

Ohne, aber nicht gegen Washington

Wider das Kontinuitätsdenken bei der Entwicklung einer Amerika-Strategie

Thomas Kleine-Brockhoff | **Mit seinem Rückzug aus der Welt setzt US-Präsident Donald Trump den Kurs seines Vorgängers Barack Obama fort: So argumentiert nicht zuletzt Bundesaußenminister Heiko Maas. Aber was gleich aussieht, ist durchaus nicht gleich – und führt dazu, dass das Nachdenken über eine Amerika-Strategie auf falschen Annahmen beruht.**

Weil US-Präsident Donald Trump sich nicht der Hege und Pflege, sondern der Zerstörung jener liberalen internationalen Ordnung verschrieben hat, auf der Deutschlands modernes Glück gründet, braucht die Bundesrepublik nun etwas, das bisher unnötig war: eine Amerika-Strategie.

Dabei steht Deutschland vor einem strategischen Dilemma: Das Land kann nicht mit dem großen Mächtegegners-Systemzerstörer samt dessen antideutschen Anwandlungen leben, es kann zugleich aber auch nicht überleben ohne Amerika – vor allem nicht ohne die amerikanische Sicherheitsgarantie. So wünscht man sich in Deutschland klammheimlich das Scheitern dieses Präsidenten, zugleich muss man aber ein großes Scheitern Amerikas auf der Weltbühne fürchten. In diesem Spannungsfeld bewegt sich Bundesaußenminister Heiko Maas mit seiner neuen Amerika-Strategie, die dieses Dilemma mehr illustriert, als dass sie es auflösen könnte.

Drei Ziele der Maas'schen Politik

Maas will dreierlei: mit den Vereinigten Staaten zusammenarbeiten, wo möglich und notwendig, besonders sicherheitspolitisch; in Lücken stoßen, die Amerikas Rückzug aus der internationalen Ordnung öffnet, besonders in Form einer „Allianz der Multilateralisten“ (siehe dazu auch Ulrich Speck in der *IP* 5/2018); ein „Gegengewicht bilden“, wo Amerika „rote Linien überschreitet“. Maas will damit ein artistisches Kunststück vollführen: Deutschland soll ein „Gegengewicht“ gegen seinen eigenen Sicherheitsgaranten und wichtigsten Partner außerhalb Europas sein. Und dieses Gegengewicht will er zusammen mit europäischen Partnern bilden, die, je weiter östlich ihr Territorium liegt, eher Gegengewicht zum Gegengewicht sein wollen. Maas nennt diese Konstruktion „balancierte Partnerschaft“ („Wir lassen nicht zu, dass Amerika über unsere Köpfe hinweg handelt“, *Handelsblatt*, 21.8.2018).

Gleichgewichtssinn wird er bei diesem Hochseilakt tatsächlich benötigen. Mehr noch: Maas' Strategie lehnt sich an eine verbreitete, aber strittige Analyse amerikanischer Außenpolitik an, und zwar an die Annahme, dass Trumps Außenpolitik seine Präsidentschaft überdauern und zur Blaupause der zukünftigen US-Außenpolitik gerinnen werde, da Trump tiefsitzenden Mentalitäten und Präferenzen der amerikanischen Wähler Ausdruck verleihe. Er führe den Prozess des Rückzugs aus Europa und der Welt bloß fort, den sein Vorgänger Barack Obama eingeleitet habe. Trump sei nicht Grund, sondern Symptom der Veränderung. Deshalb könne niemand absehen, ob und wann die nationalistisch getränkte Selbstisolierung der Vereinigten Staaten enden werde.

Ist Trump wirklich
das Symptom einer
Veränderung?

Die Linear-Theoretiker

Auf den ersten Blick hat diese Sichtweise einiges für sich: Die Einsicht in die amerikanische Überdehnung ist ja nicht erst Donald Trump zuzuschreiben. Die Abwendung vom Interventionismus begann schon vor ihm, ebenso die Kritik am Freihandel oder an trittbrettfahrenden NATO-Verbündeten. Dass Amerika Europa gut 70 Jahre nach Ende des Zweiten Weltkriegs immer noch Sicherheitsgarantien geben muss, ist in den Weiten des amerikanischen Kernlands schon seit Längerem erklärungsbedürftig.

