

US-Außenpolitik unter Präsident Trump: zum Umgang mit neuen Herausforderungen in den transatlantischen Beziehungen

Rudolf, Peter

Veröffentlichungsversion / Published Version

Arbeitspapier / working paper

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

Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP)

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Rudolf, P. (2017). *US-Außenpolitik unter Präsident Trump: zum Umgang mit neuen Herausforderungen in den transatlantischen Beziehungen*. (SWP-Aktuell, 10/2017). Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik -SWP- Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-51099-8>

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.

US-Außenpolitik unter Präsident Trump

Zum Umgang mit neuen Herausforderungen in den transatlantischen Beziehungen

Peter Rudolf

Niemand vermag vorauszusehen, wie sich die US-Außenpolitik unter Präsident Donald Trump im Laufe der Zeit entwickeln wird. Doch eines lässt sich sagen: Zum ersten Mal seit dem Aufstieg der USA zur Supermacht hat mit Trump ein Präsident das Amt angetreten, der den hegemonial-internationalistischen Konsens aufkündigt, sei es in seiner konservativen, sei es in seiner liberalen Variante. Bündnisverpflichtungen in Frage zu stellen, wie Trump es im Wahlkampf getan hat, und einem ökonomischen Nutzenkalkül zu unterwerfen, pflanzt ein Element der Unsicherheit in die transatlantischen Beziehungen und nährt die Sorge, ob mit der Führungsmacht USA weiterhin zu rechnen ist.

Mit der Wahl Donald Trumps hat das bislang dominante außenpolitische Narrativ – die USA als unabdingbare Führungsmacht, ohne die die internationale Ordnung verfällt, von deren Bestand wiederum die USA in besonderem Maße profitieren – seinen institutionellen Garanten verloren (Thompson 2017). Dagegen ist ein bislang marginales außenpolitisches Narrativ in den Brennpunkt der Debatte gerückt: »America first«. Mit der Autorität des Präsidenten kann Trump es propagieren und aufwerten.

Weltmachtpolitik im Sinne des »America first«

Trump's Motto »America first« – oder »Amerikanismus statt Globalismus« – bringt seine grundlegenden Einstellungen auf den Begriff: ausgeprägte Skepsis gegenüber dem Wert von Amerikas Bündnisbeziehungen,

starke Zweifel am Nutzen von Freihandel für die USA und eine instinktive Sympathie für autoritäre Herrschaftsformen – oder zumindest für autoritäre Herrscher (Wright 2016). Was sich programmatisch abzeichnet, ist eine rein an den nationalen Interessen der USA orientierte Weltmachtpolitik, frei von allen Beschränkungen amerikanischen Handlungsspielraums, anti-interventionistisch in Bezug auf die innere Umgestaltung anderer Staaten, nicht aber anti-militaristisch. Denn die militärische Dominanz der USA soll bewahrt werden.

Mit diesen Vorstellungen knüpft Trump zumindest teilweise an eine außenpolitische Orientierung an, die in den letzten Jahrzehnten nur ein Randphänomen war. Jedenfalls spielte sie im Washingtoner Elitendiskurs kaum eine Rolle und blieb weitgehend auf den populistischen »Tea Party«-Flügel der Republikanischen Partei be-

schränkt. Man mag diese Orientierung als populistisch-nationalistisch, semi-isolationistisch oder »Jacksonian« bezeichnen; kennzeichnend ist eine Vorliebe für ein starkes Militär, gepaart mit der Abneigung gegenüber allem, was nach einem liberalen Internationalismus in Wilsonscher Tradition aussieht (Cha 2017).

Ein verändertes internationales Rollenverständnis dürfte zwar bei jenem wichtigen Segment seiner Wählerschaft Anklang finden, das sich als Verlierer der Globalisierung und einer kostspieligen internationalen Führungsrolle sieht. Bis auf die Bewahrung militärischer Überlegenheit laufen Trumps Vorstellungen jedoch den Präferenzen der traditionellen außenpolitischen Elite und dem institutionalisierten Rollenverständnis der außen- und sicherheitspolitischen Bürokratie zuwider.

