



BAKS - Arbeitspapiere 1/23

Die neue strategische Ausrichtung der USA Worauf Deutschland besonders achten sollte

von Aylin Matlé

Während Deutschland gegenwärtig seine erste umfassende und ressortübergreifende Nationale Sicherheitsstrategie formuliert, haben die USA vor wenigen Wochen ihre wichtigsten Strategiedokumente für die Bereiche Sicherheit und Verteidigung fortgeschrieben: die National Security Strategy (NSS) sowie National Defense Strategy (NDS) der Regierung Biden wurden veröffentlicht. Strategiedokumente dieser Art haben eine Orientierungs-, Priorisierungs- und Kommunikationsfunktion. Die Botschaft beider Papiere ist eindeutig und unverkennbar: Die USA legen ihren strategischen Schwerpunkt auf den Indo-Pazifik, um dem aus US-Sicht größten sicherheits- und verteidigungspolitischen Herausforderer, China, angemessen begegnen zu können. Eingebettet wird diese regionale Fokussierung in den sich verschärfenden Systemkonflikt zwischen Demokratien und Autokratien. Für Deutschlands künftige Sicherheitspolitik lassen sich daraus vor allem drei Schlussfolgerungen ziehen.

„Twin challenges of our time“ – die Beschreibung des Sicherheitsumfeldes

Die neue *National Security Strategy* (NSS) der USA ist geprägt von der Maxime, dass die Vereinigten Staaten und ihre Verbündeten vor einer doppelten Herausforderung im kommenden Jahrzehnt stehen: Zum einen stellen die Amerikaner sich auf einen fortwährenden globalen Systemwettbewerb zwischen Demokratien und Autokratien um internationale und regionale Gestaltungsmacht ein. Dem Zielbild autoritär-revisionistischer Staaten wie China und Russland, aber auch Iran und Nordkorea, setzt die aktuelle Sicherheitsstrategie entgegen, nach einer freien, offenen, prosperierenden und sicheren internationalen Ordnung zu streben.

Zum anderen weist die NSS auf transnationale Herausforderungen hin, die das Fundament nationaler und internationaler Sicherheit berühren. Dazu zählt die Strategie allen voran die fortschreitende Erderwärmung, aber auch Nahrungsunsicherheiten, Pandemien, Energieknappheit und Inflation, welche im Kontext des geopolitischen Wettbewerbs verstanden und angegangen werden sollen. Das heißt im Umkehrschluss: Im Zweifel muss diesen Herausforderungen gemeinsam mit tatsächlichen und potenziellen Rivalen begegnet werden, da transnationale Probleme keine geografischen Grenzen kennen.

Im Zentrum der geopolitischen Rivalität steht auf kurze Frist und unmittelbar Russland, was die USA an Moskaus erneutem und breit angelegtem Angriff auf die Ukraine festmachen. Die NSS stellt dabei deutlich heraus, dass sich aus US-amerikanischer Sicht kein „Kampf“ zwischen dem Westen und Russland abspiele. Vielmehr missachte Russland mit seinem Verhalten die entscheidenden Prinzipien der Charta der Vereinten Nationen insgesamt, einschließlich und im Besonderen das universelle Gewaltverbot und die Unverletzlichkeit territorialer Integrität, und gefährde damit die Grundlagen des internationalen Systems.

Unabhängig vom Ausgang des Angriffs Russlands gegen sein Nachbarland formulieren die Autoren der NSS mehrere Annahmen und Prinzipien im künftigen US-amerikanischen Umgang mit Moskau. Vieles davon überrascht nicht und spricht für eine Politik der Kontinuität: So geloben die USA, die Ukrainer weiter in ihrem Freiheitskampf zu unterstützen, ebenso wie sie sich abermals dazu bekennen, NATO-Territorium zu verteidigen und nationale Kerninteressen zu schützen. Besonders erwähnenswert hingegen ist die Annahme, dass Russland im Angesicht geschwächter konventioneller Kräfte künftig verstärkt auf seine nuklearen Fähigkeiten setzen werde. Eine verstärkte Betonung der Rolle von Nuklearwaffen – einschließlich der Modernisierung jener Fähigkeiten – beobachten die Amerikaner auch in Chinas Verteidigungspolitik, weswegen die NSS festhält: *„By the 2030s, the United States for the first time will need to deter two major nuclear powers, each of whom will field modern and diverse global and regional nuclear forces.“*

Grundsätzlich stuft die NSS China als größte strategische Herausforderung ein – nicht nur mit Blick auf die Modernisierung seines Atomwaffenarsenals, sondern vor allem aufgrund seiner expansiven Handlungen und Ambitionen, zuvorderst im indo-pazifischen Raum. Peking, so heißt es in der NSS, sei der einzige Herausforderer, der die Absicht und zunehmend auch die wirtschaftlichen, diplomatischen, militärischen und technologischen Mittel habe, um die internationale Ordnung gemäß eigener Vorstellung umzugestalten.

