reichweite von zirka 400 km. Es kann somit von Kaliningrad aus den Luftraum bis Riga, Vilnius oder Warschau sowie Teile Estlands abdecken.

78 Vgl. »Chapter Five. Russia and Eurasia«, in: *The Military Balance*, 118 (2018) 1, S. 169–218 (174).

79 Vgl. »Russia Deploys S-400 Missile Defense in Kaliningrad«, *Baltic News Network*, 7.4.2012, <<https://bnn-news.com/russia-deploys-s-400-missile-defense-kaliningrad-57349>> (eingesehen am 6.5.2019); Gareth Davies, *Infomap. In Strike Range: Russian Weapon Systems in Kaliningrad*, London, März 2017, <https://www.ecfr.eu/article/commentary_kaliningrad_from_boomtown_to_battle_station_7256> (eingesehen am 21.5.2019).

80 Die Verlegung erfolgte zunächst nur temporär im Rahmen von Übungen, mittlerweile ist sie dauerhaft. Vgl. »Russland bestätigt *Iskander*-Raketen in Kaliningrad«, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* (online), 4.5.2018, <<https://www.faz.net/aktuell/politik/ausland/nach-langer-geheimhaltung-russland-bestaetigt-iskander-raketen-in-kaliningrad-15574438.html>> (eingesehen am 6.5.2019). Die *Iskander-M* hat eine Reichweite von maximal 500 km und könnte damit Tallinn, Riga, Vilnius, Warschau oder Berlin erreichen. Vgl. Davies, *Infomap* [wie Fn. 79]; Ian Williams, *CSIS [Center for Strategic and International Studies] Missile Defense Project. The Russia-NATO A2AD Environment*, Washington, D. C.: CSIS, 3.1.2017, <<https://missilethreat.csis.org/russia-nato-a2ad-environment/>> (eingesehen am 6.5.2019).

81 Vgl. CSIS, *SS-26 (Iskander)*, Washington, D. C., 13.5.2019, <<https://missilethreat.csis.org/missile/ss-26/>> (eingesehen am 21.5.2019).

Die zunehmende Ausstattung der russischen Marine mit *Kalibr*-Marschflugkörpern hat der Flotte die Fähigkeit verliehen, Ziele an Land zu treffen, die bis zu 2000 km von der Küste entfernt sind.⁸² Die Nato wirft Russland ferner vor, auf Basis der *Kalibr* einen bodengestützten Marschflugkörper mit einer Reichweite von 2000 km entwickelt und bereits an verschiedenen Orten in Russland stationiert zu haben. Dieser Marschflugkörper verstößt gegen den Vertrag über das Verbot von Mittelstreckenwaffen (*Intermediate-Range Nuclear Forces*, INF). Sowohl die see- als auch die landgestützte Waffe kann mit konventionellen und mit nuklearen Sprengköpfen ausgestattet werden.⁸³

Wie kann das Bündnis garantieren, dass die Sicherheit seiner Mitglieder unteilbar ist?

Die Wahrnehmung eines regionalen militärischen Ungleichgewichts zu Ungunsten der Nato in Nordosteuropa hat die Debatte im Bündnis über die Verstärkung der Rückversicherung und der Abschreckung seit 2014 intensiv geprägt. In dieser Debatte spielen auch Publikationen führender US-amerikanischer Thinktanks eine wichtige Rolle, deren Autoren sich für den Ausbau der militärischen Präsenz der USA bzw. der Nato in den östlichen Bündnisstaaten aussprechen.⁸⁴ Zwei Studien der RAND-Corporation über die Auswirkungen dieser Ungleichgewichte auf die kollektive Verteidigungsfähigkeit der Allianz haben in Washington ebenso wie in anderen Nato-Hauptstädten hohe Wellen geschlagen.

In der ersten Studie von 2016 kamen die Autoren auf der Grundlage von Simulationen (*War Games*) zu

82 »Chapter Five. Russia and Eurasia«, 2018 [wie Fn. 78], S. 174.

83 Vgl. »Chapter Five. Russia and Eurasia«, 2019 [wie Fn. 73], S. 174.

84 Oft handelt es sich bei den Autoren um ehemalige Angehörige des US-Militärs oder der US-Administration. Vgl. beispielsweise Billy Fabian/Mark Gunzinger/Jan van Toll/Jacob Cohn/Gillian Evans, *Strengthening the Defense of NATO's Eastern Frontier*, Washington, D. C.: Center for Strategic and Budgetary Assessments (CSBA), 13.3.2019, <<https://csbaonline.org/research/publications/strengthening-the-defense-of-natos-eastern-frontier>> (eingesehen am 24.5.2019); Alexander R. Vershbow/Philip M. Breedlove, *Permanent Deterrence: Enhancements to the US Military Presence in North Central Europe*, Washington, D. C.: Atlantic Council, Februar 2019, <<https://www.atlanticcouncil.org/publications/reports/permanent-deterrence>> (eingesehen am 24.5.2019).

dem Schluss, dass russische Streitkräfte nicht mehr als 60 Stunden bräuchten, um Tallinn oder Riga zu erreichen.⁸⁵ Sie schlagen den Nato-Staaten vor, sieben Kampfbrigaden, davon mindestens drei mit Panzern ausgestattet, für die Verteidigung der baltischen Staaten vorzuhalten.⁸⁶ Diese Kräfte wären ausreichend, so die Autoren, um Russland die Möglichkeit zu verwehren, in kurzer Zeit schwer zu revidierende militärische Fakten zu schaffen. Die zweite, aktuellere, Studie von 2018 gelangt ebenfalls zu dem Ergebnis, dass das Atlantische Bündnis in den ersten Tagen eines bewaffneten Konflikts militärisch deutlich unterlegen (»badly outnumbered and outgunned«) wäre.⁸⁷

Die Autoren betonen überdies, dass die Fähigkeit der Allianz, zu einem späteren Zeitpunkt ausreichend Kräfte zur Verstärkung abzukommandieren, in Frage stehe. Selbst die militärisch potentesten europäischen Nato-Staaten – also Frankreich, Großbritannien und Deutschland – könnten lediglich jeweils eine gepanzerte Kampfbrigade mobilisieren und dies auch nur innerhalb von ein oder zwei Monaten.⁸⁸ Schließlich sehen die RAND-Autoren die Fähigkeit der USA kritisch, hinreichend Truppen und Material über den Atlantik zu entsenden.⁸⁹

Angesichts der geschilderten militärischen Kräfteverhältnisse an der nordöstlichen und östlichen Grenze der Nato – und trotz ihrer globalen konventionellen Überlegenheit – stellt sich die alte Frage des Bündnisses heute mit neuer Schärfe: Wie kann es die politisch postulierte Unteilbarkeit der Sicherheit seiner Mitgliedsländer glaubwürdig politisch und militärisch-operativ untermauern?

85 Vgl. Shlapak/Johnson, *Reinforcing Deterrence* [wie Fn. 18], S. 1.

86 Vgl. ebd.

87 Scott Boston u. a., *Assessing the Conventional Force Imbalance in Europe. Implications for Countering Russian Local Superiority*, Santa Monica: RAND Corporation, 2018 (Research Report), S. 8, <https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/research_reports/RR2400/RR2402/RAND_RR2402.pdf> (eingesehen am 20.5.2019).

88 Das deutsche Verteidigungsministerium verfolgt das Ziel, bis 2023 eine Panzerbrigade voll ausstatten und einsatzfähig machen zu können, ohne dass diese sich von anderen Teilen der Bundeswehr Material ausleihen muss. Vgl. Gutschker, »Die NATO muss schneller werden« [wie Fn. 66].

89 Vgl. Boston u. a., *Assessing the Conventional Force Imbalance* [wie Fn. 87], S. 10f.

Nuklearwaffen

Nach 1991 haben sowohl die USA als auch die Nato die Bedrohung durch andere Nuklearmächte als verhältnismäßig gering eingestuft. Stattdessen haben sie das Risiko der Weiterverbreitung von Massenvernichtungswaffen und des nuklearen Terrorismus in den Fokus genommen. Die USA und die Sowjetunion bzw. Russland verringerten die Zahl ihrer nicht strategischen Atomwaffen in erheblichem Umfang, im Fall der USA auf geschätzte 500 bis zu Beginn der 2000er-Jahre.⁹⁰ Auch die Obama-Administration ging in ihrer Nuklearstrategie von 2010 noch davon aus, dass Amerikas Atomwaffen in der Verteidigungspolitik eine weniger wichtige Rolle spielen würden, weil sich das Sicherheitsumfeld verbessert habe, weil die USA gegenüber potentiellen Gegnern konventionell überlegen seien und Fortschritte bei der Raketenabwehr gemacht hätten.⁹¹

Dieses optimistische Bild hat sich – nicht nur in den USA – mittlerweile massiv eingetrübt. Technologische Veränderungen haben die Angst von Atomwaffenstaaten befeuert, sie könnten ihre »gesicherte Zweitschlagfähigkeit«⁹² verlieren, da immer präzisere Raketen und Marschflugkörper ihre atomaren Arsenale bedrohen. Damit verschwimmen zugleich die Grenzen zwischen nuklearen und konventionellen Risiken. Nuklearwaffen gelten wieder als Symbol der Stärke. Die nukleare Rüstungskontrolle läuft Gefahr zu kollabieren, wie die ungewisse Zukunft des INF-Vertrags belegt.⁹³

Russland unternimmt, ebenso wie die Vereinigten Staaten, ein umfassendes Modernisierungsprogramm seines Atomwaffenarsenals. Bei den strategischen Waffen, die durch ihre Trägersysteme eine interkontinentale Reichweite haben, bewahren beide Staaten weiterhin ein numerisches Gleichgewicht, das im

90 Von Hlatky, »American Alliances and Extended Deterrence« [wie Fn. 5], S. 7f.

91 Vgl. DoD, *Nuclear Posture Review Report*, Washington, D. C., April 2010, <https://dod.defense.gov/Portals/1/features/defenseReviews/NPR/2010_Nuclear_Posture_Review_Report.pdf> (eingesehen am 21.5.2019).

92 Mit »gesicherter Zweitschlagfähigkeit« ist die Fähigkeit eines (Atomwaffen-)Staates gemeint, auch nach einem Angriff mit Atomwaffen auf das eigene Territorium noch mit den Nuklearwaffen zurückschlagen zu können.

93 Vgl. Oliver Thränert, »Tiefe Krise der atomaren Rüstungskontrolle. Ein Erfolgsrezept aus dem Kalten Krieg ist zu Unrecht in Vergessenheit geraten«, in: *Neue Zürcher Zeitung*, 30.10.2018.

New-START-Vertrag (*New Strategic Arms Reduction Treaty*) von 2010 mit 1550 Gefechtsköpfen pro Seite festgeschrieben ist. Dieser Vertrag läuft jedoch 2021 aus und es ist fraglich, ob sich Moskau und Washington auf seine Verlängerung einigen können.

Wesentlich ambivalenter ist die Situation bei den sogenannten nicht strategischen bzw. taktischen Waffen, die nicht auf Interkontinentalraketen, weitreichenden Bombern oder in Atom-U-Booten montiert sind und nicht unter die bestehenden Rüstungskontrollvereinbarungen für strategische Waffen fallen.

