

HSFK-Report Nr. 1/2017

„America first“: Die Außen- und Sicherheitspolitik der USA unter Präsident Trump

Caroline Fehl/Marco Fey (Hg.)

© Leibniz-Institut Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK)

Adresse der Herausgeber:

HSFK · Baseler Straße 27–31 · D-60329 Frankfurt am Main

Telefon: +49 69 95 91 04-0 · Fax: +49 69 55 84 81

E-Mail: fehl@hsfk.de · fey@hsfk.de

www.hsfk.de

ISBN: 978-3-946459-13-2

€ 6

Inhalt

1. Einleitung: Parameter der US-Außenpolitik unter Präsident Trump	
Caroline Fehl/Marco Fey	1
2. Kongress: Kein Gegengewicht zu Trumps Außenpolitik	
Dirk Peters	8
3. Das Militär als Mittel der Außenpolitik: Mehr Kontinuität als Wandel	
Marco Fey/Niklas Schörnig	10
4. Terrorismusbekämpfung: Zurück in die Zukunft?	
Christopher Daase	13
5. Rüstungskontrolle: „Let it be an arms race“	
Giorgio Franceschini	15
6. Multilaterale Institutionen: Die Zeichen stehen auf Konfrontation	
Caroline Fehl	17
7. UN-Peacekeeping: Zwischen Routine und Repolitisierung	
Julian Junk	19
8. Demokratieförderpolitik: Rhetorische Wende bei gleichbleibender Politik?	
Annika Elena Poppe	21
9. Transatlantische Beziehungen: Nationale Interessen statt gemeinsamer Werte?	
Matthias Dembinski	23
10. Russland: Reset revisited?	
Hans-Joachim Spanger	26
11. China: Trumps Gegenspieler in Ostasien	
Peter Kreuzer	29
12. Nordkorea: Kim Jong-un testet Donald Trump	
Hans-Joachim Schmidt	32
13. Arabische Welt und Iran: Mehr alter Wein als gedacht	
Daniel Müller/Irene Weipert-Fenner	34
14. Israel und der Friedensprozess: Trumps Abkehr vom Washingtoner Konsens	
Aviv Melamud	37
15. Afghanistan und Irak: Internationalisierte Bürgerkriege und regionale Allianzen	
Arvid Bell	39
16. Lateinamerika: Weiterer Bedeutungsverlust der USA absehbar	
Jonas Wolff/Lisbeth Zimmermann	41
17. Afrika: Strategielos zwischen Terrorismusbekämpfung und Wirtschaftsinteressen	
Antonia Witt	43

1. Einleitung: Parameter der US-Außenpolitik unter Präsident Trump

Caroline Feh/Marco Fey¹

Donald J. Trump ist der 45. Präsident der Vereinigten Staaten. Als er die Wahl im November vergangenen Jahres knapp für sich entscheiden konnte, waren die meisten Beobachter völlig überrascht, auch in Europa. Verteidigungsministerin von der Leyen zeigte sich am Morgen nach der Wahl schockiert, Außenminister Steinmeier prognostizierte schwierige Zeiten für das transatlantische Bündnis² und die EU-Außenminister beriefen ein Sondertreffen ein.

Auch zehn Wochen nach der Wahl hat sich die Aufregung nicht gelegt. Für die USA selbst zeichnet sich ab, dass der Wahlausgang die ohnehin zunehmende Spaltung der Gesellschaft weiter vertiefen dürfte. Auch wenn Trump noch in der Wahlnacht versprach, ein Präsident aller Amerikaner sein zu wollen,³ reagierten Angehörige von Minderheiten mit Sorge auf das Wahlergebnis; zwei Drittel der schwarzen Bevölkerung gaben sogar an, Angst zu empfinden.⁴ Seit seiner Wahl hat Trump solche Ängste nicht zerstreuen können, sondern sie im Gegenteil weiter geschürt, indem er etwa den bisweilen als rassistisch beschriebenen Stephen Bannon⁵ und eine Reihe prominenter Islamkritiker in sein weiß und männlich dominiertes Kabinett berief.⁶ Hinzu kommt, dass der bislang mehr als holprige Prozess der Amtsübergabe von Obama an Trump die politischen Gräben zwischen Demokraten und Republikanern schon jetzt weiter vertieft hat. Kooperationsverweigerung und rhetorische Attacken des gewählten Präsidenten und provokante politische „Abschiedsgeschenke“ des scheidenden Barack Obama haben das Klima weiter vergiftet.⁷

Diesseits des Atlantiks werden diese innenpolitischen Entwicklungen mit Sorge wahrgenommen, noch brennender interessiert hier aber vor allem die Frage, wie die

- 1 Die Autorinnen und Autoren dieses Reports bedanken sich für viele hilfreiche Kommentare bei Carolin Anthes, Thorsten Gromes, Annette Schaper sowie für die Fertigstellung des Manuskripts bei Barbara Dörrscheidt, Karin Hammer, Susanne Schmidt und Annabel Schmitz. Das letzte Abrufdatum aller Internetquellen, die in diesem Report angegebenen sind, ist der 16.1.2017.
- 2 „Ich will nichts schönreden, vieles wird schwierig“, 9.11.2016, www.zeit.de/politik/ausland/2016-11/bundesregierung-reaktionen-deutschland-donald-trump-wahl.
- 3 „I will Be President for all Americans’ – Transcript of Donald Trump’s Election Night Victory Speech“, 9.11.2016, www.latimes.com/politics/la-na-pol-trump-election-night-speech-20161108-story.html.
- 4 Verena Lueken: „Die Angst vor der weißen Wut“, 12.11.2016, www.faz.net/aktuell/feuilleton/debatten/nach-donald-trump-sieg-schwarze-hispanics-muslime-haben-angst-14523743.html.
- 5 Rieke Havertz: „Die rechte Seite der Macht“, 15.11.2016, www.zeit.de/politik/ausland/2016-11/stephen-bannon-donald-trump-praesident-usa-weisses-haus.
- 6 Joby Warrick/Abigail Hauslohner: „Trump’s Security Picks Deepen Muslim Worries about an Anti-Islamic White House“, 18.11.2016, www.washingtonpost.com/world/national-security/trumps-security-picks-deepen-muslim-worries-about-an-anti-islamic-white-house/2016/11/18/d7796cc6-add6-11e6-8b45-f8e493f06fcd_story.html.
- 7 Edward-Isaac Dove/Josh Dawsey: „What’s Really Bugging Trump about Obama“, 28.12.2016, www.politico.com/story/2016/12/trump-obama-transition-233023.

amerikanische Außen- und Sicherheitspolitik unter Präsident Trump aussehen wird. Wird sie von Kontinuität geprägt sein? Oder wird es gravierende Brüche geben? In diesem Report werfen wir Blicke auf Themen, die aus Sicht der Friedens- und Konfliktforschung besonders relevant sind, und wagen vorsichtige Prognosen über die künftige Außenpolitik der USA unter Präsident Trump.

Seriöse Prognosen zu treffen, ist – anders, als dies bei einer Präsidentin Hillary Clinton der Fall gewesen wäre – schwierig. Trump war in jeglicher Hinsicht ein unkonventioneller Kandidat. Er ist der erste Präsident, der weder einen politischen noch einen militärischen Background hat. Er hat einen skandalträchtigen Wahlkampf geführt, der eine ernsthafte Auseinandersetzung mit seinem Wahlprogramm praktisch verhinderte. In vielen Belangen ist Trump sprunghaft. Während des Wahlkampfs hat er in 23 Themengebieten nachweislich mehr als 140 Positionswechsel vollzogen.⁸ Auf die Frage, von wem er sich außenpolitisch beraten lasse, antwortete er sinngemäß „in erster Linie von mir selbst“. Viele Ankündigungen aus dem Wahlkampf sind unvereinbar mit den groben Leitlinien jahrzehntelanger amerikanischer Außenpolitik, geschweige denn mit dem transatlantischen Wertekanon. Hochrangige republikanische Außenpolitiker hatten ihm deshalb im Wahlkampf die Unterstützung verweigert oder sogar in offenen Briefen vor einem Präsidenten Trump gewarnt.

All dies macht es zwar schwer zu eruieren, für welche Politik Trump konkret stehen wird. Anhand der folgenden vier Parameter lassen sich jedoch gewisse Aussagen treffen: (1) Trumps Persönlichkeit sowie seine Weltsicht, (2) Wahlversprechen und Äußerungen seit der Wahl, (3) Kabinett und Berater und (4) innenpolitische und internationale Zwänge.

Trumps Persönlichkeit und Weltsicht

Die Wahlkampfstrategie von Hillary Clinton bestand in erster Linie darin, ihren Gegner als charakterlich ungeeignet für das höchste Amt der USA darzustellen. Nicht zuletzt mit bisweilen rassistischen, frauenfeindlichen und Minderheiten diskriminierenden Äußerungen, mit seiner narzisstischen und impulsiven Art, die sich unter anderem darin äußerte, auf Anschuldigungen oder Provokationen mit aus der Hüfte geschossenen Tweets zu reagieren, und mit seinem offenkundigen Unwillen, sich angemessen „präsidentiell“ zu geben, lieferte ihr Trump dafür im Wochenrhythmus Vorlagen.

Der neue Präsident scheint aus seiner Persönlichkeit eine Tugend machen zu wollen: Amerikas Außenpolitik solle unvorhersehbarer werden.⁹ Schon das allein kann langjährigen Verbündeten der USA nicht gefallen. Hinzu kommt aber, dass sich trotz aller Sprunghaftigkeit drei Themenkomplexe ausmachen lassen, die sich seit mehr als 30 Jahren

8 Jane C. Timm: „The 141 Stances Donald Trump Took during His White House Bid“, 28.11.2016, www.nbcnews.com/politics/2016-election/full-list-donald-trump-s-rapidly-changing-policy-positions-n547801.

9 Nick Wadhams: „Trump’s ‘Unpredictable Starting Now’ Foreign Policy Is Here“, 5.12.2016, www.bloomberg.com/news/articles/2016-12-05/trump-s-unpredictable-starting-now-foreign-policy-already-here.

als rote Fäden durch Trumps politische Äußerungen ziehen – und bei denen Ärger mit den Verbündeten vorprogrammiert ist: die Forderung Trumps nach gravierenden Änderungen des amerikanischen Allianzsystems, seine Ablehnung von Freihandelsabkommen sowie seine unverhohlene Sympathie für Autokraten.¹⁰ Diese Weltsicht ist nicht kompatibel mit dem seit Ende des Zweiten Weltkriegs geltenden überparteilichen Konsens, gemeinsam mit einer starken westlichen Allianz für eine auf liberalen Werten basierende Weltordnung einzustehen. Sowohl in seiner Persönlichkeit als auch in seiner Weltsicht unterscheidet sich Trump also radikal von allen Vorgängern.¹¹

Wahlversprechen und Äußerungen seit der Wahl

Mittlerweile hat Trump sein Programm für die ersten 100 Tage im Amt skizziert. Einige der Wahlversprechen, etwa Freihandelsabkommen aufzukündigen, finden sich darin wieder, andere, beispielsweise der Bau einer Mauer an der mexikanischen Grenze, nicht. Insbesondere durch eine Reihe von Tweets und Telefonaten bringt Trump seit der Wahl Außenpolitiker beider Parteien in Wallung. So attackierte er wiederholt öffentlich China, dem er unter anderem Währungs- und Handelsmanipulation, Aggressionen im Südchinesischen Meer und Inaktivität im Umgang mit Nordkorea vorwarf,¹² verkündete ebenfalls via Twitter, das amerikanische Nuklearwaffenarsenal weiter ausbauen zu wollen,¹³ und telefonierte mit der taiwanesischen Premierministerin, was mit jahrzehntelangen Gepflogenheiten brach und als schwerer Affront gegen China gewertet wurde.¹⁴

Kabinett und Berater

Ob sich Trump, wie von vielen erhofft, im Amt „einfangen“ lässt und politisch und ideologisch insgesamt stärker in Richtung Mitte driften wird, hängt von einer Reihe von Faktoren ab: Wie diversifiziert sind Kabinett und die Gruppe der Beraterinnen und Berater? Wie sehr wird Trump auf diese hören? Und wie stark wird die Außenpolitik aus dem Weißen Haus heraus gesteuert werden?

Dem Kabinett werden überproportional viele Personen ohne Erfahrung mit politischen Ämtern angehören. Dazu zählen auch die außen- und sicherheitspolitischen „Kabinetts-

10 Thomas Wright 2016: *The 2016 Presidential Campaign and the Crisis of US Foreign Policy*, Sydney: Lowy Institute for International Politics.

11 Robert Jervis: „President Trump and IR Theory“, 2.1.2017, <https://networks.h-net.org/node/28443/discussions/159072/issf-policy-series-president-trump-and-ir-theory>.

12 Siehe beispielsweise Kai Strittmatter: „Donald Trump legt sich mit China an“, 5.12.2016, www.sueddeutsche.de/politik/china-twitter-toppt-telefon-1.3280468; Damian Paletta: „China Shrugs off Trump Twitter Jab on North Korea“, 3.1.2017, www.wsj.com/articles/donald-trump-chides-north-korea-china-on-twitter-1483406717.

13 Max Fisher: „Trump’s Nuclear Weapons Tweet, Translated and Explained“, 22.12.2016, www.nytimes.com/interactive/2016/12/22/world/americas/trump-nuclear-tweet.html.

14 Anne Gearan/Philip Rucker/Simon Denyer: „Trump’s Taiwan Phone Call Was Long Planned, Say People Who Were Involved“, 4.12.2016, www.washingtonpost.com/politics/trumps-taiwan-phone-call-was-weeks-in-the-planning-say-people-who-were-involved/2016/12/04/f8be4b0c-ba4e-11e6-94ac-3d324840106c_story.html.

schwergewichte“: Außenminister Rex Tillerson verbrachte seine komplette berufliche Karriere beim Ölgiganten ExxonMobil und sowohl Verteidigungsminister James Mattis als auch Heimatschutzminister John Kelly und der Nationale Sicherheitsberater Mike Flynn sind Ex-Generäle. Zwar genießen Mattis und Kelly parteiübergreifend hohes Ansehen und könnten in manchen Punkten sogar mäßigend auf Trump wirken. So verkündete Trump beispielsweise, Mattis habe ihn überzeugt, seine umstrittenen Wahlkampfaussagen zum „Waterboarding“ zu überdenken.¹⁵ Die nun im Kabinett von Trump auffällig hohe Dichte von Ex-Generälen deutet jedoch darauf hin, dass das Militär in der Außenpolitik einen wichtigen Stellenwert einnehmen wird.

Außerhalb des außenpolitischen Kernteams kristallisiert sich Mike Pence, der als ideologischer Hardliner gilt, bereits als starker Vizepräsident heraus, der – ähnlich wie Dick Cheney unter George W. Bush – zulasten des Außenministeriums großen Einfluss auf die Außenpolitik nehmen könnte. Darauf deutet auch eine Reihe von ersten Gesprächen Trumps mit ausländischen Regierungschefs hin, bei denen er jegliche Beratung von Diplomaten des Außenministeriums ablehnte.¹⁶ Offensichtlich entsprang beispielsweise der Konventionsbruch, den das Telefonat mit der taiwanesischen Premierministerin darstellte, keineswegs Trumps Unerfahrenheit, sondern war mit Pence sorgfältig abgestimmt.¹⁷ Ebenfalls für eine starke Rolle von Pence spricht, dass dieser den Übergang von der Obama- zur Trump-Regierung managte. Und da Trump kein Interesse an den täglichen Geheimdienstbriefings zur nationalen und internationalen Gefahrenlage zeigte, ließ sich Pence an seiner Stelle unterrichten.¹⁸ Neben Pence dürften drei Berater besonders großen Einfluss auf die künftige Politik haben: der bereits erwähnte Chefstrategie im Weißen Haus Stephen Bannon, der Nationale Sicherheitsberater Michael Flynn und Trumps Schwiegersohn Jared Kushner, der als *Senior Adviser* im Weißen Haus unter anderem für nahostpolitische Themen zuständig sein soll, dem aber auch darüber hinaus ein weitreichender Einfluss auf Trump zugeschrieben wird.¹⁹ In der Personalie Kushner zeigt sich Trumps Geringschätzung des politischen Establishments besonders deutlich, aber auch keiner der beiden anderen Top-Berater gehört zum republikanischen Mainstream. Von Bannon, der zuvor Chef der rechtskonservativen Meinungsseite Breitbart und Manager von Trumps Wahlkampf war, heißt es, er habe bereits Kontakt zu europäischen Nationalisten und

15 Paul McLeary: „In Stunning Reversal, Trump Scraps His Calls to Bring Back Torture“, 22.11.2016, <http://foreignpolicy.com/2016/11/22/in-stunning-reversal-trump-scraps-his-calls-to-bring-back-torture/>.

16 Mark Landler: „Trump’s Breezy Calls to World Leaders Leave Diplomats Aghast“, 1.12.2016, www.nytimes.com/2016/12/01/us/politics/trumps-off-the-cuff-remarks-to-world-leaders-leave-diplomats-aghast.html.

17 Siehe Fn. 14.

18 Greg Miller/Adam Entous: „Trump Turning away Intelligence Briefers since Election Win“, 23.11.2016, www.washingtonpost.com/world/national-security/trump-turning-away-intelligence-briefers-since-election-win/2016/11/23/5cc643c4-b1ae-11e6-be1c-8cec35b1ad25_story.html.

19 Glenn Thrush/Maggie Haberman: „Jared Kushner Named Senior White House Adviser to Donalds Trump“, 9.1.2017, www.nytimes.com/2017/01/09/us/jared-kushner-senior-adviser-white-house-trump.html.

Rechten aufgenommen, um diese in den kommenden Wahlkämpfen zu unterstützen.²⁰ Flynn gilt als exzentrisch und soll einen Hang zu Verschwörungstheorien haben.²¹

Die Mischung aus Quereinsteigern und Hardlinern, mit der Trump sich auf dem Feld der Außenpolitik umgeben hat, lässt schon jetzt einen fundamentalen Unterschied zum außenpolitischen Stil Barack Obamas erkennen: Anders als sein Amtsvorgänger hat Trump offenbar nicht vor, sich als Außenpolitiker und *Commander in Chief* lange mit der Abwägung unterschiedlicher Positionen und Argumente aufzuhalten. Auch politikwissenschaftliche Forschung zeigt, dass außenpolitisch unerfahrene Präsidenten generell nicht dazu neigen, verschiedene Meinungen einzuholen, bevor sie Entscheidungen treffen.²² Es ist daher zu erwarten, dass der Einfluss von Beratern wie Bannon und Flynn auf Trumps Politik ungefiltert und groß sein wird und dass die erfahrenen Diplomaten und Experten der Fachressorts dagegen nur schwer ankommen werden. Diese Tendenz zeigt sich aktuell schon besonders deutlich im angespannten Verhältnis zwischen Geheimdiensten und neuer Regierung. Aufgrund diverser Vorfälle rund um das „Trump-Dossier“ sowie Trumps öffentliches und lange anhaltendes Abtun der Einschätzung sämtlicher US-Geheimdienste, Russland habe die US-Wahlen zu manipulieren versucht, sitzt der Frust in der Geheimdienst-Community tief.²³ Damit ist allerdings in wichtigen Politikfeldern der Weg der Regierung noch keineswegs klar vorgezeichnet: So sympathisiert Flynn etwa – wie Trump selbst – mit Russlands Präsident Putin, Pence nimmt dagegen eine eher russlandkritische Haltung ein, und auch Tillerson ging in seiner Anhörung im Senat auf Distanz zur russischen Politik.

