

Gefährliche neue Welt

Die Führungsmacht USA hat abgedankt. Fünf Konsequenzen für 2018

Robin Niblett | **Wer argumentiert, die Präsidentschaft Donald Trumps habe einen positiven Einfluss auf Europa, dürfte zunächst auf wenig Zustimmung treffen. Und doch: Der Rückzug Amerikas zwingt seine Verbündeten, endlich mehr Verantwortung zu übernehmen. Unmittelbare Nutznießer sind allerdings China und Russland.**

Ein Jahr nach dem Amtsantritt von Präsident Donald J. Trump ist die internationale Politik in Bewegung geraten – nicht in dem üblichen Sinne, dass sich derzeit besonders viel ereignet, sondern grundsätzlich und strukturell. Wohin dies führen wird, lässt sich allerdings noch nicht sicher sagen.

Trump hat einen entscheidenden Strukturwandel in der Weltpolitik beschleunigt, der schon früher begonnen hatte: Sowohl der Wille als auch die Fähigkeit der Amerikaner, auf der internationalen Bühne eine Führungsrolle zu spielen, haben weiter abgenommen. Führt man sich die letzten vier US-Präsidenten vor Augen, ergibt sich eine klare Linie: Erst erklärte sich Amerika in der internationalen Diplomatie für unverzichtbar, dann bedauerte es diese unilaterale Selbstüberschätzung. Als nächstes versuchte es, „von hinten zu führen“, und schließlich – mit Donald Trumps Einzug ins Weiße Haus – gab es jeden Anspruch auf eine Führungsrolle auf.

Trump's feste Absicht, die USA aus dem Wettbewerb um globale Führung herauszunehmen, zwingt Verbündete wie Gegner Amerikas, sich anzupassen. Er fordert sie heraus, mehr Verantwortung für ihre Sicherheit und ihren Wohlstand zu übernehmen. Die Welt steht am Beginn einer unbehaglichen neuen Normalität: In aller Welt geraten Regierungschefs unter Druck, oft wider Willen, außenpolitisch aktiver zu werden, um den Verlust an amerikanischer Führung auszugleichen.

Kurzfristige Kontinuität

Viel von dem, was Menschen an Schlimmem von einer Präsidentschaft Trumps befürchteten, ist ausgeblieben. US-Soldaten sind auch weiterhin in Osteuropa stationiert. Die Beziehungen zwischen den USA und Russland bleiben in einem angespannten Patt des gegenseitigen Misstrauens eingefroren. Der Präsident hat Persönlichkeiten in sein nationales Sicherheitskabinett berufen, die

sich des Wertes der NATO durchaus bewusst sind. Er hat sich – wenn auch widerwillig – zum Artikel 5 des NATO-Vertrags über die gegenseitige Beistandspflicht bekannt. Auch die Beziehungen zu traditionellen Verbündeten im Nahen Osten hat er wiederaufgenommen. Die weitreichenden einseitigen Handelsbeschränkungen gegen China, die er im Wahlkampf versprochen hatte, wurden nicht verhängt.

Selbst dort, wo der Präsident radikale Maßnahmen ergriffen hat – beim Klimaschutz, beim iranischen Atomabkommen, beim Thema Jerusalem –, verbirgt sich hinter den dramatischen Erklärungen viel Kontinuität, zumindest kurzfristig. Wie die US-Politik letztlich aussehen wird, ist offen. So bedeutet die Art und Weise, wie Trump den Rückzug vom Pariser Abkommen beschlossen hat, dass die USA bis zum Ende seiner Amtszeit an die Vereinbarungen gebunden bleiben. Das iranische Atomabkommen hat er nicht „zertifiziert“. Das bedeutet aber nur, dass ein bereits stark überlasteter Kongress entscheiden muss, ob die USA die Vereinbarung tatsächlich aufkündigen. Trumps Erklärung über die Anerkennung Jerusalems als israelische Hauptstadt wurde mit der Einschränkung verbunden, dass die USA sich nicht festgelegt hätten, was alle Fragen angehe, „die mit dem endgültigen Status zusammenhängen, und das gilt auch für die genauen Grenzen der israelischen Souveränität in Jerusalem“. Die Verlegung der Botschaft soll erst in drei Jahren geschehen, also zum Ende von Trumps erster Amtszeit.

