

Gerlinde Groitl*

„Make America Great Again“? Die strategische Handlungs(un)fähigkeit der USA vom Ende des Kalten Kriegs bis zu Präsident Donald Trump

<https://doi.org/10.1515/sirius-2017-0056>

Kurzfassung: Den USA gelang es über viele Jahrzehnte besser als anderen Staaten, strategisch zu handeln und ihre Macht zielgerichtet und zielführend im Dienste ihrer nationalen Interessen einzusetzen. Dazu gehörten die Sicherung der eigenen Vormachtstellung und die Gestaltung einer liberalen internationalen Ordnung. Nach dem Kalten Krieg änderte sich das Bild, weil die USA ihren strategischen Kompass verloren, die politische Polarisierung zunahm und der gesellschaftliche Rückhalt sank. Die Supermacht leidet schon länger unter Einbußen in ihrer strategischen Handlungsfähigkeit. Doch Donald Trump treibt es auf die Spitze: Seine Außenpolitik ist die Fortsetzung des Wahlkampfes mit anderen Mitteln.

Schlüsselwörter: USA, Strategische Führung, Große Strategie, liberale internationale Ordnung, Geschichte der internationalen Beziehungen, Macht, George W. Bush, Barack Obama, Donald Trump

Abstract: The United States' ability to act strategically has long been one of its major assets. Washington was able to use the country's capabilities to support its core national interests: defend its own position of preeminence and build a benign liberal international order. However, its capacity to act strategically has suffered throughout the post-Cold War era: The US has lost its strategic compass, has increasingly been divided politically, while its internationalist consensus has frayed. These trends reduce its ability to use power in a coherent and straight-forward manner. Donald Trump turns the process upside-down: His foreign policy is a continuation of electoral politics by other means.

Keywords: USA, strategic leadership, grand strategy, liberal international order, power, history of international relations, George W. Bush, Barack Obama, Donald Trump

1. Selbstschwächung einer Weltmacht

Die USA sind noch immer der mächtigste Staat im internationalen System. Sie besitzen ein globales Netz von Allianzpartnern, eine über Jahrzehnte ausgebaute politische Infrastruktur und eine erfahrene Diplomatie. Nach wie vor sind sie die größte Volkswirtschaft und die fähigste Militärmacht der Welt. Ihr Verteidigungsbudget war 2016 mit rund 611 Milliarden US-Dollar etwa so hoch wie das der nächsten acht Staaten zusammen und übertrifft die Summe dessen, was der Rest der Welt für die Verteidigung ausgibt.¹ Außerdem haben sie durch langjährige Investitionen in ihren Militärapparat Wettbewerbsvorteile, weil die Qualität der US-Streitkräfte anderen weit überlegen ist. Obwohl sich seit Jahren die politischen, ökonomischen und militärischen Gewichte in der Welt verschieben und sich Russland und China als Großmächte positioniert haben, konnten die Vereinigten Staaten ihre Stellung als globale Supermacht bislang verteidigen.²

Doch die Macht eines Staates bemisst sich nicht nur daran, welche Machtressourcen („Capabilities“) er besitzt. Sie hängt vielmehr ab von seiner Fähigkeit, die zur Verfügung stehenden Mittel in Einfluss zu übersetzen und die erwünschten Ergebnisse zu erzielen. Mächtig ist, so postulierten schon Robert Dahl und Max Weber, wer andere dazu bringen kann, etwas zu tun, das sie ansonsten nicht getan hätten.³ Macht hat also immer mit Gestaltungsfähigkeit zu tun. Die Fähigkeit, Ressourcen zielgerichtet und zielführend zur Wahrung der eigenen Interessen einzusetzen, kann als strategische Handlungsfähigkeit bezeichnet werden.

Den USA gelang es lange Zeit viel besser als anderen Staaten, strategisch zu handeln. Doch mit dem Ende des Kalten Kriegs ist ihnen außenpolitisch der strategische Kompass abhandengekommen, während innenpolitisch die Polarisierung und Blockade des politischen Systems

1 Sipri 2017.

2 Vgl. Brooks/Wohlforth 2015/16.

3 Vgl. Baldwin 2013.

* **Kontaktperson:** Dr. Gerlinde Groitl, Akademische Rätin, Universität Regensburg, E-Mail: gerlinde.groitl@ur.de

zunahmen und der gesellschaftliche Rückhalt bröckelte. Nach dem 11. September 2001 begann die George W. Bush-Regierung einen kontraproduktiven Krieg gegen den Terrorismus, der die USA international schwächte und ihre innere Spaltung vorantrieb. Barack Obama versuchte, die internationalen Prioritäten der USA neu zu justieren, innen- und außenpolitische Bedürfnisse auszubalancieren und auf den Aufstieg Chinas zu antworten. Doch die Zwänge der Innenpolitik beschränkten zunehmend die Gestaltungsfähigkeit nach außen. Entschlossen auf globale Herausforderungen zu reagieren, ist unter diesen Umständen schwierig. Die Präsidentschaft von Donald Trump ist zugleich Ergebnis, Symptom und Brandbeschleuniger der derzeitigen Dysfunktionalität des politischen Systems und potenziert das Dilemma.

Obwohl sich die materiellen Fähigkeiten der USA mit dem Personalwechsel im Weißen Haus nicht verändert haben, hat sich ihre strategische Handlungsfähigkeit verschlechtert. Unter Trump gelingt weder die Analyse der internationalen Herausforderungen noch gibt es einen kohärenten Entscheidungsprozess, verfolgen die USA eine klare außenpolitische Linie oder besitzen ein realistisches Verständnis dessen, was sie international erreichen können. Stattdessen betreibt der Präsident Außenpolitik als Fortsetzung des Wahlkampfes mit anderen Mitteln: Sein Handeln orientiert sich an seiner Wählerklientel, nicht an den nationalen Interessen und den Gegebenheiten des internationalen Systems.⁴ Trotz der Unwägbarkeiten von Trumps Amtsführung kann eines als sicher gelten: Die Maxime des „America First“ taugt nicht dazu, das Land „wieder groß zu machen“. Sie lässt die einst exzeptionelle Supermacht zusammenschrumpfen zu einer absteigenden Macht. Die Trump-Präsidentschaft könnte damit gar das Ende der US-amerikanischen Ära in der Weltpolitik einläuten.

2. Macht und strategische Handlungsfähigkeit

Um den Begriff der strategischen Handlungsfähigkeit greifbar zu machen, muss man sich vergegenwärtigen, dass Macht und Einfluss zwei unterschiedliche Dinge sind. In der neorealistischen Tradition definiert man die Macht eines Staates über seine Machtressourcen. Als relevante Kriterien gelten die militärischen „Capabilities“, die bemessen werden an der Größe der Streitkräfte, ihrer Ausstattung, ihrem Fähigkeitsportfolio und der Höhe des

Verteidigungsbudgets, sowie die ökonomischen „Capabilities“, die Aufschluss über die Verfügbarkeit von Mitteln für die Rüstung geben. Auch die Bevölkerungsgröße, territoriale Gegebenheiten oder der Grad an Ressourcenautonomie werden mitunter einbezogen. Daraus ergibt sich eine einfache Formel: „Power [...] represents nothing more than specific assets or material resources that are available to a state.“⁵

Allerdings gibt die Summe der Machtressourcen nur Auskunft darüber, was ein Staat hat, nicht darüber, was er damit anfangen möchte und kann. Für die Praxis internationaler Politik ist es relevanter, ob beziehungsweise wie ein Staat willens und in der Lage ist, Macht auszuüben. Nur dann besitzen die verfügbaren Machtmittel einen politischen Nutzen. Der Begriff der strategischen Handlungsfähigkeit setzt eben hier an. Strategien setzen Ziele und Mittel in Bezug zueinander. Ein Staat ist strategisch handlungsfähig, wenn es ihm gelingt, seine Fähigkeiten im Dienste seiner nationalen Interessen einzusetzen. Es sollte mindestens von Interesse sein, die eigene Gestaltungsfähigkeit zu erhalten, um das internationale Umfeld im eigenen Sinne beeinflussen zu können.