Die USA und die Nato sehen sich in puncto nicht strategischer Waffen durch ein aus ihrer Sicht deutliches Ungleichgewicht bedroht, weil Russland ein beträchtlich größeres Arsenal dieser Waffen als die Allianz unterhalte.⁹⁴ Russland verfügt über etwa 1800 solcher Waffen, die den verschiedenen Teilstreitkräften zugeordnet sind.⁹⁵ Es sieht sie als Kompensation für die konventionelle Überlegenheit der USA und ihrer Nato-Verbündeten sowie als Gegengewicht zu den zunehmend fähigen konventionellen Streitkräften Chinas.⁹⁶ Aus der Perspektive der Nato-Staaten, insbesondere in Mittel- und Osteuropa, ist die Modernisierung der nuklearfähigen russischen Kurzstreckenraketen durch die Einführung der SS-26 (*Iskander-M*)⁹⁷ hochproblematisch.

Nach Auffassung Washingtons und der Nato⁹⁸ verfolgt Russland eine zunehmend aggressive Verteidigungspolitik, die den Stellenwert von Atomwaffen merklich angehoben hat. Die Modernisierung und Ausweitung des russischen Arsenals,⁹⁹ die Zunahme

von militärischen Übungen mit nuklearwaffenfähigen Systemen¹⁰⁰ sowie Drohungen von russischer Seite, möglicherweise Nuklearwaffen einzusetzen,¹⁰¹ haben eine Debatte über russische Intentionen und die russische Nuklearstrategie angefacht.¹⁰²

Letztere wird häufig unter dem Begriff der »Eskalation zur Deeskalation« diskutiert. Nach Einschätzung der amerikanischen Nuklearplaner drohe Russland mit einer »begrenzten nuklearen Eskalation« – also dem Einsatz von Atomwaffen geringerer Sprengkraft und mit kurzer und mittlerer Reichweite –, um einen möglichen regionalen Konflikt zu seinen eigenen Bedingungen zu beenden. Dahinter stehe das Kalkül, dass weder die USA noch die Nato eine weitere Eskalation mit Russland bis hin zu einem umfassenden Nuklearkrieg riskieren würden und stattdessen kapitulierten.¹⁰³ Die Trump-Administration nutzt diese Sichtweise als Argument, um die Entwicklung von Nuklearwaffen mit geringerer Sprengkraft (*low yield*) gegenüber dem amerikanischen Kongress sowie den Bündnispartnern zu rechtfertigen.

Allerdings sehen selbst westliche Nuklear- und Russland-Experten die geschilderten Wahrnehmungen und Annahmen über die russische Nuklearwaffenpolitik teilweise kritisch. Sie weisen darauf hin, dass es eine offizielle »Eskalation/Deeskalation«-Doktrin Russlands nicht gebe und die derzeit gültige russische Militärdoktrin von 2014 den Einsatz von Nuklearwaffen nur für den Fall vorsehe, dass Russland entweder selbst mit Massenvernichtungswaffen

⁹⁴ Vgl. DoD, *Nuclear Posture Review Report*, 2010 [wie Fn. 91], S. 27.

⁹⁵ Hans M. Kristensen/Robert S. Norris, »Russian Nuclear Forces, 2018«, in: *Bulletin of the Atomic Scientists*, 74 (2018) 3, S. 185 – 195 (191).

⁹⁶ Vgl. ebd., S. 190.

⁹⁷ Zur Modernisierung nuklearfähiger russischer Kurzstreckenraketen vgl. ebd., S. 192.

⁹⁸ In der Abschlusserklärung ihres Gipfels in Brüssel im Juli 2018 verurteilt die Nato die »unverantwortliche und aggressive nukleare Rhetorik« Russlands. Nato, *Brussels Summit Declaration. Issued by the Heads of State and Government Participating in the Meeting of the North Atlantic Council in Brussels*, Brüssel, 11. – 12.7.2018, <https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_156624.htm> (eingesehen am 21.5.2019).

⁹⁹ Besonderes Augenmerk legen die Amerikaner auf die Modernisierung der nicht strategischen Waffen, die Russland mit Luft-Boden-Raketen, ballistischen Raketen kürzerer Reichweite, Bombern, Schiffen und Unterseebooten zum

Einsatz bringen könne. Vgl. DoD, *Nuclear Posture Review*, 2018 [wie Fn. 40], S. 52.

¹⁰⁰ Vgl. Jakob Hedenskog u. a., »Russian Security Policy«, in: Persson (Hg.), *Russian Military Capability* [wie Fn. 74], S. 97 – 132 (111).

¹⁰¹ Ein oft angeführtes, wenngleich mittlerweile älteres Beispiel ist die Drohung des damaligen russischen Botschafters in Dänemark, Mikhail Vanin, vom Frühjahr 2015, dänische Kriegsschiffe würden als Teil der Nato-Raketenabwehr zum Ziel russischer Nuklearwaffen. Vgl. Teis Jensen/Adrian Croft/ Peter Graff, »Russia Threatens to Aim Nuclear Missiles at Denmark Ships If It Joins NATO Shield«, *Reuters* (online), 22.3.2015, <<https://www.reuters.com/article/us-denmark-russia/russia-threatens-to-aim-nuclear-missiles-at-denmark-ships-if-it-joins-nato-shield-idUSKBN0MI0ML20150322>> (eingesehen am 7.5.2019).

¹⁰² Vgl. Kristensen/Norris, »Russian Nuclear Forces, 2018« [wie Fn. 95], S. 185.

¹⁰³ Vgl. DoD, *Nuclear Posture Review*, 2018 [wie Fn. 40], S. 30.

angegriffen wird oder das Überleben des Staates auf dem Spiel steht.¹⁰⁴

Ein weiterer Kritikpunkt an der vorherrschenden amerikanischen Sicht lautet, Übungen mit *nuklearfähigen* Waffensystemen durch Russland würden mit *nuklearen* Übungen gleichgesetzt. Kristin von Bruusgaard vertritt darüber hinaus die Auffassung, Russland propagiere schon deshalb keine niedrigere Einsatzschwelle von Nuklearwaffen, weil es durch die Entwicklung modernster konventioneller Fähigkeiten in den letzten Jahren genügend Alternativen für den Umgang mit regionalen Konflikten zur Verfügung habe.¹⁰⁵ Dennoch verbreitet Russland bewusst ambivalente Botschaften zur Rolle seiner Nuklearwaffen und die Äußerungen einzelner Vertreter des russischen Staates scheinen über die russische Militärdoktrin hinauszugehen.¹⁰⁶

Die Verschlechterung des sicherheitspolitischen Umfelds und die Renaissance der nuklearen Abschreckung haben der US-amerikanischen Rückversicherung im Rahmen der Nato eine neue Bedeutung verliehen. Dabei haben zugleich die regionalen Ungleichgewichte bei den konventionellen bzw. nuklearen Waffen die Frage aufgeworfen, ob die gegenwärtige militärische Unterfütterung dieser Zusagen im veränderten sicherheitspolitischen Umfeld noch ausreichend ist.

104 Vgl. Bruno Tertrais, »Russia's Nuclear Policy. Worrying for the Wrong Reasons«, in: *Survival*, 60 (2018) 2, S. 33 – 44 (37).

105 Vgl. Kristin von Bruusgaard, »The Myth of Russia's Lowered Nuclear Threshold«, *War on the Rocks* (online), 22.9.2017, <<https://warontherocks.com/2017/09/the-myth-of-russias-lowered-nuclear-threshold/>> (eingesehen am 7.5.2019).

106 Für eine entsprechende Einschätzung vgl. Kristensen/Norris, »Russian Nuclear Forces, 2018« [wie Fn. 95], S. 187.

Militärische Beiträge der USA

Nach den innenpolitischen und den regionalen Rahmenbedingungen sind die finanziellen und militärischen Beiträge der USA für die europäische Sicherheit der dritte Faktor, welcher der Glaubwürdigkeit ihrer Rückversicherung im Rahmen der Nato zugrunde liegt. Je größer und je konkreter zugeschnitten auf das veränderte sicherheitspolitische Umfeld diese Beiträge sind, desto eher sind politische Zusagen auch glaubwürdig.

Rückversicherung nach der Krim-Annexion durch Russland

Die Zahl der amerikanischen Truppen in Europa schwankte in den letzten Jahren, hat sich insgesamt jedoch nur leicht erhöht: Waren es 2013, also vor der Krim-Annexion, noch zirka 70 200 Soldaten, fiel diese Zahl 2016 auf 67 300 und stieg 2018 wieder an auf etwas über 73 000.¹⁰⁷ Klar ist, dass der langfristige Trend des Abbaus amerikanischer Truppen in Europa, der bereits Mitte der 1980er-Jahre einsetzte, beendet ist.

Das hängt wesentlich damit zusammen, dass die USA in der Folge der Krim-Annexion durch Russland seit 2014 ihre militärische Präsenz in den östlichen Nato-Staaten auf- und ausgebaut haben. So befanden sich 2018 in Polen zirka 2800, in Rumänien 1150 sowie in Bulgarien, Ungarn und Lettland kleinere Kontingente amerikanischer Soldaten. 2013 hatten die USA noch in keinem dieser Länder Truppen stationiert.¹⁰⁸

¹⁰⁷ »Chapter Three: North America«, in: *The Military Balance*, 114 (2014) 1, S. 31–58 (54ff); »Chapter Three: North America«, in: *The Military Balance*, 119 (2019) 1, S. 28–65 (59ff); »Chapter Three: North America«, in: *The Military Balance*, 117 (2017) 1, S. 27–62 (58ff). Die Angaben beziehen sich auf »deployments«, wozu die Autoren der *Military Balance* sowohl dauerhaft stationierte Truppen als auch operative Entsendungen rechnen. Mitgezählt wurde die US-Präsenz in allen europäischen Ländern, also auch in den Nicht-Nato-Staaten wie z. B. der Ukraine. Nicht mitgezählt wurde die Präsenz der USA in Israel, obgleich das Land zum Einsatzbereich des Europakommandos der USA (EUCOM) gehört.

Der über 1000 Soldaten in Deutschland stationierten Truppen bis zum Jahr 2020 weitere 1500 dorthin zu entsenden.¹⁰⁹

Die USA haben ihre militärische Präsenz seit der Krim-Annexion 2014 vor allem im östlichen Bündnisgebiet ausgebaut, der Schwerpunkt ist Polen.

Im Juni 2014 schuf die Obama-Administration ein eigenes Finanzinstrument – die *European Reassurance Initiative* (ERI) –, um die militärischen Beiträge der USA zur Rückversicherung in Europa auszubauen und die Einsatzbereitschaft der US-Truppen dort zu steigern. Die Ausstattung des Instruments ist mit breiter Unterstützung des US-Kongresses seither deutlich ausgeweitet worden: Von ursprünglich 985 Millionen US-Dollar 2015 auf 6,5 Milliarden US-Dollar im Jahr 2019.¹¹⁰ Der zuletzt für das Haushaltsjahr 2020 von Präsident Trump präsentierte Etatentwurf sieht erstmals eine leichte Absenkung der Ausstattung auf

¹⁰⁸ »Chapter Three: North America«, 2014 [wie Fn. 107], S. 54ff; »Chapter Three: North America«, 2019 [wie Fn. 107], S. 59ff.