Innenpolitische und internationale Zwänge

Bei allen Spekulationen über Persönlichkeit und Weltsicht des Präsidenten sowie Personalentscheidungen und interne Richtungsstreitigkeiten der künftigen Administration sollten Zwänge, sowohl innenpolitischer als auch internationaler Natur, nicht vergessen werden. Diese hatten in der Vergangenheit einen bisweilen dominierenden Einfluss auf die Außenpolitik von US-Präsidenten.²⁴ Die seit der Wahl häufig vernommene Hoffnung, Trumps radikale Politikvorstellungen werden vom Kongress „eingefangen“, wird sich nicht notwendigerweise erfüllen, wie Dirk Peters in seinem Kapitel darlegt. Die Demokraten im

20 James McAuley: „Is Trump Reaching out to Europe’s Far Right before He Talks with the Heads of State?“, 12.11.2016, www.washingtonpost.com/news/worldviews/wp/2016/11/12/is-trump-reaching-out-to-europes-far-right-before-he-talks-with-the-heads-of-state/.

21 The Editorial Board: „Michael Flynn: An Alarming Pick for National Security Adviser“, 18.11.2016, www.nytimes.com/2016/11/19/opinion/michael-flynn-an-alarming-pick-for-national-security-adviser.html.

22 Elizabeth N. Saunders: „What a President Trump Means for Foreign Policy“, 9.11.2016, www.washingtonpost.com/news/monkey-cage/wp/2016/11/09/what-a-president-trump-means-for-foreign-policy/.

23 Joseph Marks: „Here’s Why Trump’s Intel Bashing Matters“, 10.01.2017, www.defenseone.com/threats/2017/01/heres-why-trumps-intel-bashing-matters/134466/.

24 Robert Jervis 2013: Do Leaders Matter and How Would We Know?, in: Security Studies 22: 2, 153–179.

Kongress sind so sehr geschwächt, dass sie kein Gegenwicht werden bilden können. Die Republikaner werden zumindest für die nächsten zwei Jahre Senat und Repräsentantenhaus kontrollieren, liegen aber in vielen Politikfeldern, etwa bei Iran-Deal oder Klimawandel, sogar noch rechts vom Präsidenten.

Auch Entwicklungen in der Weltpolitik können die Agenda eines Präsidenten durcheinanderwirbeln. Sie haben zumindest Einfluss auf die Außenpolitik. Wird z.B. Russland auf Trumps Angebot eines Neustarts der Beziehungen eingehen? Wird Trump tatsächlich die besseren „Deals“ bekommen, die er allenthalben eingefordert hat? Werden die globalisierten Märkte seinen protektionistischen Kurs in der Handelspolitik mittragen? Und wie werden sich jetzt noch unvorhersehbare weltpolitische Ereignisse auf seine Überzeugungen und Entscheidungen auswirken? Das Beispiel seines Vorgängers George W. Bush kann als Warnung dienen, alle Prognosen mit Fragezeichen zu versehen. Bush wurde im Jahr 2000 mit dem Versprechen einer „demütigen Außenpolitik“ ins Amt gewählt und sollte doch als einer der konfrontativsten US-Präsidenten in die Geschichte eingehen.

Konturen der künftigen amerikanischen Außenpolitik

Aufgrund der vorgestellten Parameter treffen die Beiträge in diesem Report vorsichtige Prognosen über die künftige US-Außenpolitik und die Folgen für die internationale Politik. Dabei sind auf vier zentralen Themenfeldern Verschiebungen zu erwarten.

Großmacht- und Allianzpolitik

Die diplomatische Gangart gegenüber den Großmächten und den Bündnispartnern wird unter Präsident Trump ein zentrales Thema bleiben. Im russisch-amerikanischen Verhältnis, das unter Obama auf einem Tiefpunkt angelangt war, scheint sich tatsächlich eine stärker auf Kooperation angelegte Neuordnung anzubahnen, wie Hans-Joachim Spanger in seinem Beitrag ausführt. Auf die chinesisch-amerikanischen Beziehungen sieht Peter Kreuzer hingegen schwere Zeiten zukommen. Auch hinsichtlich des Umgangs mit den Bündnispartnern zeichnet sich eine gewisse Ambivalenz ab: In Israel stellen sich, so Aviv Melamud in ihrem Beitrag, Premierminister Netanjahu und andere außenpolitische Hardliner auf bessere Beziehungen zu den USA ein. Dagegen stehen die transatlantischen Beziehungen vor großen Herausforderungen, wie Matthias Dembinski erläutert.

Stellenwert institutioneller Kooperationen

Ein grundlegender Wandel zeichnet sich auch mit Blick auf die Bereitschaft der künftigen US-Außenpolitik ab, sich von internationalen Institutionen, Normen und Verträgen einhegen zu lassen. Das machen etwa die Beiträge von Giorgio Franceschini zur Rüstungskontrollpolitik und Caroline Feh zu multilateralen Institutionen deutlich. Nach den ersten Jahren der George W. Bush-Präsidentschaft wäre dies im noch jungen 21. Jahrhundert bereits die zweite unilateralistische Wende in der US-Außenpolitik. Eine Ausnahme könnte das Politikfeld Peacekeeping darstellen, für das Julian Junk weniger Wandel als Kontinuität erwartet.

Wertebasierte Außenpolitik

Die zumindest rhetorische Verteidigung liberaler Werte wie Freihandel, Menschenrechte oder Demokratie dürfte unter Trump wesentlich schwächer ausfallen als unter dessen Vorgängern, wie die Kapitel von Christopher Daase zu Terrorismusbekämpfung, Annika Elena Poppe zur Demokratieförderpolitik und Jonas Wolff und Lisbeth Zimmermann zur Lateinamerikapolitik nahelegen.

Umgang mit Krisenherden

Die Beiträge von Marco Fey und Niklas Schörnig zum Stellenwert des Militärs für Trumps Außenpolitik und von Arvid Bell zu Afghanistan und Irak lassen vermuten, dass die hin und wieder vernommene Hoffnung, unter Trump würden militärische Abenteuer der Vergangenheit angehören, verfrüht war. Mit Blick auf die unterschiedlichen weltpolitischen Krisen und Krisenherde, die Trump von Obama „geerbt“ hat, erwarten die Autoren des Reports eine zum Teil deutliche, zum Teil aber auch nur rhetorische Distanzierung des neuen Präsidenten von seinem Vorgänger. Während in der Krise um das nordkoreanische Nuklearprogramm wenig Spielraum für ein „Weiter so“ bleibt, wie Hans-Joachim Schmidt zeigt, erwarten Daniel Müller und Irene Weipert-Fenner mit Blick auf die Konflikte in der arabischen Welt und mit Iran mehr Kontinuität als vielfach angenommen. Dass die amerikanische Afrikapolitik weder im Wahlkampf noch seit der Wahl zu einem Politikum geworden ist, bezeichnet Antonia Witt in ihrem Beitrag zwar als Glücksfall, befürchtet aber auch für dieses Politikfeld negative Konsequenzen unter Präsident Trump.

2. Kongress: Kein Gegengewicht zu Trumps Außenpolitik

Dirk Peters

Trotz aller Machtfülle regiert der US-Präsident nicht alleine. Der Kongress bildet im US-System der *checks and balances* das zentrale Gegengewicht zum Präsidenten. Manche Beobachter erwarten denn auch, dass der Kongress Trump außen- und innenpolitisch „bändigen“ wird.²⁵ In der Außenpolitik spricht allerdings vieles gegen eine solche Einschätzung. Denn zum einen verfügen die Abgeordneten hier ohnehin nur über wenige Rechte. Und zum anderen gibt es kaum Gründe, von der republikanischen Mehrheit in beiden Häusern starken Gegenwind gegen Trump zu erwarten.

Rechtlich benötigt der Präsident den Kongress in der Außenpolitik nur selten. Die Ratifizierung einiger internationaler Abkommen (nicht jedoch deren Kündigung) erfordert eine Zweidrittelmehrheit im Senat, die Besetzung wichtiger Posten in der Administration und die Verhängung von Sanktionen erfordern in der Regel das Zusammenwirken von Präsident und Senat. Senat und Repräsentantenhaus gemeinsam verfügen außerdem über die Haushaltshoheit. In zentralen Bereichen der Außen- und Sicherheitspolitik genießt der Präsident allerdings große Freiheiten. In der Diplomatie handelt die Administration praktisch ohne Einschränkung. Bei Militäreinsätzen ist die rechtliche Lage zwar umstritten, de facto hat aber auch hier der Präsident eine ausgesprochen starke Position.²⁶ Das Recht des Kongresses zur Kriegserklärung ist in der Praxis bedeutungslos und sein Anspruch, über Militäreinsätze spätestens 60 Tage nach deren Beginn verbindlich entscheiden zu können, wurde von US-Präsidenten nie anerkannt. Zwar entsenden Präsidenten Truppen meist mit Zustimmung durch den Kongress, aber sie betrachten die Abstimmung nie als verbindlich.

Zudem haben George W. Bush und Barack Obama vorgemacht, wie der Präsident wichtige außen- und sicherheitspolitische Entscheidungen treffen kann, ohne die Abgeordneten einzubeziehen. Bush ließ sich nach dem 11. September 2001 vom Kongress weitreichende Freiheiten einräumen, um militärisch gegen al-Qaida vorzugehen. Die nutzte dann auch sein Nachfolger, um den Kampf gegen den IS zu führen.²⁷ Daneben hat Obama häufig Gebrauch von sogenannten *executive orders* und ähnlichen Instrumenten gemacht, von verbindlichen Dekreten also, die keiner Zustimmung durch den Kongress bedürfen. Auf solche Erlasse stützt sich zum Beispiel sein Politikwechsel gegenüber Kuba oder die

25 Jacques Schuster: „Amerikas Demokratie wird selbst einen Trump bändigen“, 13.11.2016, www.welt.de/politik/ausland/article159450190/Amerikas-Demokratie-wird-selbst-einen-Trump-baendigen.html.

26 Überblick bei Linda L. Fowler 2011: Congressional War Powers, in: George C. Edwards III/Frances E. Lee/Eric Schickler (Hrsg.): The Oxford Handbook of the American Congress, Oxford: Oxford University Press.

27 Mark Tran: „Q&A on Legal Basis for Obama’s Authorisation of Military Action against Isis“, 11.9.2014, www.theguardian.com/world/2014/sep/11/legal-basis-obama-authorisation-military-action-against-isis-q-and-a.

Erleichterung der Iransanktionen im Rahmen des Nukleardeals.²⁸ Trump steht es frei, diesem Beispiel auch bei anderen Themen zu folgen.

Die stärkste Waffe der Abgeordneten liegt so nicht in ihren Rechten gegenüber dem Präsidenten, sondern darin, die öffentliche Diskussion zu beeinflussen. Dass Trump hier spürbarer Gegenwind droht, ist allerdings unwahrscheinlich. In vielem decken sich Trumps außenpolitische Ankündigungen mit Überzeugungen republikanischer Abgeordneter. Die Betonung der militärischen Stärke der USA, eine härtere Gangart gegenüber dem Iran, Vorbehalte gegenüber internationaler Kooperation, zum Beispiel zum Klimaschutz, sind unter republikanischen Abgeordneten mehrheitsfähig. Und die Kritiker Trumps in den eigenen Reihen dürften durch seinen unerwarteten Wahlerfolg erst einmal zum Schweigen gebracht sein. Immerhin hat er – entgegen allen Prognosen – dafür gesorgt, dass die Republikaner zum ersten Mal seit zehn Jahren wieder sowohl die Mehrheit in beiden Kammern als auch den Präsidenten stellen.

Auf längere Sicht mag sich das ändern. Mit den Themen Freihandel und Russland gibt es zwei außenpolitische Felder, auf denen sich bereits Differenzen zwischen Trump und der republikanischen Mehrheit zeigen. Zudem hat Trump ein außenpolitisches Kernteam zusammengestellt, das über außergewöhnlich wenig Erfahrung im Umgang mit dem Kongress verfügt. Mit seinem Hang zur Konfrontation und zu Alleingängen kann er sich auch unter Republikanern leicht Feinde machen, wie schon im Wahlkampf zu beobachten war. Doch bis solche Feindschaften offen ausgetragen oder gar zu einer echten Einschränkung für Trumps Außenpolitik werden, wird es einige Zeit dauern. Wenn Trump es vermeidet, durch offensichtliche Fehler große außenpolitische Krisen auszulösen, sollte man vom US-Kongress zumindest bis zu den nächsten Wahlen in zwei Jahren keine „Bändigung“ der Trump-Regierung erwarten.

²⁸ Yeganeh Torbati/Phil Stewart: „Trump Could Easily Erase Much of Obama’s Foreign Policy Legacy“, 10.11.2016, www.reuters.com/article/us-usa-election-obama-foreignpolicy-idUSKBN1352UE.

3. Das Militär als Mittel der Außenpolitik: Mehr Kontinuität als Wandel

Marco Fey/Niklas Schörnig

Zwei Mantras waren zentral für Donald Trumps Wahlkampf: *Peace through strength* und *America first*. Was lässt sich daraus für den zukünftigen Einsatz des Militärs als Mittel der Außenpolitik schließen? Wird Obamas Politik fortgeschrieben, einerseits den „Fußabdruck“ amerikanischer Streitkräfte – vor allem im Nahen Osten – zu vermindern, andererseits aber vermehrt Kampfdrohnen einzusetzen? Werden sich die USA von ihrer Rolle als Weltpolizei verabschieden? Oder wird Trump die von vielen Republikanern als Politik der Schwäche angeprangerte Außenpolitik Obamas umkehren?

Für eine Lesart, die eine eher zurückhaltende Militärpolitik vermuten lässt, spricht, dass sich Trump während des Wahlkampfes gegen ausgedehnte militärische Interventionen aussprach. Er betonte, gegen den Irakkrieg gewesen zu sein und nannte die Libyenintervention einen groben Fehler.²⁹ Aus dem Bürgerkrieg in Syrien will er die USA heraushalten. Auf seiner Dankestournee im Dezember verkündete er, unter ihm werde es keine Interventionen geben, die einen Regimewechsel zum Ziel haben: Der „zerstörerische Kreislauf von Interventionen und Chaos muss endlich ein Ende haben“, forderte er.³⁰ Bisweilen wird er deshalb sogar als Isolationist beschrieben, dem es fern liege, amerikanische Soldatinnen und Soldaten in der Welt einzusetzen. Zuerst müsse an Amerika gedacht werden – *America first!* Daraus wurde die ein oder andere Hoffnung geschöpft, der Wahlsieg habe aus friedenspolitischer Perspektive vielleicht doch auch etwas Gutes.

Auf eine zunehmend militarisierte Außenpolitik deuten hingegen Trumps bisherige Kabinettsentscheidungen und erste Politikankündigungen hin. Die wichtigsten sicherheitspolitischen Posten sollen an ehemalige Militärs gehen: Sofern sie vom Senat bestätigt werden, werden seinem Kabinett mehr Generäle angehören, als je einem Kabinett zuvor. Der ehemalige Chef des Militärgeheimdienstes DIA, Generalleutnant Michael Flynn, wird sein Nationaler Sicherheitsberater, General James Mattis soll Verteidigungsminister werden und der ehemalige General John Kelly das Heimatschutz-Ministerium übernehmen.

Das Mantra von Trumps Außen- und Sicherheitspolitik ist der Reagan-Ansatz *Peace through strength*, also Frieden durch (militärische) Stärke. Dazu soll zunächst das Verteidigungsbudget kräftig erhöht werden. Neue Kriegsschiffe, U-Boote, Kampfflugzeuge und mehr Soldatinnen und Soldaten sollen daraus bezahlt werden. Konkret wurde Trump z.B. bei der Navy: Statt des geplanten Ausbaus von derzeit 272 auf 308 einsatzbereite

29 Wie bei anderen Politikfeldern, lassen seine Aussagen zu amerikanischen Militäreinsätzen jegliche Kohärenz vermissen. Tatsächlich war er zunächst für, dann – mehrere Monate nach der erfolgten Invasion – gegen den Irakkrieg; ebenso war es bei der Libyenintervention. Siehe dazu Jeremy Diamond, „Trump Tells Voters again He Opposed the Iraq War -- but He Didn't“, 8.9.2016, <http://edition.cnn.com/2016/09/08/politics/donald-trump-iraq-war-opposition/>.

30 „Trump will keine Regimewechsel mehr erzwingen“, 7.12.2016, www.faz.net/aktuell/politik/wahl-in-amerika/donald-trump-will-keine-regimewechsel-mehr-erzwingen-14562733.html.

Einheiten in den nächsten 30 Jahren, brachte Trump das Ziel von 350 Einheiten ins Spiel.³¹ Selbst das militärnahe Magazin „Stars and Stripes“ fragte überrascht nach dem „how and why“.³² Die Navy unterstützt inzwischen öffentlich Trumps Vorschlag.

Auch die Raketenabwehr und die bereits unter Obama angestoßene umfassende Modernisierung der Nuklearstreitkräfte dürften zu den budgetären Gewinnern zählen.³³ Solch drastischen Ausgabensteigerungen steht zwar noch der sogenannte *Budget Control Act* entgegen, aber mit den eigenen Mehrheiten im Kongress könnte dieses Hindernis aus dem Weg geschafft werden. Auch scheint Trump mittels gezielter Twitter-Attacken gegen US-Rüstungshersteller die Beschaffungskosten für Verteidigung drücken zu wollen. Im sehr streng regulierten Feld militärischer Beschaffung dürfte dies aber kaum mehr als eine PR-Maßnahme sein.

Der scheinbare Widerspruch zwischen Zurückhaltung und Aufrüstung in Trumps Aussagen löst sich auf, wenn man berücksichtigt, dass der Verzicht auf militärisch erzwungene Regimewechsel keineswegs mit einer isolationistischen Außenpolitik zu verwechseln ist. Während sich eine Konfrontation mit China und eine Annäherung an Russland abzeichnet, scheint man in der neuen Regierung geschlossen der Ansicht zu sein, dass die Obama-Regierung mit dem Iran-Deal einen riesigen Fehler begangen hat. Sollte der Iran-Deal scheitern, könnte die militärische Option schnell wieder im Raum stehen.