Offen ist, ob Trump erfahrenes politisches Personal bis hinunter zur Ebene der Abteilungsleiter findet, das seine Überzeugungen teilt und imstande ist, sie gegen das Beharrungsvermögen, vielleicht auch gegen den Widerstand des bürokratischen Apparats durchzusetzen. Sollte Trump dies nicht gelingen und sollte er an außenpolitischen Fragen, die seine globalisierungs- und allianzkritischen Überzeugungen nicht berühren, nur wenig Interesse zeigen, dann wäre gewiss mit einer beachtlichen Beharrungskraft zu rechnen.

Nun lässt sich argumentieren, Trump möge ein inkompetenter Präsident sein, aufgrund fehlender Prinzipien werde er aber seinen Worten im Wahlkampf während seiner Amtszeit wenig Taten folgen und sich beeinflussen lassen. Schließlich hat er im Laufe des Wahlkampfes ja auch die eine oder andere Position modifiziert, abgeschwächt oder bestritten – so die Aussage, es kümmere ihn nicht, wenn Japan und Südkorea Atomwaffen erwerben würden. Das mag so sein, kann aber auch anders kommen. Genauso wenig wissen wir, ob und in welchem Maße manche Positionen Donald Trumps dem Aufbau einer starken Verhandlungsposition dienen, zumal in seiner Sicht auch die Regelung

politischer Konflikte als eine Art von harten Geschäftsverhandlungen zu verstehen sind.

Würde sich jedoch in der amerikanischen Außenpolitik der »Trumpismus« mit seinem transaktionalen Verständnis internationaler Politik, seinem Null-Summen-Denken und seiner machtpolitischen Ausrichtung durchsetzen, wäre dies, wie zu Recht bemerkt wurde, tatsächlich ein tiefgreifender strategischer Wandel (Quinn 2016/2017). Noch lässt sich nicht erkennen, in welche grundlegende strategische Orientierung eine solche Sicht internationaler Politik münden könnte: ob in eine Art »neo-isolationistische« (auch wenn dieser Begriff mit Vorsicht verwendet werden sollte) Politik, die ein Höchstmaß wirtschaftlicher Autarkie mit militärischer Stärke verbindet, oder in eine realpolitische »balance-of-power«-Strategie, wie sie manchen »Realisten« vorschwebt – und das hieße: Übergabe der sicherheitspolitischen Verantwortung in Europa an die Europäer, schrittweiser Abzug der amerikanischen Streitkräfte, Verbesserung der Beziehungen zu Russland und dessen Einbindung in die Eindämmung Chinas, jenes Landes, das allein in der Lage ist, die amerikanische Vormachtstellung herauszufordern (Garfinkle 2017).

Was sich jedoch erkennen lässt, ist eine bestimmte Bedrohungsperzeption und eine Präferenz für spezifische Instrumente: Als Bedrohung werden sehr stark jene Entwicklungen wahrgenommen, die in die USA hineinwirken, als Gefährdung der amerikanischen Gesellschaft und Wirtschaft gelten. Das ist zum einen der »radikale Islam«, der als ideologische Gefahr für die christlich-jüdisch geprägte Zivilisation verstanden wird. Das sind zum anderen »unfaire Handelsabkommen« zu Lasten der USA und unfaire Handelspraktiken anderer Staaten, allen voran Chinas – jenes Land, das als Feind Nr. 1 gesehen wird, zumal sich hier die wirtschaftliche Bedrohung mit einer geopolitischen mischt. Und das ist schließlich die illegale unkontrollierte Einwanderung mit all den Kosten und angeblichen Gefährdungen für die amerikanische Ge-

sellschaft. Auf diese Bedrohungen soll die »America-first«-Strategie eine Antwort geben. »Wirtschaftlicher Nationalismus«, größtmögliche Sicherung und Abschottung des amerikanischen Territoriums, militärische Stärke und ein »amoralischer Transaktionalismus« in den Beziehungen zu anderen Ländern lassen sich als Kernelemente dieses Ansatzes identifizieren (Kahl/Brands 2017). Dieser ist nicht frei von Widersprüchen. So ergibt es geopolitisch keinen Sinn, sich von der Trans-Pacific Partnership (TTP) abzuwenden, die schließlich auch dazu dienen sollte, die hegemonialen Ambitionen Chinas zu begrenzen. Politisch-symbolisch ist dieser Schritt, der keine unmittelbaren wirtschaftlichen Kosten verursacht, aus Sicht Trumps jedoch durchaus sinnvoll: als Botschaft an die Wähler, aber auch andere Staaten, dass mit einem neuen Ansatz zu rechnen ist (zumal Trump es mit der Einlösung handelspolitischer Ankündigungen im Wahlkampf, wie insbesondere der Neuverhandlung von NAFTA und der Benennung Chinas als »Währungsmanipulator«, so eilig nicht zu haben scheint).