Antworten auf Chinas Ambitionen

Um Chinas Ambitionen einzuhegen, verfolgen die USA laut der neuen Sicherheitsstrategie einen dreigliedrigen Ansatz: 1. Stärkung des innenpolitischen Fundaments der USA als Demokratie, 2. Koordinierung der US-Anstrengungen mit Alliierten und Partnern, 3. Abschreckung und, wo möglich, Kooperation, um den eigenen Interessen gerecht zu werden. Unter dem ersten Baustein findet sich in erster Linie der Anspruch, die nationale Basis zu stärken und krisenfester zu gestalten. In den Worten der *National Security Strategy* ausgedrückt: *„The future of America’s success in the world depends upon our strength and resilience at home (...).“* Um das innenpolitische Fundament zu stärken und weiter auszubauen, rät die NSS vor allen Dingen zur Sicherung kritischer Infrastruktur und von Lieferketten, zum Ausbau der Cybersicherheit in allen Bereichen sowie zur intensivierten Zusammenarbeit mit der Privatwirtschaft, um die Sicherheitsvorkehrungen in Technologieprodukten zu verbessern. All diese Maßnahmen sollen dazu beitragen, US-amerikanische Wettbewerbsvorteile aufrechtzuerhalten und zu erweitern.

Der zweite Baustein zum Umgang mit China betont einen nach außen gerichteten Wettbewerbsvorteil: das weltumspannende Netz von Alliierten und Partnern, das die USA im Laufe der zurückliegenden über 70 Jahre gewoben haben. Auf diese Grundlage will Washington aufbauen, um eine Koalition zu errichten, die sich der Verteidigung einer freien, offenen, prosperierenden und sicheren Welt verschreiben soll. Eingebunden werden sollen all jene Staaten, die dieses Zielbild einer internationalen Ordnung teilen. An vorderster Front im Wettstreit gegen Autokratien sieht die NSS demokratisch verfasste Staaten. Allerdings sollten auch Staaten eingeschlossen werden, die zwar keine Demokratien sind, aber zumindest eine regelbasierte Ordnung unterstützen. Übersetzt heißt das: Im Zweifel werden die USA über demokratische und menschenrechtliche Makel in ihren Partnerländern hinwegsehen, sofern sich diese auf ihre Seite schlagen in der systemischen Auseinandersetzung mit autoritär-revisionistischen Staaten, allen voran China. Nichtsdestotrotz betont die NSS wiederholt den Stellenwert, den demokratische Alliierte und Partner einnehmen.

Zwar gehen die USA davon aus, dass der geografische Hauptschauplatz der zunehmenden Konfrontation im Indo-Pazifik liegen wird, aber dennoch räumen sie in ihrer neuen Strategie ein, dass der Wettbewerb mit China auch an anderen Orten dieser Welt ausgetragen wird. Genau genommen werde sich die Auseinandersetzung mit China um die Gestaltung internationaler Regeln und der Ausgestaltung des globalen Handels in jeder Region dieser Welt und politikfeldübergreifend abspielen. Umso wichtiger sei es, dass die engsten Alliierten und Partner der USA in Europa und im Indo-Pazifik auf die Belange der jeweils anderen Region achteten. So fordert die NSS von Amerikas europäischen Verbündeten *„to play an active role in the Indo-Pacific, including in supporting freedom of navigation and maintain peace and stability across the Taiwan*

Strait.“ Einen ähnlichen Anspruch erheben die USA gegenüber Partnern wie Australien, Indien, Japan und Südkorea. Entsprechend weist die NSS darauf hin, dass US-amerikanischen Interessen am besten gedient sei, wenn ihre Partner in Fernost eng mit den Europäern zusammenarbeiteten – sowohl im Wettstreit mit China als auch mit Blick auf die russische Aggression gegen die Ukraine. In dieser Doppelforderung kommt eine zunehmende Verzahnung der beiden strategisch wichtigsten geografischen Schwerpunkte aus US-amerikanischer Sicht zum Ausdruck. Folglich geht Washington davon aus, dass der Zusammenbruch des Ordnungsgerüsts in einer Region (so wie aktuell am akutesten in Europa aufgrund des russischen Angriffskrieges zu beobachten ist) sicherheitsrelevante Auswirkungen auf den anderen geografischen Raum haben wird.