Und doch können solche Mehrdeutigkeiten die Tatsache nicht verbergen, dass sich der Wandel der USA von einem engagierten, wenn auch unvollkommenen Anführer der Welt zu einer vorwiegend egoistischen Supermacht unter der Regierung Trump beschleunigt hat. Mit seinem Mantra des „America First“ kündigte Trump den amerikanischen Nachkriegskonsens auf, wonach Freihandel und politische Offenheit gut für alle Beteiligten seien. Zugleich machte er deutlich, dass die USA ihre wichtigste Rolle aufgeben, nämlich die Welt kraft ihres Vorbilds anzuführen.

Das Ende einer großen Idee

Seit der amerikanischen Unabhängigkeit war die US-Führung von der Idee be-seelt, dass sie daheim eine Politik betreiben würde, die anderen Ländern rund um die Welt als Beispiel dienen sollte. Die Regierung Trump stellt diesen Ansatz auf den Kopf. Politisch und ideologisch untergräbt sie die Werte, die im Westen als unerlässliche Grundlage für nachhaltiges Wirtschaftswachstum und Frieden auf der ganzen Welt gelten.

Die Regierung Trump hat zudem eine ganz eigene Sicht auf Fragen der Regulierung und Deregulierung – sei es, dass es die Umwelt, die Finanzaufsicht oder die Transparenz von Konzernen bei Geschäften in Entwicklungsländern betrifft. Für Trump scheint es immer darum zu gehen, amerikanische Unternehmen im Verhältnis zu ihren internationalen Mitbewerbern einen Marktvorteil zu verschaffen. Dies hat dazu geführt, dass die Vereinigten Staaten ihre Rolle als treibende Kraft der internationalen Liberalisierung von Handel und Investitionen aufgegeben haben.

Trump geht es immer um Marktvorteile für US-Unternehmen

In ähnlicher Weise hat Trump die USA von ihrer Rolle als Förderer von Demokratie und guter Regierungsführung entbunden. Seine erfolgreichsten Besuche galten autoritären Herrschern, deren Regierungssysteme die größten Chancen bieten, den USA wirtschaftliche Vorteile zu sichern. In seiner ersten Rede vor der Generalversammlung der Vereinten Nationen im September sprach Trump davon, dass starke, souveräne Staaten mit unterschiedlichen Werten und Träumen auf der Basis gegenseitigen Respekts zusammenleben sollten. Chinas Präsident Xi Jinping hätte diese Rede ganz genauso halten können.

Anhänger von Trump entgegnen auf solche Kritik, dass seine Regierung nur mit denselben harten Bandagen kämpfe wie alle anderen, und dass bei weitem nicht alle Amerikaner von dem liberalen, auf offene Märkte gerichteten Kurs seiner Vorgänger profitiert hätten. Das mag stimmen. Aber es bedeutet, dass Amerika unter Trumps Führung zu einer Rolle zurückkehrt, die es Mitte der 1930er Jahren schon einmal gespielt hatte. Mit ihrer „Beggar-thy-neighbor“-Politik, mit der die USA sich seinerzeit Vorteile auf Kosten ihrer Handelspartner verschaffen wollten, trugen sie zum Aufstieg von autoritären Regierungen und letztlich zum Ausbruch des Zweiten Weltkriegs bei.

Zur Zusammenarbeit gezwungen

Auch wenn sich manche Ereignisse ähneln – allzu oft wiederholt sich die Geschichte nicht. Wie reagieren andere Länder auf die Wiederkehr einer so brutal realistischen Weltsicht im Weißen Haus? Hier gilt es, drei unterschiedliche Gruppen zu betrachten.

Da sind zunächst die US-Verbündeten in Europa, für die 2017 ein besonders schwieriges Jahr war. Sie haben sich traditionell als Partner Amerikas bei der Verteidigung der liberalen Weltordnung gesehen. Einige europäische Regierungschefs, vor allem Bundeskanzlerin Angela Merkel und zum Teil auch der französische Präsident Emmanuel Macron, haben versucht, den Staffstab der liberalen Führung aufzunehmen. Eine Mehrheit, zu der auch die Briten gehören, versucht sich jenseits des derzeitigen Hausherrn im Weißen Haus auf die vielen anderen Kanäle der transatlantischen Kooperation zu konzentrieren, auch den Kongress. Andere europäische Politiker – vor allem, aber nicht nur Vertreter der Opposition – begrüßen Trumps Aufstieg.

