

Summary

29. Mai 2017

oiiip Österreichisches Institut
für Internationale Politik
Austrian Institute for
International Affairs

Podiumsdiskussion

Die neue US-Außenpolitik unter Donald Trump

Eine Veranstaltung im Rahmen der Kooperation mit dem Bundesministerium für Landesverteidigung und Sport.

Summary erstellt von: Benjamin Weiser

Keywords: USA, US-Außenpolitik, Trump, Transatlantische Beziehungen, NATO, Nahost-Konflikt, Golfstaaten, Autoritäre Wende, Geschäftsbeziehungen

Vortragende:

Vedran Dzihic, Österreichisches Institut für Internationale Politik

Heinz Gärtner, International Institute for Peace und Universität Wien

Cengiz Günay, Österreichisches Institut für Internationale Politik

Gudrun Harrer, Der Standard und Universität Wien

Reinhard Meier-Walser, Hanns-Seidel-Stiftung und Universität Regensburg

Moderation:

Mag. Stephanie Fenkart, International Institute for Peace

Eine Veranstaltung in Kooperation mit dem International Institute for Peace.

Zusammenfassung

Mit der Präsidentschaft Trumps scheint sich in vielen Bereichen eine Kehrtwende der US-Außenpolitik abzuzeichnen. Ein Hang zu Informalität, wie die die Vermischung von Staatsinteressen mit Eigeninteressen, ad hoc Entscheidungen und Pragmatismus sind Eigenschaften, die Trump attraktiv für autoritäre Regime machen und gleichzeitig alte Verbündete vor den Kopf stoßen. Trump ist auch nach etwas mehr als 100 Tagen seiner Präsidentschaft eine Blackbox. Auch wenn dies in einer ohnehin instabilen Welt für weitere Unruhe sorgt, so können neben einer erratischen Rhetorik des Präsidenten durchaus auch mehrere Kontinuitäten mit der Ära Obama beobachtet werden. Trump kündigte nicht das Abkommen mit dem Iran auf, auch Israels Hoffnungen auf eine radikale Kehrtwende in der US-Politik blieben enttäuscht und in Syrien änderte die Trump-Administration, sehr zum Unmut der Türkei nicht die Politik gegenüber den kurdischen YPG Milizen, ebenso wie am Balkan, wo bislang kein einziger US-Botschafter ausgetauscht wurde.

Erratiker, Businessman oder Realist? Die Person Trump als Blackbox der internationalen Politik

Die GesprächspartnerInnen waren sich weitgehend einig, dass der neue US-Präsident als außenpolitische Figur weitgehend eine Blackbox darstellt. Mal realistisch-pragmatisch, mal isolationistisch, mal Businessdeals in den Mittelpunkt stellend: Die Wissenschaft tut sich, so Heinz Gärtner, enorm schwer, den neuen US-Präsidenten in seinen außenpolitischen



Standpunkten einzuordnen. Verschiedenste Modelle werden in der Debatte zur analytischen Erklärung herangezogen: Zum einen verkörpert Trump den sogenannten transformativen Präsidententypus, sprich jemanden, der einen grundlegenden Umschwung will. Die Wahlkampflogans wie „*America First*“ und „*Make America Great Again*“ sind in diesem Lichte zu betrachten. Damit geht auch die Zerstörung des Vermächtnisses von Barack Obama einher, und zwar innenpolitisch (Abschaffung von „Obamacare“), wie außenpolitisch (Rückzug aus dem Pariser Klimaabkommen). Auf der anderen Seite stellt Trump laut Gärtner gleichzeitig den Typus eines „*transactional president*“ dar, der positiv ausgedrückt pragmatisch handelt, jedoch negativ gesprochen erratisch-opportunistisch agiert. Eine klare Linie ist nicht erkennbar. Ein weiterer Widerspruch ist der ebenfalls im Wahlkampf betonte Rückzug der USA aus der weltpolitischen Verantwortung: Man wolle keine *regime changes*, kein *nation building* oder ähnliche Muster der bisherigen US-Außenpolitik weiterführen. Die Bombardements in Syrien und Afghanistan sowie die Drohungen gegenüber dem Iran und Nordkorea sprechen allerdings eine andere Sprache. Wie Meier-Walser betont, ist es ob dieser Volatilität enorm schwierig, Schlüsse aus den bisherigen Ereignissen zu ziehen. Zudem kann die Besetzung wichtiger Positionen mit engen Verwandten, hohen Militärs und Milliardären, als Stärkung des sogenannten militärisch-industriellen Komplexes verstanden werden, der aus gesellschaftskritischer Perspektive die Unterminierung demokratischer Kontrolle, verbunden mit einer enormen Macht der Rüstungslobby, darstellt. Laut Meier-Walser sind Verteidigungsminister Mattis und der Nationale Sicherheitsberater McMaster noch die stabilsten Figuren im außen- und sicherheitspolitischen Zirkel Trumps. Dass (rüstungs-)wirtschaftliche Interessen eine zentrale Rolle spielen, zeigt nicht zuletzt der 350 Mrd. US-Dollar schwere Deal mit Saudi-Arabien. Trotz der widersprüchlichen Positionen und kryptischen Aussagen des US-Präsidenten, lässt sich grundlegend feststellen, dass Trumps Handeln auf internationalem Parkett vor allem der „*relative gains*“-Theorie entspricht: Innerhalb dieser Logik können zwar alle an einem Deal