Selbst wenn es nicht zu einem radikalen Wandel käme und es lediglich um harte Kostenreduzierung und Nutzenmaximierung im Rahmen der alten strategischen Grundorientierung ginge (wie manche optimistischen Beobachter meinen), wäre das nur bedingt beruhigend. Mit einer gewissen Unberechenbarkeit und Inkohärenz muss nicht nur wegen der Persönlichkeitsstruktur des Präsidenten und seiner Präferenz für einen »taktischen Transaktionalismus« gerechnet werden, der Außenpolitik in eine Vielzahl bilateraler »Deals« aufzulösen scheint (Zenko/Friedmann Lissner 2017). Ebenfalls eine Rolle spielt die Besetzung der wichtigsten Positionen, die erwarten lässt, dass außenpolitisch unterschiedlich ausgerichtete Fraktionen miteinander konkurrieren werden: Traditionalisten, zu denen insbesondere Verteidigungsminister James Mattis, Außenminister Rex Tillerson und vermutlich auch der neue Nationale Sicherheitsberater H. R. McMaster zu rechnen sind, und jene, die

eher die Orientierung an »America first« vertreten und deren Vorstellungen um den Konflikt mit dem radikalen Islam zu kreisen scheinen – das gilt vor allem für Stephen Bannon, Trumps führenden politischen Berater und Mitglied des Nationalen Sicherheitsrats, sowie für dessen Mitarbeiter Sebastian Gorka. Mit der Beschwörung einer solchen fundamentalen Bedrohung lässt sich der Machtanspruch des Präsidenten trefflich rechtfertigen.

Beträchtlicher innenpolitischer Handlungsspielraum

Die Macht des Präsidentenamtes ist im Laufe der Geschichte immer mehr gewachsen. Nirgendwo ist sie so absolut wie in der Entscheidung über den Einsatz von Atomwaffen, die allein der Präsident als Commander-in-Chief trifft. Kein Minister, kein Offizier ist befugt, dessen Entscheidung zu blockieren. Nicht ohne guten Grund war im Wahlkampf die Sorge ein Thema, ob Donald Trump aufgrund seines Charakters und seines Temperaments eine solche absolute Macht anvertraut werden könne.

Präsident Obama, der vor seinem Amtsantritt noch die Auswüchse der »imperialen Präsidentschaft« kritisiert hatte, trug seinen Teil zur Verfestigung der starken Rolle des Amtes bei. Das gilt besonders für die Außen- und Sicherheitspolitik, wo der Kongress, wenn es um den Einsatz militärischer Gewalt geht, seine verfassungsrechtlichen Befugnisse aus Furcht vor politisch riskanter Übernahme von Verantwortung im Grunde nicht wahrnehmen will. Aber auch in der Handelspolitik hat der Kongress dem Präsidenten beträchtliche Vollmachten übertragen.

Manche richten ihre Hoffnung darauf, dass die »checks and balances« den Handlungsspielraum von Präsident Trump einschränken werden. Nur haben wir es in den nächsten beiden Jahren mit einem sogenannten »unified government« zu tun. Beide Häuser des Kongress werden von den Republikanern dominiert. Den Demokraten bleibt als Instrument der Einflussnahme einzig das sogenannte »filibuster« im Senat,

das »Dauerreden«, um eine Abstimmung zu verhindern. 60 Stimmen sind nötig, um eine Abstimmung gegen derartigen Widerstand zu erzwingen. So viele Stimmen haben die Republikaner nicht – sie brauchen sie aber auch nicht in jedem denkbaren Fall. Wenn es um Steuern und Ausgaben geht, reicht im Rahmen des sogenannten »reconciliation«-Prozesses die einfache Mehrheit im Senat.