Wie immer man diese Entwicklung auch beurteilt: Man kann argumentieren, dass Trump einen positiven Einfluss auf Europa hat. Die Sorge geht um, dass die USA nur noch als sicherheitspolitische Versicherungspolice für den schlimmsten Fall (und mit hoher Eigenbeteiligung) dienen. Zusammen mit dem bevorstehenden Austritt Großbritanniens aus der EU hat dies nach fast drei Jahrzehnten der Fehlstarts endlich ernsthafte Schritte zu höheren Verteidigungsausgaben und stärkerer Integration bei der EU-Verteidigung erzwungen.

Die Europäer konzentrieren sich auch nicht mehr allein darauf, das iranische Atomabkommen zu verteidigen oder wenigstens auf ein glimpfliches Ende zu hoffen. Sie werden in die schwierige Debatte um die iranische Destabilisierungspolitik im Nahen Osten hineingezogen. Zugleich intensivieren sie ihre Sicherheitsbeziehungen und ihre Präsenz in der Sahel-Zone, einer Regi-

Merkel und Macron versuchen, den Staffstab aufzunehmen

Bild nur in Printausgabe verfügbar

on, die für Europa viel wichtiger ist als für die USA. Schließlich hat die EU ein Freihandelsabkommen mit Japan geschlossen und bemüht sich um ein Mandat für entsprechende Verhandlungen mit Australien und Neuseeland.

Solche Initiativen stoßen allerdings auf Hindernisse. An ihnen wird deutlich, wie unterschiedlich und zuweilen gegensätzlich die Interessen der EU-Mitgliedstaaten sind. Einige Länder würden am liebsten nur nach innen schauen und sich darauf konzentrieren, nach den Irrungen und Wirrungen der europäischen Finanzkrise das eigene Haus in Ordnung zu bringen. Die nationalistische Rhetorik des Weißen Hauses, die überall in Europa aktiv von den ideologischen Verfechtern und Geldgebern der Alt-Right-Bewegung unterstützt wird, könnte diese Differenzen noch verschärfen. Aber insgesamt sorgt Trump mit seiner Politik zweifellos dafür, dass die Entwicklung hin zu mehr europäischer Autonomie auf der internationalen Bühne beschleunigt wird.

China und Russland profitieren

Eine zweite Gruppe, die zu berücksichtigen ist, sind die Länder, die Amerikas weltweiten Führungsanspruch infrage stellen: vor allem China und Russland. In vielerlei Hinsicht sind sie die Hauptnutznießer des amerikanischen Rückzugs.

Präsident Xi Jinping hat das Führungsvakuum frühzeitig genutzt, angefangen mit seiner Rede zur Globalisierung vor einem Jahr in Davos. Im Mai 2017 ließ er dann eine große internationale Konferenz veranstalten, auf der er die von China konzipierte und geführte Initiative für eine Neue Seidenstraße erläuterte. Chinas Soft Power, sein kultureller und politischer Einfluss in der Region, wächst schon allein mangels Alternativen. Die Chinesen suchen nach Wegen, um sich ihren neugewonnenen Einfluss zunutze zu machen, ob in den

Organisationen der Vereinten Nationen oder in internationalen Debatten wie zum Beispiel zur Regulierung des Internets.

Während es Amerika an einer Strategie für den Nahen Osten mangelte, hat Russlands Präsident Wladimir Putin den Einsatz verdoppelt und in Syrien militärisch eingegriffen. Nun intensiviert er die Beziehungen zu Ägypten und Saudi-Arabien. Außerdem versteht es Putin, die Unzufriedenheit bei Teilen der europäischen Bevölkerung zu nutzen, um die EU zu schwächen. Angst vor amerikanischen Gegenmaßnahmen braucht er dabei nicht zu haben. Putin nutzt jede Gelegenheit, um zu zeigen, dass Russlands amoralischer, auf Eigennutz bedachter Zugang zur internationalen Politik durchaus dem der Vereinigten Staaten unter Trump entspricht. Putin verfügt über mehr Macht auf der globalen Bühne als jeder seiner Vorgänger seit Ende des Kalten Krieges, und das trotz der mannigfaltigen inneren Schwächen seines Landes.