beteiligten Akteure Gewinne für sich verbuchen, einer allerdings bekommt am Ende den höchsten Gewinn von allen. Und um diesen höchsten Gewinn geht es Trump in jedweder Konstellation, so Gärtner. Dies erklärt auch die Fixierung auf bilaterale Beziehungen und die Ablehnung multilateraler Foren (z.B. der G7) bzw. Institutionen (z.B. der EU), die er mit autoritären Präsidenten wie Putin, Erdogan oder Xi Jinping gemein hat und den auf Regelbasiertheit und Multilateralismus bestehenden Konsens der internationalen Politik zunehmend in Frage stellt.

Die Zukunft der Transatlantischen Beziehungen unter Trump



Eine bedeutende Frage, die sich nicht zuletzt aus den vielen Widersprüchen der Trumpschen Außenpolitik ergibt, ist die nach der Zukunft des transatlantischen Bündnisses. Bezüglich der NATO, die von Trump zunächst als obsolet, dann aber wieder als wichtiges Bündnis bekräftigt wurde, lässt sich nach Meinung der DiskutantInnen noch keine Prognose ableiten.

Harsche Kritik an der Nicht-Einhaltung der 2%-Regel und Zweifel an der Funktionalität des „burden sharing“ deuten allerdings auf schwierige Beziehungen hin. Kritische Äußerungen Amerikas zur Nicht-Einhaltung der Budgetverpflichtungen auf Seiten der europäischen Partner kannte man zwar auch von Obama und Bush. Jedoch, so Meier-Walser, war dies bisher nie geknüpft an die Relativierung der Bündnissolidarität der USA. Zudem ist Trump – und hier liegt er auf einer Linie mit dem russischen Präsidenten Putin – ein harscher EU-Kritiker und Brexit-Befürworter, wohl auch, um den Einfluss eines eigenständigen Europas aus eigenem machtpolitischem Interesse zu bekämpfen. Die viel zitierte Reaktion Angela Merkels, dass „die Zeiten, in denen sich Europa völlig auf andere (sprich die Amerikaner, *Anm. d. Verf.*) verlassen konnte, ein Stück vorbei“ sind, ist insofern Reaktion auf die skizzierten Entwicklungen im transatlantischen Verhältnis und lässt nicht wirklich auf eine vielversprechende Zukunft der westlichen Sicherheitsachse hoffen, auch wenn die wechselseitige Abhängigkeit immer noch größer ist als das wechselseitige Misstrauen.

Neue oder alte US-Außenpolitik im Nahen und Mittleren Osten?

Gudrun Harrer vom Standard betont zunächst das Ziel der Zurückdrängung des iranischen Einflusses in der von zahlreichen Konflikten heimgesuchten Region. Hierfür ist die Partnergewinnung ein zentrales Anliegen der US-Administration, was den schon angesprochenen Rüstungsdeal mit Saudi-Arabien nicht nur ökonomisch, sondern auch strategisch zu einem erheblichen Faktor im Kampf um die regionale Vormachtstellung macht. Dass der Deal trotz mangelnder Liquidität auf Seiten Saudi-Arabiens, das mit einem schwachen Ölpreis und wachsenden sozialen Problemen in der Bevölkerung zu kämpfen hat, in diesem Umfang abgeschlossen wurde, zeigt die Wichtigkeit der hart umkämpften Region, aus der man sich eigentlich zurückziehen wollte. Trump glaubt zudem, so Harrer, in seiner naiven Sicht auf den Nahen und Mittleren Osten, dass er durch die Dämonisierung des Iran die arabische und israelische Seite miteinander versöhnen kann. Alle beteiligten Akteure haben allerdings ihre jeweils eigenen Interessen, die sich insbesondere auf den Einfluss im Nachkriegs-Syrien und im zerfallenden Irak konzentrieren. Cengiz Günay, der kürzlich von Gesprächen in Ägypten zurückgekehrt ist, gibt sich nachdenklich