Gleichwie man also persönlich zur Frage steht, wie wünschenswert und notwendig amerikanische Interventionen zum Erhalt der liberalen Weltordnung sind, werden die USA unter Präsident Trump aller Voraussicht nach militärische Stärke weniger im Sinne eines „Weltpolizisten“ und viel stärker im Sinne von *America first* einsetzen. Dass sie sie weiter einsetzen, steht außer Frage.

Bereits während des Wahlkampfes versprach Trump, den sogenannten Islamischen Staat (IS) militärisch zu besiegen und generell überall „radikalen islamischen Terrorismus“ zu bekämpfen. Dieses Ziel dürfte auch weiterhin ganz oben auf seiner Agenda stehen, zumal es von seinem Nationalen Sicherheitsberater vehement geteilt wird. Innerhalb der ersten 30 Tage seiner Präsidentschaft erwartet Trump von seinen obersten Generälen einen Plan, wie der Sieg über den IS „schnell und gründlich“ zu erreichen sei.³⁴ Die *Vereinigten Stabschefs*,

31 David Larter: „Donald Trump Wants to Start the Biggest Navy Build-Up in Decades“, 15.11.2016, www.navytimes.com/articles/donald-trumps-navy-bigger-fleet-more-sailors-350-ships.

32 Eric Slavin: „Trump Wants 350-Ship Navy, but How and Why?“, 16.11.2016, www.stripes.com/news/trump-wants-350-ship-navy-but-how-and-why-1.439619.

33 Rachel Oswald: „Trump’s Plans for European Missile Defense a Mystery“, 7.12.2016, <http://thebulletin.org/trump%E2%80%99s-plans-european-missile-defense-mystery10258>.

34 „Trump Will Ask Generals to Submit Plan against ISIS“, Videomitschnitt, 6.9.2016, www.washingtonpost.com/video/politics/trump-will-ask-generals-to-submit-plan-against-isis/2016/09/06/04e22ad8-748c-11e6-9781-49e591781754_video.html.

die den Präsidenten in militärischen Fragen beraten, arbeiten bereits an der Überarbeitung des gegenwärtigen Ansatzes.³⁵

Im weltweit geführten Krieg gegen den Terror waren gezielte Tötungen mittels Kampfdrohnen bislang das umstrittenste Mittel der USA. Hier ist keine Abkehr von der unter George W. Bush begonnenen und unter Obama deutlich ausgeweiteten Praxis zu erwarten. Trump sprach sich explizit für Überraschungsangriffe gegen den IS aus³⁶ – eine militärische Vorgehensweise, für die sich bewaffnete Drohnen in besonderer Weise eignen.

Zu einer Akzentverschiebung könnte es jedoch kommen: Erstens ist die von Trump nicht sonderlich geschätzte CIA für die Durchführung vieler umstrittener Drohnenangriffe zuständig. Zweitens kritisierte Flynn 2015 in einem Interview die Kampfdrohneneinsätze als kontraproduktiv.³⁷ Flynn leitete längere Zeit die Aufklärungsabteilung des *Joint Special Operations Command* (JSOC),³⁸ dem unter anderem die Spezialeinheiten Delta und Team 6 der Navy SEALs unterstehen. Es erscheint also plausibel, dass bei gezielten Tötungen die Rolle von Spezialkräften gegenüber Drohneneinsätzen steigen wird.

Wie der Präsident mit sich abzeichnenden Konflikten im „Cyberspace“ umgehen wird, lässt sich derzeit noch nicht sagen. Zwar hat Trump eine unverzügliche Überprüfung der amerikanischen Cyber-Verteidigung und kritischen Infrastruktur auf Schwachstellen angekündigt.³⁹ Ihm selbst ist moderne IT über Twitter hinaus allerdings fremd und der technischen Expertise der US-Geheimdienste steht er skeptisch gegenüber. Trump denkt noch stark in klassischen militärischen Kategorien wie Truppenstärke und Hardware. Lösungen erhofft sich Trump deshalb auch vom Militär, das für die zivile IT-Infrastruktur rechtlich jedoch nicht zuständig ist.⁴⁰

Ob es Trump gelingt, mit den zunehmend zentraler werdenden Cyber-Herausforderungen differenziert umzugehen, wird ein zentraler Gradmesser, an dem auch seine Militärpolitik gemessen werden wird.

35 Richard Sisk: „Joint Chiefs Preparing New ISIS Strategy for Trump: Chairman“, 4.12.2016, www.military.com/daily-news/2016/12/04/joint-chiefs-preparing-new-isis-strategy-for-trump-chairman.html.

36 Dan Lamothe: „Donald Trump Wants a ‘Sneak Attack’ on Mosul, but Reality Is More Complicated“, 11.10.2016, www.washingtonpost.com/news/checkpoint/wp/2016/10/11/donald-trump-wants-a-sneak-attack-on-mosul-but-reality-is-more-complicated/.

37 „Retired US General: Drones Cause More Damage than Good“, 16.7.2015, www.aljazeera.com/news/2015/07/retired-general-drones-damage-good-150716105352708.html.

38 Spencer Ackerman: „How the Pentagon’s Top Killers Became (Unaccountable) Spies“, 13.2.2012, www.wired.com/2012/02/jsoc-ambinder/.

39 Siehe Trumps Wahlprogramm: www.donaldjtrump.com/policies/cyber-security.

40 Tim Starks: „Trump Visits with National Security Nominees as His Cyber Defense Plan Raises Legal Questions“, 29.11.2016, www.politico.com/tipsheets/morning-cybersecurity/2016/11/trump-visits-with-national-security-nominees-as-his-cyber-defense-plan-raises-legal-questions-217603.

4. Terrorismusbekämpfung: Zurück in die Zukunft?

Christopher Daase

Die früheren Exzesse in der amerikanischen Terrorismusbekämpfung sind von der Obama-Regierung in den letzten Jahren schrittweise, wenn auch nicht vollständig, zurückgenommen worden. Diese Entwicklung droht nun unter Präsident Trump umgekehrt zu werden. Wenn man seine Aussagen aus dem Wahlkampf⁴¹ und erste Entscheidungen und Äußerungen zugrunde legt, dann wird Trump die Antiterrorpolitik im In- und Ausland drastisch verschärfen.

Feuer müsse mit Feuer bekämpft werden, deswegen dürfe man sich bei der Terrorismusbekämpfung keine Schwäche erlauben.⁴² So hatte Trump während des Wahlkampfes argumentiert und der Obama-Regierung vorgeworfen, sie sei wegen ihrer laschen Haltung gegenüber Muslimen im eigenen Land und gegenüber islamistischen Bewegungen im Ausland verantwortlich für das Erstarken des sogenannten Islamischen Staates (IS).⁴³

Um die Terrorgefahr in den USA zu bannen, forderte Trump ein Einreiseverbot für Muslime.⁴⁴ Auch wenn dies aus verfassungsrechtlichen Gründen nicht durchsetzbar wäre, dürfte die Einreise aus Ländern des Nahen und Mittleren Ostens, Nordafrika sowie Süd- und Südostasien schwieriger werden – womöglich sogar aus Ländern wie Deutschland oder Frankreich, die Trump für „schwach“ in der Terrorismusbekämpfung hält.⁴⁵ Trump forderte auch, *Racial Profiling* offiziell zuzulassen, also die polizeiliche Praxis, Personen allein aufgrund ihrer (optischen) Zugehörigkeit zu bestimmten ethnischen Gruppen als verdächtig einzustufen. Israel, so Trump, würde diese Methode erfolgreich anwenden.⁴⁶

Auch in der direkten Bekämpfung von Terroristen kündigte Trump an, die angebliche Zurückhaltung der Obama-Regierung aufgeben zu wollen. Die Folter-Debatte hat er neu belebt, indem er eine Rückkehr zu „verschärfte[n] Verhörmethoden“ wie Waterboarding

41 Siehe Trumps Wahlprogramm: www.donaldjtrump.com/policies/foreign-policy-and-defeating-isis/.

42 Ali Vitali: „Donald Trump on Terror: You Have to ‘Fight Fire with Fire’“, 29.6.2016, www.nbcnews.com/politics/2016-election/donald-trump-terror-you-have-fight-fire-fire-n600771.

43 Nick Corasaniti: „Donald Trump Calls Obama ‘Founder of ISIS’ and Says It Honors Him“, 10.8.2016, www.nytimes.com/2016/08/11/us/politics/trump-rally.html.

44 „Trump fordert komplettes Einreiseverbot für Muslime“, 7.12.2015, www.welt.de/politik/ausland/article149730903/Trump-fordert-komplettes-Einreiseverbot-fuer-Muslime.html.

45 „Forderung von US-Präsidentschaftskandidat Trump: Deutsche und Franzosen ‚extrem‘ überprüfen“, 24.7.2016, www.tagesschau.de/ausland/trump-341.html.

46 Zaid Jilani: „Donald Trump Calls for Israeli-Style Racial Profiling – But Profiling Is a Disaster“, 20.6.2016, <https://theintercept.com/2016/06/20/donald-trump-calls-for-israeli-style-racial-profiling-but-profiling-is-a-disaster/>.

ankündigte.⁴⁷ Und wenn Selbstmordattentätern ihr eigenes Leben nicht lieb sei, dann müsse man sich eben an ihre Familien halten und diese zu Abschreckungszwecken „ausschalten“. ⁴⁸ Seinem Amtsvorgänger warf Trump vor, einen „politisch korrekten“ Krieg gegen den IS geführt zu haben. Er selbst sei bereit, den IS in Grund und Boden zu bomben, „to knock the hell out of IS“. ⁴⁹

Noch fügen sich Trumps Aussagen zur Terrorbekämpfung allerdings nicht zu einer kohärenten Strategie zusammen. Auf seiner Website ist zwar zu lesen, dass auch langfristige Strategien zur Bekämpfung radikaler Ideologien verfolgt würden. ⁵⁰ Im Vordergrund stehen aber kurzfristige Maßnahmen wie ein Stopp des Flüchtlingsprogramms für Syrer, um die Einwanderung von Terroristen zu verhindern. ⁵¹

Selbst wenn viele Aussagen Trumps Wahlkampfretorik waren, ist zu erwarten, dass die USA zu Praktiken zurückkehren werden, die unter George W. Bush nach 9/11 üblich waren – und vielleicht noch weiter gehen werden.

Darauf deutet auch Trumps Wahl seiner Kabinettsmitglieder hin. Das Ministerium für Heimatschutz übernimmt voraussichtlich der Ex-General John Kelly, der vehement gegen Obamas Pläne zur Schließung des Guantanamo-Gefängnisses gekämpft hatte. ⁵² Auch der Nationale Sicherheitsberater Michael Flynn und der Berater für die innere Sicherheit Thomas Bossert, der schon der George W. Bush-Regierung angehörte, werden wohl für eine Neuauflage des *global war on terror* plädieren – so wie ihn Flynn in seinem Buch jüngst skizziert hat. ⁵³

47 Ben Jacobs: „Donald Trump on Waterboarding: ‘Even if It Doesn’t Work They Deserve It’“, 24.11.2015, www.theguardian.com/us-news/2015/nov/24/donald-trump-on-waterboarding-even-if-it-doesnt-work-they-deserve-it. Nach seiner Wahl hat Trump allerdings zumindest Zweifel am Nutzen von Folter eingeräumt, siehe: Paul McLeary: „In Stunning Reversal, Trump Scraps His Calls to Bring Back Torture“, 22.11.2016, <http://foreignpolicy.com/2016/11/22/in-stunning-reversal-trump-scraps-his-calls-to-bring-back-torture/>.

48 „Donald Trump on Terrorists: ‘Take out Their Families’“, 3.12.2015, <http://edition.cnn.com/2015/12/02/politics/donald-trump-terrorists-families/>.

49 Jenna Johnson: „Donald Trump Promises to ‘Bomb the Hell out of ISIS’ in New Radio Ad“, 18.11.2015, www.washingtonpost.com/news/post-politics/wp/2015/11/18/donald-trump-promises-to-bomb-the-hell-out-of-isis-in-new-radio-ad/?utm_term=.00b1ab505cca.

50 Siehe Trumps Wahlprogramm: www.donaldjtrump.com/policies/foreign-policy-and-defeating-isis/.

51 „In Florida, Trump Blasts Obamacare and Proposes Real Change That Will Put America First“, 25.10.2016, www.donaldjtrump.com/media/in-florida-trump-blasts-obamacare-and-proposes-real-change-that-will-put-am.

52 Jerry Markon/Dan Lamothe: „Retired Marine Gen. John F. Kelly Picked to Head Department of Homeland Security“, 7.12.2016, www.washingtonpost.com/world/national-security/retired-marine-gen-john-f-kelly-picked-to-head-department-of-homeland-security/2016/12/07/165472f2-bbe6-11e6-94ac-3d324840106c_story.html?utm_term=.5c466a1c9f04.

53 Michael T. Flynn/Michael Ledeen 2016: *The Field of Fight. How We can Win the Global War Against Radical Islam and its Allies*, New York, N.Y.

5. Rüstungskontrolle: „Let it be an arms race“

Giorgio Franceschini

Die Rüstungskontrolle steckt global in einer Krise, die zu neuen Spannungen zwischen den Großmächten und zu neuen Rüstungswettläufen führen könnte. Die US-Politik spielt in dieser Krise die entscheidende Rolle, hat sie doch einerseits im letzten Jahrhundert die wichtigsten Pfeiler globaler Rüstungskontrolle errichtet; andererseits aber auch in den letzten zwei Jahrzehnten durch eine rücksichtslose Rüstungspolitik (*full spectrum dominance*) und die Aufkündigung früherer Rüstungsbeschränkungen (etwa im Bereich der Raketenabwehr) die Stabilität dieser Ordnung gehörig ins Wanken gebracht und strategische Rivalen wie Russland oder China verunsichert. Die weitere Erosion der Rüstungskontrolle könnte zu einer Nuklearisierung Ostasiens und des Mittleren Ostens, zu einem atomaren Rüstungswettlauf zwischen China, Indien und Pakistan sowie zu einer erneuten Bedrohung Europas durch russische Mittelstreckenraketen führen.⁵⁴

Diese schwierige Hinterlassenschaft in Donald Trumps Händen zu wissen, ist beunruhigend. Im Bereich nuklearer Weiterverbreitung hat er zwei besorgniserregende Aussagen gemacht: Erstens versprach er, den iranischen Nukleardeal neu zu verhandeln, was die iranische Atomkrise mit großer Wahrscheinlichkeit wiederaufflammen ließe. Zweitens sympathisierte er offen mit einer möglichen Nuklearbewaffnung Japans und Südkoreas.⁵⁵ Während Trump sich mit seinen Iran-Äußerungen noch im republikanischen Mainstream bewegte, stellten seine Statements zu Japan und Südkorea eine dramatische Abweichung zur traditionellen amerikanischen Nichtverbreitungspolitik dar. Diese folgte jahrzehntelang der parteiübergreifenden Maxime, auch im eigenen Einflussbereich die nukleare Weiterverbreitung zu unterbinden. Trumps Ansatz selektiver Nichtverbreitungspolitik – die Freunde dürfen die Bombe haben, die Gegner nicht – bedeutet für die globale nukleare Ordnung nichts Gutes. Auch wenn Trump nach seinen Äußerungen über eine japanische oder südkoreanische Nuklearbewaffnung zurückruderte, hinterließ er unter US-Alliierten doch den Eindruck, dass die Zeit des amerikanischen Nuklearschirms möglicherweise langsam zu Ende gehe und es an der Zeit sei, über eine eigene nukleare Abschreckung nachzudenken.⁵⁶

Geringe Kenntnisse über die Rolle amerikanischer Nuklearwaffen zeigte Trump, als er verstörende Fragen über deren Einsatzbedingungen stellte.⁵⁷ Washingtons nukleare

54 Michael Krepon: „Trump and the Bomb“, 20.11.2016, www.foreignaffairs.com/articles/2016-11-20/trump-and-bomb.

55 Daryl G. Kimball: „Mr. Trump and the Bomb“, 29.11.2016, www.armscontrol.org/ACT/2016_12/Focus/Mr-Trump-and-the-Bomb.

56 Für die europäische Debatte siehe: „Europeans Debate Nuclear Self-Defense after Trump Win“, 9.12.2016, www.spiegel.de/international/world/europe-responds-to-trump-win-with-nuclear-deterrent-debate-a-1125186.html. Für die deutsche Debatte siehe etwa Ulrich Kühn: „The Sudden German Nuke Flirtation“, 6.12.2016, <http://carnegieendowment.org/2016/12/06/sudden-german-nuke-flirtation-pub-66366>.

57 Harper Neidig: „Scarborough: Trump Asked Adviser why US Can't Use Nuclear Weapons“, 3.8.2016, <http://thehill.com/blogs/ballot-box/presidential-races/290217-scarborough-trump-asked-about-adviser-about-using-nuclear>.

Zurückhaltung in zukünftigen Konflikten steht damit infrage. Trumps impulsive Persönlichkeit und die geringen Gegengewichte bei präsidentialen Entscheidungen zum Kernwaffeneinsatz tun ein Übriges, diese Sorgen zu verstärken.⁵⁸

Unter diesen Vorzeichen und unter der Vorgabe, dass Präsident Trump das US-Militär stärken will, wird es bereits als Errungenschaft gelten, wenn die USA wenigstens zwei Pfeiler der Rüstungskontrolle aufrechterhalten: das amerikanische nukleare Testmoratorium von 1992 (an eine Ratifikation des Teststoppvertrages ist nicht zu denken) und Teile der amerikanisch-russischen Vereinbarungen zur Rüstungskontrolle.

Für letzteren Fall erscheint zumindest der Erhalt der strategischen Rüstungskontrolle (Langstreckensysteme) wahrscheinlich. Trump deutete für diese Systeme sogar mögliche Reduktionen an, sollten die Sanktionen gegen Russland gelockert werden.⁵⁹ Das Verbot nuklearer Mittelstreckensysteme allerdings könnte aufgrund anhaltender Kontroversen zwischen Washington und Moskau erodieren, was für die europäische Sicherheit durchaus dramatische Konsequenzen haben könnte.⁶⁰ Weitere Abkommen mit Russland, etwa im Bereich nuklearer Kurzstreckensysteme, sind unwahrscheinlich. Was die nicht-nuklearen Aspekte der Rüstungskontrolle betrifft, zeigt sich hingegen ein komplexeres Bild: Sollte Trump tatsächlich, wie im Wahlkampf angekündigt, das Verhältnis zu Russland verbessern wollen, so könnte etwa die konventionelle Rüstungskontrolle in Europa dafür ein wichtiges Instrument werden.

Wie viel Rüstungskontrolle mit Moskau möglich sein wird, hängt davon ab, ob sich die russlandfreundlicheren Kräfte in Trumps Regierung durchsetzen werden, wie etwa der Nationale Sicherheitsberater Michael Flynn, der Außenminister Rex Tillerson, oder konservative Republikaner im Trump-Kabinett wie der Verteidigungsminister James Mattis. Letztere begreifen Russland als größten Feind und lehnen jede größere Kooperation mit dem russischen Präsidenten Putin ab.