Wiewohl die NSS unterstreicht, dass die USA in einem Wettstreit mit China stehen, betont das Dokument die Bedeutung von erhöhter „strategischer Stabilität“, um die Risiken ungewollter militärischer Eskalation (einschließlich einer nuklearen) zu verringern. Zu diesem Zweck regen die USA beispielsweise eine verbesserte Krisenkommunikation und den Einbezug Chinas in formale Rüstungskontrollabkommen an. Im Geiste dieses wechselseitigen Kooperations- und Transparenzangebots betont die NSS die US-amerikanische Bereitschaft, mit China zusammenzuarbeiten, wo es aufgrund gemeinsamer Interessen möglich und nötig ist. Zu den Problemen, die nur in Kooperation gelöst werden können – und welche die zweite Seite der Doppelherausforderung, transnationale Gefahren, abbilden – zählt das neue Strategiedokument der USA allen voran die Eindämmung der Erderwärmung ebenso wie die Gefahren, die von Pandemien und globalen Hungerkrisen ausgehen.

Verteidigungspolitische Ableitungen: die National Defense Strategy

Das aus der NSS abgeleitete und ihr untergeordnete verteidigungspolitische Strategiepapier *National Defense Strategy* (NDS) stellt sich ebenfalls in erster Linie auf den Wettbewerb mit China als „*most consequential strategic competitor for the coming decades*“ ein, wobei auch Russland, Nordkorea und Iran als Gefahren für die internationale sowie US-amerikanische Sicherheit nicht aus dem Auge verloren werden. Um den Bedrohungen durch autoritär-revisionistische Staaten verteidigungspolitisch zu begegnen, stellt die NDS ein Konzept vor, das bereits vor der Veröffentlichung in Fachkreisen erwartungsvoll diskutiert wurde: *integrated deterrence*. Hinter diesem Schlagwort verbirgt sich der Anspruch, über regionale Räume, verschiedene Konfliktspektren und unterschiedliche Domänen der Kriegsführung hinweg gemeinsam mit Alliierten und Partnern (potentielle) Rivalen und Feinde abschrecken zu können. Dazu gehört auch die Fähigkeit, einsatzbereite Streitkräfte vorzuhalten, um im Falle eines Scheiterns der Abschreckung siegreich aus einer militärischen Auseinandersetzung hervorgehen zu können.

Dieser Ansatz ist so neu nicht, da das Konzept der Abschreckung bereits in der Vergangenheit ganzheitlich gedacht und gestaltet wurde, um Wirkung entfalten zu können. Allerdings scheint sich das Abschreckungskonzept der USA in den vergangenen Jahren sehr stark auf die militärische – inklusive der nuklearen – Komponente verengt zu haben. Die integrierte Abschreckung ist folglich der Versuch, alle Instrumente nationaler Macht zu bündeln – einschließlich diplomatischer und ökonomischer Mittel – und aufeinander abzustimmen, um an Verbündete wie Rivalen gleichermaßen Entschlossenheit zu kommunizieren. Im Vergleich zu der Präsidentschaft Donald Trumps setzt die aktuelle Regierung außerdem wieder verstärkter auf die Abstimmung mit Alliierten in Abschreckungsfragen, einschließlich der Kommunikation darüber. Im Prinzip ist das Konzept sinnvoll, um umfassend sicherheits- und verteidigungspolitischen Herausforderungen und Gefahren im kommenden Jahrzehnt begegnen zu können. Allerdings wird sich noch zeigen müssen, ob bürokratischer Apparat und interministerieller Abstimmungsprozess der Umsetzung der integrierten Abschreckung gewachsen sind. Hinzu kommt die bisher nicht beantwortete Frage, ob ein so umfassender Ansatz geeignet ist, um mehrere Rivalen gleichzeitig einhegen zu können.