hinsichtlich der großen Hoffnungen, die gerade die Anhänger um Präsident al-Sisi auf Trump setzen. So wird dort schon das Ende der „liberalen Normativität“, vertreten durch den in der Region wenig beliebten Ex-US-Präsidenten Obama – ein Unterstützer des „Arabischen Frühlings“ –, eingeläutet. Trump verkörpert im Kontrast hierzu einen den hiesigen autoritären Herrschern vertrauten Politikertypus: Die starke Einbindung der Familie, ein hoher Grad an Informalität und die Forcierung von Geschäftsinteressen bei gleichzeitiger Gleichgültigkeit von Menschenrechten sind Merkmale, die auch auf den US-Präsidenten zutreffen scheinen. Insofern zitiert Günay den ägyptischen Politikwissenschaftler Bahgat Korany, der von einer „Verdritteweltlichung“ der US-Außenpolitik spricht. Eine Folge der Entwicklungen ist zudem, dass sich die Verwerfungslinien des Arabischen Frühlings nach und nach vertiefen: Die enge Business-Partnerschaft mit Saudi-Arabien, der „Anti-Terror-Kampf“ mit Ägypten sowie die zunehmende Isolation von Katar geben Grund zur Sorge. Bei alledem sieht sich die Türkei zusehends ins Abseits gedrängt: Nicht nur die innenpolitischen Probleme in Folge des Putschversuchs und des Präsidentschaftsreferendums, sondern vor allem auch die Enttäuschung Ankaras über die neue US-Regierung, in welche man zunächst viel Hoffnung gesteckt hatte, sind Faktoren einer zunehmenden Ernüchterung in den türkisch-amerikanischen Beziehungen. So führt Trump im Wesentlichen die Syrien-Strategie von Obama weiter, sehr zum Unmut Erdogans, dessen

20-minütiges Treffen mit dem US-Präsidenten laut Günay schlicht ein Desaster war. Auch hier kann man eine inkonsistente, auf Wirtschaftsinteressen fokussierte, US-Außenpolitik beobachten, die derzeit wenig zur Deeskalation in der Region beiträgt.

Strategie am Westbalkan: Zwischen liberalistischer Kontinuität und autoritärer Wende

Eine klare Linie der Außenpolitik der Trump Administration ist auch am Westbalkan nicht zu sehen. Mit der Wahl des neuen US-Präsidenten wurden in der Region, die laut Vedran Džihic eher Nebenschauplatz der amerikanischen Strategie ist, Befürchtungen wie Hoffnungen verbunden: Die Achse Trump-Putin wurde auf der einen Seite als Verheißung einer neuen, autoritativen Normativität für rechtskonservative und nationalistische Kräfte hochstilisiert. Auf der anderen Seite gab es bei eher nach Westen orientierten politischen Kräften Bedenken hinsichtlich weiterer Demokratisierungs- und Liberalisierungsvorhaben, welche unter Obama forciert wurden. Jedoch zeigt sich – und das ist durchaus erstaunlich – eine gewisse Funktionalität der US-amerikanischen Außenpolitik am Balkan. Džihic stellt diesbezüglich die These auf, dass auf Nebenschauplätzen der US-Außenpolitik und dort, wo es eine intakt gebliebene Struktur im State Department gibt (kein Botschafter aus der vorigen Regierung für den Balkan wurde ausgetauscht), eine Kontinuität zur Obamaschen Strategie festzustellen ist. Einige Beispiele scheinen dies zu untermauern: Die Regierungskrise in Skopje wurde durch Zutun der USA gelöst, die sozialdemokratische Regierung mit ihrer Liberalisierungs-Agenda ist nun im Amt; und auch Montenegros NATO-Mitgliedschaft wurde von den USA quasi durchgeboxt, sehr zum Unmut Putins. Der Westbalkan stellt einen der Schauplätze dar, in denen Russland versucht, Stellung entlang der (noch nicht etablierten) autoritären Normativität zu beziehen und den liberalen Konsens herauszufordern. Die große Frage, die sich also stellt, ist: Wie nachhaltig ist die momentane Strategie der US-Administration am Balkan? Und: Ist er bereit, in der für ihn eher nachrangigen Region die ohnehin volatilen Beziehungen zu Russland aufs Spiel zu setzen? Trumps erratisches Handeln könnte in der fragilen Region schnell in einen ernsten Konflikt umschlagen, befürchtet Džihic.