Doch auch für den Fall, dass kein rüstungskontrollpolitischer Dialog mit Russland und anderen strategischen Rivalen gelingen sollte, vertraut Trump ganz auf die eigene Stärke: „Let it be an arms race. We will outmatch them at every pass and outlast them all“.⁶¹

58 Julian Borger: „Nuclear Weapons: How Foreign Hotspots Could Test Trump’s Finger on the Trigger“, 11.11.2016, www.theguardian.com/us-news/2016/nov/11/donald-trump-nuclear-weapons-foreign-policy-north-korea-iran-russia.

59 „Was an mir Deutsch ist?“, Interview mit Donald Trump in: Bild, 16.1.2017, S. 2–3.

60 Steven Pifer: „The Trump Administration and Nuclear Arms Control Treaties“, 2.12.2016, www.brookings.edu/blog/order-from-chaos/2016/12/02/the-trump-administration-and-nuclear-arms-control-treaties/.

61 Michael D. Shear/David E. Sanger: „Trump Says U.S. Would, Outmatch’ Rivals in a New Nuclear Arms Race“, 23.12.2016, www.nytimes.com/2016/12/23/us/politics/trump-nuclear-arms-race-russia-united-states.html.

6. Multilaterale Institutionen: Die Zeichen stehen auf Konfrontation

Caroline Fehl

Ob Klimawandel, Flüchtlingskrise oder Instabilitäten im Welthandel: Die Weltpolitik ist voller Herausforderungen, die kein Staat im Alleingang lösen kann. Zu ihrer Bearbeitung braucht es multilaterale Regeln und Organisationen. Die USA haben zu diesen seit jeher ein gespaltenes Verhältnis. Dies hat auch in der transatlantischen Partnerschaft immer wieder für Konfliktstoff gesorgt.⁶² Unter Präsident Trump ist weiterer Ärger vorprogrammiert.

Als Wahlkämpfer versetzte Donald Trump multilaterale Partner in Alarmbereitschaft. So kündigte er an, das Pariser Klimaschutzabkommen „canceln“ zu wollen, sprach sich gegen bilaterale Freihandelsabkommen wie das transpazifische TPP und das auch in Europa kontroverse TTIP aus, drohte mit der Aufkündigung des NAFTA-Vertrags und mit einem Rückzug aus der Welthandelsorganisation. Die Vereinten Nationen bezeichnete er als nutzlos und drohte mit Budgetkürzungen.

Welche dieser Aussagen waren letztlich nur Wahlkampfgetöse, und wo droht wirklich Ungemach? Das bleibt auch zu Trumps Amtsantritt noch schwer einzuschätzen, denn seine bisherige Aussagen und Personalentscheidungen waren widersprüchlich. So wird Trump voraussichtlich den Klimaskeptiker Scott Pruitt zum Chef der Umweltbehörde und den Freihandelskritiker Wilbur Ross zum Handelsminister machen. Gleichzeitig relativierten er und sein Team zentrale Wahlkampfaussagen: dem Pariser Abkommen begegne er mit einem „open mind“,⁶³ niemand plane eine Abkehr von NAFTA.⁶⁴ Das Ende des transpazifischen Freihandelsabkommens TPP hat Trump dagegen klar bekräftigt. All dies deutet an, dass sich der selbsternannte „Dealmaker“ noch überlegen wird, bei welchen Themen es sich lohnt, amerikanische Interessen durchzuboxen und wo er dafür Entgegenkommen signalisieren könnte.

Dennoch werden unilateralistische Kräfte in den USA unter Trump insgesamt mehr Auftrieb erhalten. So wird mit John Bolton ein aggressiver Unilateralist als stellvertretender Außenminister gehandelt, der als George W. Bushs UN-Botschafter diese Organisation ebenso leidenschaftlich bekämpfte wie etwa den Internationalen Strafgerichtshof.⁶⁵ Im Kongress bereitet schon jetzt eine Gruppe von Senatoren drastische Kürzungen der amerikanischen UN-Beiträge vor – als Reaktion auf die umstrittene Israel-Resolution des UN-Sicherheitsrats vom Dezember 2016, aber offenbar gewillt, die Konfrontation auch auf

62 Caroline Fehl/Johannes Thimm 2008: Weltmacht und Weltordnung. Multilateralismus im transatlantischen Spannungsfeld, SWP-Studie S6; Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik.

63 Michael D. Shear/Julie Hirschfeld Davis/Maggie Haberman: „Trump, in Interview, Moderates Views but Defies Conventions“, 22.11.2016, www.nytimes.com/2016/11/22/us/politics/donald-trump-visit.html.

64 Alexander Bolton: „Transition Official: Trump Will Not Rip up NAFTA“, 5.12.2016, <http://thehill.com/business-a-lobbying/business-a-lobbying/308764-transition-official-trump-will-not-rip-up-nafta>.

65 Nahal Toosie/Madeline Conway: „Trump’s Flirtation with Bolton Sends Shivers through Senate“, 14.12.2016, www.politico.com/story/2016/12/john-bolton-state-trump-232573.

andere Themen auszudehnen und mit Trumps Hilfe mit der ungeliebten Organisation am Hudson River einmal grundlegend aufzuräumen.⁶⁶

Trotz aller Unwägbarkeiten ist deshalb davon auszugehen, dass wichtige multilaterale Initiativen in der Ära Trump vor großen Herausforderungen stehen werden.

Beispiel Klima: Trump kann das Pariser Abkommen kündigen – er kann es aber auch einfach ignorieren. Denn rechtsverbindlich ist an dem Vertrag nur der prozedurale Rahmen, die nationalen Emissionsziele für klimaschädliche Gase sind rein freiwillig. Das ist auch deshalb so, weil Obama keine Chance gehabt hätte, das Abkommen als völkerrechtlichen Vertrag im Senat bestätigen zu lassen. Deshalb wählte er die weichere Form des Regierungsabkommens. Handfeste Verpflichtungen gibt es für die USA also gar nicht, insofern würde ihr Austritt rein rechtlich wenig ändern.

Dennoch kann Trump dem internationalen Klimaschutz schweren Schaden zufügen. Zum einen kann er (auch ohne Mitwirkung des Kongresses) Regulierungen wie den *Clean Power Plan* rückgängig machen, die Obama zur Erfüllung der US-Emissionsziele erlassen hat. Zum anderen besteht die Gefahr, dass andere Staaten es mit der Erfüllung ihrer Klimaziele auch nicht mehr so genau nehmen, wenn die USA nicht mitziehen. Immerhin hat China bereits erklärt, an seinem Engagement festhalten zu wollen.⁶⁷ Aber auch die Deutschen und Europäer – deren praktisches klimapolitisches Engagement zuletzt häufiger hinter ihrer ambitionierten Rhetorik zurückblieb – werden jetzt gefragt sein. Wie schon 2001 nach George W. Bushs Abkehr vom Kyoto-Protokoll müssen sie gemeinsam mit führenden Entwicklungsländern das Zepter im globalen Klimaschutz übernehmen.

66 Josh Rogin: „Inside the Coming War between the United States and the United Nations“, 28.12.2016, www.washingtonpost.com/news/josh-rogin/wp/2016/12/28/inside-the-coming-war-between-the-united-states-and-the-united-nations/.

67 Isabel Hilton: „China Emerges as Global Climate Leader in Wake of Trump’s Triumph“, 22.11.2016, www.theguardian.com/environment/2016/nov/22/donald-trump-success-helps-china-emerge-as-global-climate-leader.

7. UN-Peacekeeping: Zwischen Routine und Repolitisierung

Julian Junk

Nur selten stehen in den USA Friedensmissionen der Vereinten Nationen im öffentlichen Rampenlicht. Sie sind aber das wichtigste friedenspolitische Instrument der Vereinten Nationen – und stehen immer wieder im Zentrum des politischen Streits innerhalb der Organisation. Gerade die Vereinigten Staaten waren immer wieder ambivalent in ihrer tatsächlichen Unterstützung für Friedensmissionen. Dies betraf weniger deren Mandatierung, die sie zumeist unterstützten, als vielmehr den Anteil direkter personeller und manchmal auch finanzieller Unterstützung über die Kernaufgaben einer Mission hinaus.⁶⁸ Es steht nun allerdings zu erwarten, dass das zuletzt gestiegene Engagement wieder zurückgefahren wird und die berechenbare Unterstützung zu Zeiten der Obama-Regierung einer Repolitisierung des Verhältnisses zwischen den Vereinigten Staaten und den Vereinten Nationen weicht (s. Beitrag von Caroline Fehl in diesem Report). Friedensmissionen könnten so zum Kollateralschaden eines Streits über die Finanzierung und den Stellenwert von Multilateralismus werden.

An der Finanzierung der Kernaufgaben einer mandatierten Friedensmission sind die Vereinigten Staaten automatisch mit ca. einem Viertel beteiligt – aktuell mit 28,6 Prozent. Aus dem konservativen Lager ist zu hören, dass man den Finanzierungsanteil wieder eher auf 25 Prozent reduzieren möchte, gerne auch darunter.⁶⁹ Über diese Pflichtbeiträge hinaus sollte man das Engagement der USA aber auch anhand ihrer Unterstützung in den Mandatsverhandlungen des Sicherheitsrats, anhand der Entsendung von amerikanischen Soldaten und Polizisten in solche Missionen sowie anhand der Bereitstellung freiwilliger zusätzlicher Finanzmittel bewerten. Nicht erst seit dem als „Schmach“ empfundenen Rückzug amerikanischer UN-Soldaten aus Somalia sind die Vereinigten Staaten sehr zurückhaltend, uniformiertes Personal unter UN-Mandat zu stellen – es sei denn im Rahmen von multinationalen Eingreiftruppen, über die sie selbst (notfalls über NATO-Strukturen) die Befehlsgewalt behalten.⁷⁰ Die Zusage von zusätzlichen Finanzmitteln variiert stark mit der geostrategischen und humanitären Interessenlage des Konflikts.⁷¹

Es ist anzunehmen, dass sich an diesen Mustern unter Präsident Trump nicht allzu viel ändern wird und das Pendel nur im Rahmen der üblichen Bewegungen wieder in Richtung einer größeren Distanzierung zu UN-Friedensmissionen im Speziellen und zur UN-

68 Adam C. Smith: „Peacekeeping Contributor Profile: United States of America“, 4.3.2014, www.providingforpeacekeeping.org/2014/04/03/contributor-profile-united-states-of-america/.

69 Siehe beispielsweise Brett D. Schaefer: „Eleven Priorities on International Organizations for the Trump Administration“, 17.11.2016, www.heritage.org/research/reports/2016/11/eleven-priorities-on-international-organizations-for-the-trump-administration.

70 Nancy Soderberg 2011: Enhancing U.S. Support for UN Peacekeeping, in: Prism, 2: 2, 15–28.

71 Rob Kevlihan/Karl DeRouen/Glen Biglaiser 2014: Is US Humanitarian Aid Based Primarily on Need or Self-Interest?, in: International Studies Quarterly, 58: 4, 839–854; Julian Junk 2014: The Two-Level Politics of Support – The United States and the Responsibility to Protect, in: Conflict, Security and Development, 14: 4, 535–564.

Finanzierung im Allgemeinen ausschlagen wird. Wie stark die Pendelbewegung ausfällt, ist noch schwer abzuschätzen.⁷² Vorstellbar ist aber, dass Trump die Durchführung von Missionen zur Herstellung von Frieden, Sicherheit und Stabilität künftig eher anderen überlässt und dafür nur einen finanziellen Kernbeitrag leistet – für den selbsternannten „Dealmaker“ mag fallabhängig Peacekeeping die beste Kosten-Nutzen-Abwägung für internationales Konfliktmanagement sein.⁷³

Problematisch könnte eher werden, dass die Trump-Regierung im UN-Sicherheitsrat nicht mehr in demselben Maße wie bisher ein Gegengewicht zu den politischen Spielchen russischer Diplomatie bilden dürfte, sondern auch hier bilaterale Deals an Bedeutung gewinnen.⁷⁴ Bezweifelt werden darf zudem, dass sich die USA um dringende Reformen im Bereich Peacekeeping bemühen werden: Das Versagen der UN in Haiti und im Südsudan müsste eigentlich größere strukturelle Konsequenzen nach sich ziehen. Ohne Unterstützung aus Washington sind Reformen aber kaum umsetzbar.

72 Erste Anzeichen deuten darauf hin, dass es die Trump-Regierung auf einen grundsätzlichen Konflikt mit den Vereinten Nationen anlegen wird. Siehe Josh Rogin: „Inside the Coming War between the United States and the United Nations“, 28.12.2016, www.washingtonpost.com/news/josh-rogin/wp/2016/12/28/inside-the-coming-war-between-the-united-states-and-the-united-nations/.

73 Richard Gowan: „Why Donald Trump Might Stop Worrying and Learn to Love the U.N.“, 9.5.2016, www.worldpoliticsreview.com/articles/18721/why-donald-trump-might-stop-worrying-and-learn-to-love-the-u-n.

74 Sebastian von Einsiedel/Cale Salih: „The UN in the Era of Trump“, 29.11.2016, <https://cpr.unu.edu/the-un-in-the-era-of-trump.html>.

8. Demokratieförderpolitik: Rhetorische Wende bei gleichbleibender Politik?

Annika Elena Poppe

Demokratieförderung gilt vielen Beobachterinnen und Beobachtern als aktive Friedenspolitik – nicht zuletzt aufgrund des Befundes, dass Demokratien sehr selten Kriege untereinander führen. Gleichzeitig ist aggressive, teilweise mit militärischen Mitteln betriebene Demokratieförderpolitik, ganz offensichtlich kein friedfertiges Unterfangen.

Glaubt man Trumps Wahlkampfaussagen, so steht die US-Demokratieförderpolitik vor einer deutlichen Wende. Wenn auch wesentlich häufiger in Worten als in Taten, galt Demokratieförderung seit Jahrzehnten als zentrales Ziel der US-Außenpolitik.⁷⁵ Trump hält nicht viel von wertebasierter Außenpolitik; auch den so häufig postulierten Nutzen der Verbreitung liberal-demokratischer Werte für die nationale Sicherheit und andere US-Interessen erkennt er nicht an.

Kandidat Trump ging in einer außenpolitischen Grundsatzrede im April 2016 hart mit der aktuellen amerikanischen Außenpolitik ins Gericht: sie sei „unlogisch“, „dumm“ und „arrogant“.⁷⁶ Ausdrücklich betonte er, dass diese gescheiterte Politik auf der „gefährlichen Annahme“ beruhe, dass die USA aus Ländern ohne demokratische Vorerfahrung oder Interesse an ihr Demokratien machen könnten. So sei die Einmischung der USA in Staaten wie Irak, Ägypten (sic!) und Libyen für die Erstarkung des sogenannten Islamischen Staates (IS) mitverantwortlich. Darüber hinaus betonte Trump immer wieder seine Sympathie für Autokratien, welche Garanten für Stabilität seien.⁷⁷ Im Rahmen des US-außenpolitischen Spektrums ist es zwar keineswegs ungewöhnlich, dass der Schaffung von Stabilität Vorrang vor der Demokratieförderung eingeräumt wird. Öffentlich anzuzweifeln, dass jeder Mensch auf der Welt nach Freiheit und Demokratie strebe – das Fundament der US-Demokratieförderung schlechthin –, ist aber äußerst ungewöhnlich und damit ein bemerkenswerter Zug der Trumpschen Weltsicht. Seine Haltung zur Demokratieförderung lässt sich mit dieser Aussage auf einer Wahlkampfveranstaltung im September 2016 zusammenfassen:

„I believe in a foreign policy based on our national interests that focuses on American security and regional stability instead of using our military to create democracies in countries with no democratic history and couldn't care less about democracy [...] We are trying to force democracy down their throats and they don't even want it.“⁷⁸

75 Thomas Carothers 2015: Democracy Aid at 25: Time to Choose, in: Journal of Democracy, 26:1, 59–73.

76 „Trump on Foreign Policy“, 27.4.2016, <http://nationalinterest.org/feature/trump-foreign-policy-15960?page=show>.

77 NBC-Interview mit Donald Trump, 4.10.2015, www.nbcnews.com/meet-the-press/meet-press-transcript-october-4-2015-n438271.

78 Ben Jacobs: „Trump Fires up Crowd with Attack on Clinton's 'Disqualifying Conduct'“, 7.11.2016, www.theguardian.com/us-news/2016/sep/06/donald-trump-rally-greenville-north-carolina-clinton-attack.

Außerdem seien die USA mit Blick auf ihre eigenen Probleme ein „schlechter Botschafter“ in Sachen Demokratie und müssten erst einmal dringend vor der eigenen Haustür kehren.⁷⁹ Auch das ist in der US-Außenpolitik kein unbekanntes Argument: der Verweis auf die Notwendigkeit, die US-Demokratie als leuchtendes Vorbild, das in die Welt hinausstrahlt und andere Staaten inspiriert, wiederherzustellen.⁸⁰ Während die USA in dieser Hinsicht schon eine Weile mit Glaubwürdigkeitsproblemen kämpfen, dürfte die Wahl Trumps zum Präsidenten allerdings den bisher größten Tiefpunkt der Strahlkraft des demokratischen Exempels markieren. Dass nun ein Kandidat, der zu rassistischen und sexistischen Ausfällen neigt, ganze Bevölkerungsgruppen verunglimpft, Autokraten offen bewundert, demokratische Wahlergebnisse vorbeugend infrage stellt und Gewalt in Kauf nimmt, zum Präsidenten der USA gewählt worden ist und diese Wahl nun auch den innergesellschaftlichen Frieden gefährdet, lässt Demokratieförderung *durch* die USA als sehr zweifelhaftes Projekt erscheinen.

Folgt Präsident Trump seiner skizzierten Politiklinie, so wird Demokratieförderung zum ersten Mal seit über drei Jahrzehnten einen massiven und erkennbaren Bedeutungsverlust auf der außenpolitischen Agenda erleiden. Drei Dinge sind hier allerdings zu bedenken: Erstens hinkte die hochtrabende Rhetorik der Umsetzung der Demokratieförderung schon immer hinterher. Zweitens ist Demokratieförderung auf der operativ-bürokratischen Politikebene fest verankert und wird auf dieser wahrscheinlich auch unter Trump fortgesetzt werden. Drittens sind bisher alle Präsidenten an dem Versprechen, Demokratieförderung radikal zu verändern oder abzuschaffen, gescheitert: am prominentesten George W. Bush, der ebenso wie Trump anfänglich die Abschaffung dieser vermeintlich ideologisch verbrämten und für die USA gefährlichen Politik ankündigte – um sie dann wie nie zuvor auf die (rhetorische) Spitze zu treiben.⁸¹

79 „Transcript: Donald Trump on NATO, Turkey’s Coup Attempt and the World“, 21.7.2016, www.nytimes.com/2016/07/22/us/politics/donald-trump-foreign-policy-interview.html.