Idealerweise passiert das nicht ad hoc, sondern im Rahmen einer „Großen Strategie“ („Grand Strategy“). Eine solche benennt, so Colin Kahl und Hal Brands, was erreicht und wie es erreicht werden soll, sie verzahnt dabei alle Bereiche staatlichen Handelns sowie alle Instrumente staatlicher Macht und gibt somit der Außenpolitik „Struktur und Form“. Dafür braucht es ein klares Bild der internationalen Lage, ein Verständnis für Kausalzusammenhänge und eine realistische Einschätzung der Wirkung des eigenen Handelns: „Grand strategy, then, is both diagnostic and prescriptive. It combines an analysis of what is happening in the world and how it impacts one's country, with a more forward-looking concept of how a country might employ its various forms of power – hard or soft, military or economic – to sustain or improve its global position.“⁶ Gelingen kann das nur, wenn das Verhältnis von Zielen und Mitteln sorgsam abgewogen ist, wie Peter Feaver betont: „Grand strategy is the art of reconciling ends and means.“⁷

Manchmal wird Staaten unterstellt, dass ihnen das automatisch gelingt. Der Neorealismus nimmt an, dass Staaten rational auf die Zwänge des internationalen Systems reagieren. Wenn dem so wäre, müssten alle innerstaatlichen Störfaktoren – seien es parteipolitische Differenzen, bürokratische Rivalitäten oder gesellschaftliche

⁴ Vgl. Thompson 2017.

⁵ Mearsheimer 2014, 57.

⁶ Beide Zitate Kahl/Brands 2017.

⁷ Feaver 2009.

Mobilisierungsdefizite – in der Regel eingehegt werden durch die Sorge um das eigene Überleben im anarchischen internationalen System. Insbesondere Großmächte sollten demnach gut dafür gerüstet sein, strategisch zu handeln: „[G]reat powers are rational actors. They are aware of their external environment and they think strategically about how to survive in it.“⁸

Forschungsarbeiten aus der Außenpolitikanalyse monieren schon lange, dass das ein Zerrbild staatlichen Entscheidens und Handelns ist, was in den vergangenen zwanzig Jahren selbst die realistische Theoriebildung eingestanden hat.⁹ Staaten sind eben keine rationalen Kollektivakteure, die externen Herausforderungen stets zielgerichtet und angemessen begegnen. Stattdessen bewerten und analysieren die Entscheidungsträger die internationale Lage und formulieren Politikoptionen. Dieser Prozess des „strategic assessment“ ist zwangsläufig geprägt von den (konkurrierenden) Perzeptionen und Interessen der beteiligten Akteure. Außerdem muss der im Entscheidungsprozess formulierte Kurs auch politisch und gesellschaftlich durchsetzbar sein. Regierungen besitzen zwar eine gewisse Autonomie in der Außenpolitik, doch unabhängig sind sie nicht. Erschwerend kommt hinzu, dass Staaten regelmäßig ihre Anpassungsfähigkeit beweisen müssen, weil sich das internationale Umfeld stetig verändert.

Strategisch zu handeln, ist unter diesen Umständen nicht einfach. Ob es gelingt, hängt also maßgeblich davon ab, wie gut es ein Staat schafft, sein eigenes Entscheiden und Handeln zu organisieren, realistische Ziel-Mittel-Zusammenhänge zu formulieren und den nötigen innerstaatlichen Rückhalt zu sichern. Sicherlich kann eine äußere Bedrohung den Prozess disziplinieren. Doch Staaten besitzen immer ein Spektrum von Aktions- und Reaktionsmöglichkeiten. Je mächtiger der Staat ist und je weniger zwingend sich die internationale Lage darstellt, desto größer ist dieses. Umso wichtiger ist in dem Fall ein tragfähiger innerstaatlicher Konsens. Ansonsten drohen spalterische Richtungstreits, schnelle Kurswechsel und zersetzende Debatten darüber, welche Seite das Wohlergehen der Nation nun mehr gefährdet. Staaten können also dem Modell des rationalen Akteurs nahekommen – oder sich von diesem Ideal auch wieder entfernen.

Erfolg ist freilich nie garantiert. Während Staaten dafür, wie sie ihre Ziele formulieren und ihre Fähigkeiten einsetzen, selbst verantwortlich sind, liegt der Einfluss, den sie international geltend machen können, nicht allein in ihren Händen. Strategisches Handeln ist hochgradig

interaktiv.¹⁰ Gegner, Rivalen und Partner tragen ihren Teil dazu bei, ob Ziele realisiert werden können oder nicht. Manchmal ist die internationale Lage einfach zu komplex oder die Widersacher sind zu stark. Manchmal scheitern Staaten aber auch an sich selbst: weil sie es nicht schaffen, auf Veränderungen zu reagieren, weil sie unerreichbare Ziele formulieren beziehungsweise die eigene Gestaltungsfähigkeit überschätzen oder weil sie schlicht nicht die Art von kluger Führung ausüben, die es braucht, damit andere bereitwillig folgen. Erfolgreiche Vormächte zeichnen sich schließlich dadurch aus, dass sie nicht nur Erziehungsmacht besitzen, sondern auch als nützliche und legitime Ordnungsgestalter und -hüter gesehen werden.¹¹

Auch Groß- und Supermächte können Einbußen in ihrer strategischen Handlungsfähigkeit erleiden. In gewisser Weise ist die eigene Machtfülle ohnehin Fluch und Segen zugleich. Zwar bietet sie große Freiheiten, doch sie kreielt auch immer neue Verlockungen und Zwänge, Macht einzusetzen, um sie zu erhalten. Gerade das kann dazu verleiten, sich zu übernehmen. Im Extremfall mag so die „imperiale Überdehnung“ drohen.¹² Weniger dramatisch ist das, was in der politischen Praxis häufig passiert: Die politischen Entscheidungsträger schaffen es nicht, strategisch zu handeln, weil sie falschen Annahmen folgen, den Entscheidungsprozess schlecht organisieren oder die Politikimplementierung durch bürokratische Querelen leidet. In dem Fall verschwenden sie Ressourcen und unterminieren die eigene Gestaltungsmacht. Solange solche Defizite an Individuen und Einzelfällen hängen, können sie sich relativ schnell verschärfen und ebenso schnell wieder entspannen.

Problematischer ist, wenn strukturelle Verschiebungen im Inneren dazu führen, dass die strategische Handlungsfähigkeit systematisch und dauerhaft leidet. Die „Capabilities“ des Staates stellen die Basis seiner außenpolitischen Handlungsfähigkeit dar. Aber erst der Wille, Macht auszuüben, macht sie nutzbar. Nützlich sind sie jedoch nur dann, wenn sie zielführend im Dienste der nationalen Interessen zum Einsatz kommen. Es braucht also ein funktionsfähiges politisches System, einen Grundkonsens, wozu und wie Macht eingesetzt werden soll, und ein ausreichendes Maß an Erfolg. Politische und gesellschaftliche Brüche im Inneren führen dazu, dass der Staat schlechter in der Lage ist, seine Macht nützlich zu verwenden, mitunter verliert er gar die Fähigkeit, sie überhaupt einzusetzen, und zieht sich in die Selbstisolation zurück. Selbst wenn es der Regierung gelingt,

⁸ Mearsheimer 2014, 31.

⁹ Vgl. Ripsman/Taliaferro/Lobell 2016.

¹⁰ Vgl. Luttwak 2001.

¹¹ Vgl. Ikenberry 2014.

¹² Vgl. Kennedy 1987.

möglichst rational einen an der internationalen Lage orientierten Kurs zu formulieren, sind politische Störmanöver und gesellschaftliche Widerstände Hürden für die Umsetzung. Auch schnelle Kurswechsel sind in dem Fall zu erwarten, was der Außenpolitik ihre Kontinuität und Glaubwürdigkeit raubt. Im Extremfall orientiert sie sich immer mehr – oder letztlich gar ausschließlich – an innenpolitischen Stimmungslagen statt an internationalen Gegebenheiten. Die USA erliegen derzeit diesem Dilemma. Die entscheidende Frage für ihre Strategiefähigkeit wird also sein, ob Washington künftig noch in der Lage ist, passende Antworten für den Umgang mit einer sich verändernden Welt zu finden.¹³

3. Strategische Handlungsfähigkeit vor Trump

Die Vereinigten Staaten schafften es seit der Annahme ihrer Weltmachtrolle im Zweiten Weltkrieg über viele Jahrzehnte besser als die meisten anderen Staaten, ihre Macht zielführend einzusetzen. Das hatte mehrere Gründe. Erstens existierte seit den 1940er-Jahren ein solider Konsens, dass die USA international engagiert bleiben mussten, um eine internationale Ordnung nach ihren Vorstellungen zu gestalten. Zweitens entstanden seither Rahmenbedingungen, die der strategischen Handlungsfähigkeit dienlich sind. Die Exekutive besitzt in der Außenpolitik trotz der Gewaltenverschränkung einen relativ großen Handlungsspielraum, der sukzessive ausgeweitet wurde. Zugleich entstand in der Exekutivbürokratie in etlichen Reformschritten ein Apparat, der das Entscheiden und Handeln disziplinierte und – zumindest zu einem gewissen Grad – entpolitisierte. Außerdem gewannen die USA viel Erfahrung bei der Formulierung von Strategien. Die ausgeprägte Think-Tank-Community Washingtons leistet als Ideengeber wertvolle Beiträge. Drittens gelang es den USA, über Jahrzehnte sowohl den politischen und gesellschaftlichen Rückhalt im Inneren als auch die internationale Unterstützung für ihre Weltmachtrolle zu sichern, weil ihr Erfolg sie bestätigte. Das eigene Modell globaler Ordnungspolitik war gut für die USA, und was gut für die USA war, war auch gut für die Welt.¹⁴