Diese Argumentationskette hat viele Freunde, auch innerhalb Amerikas. Jenen, die Trump unterstützen, dient der Nachweis außenpolitischer Kontinuitäten dazu, darzulegen, dass der Präsident in Wahrheit kein Revolutionär, sondern dem Mainstream zuzurechnen sei. In Europa, vor allem in Deutschland, verschreiben sich besonders die so genannten Post-Atlantiker der Ewigkeitsannahme eines Trump'schen Nationalismus. Das sind jene, die sich selbst als Atlantiker sehen, aber alleingelassen fühlen – alleingelassen von Amerika. Sie gehen davon aus, dass sich die USA über Trump hinaus dauerhaft von Europa, der Bündnisverteidigung in der Atlantischen Allianz und von der Verteidigung demokratischer Normen verabschiedet haben.

Im Dezember 2017 hat sich auch der damals amtierende Außenminister Sigmar Gabriel zu den Linear-Theoretikern gesellt, als er in einer Rede die „unbequeme Welt“ der Zukunft beschrieb und sagte: „Der US-Rückzug geht nicht auf die Politik eines einzelnen Präsidenten zurück. Er wird sich auch nach der nächsten Wahl nicht grundlegend ändern“ (Rede beim Berlin Forum Außenpolitik der Körber-Stiftung, 8.12.2017). Ähnlich sieht es sein Amtsnachfolger Heiko Maas, der seine Amerika-Strategie mit der Annahme unterfüttert, die Veränderungen der US-Außenpolitik hätten „weit vor der Wahl Trumps begonnen – und werden seine Präsidentschaft absehbar überdauern“ (*Handelsblatt*, s. oben).

Das Kontinuitätsargument baut auf der äußerlichen Verwandtschaft von Phänomenen auf, nach dem Motto: Was gleich aussieht, muss gleich sein. Die Linear-Theoretiker konzentrieren sich auf den Ausgangspunkt, nämlich die amerikanische Überdehnung, die Trump wie Obama erkannt hätten. Sie verzichten aber weitgehend darauf, die Elemente von Kontinuität gegen die Brüche zu gewichten. Und sie blenden fast gänzlich aus, was besonders wichtig ist:

Bild nur in Printausgabe verfügbar

das strategische Ziel des amerikanischen Handelns. Dabei zeigen sich dramatische Unterschiede zwischen beiden Präsidentschaften. Das Ziel von Trumps Außenpolitik ist die Zerstörung der liberalen Ordnung zugunsten einer Welt machtbasierter Großmächtekonkurrenz. Dagegen war das Ziel von Obamas dosiertem Rückzug geradezu das Gegenteil: der Erhalt der liberalen Ordnung mit verringertem amerikanischem Input. Obama sah Alliierte als Kraftverstärker an, Trump sieht sie als Belastung.

Die Linear-Theoretiker übersehen oder ignorieren diese Kategorienverschiebung amerikanischer Außenpolitik. Gerade für Bündnispartner ist diese Wende der US-Außenpolitik aber entscheidend.

Verwundbare Europäer

Wer als Regierungschef direkt mit Donald Trump zu tun hat, spürt den Unterschied intuitiv – und weiß zunächst nicht, wie darauf zu reagieren ist. Gerade weil sich die europäischen Staaten als gleichberechtigte Verbündete sehen, sind sie so verwundbar durch Trumps Anwürfe, Herabsetzungen und Beleidigungen. Beim NATO-Gipfel im Juni 2018 verhielten sich die europäischen Regierungschefs – so Karl-Heinz Kamp (*Behörden-Spiegel*, 19.7.2018) – wie Geiseln, die unter einem Stockholm-Syndrom litten. Sie freuten sich, dass Trump nur ein paar Mal und nicht so heftig dreinschlug, und sie äußerten auch noch Verständnis dafür, dass er es tat. Geradezu unterwürfig erklärten einige von ihnen, dass die Erhöhungen in den Verteidigungsbudgets Trumps segensreichem Druck zuzuschreiben seien. Hatten sie vergessen, dass ihre eigenen Verteidigungsausgaben schon vor der Amtseinführung Donald Trumps stiegen, weil sich Europas strategische Lage seit der russischen Annexion der Krim und der Intervention in der Ostukraine verändert hatte?