¹⁰⁹ »Amerika verlegt zusätzliche Soldaten nach Deutschland«, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* (online), 7.9.2018, <<https://www.faz.net/aktuell/politik/inland/amerika-verlegt-zusaetzliche-soldaten-nach-deutschland-15776749.html>> (eingesehen am 23.5.2019).

¹¹⁰ USEUCOM, *2018 European Reassurance Initiative (ERI) Fact Sheet*, Stuttgart, 28.6.2017; Pat Towell/Aras D. Kazlauskas, *The European Deterrence Initiative [EDI]: A Budgetary Overview*, Washington, D. C.: CRS (CRS In Focus), 8.8.2018, S. 1, <<https://fas.org/sgp/crs/natsec/IF10946.pdf>> (eingesehen am 23.5.2019); Office of the Under Secretary of Defense (Comptroller), *European Deterrence Initiative. Department of Defense Budget Fiscal Year 2020*, Washington, D. C., März 2019, S. 17, <https://comptroller.defense.gov/Portals/45/Documents/defbudget/fy2020/fy2020_EDI_JBook.pdf> (eingesehen am 25.5.2019).

5,9 Milliarden US-Dollar vor,¹¹¹ was vor allem mit dem Abschluss von Infrastrukturmaßnahmen begründet wurde.

Die ERI, die mittlerweile in *European Deterrence Initiative* (EDI) umbenannt wurde, soll nicht die Zahl der bereits dauerhaft in Europa stationierten US-Truppen erhöhen. Stattdessen geht es um Soldaten, die zusätzlich für eine begrenzte Zeit aus den USA nach Europa verlegt werden. Dementsprechend ist das »Herzstück« der im Zuge der Rückversicherung verstärkten Präsenz eine mit Panzern ausgestattete Brigade (zirka 3000 – 3500 Soldaten, 80 – 90 Kampfpanzer und weitere Ausrüstung), die für jeweils neun Monate aus den USA nach Europa »rotiert«, bevor sie wieder zurück in die USA beordert und von einer neuen Brigade abgelöst wird.¹¹² Das Hauptquartier und weitere Truppen sowie Material dieser Brigade sind in Polen, andere Komponenten in Rumänien, Ungarn und Bulgarien stationiert.¹¹³ Von dort aus werden Soldaten der Brigade für gemeinsame Übungen kurzzeitig auch in die baltischen Staaten verlegt.

Ebenfalls nach dem Rotationsmodell haben die USA seit Anfang 2017 die Zahl der Heeresflieger (*Combat Aviation*) in Deutschland um eine Brigade aufgestockt. Diese ist mit Militärhubschraubern für den Kampf, die Aufklärung und den Transport ausgerüstet.¹¹⁴ Das Ziel ist in beiden Fällen – der Heeres- wie auch der Heeresfliegerbrigade – eine faktisch durchgehende amerikanische Präsenz durch die lückenlose Rotation von Truppen, selbst wenn die Soldaten nicht mitsamt ihren Familien für einen längeren Zeitraum nach Europa abkommandiert werden. Der EDI-Haushaltsantrag Donald Trumps für 2020 sieht Mittel für insgesamt bis zu 9400 US-Soldaten vor, die im Rahmen des Rotationsmodells als Ergän-

zung der bereits dauerhaft stationierten Verbände nach Europa entsandt werden können.¹¹⁵

Mit den EDI-Mitteln soll außerdem ein Teil der benötigten Heeresausrüstung in Europa eingelagert werden, damit sie im Krisenfall nicht erst aus den USA herbeigeschafft werden muss. Dabei verfolgen die Amerikaner das Ziel, bis 2021 genügend Ausrüstung und Munition für eine gepanzerte Heeresdivision vorrätig zu haben. Gelagert wird dieses Material an Standorten in Deutschland, Belgien, Italien, Polen und den Niederlanden.¹¹⁶

Weiterhin werden Gelder für gemeinsame Übungen, den Ausbau militärischer Infrastruktur und den Kapazitätsausbau der Partnerstreitkräfte bereitgestellt.¹¹⁷ Auch die unter den Nato-Staaten umstrittene militärische Unterstützung für die Ukraine wird, mit einem Volumen von 250 Millionen US-Dollar pro Jahr, aus dem EDI-Topf finanziert.¹¹⁸

Die militärischen Beiträge der USA zur Rückversicherung in Europa basieren einerseits auf bilateralen Vereinbarungen mit den betreffenden Ländern, andererseits sind sie eng in die multinationalen Zusammenhänge der Nato eingebunden. Sie sollen die Pläne und Maßnahmen unterstützen, die die Allianz auf ihren Gipfeltreffen in Wales (2014), Warschau (2016) und Brüssel (2018) beschlossen und umgesetzt hat.¹¹⁹

So führen die USA eine der vier multinationalen Kampfgruppen der *Enhanced Forward Presence* (EFP), die in den baltischen Republiken und in Polen stationiert sind. Die USA sind die Führungsnation des EFP-Verbands in Polen und beteiligen sich dort mit 889 Soldaten; die anderen Beitragsstaaten dieses Gefechtsver-

111 USEUCOM, *FY 2020 European Deterrence Initiative (EDI) Fact Sheet*, Stuttgart, März 2019.

112 U. S. Army Europe, *Atlantic Resolve Fact Sheet*, Wiesbaden, 6.6.2018, <<https://www.eur.army.mil/Newsroom/Fact-Sheets-Infographics/Fact-Sheet-Article-View/Article/1451471/atlantic-resolve-fact-sheet/>> (eingesehen am 20.5.2019). Die jeweils für neun Monate nach Europa verlegte US-Heeresbrigade ergänzt die beiden in Deutschland und Italien noch dauerhaft stationierten Brigaden, so dass sich insgesamt drei in Europa befinden.

113 Vgl. U. S. Army Europe, *Fact Sheet: Atlantic Resolve Armored Rotation*, Wiesbaden, 11.1.2019, <<https://www.eur.army.mil/Portals/19/documents/Fact%20Sheets/1IDArmorRotationFactSheet.pdf>> (eingesehen am 20.5.2019).

114 Vgl. U. S. Army Europe, *Atlantic Resolve Fact Sheet* [wie Fn. 112].

115 Office of the Under Secretary of Defense (Comptroller), *European Deterrence Initiative*, 2019 [wie Fn. 110], S. 1.

116 Vgl. U. S. Army Europe, *Fact Sheet. Army Prepositioned Stock*, Wiesbaden, 13.9.2018, <<https://www.eur.army.mil/Portals/19/documents/FactSheets/APSFactSheet.pdf>> (eingesehen am 20.5.2019).

117 Vgl. USEUCOM, *2018 European Deterrence Initiative (EDI) Fact Sheet*, Stuttgart, 2.10.2017.

118 Office of the Under Secretary of Defense (Comptroller)/ Chief Financial Officer, *Defense Budget Overview. Fiscal Year 2020 Budget Request*, Washington, D. C., 2019, S. 6 – 8, <https://comptroller.defense.gov/Portals/45/Documents/defbudget/fy2020/fy2020_Budget_Request_Overview_Book.pdf> (eingesehen am 23.5.2019).

119 Für einen Überblick über die Nato-Beschlüsse seit 2014 vgl. Tabelle 7 »NATO transformation 2014 – 19«. »Chapter Four: Europe«, in: *The Military Balance*, 119 (2019) 1, S. 66 – 165 (70 – 71).

bandes sind das Vereinigte Königreich, Rumänien und Kroatien.¹²⁰ Überdies unterstützen die USA die schnelle »Speerspitze« (*Very High Readiness Joint Task Force*, VJTF) der Allianz im Rahmen von Übungen.¹²¹

Dass Washington im Gegenzug für diese Beiträge zusätzliche Anstrengungen der Europäer erwartet, zeigt sich in der *Nato Readiness Initiative*, die das Bündnis im Juni 2018 auf Initiative der USA beschlossen hat. Demnach sollen die Nato-Staaten gemeinsam in der Lage sein, innerhalb von 30 Tagen 30 Heeresbataillone, 30 Fliegerstaffeln und 30 Kampfschiffe einsatzfertig zu haben. Dieses Ziel soll bis 2020 erreicht werden und die Einsatzbereitschaft der bestehenden nationalen Streitkräfte verbessern.¹²²

Die finanziellen und militärischen Beiträge der USA seit 2015 sind nicht nur mit Blick auf die Quantität der Präsenz in Europa relevant. Die *Anti-Access/Area-Denial*-Bedrohung (A2/AD), also die Fähigkeit Russlands, im Konfliktfall den Zugang der Nato zu den exponierteren östlichen Nato-Staaten zu erschweren oder gar zu unterbinden, rückt den Stellenwert der spezifischen Fähigkeiten von Luftwaffe und Marine in den Fokus.¹²³

Die europäischen Nato-Staaten bleiben in zentralen Bereichen wie beispielsweise der Luftabwehr hochgradig militärisch abhängig von Amerika.

Die USA haben damit begonnen, mit Mitteln der ERI/EDI, die Infrastruktur der Luftwaffe im Baltikum und in Polen für die gemeinsame Nutzung mit dem Gastland auszubauen. Dazu zählen Investitionen in Flugfelder und Materialdepots.¹²⁴ Symbolträchtig und

sichtbar war darüber hinaus die zeitweise Entsendung amerikanischer Kampfflugzeuge der fünften Generation nach Europa. Diese Generation von Jets, zu denen die F-22 und F-35 gehören, hat eine hohe Bedeutung, weil ihr mit ihren besonderen Tarn- und Elektronik-eigenschaften zugetraut wird, im Konfliktfall die zunehmend fähige russische Luftabwehr zu durchdringen. Für das Jahr 2021 planen die USA die erste dauerhafte Stationierung von F-35 in Europa. Der Standort dieser Flugzeuge wird die britische Luftwaffenbasis Lakenheath sein.¹²⁵

Die europäischen Nato-Staaten bleiben in diesem militärischen Segment der modernen Kampfflugzeuge hochgradig abhängig von den USA bzw. von amerikanischer Technik, vor allem solange eigene europäische Projekte – die britische *Tempest* oder das deutsch-französische *Future Combat Air System* – noch in den Kinderschuhen stecken. Die US-Luftwaffe hat von 2015 bis 2017 jährlich F-22-Jets für Manöver nach Deutschland und Großbritannien geschickt, die ebenfalls in Estland, Polen, Litauen und Rumänien bei Übungen zum Einsatz kamen.¹²⁶

Ein weiterer wichtiger Bereich der US-Rückversicherung in Europa betrifft die maritime Komponente, konkret: die Kriegsführung gegen U-Boote. Das US-Militär zeigt sich besorgt angesichts der Modernisierung russischer U-Boote und gesteigerter U-Boot-Aktivitäten Russlands, die es auf diesem Niveau seit den 1980er-Jahren nicht mehr gegeben habe, so die Einschätzung des Chefs des US-Europakommandos.¹²⁷ Dementsprechend beantragte der US-Präsident zuletzt 343 Millionen US-Dollar für die Bekämpfung von

¹²⁰ Nato, *NATO's Enhanced Forward Presence*, Brüssel, Februar 2019, <https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_2019_02/20190213_1902-factsheet_efp_en.pdf> (eingesehen am 12.6.2019).