Zweifellos besitzen die Vereinigten Staaten weiterhin große komparative Vorteile auf der Prozessebene. Dennoch litt ihre strategische Handlungsfähigkeit schon vor Trumps Amtsantritt. Mit dem Ende des Kalten Kriegs er-

hielten die USA als einzig verbliebene Supermacht einen maximalen Handlungsfreiraum in der internationalen Politik, verloren aber zugleich den Fixpunkt in ihrer strategischen Planung. In der Gesellschaft wurden schnell Forderungen laut nach einer „Friedensdividende“ und einem partiellen Rückzug aus der Welt. Doch in Washington hielt der parteiübergreifende Konsens, dass die USA aus Eigeninteresse als Führungs- und Ordnungsmacht international engagiert bleiben mussten. Alle Präsidenten von George H. W. Bush bis Barack Obama folgten einer großen strategischen Leitlinie: Sie wollten die US-amerikanische Vormachtstellung erhalten und die seit 1945 aus Eigeninteresse geschaffene liberale internationale Ordnung bewahren und ausbauen.

Trotz dieses generellen Konsenses gab es einen breiten Interpretationsspielraum, was dieser konkret beinhaltete und erforderte. In der Sicherheitspolitik zeigten sich schon in den 1990er-Jahren parteipolitische Streitpunkte, als Bill Clinton – von den Ereignissen gedrängt – *Peacekeeping* und *Nation-Building-Engagements* in Bosnien, im Kosovo und anderswo unternahm. Die Republikaner beklagten die Zweckentfremdung des Militärs, das dafür da sei, „echte“ Kriege zu gewinnen. Im Gegensatz zum liberalen Interventionismus der Demokratischen Partei wollten sie die Lasten der Friedenssicherung minimieren, das US-Militär modernisieren und so die US-amerikanische Vormachtstellung sichern. Dabei war die Notwendigkeit offensichtlich, zur Durchsetzung von Regeln einzugreifen, wenn die USA tatsächlich die Rolle einer Ordnungsmacht ausfüllen wollten.

George W. Bush versprach als Clintons Nachfolger im Weißen Haus, die Praxis des *Peacekeeping* und *Nation-Building* zu beenden. Die Anpassungen auf militärischer und bürokratischer Ebene sollten damit nach wenigen Jahren schon wieder obsolet sein. Statt sich in der Rolle einer Weltpolizei zu verlieren, wollte seine Administration die „strategische Pause“ ohne einen ebenbürtigen Rivalen nutzen, um eine ehrgeizige Reformagenda zur Realisierung der „*Revolution in Militärischen Angelegenheiten*“ (RMA) umzusetzen. Kritiker warnten, dass die USA eine High-Tech-Kriegsführung kultivieren würden und andere Einsatzszenarien aus dem Blick verlören. Die Befürworter stellten dagegen in Aussicht, dass das Militär künftig viel effizienter und effektiver gewünschte Ergebnisse erzielen könne. Schon damals zeigte sich eine gewisse (partei-politische) Ideologisierung. Selbst manchen Militärs wurde unterstellt, sie würden „altem Denken“ anhängen, weil sie „Clinton-Generäle“ und damit nicht verlässlich seien.¹⁵ Dass es unter diesen Bedingungen schwierig sein würde,

¹³ Vgl. Brands/Feaver 2016, 113–16.

¹⁴ Vgl. Ikenberry 2011.

¹⁵ Vgl. Groitl 2015, 400 f. und 375–416.

realistische Lageanalysen und Optionen zu formulieren, deutete sich an.

Nach den Anschlägen vom 11. September 2001 rief die Bush-Administration einen „Globalen Krieg gegen den Terror“ aus mit der schwammigen Zielsetzung, Terrornetzwerke weltweit auszuschalten und den Terrorismus zu besiegen. Sie setzte zunächst auf eine Politik des Regimewechsels in Afghanistan und im Irak. Dabei prägten Gruppendenken, Alarmismus und Hybris die Entscheidungsfindung. Die Überheblichkeit der RMA-Enthusiasten traf hier ausgerechnet mit den überambitionierten Zielvorstellungen der neokonservativen Ideologen zusammen. Tatsächlich verzettelten sich die USA in Afghanistan und im Irak nach je einem schnellen Regimesturz in Staatsbildungsmissionen ohne Exit-Perspektiven. Die Interventionen vereinnahmten die gesamte politische Aufmerksamkeit, heizten den parteipolitischen Streit an und schürten international Zweifel, ob die USA noch die Art von nützlicher und legitimer Führung ausübten, dank der sie einst zum erfolgreichen Gestalter der internationalen Ordnung geworden waren.

Der Bush-Administration gelang weder ein strategisch durchdachter Krieg gegen den Terrorismus noch eine kohärente „Große Strategie“ im weiteren Sinne. Dem Ziel, ein terrorismusfeindliches Umfeld zu schaffen, kam man allein deshalb schon nicht näher, weil erst das Machtvakuum im Irak al-Qaida dort die Ausbreitung erlaubte. Selbst wenn es gelänge, mit massivem Ressourceneinsatz Afghanistan und den Irak zu stabilen Staaten zu machen, wäre nicht viel gewonnen: Weder wäre damit der islamistische Extremismus besiegt noch wird die Zukunft der internationalen Ordnung in Kabul oder Bagdad entschieden. Die Regierung hielt dennoch daran fest, dass der Krieg gegen den Terror ein existenzieller, generationenübergreifender Kampf sei. Ab 2005/2006 forcierte sie die Leitlinie, dass die USA auf absehbare Zeit bedrängten Regierungen mit Ausbildungs-, Beratungs- und Staatsaufbaussionen zur Seite stehen müssten. Zu Ende gedacht würden sich die USA damit in einem langen Krieg gegen den Terrorismus mit zweifelhaftem Wert auszehren, während andere internationale Herausforderungen und innenpolitische Bedürfnisse – wie bereits seit 2001 – hintanstehen müssten. Dem Ziel, die internationale Vormachtstellung der USA zu sichern und die liberale internationale Ordnung auszubauen, nutzte das nicht. Im Gegenteil: Das Land hatte am Ende der Bush-Administration Ressourcen vergeudet, Gestaltungsmacht verspielt und war innenpolitisch in bis dahin präzedenzloser Form frustriert und gespalten.¹⁶

Barack Obama gelang es besser als seinem Vorgänger, eine nüchterne Analyse der internationalen Ausgangsbedingungen mit einer Einschätzung dessen zu verbinden, was machbar und nötig zur Wahrung US-amerikanischer Kerninteressen war. Auch seine Administration teilte die Annahme, dass dies die Sicherung der eigenen Machtposition zur Verteidigung der von den USA geschaffenen internationalen Ordnung war.¹⁷ Obama identifizierte jedoch nicht den Antiterrorkampf, sondern den asiatisch-pazifischen Raum als strategische Priorität. Während die Bedrohung durch den Terrorismus ernst, aber nicht existenziell war, konnte der Aufstieg Chinas die internationale Umwelt massiv zu Washingtons Ungunsten verändern. Der Kampf gegen den Terrorismus sollte derweil „chirurgischer“ geführt werden, weil große Interventionen keine positive Kosten-Nutzen-Bilanz besaßen. Der politische und gesellschaftliche Rückhalt für die Kriege in Afghanistan und im Irak war ohnehin längst dahin; die Wirtschafts- und Finanzkrise kam erschwerend hinzu. Obama versuchte, die geerbten Kriege gesichtswahrend abzuwickeln und die Lasten zu reduzieren. Ein Rückzug aus der Welt sollte es jedoch nicht werden: Ab 2011/2012 verfolgte die Administration den politischen, ökonomischen und militärischen Schwenk nach Asien, um die Entwicklung der Region im eigenen Sinne zu gestalten.