80 Tony Smith 2012: *America’s Mission*, Princeton, NJ: Princeton University Press.

81 Jenseits der als Demokratieförderpolitik *deklarierten* Interventionen in Afghanistan und Irak wich Bush weitgehend nur rhetorisch von den Vorgängerregierungen ab.

9. Transatlantische Beziehungen: Nationale Interessen statt gemeinsamer Werte?

Matthias Dembinski

Ganz Europa wurde von der Wahl Donald Trumps überrascht und versucht nach wie vor zu ergründen, was dies für die zukünftige Rolle der USA bedeutet. Bereits dieses hohe Maß an Unsicherheit weist die Wahl Trumps als Zäsur aus. Das amerikanische Engagement in und für Europa war seit 1945 eine verlässliche Konstante. Ein in den Grundsätzen multilateral orientiertes Amerika wirkte als Geburtshelfer der europäischen Integration, garantierte Sicherheit in Europa, sorgte für offene Märkte und erwies sich als manchmal widerspenstiger, aber doch wichtigster Partner der EU bei der Steuerung der Globalisierung durch internationale Regeln und Organisationen. Die USA, so das Ergebnis einer langen Reihe von Studien, waren für die europäischen Verbündeten in besonderer Weise berechenbar und offen gegenüber europäischen Anliegen und Interessen.⁸²

Der Wahlkämpfer Trump stellte all dies infrage. So radikal wie kein Nachkriegspräsident verkürzte er das außenpolitische Interesse der USA auf den wirtschaftlichen Vorteil. So kündigte er an, das im Artikel 5 des NATO-Vertrages niedergelegte Beistandsversprechen nur dann halten zu wollen, wenn die europäischen Bündnispartner ihren finanziellen Verpflichtungen nachkommen.⁸³ In der einzigen programmatischen Rede zur Außenpolitik während des Wahlkampfes forderte Trump einen NATO-Gipfel, um die ‚veralteten Missionen und Strukturen‘ der Allianz auf die Herausforderungen „migration and Islamic terrorism“ auszurichten.⁸⁴ Kurz vor seinem Amtsantritt wiederholte er seine Kritik an den mangelnden Beiträgen der europäischen Staaten und einer „obsoleten“ NATO, die sich nicht um den Terrorismus kümmere.⁸⁵ Die angesichts russischen Säbelrasselns ohnehin prekäre Rückversicherung der neuen NATO-Mitglieder steht damit noch stärker infrage. Freiem Handel will Trump nur dann sein Plazet geben, wenn er den amerikanischen Vorteil sichert. Im Wahlkampf stellte er zwar vor allem China an den Pranger, gemünzt war seine Kritik am „Diebstahl“ amerikanischer Jobs aber ebenso auf Deutschland, das zweieinhalbmal so viele Güter in die USA exportiert, wie es von dort bezieht.⁸⁶ Bereits seit April 2016 steht Deutschland deshalb auf einer Beobachtungsliste des US-Finanzministeriums. Die damit verbundene Drohung mit einer Untersuchung über mögliche Währungsmanipulationen wird mit Trump konkreter. Schließlich beurteilte er auch bindende multilaterale Institutionen äußerst kritisch. So stellte Trump in Aussicht, das

82 Vgl. Thomas Risse-Kappen 1995: *Cooperation among Democracies: The European Influence on U.S. Foreign Policy*, Princeton, NJ: Princeton University Press; Geir Lundestad 1997: *„Empire“ by Integration. The United States and European Integration 1945–1997*, Oxford: Oxford University Press.

83 „Transcript: Donald Trump on NATO, Turkey’s Coup Attempt and the World“, 21.7.2016, www.nytimes.com/2016/07/22/us/politics/donald-trump-foreign-policy-interview.html.

84 „Donald Trump Delivers Foreign Policy Speech“, 27.4.2016, <https://cftni.org/recent-events/donald-trump-delivers-foreign-policy-speech>.

85 „Was an mir Deutsch ist?“, Interview mit Donald Trump in: *Bild*, 16.1.2017, S. 2–3.

86 Natascha Divac/Sarah Sloat: „Germany Braces for Trump’s Trade Policies“, 27.11.2016, www.wsj.com/articles/germany-braces-for-trumps-trade-policies-1480248006.

Niveau der Globalisierung zurückzuschrauben. Stattdessen betonte er die Bedeutung des Nationalstaats und versprach, niemals einen Vertrag abzuschließen, der die amerikanische Kontrolle über die eigenen Angelegenheiten einschränken könnte.⁸⁷

All das ist starker Tobak und liebe, würde der Präsident seine Ankündigungen umsetzen, auf das Ende der uns bekannten europäischen Nachkriegsordnung hinaus. Ein erstes Opfer gibt es bereits. Das seit Langem geplante transatlantische Handels- und Investitionsabkommen (TTIP), das ohnehin diesseits und jenseits des Atlantiks in der Kritik globalisierungskritischer Gruppen steht, ist nicht mehr zu retten. Aber wird der Präsident auch darüber hinaus das umsetzen, was der Wahlkämpfer angekündigt hat? Die Hoffnung auf Mäßigung stützt sich auf Berichte über erste Gespräche europäischer Politiker mit Trump, auf die Annahme, der neue Präsident habe gar keine europapolitische Agenda und sei folglich Beratung gegenüber offen, auf fundamentale amerikanische Interessen sowie auf das System der *checks and balances*.

So berichtete etwa NATO-Generalsekretär Stoltenberg, Trump habe ihm versichert, die USA würden zu ihren NATO-Verpflichtungen stehen.⁸⁸ Der Wert derartiger Zusagen ist allerdings kaum einzuschätzen. In seiner Regierung stehen Vizepräsident Pence und Verteidigungsminister Mattis für die Kontinuität der amerikanischen sicherheitspolitischen Rolle in Europa. Mattis genießt die Unterstützung beider Parteien, hat sich kritisch zur Politik Russlands gegenüber der Ukraine geäußert und scheint den Sorgen etwa der baltischen Staaten gegenüber aufgeschlossener zu sein.⁸⁹ Auch wenn sich der designierte Außenminister Tillerson in den Nominierungsanhörungen vor dem Senat kritisch zu Russlands Politik in der Ukraine äußerte, gelten er und Sicherheitsberater Flynn eher als Freunde Putins. Insgesamt hält Trump auch in Bezug auf seine für Europa wichtigen Personalentscheidungen an der im Wahlkampf verkündeten Linie fest, er werde Leute mit frischen Anschauungen berufen und nicht Experten, die „gescheiterte“ Vorgänger-Regierungen beraten haben.⁹⁰ Die Erwartung, das gestandene republikanische Personal werde wieder an die Schaltstellen der Macht einrücken und den neuen Präsidenten ‚einnorden‘, ist also auf Sand gebaut. Trump wird seinen Überzeugungen folgen, und dazu gehört eine fundamentale Skepsis gegenüber einer werteorientierten Außenpolitik, gegenüber Multilateralismus und besonders gegenüber bindenden militärischen Bündnissen.⁹¹ Interessen hängen auch von Weltbildern ab. Und wenn eine der in den USA diskutierten „grand strategies“ mit Elementen von Trumps Denken korrespondiert, so sind es die

87 Siehe Fn. 84.

88 Dan Bilefski: „NATO Chief ‘Absolutely Confident’ Donald Trump Will Maintain U.S. Role“, 18.11.2016, www.nytimes.com/2016/11/19/world/europe/nato-trump-us-stoltenberg.html.

89 Michael R. Gordon/Eric Schmitt: „James Mattis, Outspoken Retired Marine, Is Trump’s Choice as Defense Secretary“, 1.12.2016, www.nytimes.com/2016/12/01/us/politics/james-mattis-secretary-of-defense-trump.html.

90 Siehe Fn. 83.

91 Vgl. Uri Friedman: „How Donald Trump Could Change the World“, 7.11.2016, www.theatlantic.com/international/archive/2016/11/trump-election-foreign-policy/505934/.

Vorschläge für eine Strategie des Rückzugs aus Europa.⁹² Bleiben also die institutionellen Leitplanken. Im Kongress dominieren überzeugte Transatlantiker, die eine Demontage der NATO nicht ohne Weiteres hinnehmen werden. Aber wie weit die republikanische Mehrheit in beiden Kammern dem Präsidenten die Hände binden will und kann, bleibt abzuwarten. Zudem sind die Spielräume der Exekutive gerade in der Außenpolitik erheblich und Trump könnte auch gegen den Willen des Kongresses das europäische Vertrauen in die amerikanischen Sicherheitsgarantien zerrütten (s. Beitrag von Dirk Peters in diesem Report).

Europa wird sich darauf einstellen müssen, relativ früh mit Entscheidungen Trumps konfrontiert zu werden, die zentrale europäische Interessen berühren, sei es bezüglich des Nuklearabkommens mit dem Iran oder der Sanktionen gegenüber Russland. Wenn Trump die strikt nationalen und auf den ökonomischen Vorteil verengten Interessen zur Leitschnur amerikanischer Außenpolitik macht, müssten auch die europäischen Staaten und die EU sehr viel konturierter als in der Vergangenheit ihre Interessen definieren und mit einer Stimme sprechen. Dafür aber ist die Europäische Union derzeit in einer denkbar schlechten Verfassung. Ein Symptom für die innereuropäischen Differenzen ist die Reaktion ihrer Mitglieder auf die Wahl Trumps. Begrüßt wurde sein Wahlsieg etwa vom ungarischen Ministerpräsidenten Viktor Orbán. Auch Großbritannien und Polen suchen weiterhin nach einer Rolle an der Seite der USA. Zwar überwiegt in vielen anderen Mitgliedstaaten die Skepsis gegenüber Trump, doch auch hier nagen dieselben Kräfte, die Donald Trump ins Weiße Haus brachten, bereits an den Grundfesten der bisherigen europäischen Politik. Vielleicht liegt darin die größte Herausforderung der amerikanischen Wahlentscheidung für Europa.

92 Barry Posen 2014: *Restraint: A New Foundation for U.S. Grand Strategy*, Ithaca, NY: Cornell University Press. In Bezug auf andere Aspekte wie eine islamophobe Grundierung steht Trump allerdings eher in der Tradition Präsident Jacksons. Vgl. Walter Russel Mead: „Donald Trump’s Jacksonian Revolt“, 11.11.16, www.wsj.com/articles/donald-trumps-jacksonian-revolt-1478886196.

10. Russland: Reset revisited?

Hans-Joachim Spanger

Die Beziehungen zwischen den USA und Russland haben seit der Ukraine-Krise einen Tiefpunkt erreicht, der viele Beobachter an die dunkelsten Zeiten des Kalten Krieges erinnert. Es ist daher kaum verwunderlich, dass sich mit der Wahl Donald Trumps die Erwartung verbindet, das aktuelle Tal wieder verlassen zu können. Tatsächlich hat Trump mehrfach solchen Erwartungen Nahrung gegeben. Sie reichen von der demonstrativen Wertschätzung für Wladimir Putin über sein Verständnis für Russlands Annexion der Krim und die russische Kriegsführung in Syrien bis hin zum Unverständnis für das US-lastige *burden sharing* in der NATO.

Neben diesen Wahlkampfsignalen gibt es jedoch auch zwei grundlegendere Momente, die nahelegen, dass sich tatsächlich etwas zwischen Washington und Moskau ändern könnte, wenngleich beide auch eine Kehrseite haben.

Zum einen handelt es sich um Trumps Bekenntnis zum außenpolitischen Realismus, das er nicht zufällig in seiner bis dato einzigen außenpolitischen Grundsatzrede am 27. April 2016 im Center for the National Interest vortrug – als einzige russophile Stimme im Washingtoner Establishment. Dass er unter der Parole *America first* engst möglich den eigenen nationalen Interessen folgen will und sich zudem explizit von einer Politik verabschiedete, die den westlichen Werten und deren globaler Verbreitung verpflichtet ist, war natürlich Musik in Moskauer Ohren. Auch dort stehen die nationalen Interessen im Mittelpunkt und gilt der amerikanische Demokratieexport als Grundübel der Epoche. Mit Trump verbindet sich folglich die Hoffnung auf einen Interessenausgleich unter Gleichen.

Das könnte auch Trump vorgeschwebt haben, als er in besagter Rede ausführte, mit Russland – trotz „ernsthafter Differenzen“ – in aller Offenheit einen „great deal“ anstreben zu wollen.⁹³ Dies soll natürlich aus einer Position der Stärke geschehen und auf strikter Gegenseitigkeit beruhen. Von Gegenseitigkeit ist indes auf russischer Seite bislang nicht viel zu sehen, Abwarten dominiert. Das hat mit dem russischen Erwartungsmanagement zu tun. Dabei bremsen die nach Moskauer Lesart durchgängig negativen Erfahrungen mit Trumps Vorgängern die eigene Leistungsbereitschaft ebenso wie die Einschätzung, dass sich der Westen und die USA im Zeichen der globalen Machtverschiebung ohnehin auf einem absteigenden Ast befinden. Trump bekräftigt diese Wahrnehmung in doppelter Weise: als Wahlsieger auf einer populistischen Welle, die die westliche „Mainstream“-Front gegen Putin weiter schwächt und als Repräsentant eines isolationistischen Rückzugs der USA.

Das zweite Moment hat mit den Persönlichkeiten Trumps und Putins zu tun, denn beide repräsentieren Max Webers Idealtyp des charismatischen Herrschers, bei dem Regelverletzungen und Unberechenbarkeit – von Putin in der Ukraine-Krise exzessiv praktiziert, von Trump in besagter Rede explizit gefordert – zur Selbstinszenierung gehören. Zu diesem

93 „Donald Trump Delivers Foreign Policy Speech“, 27.4.2016, <https://cftni.org/recent-events/donaldtrump-delivers-foreign-policy-speech>.

Politikstil gehören auch Männerfreundschaften, die mehr zählen als Institutionen, Regeln und Verfahren. Bei deren Anbahnung hat es Putin in der Vergangenheit zu einiger Meisterschaft gebracht. Mit Berlusconi, Chirac und Schröder sicherte dies Russland den ersehnten Platz am Tisch der Mächtigen; mit George W. Bush hingegen blieb der Männerbund bloße Dekoration einer Politik, die Russland allenfalls am Katzentisch tolerierte. Was sich unter Trump durchsetzt, ist völlig offen. Dabei kommt es auch auf sein personelles Umfeld an.

Einerseits hat Trump mit Rex Tillerson einen Außenminister und mit Michael Flynn einen Nationalen Sicherheitsberater mit einschlägiger Vergangenheit installiert. Tillerson ist Träger des russischen Ordens für (Völker-)Freundschaft, seit Jahrzehnten im Russland-Business aktiv und erklärter Gegner der Sanktionen. Flynn wiederum rechtfertigte die Notwendigkeit eines Zusammengehens mit Moskau unter anderem damit, dass er den (bei ihm alles beherrschenden) Kampf gegen den Islam(ismus) in eine Reihe mit dem gemeinsam erfolgreichen Kampf gegen Hitler stellte. Auch hatte er es sich 2015 nicht nehmen lassen, gegen gute Bezahlung – „I got paid so much“ – den Pausenclown bei einer Jubiläumsveranstaltung des russischen Auslandssenders RT zu spielen.⁹⁴ Man darf beiden also eine gewisse Russlandaffinität unterstellen, und es bleibt abzuwarten, ob und wie Vizepräsident Pence und Verteidigungsminister Mattis ihre deutlich distanziertere Haltung zur Geltung bringen können.

Im Kongress indes dominiert bei den Republikanern (und kaum anders bei den Demokraten) eine ausgeprägte Russlandphobie. Unmittelbar nach seinem Wahlerfolg setzte daher dort die Gegenbewegung ein mit dem Ziel, Trumps Bewegungsfreiheit nach Osten so weit wie möglich zu begrenzen. Dies geschah zum einen rhetorisch, etwa durch John McCains Warnung, ein neuerliches „Reset“ komme einer „Komplizenschaft mit Putins und Assads Abschlichten des syrischen Volkes“ gleich.⁹⁵ Zum anderen wollen russlandkritische Senatoren in dichter Folge Kongressanhörungen zu Russland und namentlich zu dessen Einmischung in den amerikanischen Wahlkampf veranstalten.⁹⁶ Und nicht zuletzt planen republikanische Mitglieder beider Häuser zahlreiche Gesetzesinitiativen, die Russland direkt ins Visier nehmen, von militärischer Unterstützung für die osteuropäischen NATO-

94 So im Interview mit der Washington Post, s. Dana Priest/Greg Miller: „He Was One of the Most Respected Intel Officers of His Generation. Now He’s Leading ‘Lock Her up’ Chants“, 15.8.2015, www.washingtonpost.com/world/national-security/nearly-the-entire-national-security-establishment-has-rejected-trumpexcept-for-this-man/2016/08/15/d5072d96-5e4b-11e6-8e45-477372e89d78_story.html.

95 So in seiner Presseerklärung vom 15.11.2016 zum ersten Telefonat Putins mit Trump nach dessen Wahl, www.mccain.senate.gov/public/index.cfm/2016/11/statement-by-sasc-chairman-john-mccain-on-u-s-russia-relations.

96 Dies hat am 5.1.2017 mit einer Anhörung des von McCain geleiteten *Senate Armed Services Committee* bereits begonnen. Sie offenbarte allerdings, dass die meisten republikanischen Senatoren wenig Neigung haben, sich in der Hacker-Affaire gegen Trump – und damit gegen Putin – zu positionieren. So wird es z.B. einen Sonderausschuss, wie ursprünglich von McCain und Graham geplant, nicht geben. Siehe Sean Sullivan: „At Senate Hearing, Most Republicans Avoid Crossing Trump on Russian Meddling in Election“, www.washingtonpost.com/news/powerpost/wp/2017/01/05/at-senate-hearing-most-republicans-avoid-crossing-trump-on-russian-meddling-in-election.

Verbündeten (und die Ukraine) bis zu einem (bindenden) Sanktionsbeschluss gegen alle, die die syrische Regierung im Bürgerkrieg unterstützen.

Mit diesen Aktivitäten deutet sich bereits an, dass Trump Schwierigkeiten haben dürfte, in Syrien an der Seite Russlands (und Assads) in den Krieg gegen den Islamismus zu ziehen. Zwar teilt er nahezu wörtlich die Moskauer Einschätzung, dass es der US-Interventionismus war, der den Nahen Osten „instabiler und chaotischer gemacht hat als je zuvor“.⁹⁷ Das schließt aber nicht ein, der Agenda anderer Staaten – namentlich Russlands und des Iran – zu folgen. Dafür ist auch unter den US-Militärs der Widerstand zu groß. Dies demonstrierte unter anderem der amerikanische Luftangriff auf die syrischen Truppen am 17. September 2016 in Deir es Zor, der neben Assads Widerwillen das Waffenstillstandsabkommen Kerrys und Lawrows vom 12. September zu Fall brachte. Und wenn Russland an der Seite Assads nach dem Fall Aleppos die Rückeroberung des ganzen Landes fortführt, werden die Grenzen der bislang praktizierten antagonistischen Kooperation kaum zu überwinden sein.