¹²¹ Vgl. USEUCOM, *2019 European Deterrence Initiative (EDI) Fact Sheet*, Stuttgart, <<https://www.eucom.mil/media-library/document/36242/2019-edi-fact-sheet>> (eingesehen am 23.5.2019).

¹²² Vgl. »Chapter Four. Europe«, 2019 [wie Fn. 119], S. 69.

¹²³ Vgl. Frühling/Lasconjarias, »NATO, A2/AD and the Kaliningrad Challenge« [wie Fn. 76], S. 109.

¹²⁴ Vgl. John Vandiver, »USAFE [U. S. Air Forces in Europe] Chief: Military Doing '360-degree' Review of Basing in Europe«, in: *Stars & Stripes* (online), 25.7.2018, <<https://www.stripes.com/news/usafe-chief-military-doing-360-degree-review-of-basing-in-europe-1.539414>> (eingesehen am

7.5.2019). Einer der Standorte ist die estnische Luftwaffenbasis Ämari. Vgl. Evan Parker, *USAFE Celebrates First Completed EDI-Funded Project*, U. S. Air Forces in Europe – Air Forces Africa, 19.10.2018, <<https://www.usafe.af.mil/News/Article-Display/Article/1665483/usafe-celebrates-first-completed-edi-funded-project>> (eingesehen am 23.5.2019).

¹²⁵ Vgl. William Howard, »Crews at RAF [Royal Air Force] Lakenheath clear the way for first permanent US F-35 jet campus in Europe«, in: *Stars & Stripes* (online), 21.3.2019, <<https://www.stripes.com/news/crews-at-raf-lakenheath-clear-the-way-for-first-permanent-us-f-35-jet-campus-in-europe-1.573635>> (eingesehen am 7.5.2019).

¹²⁶ Vgl. Richard Komurek, *F-22 Raptors Deploy to Europe*, Ramstein Air Base, 20.10.2017, <<https://www.usafe.af.mil/News/Article-Display/Article/1348765/f-22-raptors-deploy-to-europe>> (eingesehen am 23.5.2019).

¹²⁷ Vgl. USEUCOM, *House Armed Services Committee Hearing* [wie Fn. 35].

U-Boot-Bedrohungen (*Theatre Anti-Submarine Warfare*) als Teil der EDI.¹²⁸

US-Sicherheitszusagen und hybride Bedrohungen

Seitdem sich das Verhältnis zu Russland deutlich verschlechtert hat, setzt sich die Nato intensiv mit hybriden Bedrohungen auseinander. Dabei handelt es sich im Kern um Szenarien, bei denen »militärische [...] und nicht militärische [...] Mittel [...] im Rahmen eines integrierten Feldzugs« eingesetzt werden.¹²⁹

Zwar ist diese Form der Kriegsführung keineswegs neu, allerdings haben sich ihre technologischen Möglichkeiten in den vergangenen Jahren vervielfacht. Hybride Kriegsführung richtet sich nicht nur gegen die regulären Streitkräfte des Gegners, sondern zielt begleitend dazu auf die Beeinflussung der Innenpolitik bzw. der innenpolitischen Machtkämpfe im Zielstaat ab.¹³⁰

Für die Glaubwürdigkeit von Rückversicherung werfen hybride Bedrohungen zwei zentrale Probleme auf. Erstens stellt sich die Frage, ob Staaten und Allianzen wie die Nato über effektive Mittel und Fähigkeiten verfügen, um den nicht militärischen Komponenten dieser Bedrohung zu begegnen. Die Aktivitäten, die die USA im Rahmen der ERI/EDI bilateral sowie im Rahmen der EFP durchführen, eignen sich kaum dazu, um gegen Cyberattacken, Desinformationskampagnen und andere Mittel politischer Subversion vorzugehen.¹³¹

128 Office of the Under Secretary of Defense (Comptroller), *European Deterrence Initiative*, 2019 [wie Fn. 110], S. 18.

129 »Hybrid Warfare: Challenge and Response«, in: *The Military Balance*, 115 (2015) 1, S. 17–20 (17) (eigene Übersetzung).

130 Vgl. Andrew Radin, *Hybrid Warfare in the Baltics. Threats and Potential Responses*, Santa Monica: RAND Corporation, 2017, S. 6, <https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/research_reports/RR1500/RR1577/RAND_RR1577.pdf> (eingesehen am 23.5.2019).

131 Vgl. John R. Deni, »NATO's Presence in the East: Necessary but Still Not Sufficient«, *War on the Rocks* (online), 27.6.2018, <<https://warontherocks.com/2018/06/natos-presence-in-the-east-necessary-but-still-not-sufficient/>> (eingesehen am 7.5.2019). Der Haushaltsentwurf der EDI für 2019 sieht Mittel in Höhe von 10 Millionen Dollar für »Information Operations« vor. Der Schwerpunkt des Finanzinstruments liegt allerdings auf der klassisch-konventionellen Rückversicherung. Vgl. Office of the Under Secretary

Auch über die militärischen Instrumente hinaus sind die sicherheitspolitischen und administrativen Strukturen in den USA bislang nur wenig auf den Umgang mit hybriden Bedrohungen ausgerichtet. Auf die bestehenden Defizite wies der ehemalige Befehlshaber des amerikanischen Europakommandos, General Scaparrotti, bereits während einer Anhörung vor dem Kongress im Jahr 2017 hin. Zwar seien in Washington neue Strukturen geschaffen worden, um gegen hybride Bedrohungen aus Richtung Russland besser gewappnet zu sein. Dazu zählen die *Russia Information Group* oder das *Global Engagement Center*, die unter der Federführung des Außenministeriums arbeiten. Diesen Strukturen fehlt es laut Scaparrottis Urteil jedoch an politischer Führung und an Ressourcen.¹³²

Zweitens erschwert der hybride Charakter einer Bedrohung die politische Konsensfindung. Hybride Angriffe sind nicht so eindeutig und frühzeitig zu identifizieren wie ein konventioneller Militärschlag auf einen Nato-Staat. Das Szenario eines hybriden Angriffs lässt mehr politische Spielräume für unterschiedliche Interpretationen dahingehend, ob die Schwelle der Eskalation in dem Maße überschritten wurde, dass der Verteidigungsfall nach Artikel 5 des Nato-Vertrages eingetreten ist.

Der Machtkampf in Washington um die Russland-Kontakte Trumps hat der Glaubwürdigkeit amerikanischer Sicherheitspolitik geschadet.

In Bezug auf die Sicherheitspolitik der USA kommt verschärfend hinzu, dass Präsident Trump lange Zeit sehr verwundbar war gegenüber dem Vorwurf der heimlichen Absprache mit Moskau im Zusammenhang mit den amerikanischen Präsidentschafts- und Kongresswahlen 2016. Erst der Abschluss der Untersuchungen im März 2019 hat die Situation aus Sicht Trumps entspannt, weil Sonderermittler Robert Mueller keine Belege für den genannten Vorwurf fand.

Trump ist bei der Abwehr dieser innenpolitischen Gefahr nicht davor zurückgeschreckt, die US-amerikanischen Geheimdienste anzugreifen und systematisch

of Defense (Comptroller), *European Deterrence Initiative. Department of Defense Budget Fiscal Year 2019*, Washington, D. C., Februar 2018, S. 3, <https://comptroller.defense.gov/Portals/45/Documents/defbudget/fy2019/fy2019_EDI_JBook.pdf> (eingesehen am 12.6.2019).

132 Vgl. United States Senate, *Hearing to Receive Testimony* [wie Fn. 49], S. 21.

zu diskreditieren. Dabei ist das Vertrauen in die Informationen der eigenen Geheimdienste eine wesentliche Grundlage, um Desinformations- und Subversionsgefahren im Rahmen hybrider Kriegsführung zu begegnen.¹³³ Der innenpolitische Machtkampf in Washington um die Einmischung Russlands in die US-Wahlen hat daher auch der Glaubwürdigkeit amerikanischer Politik im Umgang mit solchen Bedrohungen geschadet.

Erweiterte nukleare Abschreckung

Die Nuklearwaffendoktrinen der USA unter Obama und Trump unterscheiden sich in der jeweils zugrunde liegenden Perspektive auf das sicherheitspolitische Umfeld. Während erstere noch von einem relativ günstigen internationalen Umfeld für die USA ausging, sieht letztere vor allem Konflikte und Wettbewerber, welche die USA herausfordern wollen – politisch und militärisch.

Die Trump-Administration veranschlagt dementsprechend den Stellenwert von Atomwaffen in der amerikanischen Verteidigungspolitik wesentlich höher als die Obama-Administration. Gleichzeitig spielen für die Regierung Trump nukleare Rüstungskontrolle und Abrüstung eine deutlich geringere Rolle als unter der Vorgängerregierung. Begründet wird dies damit, dass andere Nuklearmächte – zuvorderst Russland und China – ihre Arsenale modernisieren und ausweiten würden, wohingegen die USA seit den Hochzeiten des Kalten Krieges ihren Waffenbestand um mehr als 85 Prozent reduziert hätten.¹³⁴

Mit Blick auf die Bedeutung der erweiterten Abschreckung und der nuklearen Rückversicherung gegenüber Verbündeten lässt sich hingegen zwischen der Trump-Administration und ihrer Vorgängerin eher eine Kontinuität erkennen. Die strategischen Nuklearwaffen, insbesondere jene der USA, sind aus Sicht der Nato die »höchste Garantie für die Sicherheit der Alliierten«.¹³⁵ Diese Waffen dienen folglich nicht nur dem Schutz Amerikas, sondern auch jenem

aller Bündnispartner. Die Nuklearstrategie (*Nuclear Posture Review*, NPR) der Trump-Administration bekräftigt diese politische Verpflichtung.