Allerdings litten die USA unter der zunehmenden Dysfunktionalität des politischen Systems: Sie waren immer weniger in der Lage, kohärent auf ein komplexes internationales Umfeld zu reagieren. Die parteipolitische Spaltung erreichte ein destruktives Maß, nachdem beide Parteien seit den 1990er-Jahren an den Rändern mobilisiert und sich ideologisch und inhaltlich voneinander entfernt hatten.¹⁸ Das betrifft zwar prinzipiell beide Parteien, nahm auf republikanischer Seite aber im Laufe der Obama-Präsidentschaft inhaltlich wie stilistisch extreme Züge an. In der Außenpolitik teilten die Parteien zwar per se weiterhin einen internationalistischen Grundkonsens. Doch der Krieg gegen den Terror spaltete sie nachhaltig und die Bereitschaft für internationales Engagement sank. Außerdem verhärteten sich die Fronten so sehr, dass sich die Wahrnehmung von (Miss-)Erfolgen zunehmend parteipolitisch färbte. Während 84 Prozent der Republikaner mit Bushs Amtsführung zufrieden waren, lag der Wert bei den Demokraten nur bei 23 Prozent. Obama erhielt einen Zustimmungswert von durchschnittlich 83 Prozent unter Demokraten, aber nur 13 Prozent bei Republikanern. Noch nie zuvor hatten die Einschätzungen so weit aus-

¹⁷ Vgl. Rose 2015.

¹⁸ Vgl. Pew Research Center 2014; Pew Research Center 2016.

¹⁶ Vgl. Groitl 2015, 416–584.

einandergelegen.¹⁹ In einer Umfrage von 2016 gaben 91 Prozent der Republikaner und 86 Prozent der Demokraten an, eine schlechte oder sehr schlechte Meinung von der Gegenseite zu haben. Vor allem die extremen Negativwerte waren binnen zehn Jahren deutlich gestiegen. 45 Prozent der Republikaner und 41 Prozent der Demokraten sahen die andere Partei gar als „Gefahr für das Wohl der Nation“, ebenfalls mit steigender Tendenz.²⁰ Da die außenpolitische Debatte vermehrt in parteipolitischen Parallelwelten geführt wurde, entnationalisierte sie sich.

Hinzu kam die gesellschaftliche Ernüchterung. In der US-Bevölkerung war die Bereitschaft, Kosten für internationale Ordnungspolitik zu tragen, erodiert. 2013 gaben in einer Meinungsumfrage 52 Prozent an, die USA sollten sich um ihre eigenen Belange kümmern. Es war der höchste Wert seit dem Beginn entsprechender Umfragen in den 1960er-Jahren.²¹ Zugleich sank angesichts der wirtschaftlichen Frustration der Vorjahre auch die Zustimmung zu bislang unstrittigen Elementen US-amerikanischer Ordnungspolitik wie dem Freihandel. Obwohl die USA vom freien Welthandel enorm profitieren, gab es in der Bevölkerung den Eindruck, die Einbettung in die Weltwirtschaft schade Löhnen und Jobs.²² Das, was die USA international taten, schien sich aus der Sicht vieler Bürger nicht auszuzahlen, weder für den Einzelnen noch für das Land. In einer Umfrage von 2013 sagten 53 Prozent, dass die USA schlechter dastünden als vor zehn Jahren. 2004 hatte der Wert bei 20 Prozent gelegen.²³

Beides schränkt die strategische Handlungsfähigkeit ein. Selbst wenn es der Regierung gelingt, in einem geordneten Prozess einen situationsadäquaten Kurs zu formulieren, wird es schwer, diesen umzusetzen, weil sich politische Störmanöver und gesellschaftliche Vorbehalte mehren und keine langfristige Planung mehr möglich ist. Wenn die innenpolitische Spaltung das Handeln am Ende mehr prägt als die auswärtigen Gegebenheiten, droht mit jedem Regierungswechsel die Rückabwicklung der Agenda des Vorgängers. Unter Obama gab es dafür Anzeichen.

Neben diversen internationalen Ablenkungen schürte vor allem die innenpolitische Lage in den USA Zweifel an der Glaubwürdigkeit des „Rebalancing“ nach Asien. Im Oktober 2013 musste Obama sogar eine wichtige Asienreise absagen, weil in Washington der Streit um den Haushalt eskalierte und der Kongress die Regierung lahmlegte („government shutdown“). Die Verhandlung

der Transpazifischen Handelspartnerschaft TPP, die den ökonomischen Kern der neuen Asienoffensive darstellte, begleiteten in den USA globalisierungskritische Proteste. Wegen der Vorbehalte musste der Präsident lange und intensiv im Kongress um eine Handelsvollmacht („Trade Promotion Authority“) werben, was die Verhandlungen verzögerte. Ob das Abkommen angesichts der gesellschaftlichen Stimmungslage überhaupt ratifiziert werden würde, war fraglich. Die Verlässlichkeit des „Pivot“, der Schwerpunktverlagerung in den asiatisch-pazifischen Raum, war unter diesen Umständen nicht garantiert.²⁴

Um sich auf Asien konzentrieren zu können, versuchte die Obama-Administration, den US-amerikanischen Fußabdruck im Mittleren Osten zu minimieren. Dies war schlüssig, weil es ohnehin an Einflussmöglichkeiten mangelte.²⁵ Dennoch begleitete parteipolitischer Streit die Entscheidung. Obama forcierte das Nuklearabkommen mit dem Iran, aber der republikanische Kongress betrieb Fundamentalopposition gegen die als Exekutivabkommen unterzeichnete Übereinkunft von 2015. Das zögerliche Vorgehen gegen den „Islamischen Staat“ im Irak und in Syrien ab 2014 kritisierten die Republikaner als Ausweis von Schwäche. In der Tat kann Obama attestiert werden, dass er im Zweifel eher zu wenig als zu viel tat („under-reach“).²⁶ Doch die republikanische Kritik bot keine strategisch begründeten Alternativoptionen, was nicht verwunderte, weil es weder einfache Lösungen noch den Willen für eine Intervention gab.

Die Trends verhiessen für die strategische Handlungsfähigkeit nichts Gutes. Die Komplexität der internationalen Lage nahm bis zu Obamas Amtsende zu. Washington war konfrontiert mit einem aggressiven Russland und einem zunehmend selbstbewussten China einerseits sowie mit fragiler Staatlichkeit und islamistischem Extremismus andererseits. Gleichzeitig fiel es den USA wegen der Blockade im politischen System und des bröckelnden gesellschaftlichen Rückhalts immer schwerer, Antworten zu finden, um die eigene Machtposition und die Kernelemente der liberalen internationalen Ordnung zu erhalten, die dem Land noch immer gut diente. Ein Rückzug würde dagegen ordnungspolitischen Rivalen wie Russland und China das Feld überlassen und die eigene Gestaltungsfähigkeit schwächen. Obamas Nachfolger Donald Trump verabschiedete sich trotzdem vom internationalistischen Grundkonsens.

¹⁹ Jones 2017.

²⁰ Pew Research Center 2016.

²¹ Kohut 2014.

²² Vgl. Poushter 2016.

²³ Kohut 2014.

²⁴ Vgl. Brands 2016, 116–18.

²⁵ Vgl. Simon/Stevenson 2015.

²⁶ Vgl. Brands 2016, 118–19.

4. Donald Trumps Außenpolitik: Fortsetzung des Wahlkampfes mit anderen Mitteln

Mit der Präsidentschaft von Trump hat die strategische Handlungsfähigkeit der USA einen Tiefpunkt erreicht. Sein Wahlerfolg an sich ist ein Ausdruck für den Schaden, den die Polarisierung in den vergangenen 25 Jahren in der politischen Kultur und im politischen System angerichtet hat. Der Außenseiter Trump, der in den Vorjahren einzig als Stimme der verschwörungstheoretischen „Birther“-Bewegung politisch aktiv gewesen war und infam Präsident Obamas Staatsbürgerschaft angezweifelt hatte, hätte sich unter normalen Umständen allein dadurch als Kandidat disqualifiziert. Stattdessen konnte er sich 2016 die Nominierung der Republikanischen Partei und die Präsidentschaft mit einer populistischen Hetzkampagne ohne jeden Anstand sichern. Sein Wahlkampf war geprägt von Lügen und Tabubrüchen, von Scheinanalysen, Schuldzuweisungen und haltlosen Versprechungen. Damit bediente er die Sehnsucht nach einfachen Lösungen und sprach die „gefühlten Wahrheiten“ einer politisch frustrierten, anti-kosmopolitischen, schlecht ausgebildeten, wirtschaftlich strauchelnden, christlich-konservativen und primär im ländlichen Raum beheimateten Klientel an. Zugleich stimmten genügend andere, die seine Positionen nicht teilten, aus parteipolitischen Kalkül für ihn, um die Demokratin Hillary Clinton zu besiegen.²⁷

