

## Trump und das Ende des Multilateralismus - schon wieder?<sup>1</sup>

Lora Anne Viola (2018)

In *Die USA—eine scheiternde Demokratie?*, Edited by Patrick Horst, Philipp Adorf, and Frank Decker. Campus Verlag, 271-290. [https://www.campus.de/buecher-campus-verlag/wissenschaft/politikwissenschaft/die\\_usa\\_eine\\_scheiternde\\_demokratie-15126.html](https://www.campus.de/buecher-campus-verlag/wissenschaft/politikwissenschaft/die_usa_eine_scheiternde_demokratie-15126.html).

### **Einleitung**

In seiner Amtsantrittsrede am 20. Januar 2017 verkündete Präsident Trump, dass »von diesem Tag an eine neue Vision unser Land regieren wird. Von diesem Tag an wird es nur noch heißen: ›America First‹.<sup>2</sup> Der Slogan America First in Verbindung mit dem Slogan Make America Great Again erfasst eine Angst vor Status- und Machtverlust. Einerseits artikulieren diese Slogans die Furcht, dass die USA ihre Macht eingebüßt haben, und zwar aufgrund einer schwachen Außenpolitik sowie einer vermeintlichen Ausbeutung der USA durch Verbündete und Rivalen. Andererseits versprechen diese Slogans Abhilfe, nämlich die Vorrangstellung amerikanischer Eigeninteressen zu behaupten und eigenständig und ohne Rücksicht auf andere zu handeln.

Kritiker – unter anderem die meisten außenpolitischen Experten – haben alarmiert auf Trumps nationalistische Außenpolitik reagiert. Trumps Kritik an der NATO, sein schwaches Bekenntnis zu den europäischen Verbündeten, seine Befürwortung eines Handelsprotektionismus sowie sein tatsächlicher oder angedrohter Rückzug aus internationalen Abkommen haben viele Analysten dazu veranlasst, Trump als einen Isolationisten zu interpretieren. Seine Ablehnung gegenüber einer globalen Führerschaft, seine offene Verachtung internationaler Organisationen und der Idee des Multilateralismus im weiteren Sinne haben darüber hinaus zu der allgemeinen Auffassung geführt, dass Trump den liberalen Internationalismus gefährde. Aber bis zu welchem Grad stellt Trumps America First-Position wirklich einen Bruch mit traditioneller amerikanischer Außenpolitik dar? Mit Sicherheit vertritt Trump eine extreme Anschauung, die in außenpolitischen Kreisen selten artikuliert oder legitimiert wird. Nichtsdestotrotz ist die Skepsis gegenüber dem liberalen Internationalismus in der amerikanischen Außenpolitik keine neue Erscheinung; vielmehr stellt die Spannung zwischen Unilateralismus und Multilateralismus ein entscheidendes Merkmal der amerikanischen Außenpolitik dar. Tatsächlich besteht durch die große Besorgnis über den Rückzug der liberalen US-amerikanischen Hegemonie die Gefahr, deren Geschichte und Hintergrund zu idealisieren. Die Außenpolitik der USA war schon immer durch eine Mischung aus internationalem Interventionismus und einer Ambivalenz gegenüber dem Multilateralismus gekennzeichnet.

In diesem Kontext ist Trumps Außenpolitik keine Hinwendung zu einem Isolationismus, der der Tradition amerikanischer Außenpolitik widersprechen würde. Vielmehr korrespondieren seine Äußerungen mit einem langjährigen Verhaltensmuster der USA, in dem auf einen wahrgenommenen

---

1 Für die Unterstützung bei der Übersetzung und Überarbeitung danke ich insbesondere Franziska Riel.

2 New York Times vom 20. Januar 2017.

hegemonialen Niedergang mit einem multilateralen Rückzug geantwortet wird. Derzeit setzen sich die USA mit einem relativen Machtverlust seit dem Höhepunkt der Vorherrschaft am Ende des Kalten Krieges auseinander, und neben dem Machtverlust der USA kommt noch ein Vertrauensschwund in die liberale Ordnung hinzu, der sich über die letzten eineinhalb Jahrzehnte abgezeichnet hat.

Obwohl Trump von vielen als Gefahr für die liberale internationale Ordnung wahrgenommen wird, ist er selbst ein Resultat des Versagens dieser liberalen internationalen Ordnung, Wirtschafts- und Sicherheitskonflikte zu adressieren, die infolge der Globalisierung aufgekommen waren. Trumps Versprechen Make America Great Again ist eine Reaktion auf die tiefgreifende Sorge vor dem Verlust hegemonialer Macht und den Kosten der Globalisierung. Letztlich aber bleibt Trump ein schwacher Präsident, dessen Politik dieses zugrundeliegende Problem eher noch verstärken als verbessern wird.