Zum System der »checks and balances« gehören natürlich auch die Gerichte. Doch in der Außen- und Sicherheitspolitik gilt traditionell das Prinzip der richterlichen Zurückhaltung. Vielleicht würde die Bürokratie die Ausführung rechtlich dubioser Anordnungen verweigern oder blockieren, vielleicht auch nicht. Jedenfalls dürfte Präsident Trump Rechtsberater finden, die mit mehr oder weniger windigen Rechtsauslegungen seinen Handlungsspielraum erweitern.

Doch ganz frei kann auch Präsident Trump nicht agieren. In manchen außenpolitischen Vorstellungen ist er von der Meinung recht weit entfernt, die unter den Republikanern im Kongress vorherrscht. Das gilt insbesondere für die Russland-Politik. Im Verhältnis zu Russland stellte Trump eine Annäherung in Aussicht – »aus einer Position der Stärke«. Eine solche Annäherung scheint auch, vielleicht vor allem, von dem Interesse geleitet zu sein, mehr und bessere amerikanische Optionen im Umgang mit jenem Land zu gewinnen, das im US-Diskurs weithin als hegemonialer Rivale gesehen wird: China. Unterstellt man seiner Position eine längerfristig angelegte strategische Logik, dann lässt sich darüber spekulieren, ob er mit einer Entspannung des Verhältnisses zu Russland die Voraussetzungen dafür schaffen will, dass die USA – frei von der Last, letzter Garant der europäischen Sicherheit zu sein – sich ganz der Konfrontation mit dem aufsteigenden China zuwenden können. Dies in der Erwartung, dass Russland bereit wäre, zumindest eine neutrale, wenn nicht unterstützende Rolle zu spielen (Nexon 2017). Eine weitere Erklärung für das ausgeprägte

Interesse an Russland ist der Konflikt mit dem radikalen Islam. So wird spekuliert, Trump wolle die Außenpolitik der Republikanischen Partei neu orientieren: »weg vom ideologischen Konflikt mit dem autoritären Russland und hin zu einem zivilisatorischen Konflikt mit dem Islam« (Beinart 2016). Offen bleibt jedoch, was Trump in seinem transaktionalen Verständnis von Außenpolitik konkret von Russland erwartet und was er bereit ist, für die Verbesserung des Verhältnisses anzubieten.

Im Umgang mit Russland muss Trump mit der markant anti-russischen Stimmung unter Republikanern im Kongress rechnen. Zumindest »Falken« wie Senator John McCain und Lindsey Graham werden Präsident Trump – durchaus im Zusammenspiel mit demokratischen Kollegen – in der Russland-Politik unter Druck setzen und seinen Handlungsspielraum zumindest politisch einzuengen versuchen (nicht zuletzt vor dem Hintergrund der russischen Rolle im US-Wahlkampf und der Mutmaßungen über die mysteriöse Affinität Trumps zu Putin).

So wird eine überparteilich angelegte Sanktionsinitiative vorbereitet, die Russland wegen der Einmischung in den amerikanischen Wahlkampf bestrafen soll. Doch dieser Entwurf dürfte genauso wenig Aussicht haben, verabschiedet zu werden, wie eine von John McCain, Lindsey Graham und Marco Rubio zusammen mit demokratischen Senatoren eingebrachte Initiative, die darauf abzielt, dem Präsidenten die Aufhebung der gegen Russland verhängten Sanktionen zu erschweren. Diese Sanktionen sollen gesetzlich festgeschrieben werden; der Kongress soll über ihre Aufhebung mitentscheiden können. Doch die Führung der Republikaner scheint an einer frühen Konfrontation mit dem Präsidenten in der Russland-Politik kein Interesse zu haben.

Mit wirkungsvollem Widerstand aus den Reihen der Republikaner muss Präsident Trump vorerst wohl kaum rechnen, auch wenn seine außenpolitischen Vorstellungen nicht nur in der Russland-Politik so manchen traditionellen republikanischen Positionen zuwiderlaufen. Die Republika-

ner werden vermutlich vieles schlucken, solange sie in der Innenpolitik das bekommen, was sie von diesem Präsidenten erhoffen und unter den Bedingungen des »unified government« auch durchsetzen können: darunter insbesondere das Ende von »Obamacare«, den Abbau vieler Regulierungen, die Wirtschaftsinteressen entgegenstehen, und die Besetzung von Richterposten durch Konservative. Zudem müssen Abweichler mit dem Zorn des Präsidenten und der ihn tragenden Wählerklientel rechnen. Zumal die »Trumpisten« bereits den Blick auf die Kongresswahlen 2018 richten und Personen ihrer Couleur in Stellung bringen. Wie weit sich im Laufe der nächsten Jahre die Republikanische Partei mehr und mehr vom traditionellen Konservatismus entfernt und zu einer Partei des populistischen Nationalismus wird, bleibt abzuwarten (Kraushaar 2017). Auch außenpolitisch wäre dies von erheblicher Bedeutung.