Trumps Wahlslogan „Make America Great Again“ impliziert das Ziel, die US-amerikanische Vormachtstellung wiederherzustellen. Dazu formulierte er eine Agenda des „America First“, die mit einer über 70 Jahre alten Tradition brach: Während seine Vorgänger die Machtposition der USA erhalten wollten, um die aus Eigeninteresse geschaffene liberale internationale Ordnung gestalten zu können, verspricht Trump, dass die (angeblich verlorene) Stärke des Landes wiederhergestellt würde, wenn es Grundfesten eben dieser liberalen internationalen Ordnung einreißt. „America First“ erscheint damit als eine Antithese zum liberalen Internationalismus.²⁸

Tatsächlich lehnt Trump alle politischen, sicherheitspolitischen, ökonomischen und normativen Annahmen des liberalen Internationalismus ab und setzt ihnen eine Mischung aus Nationalismus, Isolationismus, Militarismus und Realpolitik entgegen. Eine qualitative Un-

terscheidung zwischen Demokratien und Autokratien, zwischen Partnern und Gegnern gibt es nach Trumps Einschätzung nicht. Stattdessen gelten alle als potenzielle Rivalen beziehungsweise Trittbrettfahrer, die die USA ausnutzen. Bewährte Allianzen und Multilateralismus stellt er daher ebenso infrage wie US-amerikanische Sicherheitsgarantien. Vom Freihandel distanziert er sich. China, Mexiko und andere hätten amerikanische Jobs gestohlen, unfaire Handelsabkommen schadeten den USA, andere würden auf Kosten der US-amerikanischen Arbeiter reich. Verlorene Arbeitsplätze, so die Kernbotschaft, könnten durch Protektionismus zurückgeholt werden. China macht er als Gegner aus, gegen den es in Handelsfragen ein forsches Vorgehen bräuchte, während er zugleich mal eine harte Linie, mal Gleichgültigkeit gegenüber Pekings regionalen machtpolitischen Ambitionen signalisiert. In realpolitischer Deal-Mentalität stellt er auch einen möglichen Interessenausgleich mit Russland in Aussicht. Von einer wertegeleiteten Politik und vom US-amerikanischen Exzeptionalismus distanziert er sich: Die USA hätten keinen Anlass und keine Berechtigung, andere Staaten zu belehren.

Während sich Trumps Aussagen zu einem Weltbild verdichten lassen, fehlt das, was ein strategischer Gegenentwurf benötigen würde: eine solide Faktengrundlage, inhaltliche Kohärenz und ein realistisches Verständnis von Ursache-Wirkungs-Zusammenhängen. Die gesamte Agenda basiert auf der falschen Prämisse, dass die USA politisch, ökonomisch und militärisch schwach seien und sie ein radikaler Politikwechsel stärken würde. In seiner Inaugurationsrede verstieg sich Trump gar zu der Aussage, eine sich selbst dienende Politikerklasse habe ein „Gemetzeln“ hinterlassen. Dabei waren und sind die Vereinigten Staaten eine Supermacht, und sie haben durch das Ausbrechen aus der von ihnen begründeten Ordnung mehr zu verlieren als zu gewinnen. Aber so defizitär wie die Lageanalyse sind die politischen Ableitungen der neuen Administration.

Trumps wirtschaftspolitisches Narrativ ist ein gutes Beispiel dafür. Tatsächlich leiden die vormaligen Industrieregionen des Landes unter dem ökonomischen Strukturwandel, der eine Folge der Globalisierung und vor allem des technischen Fortschritts ist. Arbeitnehmer ohne Hochschulabschluss straucheln, sie mussten zwischen 1980 und 2015 Lohneinbußen hinnehmen. Um den Strukturwandel zu bewältigen, bräuchte es Reformen in der Sozialpolitik, der Arbeitsmarktpolitik und der Bildungspolitik. Dazu war das politische System gerade wegen der mittlerweile ideologischen Staatskepsis auf republikanischer Seite nicht in der Lage. Die USA leiden also unter einer inneren Reformunfähigkeit. Trump nutzte die

²⁷ Vgl. Groitl 2017.

²⁸ Vgl. Groitl 2016; Kahl/Brands 2017.

Wut vieler Bürger darüber für sich und suggerierte, dass Freihandel das Problem und Protektionismus die Lösung sei. Das ist in jeder Hinsicht falsch. Protektionistische Maßnahmen würden der Gesamtwirtschaft massiv schaden, deren Stärke gerade aus der weltwirtschaftlichen Vernetzung erwächst. Den Strauchelnden würden sie nicht helfen, weil sich verlorene Jobs nicht zurückholen lassen.²⁹ Die Außenpolitik wird so zum Kollateralschaden der innenpolitischen Blockade.

Folgt man Trumps Logik, wird die Macht der USA steigen, wenn sie unberechenbarer und brachialer eng national definierte Interessen verfolgen, sich abschotten und aus Allianzsystemen befreien, sich aus der Weltpolitik zurückziehen und nicht mehr um Werte scheren, gleichzeitig aber den militärischen Kampf gegen den Terrorismus eskalieren. Dabei speist sich ihr Gewicht gerade daraus, dass sie in der Vergangenheit weltweit Unterstützung für ihre Ziele mobilisieren konnten. Die USA konnten führen, weil andere sie als nützliche und legitime Ordnungsmacht betrachteten und gerne folgten.³⁰ Trumps Kurs würde diesen Führungsanspruch aufgeben und das Land als unberechenbare, potenziell destruktive Macht positionieren. Die USA stärken wird dies nicht.

„America First“ ist kein strategischer Plan, um dem Land zu neuer Größe zu verhelfen, sondern ein Set von (widersprüchlichen) Aussagen und Maßnahmen, die auf die Stimmungslagen von Trumps Wählerklientel zugeschnitten sind. Die außenpolitische Agenda wird damit zur Geisel wahltaktischer Kalküle, verschärft durch den Stil und das Naturell des gleichermaßen skrupellosen wie unwissenden Populisten Trump. Im Amt ist er allerdings mit der Realität konfrontiert, der er sich im Wahlkampf nicht verpflichtet fühlte. Doch selbst wenn die politischen Institutionen und der bürokratische Apparat die realen Konsequenzen abschwächen können, liegt es in der Natur des Trumpismus, dass der Präsident sich weder durch den politischen Prozess noch die Realität wirklich einhegen lässt.³¹ Er muss die mit unhaltbaren Versprechungen geköderte Wählerschaft bedienen. Statt sich an internationalen Gegebenheiten zu orientieren, hält Trump im Weißen Haus die Dynamik des Wahlkampfes aufrecht. Strategisches Handeln ist so nicht möglich. Die Folgen sind in drei Bereichen zu spüren.

4.1 Umgang mit Fakten und Wahrheiten

Wie im Wahlkampf triumphiert im Amtshandeln von Trump weiterhin die „gefühlte Wirklichkeit“ über die Fakten, und das Weiße Haus kultiviert unter seiner Führung „alternative Realitäten“. Der Präsident kommuniziert selbst bei belanglosen Fragen und ohne jeden Skrupel Lügen und diskreditiert die (Qualitäts-)Medien als „Opposition“ und „Fake News“. Dadurch immunisiert er sich gegen jede objektive Bewertung, da Kritik pauschal als politisierte Fehlberichterstattung abgetan wird, während die Kernklientel über Twitter und mediale Unterstützer wie Fox News direkt angesprochen wird. Die Trump-Administration beschädigt daher zum Zweck des Selbsterhalts und ohne Rücksicht auf das Gemeinwohl die US-amerikanische politische Kultur und Demokratie immer weiter.

Ein nicht unerheblicher Teil der Bevölkerung goutiert dies. Anfang Juli 2017 waren immerhin 40 Prozent der Amerikaner zufrieden mit Trump, wobei die Diskrepanz in den Ansichten von Demokraten und Republikanern ein neues Hoch erreichte.³² Selbst das Drama um eine mögliche Zusammenarbeit zwischen Trumps Wahlkampfteam und Russland, das im Juli 2017 mit der Veröffentlichung von E-Mails von Donald Trump Jr. an Brisanz gewann, schadet dem Präsidenten bei seinen Anhängern nicht. Sie verfolgen die Debatte nicht oder interpretieren sie wie das Weiße Haus als haltlose „Hexenjagd“.³³ Trump Jr. hatte sich im Wahlkampf mit einer russischen Anwältin getroffen, die – als Unterstützung Russlands für Trumps Kampagne – angeblich diffamierendes Material über Hillary Clinton anzubieten hatte.³⁴ Dass es in der politischen Auseinandersetzung keine sachlichen Bewertungsmaßstäbe mehr gibt, wurde deutlich, als Trumps mediale Sprachrohre den Vorgang irreführend als normale Praxis im Wahlkampf herunterspielten.³⁵

Ein Präsident, der „postfaktisch“ Politik betreibt, dem der Anschein wichtiger ist als die Realität, der Expertise, Details und Komplexität geringschätzt, ist schlecht gerüstet, um als oberster Entscheidungsträger strategisch auf internationale Herausforderungen zu reagieren. Schließlich sind Fakten für ihn Verhandlungsmasse. Das „Messaging“ zur Selbstdarstellung, zur Befriedigung einer Wählerklientel und zur Sicherung des eigenen Rückhalts steht nach dieser Logik über den tatsächlichen Erfordernissen und sogar über den Resultaten.