Trumps Außenpolitik kennt eben nicht Freunde und Feinde, sondern – wie Ivan Krastev treffend schreibt – „Fans und Feinde“ („Sorry NATO. Trump does not believe in allies“, *New York Times*, 12.7.2018). Wer kein Feind ist, ist Vasall, Lakai, ein Teil der Fan-Basis. Die zugelegte Rolle von Regierungschefs solcher Klienten-Staaten ist die des Schmeichlers, und für so ein Weichei kennt das Trump'sche Weltbild die Trillerpfeife als Erziehungsinstrument. Anders als seine Vorgänger beutet Präsident Trump Machtunterschiede ohne Skrupel aus. Er will vertikal integrieren, entlang von Machthierarchien, nicht horizontal zwischen gleichberechtigten Nationalstaaten. Er sucht keine Bündnispartner, sondern Gefolgsstaaten. Institutionen und ihre Regeln sind ihm Handschellen. Nur andere Großmächte sieht er als gleichberechtigt an. Mit denen will er bilaterale Deals (wie mit Russland) oder tritt mit ihnen in einen Konflikt ein (wie mit China). Isolationismus, wie oft zu lesen, ist das nicht. Schon eher Imperialismus. Es wäre, wie Robert Kagan schreibt, die Verwandlung eines wohlmeinenden Hegemons in eine „Schurken-Großmacht“ („Trump's America does not care“, *Washington Post*, 14.6.2018), die keine Wertebindung akzeptiert jenseits des Auftrags zu nationaler Macht und Größe.

Die Europäer in der NATO leiden am Stockholm-Syndrom

Wer annimmt, dass imperiales Gehabe das neue Verhaltensmuster künftiger US-Präsidenten ist, wird – Selbstrespekt und Sinn für nationale Souveränität unterstellend – Konsequenzen ziehen wollen. Er wird einen Abgrenzungs- und Abwendungsdiskurs anzetteln und womöglich zu dem Schluss kommen, das eigene Land und ganz Europa müssten sich schleunigst strategisch umorientieren oder doch zumindest ein neues, differenzierendes und distanzierteres Verhältnis zu den Vereinigten Staaten aufbauen; er wird Gegengewichte bilden und rote Linien definieren wollen.

Folghafte Denkfigur

Die Kontinuitätsannahme amerikanischer Außenpolitik ist also kein beliebiges analytisches Konstrukt der außenpolitischen Interpretationsindustrie. Es kann – falls es sich durchsetzt – eine Denkfigur mit erheblichen strategischen Folgen sein; und zwar gefährlichen, sofern sie sich als erklärungslos herausstellen sollte. Dann würden strategische Konsequenzen auf angreifbaren Ableitungen fußen.

Und dass die Kontinuitätsthese zweifelhaft ist, darf schon heute unterstellt werden: Sie ignoriert nämlich nicht nur den fundamentalen Bruch zwischen Obamas und Trumps Außenpolitik. Sie unterschätzt auch, wie neuartig, wie einzigartig, wie radikal Trumps Definition amerikanischer Interessen ist und wie weit er sich damit außerhalb des politischen Mainstreams seines Landes bewegt. Sie erhebt stattdessen Extremismus zur neuen Natur amerikanischer Politik. Sie übersieht, wie weit sich Donald Trump damit von der realen Kritik vieler Wähler an amerikanischer Weltmachtüberdehnung entfernt und nimmt an, auf diese Kritik könne es auf Dauer nur eine Antwort geben, den Trumpismus. Sie unterschlägt die polyzentrische Struktur amerikanischer Außenpolitik, indem sie voraussetzt, dass sich Trump mit seiner umstrittenen Politik durchsetzen wird. Und sie ignoriert schließlich die Gegenkräfte, die Trumps

Extremismus ja gerade gebiert oder sichtbar stärkt. Amerikas Außenpolitik lässt sich eben nicht als Extrapolation einer Geraden in die Zukunft hinein verstehen, weil Trump für den imperialen Gestus seines Gefolgschaftsdenkens im Inland die Gefolgschaft fehlt und er damit weit außerhalb der amerikanischen Denktradition steht. Die Kontinuitätsthese ist eher Ausdruck eines neuen Fatalismus über Amerika.