Diese Argumentation erfolgt in folgenden Schritten: erstens widerlege ich den Mythos, Trump sei ein Isolationist; zweitens skizziere ich die lang- jährige Ambivalenz der USA gegenüber dem Multilateralismus; drittens erläutere ich, warum die Angst vor einem hegemonialen Rückgang die multilaterale Kooperationsbereitschaft der USA schmälert, unabhängig davon, wer Präsident ist; viertens argumentiere ich, dass vor allem Republikaner weniger bereit sind, Souveränität zu delegieren; fünftens stelle ich fest, dass sich die liberale internationale Ordnung in einer zum Teil selbstauferlegten Krise befindet; und schließlich diskutiere ich, warum es unwahrscheinlich ist, dass ein schwacher Präsident eine produktive Politik einleiten wird – denn mit America First ist nicht mit einem Rückzug zu rechnen, sondern Trumps Schwäche wird eher außenpolitische Unruhen zur Folge haben. Letztlich ist das größte Problem für die amerikanische Außenpolitik die fehlende Anpassung an eine neue multipolare Ordnung. Die US-amerikanische Hegemonie befindet sich im Rückgang – eine Situation, für die bislang keine angemessene politische Strategie entworfen worden ist.

### **Der Mythos des amerikanischen Isolationismus**

Trump's weltpolitischer Zugang America First wird oft als eine Rückbesinnung auf den Isolationismus porträtiert.<sup>3</sup> Die Ansicht ist in zweierlei Hinsicht problematisch: erstens hat Trump bis jetzt kaum eine isolationistische Außenpolitik verfolgt, und zweitens haben die USA auch in der Vergangenheit nie einen echten Isolationismus praktiziert, weshalb von einer historischen Rückbesinnung keine Rede sein kann. America First mag auf eine strenge Forcierung amerikanischer Eigeninteressen hindeuten, nicht aber auf eine Loslösung vom globalen Weltgeschehen. Trumps derzeitige Politik weist auf eine neue Art eines internationalen Aktivismus hin. Als Kandidat hat Trump versprochen, 45-prozentige Zolltarife über chinesische Güter zu verhängen,<sup>4</sup> den Druck auf NATO-Mitglieder zu verstärken, die Verteidigungskosten zu erhöhen, und ISIS »in die Hölle« zu bombardieren.<sup>5</sup> In seinen ersten Monaten

---

<sup>3</sup> Zum Beispiel bei Thomas Wright, »Trump's 19th Century Foreign Policy« Politico vom 20. Januar 2016.

<sup>4</sup> Maggie Haberman, »Donald Trump says he favors big tariffs on Chinese exports«, New York Times vom 7. Januar 2016.

<sup>5</sup> Jenna Johnson, »Donald Trump promises to 'bomb the hell out of ISIS' in new radio ad«, Washington Post vom 18. November 2015.

im Amt hat Trump einen Raketenangriff gegen das syrische Regime angeordnet (ein Schritt, den Obama händeringend über mehrere Jahre vermieden hatte<sup>6</sup>), Spannungen mit Nordkorea geschürt (wodurch die Sorge eines nuklearen Konflikts erwuchs<sup>7</sup>), und möglicherweise einen Handelskrieg begonnen. Dies sind alle aktivistische Schritte, die Konsequenzen nach sich ziehen, auf die wiederum die USA werden reagieren müssen.

Mit dem Austritt aus dem Pariser Klimaabkommen, der Kündigung des transpazifischen Partnerschaftsabkommens TPP sowie seinen geäußerten Zweifeln gegenüber NAFTA und dem Nuklearabkommen mit dem Iran hat Trump seine Absichten kundgetan, »bessere Deals« anstelle der bestehenden – seiner Meinung nach – schwachen und nachteiligen Abkommen zu verhandeln.<sup>8</sup> Insgesamt hat sich Trump eine Reihe außenpolitischer Herausforderungen auferlegt, die nicht weniger, sondern mehr globalen Einsatz fordern – selbst wenn diese Vorhaben nicht auf multilaterale Kooperation und Kompromiss angewiesen sind.