²⁹ Vgl. The Economist 2016; Klodt 2017.

³⁰ Vgl. Ikenberry 2011.

³¹ Vgl. Thompson 2017.

³² Gallup 2017a; Gallup 2017b.

³³ Vgl. Debenedetti/Lahut 2017.

³⁴ Vgl. Baker 2017.

³⁵ Vgl. Beinart 2017.

4.2 Institutionelle Defizite

Organisations- und Prozessdefizite prägten die ersten sechs Amtsmonate der Trump-Administration. Der Präsident schätzt Expertise gering, misstraut dem Staatsapparat, der angeblich ein Eigenleben führt („deep state“), und hat wiederholt seine Sprunghaftigkeit und Inkompetenz zur Schau gestellt. Das erschwert die Einrichtung einer Routine und eines von Sachkenntnis getragenen Entscheidungsprozesses. Während dieser im Regelfall dem Präsidenten helfen soll, zielgerichtet zu handeln, würde er in der aktuellen Lage im besten Falle dazu beitragen, den Präsidenten einzuhegen. Trump konterkariert es. Die mittlerweile zurückgenommene Entscheidung, dass sein Wahlstrategie und politischer Berater, der rechtsnationalistische Ideologe Stephen Bannon,³⁶ einen festen Platz in der Chefrunde des Nationalen Sicherheitsrats erhält, während die Militär- und Geheimdienstvertreter nur bei Bedarf hinzugezogen werden sollten, sei nur am Rande erwähnt. Als Trumps engste Berater im Weißen Haus dienen seine Tochter Ivanka und ihr Gatte Jared Kushner, die als Familienangehörige sein Vertrauen genießen, aber keine politische Expertise besitzen. Der Trump-Clan schafft im Weißen Haus eine Wagenburg-Mentalität, die die behördenübergreifende Abstimmung erschwert und Gruppendenken begünstigt. Trump befördert auf diese Weise die Entprofessionalisierung der Außen- und Sicherheitspolitik.

Das Team für Nationale Sicherheit war auch ein halbes Jahr nach Amtsantritt noch nicht arbeitsfähig. Der dekorierte Drei-Sterne-General H. R. McMaster, der Trumps ersten Sicherheitsberater Michael Flynn schon im Februar 2017 im Amt ablöste, sorgte zwar für eine Disziplinierung und Entpolitisierung des Mitarbeiterstabs des Nationalen Sicherheitsrats. Allerdings fehlen nach wie vor viele Ansprechpartner im Außen- und im Verteidigungsministerium. Dort waren auf der Arbeitsebene noch im Juni weniger als zehn Prozent der politischen Beamtenposten unterhalb der Deputy Secretary-Ebene besetzt.³⁷ Schuld daran sind nicht Blockaden im Bestätigungsverfahren. Nach einer Erhebung des Magazins *Politico* gab es nach den ersten 100 Tagen der Trump-Präsidentschaft bei 556 bestätigungspflichtigen Posten für 470 noch gar keinen Besetzungsvorschlag.³⁸ Im Außenministerium ist die Lage besonders dramatisch, da sein Budget um rund 30 Prozent gekürzt und Personal eingespart werden sollte.

³⁶ Bannon verlor im August 2017 seinen Posten im Weißen Haus und kehrte zum rechten Nachrichtenportal „Breitbart“ zurück.

³⁷ Vgl. Lute 2017.

³⁸ Vgl. Vinik 2017.

Das von Minister Rex Tillerson geführte Haus ist derzeit in vielen Bereichen kaum arbeitsfähig.³⁹ Zwar sind mit Sicherheitsberater McMaster und Verteidigungsminister James Mattis zwei erfahrene Experten im Amt, die mit ihren Ratschlägen statt politischer Opportunität weltpolitische Zusammenhänge im Blick haben. Doch auf internationale Ereignisse wird unter den gegebenen Umständen ad hoc statt auf der Grundlage strategischer Planungsprozesse reagiert.⁴⁰

4.3 Mangel an strategischer Zielvorgabe

Es gibt derzeit keine klare Linie im außenpolitischen Handeln der USA. Zwar existiert ein hohes Maß an inhaltlicher Kontinuität, weil Trumps radikaler Rhetorik keine radikalen Kurswechsel folgten. Weder haben die USA bislang einen Handelskrieg mit China oder der EU begonnen noch haben sie die Russland-Sanktionen aufgehoben, ihr Engagement zur Rückversicherung der östlichen NATO-Partner eingestellt oder den Rückzug aus der Welt eingeleitet. Dafür sind realpolitische Zwänge ebenso verantwortlich wie Trumps fehlende politische Tatkraft sowie Widerstände im Kongress und den Behörden. Doch es mangelt an Kohärenz, zumal der Präsident regelmäßig querschießt und Symbolpolitik für sein heimisches Publikum betreibt. Im Ergebnis besitzen die Vereinigten Staaten damit keine klare Strategie zum Umgang mit der Welt.

Im asiatisch-pazifischen Raum sendet Washington seit Trumps Amtsantritt gemischte Signale aus. Trump provozierte Peking, indem er die Ein-China-Politik infrage stellte, rückte davon aber alsbald wieder ab. In der Wirtschaftspolitik drohte er der Volksrepublik, ließ seinen Worten jedoch keine Taten folgen. Stattdessen besiegelte er gleich im Januar 2017 den Rückzug aus der Transpazifischen Handelspartnerschaft TPP, um seine Wählerschaft zu befriedigen. Damit geben die USA ihren wirtschaftlichen Gestaltungsanspruch in Asien und darüber hinaus auf und überlassen ausgerechnet China das Feld. Das hat nicht nur ökonomische Konsequenzen, sondern untergräbt auch generell die US-amerikanische Glaubwürdigkeit in der Region. Die erste Asienreise von Außenminister Tillerson im Februar erregte Aufsehen, weil er durch mangelnde Vorbereitung Japan und Südkorea brüskierte und durch ungeschickte Wortwahl Chinas Anspruch auf eine Einflussphäre quasi anerkannte.⁴¹ James

³⁹ Vgl. Sanger/Harris/Landler 2017.

⁴⁰ Vgl. Lute 2017.

⁴¹ Vgl. Ratner 2017.

Mattis versicherte dagegen bei seiner Asienreise im Februar und beim Shangri-La-Dialog im Juni 2017, dass die USA ein verlässlicher Partner bleiben würden. Doch die Zweifel, was das Wort der USA noch wert ist, sind offenkundig.⁴²

Die Mittelostpolitik ist gezeichnet durch Kontinuität, die sich aus realpolitischen Zwängen ergibt, und reflexhaften Kursanpassungen. Trump hatte einerseits versprochen, die USA isolationistisch aus Konflikten wie Syrien herauszuhalten, andererseits bezeichnete er den Kampf gegen den „islamischen Terrorismus“ als oberste Priorität und stellte nicht nur eine militärische Eskalation, sondern auch eine schnelle Lösung in Aussicht. Es ist die Quadratur des Kreises.⁴³ Im Kampf gegen den „Islamischen Staat“ und im Syrienkrieg intensivieren die USA seit Trumps Amtsantritt schleichend und ohne Führung aus dem Weißen Haus ihr Engagement, was das Land potenziell militärisch erneut stärker in der Region bindet, als es seinen Interessen dient. Derweil fehlt der militärischen Eskalation eine diplomatische Flankierung.⁴⁴ Trotz seiner Tiraden gegen das von Obama unterzeichnete Atomabkommen mit dem Iran zog sich Trump wegen fehlender Alternativen nicht zurück, allerdings wurden Teheran unilateral neue Sanktionen auferlegt.⁴⁵ Seine erste Auslandsreise führte nach Saudi-Arabien, wo er die Partnerschaft mit dem saudischen Königshaus und den sunnitischen Golfmonarchien bekräftigte und den Iran als Terrorismusförderer geißelte. Höhepunkte waren ein milliardenschweres Rüstungsgeschäft und die Eröffnung eines Zentrums gegen Radikalismus, obwohl Saudi-Arabien und die Golfmonarchien zu den Hauptsponsoren des sunnitischen Extremismus gehören. Faktisch positionieren sich die USA damit auf saudischer Seite im sunnitisch-schiitischen Regionalkonflikt, der sich verschärfen dürfte. Strategisch durchdacht ist der Schritt nicht.⁴⁶