In Wahrheit aber war die Zukunft der amerikanischen Außenpolitik selten ungewisser. Niemand kann genau vorhersagen, was geschehen wird, wenn Amerika aus dem Abenteuer namens Trump wie aus einem bösen Traum erwachen wird. Eines ist aber schon jetzt absehbar: Sollte weiterhin relevant sein, was Analytiker der Machtpolitik von Niccolò Machiavelli bis Henry Kissinger über Jahrhunderte gelehrt haben, wird Trumps Nachfolger zunächst mit den Misserfolgen, vielleicht sogar dem Scheitern von dessen Außenpolitik umgehen müssen.

Die Kardinalfehler des Präsidenten

Präsident Trump begeht mindestens vier Kardinalfehler. Erstens missversteht er die Absichten seiner Gegner wie seiner Alliierten und Partner; er interessiert sich nicht einmal erkennbar dafür, wie diese gelagert sind, und kommt so zu einer zweifelhaften Lageanalyse. Zweitens überschätzt er die Fähigkeiten der USA, anderen ihren Willen aufzuzwingen. Drittens unterschätzt er die Möglichkeiten von Gegnern, Alliierten und Partnern, sich amerikanischem Druck zu entziehen oder sich gegen die Vereinigten Staaten zusammenzutun. Und viertens unterschätzt er die Bedeutung von Allianzen gleichberechtigter Staaten als Kraftverstärker eigener Absichten. „Rüpel (bullies)“, schreibt Harvard-Professor Stephen Walt, „gewinnen nicht in der Diplomatie“ (*Foreign Policy*, 7.6.2018).

Trump steht weit
außerhalb amerikani-
scher Traditionen

Seine Fehler werden Donald Trump unweigerlich dazu verleiten, seine Machtmittel ineffektiv einzusetzen. Und sie werden den Präsidenten in außenpolitische Misserfolge, vielleicht auch Katastrophen führen, Kriege etwa, Handelskriege zumindest. Unklar muss allerdings bleiben, wann und wie die Folgen dieser Fehleinschätzungen sichtbar und das Scheitern offenkundig werden und wie lange innenpolitische Erfolge (zum Beispiel ein beachtliches Wirtschaftswachstum) den außenpolitischen Fehlschlag maskieren können. Bei einer Supermacht kann das dauern.

Sollte Trumps Politik also in Enttäuschung münden, werden zunächst – anders als die Post-Atlantiker annehmen – Erschütterungen und Disruptionen und nicht Geraden und Kontinuitäten Amerikas künftige Außenpolitik kennzeichnen. Der nächste Präsident, egal welcher Partei er entstammt, wird Dinge anders machen, korrigieren, reparieren wollen. Und er wird das begründen, indem er sich absetzt vom unilateralen Imperialgehabe seines Vorgängers. Dessen Politik dürfte er entweder beschweigen oder als *sui generis* und Traditionsbruch brandmarken.

Diesen Moment muss deutsche Politik für möglich halten, besser noch: sich auf ihn vorbereiten. Statt dem Fatalismus zu huldigen und das Ende des Atlantizismus zu beklagen, sollte die Politik lieber davon ausgehen, dass Trump

Bild nur in Printausgabe verfügbar

nicht das Ende der (amerikanischen) Geschichte ist. Und eine Politik betreiben, die zwar in wichtigen Fragen auf Distanz bleibt zur gegenwärtigen Politik des Weißen Hauses, die aber zugleich Brücken baut in die Zukunft. Voraussetzung dafür wäre allerdings, nicht vorher jene Brücken einzureißen, die später noch gebraucht werden könnten.

Übertrieben robuster Aktionismus

Weil Heiko Maas Trump nicht als Extremisten sieht, sondern als Symptom einer tektonischen Verschiebung, will er keine Zeit verlieren. Er will handeln, nicht tändeln. Er will Trump entgegentreten, statt sich ihm zu entziehen. Er will langfristig umsteuern, statt zu taktieren. Er will mit Deutschland ein Gegengewicht gegen Amerikas überschießenden Nationalismus bilden, statt Trump mit Finten und Winkelzügen, mit Ignorieren, Verzögern, Ablenken zu begegnen oder auch mit kurzfristigen Kompromissen, die sich später korrigieren ließen.