Das sollte jedoch nicht überraschen, denn der Gedanke eines amerikanischen Isolationismus ist von jeher ein Mythos. Die USA waren in ihrer 230-jährigen Geschichte beinahe jedes Jahr in ausländische Militäroperationen involviert und nicht einmal während der 1920er Jahre waren sie tatsächlich isolationalistisch, wie oft behauptet wird.<sup>9</sup> Der Wohlstand der USA war immer auf einen Zugang zu ausländischen Märkten und die Stabilität ihrer Außen-grenzen angewiesen. Die Kombination militärischer Überlegenheit mit einer mächtigen Wirtschaftskraft hat dazu verführt, Eigeninteressen mit einer Mischung aus Gewalt und Zwangsdiplomatie durchzusetzen. Während die Spannungslinie der amerikanischen Außenpolitik traditionell zwischen Isolationismus und Internationalismus gesehen wird, besteht die eigentliche Grenze zwischen Befürwortern unilateraler Politik und Befürwortern multilateraler Verpflichtungen.

### **Die ambivalente Beziehung der USA zum Multilateralismus**

Obwohl viele Wissenschaftler Multilateralismus heutzutage als die gängigste und bekannteste Methode verstehen, globale Themen zu behandeln, hatten die USA von jeher eine ambivalente Beziehung zum Multilateralismus. Der Begriff des Multilateralismus kann als institutionalisierte Kooperation zwischen drei oder mehreren Staaten basierend auf generalisierten (statt ad-hoc) Regeln und Prinzipien definiert werden und stellt ein Kernmerkmal des modernen internationalen Systems dar.<sup>10</sup> Die USA waren jedoch stets zurück-haltend, sich generalisierten Prinzipien zu unterwerfen, die nicht völlig unter ihrer Kontrolle

---

<sup>6</sup> Spencer Ackerman u.a., »Syria missile strikes: US launches first direct military action against Assad«, The Guardian vom 7. April 2017.

<sup>7</sup> Robert Andersen/Martin J. Sherwin, »Nuclear war became more likely this week –here’s why«, The Guardian vom 13. Januar 2018.

<sup>8</sup> Daniel W. Drezner, »The Trump administration wants to negotiate big deals with other countries. That’s easier said than done«, Washington Post vom 21. Dezember 2016.

<sup>9</sup> Braumoeller 2010.

<sup>10</sup> Ruggie 1992: 571.

standen, und sie waren stets darauf bedacht, sich die Möglichkeit der Ausnahme von den Regeln zuzugestehen.

Nach dem Ende des Ersten Weltkrieges war Präsident Woodrow Wilson der stärkste Befürworter – trotz Zurückhaltung seiner europäischen Amtskollegen – eines neuen multilateralen Völkerbundes, um globale Stabilität und Frieden zu fördern. Dennoch vermochte er es nicht, selbst den US-amerikanischen Kongress von einer Ratifizierung der Mitgliedschaft in der neuen Organisation zu überzeugen. Politische Gegner argumentierten im Kongress erfolgreich, die Beteiligung an einer solchen multilateralen Institution werde die Souveränität der Vereinigten Staaten kompromittieren.<sup>11</sup> Die USA fürchteten – und dies blieb eine zentrale Sorge –, von fremden politischen Interessen eingeschränkt oder Verpflichtungen unterworfen zu werden.

Nach dem Zweiten Weltkrieg waren die USA dagegen dann die Hauptarchitekten einer institutionellen Nachkriegsordnung mit den Vereinten Nationen und den Bretton-Woods-Institutionen. Diesmal stimmte der Kongress dem amerikanischen Beitritt zu diesen Institutionen zu, wobei die Verhandlungen über die Struktur der neuen multilateralen Institutionen zwischen amerikanischen und europäischen Vertretern das anhaltende Unbehagen amerikanischer Politiker, die Souveränität zu beschneiden, widerspiegeln. Die USA akzeptierten eine regelbasierte Ordnung, durch die alle anerkannten Staaten politische Rechte – etwa durch Abstimmungsverfahren – verliehen wurden. Dafür suchten die USA durch eine de jure oder de facto Vetomacht, wie beispielsweise im IWF oder im UN-Sicherheitsrat, ihre Souveränität zu schützen.

Nach dem Ende des Kalten Krieges erweckten die USA den Anschein, ihren neuen Status als einzig verbliebene Supermacht mittels eines neuen Engagements mit multilateralen Organisationen, insbesondere der UN, zu verfolgen. Auf dem Höhepunkt ihrer Macht machten sich die USA für zahlreiche multilaterale humanitäre Einsätze stark und demonstrierten ein neu erwecktes Interesse an multilateralen Kooperationen hinsichtlich Themen wie dem Klimawandel. Vielen skeptischen Akteuren im Inland wie zum Beispiel John Bolton, 2005/06 UN-Botschafter der Regierung George W. Bushs, widerstrebt diese Position jedoch. Sie argumentierten für einen unilateralen Einsatz amerikanischer Macht.