Neue Herausforderungen in den transatlantischen Beziehungen

Vielfach wird die Sorge artikuliert, die liberale Weltordnung sei nicht mehr allein durch Machtverschiebungen im internationalen System bedroht, sondern von innen, durch einen Präsidenten, der die Ängste vor den Folgen der Globalisierung, die Skepsis gegenüber kostspieligen internationalen Verpflichtungen und die Befürchtungen vor unkontrollierter Einwanderung nutzte und sich zu eigen machte.

In der Tat: Trump ist ein Präsident, dem die Logik liberaler Hegemonie völlig fremd ist, der die Rolle der USA als Garant internationaler Ordnung gänzlich zu verkennen scheint. Eine Politik des »America First« ist unvereinbar mit den Legitimitätsanforderungen liberaler Hegemonie (mehr dazu in SWP-Aktuell 56/2016). Eine gemeinsame Wertebasis, die Bereitschaft zur Beteiligung an multilateralen Entscheidungsprozessen und damit eine gewisse Zurückhaltung bei der unilateralen Durchsetzung eigener nationaler Interessen und schließlich die Bereitstellung öffentlicher Güter – all dies

sind Voraussetzungen dafür, dass eine Hegemonie als legitim anerkannt wird. So war dies zumindest im westlichen System über Jahrzehnte im Großen und Ganzen der Fall, ungeachtet aller Defizite und Konflikte.

Fremd scheint Trump auch die traditionelle Logik amerikanischer Europa-Politik, nach der ohne die USA als Führungsmacht ein Rückfall Europas in alte Sicherheitsdilemmata und Rivalitäten drohen könnte – mit sicherheitspolitischen und wirtschaftlichen Konsequenzen für die USA. Insofern ist Trumps Wahl tatsächlich eine historische Zäsur und wird seine Politik, folgt er seinen Grundideen, die bestehende internationale Ordnung unterminieren. In welchem Maße es zu einer Abwärtsspirale kommen wird, zu einer Erosion wirtschaftlicher Interdependenz und zu einer Verschärfung vorhandener sowie zum Auftreten neuer Sicherheitsdilemmata, darüber lässt sich nur spekulieren.

Auch mit Blick auf die transatlantischen Beziehungen sollte der Bruch nicht unterschätzt werden, den die Trump-Administration mit der Politik früherer Administrationen vollzogen hat. Zum einen werden im Rahmen des transaktionalen Politikansatzes die europäischen Verbündeten dadurch in die Defensive gedrängt, dass die Forderung nach Erhöhung der Verteidigungsausgaben mit einer Infragestellung der amerikanischen Bündnisgarantie verbunden wird. Zum anderen wird der europäische Zusammenhalt untergraben, indem Präsident Trump das Narrativ einer vermeintlichen deutschen Hegemonie in Europa bedient und die europäische Desintegration begrüßt (Janning 2017). So wird der angeblich unterbewertete Euro als Instrument deutschen Interesses dargestellt – eingesetzt zu Lasten anderer europäischer Staaten und der USA, die auf diese Weise ausgebeutet würden.

Deutschland und die EU sind durch den sich abzeichnenden Wandel amerikanischer Außenpolitik vor eine Reihe unmittelbarer Herausforderungen gestellt. *Erstens* wird es darum gehen müssen, sich für den ge-

schäftsmäßigen Umgang in den transatlantischen Beziehungen mit größtmöglicher Einigkeit zu wappnen, um den USA möglichst geschlossen und stark entgegenzutreten. Wenn unter Präsident Trump alles zur Verhandlungsmasse werden kann und internationale Politik sich in multiple bilaterale »Deals« auflöst, dann muss sich Europa in einer Weise positionieren, dass es nicht Gefahr läuft, im Zuge amerikanisch-russischer oder amerikanisch-chinesischer Abmachungen sicherheitspolitisch und wirtschaftlich ins Hintertreffen zu geraten (Vaisse 2016).