Bereits die Obama-Administration hat ein umfangreiches Programm zur Modernisierung der sogenannten nuklearen »Triade« angestoßen, das unter der Präsidentschaft Donald Trumps fortgeführt wird. Es umfasst die Entwicklung neuer U-Boote (*Columbia*-Klasse), neuer Interkontinentalraketen sowie eines neuen Langstreckenbombers (*B-21 Raider*).¹³⁶

Bisherige Debatten über die Nuklearwaffenpolitik der USA in der Nato drehten sich zumeist um die 150 bis 200 noch in Europa stationierten nicht strategischen Fallbomben vom Typ B-61. Sie lagern in fünf europäischen Staaten (Deutschland, Italien, Niederlande, Belgien, Türkei) und würden im Kriegsfall im Rahmen der nuklearen Teilhabe auch von Flugzeugen der Stationierungsländer ins Ziel gebracht. Andere Nato-Staaten, wie beispielsweise die Tschechische Republik, Ungarn, Polen und Rumänien, beteiligen sich mit nicht nuklearen Beiträgen an Übungen, die der Vorbereitung auf ein solches Szenario dienen.¹³⁷

Auch hier verfolgen die USA unter Trump den gleichen Kurs wie frühere Administrationen: Washington hält an der Präsenz der B-61-Fallbomben in Europa nicht nur fest, sondern führt das unter vorigen Administrationen angestoßene Programm zu deren Erneuerung fort. Eine neue Version dieser Bombe – treffgenauer und in der Sprengkraft variabel – soll bis 2021 zur Verfügung stehen.¹³⁸

Die Nuklearstrategie Trumps setzt jedoch anders als diejenige Obamas auf die Flexibilisierung des nuklearen Dispositivs der USA. Um einen nuklearen oder »nicht nuklearen strategischen« Angriff abzuschrecken, so die Begründung in der NPR 2018, brauche der US-Präsident ein Spektrum von »begrenzten und graduierten Optionen, einschließlich einer Bandbreite unterschiedlicher Trägersysteme und Sprengstärken«.¹³⁹ Diese Vorgabe steht in direktem Bezug zu den amerikanischen Sicherheitszusagen

133 Vgl. »Hybrid Warfare: Challenge and Response«, 2015 [wie Fn. 129], S. 18.

134 DoD, *Nuclear Posture Review*, 2018 [wie Fn. 40], S. V.

135 »The strategic forces of the Alliance, particularly those of the United States, are the supreme guarantee of the security of Allies.« NATO, *Brussels Summit Declaration*, 2018 [wie Fn. 98].

136 Vgl. DoD, *Nuclear Posture Review*, 2018 [wie Fn. 40], S. 48ff.

137 Im Rahmen der sogenannten SNOWCAT-Mission: Support of Nuclear Operations With Conventional Air Tactics. Vgl. Hans M. Kristensen, *NATO Nuclear Exercise Underway With Czech and Polish Participation*, Washington, D. C.: Federation of American Scientists, 17.10.2017, <<https://fas.org/blogs/security/2017/10/steadfast-noon-exercise/>> (eingesehen am 23.5.2019).

138 Vgl. DoD, *Nuclear Posture Review*, 2018 [wie Fn. 40], S. 48.

139 Ebd., S. 31 (eigene Übersetzung).

gegenüber den Verbündeten. Einen atomaren Angriff auf das Territorium der USA könnte Washington glaubwürdig mit dem bestehenden strategischen Arsenal abschrecken. Die Flexibilisierung des nuklearen Dispositivs dient daher laut NPR in erster Linie der Abschreckung im Zusammenhang mit Krisen in Europa oder Asien.

Konkret soll dies durch drei *Supplements* (Ergänzungen) zur strategischen »Triade« erreicht werden: Erstens soll die Fähigkeit zum Einsatz von nuklearfähigen Flugzeugen erhalten und gegebenenfalls ausgebaut werden, unter anderem durch die Einführung des F-35-Kampffjets sowie durch entsprechende Beiträge der Nato-Partner. Zweitens soll eine nicht näher spezifizierte Anzahl seegestützter ballistischer Raketen mit *low yield*-Gefechtsköpfen modifiziert und drittens ein neuer seegestützter Marschflugkörper entwickelt werden (deren Vorgängervariante Obama abgeschafft hat).¹⁴⁰

Die Annahme in der NPR von 2018 lautet, dass neue Optionen einen katastrophalen Konflikt unwahrscheinlicher machen, weil sie die Abschreckung verstärken würden.¹⁴¹ Amerikanische Nuklearplaner sehen flexible Handlungsoptionen zugleich als eine Möglichkeit der Schadensbegrenzung für die USA und ihre Partner für den Fall, dass Abschreckung versagen sollte.¹⁴² Kritiker wiederum warnen vor Planungen für nukleare Kriegsführung unter der aus ihrer Sicht irrigen Annahme, der Einsatz atomarer Waffen sei »unterhalb der Schwelle des strategischen Vernichtungsrisikos [...] möglich und kontrollierbar«.¹⁴³

Die von der Trump-Administration in der NPR 2018 genannten Möglichkeiten zur Flexibilisierung der Nuklearoptionen würden den INF-Vertrag nicht verletzen. Dieser Vertrag zwischen Russland und den USA verbietet das Testen, den Besitz und die Stationierung von landgestützten Mittelstreckenraketen und Marschflugkörpern mit einer Reichweite zwischen 500 und 5500 km. Im Oktober 2018 reagierte Präsident Trump auf die russische Vertragsverletzung damit, dass er den Ausstieg der USA aus dem bilateralen Abkommen ankündigte. Seither wurde unter den

europäischen Nato-Staaten darüber spekuliert, ob Washington in Zukunft ebenfalls atomare Mittelstreckenraketen in Europa stationieren wolle. Bei der Ankündigung, den INF-Vertrag zu verlassen, hat Präsident Trump immerhin offen mit der Entwicklung dieser Waffen gedroht.¹⁴⁴

Tatsächlich hat das amerikanische Verteidigungsministerium spätestens seit 2013 an entsprechenden Optionen gearbeitet, der US-Kongress stellte in der Vergangenheit die nötigen Mittel bereit.¹⁴⁵ In der NPR 2018 bestätigen die USA zudem ganz offiziell, dass sie bereits mit ersten Forschungen und Entwicklungen für neue landgestützte Raketensysteme mittlerer Reichweite begonnen hätten.¹⁴⁶ Die Entwicklung dieser Waffen ist nicht vom INF-Vertrag untersagt.

Washington will vorerst keine neuen Atomwaffen in Europa stationieren, wenn der INF-Vertrag endet.

Anfang 2019 ist bekannt geworden, dass die USA offensichtlich nicht anstreben, landgestützte Atomraketen nach Europa zu bringen – demgemäß äußerte sich die amerikanische Nato-Botschafterin Kay Bailey Hutchison.¹⁴⁷ Laut der NPR von 2018 setzt die Trump-Administration stattdessen für regionale Abschreckung auf seegestützte Raketen oder Marschflugkörper.

In der Gesamtschau haben die USA während der Präsidentschaft Trumps ihre finanziellen und militä-

¹⁴⁴ Vgl. Megan Keller, »Russian Official: Trump Withdrawal from Arms Control Treaty Form of »Blackmail««, in: *The Hill* (online), 21.10.2018, <<https://thehill.com/policy/international/412433-russian-official-trump-removing-us-from-arms-control-treaty-very>> (eingesehen am 7.5.2019).

¹⁴⁵ Vgl. Karoun Demirjian, »GOP Lawmakers Criticize Trump's Decision to Withdraw from Nuclear Arms Treaty«, in: *Washington Post* (online), 21.10.2018. Im Jahr 2017 hatten republikanische Senatoren und Abgeordnete unter Führung von Tom Cotton (Senat) und Mike Rogers (Repräsentantenhaus) einen Gesetzentwurf – der etwas irreführend den Namen »INF [Intermediate-Range Nuclear Forces] Treaty Preservation Act« trägt – vorgelegt, welcher unter anderem finanzielle Mittel für die Entwicklung eines mobilen landgestützten Marschflugkörpers vorsah. Vgl. Tom Cotton, *S.430 – 115th Congress (2017–2018): Intermediate-Range Nuclear Forces (INF) Treaty Preservation Act of 2017*, Washington, D. C., 16.2.2017, <<https://www.congress.gov/bill/115th-congress/senate-bill/430>> (eingesehen am 23.5.2019).

¹⁴⁶ Vgl. DoD, *Nuclear Posture Review*, 2018 [wie Fn. 40], S. 10.

¹⁴⁷ Vgl. Thomas Gutschker, »Amerika plant kein Wett-rüsten«, in: *Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung*, 10.2.2019.

¹⁴⁰ Vgl. ebd., S. 52ff.

¹⁴¹ Vgl. ebd., S. 54.

¹⁴² Vgl. ebd., S. 23.

¹⁴³ Wolfgang Richter, *Erneuerung der nuklearen Abschreckung. Die USA wollen nukleare Einsatzoptionen und globale Eskalationsdominanz stärken*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, März 2018 (SWP-Aktuell 15/2018), S. 6, <https://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/aktuell/2018A15_rrw.pdf> (eingesehen am 7.5.2019).

rischen Beiträge erhöht, um die konventionellen und die nuklearen Sicherheitszusagen gegenüber den europäischen Nato-Staaten zu untermauern. Dabei haben die Beiträge gezielt jene militärischen Ungleichgewichte und Verwundbarkeiten berücksichtigt, die seit 2014 in erster Linie einige östliche Bündnispartner verunsichern. So haben die USA ihre militärische Präsenz im östlichen Bündnisgebiet ausgebaut und ihre Fähigkeiten zur Luftverteidigung und U-Boot-Bekämpfung vergrößert. Unter den Nato-Staaten gibt es allerdings weiterhin sehr unterschiedliche Einschätzungen darüber, was der Sicherheit Europas tatsächlich förderlich wäre: Ob zum Beispiel eine dauerhafte Stationierung von mehr Truppen der USA bzw. des Bündnisses in den östlichen Mitgliedstaaten geeignet wäre und/oder die von Trump angestrebte Erweiterung der nuklearen Optionen.

Sichtweisen östlicher Nato-Partner

Die drei in dieser Studie untersuchten Faktoren, die die Grundlage für die Glaubwürdigkeit konventioneller und nuklearer Rückversicherung der USA bilden, werden in den Adressatenländern verschieden bewertet und gewichtet. Die jeweiligen Risiko- und Bedrohungswahrnehmungen sind ein wesentlicher Grund für diese divergierenden Sichtweisen.¹⁴⁸ Im Folgenden wird dies anhand einiger östlicher Bündnisstaaten verdeutlicht, die sich gegenüber den Bedrohungen aus Russland besonders exponiert fühlen.

Rückversicherung mit konventionellen Mitteln

Die Unterscheidung zwischen US-Truppen, die dauerhaft in Europa stationiert sind, und solchen, die »dauerhaft rotieren«, mag aus der Perspektive der Abschreckung – hier ist der Adressat Russland – von untergeordneter Bedeutung sein, sie ist aber aus Sicht der Rückversicherung für einige östliche Nato-Staaten von politischer Relevanz.

So drängt Polen seit vielen Jahren, das heißt nicht erst seit dem Amtsantritt Donald Trumps oder der rechtsgerichteten Regierung in Warschau, auf eine durchgehende Stationierung US-amerikanischer Truppen auf seinem Territorium. Im Frühjahr 2018 präsentierte das polnische Verteidigungsministerium einen Vorschlag, der die Stationierung einer US-Division in Polen vorsieht. Im Gegenzug stellte Warschau Washington erhebliche Gelder – die Rede ist von 1,5 bis 2 Milliarden US-Dollar – zur Finanzierung dieser Präsenz in Aussicht.¹⁴⁹

148 Die unterschiedlichen nationalen Sichtweisen auf die USA können auch von den jeweiligen innenpolitischen Verhältnissen, historischen Erfahrungen oder politischen Kulturen geprägt sein. Diese Faktoren werden im Rahmen der vorliegenden Studie jedoch nicht analysiert.