Nach dem 11. September 2001 wandten sich die USA einer unilateralistischen Einstellung zu. Angesichts der kritischen Haltung der Bush-Regierung gegenüber internationaler Kooperation fand erneut eine Debatte zum »Ende des Multilateralismus« statt.<sup>12</sup> Obama versprach in der Folge einen politischen Umschwung und ein erneuertes Bekenntnis zum Multilateralismus sowie die Bereitschaft, als globaler Kooperationspartner aufzutreten und mit Verbündeten zusammenzuarbeiten. Mit der Wahl Donald Trumps schwingt dieses Pendel wieder zurück. Wir sind nun mit einem amerikanischen

---

<sup>11</sup> Lodge 1919. Senator Henry Cabot Lodge führte die Opposition an und machte in einer Anzahl von Reden seine Sorge deutlich, dass dieser Bund die Souveränität der USA beeinträchtigen würde.

<sup>12</sup> Kupchan/Trubowitz 2007.

Präsidenten und einer Öffentlichkeit konfrontiert, die einem internationalen Engagement durch multilaterale Institutionen kritisch gegenübersteht.

Wie kann die umkämpfte und unvollständige Akzeptanz des Multilateralismus in den USA erklärt werden? Hegemoniale Akteure wie die USA befinden sich in einem Widerspruch in der Ausübung ihrer Führungsrolle. Einerseits haben sie definitionsgemäß die Kapazität, eigenmächtig zu handeln, um ihre Ziele zu erreichen. Nichtsdestotrotz können sie diese besser erreichen und dabei auch ihre Macht langfristig erhalten, wenn sie seitens ihrer Kooperationspartner Unterstützung und Akzeptanz generieren. Um eine legitime Führungsrolle zu behaupten, waren die USA bemüht, ihre Macht und den Respekt gegenüber Interessen ihrer Verbündeten glaubhaft an allgemeine Regeln und institutionelle Einschränkungen zu binden. Tatsächlich haben die USA nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges den Multilateralismus nicht nur aus Prinzipientreue zu Rechtsgrundsätzen unterstützt, sondern auch, um mit derartigen Institutionen ihre langfristigen Interessen zu realisieren und sicherzustellen.<sup>13</sup>

In anderen Worten: Die USA haben sich auf die Zusammenarbeit mit internationalen Institutionen eingelassen, anstatt ihre unilaterale und (zwingende) Macht einzusetzen, und zwar mit der Erwartungshaltung, dadurch stabilere und weithin legitimierte Herrschaft zu erzielen. Indem die USA sich jedoch durch institutionelle Regeln und Prozesse einschränken lassen und sich dazu verpflichten, die Positionen und Interessen anderer Staaten wahrzunehmen, setzen sie sich auch Entscheidungen, Regeln und Prozessen aus, die mit ihren eigenen Interessen kollidieren und ihre Pläne verzögern oder gänzlich scheitern lassen können.

Die USA reagierten auf dieses Dilemma mit einem Kompromiss: Sie haben den multilateralen Institutionalismus zwar weitestgehend unterstützt, gleichzeitig behielten sie sich aber auch das Recht vor, von generellen Regeln abzuweichen oder davon ausgenommen zu werden, um die Eigeninteressen zu fördern.<sup>14</sup> Die USA versuchen ihre Einflussnahme durch ein institutionelles Design aufrechtzuerhalten, das sich durch Privilegien der großen Mächte im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen, die Einteilung der Welt laut Atomwaffensperrvertrag in Atomwaffenstaaten und nicht Nichtatomwaffenstaaten sowie die Verteilung von Wahlrechten im IWF und der Weltbank ausdrückt. Darüber hinaus verweigerten sich die USA internationalen Vereinbarungen, wenn dadurch eine Beschneidung ihrer Souveränität zu befürchten wäre – auch jenen, die sie nominell unterstützen. Darunter fallen beispielsweise der Internationale Strafgerichtshof, das Kyoto-Protokoll, die Ottawa-Landminen-Konvention, der Kernwaffenteststoppvertrag, die Bio-diversitäts-Konvention, das UN-Seerechtsübereinkommen und viele internationale Abkommen mehr.