Weltpolitische Herausforderungen in Zeiten US-amerikanischer Unberechenbarkeit

Die Runde war sich einig, dass angesichts der skizzierten Eckpfeiler der US-Außenpolitik große Herausforderungen in der internationalen Politik anstehen. Für Meier-Walser ist China auf längere Sicht die größte konventionelle Herausforderung für die USA. In diesem Zusammenhang gibt es eine strategische Ausrichtung für die die Weichen schon unter Obama mit dem „pivot to Asia“ gelegt wurden. Das ist eine langfristige Ausrichtung, die unter Trump weitergeführt werden wird. Die sich im Wahlkampf abzeichnende Achse zwischen Putin und Trump gegen China unter Xi Jinping ist bislang heiße Luft. Der US-Präsident reagiert bislang nicht auf die Seidenstraßen-Initiative, aber auch andere widersprüchliche Aussagen deuten auf ein schwieriges und unklares Verhältnis zur aufsteigenden Macht des Fernen Ostens hin. Darüber hinaus wird, so Günay, Russland eine immer größere Rolle spielen: Syrien, Ägypten, Türkei, Ukraine – all das sind, trotz der binnenwirtschaftlichen Probleme Indizien dafür, dass Putin im Wettstreit um globalen Einfluss nicht zurückstecken wird. Im



Allgemeinen ist die Dämonisierung von Persönlichkeiten auf außenpolitischem Parkett, die Rückkehr der „starken Männer“, ein klares Zeichen der zunehmenden Personalisierung von Außenpolitik, die mehr und mehr mit innenpolitischen Debatten verknüpft wird. Die Tendenz zur Abwendung von normgeleiteter Außenpolitik ist eine

mittlerweile globale, und das auch im liberalen Westen, der durch den Autoritarismus in seinen Grundfesten erschüttert wird. Des Weiteren geht der Trend, so Günay, hin zu mehr ad hoc-Entscheidungen und einer größer werdenden Bedeutung von teils schamlos durchgesetzten Wirtschaftsinteressen. Wie speziell bei Trump beobachtet werden kann, ist die Vermischung persönlicher und anderer Interessen, vor allem Geschäftsinteressen, ein zentrales Merkmal des politischen Agierens. Hinzu kommt ein Strukturwandel der Öffentlichkeit und ein Aufschwung der postfaktischen Politik. Es stellen sich in Zeiten dieser Neujustierung des (welt-)politischen Umfelds viele Fragen: Welche nachhaltigen Antworten gibt es auf die Folgen des neoliberalen Globalismus? Protektionismus oder noch mehr internationaler Handel? Steht ein Ende der liberalen Weltordnung bevor, und wenn ja: Welche Ordnung wird sie ersetzen? Trump hat auf diese Fragen eigentlich keine Antwort, wie Dzihic betont. Es bleibt abzuwarten, ob sich dies in Zukunft ändern wird. Heinz Gärtner sieht mit Trump vor allem eine Rückkehr der Geopolitik, die das als „Starke Männer“-Show stilisierte russisch-amerikanische Verhältnis vor Probleme stellen wird: Insbesondere stellt Syrien nun doch

einen Konfliktfeld mit Russland dar, nachdem man sich hier zunächst oberflächlich zu einigen schien. Aber auch andere Konflikte schwächen die Achse Putin-Trump. Nach den Aussagen der amerikanischen UN-Botschafterin Haley wird die Ukraine (wieder) ein Thema, das mehr und mehr am Verhältnis der beiden Präsidenten kratzen könnte. Russland ist jedoch, so Gärtner, eher regionale als globale Macht und somit keine wirkliche Gefahr für Trump. In der atomaren Frage sieht Meier-Walser Grund zur Besorgnis. Das große Fragezeichen ist, ob der US-Präsident versteht, welchen eigentlichen Zweck Atomwaffen haben. Diese sind, so der Experte, eben keine operationalisierbaren Instrumente, sie dienen gerade dazu, *nicht* eingesetzt zu werden. Dem entgegnet Gärtner zwar, dass Abschreckung auf prinzipieller Einsetzbarkeit beruht, aber durchaus die Gefahr besteht, dass Trump impulsiv handelt. Die Hoffnung liegt deshalb auf einem rational handelnden militärischen Stab und China, das im Konflikt mit Nordkorea vermitteln soll. Andererseits ist unklar, ob die Rationalität des Kalten Krieges noch vorhanden ist, wenn man in Rechnung stellt, dass beispielsweise Saudi-Arabien vehement versucht, die USA in einen Krieg mit dem Iran hineinzuziehen und Nordkorea nicht müde wird, seine Langstreckenraketen zu testen. Die Unberechenbarkeit des US-Präsidenten bietet bei all diesen Unsicherheitsfaktoren zwar keinen Grund für Optimismus, aber dennoch kann ein US Präsident nicht alleine die gesamte US Außenpolitik ändern. Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die US Außenpolitik unter Trump zwar an dessen Rhetorik und Twitter-Botschaften leidet, in weiten Teilen aber auch in Kontinuität mit früheren strategischen Entscheidungen bzw. Trends der US Politik steht.