149 Ministry of National Defence, Republic of Poland,

Der Vorschlag ist auf viele Vorbehalte im Bündnis gestoßen, weil er als eine bilaterale Sondervereinbarung zwischen den USA und Polen gelesen werden kann und überdies der Nato-Russland-Grundakte von 1997 widerspricht, auf deren Einhaltung nicht zuletzt Berlin pocht. Das Ansinnen Polens birgt also durchaus die Gefahr, das Bündnis zu spalten.

Auch andere Staaten im östlichen Teil der Nato haben Interesse an einer größeren und möglichst dauerhaften militärischen Präsenz der USA auf ihrem jeweiligen Territorium gezeigt.¹⁵⁰ Diplomaten aus den baltischen Ländern äußern mitunter Unmut darüber, dass die US-Militärpräsenz im Zuge der seit 2014 von der Nato beschlossenen Rückversicherungsmaßnahmen sich vor allem auf Polen konzentrieren würde. Dagegen beschränke sich die Entsendung von Truppen in die baltischen Staaten auf relativ kurze Phasen, in denen multinationale Übungen mit amerikanischer Beteiligung stattfinden.¹⁵¹ Im April 2019 unterzeichnete Litauen als erstes der baltischen Länder mit den USA eine Vereinbarung über die bilaterale Verteidigungskooperation. Lettland und Estland streben diesen Schritt ebenfalls an.¹⁵²

Proposal for a U. S. Permanent Presence in Poland, Warschau 2018, S. 3f, <<https://g8fip1kplyr33r3krz5b97d1-wpengine.netdna-ssl.com/wp-content/uploads/2018/05/Proposal-for-a-U.S.-Permanent-Presence-in-Poland-2018.pdf>> (eingesehen am 23.5.2019); Edyta Żemła/Kamil Turecki, »Poland Offers US up to \$2B for Permanent Military Base«, in: *Politico.eu* (online), 27.5.2018, <<https://www.politico.eu/article/nato-poland-offers-us-up-to-2-billion-for-permanent-american-military-base/>> (eingesehen am 7.5.2019).

150 Zur entsprechenden Diskussion in Litauen vgl. Ben Wolfgang, »Lithuania Sees U. S. Military as Solution to Russian Menace. Defense Minister: Deployment Could Deter Putin«, in: *Washington Times*, 15.6.2018.

151 Eigene Interviews mit diplomatischen Vertretern aus Estland, Lettland und Litauen im Juli/August 2018.

152 Vgl. Sebastian Sprenger, »Lithuania is first Baltic nation to sign US defense-cooperation pact«, *Defense News*

Diesen Ländern geht es dabei allerdings nicht nur um mehr Rückversicherung gegen Russland, sondern ebenso gegen die Unsicherheiten in der amerikanischen Innenpolitik. So meinte der ehemalige Kommandeur des US-Heers in Europa, General Ben Hodges, die östlichen Allianzpartner hätten unter anderem deshalb ein Interesse an einer möglichst permanenten US-Militärpräsenz, »weil sie glauben, dass es etwas schwieriger wäre, sie zu beenden.«¹⁵³

Forderungen nach mehr US-Truppenpräsenz in einigen östlichen Nato-Staaten spiegeln auch Misstrauen gegenüber Trump wider.

Forderungen nach einer umfangreicheren und dauerhaften Anwesenheit von US-Militär lassen sich also durchaus als Misstrauensvotum gegenüber Washington – und insbesondere gegenüber Präsident Trump – interpretieren. Das Misstrauen der exponierten Bündnisstaaten erstreckt sich indessen nicht nur auf die USA, sondern auch auf andere Partner und die Nato als Ganzes. Polen und die baltischen Länder blicken mit großer Skepsis auf die deutsche Russland-Politik.¹⁵⁴ Das Festhalten Deutschlands an der »Nord Stream 2«-Gaspipeline hat diese Bedenken verstärkt.

Im Falle einer politischen Blockade im Nato-Rat – ein Szenario, dessen Wahrscheinlichkeit bei hybriden Bedrohungen wächst – wären die USA der einzige Bündnisstaat, der einseitig militärisch handeln könnte. In dieser Logik sind die USA unverzichtbar als eine Art stille bilaterale Rückversicherung.¹⁵⁵ Die estnische Präsidentin Kersti Kaljulaid brachte es im April 2018 so auf den Punkt: »Einige Leute denken, dass die Nato viel Zeit zum Handeln braucht, während die USA schneller sein können. Diese Denkweise macht durchaus Sinn.«¹⁵⁶

(online), 3.4.2019, <<https://www.defensenews.com/global/europe/2019/04/03/lithuania-is-first-baltic-nation-to-sign-us-defense-cooperation-pact/>> (eingesehen am 24.5.2019).

153 Zit. n. Gregory Hellman, »Congress pressing Trump to station more troops in Europe«, in: *Politico* (online), 11.6.2018 (eigene Übersetzung).

154 Vgl. Konstantin Eggert, »Angela Merkel Faces Suspicion in Baltics«, *Deutsche Welle* (online), 13.9.2018, <<https://p.dw.com/p/34lCD>> (eingesehen am 7.5.2019).

155 Vgl. Martin Zapfe, »Deterrence from the Ground Up. Understanding NATO's Enhanced Forward Presence«, in: *Survival*, 59 (2017) 3, S. 147–160 (153f).

156 Zit. n. »Estonia Calls for Deployment of US Troops,

Entscheidend ist außerdem, dass den Nato-kritischen Äußerungen des US-Präsidenten die operativ-militärische Kooperation der USA mit den anderen Nato-Staaten gegenübersteht, die in den Augen einiger Vertreter der östlichen Nato-Staaten heute tiefer und weitreichender ist als unter der Präsidentschaft Obamas.

Ein aus Sicht der baltischen Staaten neuralgischer Punkt sind die Luftverteidigung und Raketenabwehr. Diese Länder fühlen sich angesichts ihrer nicht oder nur rudimentär vorhandenen Mittel in diesem Segment überaus verwundbar.¹⁵⁷ Die Geographie spielt dabei gleichermaßen eine wichtige Rolle. Die drei Länder grenzen sowohl an Russland als auch an die zunehmend militarisierte russische Enklave Kaliningrad. Hinzu kommt, dass sie nur über einen sehr schmalen Landkorridor mit dem restlichen Nato-Gebiet verbunden sind.

Die USA haben darauf beispielsweise im Februar 2018 mit der Entsendung des *Patriot*-Raketenabwehrsystems nach Estland reagiert, wo es für Trainingszwecke eingesetzt wird. Auch Lettland hat die Notwendigkeit des Aufbaus einer besseren Luftverteidigung im Baltikum mehrfach auf die Tagesordnung gesetzt.¹⁵⁸ Die baltischen Länder drängen zudem darauf, das *Air Policing*¹⁵⁹ der Nato zu einer *Air Defence* weiterzuentwickeln. Das würde robustere Einsatzregeln und eine tiefere Integration mit bodengestützten Luftverteidigungssystemen bedeuten.¹⁶⁰

Patriot Missiles«, *Euractiv* (online), 5.4.2018, <<https://www.euractiv.com/section/defence-and-security/news/estonia-calls-for-deployment-of-us-troops-patriot-missiles/>> (eingesehen am 23.5.2019, eigene Übersetzung).

157 Vgl. Linas Jegelevičius, »Baltics Want Faster US Decisions on the Region's Air Defence«, *Baltic News Network*, 9.3.2018, <<https://bnn-news.com/baltics-want-faster-us-decisions-on-the-region-s-air-defence-181421>> (eingesehen am 7.5.2019); »Estonia Calls for Deployment of US Troops, Patriot Missiles« [wie Fn. 156]; Aaron Mehta, »Estonia Eyes Mid-range Air Defense Systems to Rectify NATO Oversight«, *Defense News* (online), 12.9.2018, <<https://www.defensenews.com/global/europe/2018/09/12/estonia-eyes-mid-range-air-defense-systems-to-rectify-nato-oversight/>> (eingesehen am 7.5.2019).

158 Vgl. Jegelevičius, »Baltics Want Faster US Decisions« [wie Fn. 157].

159 »Air Policing« bezeichnet eine Nato-Mission zur Überwachung und zum Schutz des Luftraums solcher Bündnispartner, die über die dazu nötigen nationalen Fähigkeiten nicht verfügen. Dazu zählen die drei baltischen Länder sowie Albanien, Luxemburg, Island und Slowenien.

160 Vgl. Aaron Mehta, »NATO's Air Defense Problem:

Diese Faktoren können erklären, warum zumindest für einige östliche Nato-Staaten trotz oder sogar wegen der Unwägbarkeiten der Trump-Administration die fortdauernde bzw. verstärkte US-Präsenz von großer sicherheitspolitischer Bedeutung bleibt.¹⁶¹ Bemerkenswert ist in diesem Zusammenhang, dass Finnland und Schweden ihre Verteidigungskooperation mit den USA im Mai 2018 ebenfalls ausgebaut haben.¹⁶² Als Nicht-Nato-Staaten kommen sie zwar nicht in den Genuss des kollektiven Beistandsversprechens, sie erhoffen sich aber durch eine engere Anlehnung an die USA eine bessere sicherheitspolitische Position gegenüber Russland.

Die bi- bzw. trilaterale Zusammenarbeit Finnlands und Schwedens mit den USA soll sich auf insgesamt sieben Gebiete erstrecken, darunter regelmäßige Treffen auf verschiedenen Ebenen sowie die Intensivierung der praktischen Kooperation zwischen den Streitkräften.¹⁶³ Einem Bericht zufolge haben zeitgleich mit Unterzeichnung der trilateralen Absichtserklärung erstmals amerikanische M1A1-Abrams-Kampfpanzer an Übungen in Finnland teilgenommen.¹⁶⁴

Maintaining the Peace vs. Securing the Eastern Flank», *Defense News* (online), 19.7.2018, <<https://www.defensenews.com/smr/nato-priorities/2018/07/19/natos-air-defense-problem-maintaining-the-peace-vs-securing-the-eastern-flank/>> (eingesehen am 23.5.2019).

161 Dies gilt allerdings nicht uneingeschränkt für alle östlichen Nato-Staaten. So wird dem tschechischen Präsidenten Miloš Zeman ein prorussischer Kurs in der Außenpolitik unterstellt. Vgl. Rick Lyman, »Eastern Europe Cautiously Welcomes Larger U. S. Military Presence«, in: *International New York Times*, 2.2.2016. Einige Einschätzungen in diesem Abschnitt der Studie stützen sich auf persönliche Gespräche, die der Autor mit Vertretern der drei baltischen Republiken, Polens sowie Rumäniens im Sommer 2018 in Berlin geführt hat.

162 Vgl. Shawn Snow, »Marines Are on Sweden's Coast Preparing for Largest NATO Exercise as Russia Grumbles«, in: *Marine Corps Times*, 4.9.2018, <<https://www.marinecorpstimes.com/news/your-marine-corps/2018/09/04/marines-are-on-swedens-coast-preparing-for-largest-nato-exercise-as-russia-grumbles/>> (eingesehen am 7.5.2019).