Auch die Europapolitik ist von Widersprüchen geprägt. Nachdem Trump die NATO als obsolet bezeichnet, Vizepräsident Mike Pence bei der Münchner Sicherheitskonferenz 2017 aber die Verlässlichkeit der USA beschworen hatte, hofften die Partner beim NATO-Gipfel in Brüssel im Mai 2017 auf ein klares Bekenntnis zum Bündnis. Statt die Beistandsklausel zu bekräftigen – was Verteidigungsminister Mattis, Außenminister Tillerson und Sicherheitsberater McMaster empfohlen und erwartet hatten –, prangerte Trump die zu geringen Verteidi-

gungsausgaben der europäischen Partner an.⁴⁷ Den Beistand versicherte er erst bei seinem Polen-Besuch im Juli 2017, als er ausgerechnet zu Gast bei der rechtsnationalen polnischen Regierung, die die Freiheit der Justiz und der Presse beschneidet, eine westliche Wertegemeinschaft beschwor. Dem transatlantischen Verhältnis half auch das nicht. Stattdessen war es ein weiterer Beleg für den illiberalen Zug des Trumpismus, der ihn in Europa diskreditiert. Trumps EU-kritischer Kurs fügt sich in das Bild. Den Brexit begrüßte er und bei den französischen Präsidentschaftswahlen sprach er sich für die rechtspopulistische Kandidatin Marine Le Pen aus. Trotzdem sind das Engagement in der NATO sowie das Verhältnis zur EU in der Substanz bislang unverändert geblieben.

Im Gesamtbild ist die US-Politik daher gezeichnet von einem Mix aus relativer Kontinuität auf der Sachebene, gepaart mit kontraproduktiven rhetorischen und inhaltlichen Querschlägen. Sie werden verständlich, wenn man sie im innenpolitischen Kontext liest: Der Präsident handelt mitunter schlicht erratisch – etwa wenn er ausgerechnet mit Russland eine Zusammenarbeit in der Cybersicherheit in Aussicht stellt und sich wenig später davon distanziert⁴⁸ – und betreibt ansonsten „Messaging“ für die eigene Basis. Das Zündeln mit protektionistischen Drohungen und der Ausstieg aus TPP geben vor, das Weiße Haus kümmere sich um die Bedürfnisse der Globalisierungsverlierer. Mit der Schelte der europäischen Trittbrettfahrer präsentiert sich Trump dem heimischen Publikum als Macher, der US-amerikanische Interessen verbindlich vertritt. Der Rückzug vom Pariser Klimaabkommen bedient die Klimaskeptiker der Republikanischen Partei und seine anti-globalistische Klientel, wenngleich dieser ohne Mehrwert für die eigene Einflussicherung war oder dieser sogar geschadet hat. Vizepräsident Mike Pence kommentierte im Zuge von Trumps Polen- und G20-Reise im Juli 2017, dass der Präsident nach acht Jahren der Schwäche von Obama erneut die Rolle des „Führers der freien Welt“ übernommen habe.⁴⁹ Außerhalb der USA teilte man diese Einschätzung nicht. Eine Strategie, die US-amerikanische Machtposition zu sichern oder (in Trumps Lesart) wiederherzustellen, gibt es nicht.

Tatsächlich hat die Gestaltungsfähigkeit der USA gelitten, weil Trumps Kurs international auf breite Ablehnung stößt. Eine vom Pew-Forschungsinstitut im Frühjahr 2017 in 37 Ländern durchgeführte Umfrage ergab, dass das Vertrauen in die USA massiv gesunken ist: 74 Prozent der

⁴² Vgl. Lexington 2017.

⁴³ Vgl. Sestanovich 2017.

⁴⁴ Vgl. Kahl 2017.

⁴⁵ Vgl. Harris/Sanger 2017.

⁴⁶ Vgl. Walt 2017.

⁴⁷ Vgl. Drezner 2017.

⁴⁸ Vgl. Trump 2017a; Trump 2017b.

⁴⁹ Mike Pence in Hannity 2017.

Befragten gaben an, kein Vertrauen in die USA zu besitzen. Zum Ende der Obama-Präsidentschaft sagten das nur 23 Prozent.⁵⁰ Selbst engste Partner sehen die USA unter den gegenwärtigen Umständen nicht mehr als verlässliche und verantwortungsbewusste Ordnungsmacht. Die diesjährigen G7- und G20-Gipfel zeigten, dass sich die USA unter Trump ins Abseits manövrieren. Bundeskanzlerin Angela Merkel, ihrerseits eine überzeugte Transatlantikerin, kommentierte im Mai 2017: „Die Zeiten, in denen wir uns auf andere völlig verlassen konnten, die sind ein Stück vorbei. Das habe ich in den letzten Tagen erlebt.“ Die politische Schlussfolgerung daraus ist klar: „Wir Europäer müssen unser Schicksal wirklich in unsere eigene Hand nehmen.“⁵¹ Zwar ist die europäische Politik zuvorderst um Schadensbegrenzung bemüht, weil die USA nach wie vor der unverzichtbare Partner und Sicherheitsgarant sind. Dennoch wächst der politische Wille, sich aus schierer Notwendigkeit von ihnen zu emanzipieren.

5. Fazit

Seit dem Zweiten Weltkrieg verfolgten die USA das Ziel, ihre Machtposition zu sichern und eine liberale internationale Ordnung zu schaffen. Sie waren damit präzedenzlos erfolgreich, weil sie einen soliden internationalistischen Konsens besaßen und ihre Ordnungspolitik ihnen selbst und der Welt gleichermaßen nutzte. Doch mit dem Ende des Kalten Kriegs verloren sie ihren strategischen Kompass, während zugleich die innenpolitische Spaltung zunahm. Es gelang ihnen unter den Bedingungen der Unipolarität, wo vieles möglich und wenig zwingend ist, an entscheidenden Stellen nicht, zielorientiert und zielführend zu handeln. Das verursachte zwar nicht die politische und gesellschaftliche Spaltung des Landes, verschärfte sie aber. Im Rückblick erscheint der Krieg gegen den Terror, insbesondere das Irak-Debakel, als eklatantes Beispiel strategischen Versagens, das den USA massiv schadete. Während George W. Bush die Macht des Landes überdehnte, versuchte Barack Obama interne und externe Zwänge auszutarieren. Doch durch die zunehmende Polarisierung war das politische System immer weniger in der Lage, Probleme zu lösen und auf veränderte Rahmenbedingungen zu reagieren. Die politische Blockade und der gesellschaftliche Frust belasteten die strategische Handlungsfähigkeit der USA.

⁵⁰ Wike/Stokes/et al. 2017.

⁵¹ Angela Merkel, zitiert aus: „Die Zeiten, in denen wir uns auf andere völlig verlassen konnten, sind ein Stück vorbei“, Spiegel Online 28.05.2017.

Unter Trump ist die Außenpolitik vollends zum Spielball der Innenpolitik geworden: Sie dient der Klientelbefriedigung und dem Selbsterhalt des Populisten, nicht der Wahrung nationaler Interessen. Der Prozess strategischen Handelns wird unter Trump auf den Kopf gestellt: Statt an internationalen Gegebenheiten orientiert Ziele und Strategien zu definieren und für deren Umsetzung innenpolitischen Rückhalt zu mobilisieren, bestimmt das Bestreben, seine Wählerbasis zu befriedigen, das außenpolitische Handeln. Die Macht der USA rührte in der Vergangenheit gerade von ihrer Fähigkeit, andere zu überzeugen, dass ihre Interessen zugleich globale Interessen waren. Die neue Administration stützt das Land – zumindest rhetorisch – zusammen auf eine selbstzentrierte, nach innen gewandte Macht, die anderen eher als unberechenbare Gefahr denn als Hoffnungsträger erscheint. Die nicht an Fakten, sondern Stimmungen orientierte Agenda des „America First“ macht es nicht nur unmöglich, strategisch zu handeln. Sie negiert den Bedarf dafür. Während es dabei für Trumps Wähler bei Symbolpolitik ohne praktischen Nutzen bleibt, schaden die USA ihrer Machtposition. Es ist das Rezept für den US-amerikanischen Abstieg in der Weltpolitik. Ob es gelingt, Trump „auszusitzen“ und die destruktive politische Polarisierung in den USA zu überwinden, bleibt abzuwarten. Wenn nicht, drohen die Selbsterstörung der US-amerikanischen Gestaltungsfähigkeit und die Erosion der liberalen internationalen Ordnung.