Ähnlich verhält es sich mit der Ukraine, die als Leuchtturm der Freiheit im US-Kongress noch stärker symbolisch besetzt ist.⁹⁸ Zwar hat Trumps Team Sorge getragen, dass die Forderung nach Waffenlieferungen an die ukrainischen Streitkräfte aus dem Wahlprogramm der Republikaner gestrichen wurde; auch wird Trump anders als Bush kaum für eine zügige Aufnahme der Ukraine in die NATO plädieren. Aber es ist auch nicht zu erwarten, dass er die wirtschaftliche Hilfe ausweiten oder sich stärker in der Konfliktlösung engagieren wird. Solange der Konflikt auf kleiner Flamme täglicher Scharmützel gehalten werden kann, wird Trump die Europäer kaum aus der Sackgasse des Minsker Abkommens befreien, dessen Umsetzung gerade auch von ukrainischer Seite in den Sternen steht.

Auch dies folgt im Wesentlichen einer dem Realismus verpflichteten Agenda, was auffällige Parallelitäten zu anderen US-Präsidenten offenbart: Sowohl Bush als auch Obama begannen ihre jeweiligen Amtszeiten im realistischen Geist mit einer expliziten Absage an die vermeintlichen Exzesse des liberalen Internationalismus (Bush) und des Neokonservatismus (Obama). In beiden Fällen folgte darauf eine schnelle (Wieder-)Annäherung an Russland, und jedes Mal endete die Amtszeit mit einem immer tieferen Zerwürfnis. Diese zyklische Natur der Beziehungen zwischen Washington und Moskau hat also Tradition, die sogar sehr viel weiter bis zu den Tagen von Chruschtschow und Eisenhower, respektive Kennedy, zurückreicht. Daraus folgt: Selbst wenn es 2017 zu einer neuerlichen Annäherung zwischen Washington und Moskau kommen sollte, ist durchaus offen, ob diese bis 2020 Bestand hat.

97 Siehe Fn. 93.

98 Es ist daher kein Zufall, dass McCain die Weihnachtspause nutzte, um der Ukraine einen demonstrativen Frontbesuch abzustatten.

11. China: Trumps Gegenspieler in Ostasien

Peter Kreuzer

Die Obama-Regierung hat in den vergangenen acht Jahren viele Anstrengungen unternommen, die wachsende ökonomische und militärische Gestaltungsmacht Chinas zu steuern und einzudämmen – zugleich aber auch stets eine engere Kooperation mit China angestrebt. Demgegenüber erscheint China in den bisherigen Äußerungen Donald Trumps als der Erzrivale der USA, den es zu unterwerfen gilt. Seine Wahlkampf-Äußerungen zu China sprechen von Bewunderung für Chinas Erfolg und Wut über amerikanisches Politikversagen. Für ihn ist der Aufstieg Chinas eine eminente Bedrohung der USA: China stehle amerikanisches geistiges Eigentum, es manipulierte Währungen, es breche sämtliche Handelsregeln, es rüste militärisch auf und errichte einen massiven militärischen Komplex in der Mitte des Südchinesischen Meeres. Kurz: China „vergewaltige“ die USA: „We can’t continue to allow China to rape our country, and that’s what they’re doing“.⁹⁹ Generell konstatiert Trump fehlenden chinesischen Respekt vor Amerika. Da aber die chinesische Führung nur Stärke respektiere, sollten die USA ihre ökonomische und militärische Macht einsetzen, um China an seinen Platz zu verweisen: „Let me tell you something. China will behave and China will be our friend. [...] They are going to respect our country again“.¹⁰⁰

Dass diese radikale Sicht auf China mehr als nur Wahlkampfgetöse ist, hat Trump mit einer Reihe von symbolträchtigen Handlungen und Ernennungen seit seinem Wahlsieg schon deutlich gemacht. Bei aller Unsicherheit erscheint klar, dass die Beziehungen zu China ebenso wie die sicherheitspolitische Situation in Ostasien unter Trump in raues Fahrwasser geraten werden.

Mit dem angekündigten Rückzug der USA aus dem geplanten transpazifischen Freihandelsabkommen TPP ändert sich zwar am Status quo partieller Freihandelsregime zwischen verschiedenen Akteuren der Region nichts, sehr wohl aber wird verdeutlicht, dass es der neuen Regierung ernst ist mit ihrem Schwenk zum Protektionismus. In die gleiche Richtung zielen Trumps Drohungen, gegen China notfalls mit Strafzöllen und Klagen vor der Welthandelsorganisation WTO vorzugehen, sowie die Ernennung von Robert Lighthizer zum Handelsbeauftragten. Er warnt seit vielen Jahren vor der Wirtschaftsmacht Chinas, trat schon 2011 für Importzölle ein und gab in diesem Zusammenhang zu bedenken, dass Freihandel letztlich die Gegner der USA stärken und eine Welt schaffen könnte, „where countries who abuse the system – such as China – are on the road to economic and military dominance.“¹⁰¹ Auch Peter Navarro, der zukünftige Chef des neu zu

99 Jeremy Diamond: „Trump: ‘We Can’t Continue to Allow China to Rape Our Country’“, 2.5.2016, <http://edition.cnn.com/2016/05/01/politics/donald-trump-china-rape/>.

100 Girish Shetti: „Donald Trump Says China Will ‘Behave’ Under His Presidency“, 20.5.2016, www.chinatopix.com/articles/87999/20160520/donald-trump-china-will-behave-under-presidency.htm.

101 Robert E. Lighthizer: „Donald Trump Is No Liberal on Trade“, 9.5.2011, www.washingtontimes.com/news/2011/may/9/donald-trump-is-no-liberal-on-trade/.

schaffenden Nationalen Handelsrats ist nicht nur ein scharfer Kritiker Chinas, sondern befürwortet eine klar konfrontative Politik – ökonomisch und sicherheitspolitisch.¹⁰²

Militärisch kritisieren Navarro und andere Berater Trumps, dass der amerikanische Schwenk nach Asien in Reaktion auf die wachsende chinesische Militärmacht nicht entschlossen genug war und es daher eines drastischen Ausbaus der amerikanischen Marinekapazitäten in der Region bedürfe. Nur so sei China in seine Schranken zu weisen. Diese Politik setzt in den Worten Navarros allein auf „undiminished American strength in support of U.S. national interests“.¹⁰³ Der neue Nationale Sicherheitsberater Michael Flynn hat sich in der Vergangenheit noch deutlicher dahin gehend geäußert, dass es keinen Ersatz für amerikanische Macht geben kann. „Erdrückende Macht“ sei das beste Mittel der Abschreckung. Selbst wenn sie versage, böte sie die beste Gewähr, dass Aggressoren zu den geringstmöglichen Risiken besiegt werden können.¹⁰⁴

Ökonomisch dürfte ein amerikanischer Unilateralismus, der auf Protektionismus und Konfrontation mit China setzt, zu einer vertieften Kooperation zwischen China und einer wachsenden Zahl asiatisch-pazifischer Länder führen. Schon jetzt wird die Arbeit am „Konkurrenzprodukt“ zum TPP, dem von China favorisierten regionalen Freihandelsabkommen RCEP (*Regional Comprehensive Economic Partnership*) verstärkt. Mit Peru und Chile haben inzwischen auch erste lateinamerikanische Länder Interesse gezeigt, RCEP beizutreten.

Sicherheitspolitisch erscheint die neue, nur noch auf eigene Interessen und unbedingte Überlegenheit setzende Politik extrem gefährlich. Dies gilt insbesondere im Südchinesischen Meer, wo sich der Konflikt zwischen China und mehreren ASEAN-Staaten um territoriale Kontrolle und maritime Rechte nach Jahren der Krise seit Mitte 2016 in ruhigeres Fahrwasser bewegt hat. Der Kandidat für den Posten des Außenministers, Rex Tillerson, hat Anfang Januar 2017 öffentlich für eine bis dato nicht gekannte Politik der Konfrontation mit China optiert. Die USA sollten nicht nur klare Signale gegen den Ausbau der chinesisch besetzten Inseln aussenden, sondern auch klarstellen, dass der chinesische Zugang zu diesen Inseln in Zukunft nicht mehr erlaubt werde.¹⁰⁵ Wenn die USA diesen Ankündigungen Taten folgen lassen, droht nach der temporären Beruhigung ein Sturm mit gefährlichem militärischen Eskalationspotenzial. Auch würden sich die USA damit außerhalb des internationalen Seerechts stellen, da eine Beschränkung der Freiheit der Schifffahrt durch ein Land nur innerhalb von dessen eigenen Territorialgewässern und, unter sehr

102 Siehe hierzu z.B. den von Peter Navarro verantworteten Dokumentarfilm „Death by China“ von 2012 sowie seine Bücher, u.a. „The Coming China Wars“ (2006), New Jersey: FT Press, und „Crouching Tiger: What China’s Militarism Means for the World“ (2015), Amherst: Prometheus Books.

103 Alexander Gray/Peter Navarro: „Donald Trump’s Peace through Strength Vision for the Asia-Pacific“, 7.11.2016, <http://foreignpolicy.com/2016/11/07/donald-trumps-peace-through-strength-vision-for-the-asia-pacific/>.

104 So wird Flynn zitiert in Thomas E. Ricks: „Inside General Flynn’s Brain“, 26.12.2016, <http://foreignpolicy.com/2016/12/26/inside-general-flynn-brain-2/>.

105 Ankit Panda: „Rex Tillerson, Trump’s Secretary of State Nominee, Has a Dangerous Idea for the South China Sea“, 12.1.2017, <http://thediplomat.com/2017/01/rex-tillerson-trumps-secretary-of-state-nominee-has-a-dangerous-idea-for-the-south-china-sea/>.

spezifischen Umständen, innerhalb der eigenen Ausschließlichen Wirtschaftszone statthaft ist.

Zumindest genauso bedrohlich erscheint die Situation in der Taiwan-Straße. Die relativ entspannte Situation der vergangenen acht Jahre war schon durch die Wahl einer neuen taiwanesischen Präsidentin in Turbulenzen geraten. Diese akzeptierte den bis dato gültigen und aus chinesischer Sicht unabdingbaren Formelkompromiss nicht, wonach es nur ein China gibt, zu dem Taiwan gehört. Trump hat mit einem Telefonat mit der taiwanesischen Präsidentin die seit Mitte der 1970er Jahre gültige Ein-China-Position der USA in der Praxis infrage gestellt. Schon vor den Wahlen hatten prominente Trump-Berater für eine stärker pro-taiwanesischen Politik geworben, und im Dezember 2016 legte Trump nach, indem er die Ein-China-Politik zur Verhandlungsmasse für die Neuverhandlung wirtschaftlicher Beziehungen mit China erklärte.¹⁰⁶ Sowohl die Ein-China-Politik als auch das Fernziel der Wiedervereinigung sind für China aber nicht verhandelbar.

So spricht derzeit alles für eine drastische Verschärfung der Konfrontation der USA mit China, notfalls ohne Rücksichtnahme auf abweichende Interessen von Alliierten. Gleichzeitig schwächt Trumps Politik, konkret seine Ablehnung des TPP, die amerikanische Position in der Region, der sie ökonomisch nicht mehr viel anzubieten hat. Eine militärzentrierte US-Strategie unter Trump bei gleichzeitig wachsendem Handelsprotektionismus stellt die ostasiatischen Staaten vor ein Dilemma. Sollen sie auf lukrative chinesische Avancen im Rahmen der Seidenstraßeninitiative und darüber hinaus eingehen, um ihr Wirtschaftswachstum zu stabilisieren? Oder sollen sie sich stärker auf Seiten der USA positionieren, was zu ökonomischen Kosten, verstärkter Konfrontation mit China und neuen Krisen führen dürfte?

Eine verschärfte Auseinandersetzung der beiden Großmächte zwänge auch die anderen Staaten der Region dazu, sich neu zu positionieren. War bisher in der generellen Wahrnehmung China der „Aggressor“, so könnte sich dies zukünftig ändern. Bei kluger Politik kann China für viele regionalen Mächte zur verlässlicheren und für den regionalen Frieden weniger bedrohlichen Macht werden als eine erratische und aggressiv auftretende USA, die noch dazu durch protektionistische Maßnahmen die exportabhängigen regionalen Ökonomien schwächt.

106 Siehe Fn. 103 und Mahita Gajanan: „Read Donald Trump’s Fox News Interview on Russia, Climate Change and His Company’s Future“, 11.12.2016, <http://time.com/4597416/transcript-donald-trump-fox-interview/>.

12. Nordkorea: Kim Jong-un testet Donald Trump

Hans-Joachim Schmidt

Nordkorea demonstrierte 2016 mit mehreren Tests von Mittelstreckenraketen und zwei Nukleartests große Fortschritte in der Entwicklung nuklearer Trägersysteme und nuklearer Sprengmittel. Das Land steht damit an der Schwelle zur Nuklearmacht und höhlt die Norm der globalen nuklearen Nichtverbreitung aus. Kim Jong-uns Ankündigung, 2017 eine Interkontinentalrakete testen zu wollen, verschärft die Situation.¹⁰⁷ Sollen die davon ausgehenden Gefahren für die regionale und globale Sicherheit eingehegt werden, muss Trump sich der Regelung der Nuklearfrage stellen.

Hatte sich Trump während des Wahlkampfs noch unzufrieden über die bisherigen Bündnisse der USA mit Japan und Südkorea geäußert und sogar eine nukleare Bewaffnung beider Staaten befürwortet, um die Kosten aus den Bündnisverpflichtungen zu senken, so korrigierte er dies nach seiner Wahl rasch. In persönlichen Anrufen beim japanischen Ministerpräsidenten Shinzo Abe und der südkoreanischen Präsidentin Park Geun-hye, bekräftigte er die amerikanischen Beistandsgarantien. Auch zur nuklearen Bewaffnung der beiden Staaten will er sich angeblich nie geäußert haben. Hier ist schon eine gewisse Korrektur und Beruhigung eingetreten.

Zu Nordkorea äußerte sich Trump bisher zweimal direkt. Während des Wahlkampfs schlug er vor, in direkten Gesprächen mit Kim Jong-un das Problem zu regeln. Nordkorea testet nun, wie ernst der neue US-Präsident seinen Vorschlag meint. In einer nordkoreanischen Zeitung wurde er als „weitsichtiger Präsidentschaftskandidat“ gelobt.¹⁰⁸ Zudem will man sich mit Kritik und Provokationen gegenüber Trump zurückhalten, solange die Option direkter Gespräche besteht.¹⁰⁹

Parallel fordern Diplomaten des Landes den Abzug der US-Truppen aus Südkorea, das Ende von US-Großmanövern und eine friedensvertragliche Regelung.¹¹⁰ Was die nordkoreanische Führung dafür den USA anbietet, ist aber unklar, denn an der Doppelstrategie von nuklearer und wirtschaftlicher Entwicklung wird festgehalten. Mit der jüngsten Ankündigung des Tests einer Interkontinentalrakete setzt sie Trump unter Druck und will Klarheit über seinen Kurs erreichen.

107 Choe Sang-Hun: „Kim Jong-un Says North Korea Is Preparing to Test Long-Range Missile“, 1.1.2017, www.nytimes.com/2017/01/01/world/asia/north-korea-intercontinental-ballistic-missile-test-kim-jong-un.html.

108 Ji Daygium: „N.Korea Urges Trump to Abandon DPRK Denuclearization“, 10.11.2016, www.nknews.org/2016/11/n-korea-urges-trump-to-abandon-nk-denuclearization/.

109 Elizabeth Shim: „North Korea Diplomat Says no Provocations until Trump Clarifies Policy“, 8.12.2016, www.upi.com/Top_News/World-News/2016/12/08/North-Korea-diplomat-says-no-provocations-until-Trump-clarifies-policy/7171481204605/.

110 Stephanie Nebehay: „North Korea Says Could Renew Ties with U.S. under Trump if Troops Go“, 17.11.2016, www.reuters.com/article/us-korea-north-nuclear-envoy-idUSKBN13C2GK.

Trump setzt sich mit seiner zweiten direkten Äußerung gegenüber Nordkorea, ein solcher Test „werde niemals passieren“ nun selbst unter Zugzwang.¹¹¹ Wie diese Aussage zu interpretieren ist, bleibt offen. Ein Abschuss der Interkontinentalrakete im Flug ist derzeit kaum möglich. Einzig ihre Zerstörung vor dem Start könnte ins Auge gefasst werden, wäre aber wegen des hohen Eskalationsrisikos sehr gefährlich. Welche diplomatischen Wege Trump einschlagen will, um die wachsende nukleare Herausforderung von Nordkorea anzugehen, bleibt offen.

Die Schwäche der südkoreanischen Präsidentin Park, die wegen der rechtswidrigen Begünstigung einer persönlichen Freundin ein Amtsenthebungsverfahren mit Neuwahlen fürchten muss, erschwert die Situation. Ihre konservative Partei Saenuri könnte deswegen die Wahlen verlieren und in der Folge könnten eher amerikakritische liberale Kräfte die Regierung übernehmen. Nordkorea hat schon eine politische Offensive zur Unterstützung der liberalen Kräfte in Südkorea gestartet. Verhält sich Trump gegenüber China und Nordkorea zu aggressiv, würde dies den liberalen Kräften zusätzlichen Auftrieb geben.

Die meisten Experten sind sich darin einig, dass der bisherige amerikanische Ansatz der „strategischen Geduld“, der entweder auf einen Wechsel der chinesischen Politik zu Nordkorea oder den Zusammenbruch des nordkoreanischen Regimes setzt, zu einseitig, unzureichend oder gar gescheitert ist.¹¹² Trumps Berater, sein Außenminister und zunehmend wohl er selbst wollen mit China aus einer Position der Stärke (*Peace through strength*) über die Denuklearisierung Nordkoreas verhandeln.¹¹³ Sanktionen gegen Nordkorea sollen auch auf chinesische Firmen und Banken ausgedehnt werden, wenn sie mit Nordkorea illegalen Handel treiben und ihn finanzieren. Die Verschärfung der Sanktionen wäre im Kontext mit anderen wirtschaftlichen Maßnahmen der USA gegen China gefährlich, weil sie das Risiko eines amerikanisch-chinesischen Handelskrieges und einer engeren chinesisch-nordkoreanischen Kooperation erhöhen.¹¹⁴

Das Angebot zu direkten Verhandlungen mit Nordkorea im Rahmen der Sechsmächtegespräche könnte hingegen die Konfrontation mit China vermeiden und die Kooperation der übrigen fünf beteiligten Mächte (Südkorea, China, Russland, Japan und die USA) sichern.¹¹⁵ Es würde den amerikafreundlichen konservativen Kräften in Südkorea weniger schaden und vor allem Kim Jong-un daraufhin testen, was er für dieses Angebot bereit ist anzubieten.