163 Vgl. Aaron Mehta, »Finland, Sweden and US Sign Trilateral Agreement, with Eye on Increased Exercises«, *Defense News* (online), 9.5.2018, <<https://www.defensenews.com/training-sim/2018/05/09/finland-sweden-and-us-sign-trilateral-agreement-with-eye-on-increased-exercises/>> (eingesehen am 7.5.2019).

164 Vgl. Pauli Järvenpää, *The United States, Finland and Sweden: A Trilateral Statement of Defense Interest*, Tallinn: Inter-

Rückversicherung mit nuklearen Mitteln

Die russische Nuklearwaffenpolitik hat in den östlichen Bündnisstaaten in hohem Maße für Verunsicherung gesorgt.¹⁶⁵ Dennoch sind dort unterschiedliche nationale Sichtweisen auf das Thema der nuklearen Abschreckung und Rückversicherung anzutreffen, wie eine im Dezember 2018 erschienene Studie des *European Council on Foreign Relations* (ECFR) belegt. Danach zählen Polen und Rumänien (ebenso wie Frankreich und das Vereinigte Königreich) zu den »wahren Gläubigen« der nuklearen Abschreckung. Die drei baltischen Republiken, Bulgarien und die Tschechische Republik gehören dagegen eher zu den »Pragmatikern«, was die nukleare Abschreckung im Rahmen der Nato angeht. Andere Länder wie Slowenien oder die Slowakei sind nach Einschätzung des ECFR »Konformisten«, die Atomwaffen für weniger relevant halten als die beiden anderen Gruppen.¹⁶⁶

Auch die Beurteilung der Glaubwürdigkeit nuklearer Sicherheitszusagen der USA unter Trump unterscheidet sich innerhalb der EU- und der europäischen Nato-Staaten. Während beispielsweise in Deutschland die Meinung vorherrscht, dass diese Zusagen unter der Amtszeit Trumps an Glaubwürdigkeit verloren hätten, nahm sie aus Sicht Estlands und Polens laut der ECFR-Analyse zu. Nach Auffassung der Autoren lautet eine mögliche Erklärung für die Zuversicht in den beiden zuletzt genannten Ländern, dass die Unberechenbarkeit Trumps die Wirkung nuklearer Abschreckung sogar erhöhen könne.¹⁶⁷

Eine andere Studie aus dem Jahr 2018, die die Erwartungen an nukleare Abschreckung in Estland und Lettland untersucht hat, kommt zu einem ähnlichen Schluss: Vertreter der sicherheitspolitischen

national Centre for Defence and Security (ICDS) Estonia (ICDS Blog 2018), 25.5.2018 <<https://icds.ee/the-united-states-finland-and-sweden-a-trilateral-statement-of-defense-interest/>> (eingesehen am 23.5.2019).

165 Vgl. beispielsweise Ministry of National Defence of the Republic of Lithuania, *National Security Strategy of the Republic of Lithuania*, Vilnius 2017, S. 4, <<https://kam.lt/download/57457/2017-nacsaugstrategijaen.pdf>> (eingesehen am 23.5.2019).

166 Vgl. Manuel Lafont Rapnouil/Tara Varma/Nick Witney, *Eyes Tight Shut: European Attitudes towards Nuclear Deterrence*, London: European Council on Foreign Relations (ECFR), Dezember 2018 (Flash Scorecard), S. 4 – 5, <https://www.ecfr.eu/page/-/NUCLEAR_WEAPONS_FLASH_SCORECARD.pdf> (eingesehen am 23.5.2019).

167 Vgl. ebd., S. 7.

Eliten in diesen beiden Ländern erachteten Trump als Präsidentschaftskandidaten für glaubwürdiger als seine Rivalin, Hillary Clinton, und Präsident Barack Obama.¹⁶⁸

Atomwaffen haben in erster Linie eine politische Bedeutung, konkrete Krisen- und Einsatzszenarien sind wenig relevant.

Vieles deutet darauf hin, dass trotz der beschriebenen Unterschiede in den östlichen Bündnisstaaten eine politisch-strategische Sicht auf Nuklearwaffen überwiegt. Diese Waffen werden demnach zwar als wichtiger, bisweilen geradezu unverzichtbarer Teil der europäischen Sicherheit und der Abschreckung gesehen.¹⁶⁹ Sie dienen dazu, das regionale Ungleichgewicht bei den konventionellen Streitkräften im Sinne der Abschreckung auszugleichen¹⁷⁰ – haben aber keinen oder nur einen geringen militärischen Wert für den Fall, dass Abschreckung versagt. Aus dieser Warte betrachtet, spielen auch die nicht strategischen Waffen der USA in Europa primär eine politische Rolle als transatlantische Klammer und als Ausdruck der amerikanischen Bündnistreue.¹⁷¹

Dementsprechend galten die östlichen Bündnispartner lange Zeit als Verfechter des Status quo inner-

halb der Nato.¹⁷² Sie waren gegen einen einseitigen Abzug der taktischen Atomwaffen aus Europa ohne entsprechende Gegenleistungen Russlands.¹⁷³ Die Verschlechterung des Verhältnisses zu Russland seit 2014 und die Unsicherheiten der Trump-Administration scheinen an dieser Position nichts Grundlegendes geändert zu haben. Diejenigen Staaten, die 1999 und 2004 im Zuge der Osterweiterung der Allianz beigetreten sind, planen auch gegenwärtig nicht, Atomwaffen auf ihrem Territorium zu stationieren.

Das trifft bislang ebenso auf Polen zu, obwohl offizielle Vertreter Warschaws wiederholt anderslautende Spekulationen befeuert haben. Im Dezember 2015 wurde beispielsweise der stellvertretende polnische Verteidigungsminister, Tomasz Szatkowski, mit der Bemerkung zitiert, sein Land arbeite aktiv an einer Aufnahme in die nukleare Teilhabe der Nato. Solche Überlegungen dementierte das polnische Verteidigungsministerium allerdings umgehend.¹⁷⁴

Nach dem angekündigten Rückzug der USA aus dem INF-Vertrag sprach sich der polnische Außenminister Jacek Czaputowicz Anfang 2019 für die Stationierung amerikanischer Atomwaffen in Europa

168 Vgl. Viljar Veebel, »(Un)Justified Expectations on Nuclear Deterrence of Non-nuclear NATO Members. The Case of Estonia and Latvia?«, in: *Defense & Security Analysis*, 34 (2018) 3, S. 291 – 309 (300).

169 Für eine entsprechende lettische Position vgl. Ashish Kumar Sen, »Nuclear Component Must Be Part of NATO's Deterrence Policy in Europe's East, Says Latvia's Foreign Minister«, Washington, D. C.: Atlantic Council, 26.2.2016, <<http://www.atlanticcouncil.org/blogs/new-atlanticist/nuclear-component-must-be-part-of-nato-s-deterrence-policy-in-europe-s-east-says-latvia-s-foreign-minister>> (eingesehen am 23.5.2019).

170 Vgl. Veebel, »(Un)Justified Expectations on Nuclear Deterrence« [wie Fn. 168], S. 299.

171 Vgl. Polish Institute of International Affairs (PISM), *The Central and Eastern European Resource Collection on Nuclear Issues. Estonia*, Warschau, 28.4.2015, S. 2, <https://www.pism.pl/files/?id_plik=19768> (eingesehen am 23.5.2019). Vgl. hierzu auch Liviu Horowitz, »Why Do They Want American Nukes? Central and Eastern European Positions Regarding US Nonstrategic Nuclear Weapons«, in: *European Security*, 23 (2014) 1, S. 73 – 89 (74f): »None of the CES [Central Eastern States'] experts interviewed for this article could outline a tactical scenario in which these weapons could serve as a reliable deterrent.«

172 Vgl. Andrew Somerville u. a., *Poland, NATO and Non-Strategic Nuclear Weapons in Europe*, European Leadership Network, Februar 2012 (Occasional Paper), S. 13, <<https://www.europeanleadershipnetwork.org/wp-content/uploads/2017/12/Poland.-NATO-and-NSNW-in-Europe.pdf>> (eingesehen am 23.5.2019); Stephan Frühling/Andrew O'Neil, »Nuclear Weapons, the United States and Alliances in Europe and Asia. Toward an Institutional Perspective«, in: *Contemporary Security Policy*, 38 (2017) 1, S. 4 – 25 (16).

173 Vgl. Lukasz Kulesa, *Polish and Central European Priorities on NATO's Future Nuclear Policy*, Washington, D. C., London und Hamburg: Arms Control Association (ACA), British American Security Information Council (BASIS), Institute for Peace Research and Security Policy at the University of Hamburg (IFSH), November 2010 (Nuclear Policy Paper 2/2010), S. 9, <https://www.basiscint.org/wp-content/uploads/2018/06/Nuclear_Policy_Paper_No_2.pdf> (eingesehen am 8.5.2019).

174 Vgl. »Poland Denies Considering Request for Nuclear Weapons« (Associated Press), in: *Military Times* (online), 6.12.2015, <<https://www.militarytimes.com/news/your-military/2015/12/06/poland-denies-considering-request-for-nuclear-weapons/>> (eingesehen am 8.5.2019); Kingston Reif, *Poland Backs Away From Nuclear Sharing*, Washington, D. C.: Arms Control Association, Januar/Februar 2016, <https://www.armscontrol.org/ACT/2016_0102/News-Briefs/Poland-Backs-Away-From-Nuclear-Sharing> (eingesehen am 23.5.2019).

aus.¹⁷⁵ Das Außenministerium hat jedoch sogleich klargestellt, dass Polen keine derartigen Waffen für sein Land fordere, sondern nur wolle, dass die USA mit Nuklearwaffen in Europa präsent blieben.¹⁷⁶

Polen räumt nuklearen Bedrohungen einen besonders hohen Stellenwert gegenüber konventionellen oder hybriden Bedrohungen ein.¹⁷⁷ Für die baltischen Länder stehen dagegen stärker die nicht nuklearen Mittel der Rückversicherung im Fokus,¹⁷⁸ denn sie fürchten sich speziell vor *Fait-accompli*- sowie vor hybriden Szenarien. Ein hochrangiger außenpolitischer Gesprächspartner aus Lettland meinte dazu, es sei für sein Land ohnehin zu spät, wenn die nukleare Komponente – zum Beispiel um eine atomare Eskalation durch Russland abzuschrecken – ins Spiel komme. Denn dann sei Lettland ja bereits militärisch besetzt.¹⁷⁹

Amerikanische Sicherheitszusagen sind auch in Zeiten Trumps glaubwürdiger als europäische Alternativen.

Sowohl für die konventionelle wie für die nukleare Rückversicherung gilt, dass die Glaubwürdigkeit der USA im Verhältnis zu europäischen Alternativen bewertet werden muss.¹⁸⁰ Überlegungen zur strategischen Autonomie Europas bleiben aus der Perspektive vieler östlicher Bündnisstaaten unglaubwürdiger als das Angebot der USA.