Literatur

- Baker, Peter (2017): Conspiracy or Coincidence? A Timeline Open to Interpretation, *New York Times*, 13.7.2017.
- Baldwin, David A. (2013): Power and International Relations, in: Carlsnaes, Walter/Risse, Thomas/Simmons, Beth A. (Hrsg.): *Handbook of International Relations*. 2. Auflage. Los Angeles; Sage, 273–97.
- Beinart, Peter (2017): How to Know Who Will Let Trump Get Away With Anything, *The Atlantic*, 12.7.2017, www.theatlantic.com (15.7.2017).
- Brands, Hal (2016): Barack Obama and the Dilemmas of American Grand Strategy, *The Washington Quarterly*, 39 (4), 101–25.
- Brands, Hal/Feaver, Peter (2016): Stress-Testing American Grand Strategy, *Survival*, 58 (6), 93–120.
- Brooks, Stephen G./Wohlforth, William C. (2015/16): The Rise and Fall of the Great Powers in the Twenty-first Century. China's Rise and the Fate of America's Global Position, *International Security*, 40 (3), 7–53.
- Debenedetti, Gabriel/Lahut, Jake (2017): GOP base asks, 'What Russia scandal?', *Politico*, 12.7.2017, www.politico.com (15.7.2016).

- Drezner, Daniel W. (2017): The most devastating foreign policy story about the Trump administration to date, *Washington Post*, 6.6.2017.
- Feaver, Peter (2009): What is grand strategy and why do we need it?, *Foreign Policy*, Shadow Government Blog, 8.4.2009, www.foreignpolicy.com (15.7.2017).
- Gallup (2017a): Gallup Daily: Trump Job Approval, www.gallup.com/poll/201617/gallup-daily-trump-job-approval.aspx (15.7.2017).
- Gallup (2017b): Trump's Job Approval in First Quarter Lowest by 14 Points, 20.4.2017, www.gallup.com/poll/208778/trump-job-approval-first-quarter-lowest-points.aspx (15.7.2017).
- Groitl, Gerlinde (2015): *Strategischer Wandel und zivil-militärischer Konflikt. Politiker, Generäle und die US-Interventionspolitik von 1989 bis 2013*, Wiesbaden; Springer.
- Groitl, Gerlinde (2016): The Populist Challenge to Liberal Internationalism, *Atlantische Themen*, Atlantic Academy's Road to the Elections 8, www.atlantische-akademie.de (15.7.2017).
- Groitl, Gerlinde (2017): Donald Trump: Populist im Weißen Haus. Hintergründe und Perspektiven, BAKS Arbeitspapier (1/2017), www.baks.bund.de (15.7.2017).
- Hannity (2017): Mike Pence: Trump shows unapologetic American leadership, *Fox News*, 6.7.2017, <http://video.foxnews.com/v/5495052553001/> (15.7.2016).
- Harris, Gardiner/Sanger, David E. (2017): Iran Nuclear Deal Will Remain for Now, *White House Signals*, *New York Times*, 17.5.2017.
- Ikenberry, G. John (2011): *Liberal Leviathan. The Origins, Crisis, and Transformation of the American World Order*, Princeton/Oxford; Princeton UP.
- Ikenberry, G. John (2014): The logic of order: Westphalia, liberalism, and the evolution of international order in the modern era, in: Ikenberry, G. John (Hrsg.): *Power, Order, and Change in World Politics*, Cambridge; Cambridge UP, 83–106.
- Jones, Jeffrey M. (2017): Obama Job Approval Ratings Most Politically Polarized by Far, *Gallup*, 25.1.2017, www.gallup.com/poll/203006/obama-job-approval-ratings-politically-polarized-far.aspx (15.7.2017).
- Kahl, Colin/Brands, Hal (2017): Trump's Grand Strategic Train Wreck, *Foreign Policy*, 31.1.2017, www.foreignpolicy.com (15.7.2017).
- Kahl, Colin (2017): Like Middle East Wars? You're Gonna Love President Trump, *Politico*, 5.4.2017, www.politico.com (15.7.2016).
- Kennedy, Paul M. (1987): *The Rise and Fall of the Great Powers: Economic Change and Military Conflict from 1500 to 2000*, New York; Random House.
- Klodt, Henning (2017): Donald Trump und die internationale Handelspolitik, *Sirius*, 1 (2), 116–20.
- Kohut, Andrew (2014): Americans: Disengaged, feeling less respected, but still see U.S. as world's military superpower, *Pew Research Center*, 1.4.2014, www.pewresearch.org (15.7.2017).
- Lexington (2017): James Mattis tries to reassure Asian allies about Donald Trump, *The Economist*, 3.6.2017.
- Lute, Douglas (2017): Trump's Not Ready for a Crisis. The White House national security team is still in transition, nearly five months on, *Politico*, 20.6.2017, www.politico.com (15.7.2016).
- Luttwak, Edward N. (2001): *Strategy: The Logic of War and Peace*, überarbeitete und erweiterte Auflage, Cambridge/London; Belknap P of Harvard UP.
- Mearsheimer, John J. (2014): *The Tragedy of Great Power Politics*, aktualisierte Auflage, New York; Norton.
- Pew Research Center (2014): *Political Polarization in the American Public*, 12.6.2014, www.people-press.org (15.7.2017).
- Pew Research Center (2016): *Partisanship and Political Animosity in 2016*, 22.6.2016, www.people-press.org (15.7.2017).
- Poushter, Jacob (2016): American public, foreign policy experts sharply disagree over involvement in global economy, *Pew Research Center*, 28.10.2016, www.pewresearch.org (15.7.2017).
- Ratner, Ely (2017): Tillerson Bumbles Around Asia. The secretary of state's first big trip abroad did not go well, *Politico*, 20.3.2017, www.politico.com (15.7.2016).
- Ripsman, Norrin M./Taliaferro, Jeffrey W./Lobell, Steven E. (2016): *Neoclassical Realist Theory of International Politics*, New York; Oxford UP.
- Rose, Gideon (2015): What Obama Gets Right. Keep Calm and Carry the Liberal Order On, *Foreign Affairs*, 94 (5), 2–12.
- Sanger, David E./Harris, Gardiner/Landler, Mark (2017): Where Trump Zigs, Tillerson Zags, Putting Him at Odds With White House, *New York Times*, 25.6.2017.
- Sestanovich, Stephen (2017): The Brilliant Incoherence of Trump's Foreign Policy, *The Atlantic* (May), www.theatlantic.com (15.7.2016).
- Simon, Steven/Stevenson, Jonathan (2015): The End of Pax Americana: Why Washington's Middle East Pullback Makes Sense, *Foreign Affairs*, 94 (6), 2–10.
- Sipri (2017): Biggest military spenders, <http://visuals.sipri.org/> (15.7.2017).
- Spiegel Online (2017): Merkel nach Gipfel mit Trump: „Die Zeiten, in denen wir uns auf andere völlig verlassen konnten, sind ein Stück vorbei“, *Spiegel Online*, 28.5.2017, www.spiegel.de (15.7.2016).
- The Economist (2016): America and the world: Trade, at what price?, *The Economist*, 2.4.2016.
- Thompson, Jack (2017): Den Trumpismus verstehen: Die Außenpolitik des neuen amerikanischen Präsidenten, *Sirius*, 1 (2), 109–15.
- Trump, Donald J. (2017a): Tweet vom 9.7.2017, <https://twitter.com/realDonaldTrump/status/884016887692234753> (15.7.2016).
- Trump, Donald J. (2017b): Tweet vom 10.7.2017, <https://twitter.com/realDonaldTrump/status/884211874518192128> (15.7.2016).
- Vinik, Danny (2017): Trump's biggest unfilled jobs. Almost 100 days in, these key under-the-radar jobs are still sitting empty, *Politico*, 25.4.2017, www.politico.com (15.7.2016).
- Walt, Stephan M. (2017): Making the Middle East Worse, *Trump-Style*, *Foreign Policy*, 9.6.2017, www.foreignpolicy.com (15.7.2017).
- Wike, Richard/Stokes, Bruce/et al. (2017): U.S. Image Suffers as Publics Around World Question Trump's Leadership, *Pew Research Center*, 26.6.2017, www.pewglobal.org (15.7.2016).