111 Jae-Soon Chang: „Trump Says N. Korea’s Development of Nuclear Weapon Capable of Reaching U.S. ‘Won’t Happen’“, 2.1.2017, <http://english.yonhapnews.co.kr/northkorea/2017/01/03/0401000000AEN20170103002800315.html>.

112 Joel S. Wit/Richard Sokolsky: „Can Trump Make a Deal With North Korea?“, 22.11.2016, www.theatlantic.com/international/archive/2016/11/trump-north-korea-deal/508421/.

113 Alexander Gray/Peter Navarro: „Donald Trump’s Peace through Strength Vision for the Asia-Pacific“, 7.11.2016, <http://foreignpolicy.com/2016/11/07/donald-trumps-peace-through-strength-vision-for-the-asia-pacific/>.

114 Gordon G. Chang: „To Disarm North Korea, Wage Trade War on China“, 27.11.2016, www.forbes.com/sites/gordonchang/2016/11/27/to-disarm-north-korea-wage-trade-war-on-china/.

115 Siegfried S. Hecker: „The U.S. Must Talk to North Korea“, 12.1.2017, www.nytimes.com/2017/01/12/opinion/the-us-must-talk-to-north-korea.html?_r=0.

13. Arabische Welt und Iran: Mehr alter Wein als gedacht

Daniel Müller/Irene Weipert-Fenner

Während in vielen Politikbereichen und Weltregionen die Übernahme der US-Präsidentschaft durch Donald Trump als Beginn einer Zeitenwende gesehen wird, sind mit Blick auf die arabische Welt und Iran eher weniger drastische Änderungen zu erwarten als in anderen Politikbereichen. Zwar ist der neue amerikanische Präsident sicherlich für Überraschungen gut und hat in seinen Wahlkampfaussagen bereits Tabus gebrochen, aber in einigen Punkten weisen seine Äußerungen auf Kontinuität in der US-Nahostpolitik hin.

Waren die USA in den letzten Jahrzehnten der wichtigste internationale Akteur im Nahen und Mittleren Osten, so unterzog die Obama-Regierung ihr Engagement in der Region einer Neubewertung. Angesichts zunehmender Unabhängigkeit von Erdöl und -gas im Zuge des „Fracking Booms“ versuchte Präsident Obama, das außenpolitische Engagement der USA stärker nach Asien zu verlagern, um einem erstarkten China entgegenzutreten. Die USA sollten militärisch nur noch gegen Islamisten, allenfalls bei akuter (nuklearer) Bedrohung gegen Iran vorgehen, oder im Fall einer Gefährdung Israels intervenieren.¹¹⁶ Die Neuorientierung der USA fiel in eine Zeit, in der sich die sicherheitspolitische Lage in der arabischen Welt rapide verschlechterte. Die Transformationsprozesse, die 2011 begannen, sind mit der Ausnahme Tunesiens zum Stillstand gekommen oder gar umgekehrt worden. Mit Syrien, Teilen des Irak, Libyen und dem Jemen befinden sich vier Länder der Region im Bürgerkrieg. Der partielle Staatszerfall ging mit einer zunehmenden Bedrohung durch nichtstaatliche Akteure wie den sogenannten Islamischen Staat (IS) einher. Der Wettbewerb zwischen Iran und Saudi-Arabien ist eine weitere Ursache bzw. ein Katalysator für den Ausbruch und die Langwierigkeit zahlreicher Konflikte in der Region. Das Erkalten der Beziehungen zwischen Russland und den USA erschwert zudem ein gemeinsames internationales Vorgehen in der Region.

Sich aus dieser Gemengelage herauszuhalten, hat seinen Preis: Am deutlichsten wurde das Dilemma der Nicht-Interventionsdoktrin Obamas durch das militärische Eingreifen Russlands in Syrien, das den Konflikt zugunsten Bashar al-Assads drehte. Wer jedoch das mangelnde Engagement der USA beklagt, darf nicht übersehen, dass auch westliche Interventionspolitik Verantwortung an der Instabilität der Region trägt. Der Irakkrieg 2003, die von Frankreich initiierte Intervention in Libyen, die fortwährende Unterstützung nützlich scheinender Autokraten und die Tolerierung bzw. Unterstützung konfrontativer Politiken arabischer Golfstaaten im Interesse der vermeintlich unverzichtbaren Sicherheitspartnerschaft, das alles trug und trägt zur Destabilisierung der Region bei.

In Trumps oft wenig spezifischen und widersprüchlichen Wahlkampfaussagen lassen sich drei wiederkehrende Punkte finden, die in Teilen dem Weg Obamas, in Teilen dem Ansatz seiner Vorgänger zu folgen scheinen. Trump zeigt (1) eine islamfeindliche Haltung, speziell auch gegen die Islamische Republik Iran, die sich klar von Obama, weniger jedoch

116 Jeffrey Goldberg: „The Obama Doctrine“, April 2016, www.theatlantic.com/magazine/archive/2016/04/the-obama-doctrine/471525/.

z.B. von George W. Bush Jr. unterscheidet. Zudem plädiert Trump (2) für einen Rückzug auf amerikanische Kerninteressen und (3) für Kooperation mit autokratischen Regimen, wenn es nützlich scheint. Beides ist nicht neu, nicht einmal im Vergleich zu Obamas Politik.

Die anti-islamische Rhetorik der neuen Regierung richtet sich nicht nur gegen Gruppen wie den IS, sondern nebulös gegen „radikal-islamischen Terrorismus“, „radikalen Islam“, „Islamismus“, bis hin zu Muslimen insgesamt. Trump und sein Team, wie z.B. der neue Nationale Sicherheitsberater Michael Flynn oder Mike Pompeo, Aspirant auf den Posten des CIA-Direktors, differenzieren wenig. Es bestehen Ressentiments besonders gegen Iran – Pompeo etwa spricht von „Shia-Radikalismus“¹¹⁷ und der designierte Verteidigungsminister Mattis macht im Iran einen „revolutionary cause devoted to mayhem“ aus.¹¹⁸

Trump will sich aus Konflikten, die die USA nicht tangieren, heraushalten. Im Unterschied zu Obama will er sich nicht nur von militärischen Interventionen und erzwungenen Regimewechseln, sondern auch von Demokratieförderung, der Verteidigung von Menschenrechten sowie dem *nation-building* zurückziehen. Dafür scheut er nicht die Kooperation mit Autokraten, solange diese US-Interessen dient. Neu ist der Respekt für „starke Männer“, wie beispielsweise Abd al-Fattah as-Sisi, den ägyptischen Präsidenten und dessen repressives Vorgehen gegen Oppositionsgruppen. Sympathie für autokratisches Vorgehen zeigt Trump auch durch seine Äußerungen zur Anwendung von Gewalt, die er aus einer kurzfristigen Zweck-Mittel-Rationalität legitimiert. US-Interventionen müssten nicht dem „very politically correct war“ der letzten US-Regierung folgen.¹¹⁹

Vieles von dem mag Wahlkampfrhetorik gewesen sein; nüchtern betrachtet könnte die Nahostpolitik der nächsten US-Regierung folgendermaßen aussehen: In Syrien dürfte die Unterstützung von Oppositionsgruppen zurückgefahren, Russlands Kampagne gegen weite Teile der Opposition (billigend?) hingenommen, das Engagement gegen radikale Gruppen wie den IS und Fatah ash-Sham (vormals al-Nusra) an der Seite Russlands fortgesetzt werden. Washington könnte Iran weiter sanktionieren und isolieren und damit davon ablenken, dass es den Nukleardeal selbst letztlich nicht antasten wird: Im Alleingang, zeigt sich zumindest Mattis überzeugt, können die USA kein besseres Abkommen aushandeln.¹²⁰ Russland, dessen Sympathien zu Iran Grenzen kennen, hätte wenig einzuwenden. Begrüßen würden die Autokratien der Region Nichteinmischung in ihre inneren Angelegenheiten.

117 Uri Friedman: „The Coming War on ‘Radical Islam‘“, 29.11.2016, www.theatlantic.com/international/archive/2016/11/trump-radical-islam/508331/.

118 Mark Perry: „James Mattis’ 33-Year Grudge Against Iran“, 4.12.2016, www.politico.com/magazine/story/2016/12/james-mattis-iran-secretary-of-defense-214500.

119 Tom LoBianco: „Donald Trump on Terrorists: ‘Take out Their Families‘“, 3.12.2015, <http://edition.cnn.com/2015/12/02/politics/donald-trump-terrorists-families/>.

120 Nahal Toosi: „Iran Deal Critics to Trump: Please Don’t Rip It up“, 16.11.2016, www.politico.com/story/2016/11/donald-trump-iran-nuclear-deal-231419; Dan Lamothe: „Trump Picks Retired Marine Gen. James Mattis for Secretary of Defense“, 1.12.2016, www.washingtonpost.com/world/national-security/trump-has-chosen-retired-marine-gen-james-mattis-for-secretary-of-defense/2016/12/01/6c6b3b74-aff9-11e6-be1c-8cec35b1ad25_story.html.

Die Türkei würde sich über ein Ende der Unterstützung kurdischer Gruppen freuen, am Golf sähe man sich durch einen anti-iranischen Kurs fortgesetzter amerikanischer Unterstützung versichert. Angesichts gemeinsamer Interessen u.a. im Sicherheitsbereich könnte Trump die Unterstützung aus der Golfregion für radikalislamische Gruppen so geflissentlich ignorieren, wie die Staaten der Region seine anti-islamische Rhetorik. Die Wogen über einen Wegfall der amerikanischen Unterstützung für die syrische Opposition wären geglättet, die Beziehungen zwischen der Golfregion und den USA als Zweckbündnis gekittet.¹²¹ Eine solche nicht-ideologische, interessengeleitete Zusammenarbeit mit den Regierungen in Moskau und am Golf ließe sich gut mit dem neuen Außenminister Rex Tillerson umsetzen, der als Vorstandschef von ExxonMobil mit all jenen Akteuren seit Langem beste Geschäftsbeziehungen pflegte.

Vielleicht wird sich somit in der Nahostpolitik Trumps weniger Neues finden, als es die Wahlkampfretorik erwarten lässt. Nahöstliche Partnerschaften werden wohl beibehalten und die Beziehungen zu Russland verbessert werden. Hinzukommen dürfte eine (noch) höhere Toleranz gegenüber autokratischer Herrschaft und ein (noch) intensiverer Einsatz militärischer Distanzmittel in Form von Luft- und Drohnenkriegführung, ggf. unter Einbeziehung regionaler Verbündeter und von Spezialkräften. Bedenkt man, dass jene Elemente mit zur aktuellen Sicherheitslage im Nahen Osten geführt haben, ist das kaum ein Grund zur Erleichterung. Vielleicht kann eine kluge europäische Politik positive Elemente der sich abzeichnenden US-Außenpolitik (wie Gesprächsbereitschaft mit Russland und mehr militärische Zurückhaltung am Boden) stärken und kritikwürdigen Ansätzen (wie einer Tendenz zu militärischen Lösungen aus der Luft und zur Förderung autokratischer Repression) entgegenwirken. Mit Sicherheit aber hätten es die europäischen Staaten in der Hand, selbst Lehren aus der sicherheitspolitischen Lage des Nahen Ostens zu ziehen. Das wäre durchaus nötig, denn von undurchdachten Interventionen z.B. in Libyen und der Unterstützung, bis hin zur Aufrüstung autokratischer Diktaturen am Golf, machen europäische Staaten ja vielfach selbst jene Fehler im Nahen Osten, die auch bei der künftigen US-Außenpolitik zu befürchten sind.

121 Jane Kinninmont: „Many Middle East Countries Will Welcome Trump’s Victory. Here’s Why“, 10.11.2016, www.theguardian.com/commentisfree/2016/nov/10/middle-east-donald-trump-president.

14. Israel und der Friedensprozess: Trumps Abkehr vom Washingtoner Konsens

Aviv Melamud

Acht turbulente Jahre im amerikanisch-israelischen Verhältnis gingen mit einem Paukenschlag zu Ende: Der UN-Sicherheitsrat erklärte in Resolution 2334 vom 23. Dezember 2016 den israelischen Siedlungsbau in den besetzten Palästinensergebieten, einschließlich in Ost-Jerusalem, als Verstoß gegen internationales Recht und forderte Israel auf, den Bau von Siedlungen umgehend zu stoppen. Der israelische Premierminister Netanjahu bezeichnete die Resolution als „anti-israelisch“ und kritisierte Obama scharf für den überraschenden Verzicht der USA auf ein Veto. So wird es nicht verwundern, dass Trumps Wahlsieg von Netanjahu und der israelischen Rechten gefeiert wird. Insbesondere für den Nahost-Friedensprozess verspricht man sich von Trump einen neuen Ansatz, der besser vereinbar ist mit den Positionen israelischer Hardliner.

Es ist allerdings schwierig zu antizipieren, wie die Nahostpolitik unter Trump konkret aussehen wird und welchen Stellenwert seine Regierung dem Thema einräumt. Seine Wahlkampfaußagen widersprachen sich und er mäanderte hin und her zwischen Bekundungen, er wolle Israel unterstützen – auch den Bau weiterer Siedlungen im Westjordanland –, er wolle die amerikanische Botschaft von Tel Aviv nach Jerusalem verlegen und er sei von allen Präsidentschaftskandidaten der größte Israelfreund,¹²² und Aussagen, die für einen amerikanischen Präsidentschaftskandidaten absolut ungewöhnlich sind. Zum Beispiel kündigte er an, er werde der „neutral guy“ sein – eine Aussage, für die er von anderen Republikanern heftig gescholten wurde –,¹²³ und forderte, Israel solle die Militärhilfe, die es von den USA erhält, zurückzahlen.¹²⁴ Während die Wahl Hillary Clintons ein klares „Weiter so“ bedeutet hätte, war es bei Trump also gänzlich unklar, wie er sich – einmal im Amt – konkret positionieren würde.

Mit der Nominierung seines Schwiegersohns sowie seiner Wahlkampfberater für Schlüsselpositionen in der Nahostpolitik – Jared Kushner als wichtiger Berater im Weißen Haus, David Friedman als amerikanischer Botschafter in Israel und Jason Greenblatt als Sonderbeauftragter für internationale Verhandlungen – kommt nun Licht in das Dunkel. Deren Positionen decken sich mit typischen Positionen israelischer Hardliner. Das deutet auf eine Abkehr vom bisherigen Kurs hin. Bisher galt es als überparteilicher Konsens in Washington, die Zwei-Staaten-Lösung anzustreben und frühere US-Regierungen

122 „Trump: Israeli Settlement Construction in West Bank Should ‘Keep Going’“, 3.5.2016, www.haaretz.com/world-news/u-s-election-2016/1.717730.

123 Eugene Scott: „Trump Pledges to Be ‘Neutral Guy’ in Israel-Palestinian Negotiations“, 19.2.2016, <http://edition.cnn.com/2016/02/18/politics/donald-trump-israel-palestinian-neutral/>.

124 „Trump Says He’ll Make Israel Pay for Defense Aid“, 22.3.2016, www.timesofisrael.com/trump-says-hell-make-israel-pay-for-defense-aid/.

betrachteten die Siedlungen im Westjordanland als Hindernisse für den Frieden.¹²⁵ Tweets des neu gewählten Präsidenten wie „We cannot continue to let Israel be treated with such total disdain and disrespect. [...] Stay strong Israel, January 20th is fast approaching!“¹²⁶ bestärken die Vermutung, dass sich die israelische Rechte auf einen drastischen Politikwechsel in Washington freuen darf. Ungehemmter Siedlungsbau, die Annexion der Gebiete im Westjordanland und die offizielle Abkehr von der Zwei-Staaten-Lösung könnten so von Extrempositionen zum anerkannten „Mainstream“ werden.

Dennoch wird sich erst zeigen, ob Trump tatsächlich mit lange geltenden US-Positionen brechen wird.¹²⁷ Und falls er tatsächlich ein Interesse an einer Lösung des Nahostkonflikts hat – immerhin hat er wiederholt erklärt, er wolle in den „womöglich schwierigsten Verhandlungen aller Zeiten“ eine Übereinkunft zwischen Israelis und Palästinensern erwirken – wäre er schlecht beraten, von der lange verfolgten Linie abzuweichen, die John Kerry noch einmal am 28. Dezember 2016 in einer Grundsatzrede zum Friedensprozess bekräftigte. Diese Linie sieht eine Zwei-Staaten-Lösung in den Grenzen von 1967, Landtausch, Jerusalem als Hauptstadt beider Staaten, eine machbare Lösung des palästinensischen Flüchtlingsproblems sowie Sicherheitsgarantien für Israel vor.¹²⁸

Trumps Unberechenbarkeit macht es schwierig vorauszusagen, wie seine Nahostpolitik konkret aussehen wird. „Unterstützung für Israel“ kann viel bedeuten. Bereits eine Politik des „Wegschauens“, also eine Duldung des Siedlungsbaus, hilft der israelischen Rechten, Fakten zu schaffen, die die Etablierung eines palästinensischen Staates noch weiter erschweren. Entscheidend wird sein, welche Wichtigkeit der neue Präsident einer Lösung – anstelle eines Verwaltens – des Nahostkonflikts beimessen wird. Letztlich wird die Israelpolitik der Trump-Regierung auch davon abhängen, welchen Ansatz man für die gesamte Region wählt und wie das Verhältnis zu Russlands Präsident Putin gestaltet wird, der im Nahen Osten ganz eigene – und wenig kompatible – Interessen verfolgt. Es wird wohl noch eine Weile dauern, bis sich der Nebel völlig lichtet und die Israelpolitik der neuen Regierung schärfere Konturen bekommt. Eine Abkehr von der langjährigen amerikanischen Israelpolitik steht aber zu befürchten.

125 Judy Maltz: „Where Does President-elect Donald Trump Stand on Israel?“, 11.11.2016, www.haaretz.com/israel-news/premium-1.752467; Jacob Kornbluh: „Trump Advisors Issue Position Paper on Israel“, 2.11.2016, <http://jewishinsider.com/9640/trumps-advisors-issue-position-paper-on-israel/>. Zu Friedman siehe Daniela Diaz/Tal Kopan: „Trump Picks Campaign Adviser Friedman as US Ambassador to Israel“, 16.12.2016, <http://edition.cnn.com/2016/12/15/politics/trump-picks-campaign-adviser-friedman-as-us-ambassador-to-israel/>. Zu Kushner siehe Carol Morello: „Jared Kushner’s Family Foundation Donated to West Bank Settlements“, 5.12.2016, www.washingtonpost.com/world/national-security/jared-kushners-family-foundation-donated-to-west-bank-settlements/2016/12/05/bfb91c3c-bb2b-11e6-94ac-3d324840106c_story.html.

126 Donald Trump, Tweets am 28.12.2016, <https://twitter.com/realdonaldtrump/status/814113616110751744>, <https://twitter.com/realDonaldTrump/status/814114980983427073>.

127 Amir Oren: „Netanyahu Banks on Trump, but History Is Not on His Side“, 31.12.2016, www.haaretz.com/israel-news/premium-1.762157.