Zweitens stellt sich die Frage, ob und in welchem Maße den Forderungen der Trump-Administration entsprochen werden sollte. Ihr bei bilateralen Transaktionen entgegenzukommen – etwa durch die Bereitschaft, mehr amerikanische Rüstungsgüter zu kaufen und so den deutschen Exportüberschuss zu verringern – wäre vielleicht eine Form der Beschwichtigung, die nur weiteren Appetit wecken könnte. Grundsätzlich wäre abzuwägen, ob der Trumpsche Ansatz durch Zugeständnisse quasi legitimiert werden oder ob man es nicht vielmehr auf eine Eskalation ankommen lassen sollte, um so die amerikanischen Kritiker der außenpolitischen Kurswende zu stärken statt zu schwächen (Tooze 2017). Die Anhebung deutscher Verteidigungsausgaben mag in der Sache notwendig sein oder auch nicht; nur wird man über einen höheren Beitrag zu Verteidigung die Einlösung der Schutzzusage nach Artikel 5 des Nato-Vertrages von den USA nicht »erkaufen« können. Die Glaubwürdigkeit »erweiterter Abschreckung« – und das heißt: die Glaubwürdigkeit der Drohung, zur Verteidigung der europäischen Verbündeten einen Krieg zu führen, der potentiell bis zum Einsatz nuklearer Waffen eskalieren kann – war bereits unter den Bedingungen des Ost-West-Konflikts immer wieder in Zweifel gezogen worden. Doch unter den damaligen Bedingungen stand nicht in Frage, dass die Sicherheit Westeuropas im fundamentalen Interesse der USA lag. Faktisch hat die amerikanische Sicherheitsgarantie allein

schon durch die Rhetorik von Präsident Trump an Glaubwürdigkeit eingebüßt. Es bedürfte schon entschlossenen amerikanischen Handelns in einer sich zuspitzenden Krise in den Beziehungen zwischen Russland und Nato-Staaten, um Zweifel an der amerikanischen Sicherheitszusage auszuräumen. Doch eine solche Krise mit ihren unkalkulierbaren Weiterungen kann sich niemand wünschen.

Drittens ist zu klären, wo und in welchem Maße die Lücke geschlossen werden kann, die durch eine veränderte US-Politik entsteht. Fallen die USA als multilateral orientierte Führungsmacht aus, droht ein Verfall internationaler Regime und Institutionen. Dieser Prozess wird so leicht nicht rückgängig zu machen sein, wenn er erst einmal in Gang gekommen ist und die Abwärtsspirale sich dreht. Insofern ist Schadensbegrenzung angesagt. Der Trump-Administration wären die Kosten und die Risiken einer Politik vor Augen zu führen, die den Nutzen und den Wert von Bündnissen und institutionalisierter Kooperation gering schätzt. Doch ob sie offen ist für solche Hinweise, ist fraglich.

Daher ist es notwendig, die existierenden multilateralen Institutionen so gut wie möglich vor dem Verfall zu schützen – in der nicht unbegründeten Erwartung, dass sich das strategische Pendel unter einer anderen US-Administration wieder Richtung Mitte bewegt. Bestehende Institutionen zu stützen kann etwa bedeuten, finanziell die Lücken auszugleichen, die sich ergäben, wenn die amerikanischen Beiträge zu den Vereinten Nationen tatsächlich gekürzt werden. Insbesondere sollte es darum gehen, die Finanzierung von Friedensoperationen zu sichern; der amerikanische Beitrag beläuft sich auf etwa ein Viertel der Kosten dieser Operationen.