Wenn sich Amerika seltener in regionalen Konflikten engagiert, wird es für Russland allerdings schwieriger, fast zum Nulltarif zu intervenieren. Das Beispiel Syrien zeigt, dass Russland, wenn es eine aktivere Rolle im Nahen Osten spielen will, selbst alle Kosten in Bezug auf Geld, Sicherheit und Ansehen tragen muss. Auch die Unsicherheit der Aussichten auf mehr Einfluss und potenziellen wirtschaftlichen Nutzen geht zu Russlands Lasten. Für China gilt dasselbe mit Blick auf seine wachsende Militärpräsenz im Südchinesischen Meer. Seit China als regionaler Hegemon in Asien angesehen wird, gewinnen die USA die Möglichkeit, als Gegengewicht aufzutreten. Das entspricht weitgehend dem chinesischen Vorgehen in der Ära, als die USA in der hegemonialen Position waren.

Zur dritten Gruppe von Ländern gehören solche, die auf keine starken regionalen Institutionen zurückgreifen können und für ihre Sicherheit unmit-

Bild nur in
Printausgabe verfügbar

telbar von den USA abhängen. Das sind Länder, die im weiteren Sinne zum demokratischen Westen zählen, wie Japan und Südkorea, aber auch nichtdemokratische Länder wie Saudi-Arabien, die jetzt mit repräsentativeren Regierungsformen und stärker integrativen Modellen des Wirtschaftswachstums experimentieren. In dieser unsichereren geopolitischen Landschaft sind sie besonders verletzlich. Solange im Weißen Haus ein Präsident sitzt, der in Geschäften und Transaktionen denkt, können sie sich immer weniger darauf verlassen, dass Amerika sie vor gefährlichen Nachbarn beschützen wird – zumal dieser Schutz immer stärker an Bedingungen geknüpft ist.

Genau wie die Europäer wird auch diese Gruppe von US-Verbündeten gezwungen, ihre Fähigkeiten zur Verteidigung auszubauen und sich stärker auf ihre diplomatische Wendigkeit zu verlassen. Das bedeutet zugleich, dass sie ihre Außenpolitik jenseits der USA an anderen großen Mächten der Welt ausrichten. Ihre wirtschaftliche und physische Sicherheit hängt ebenso stark davon ab, wie ihre Regierungschefs sich persönlich mit Präsident Trump verstehen, wie von den vertraglichen Sicherheitsverpflichtungen Amerikas, an deren Glaubwürdigkeit schon unter Trumps Vorgänger Barack Obama Zweifel aufkamen. Dass die Phase globaler Führung durch die Vereinigten Staaten irgendwann zu Ende gehen und entsprechende Anpassungen folgen würden, war unvermeidlich. Und eine Rückkehr zum Status quo ante erscheint unwahrscheinlich. Unterm Strich kann nun kein Land der Welt mehr den Luxus genießen, Trittbrettfahrer der zerfallenden amerikanischen Hegemonie zu sein.

Eine Rückkehr zum Status quo ante ist unwahrscheinlich

Kernpunkte für 2018

Alles in allem ist es für die Zukunft der internationalen Beziehungen gut, dass sich die Verbündeten von ihrer übergroßen Abhängigkeit von den Vereinigten Staaten verabschieden. Die Umfragewerte schwanken, aber dennoch ist klar, dass ein großer Teil der US-Bevölkerung die teure internationale Führungsrolle ihres Landes bestenfalls mit gemischten Gefühlen, im schlechtesten Fall mit wachsendem Ressentiment betrachtet. Doch wenn andere Länder nun mehr Verantwortung für ihre Zukunft übernehmen müssen, zeichnen sich neue Herausforderungen ab, manche davon überdeutlich und bereits für dieses Jahr.