Diese Einschätzung brachte beispielsweise Jarosław Kaczyński, Vorsitzender der in Polen regierenden Partei Recht und Gerechtigkeit (PiS) und einflussreicher Politiker seines Landes, auf den Punkt: Zwar sprach er sich grundsätzlich für eine europäische Atommacht aus, sah diese aber als wenig realistisch

an. Daher sollten Polen und Europa die Beziehungen zu den USA auch unter Trump weiter pflegen.¹⁸¹

175 Vgl. Jan Puhl/Markus Becker, »Aus für INF-Abkommen: Polens Außenminister für US-Atomwaffen in Europa«, *Spiegel Online*, 1.2.2019, <<https://www.spiegel.de/politik/ausland/inf-abkommen-polnischer-aussenminister-fordert-us-atomraketen-in-europa-a-1251157.html>> (eingesehen am 21.5.2019).

176 Vgl. Gutschker, »Amerika plant kein Wettrüsten« [wie Fn. 147].

177 Vgl. Rapnouil u. a., *Eyes Tight Shut* [wie Fn. 166], S. 6.

178 Vgl. Veebel, »(Un)Justified Expectations on Nuclear Deterrence« [wie Fn. 168], S. 304; Kulesa, *Polish and Central European Priorities* [wie Fn. 173], S. 7.

179 Persönliches Hintergrundgespräch mit dem Autor.

180 Zur Frage der Glaubwürdigkeit britischer und französischer Nukleargarantien vgl. Rapnouil u. a., *Eyes Tight Shut* [wie Fn. 166], S. 10.

181 Vgl. Konrad Schuller, »Es gilt, dass Frau Merkel für uns das Beste wäre«. Interview mit PiS-Chef Jarosław Kaczyński, *Frankfurter Allgemeine Zeitung* (online), 7.2.2017, <<https://www.faz.net/aktuell/politik/ausland/kaczynski-wuenscht-sich-fuer-polen-einen-sieg-merkels-14859766.html>> (eingesehen am 8.5.2019).

Schlussfolgerungen

Die Ausgangsfrage dieser Studie lautete, wie glaubwürdig die amerikanischen Sicherheitszusagen im Rahmen der Nato sind und welche politischen und sicherheitspolitischen Konsequenzen für Europa sich aus dem Befund ergeben. Zwei von drei Faktoren, die im Mittelpunkt der Analyse standen, sprechen dafür, dass die Glaubwürdigkeit US-amerikanischer Rückversicherung in Europa deutlich abgenommen hat. Seit dem Amtsantritt Donald Trumps als Präsident der USA sind erhebliche Zweifel angebracht, ob die USA tatsächlich den politischen Willen aufbringen würden, ihre Nato-Partner mit konventionellen oder sogar mit nuklearen Mitteln zu verteidigen. Die einhellige Unterstützung, die die amerikanischen Bündniszusagen im US-Kongress, in großen Teilen der Administration und im Militär weiterhin genießen, kann dieses Defizit allenfalls teilweise kompensieren. Im Krisen- und Kriegsfall käme es vor allem auf den Präsidenten an.

Auch die Veränderungen des sicherheitspolitischen Umfelds stellen die Glaubwürdigkeit der amerikanischen Rückversicherung in Frage. Die Vergrößerung des Bündnisgebiets im Zuge der Nato-Osterweiterung seit 1999, die Akzentuierung regionaler militärischer Ungleichgewichte in Ost- und Nordosteuropa sowie die Modernisierung des russischen Militärs haben für die USA die potentiellen Kosten und Risiken im Zusammenhang mit ihren Sicherheitszusagen in die Höhe getrieben. Während des »unipolaren Moments« in den 1990er-Jahren, als die militärische Übermacht der USA noch unangefochten und der Kreis der Bündnisstaaten wesentlich kleiner war, erschienen diese Zusagen aus dem Blickwinkel Washingtons noch relativ »billig«. Das gilt heute nicht mehr.

Zugleich haben diese Entwicklungen das Sicherheitsbedürfnis, also die Nachfrage nach Rückversicherung, in einigen östlichen Nato-Staaten stark wachsen lassen. Die gegenüber Russland besonders exponierten Bündnispartner, wie Polen, die baltischen Republiken oder Rumänien, aber auch die Nicht-Nato-Staaten Finnland und Schweden, haben ihre bilaterale verteidigungspolitische Kooperation mit den USA seit 2014 intensiviert.

Die Unsicherheiten im Zusammenhang mit der Präsidentschaft Donald Trumps haben dort das Bestreben nach einer Ausweitung und Verstärkung der US-Militärpräsenz in Europa nicht abgemildert, sondern im Gegenteil vergrößert. In dem Maße, in dem die innenpolitischen Grundlagen der amerikanischen Glaubwürdigkeit ungewiss erscheinen, steigt die Bedeutung der konkreten finanziellen, militärischen und operativen Beiträge der USA für die Rückversicherung der Partner.

Die USA haben sowohl während der Präsidentschaft Obamas als auch in den ersten beiden Jahren der Präsidentschaft Trumps Beiträge in Bereichen geleistet, in denen europäische Verteidigung immer noch große Mängel aufweist und in denen sich einige osteuropäische Nato-Staaten sehr verwundbar fühlen. Dazu zählen unter anderem die Aufklärung und die Luftverteidigung, ebenso die Aufstellung von Heeresverbänden, die mit schweren Panzern ausgestattet sind.

Einige Staaten, wie Frankreich oder Deutschland, betrachten die Sicherheitsbedrohung durch Russland aus verschiedenen Gründen als vergleichsweise gering. Diese Länder leisten sich – so könnte zumindest eine plausible Annahme lauten – ein eher abstraktes Verständnis der Glaubwürdigkeit amerikanischer Rückversicherung. Dieses gründet sich hauptsächlich auf die Äußerungen des amerikanischen Präsidenten und weniger auf die operativ-militärischen Beiträge der Vereinigten Staaten.

Die ambivalenten Aussagen Trumps zur Nato und seine »Amerika zuerst«-Programmatik haben die berechtigte Frage aufkommen lassen, ob gerade dieser Präsident wirklich willens wäre, im äußersten Fall sogar Atomwaffen einzusetzen, um die Bündnispartner zu verteidigen. Dennoch können weder Verbündete noch Gegner mit Sicherheit vorhersagen, wie sich der amerikanische Präsident im Krisenfall verhalten würde. Angesichts der enormen Zerstörungskraft von Atomwaffen hätten Fehlkalkulationen katastrophale Folgen. Die Trump-Administration bekennt sich wie frühere Regierungen unzweideutig zur erweiterten nuklearen Abschreckung. Vor diesem Hintergrund halten manche, insbesondere östliche,

Nato-Staaten die nuklearen Sicherheitszusagen und Drohungen der USA nach wie vor für glaubwürdig – jedenfalls für glaubwürdiger als die mögliche Alternative einer rein europäischen Abschreckung.

Allerdings wollen die Nuklearplaner Trumps die Glaubwürdigkeit der nuklearen Sicherheitszusagen durch die Flexibilisierung der amerikanischen nuklearen Optionen zusätzlich untermauern. Dies soll vor allem durch die Entwicklung neuer Waffen mit geringerer Sprengkraft sowie durch die Wiedereinführung eines seegestützten, nuklear bewaffneten Marschflugkörpers erreicht werden. Der Grundgedanke dahinter ist, dass die USA den Schaden für sich selbst begrenzen könnten, falls in einem regional geführten Krieg in Europa oder Asien atomare Waffen eingesetzt würden. Dies, so die Logik, erhöhe zugleich die Glaubwürdigkeit ihrer Schutzzusagen gegenüber den Verbündeten.

Dagegen herrscht in den östlichen Bündnisstaaten ein eher politisch-strategisches Verständnis der Bedeutung von Nuklearwaffen vor. Demnach sind Fragen des nuklearen Dispositivs – wie viele Atombomben mit welcher Sprengkraft auf welchen Trägersystemen stationiert sind – aus ihrer Sicht weniger wichtig. Auch was die nicht strategischen Nuklearwaffen der USA in Europa angeht, ist entscheidend, *dass sie überhaupt dort vorhanden sind.*

Die Glaubwürdigkeit der amerikanischen Sicherheitszusagen – konventioneller wie nuklearer – ist ein facettenreiches Phänomen, das sich nicht auf die Äußerungen des US-Präsidenten reduzieren lässt. Die europäischen Nato-Staaten betrachten und gewichten die ihr zugrunde liegenden Faktoren unterschiedlich. Ein tieferes Bewusstsein der politischen Entscheidungsträger, nicht zuletzt in Deutschland, für diese Verschiedenartigkeit ist für den weiteren politischen Zusammenhalt in der EU und in der Nato unverzichtbar.

Abkürzungen

A2/AD	Anti-Access/Area-Denial
ACA	Arms Control Association
BASIC	British American Security Information Council
BIP	Bruttoinlandsprodukt
CES	Central Eastern States
CRS	Congressional Research Service
CSBA	Center for Strategic and Budgetary Assessments
CSIS	Center for Strategic and International Studies
DoD	Department of Defense
ECFR	European Council on Foreign Relations
EDI	European Deterrence Initiative
EFP	Enhanced Forward Presence
ERI	European Reassurance Initiative
EU	Europäische Union
EUCOM	(U. S.) European Command
FOI	Swedish Defence Research Agency
FY	Fiscal Year
ICDS	International Centre for Defence and Security (Estland)
IFSH	Institute for Peace Research and Security Policy at the University of Hamburg
INF	Intermediate-Range Nuclear Forces
MDR	Missile Defense Review
NAFTA	North American Free Trade Agreement
Nato	North Atlantic Treaty Organization
New START	New Strategic Arms Reduction Treaty
NPR	Nuclear Posture Review
NSS	National Security Strategy
PiS	Recht und Gerechtigkeit (Polen)
PISM	Polish Institute of International Affairs
RAF	Royal Air Force
SNOWCAT	Support of Nuclear Operations With Conventional Air Tactics
USAFE	U. S. Air Forces in Europe
USEUCOM	U. S. European Command
VJTF	Very High Readiness Joint Task Force

Literaturhinweise

Barbara Lippert/Nicolai von Ondarza/Volker Perthes (Hg.)

**Strategische Autonomie Europas.
Akteure, Handlungsfelder, Zielkonflikte**
Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik,
Februar 2019 (SWP-Studie 2/2019)

Oliver Meier

**Rüstungskontrolle jenseits des INF-Vertrags.
Ansätze zur Kontrolle von Mittelstreckenraketen
nach dem Ende des Abkommens**
Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, April 2019
(SWP-Aktuell 20/2019)

Wolfgang Richter

**Erneuerung der nuklearen Abschreckung.
Die USA wollen nukleare Einsatzoptionen und
globale Eskalationsdominanz stärken**
Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, März 2018
(SWP-Aktuell 15/2018)

Peter Rudolf

**Aporien atomarer Abschreckung.
Zur US-Nukleardoktrin und ihren Problemen**
Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Juli 2018
(SWP-Studie 15/2018)

Peter Rudolf

**Nicht allein Trump ist das Problem.
Zum Umgang Deutschlands mit den USA**
Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik,
Oktober 2018 (SWP-Aktuell 57/2018)