Wer Deutschlands außenpolitische Traditionen betrachtet, wird sich über derlei robusten Aktivismus eher wundern. Wo die langen Linien des nationalen Interesses berührt sind, hat die Bundesrepublik bislang ein hohes Maß strategischer Geduld bewiesen. Die deutsche Außenpolitik setzt üblicherweise auf Kontinuität auch dort, wo wichtige Partner sich in Phasen innerer Wirren mit unsicherem Ausgang befinden. Sie hat den Regierungschef Silvio Berlusconi elf Jahre lang ertragen, ohne das Verhältnis zu Italien zu „balancieren“. Sie hat während der französischen Stagnationsphase unter der Präsidentschaft von François Hollande „Mundhalten“ zur deutschen Frankreich-Politik erklärt, ohne die deutsch-französische Partnerschaft in Europa infrage zu stellen, und das fünf Jahre lang. Sie legt gerade für vermutlich acht Jahre die deutsche Po-

len-Politik auf Eis, ohne an der engen Partnerschaft zu zweifeln. Wer Deutschland nach 18 Monaten der Regierung Trump zum „Gegengewicht“ gegen den wichtigsten Nachkriegspartner erklärt, wird sich die Frage nach der Balance der eigenen Politik gefallen lassen müssen.

Dabei hat Heiko Maas ja tatsächlich allen Grund, Deutschlands Amerika-Politik neu zu betrachten und neu zu gewichten. Donald Trumps imperialer Radikalismus zwingt dazu. Er schließt größere gemeinsame Initiativen zu Kernfragen internationaler Politik nahezu aus. Trumps Institutionenfeindschaft und seine Aversion gegen Regelbasiertheit internationaler Beziehungen zwingen die Bundesrepublik, endlich zu tun, was seit Langem notwendig war: mehr Verantwortung für jene liberale internationale Ordnung zu übernehmen, die Deutschland seine außerordentliche Friedens- und Glücksphase beschert hat.

Mehr Westen produzieren

Es reicht eben nicht mehr aus, zum politischen Westen zu gehören; Deutschland muss mehr Westen produzieren, auch für andere. Maas' Idee einer „Allianz der Multilateralisten“ wird da hilfreich sein, sofern er sie mit Substanz füllen kann. Auch der Gedanke, verstärkt in eigene Instrumente und Europas Handlungsfähigkeit zu investieren, ist naheliegend. Es wäre Trump eines Tages zu danken, dass er für die Europäer den Anlass bot, endlich eigene Machtmittel anzuschaffen. Doch wer mit Machtmitteln drohen will, sollte das nicht in aller Öffentlichkeit ankündigen, schon gar nicht, wenn er diese Mittel noch gar nicht hat. Das erzeugt nichts als Gegendruck. Die Ironie besteht ja gerade darin, dass sogar noch stärker eigenständiges Handeln Europas amerikanische Unterstützung erfordert.

Es ist Heiko Maas zu danken, dass er angesichts der trumpistischen Attacke auf eine bewährte internationale Ordnung systematisch über eine Antwort nachgedacht und Amerika-Politik stärker differenziert und nuanciert hat. Nun müsste er seine Strategie so weiterentwickeln, dass Verwechslungsgefahr ausgeschlossen bleibt: Ohne Amerika kann eben nicht gegen Amerika bedeuten. Die Bundesrepublik darf nicht in Gefahr geraten, sich in eine Gegenposition zu Amerika zu manövrieren. Das liegt nicht im eigenen Interesse. Damit würde sich Deutschland überheben und ins europäische Abseits befördern. Vielmehr sollten alle Machtmittel, in die Deutschland investiert, ob militärische oder ökonomische, einen Dual-Use-Test bestehen: Sie müssen Deutschland zu einem besseren atlantischen Verbündeten und Europa zugleich handlungsfähiger machen.