Allen voran: Die Verhandlungen über den Austritt Großbritanniens aus der EU dürfen nicht im Abgrund enden. Dies sollte aus wirtschaftlichen und geopolitischen Gründen für die Briten selbstverständlich sein, auch wenn die innenpolitische Debatte in Großbritannien zuweilen einen anderen Eindruck erweckt. Aber auch die EU kann es sich nicht leisten, Großbritannien an eine „splendid isolation“ zu verlieren, irgendwo am Rande des europäischen Kontinents, während sie es gleichzeitig mit einem Amerika zu tun hat, das die Europäische Union mit wachsendem Argwohn betrachtet. Es liegt weitgehend in der Macht der EU, eine Lösung für ihre Beziehungen zu Großbritannien zu finden – für das Verhältnis zu den USA gilt das nicht. Wenn beiden Seiten ein Kompromiss gelingt, könnte die EU zur zweiten „special relationship“ des Vereinigten Königreichs werden.

Koalitionen der Willigen können etwas bewirken

Zugleich würden sich die Zukunftsaussichten für ein strategisch autonomeres Europa stark verbessern. Großbritannien bleibe im Rahmen der NATO der Sicherheit seiner europäischen Nachbarn verpflichtet und würde eine spannungsfreie Post-Brexit-Sicherheitsbeziehung mit der EU pflegen. Die EU-Staaten wiederum könnten sich eher bereitfinden, ihre sicherheitspolitischen Fähigkeiten im Rahmen der EU-Institutionen zu integrieren, da nun die Briten dem nicht länger im Wege stehen.

2018 ist auch das Jahr, in dem die anderen Länder beweisen müssen, dass Koalitionen der Willigen in globalen Fragen einen Wandel hin zum Positiven bewirken können – auch ohne Führung der USA. Der Nachfolgegipfel für das Pariser Klimaschutzabkommen, den Präsident Macron am 13. Dezember 2017 in Paris abhielt, war ein solcher Erfolg. Er hat gezeigt, dass Regierungen, wenn sie mit multinationalen Konzernen und internationalen NGOs zusammenarbeiten, durchaus etwas bewirken können. Auch ohne Washington ist es möglich, den Handlungswillen von Politik und Öffentlichkeit zugunsten gemeinsamer Ziele zu mobilisieren.

Auf der Sollseite besteht das große Risiko, dass die USA im Jahr 2018 daran scheitern, Kernelemente ihrer Handelsbeziehungen neu zu verhandeln. Das kann das Nordamerikanische Freihandelsabkommen (NAFTA) mit Kanada und Mexiko betreffen, es kann aber auch um China gehen. Angesichts der Zwischenwahlen zum US-Kongress im November wird Präsident Trump in Versuchung geraten, einseitige Maßnahmen zu ergreifen. So kann er seiner politischen Basis zeigen, wie ernst es ihm damit ist, die Bedingungen des US-Handels mit wichtigen Partnern auf eine neue Grundlage zu stellen. Die EU, Japan, China und andere werden einiges tun müssen, um das zu vermeiden oder um zu zeigen, dass sie auch ohne Engagement der USA erfolgreiche bilaterale und multilaterale Handelsgespräche führen können.

Das andere unberechenbare Element wird 2018 natürlich Nordkorea sein. Hier bleiben die USA für jede Lösung – oder wenigstens für die Vermeidung einer großen Eskalation – von zentraler Bedeutung. Aber es wäre viel besser, wenn die US-Regierung sich in Zukunft auf kritische Fragen dieser Art konzentrieren könnte, statt ihre Zeit und ihr diplomatisches Kapital auf die vielen anderen Pattsituationen zu verwenden, in denen regionale Mächte eine konstruktivere Rolle spielen könnten.

Letztlich kann und darf die Welt nicht darauf warten, dass die Vereinigten Staaten sie beschützen. Jedes Land, jeder Player ab einer gewissen Größenordnung, ob national, regional oder international, muss seiner eigenen Verantwortung als Teilhaber und Nutznießer des gegenwärtigen Weltsystems gerecht werden – eines Systems des internationalen Wohlstands und der relativen Stabilität, das seine Existenz zu einem erheblichen Ausmaß den Vereinigten Staaten verdankt.



Robin Niblett
ist Direktor von Chatham House, dem Royal Institute of International Affairs in London.