Viertens ist eine Antwort auf die Frage zu finden, wie bei fehlender fundamentaler Interessendivergenz durch eigene Mitwirkung Einfluss auf die Ausgestaltung einer Politik genommen werden kann, die im Wesentlichen von den USA bestimmt wird. Sollte Trump innenpolitischen Widerstän-

den zum Trotz die Entspannung mit Russland betreiben, wäre dies grundsätzlich im deutschen Interesse, sofern diese Entspannung dazu beiträgt, das Risiko einer militärischen Eskalation zu verringern und die Barrieren für eine weitere wirtschaftliche Kooperation zu senken – vorausgesetzt eine solche Annäherung wird nicht um den Preis einer Aufweichung der allianzpolitischen Verpflichtungen vollzogen. Hier könnte Deutschland mit Blick auf Rüstungskontrolle und die Lösung des Ukraine Konflikts eine Rolle als unterstützender Akteur spielen, der zugleich Einfluss auf Washington nimmt. Da aber der Konflikt zwischen dem »Westen« und Russland im Kern ein machtpolitischer ist, in dem liberale Ordnungsvorstellungen auf geopolitische prallen, bedarf es eines ordnungspolitischen Diskurses, der zunächst mit der Trump-Administration zu führen wäre.

Wie eine »neue« Sicherheitsordnung aussehen könnte, auf welchen Kompromissen sie beruhen müsste, das wird erst ansatzweise diskutiert. Immerhin zeichnen sich in manchen Beiträgen die Umrisse einer solchen Ordnung ab: Die territoriale Integrität der Ukraine müsste garantiert, ihre Mitgliedschaft in der Nato faktisch ausgeschlossen sein; die Annäherung des Landes an die EU – über das inzwischen unterzeichnete Assoziierungsabkommen – wäre so zu gestalten, dass sie kompatibel ist mit dem Freihandel zwischen der Ukraine und Russland; die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa müsste aufgewertet werden (mehr dazu in SWP-Studie 17/2016).

Kommt es nicht zu einer umfassenden Entspannung im Verhältnis zu Russland und lockern sich die Bündnisbeziehungen im Laufe von vier, vielleicht gar acht Jahren der Präsidentschaft Trumps mehr und mehr, dann könnte Deutschland in ein Dilemma geraten: Es könnte entweder, idealerweise im Verbund mit Frankreich, zum Garanten der Sicherheit der ostmitteleuropäischen EU-Mitgliedstaaten werden, würde damit aber möglicherweise eine verstärkte Konfrontation mit Russland riskieren – oder es

könnte den Ausgleich mit Russland suchen, selbst wenn es dafür eine russische Einfluss-sphäre akzeptieren müsste (Garfinkle 2017).

Fünftens schließlich ist die Frage zu beantworten, wie im Konfliktfall eigene Positionen gegen die USA behauptet werden können. In den europäisch-amerikanischen Wirtschaftsbeziehungen wird diese Selbstbehauptung aufgrund der symmetrischen Interdependenz immer wieder die Form des »hard balancing« annehmen können: der Drohung mit wirtschaftlichen Sanktionen und ihres Einsatzes im Rahmen von Handelskonflikten. Die Frage eines »hard balancing« könnte auch aufkommen, wenn Trump oder der Kongress die Iran-Vereinbarung schleichend mittels fortwährender Sanktionsdrohungen gegen europäische Banken und Firmen torpedieren sollten. In diesem Fall müsste die EU darüber nachdenken, welche Optionen sie nutzen könnte, um die USA zu bewegen, beim Einsatz ihrer Sanktionen gegen europäische Unternehmen und Banken Zurückhaltung zu üben.

Sollte es zu einer amerikanisch-chinesischen Konfrontation kommen und China sich verstärkt europäischen Lieferanten zuwenden (Stichwort: Airbus statt Boeing), muss ebenfalls mit dem extraterritorialen Ausgreifen der amerikanischen Sanktions-gesetze gerechnet werden – praktiziert mit dem Ziel, europäische Firmen daran zu hindern, die von den USA hinterlassene Lücke zu füllen. Zumindest in der Rhetorik Trumps, seines Außenministers sowie des Vorsitzenden des National Trade Council, Peter Navarro, zeichnen sich die Auslöser und Treiber für eine Zuspitzung des Konflikts mit China bereits ab: die angekündigte harte handelspolitische Linie gegenüber der Volksrepublik, die auf Kosten der USA von der wirtschaftlichen Globalisierung profitiere; das Spielen mit der Taiwan-Karte und der zeitweiligen Infragestellung der Ein-China-Politik als Trumpf in amerikanisch-chinesischen Verhandlungen und schließlich Äußerungen, die danach klingen, als wollten die USA China den Zugang zu den von Peking künstlich angelegten Inseln im Südchinesischen Meer verwehren.