So ungewiss Amerikas außenpolitische Zukunft sein mag und so anpassungsfähig Deutschlands Antwort darauf sein muss, so klar ist immerhin eines: Einen Status quo ante, eine Rückkehr in eine nostalgisch imaginierte „gute alte Zeit“ amerikanischer Bemutterung Deutschlands wird es nicht geben. Und dies aus drei Gründen: Erstens wird nach Trump kein Zustand vor Trump wiederherstellbar sein. Das Wirken des großen Abbruchunternehmers aus Washington wird sich nicht ungeschehen machen lassen. Zweitens wurzelte die Sonder-

Verfrühte Drohungen
erzeugen am Ende
nichts als Gegendruck

rolle Amerikas für Europa in einer eurozentrischen Welt, die es so nicht mehr gibt; und drittens gründete sie auf einer hegemonialen Stellung Amerikas in der Welt, die es ebenfalls nicht mehr gibt. Damit entfällt aber weitgehend die Begründung für das, was Tom Wright von der Brookings Institution „deep engagement“ nennt, die tiefe Integration Amerikas in die europäischen Angelegenheiten – also der Versuch, Europa zu helfen, sich selbst zu helfen, und zwar bei der Lösung seiner internen wie außenpolitischen Probleme („A Post-American Europe and the Future of U.S. Strategy“, Dezember 2017).

Gemessen in Kaufkraftparitäten machte die amerikanische Wirtschaftsleistung nach dem Zweiten Weltkrieg rund die Hälfte der Weltwirtschaftsleistung aus. Am Ende des Kalten Krieges betrug sie ein Viertel, heute nach Berechnungen von Graham Allison nur noch ein Siebtel („The Myth of the Liberal Order“, *Foreign Affairs*, Juli/August 2018). In jedem Staat mit weltpolitischer Ambition muss eine derartige Veränderung der Machtbasis zum Nachdenken über die eigene Strategie führen. Dies ist übrigens der rationale Grund für die Kritik amerikanischer Wähler an Interventionismus, Allianzpolitik und Trittbrettfahrerei. Und diese Kritik ist es, die Trumps außenpolitische Fehlschläge überdauern dürfte.

Aber nur weil die Skepsis gegenüber Amerikas welt- und allianzpolitischer Überdehnung gut begründet ist und vermutlich langfristig wirksam bleiben wird, müssen daraus nicht notwendig Radikal-Nationalismus und Alliierten-Mobbing folgen. Im Gegenteil: Gerade die Einsicht in den relativen Machtverlust der USA dürfte die Erkenntnis stärken, dass Amerika Bündnispartner und Regeln, kurz: Multilateralismus, braucht. Und in dieser Einsicht liegt die Grundlage für das europäisch-amerikanische Verhältnis der Zukunft. Dass die USA nach Trump für Europa wieder ein gleichgesinnter Verbündeter werden, ist sehr wohl möglich, sogar wahrscheinlich; bloß nicht, dass sie der All-Protector und All-Schiedsrichter innereuropäischer Konflikte werden.

Die künftige Außenpolitik der Vereinigten Staaten dürfte also von einer doppelten Herausforderung geprägt sein: dem Zusammenbruch des Nachkriegskonsenses über Amerikas expansive Rolle als Hüterin der westlich geprägten Ordnung und zugleich dem Scheitern der trumpistischen Reaktion darauf. Wie ein neues Equilibrium der auswärtigen Beziehungen Amerikas aussehen wird, ist bisher noch nicht einmal in Umrissen erkennbar. Es muss jedenfalls die Grenzen der eigenen Macht und die Grenzen der eigenen Bevölkerung berücksichtigen. Es muss die Müdigkeit des Weltpolizisten, Streife zu laufen, in Einklang bringen mit der Notwendigkeit, im eigenen Interesse mit anderen zusammenzuarbeiten. Gesucht wird eine ganz neue Balance zwischen Rückzug und Kooperation jenseits eines brachialen Nationalismus.

Für die Kritik amerikanischer Wähler gibt es rationale Gründe



Thomas Kleine-Brockhoff ist Berliner Büroleiter des German Marshall Fund of the United States. 2013 bis 2017 leitete er den Planungs- und Redenstab von Bundespräsident Joachim Gauck.