Ungeachtet der offenen Fragen leitet die neue US-Verteidigungsstrategie vier Prioritäten für das Pentagon ab: 1. Schutz des US-amerikanischen Kernlandes vor den vielschichtigen Gefahren, die von China ausgehen, 2. Abschreckung strategischer (sprich: nuklearer) Angriffe auf die USA, ihre Alliierten und Partner, 3. im Falle des Versagens von Abschreckung siegreich aus einem militärischen Konflikt mit China (und an zweiter Stelle

mit Russland) hervorzugehen, 4. resiliente Streitkräfte schaffen, die sich auf ein krisenfestes Verteidigungs-ökosystem verlassen können. Welche Schlüsse sich konkret für die Aufstellung der US-amerikanischen Streitkräfte aus dem Konzept der *integrated deterrence* ziehen lassen, lässt sich erst unter Einbezug einer aktualisierten „*National Military Strategy of the United States*“ beurteilen. Dieses Dokument, das die jeweils jüngste Fassung der NSS und NDS militärpolitisch übersetzt und operationalisiert, wird noch erarbeitet.

Schlussfolgerungen für Deutschlands Sicherheit und Verteidigung

Für die deutsche Sicherheits- und Verteidigungspolitik lassen sich im Wesentlichen drei Schlussfolgerungen aus dem Zweiklang der aktualisierten US-amerikanischen Sicherheits- und Verteidigungsstrategie ziehen, die dringend im Erarbeitungsprozess der Nationalen Sicherheitsstrategie Deutschlands reflektiert werden sollten.

Erstens muss Deutschland eine Antwort darauf finden, wie es auf die von den USA geforderte engere Verzahnung europäischer und indo-pazifischer Sicherheit zu reagieren gedenkt. Zwar hat die vorherige Bundesregierung 2020 unter Federführung des Auswärtigen Amtes *Leitlinien zum Indo-Pazifik* präsentiert. Aus diesem Dokument geht allerdings nicht hervor, wie genau Berlin zur Sicherheit und womöglich Verteidigung von Partnerstaaten in der Region beizutragen gedenkt. Eng damit verbunden ist die Frage, ob Deutschland in seiner gleichfalls mit Spannung erwarteten China-Strategie dem Vorbild Washingtons folgen und die zunehmende Konfrontation mit China in den Mittelpunkt seines strategischen Denkens und Handels rücken wird. Gegenwärtig lassen sich kaum Anzeichen in der deutschen Debatte finden, die auf eine Übernahme des US-amerikanischen Ansatzes schließen lassen.

Zweitens muss Deutschland – gemeinsam mit anderen europäischen Partnern – eine Antwort auf das starke militärische Ungleichgewicht im euroatlantischen Beziehungsgeflecht finden. Es ist mittlerweile eine Binsen, wiewohl nicht weniger wahr oder dringlich, dass die USA eine ausgeglicheneren militärischen Lastenteilung von den europäischen Alliierten fordern. Das Sondervermögen für die Bundeswehr in Höhe von 100 Milliarden Euro ist nur ein erster – wenn auch überfälliger und notwendiger – Schritt, um die deutschen Streitkräfte zu modernisieren. Um weitere milliardenschwere und dauerhaft angelegte Investitionen wird Deutschland nicht herumkommen, will das Land bündnisfähig und militärisch wehrhaft bleiben.

Drittens kann Deutschland die zunehmende Bedeutung von Nuklearwaffen in den Streitkräften und der strategischen Planungen Russlands und Chinas nicht ignorieren. Die US-amerikanischen Strategiedokumente reagieren darauf, indem sie anerkennen, dass Rüstungskontrolle und Vertrauensbildung zwischen Antagonisten schwieriger werden, während nuklearen Kapazitäten für die Sicherheitsvorsorge von Staaten zurecht wieder mehr Gewicht beigemessen wird. Die Bundesregierung hat mit dem Beschluss zum Erwerb der F-35 zum Erhalt der nuklearen Teilhabe innerhalb der NATO eine wichtige Voraussetzung geschaffen, sich diesen Realitäten zu stellen. Doch auch in die politisch-strategische Kompetenz gilt es zu investieren: Das Nachdenken über zeitgemäße nukleare Abschreckung ist (nicht nur) in Deutschland weitgehend verkümmert. In diesem Bereich erneut und verstärkt Kompetenzen aufzubauen, ist eine dringende Aufgabe für die deutsche Sicherheitspolitik.

Dr. Aylin Matlé ist Research Fellow im Programm Sicherheit und Verteidigung der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik (DGAP) in Berlin. Die Autorin gibt ihre persönliche Meinung wieder.

Alle Ausgaben der Arbeitspapiere Sicherheitspolitik sind verfügbar auf:
www.baks.bund.de/de/service/arbeitspapiere-sicherheitspolitik