Die Bildung von Gegenmacht gegen die USA kann auch die Form des »soft balancing« annehmen, sei es indem internationale Institutionen genutzt werden, um amerikanische Machtausübung zu beschränken, zumindest darauf Einfluss zu nehmen; sei es indem amerikanischem Handeln oder bestimmten Politikkonzepten internationale Legitimität verweigert wird. Die USA werden auch unter Trump nach eigenem Selbstverständnis und aus innenpolitischen Gründen bis zu einem gewissen Grad auf eine solche Legitimierung angewiesen sein, auf die internationale Anerkennung amerikanischen Vorgehens als angemessen. Über den Hebel der amerikanischen Gesellschaft ließe sich so in manchen Fällen die Debatte in den USA vielleicht beeinflussen. Insofern muss in wichtigen kontroversen Fragen Kritik auch öffentlichkeitswirksam geäußert werden.

Desiderat Amerika-Politik

Im diplomatischen Vokabular der Bundesrepublik Deutschland kommen die Begriffe Amerika-Politik oder USA-Politik praktisch nicht vor. Von den transatlantischen Beziehungen ist die Rede, wenn es um den Umgang mit den USA geht. Diese Beziehungen sind derart institutionell verwoben und die Interaktionen so vielfältig und dicht, dass bislang von einer expliziten Amerika-Politik offenbar nicht gesprochen werden musste. Grundlegende konzeptionelle Fragen werden selten diskutiert: Welche internationale Rolle der USA ist aus deutscher Sicht wünschenswert? Was lässt sich tun, um ein solches Rollenverständnis zu fördern? Welche Leitlinien und Optionen für den Umgang mit den USA können daraus abgeleitet werden? Stärker denn je ist die deutsche Außenpolitik seit dem Einzug Donald Trumps ins Weiße Haus und der Lockerung des transatlantischen Handlungsrahmens mit der Herausforderung einer nüchternen, strategisch reflektierten Amerika-Politik konfrontiert.

Bibliographie

- Beinart, Peter, »Why Trump's Republican Party Is Embracing Russia«, in: *The Atlantic*, 12.12.2016.
- Cha, Taesuh, »The Return of Jacksonianism: The International Implications of the Trump Phenomenon«, in: *The Washington Quarterly*, 39 (Winter 2017) 4, S. 83–97.
- Garfinkle, Adam, »Same World, Lonely World, Cold World«, in: *The American Interest*, 24.1.2017.
- Janning, Josef, *Trump and Europe: Dilemmas of Discontinuity*, European Council on Foreign Relations, 19.1.2017.
- Kahl, Colin/Brands, Hal, »Trump's Grand Strategic Train Wreck«, in: *Foreign Policy*, 31.1.2017.
- Kraushaar, Josh, »Will Trump Take Over the GOP?«, in: *National Journal*, 7.2.2017.
- Nexon, Daniel, »The Many Faces of Trump Foreign Policy«, *Duck of Minerva*, 18.1.2017, <http://duckofminerva.com/2017/01/the-many-faces-of-trump-foreign-policy.html>.
- Quinn, Adam, »The World According to Trump«, in: *The World Today*, Dezember 2016/Januar 2017, S. 14–15.
- Thompson, Jack, »Donald Trump and the Emergent Dominant Narrative in US Foreign Policy«, *www.e-ir.info*, 4.2.2017.
- Tooze, Adam, »Ohne großen Bruder«, in: *Die Zeit*, 9.2.2017.
- Vaïsse, Justin, »Trump's International System: A Speculative Interpretation«, *War on the Rocks*, 29.12.2016, <https://warontherocks.com/2016/12/trumps-international-system-a-speculative-interpretation/>.
- Wright, Thomas, *The 2016 Presidential Campaign and the Crisis of US Foreign Policy*, Sidney: Lowy Institute for International Policy, Oktober 2016.
- Zenko, Micah/Friedman Lissner, Rebecca, »Trump Is Going to Regret Not Having a Grand Strategy«, in: *Foreign Policy*, 13.1.2017.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2017
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt die Auffassung des Autors wieder

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

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

ISSN 1611-6364