128 John Kerry: „Remarks on Middle East Peace“, 28.12.2016, www.state.gov/secretary/remarks/2016/12/266119.htm.

15. Afghanistan und Irak: Internationalisierte Bürgerkriege und regionale Allianzen

Arvid Bell

In Afghanistan und im Irak ist die militärische „Befriedung“ nach den Interventionen von 2001 bzw. 2003 gescheitert. Die Situation in beiden Ländern ist eng mit regionalen Problemen in Zentralasien bzw. im Nahen Osten verknüpft. Eine politische Verhandlungslösung in Afghanistan ist schwierig, im Irak umso mehr.

In Afghanistan sind die Taliban zwar offiziell von der Macht vertrieben, haben parallel zum Abzug der meisten NATO-Truppen ihren Einfluss in den Provinzen jedoch massiv ausgeweitet. Mit spektakulären militärischen Operationen an strategisch wichtigen Orten versuchen sie, die afghanischen Sicherheitskräfte als überfordert bloßzustellen. Ohne die NATO-Unterstützungsmission wäre die Lage der Regierungstruppen noch prekärer. Sollte die US-Regierung ihre finanzielle Hilfe einstellen, stünden die afghanischen Streitkräfte vor dem Zusammenbruch. Die Anzahl der im Krieg verwundeten oder getöteten Zivilistinnen und Zivilisten kletterte 2016 auf ein neues Rekordhoch.

Im Irak ist die Lage noch gravierender. Mit der Verschmelzung des irakischen Bürgerkrieges und der Aufstandsbewegung im benachbarten Syrien ist die Situation dramatisch eskaliert. Die gegenwärtige US-Strategie umfasst Luftschläge gegen den sogenannten Islamischen Staat (IS), Waffenlieferungen an Regierungskräfte und kurdische Milizen sowie Spezialkräfte. Außerdem hat Washington eine Militärallianz mobilisiert, die auch regionale Staaten wie Jordanien und Marokko umfasst.

Es war stets das Ziel der Obama-Regierung, die US-Truppen nach und nach abziehen und die Sicherheitsverantwortung an die Regierungen in Kabul und Bagdad zu übergeben. Der Vormarsch des IS hat zwar den Zeitplan, aber nicht diese grundsätzliche Linie, durcheinandergebracht. Sowohl einen abrupten Abzug als auch eine massive Wiederaufstockung von US-Bodentruppen hat das Weiße Haus abgelehnt.

Was ist von der Trump-Regierung zu erwarten? 2013 forderte Trump, die US-Truppen aus Afghanistan zurückzuholen; sie würden dort von den Afghanen, die man ausbilde, getötet. Zudem verschwende man Milliarden, die man für den Aufbau Amerikas benötige.¹²⁹ Was den Irak betrifft, machte Trump im Wahlkampf die Obama-Regierung für das Chaos dort verantwortlich, das nämlich nicht durch die Invasion (Bush), sondern durch den weitgehenden Truppenabzug (Obama) herbeigeführt worden sei. Er kündigte einen Bombenkrieg gegen den IS an¹³⁰; schlug vor, Russland den militärischen Vortritt zu lassen, da der Kreml ja auch an einer Niederlage des IS interessiert sei¹³¹; oder propagierte, die

129 Donald Trump, Tweet, 11.1.2013, <https://twitter.com/realdonaldtrump/status/289807790178959360>.

130 Pamela Engel: „Donald Trump: ‘I Would Bomb the S--- out of ISIS‘“, 13.11.2015, <http://businessinsider.com/donald-trump-bomb-isis-2015-11>.

131 Jenna Johnson: „Donald Trump: Let Russia Fight the Islamic State in Syria“, 25.9.2015, <http://washingtonpost.com/news/post-politics/wp/2015/09/25/donald-trump-let-russia-fight-the-islamic-state-in-syria>.

irakischen Ölquellen einzunehmen¹³², um so die USA für die Kosten ihres Militäreinsatzes zu entschädigen.

Ein roter Faden war dabei erkennbar: Trump diagnostizierte die gegenwärtigen Strategien in Afghanistan und Irak als für die USA ökonomisch unrentabel. Später relativierte Trump seine „Raus aus Afghanistan“-Forderung und erklärte während des Vorwahlkampfes: „Ich denke, wir müssen eine Weile in Afghanistan bleiben, denn das ist direkt neben Pakistan, das Atomwaffen hat, und das müssen wir absichern.“¹³³

Es ist daher wahrscheinlich, dass die Trump-Regierung die knapp 10.000 US-Soldaten in Afghanistan sowie die knapp 5.000 im Irak belassen wird. Der neue Verteidigungsminister Mattis hat Truppen in beiden Ländern kommandiert und ist dafür bekannt, sich für die regionalen und kulturellen Komplexitäten beider Konflikte zu interessieren. Mattis hat wiederholt die Relevanz des US-Allianzsystems sowie wichtiger regionaler Verbündeter für die Stabilisierung Afghanistans und Iraks betont. Möglicherweise wird die Trump-Regierung den Druck auf Länder wie Jordanien und die Vereinigten Arabischen Emirate erhöhen, ihre militärischen und/oder wirtschaftlichen Beiträge weiter zu steigern. Entscheidend wird sein, ob die USA eine neue politische Strategie entwerfen, um die vielfältigen Ursachen der Bürgerkriege anzugehen, und wie der Umgang mit Iran aussehen wird, der an den Irak und an Afghanistan grenzt und eine Schlüsselrolle in der Region spielt.

Eine offene Frage ist, wie der neue US-Präsident reagiert, wenn es in einem der Krisenherde zu einer gezielten Provokation oder Demütigung der Vereinigten Staaten, etwa durch IS-Kommandos oder Irans Revolutionsgarden, kommt. Ob Trumps Twitter-Tiraden dann vorschnelle militärische Aktionen folgen, hängt vermutlich davon ab, ob der Präsident vom neuen Verteidigungsminister Mattis eingeholt oder vom neuen Sicherheitsberater Flynn angestachelt wird.

132 Steven Mufson: „Trump’s Illegal, Impossible, and ‘Beyond Goofy’ Idea of Seizing Iraq’s Oil“, 9.9.2016, <http://washingtonpost.com/news/energy-environment/wp/2016/09/09/trump-thinks-the-u-s-should-take-the-oil-in-iraq-heres-why-that-is-not-so-easy>.

133 Anwar Iqbal: „Trump Says US Troops Needed in Afghanistan to Protect Pak N-arms“, 5.3.2016, <http://dawn.com/news/1243642>.

16. Lateinamerika: Weiterer Bedeutungsverlust der USA absehbar

Jonas Wolff/Lisbeth Zimmermann

In Lateinamerika sorgte Trumps Wahlkampagne mit seiner ausländerfeindlichen Hetze gegen Mexikaner sowie Aussagen zu Massenabschiebungen und Grenzmauerbau für Furore. Hinzu kam seine Ablehnung des nordamerikanischen Freihandelsabkommens NAFTA sowie der geplanten Transpazifischen Partnerschaft TPP, an der auch lateinamerikanische Länder beteiligt wären.¹³⁴ Insgesamt dürfte Präsident Trump aber weniger eine Trendwende herbeiführen, als den ohnehin fortschreitenden politischen und wirtschaftlichen Bedeutungsverlust der USA in Lateinamerika weiter zu beschleunigen.

Die Mexikaner waren unter den Ersten, die die Folgen des überraschenden Wahlausgangs unmittelbar zu spüren bekamen: Der mexikanische Peso trat umgehend einen Sinkflug an. Dies war eine direkte Reaktion auf Trumps Ankündigung, den Freihandelsvertrag zwischen Kanada, Mexiko und den USA neu zu verhandeln und notfalls aufzukündigen. Seit dem Wahlsieg hat Trump bereits erste US-Unternehmen mit einer Mischung aus Drohungen und Steueranreizen dazu gebracht, ihre Investitionspläne zulasten mexikanischer Standorte zu revidieren, und auch die Auswahl des neuen Hauptverantwortlichen für Handelsverträge, Robert Lighthizer, befeuert die Sorge vor einer protektionistisch orientierten Politik.¹³⁵ In Sachen Migration hat Trump seine Mauerpläne bekräftigt und erklärt, er werde unmittelbar zwei bis drei Millionen der ohne Papiere im Land lebenden Migranten ausweisen, „die kriminell sind.“¹³⁶ Doch schon unter Präsident Obama wurden rund 2,5 Millionen Menschen abgeschoben und die Grenzbefestigung zu Mexiko massiv aufgerüstet. Das heißt, hier deutet sich weniger eine Kurskorrektur als die Intensivierung einer restriktiven Migrationspolitik an.

Auch für Kuba sind unmittelbare Konsequenzen absehbar. Die Aufhebung der US-Blockade der Insel ist angesichts der republikanischen Mehrheit, die vehement dagegen ist, im Kongress in weite Ferne gerückt. Auch die graduelle Normalisierung der Beziehungen, die Obama eingeleitet hatte, steht zur Disposition. Trump hat nach der Wahl betont, dass er das „Abkommen“ mit Kuba beenden werde, wenn sich Kuba nicht auf seine Bedingungen einlasse. Die Aufnahme kubapolitischer Hardliner wie Mauricio Claver-Carone (Finanzen) und Yleem Poblete (Nationale Sicherheit) in sein Übergangsteam signalisiert Härte in

134 Brandon Capece: „Beyond the Wall: What ‘America First’ Would Mean for Latin America“, 26.10.2016, www.coha.org/beyond-the-wall-what-america-first-would-mean-for-latin-america; Jorge G. Castañeda: „The Trump Shock in Latin America“, 11.11.2016, www.project-syndicate.org/commentary/donald-trump-latin-america-by-jorge-g--casta-eda-2016-11.

135 David M. Pérez: „La retirada de Ford vuelve a hundir al peso mexicano“, 3.1.2017, http://economia.elpais.com/economia/2017/01/03/actualidad/1483471209_603977.html; Binyamin Appelbaum: „With Choice of Trade Negotiator, Trump Prepares to Confront Mexico and China“, 3.1.2017, www.nytimes.com/2017/01/03/us/politics/trump-robert-lighthizer-trade-mexico.html.

136 Julie Hirschfeld Davis/Julia Preston: „What Donald Trump’s Vow to Deport up to 3 Million Immigrants Would Mean“, 14.11.2016, www.nytimes.com/2016/11/15/us/politics/donald-trump-deport-immigrants.html.

diesem Bereich.¹³⁷ Den Bedingungen – im Kern der Forderung nach einem Regimewandel – wird Kuba sicher nicht nachkommen. Ein offizielles Abkommen mit Kuba, das Trump kündigen könnte, gibt es allerdings gar nicht, sodass US-Experten eher eine Stagnation der Beziehungen erwarten.¹³⁸

Weniger klar sind die Implikationen einer möglichen protektionistischen Wende in der US-Politik. Für die betroffenen Regierungen – in Lateinamerika: Chile, Mexiko und Peru – ist die von Trump bekräftigte Aufkündigung des geplanten transpazifischen Freihandelsabkommen TPP sicher nicht erfreulich. Ob TPP für die Bevölkerungen dieser Länder in der Summe positiv wäre, ist allerdings durchaus umstritten. Wichtiger ist deshalb die Frage, welche politischen Effekte es für liberal-konservative Regierungen in der Region haben wird, wenn die USA als Allierter für Freihandelspolitik entfallen.¹³⁹ Dies dürfte sowohl den Autonomiebestrebungen Lateinamerikas als auch der wachsenden ökonomischen Ausrichtung der Region in Richtung China neuen Schub verleihen.¹⁴⁰

Regionalpolitisch dürfte die Rolle der USA in der westlichen Hemisphäre unter Trump weiter sinken. Angesichts der Differenzen unter den Ländern Lateinamerikas ist allerdings weniger mit einer vereinten Gegenwehr als mit pragmatischer Anpassung zu rechnen.

137 Peter Kornbluh: „Trump Is Threatening to Roll Back Normalization with Cuba – Here’s What’s at Stake“, 6.1.2017, www.thenation.com/article/trump-is-threatening-to-roll-back-normalization-with-cuba-heres-whats-at-stake/.

138 „Trump amenaza con frenar el deshielo“, 29.11.2016, www.pagina12.com.ar/5848-trump-amenaza-con-frenar-el-deshielo.

139 Jorge G. Castañeda: „The Trump Shock in Latin America“, 11.11.2016, www.project-syndicate.org/commentary/donald-trump-latin-america-by-jorge-g--casta-eda-2016-11.

140 André Serbin/Andrei Serbin Pont: „¿Borrar y reiniciar? Trump, América Latina y China“, 13.11.2016, www.cries.org/?p=3593.

17. Afrika: Strategielos zwischen Terrorismusbekämpfung und Wirtschaftsinteressen

Antonia Witt

Zum Glück, könnte man sagen, ist Afrika in Washington noch kein Politikum. Denn einschneidende Richtungsänderungen in der US-Afrikapolitik könnten großen Einfluss auf das Leben von 1,2 Milliarden Afrikanern haben. Aber auch das Ausbleiben einer dezidierten Afrikapolitik hat Folgen. So drohen unter Trump Errungenschaften amerikanischer Afrikapolitik ab- und negative Tendenzen ausgebaut zu werden.

Terrorismusbekämpfung, Entwicklungszusammenarbeit sowie Wirtschaftsförderung waren bisher Eckpfeiler der US-Afrikapolitik. Die 2012 unter Obama verabschiedete Afrikastrategie baute auf die Förderung guter Regierungsführung und afrikanischer Initiativen. Obwohl sich Trump bisher kaum zu Afrika geäußert hat, wird sich die US-Politik gegenüber dem Kontinent in Zukunft vermutlich stärker an offensichtlichen und unmittelbaren Gewinnen für die USA orientieren.

Das heißt, Sicherheitsinteressen und Terrorismusbekämpfung werden zwar auch zukünftig die US-Afrikapolitik bestimmen, allerdings ist zu vermuten, dass dies noch weniger als bisher der Förderung afrikanischer Institutionen, etwa der Afrikanischen Union (AU), dienen wird. Die USA sind derzeit der größte nationale Geldgeber für Friedensmissionen in Afrika, etwa in Somalia oder in Mali.¹⁴¹ Gegen al-Qaida, Boko Haram und al-Shabaab werden zusätzlich Länder wie der Tschad, Äthiopien oder Uganda durch Training, Geld und Ausrüstung unterstützt. Im Kampf gegen den Terror waren die USA unter Obama zudem in einen Luft- und Drohnenkrieg gegen al-Shabaab in Somalia involviert, der 2016 alleine 200 Menschen, darunter auch Zivilisten, das Leben kostete.¹⁴² Auch in Afrika wird der Kampf gegen den Terror wohl zukünftig in erster Linie militärisch geführt (s. Beitrag von Fey/Schörnig in diesem Report). Begünstigt hat das auch Präsident Obama: Unter ihm wurden die Befugnisse des Präsidenten im Kampf gegen den Terror auch am Horn von Afrika massiv ausgeweitet; Luftschläge gegen al-Shabaab wurden als Selbstverteidigung gegen al-Qaida deklariert.¹⁴³ Mit zweifelhaftem Erfolg: Der al-Shabaab hat diese Politik bisher die Anwerbung neuer Rekruten erleichtert.¹⁴⁴ Für nicht-militärische Lösungen ist in Zukunft ebenso wenig US-Unterstützung zu erwarten wie für die Stärkung afrikanischer Institutionen.

141 Paul D. Williams 2015: Enhancing U.S. Support for Peace Operations in Africa, Council Special Report No. 73, New York: Council on Foreign Relations.

142 Mark Mazzetti/Jeffrey Gettleman/Eric Schmitt: „In Somalia, U.S. Escalates a Shadow War“, 16.10.2016, www.nytimes.com/2016/10/16/world/africa/obama-somalia-secret-war.html.

143 Charlie Savage/Eric Schmitt/Mark Mazzetti: „Obama Expands War with Al Qaeda to Include Shabab in Somalia“, 27.11.2016, www.nytimes.com/2016/11/27/us/politics/obama-expands-war-with-al-qaeda-to-include-shabab-in-somalia.html.

144 Zachary Donnenfeld: „What Would A Trump Presidency Mean for Africa?“, 8.11.2016, www.issafrica.org/iss-today/what-would-a-trump-presidency-mean-for-africa.

Mit jährlich über 9 Mrd. USD sind die USA die größte Gebernation in Afrika. Trump äußerte mehrfach, dass Entwicklungshilfe schädlich ist, vor allem aber keinen Nutzen für die USA habe.¹⁴⁵ Das könnte vor allem amerikanische Beiträge zur humanitären Hilfe, etwa im Südsudan oder der Region der Großen Seen, treffen.

Auch Trumps Handelsprotektionismus könnte harte Konsequenzen für viele Afrikaner haben. 38 afrikanische Staaten profitieren derzeit vom *African Growth and Opportunity Act* (AGOA), dem präferentiellen Handelsabkommen, das afrikanischen Produzenten allein im Jahr 2016 Zugang zum US-Markt im Wert von 8,6 Mrd. USD ermöglichte. Bisher genoss AGOA in den USA überparteilich Unterstützung. Allerdings muss während Trumps Amtszeit ein Nachfolgeprogramm verhandelt werden, das vermutlich mehr Gleichbehandlung zwischen den Handelspartnern einfordern wird. An Bedeutung gewinnen könnten US-Direktinvestitionen, das fordern nicht nur Republikaner.¹⁴⁶ Trumps einziger Berater aus der afrikanischen Diaspora ist im Stab für ökonomische Fragen zu finden.¹⁴⁷ Auch der neue Außenminister Tillerson hat als ExxonMobil-Chef Erfahrungen mit Investitionen in Afrika. Obwohl diese dringend benötigt werden, fürchten viele Afrikaner, dass ExxonMobil zum Modell werden könnte: Das Öl-Unternehmen hat nicht nur undemokratische Regime in Äquatorialguinea und Angola unterstützt, sondern auch konsequent Umwelt- und Sozialstandards ignoriert.

Die USA werden sich zukünftig wohl weniger für humanitäre Fragen, demokratische Standards und Krisendiplomatie einsetzen und eher sicherheitspolitischen und ökonomischen Interessen folgen. Gegen einschneidende präsidentielle Alleingänge spricht Trumps Desinteresse sowie der bis dato in den USA geltende überparteiliche Konsens in Sachen Afrikapolitik. Für alles weitere wird der neue Afrika-Beauftragte im Außenministerium viel Überzeugungskraft brauchen.

145 Donald Trump, Tweet am 1.7.2013, <https://twitter.com/realDonaldTrump/status/351642052854951936>.

146 Herman J. Cohen: „Africa: How Might Trump Change Africa Policy?“, 17.11.2016, <http://allafrica.com/stories/201611171059.html>.

147 Gbenga Salau: „Trump Appoints Nigerian Member Economic Advisory Team“, 4.12.2016, <http://guardian.ng/news/trump-appoints-nigerian-member-economic-advisory-team/>.