Der Umstand, dass die USA Mitglied weit weniger Abkommen sind als europäische Staaten, bestand lange vor Trump. In diesem Sinne war Multilateralismus immer schon eine Führungsstrategie, die aber

---

<sup>13</sup> Ikenberry 2001.

<sup>14</sup> Für eine Studie zu dieser Dynamik im IWF siehe Stone 2011.

keine signifikanten Einschränkungen für hegemoniale Machtausübungen mit sich brachte. Amerikanische Präsidenten haben stets verstanden, dass eine Beteiligung an internationalen Institutionen als ein starkes Instrument in der Außenpolitik und für das Verfolgen von Eigeninteressen eingesetzt werden kann, solange die USA die Freiheit genießen, für sich eine Ausnahme zu beanspruchen.

### **Hegemonialer Rückgang und die Angst vor Souveränitätsverlust**

Die politische Bedeutung der Sorge vor einem Souveränitätsverlust hängt direkt mit der amerikanischen Wahrnehmung der eigenen Machtposition im internationalen System zusammen. Die Ängste vor diesem Verlust und einem Rückzug aus dem Multilateralismus werden in Momenten eines wahrgenommenen hegemonialen Rückgangs tendenziell noch verschärft. Auf dem Höhepunkt ihrer Macht sind die USA am ehesten dazu bereit, sich dem Multilateralismus und institutionellen Zwängen zu unterwerfen. Dies liegt daran, dass die USA als vorherrschende Macht mehr zu gewinnen als zu verlieren haben, wenn sie einen gewissen (wenn auch nicht sehr großen) Teil ihrer Souveränität abtreten. Hierfür waren die USA nach dem Zweiten Weltkrieg offen, weil sie dadurch die Zustimmung anderer Staaten gewinnen konnten und gleichzeitig in ihrem Handlungsspielraum kaum eingeschränkt wurden. Gilt die amerikanische Hegemonie jedoch als rückläufig, zeigen die USA immer weniger Bereitschaft, sich multilateral zu engagieren und die Kontrolle über ihre Souveränität aufzugeben. Dies liegt daran, dass der Multilateralismus viel kostenintensiver wird, wenn die Interessen der Staaten voneinander abweichen und die USA ihre Interessen nicht als globale Interessen durchsetzen können.

Wir befinden uns derzeit inmitten einer globalen Machtverschiebung, in der eine Reihe von Schwellenländern für die globale Zusammenarbeit an Bedeutung gewinnen, während die USA an Einfluss innerhalb (und außerhalb) internationaler Institutionen verlieren. Diese globale Machtverschiebung bedeutet, dass heute eine steigende Zahl von Staaten mit unterschiedlichen Interessen für eine kollektive Lösung globaler Probleme entscheidend ist. Staaten sind heute nicht mehr abhängig von den USA wie während des Kalten Krieges. Die USA genießen auch nicht mehr das Maß an Machtüberlegenheit wie unmittelbar nach dem Ende des Kalten Krieges, weshalb sie weniger Verhandlungsspielraum haben; zugleich gewinnen andere Staaten an Einfluss.

Diese Situation eines relativen hegemonialen Rückgangs macht die Beteiligung an multilateralen Institutionen für die USA zu einer Belastung, da sie gezwungen sind, Entscheidungsgewalt zu teilen und sich somit den Interessen anderer Staaten zu unterwerfen. Dies wird deutlich in Bezug auf die Einflussnahme, die ein Staat wie China heute in Verhandlungen in Handelsfragen, in Klimaabkommen und in Sicherheitskrisen wie etwa mit Nordkorea hat. Ein weiteres Beispiel: Während die USA in den 1980er Jahren noch mit inländischem, protektionistischem Druck umgehen konnten, indem sie erfolgreich freiwillige Exportbeschränkungen von Automobilen aus Ländern wie Japan forderten, stoßen ähnliche Forderungen heute auf taube Ohren. Die USA haben nicht mehr die Einflussmacht, Zugeständnisse und Ausnahmen einzufordern und ihre Position in internationalen Institutionen auszunutzen, weshalb

sie sich aus diesem multilateralen Rahmen zurückziehen. Je stärker der Multilateralismus darin ist, dem Rest der Welt mehr Gewicht zu verleihen, desto größer wachsen die Anreize führender Mächte wie den USA, den Multilateralismus zu schwächen und insbesondere außerhalb multilateraler Institutionen zu arbeiten.

Lange bevor Trump Präsident wurde, begannen die USA Verhandlungen über Sicherheitskooperation und Handelsabkommen von multilateralen in plurilaterale Institutionen zu verschieben, die eine kleine und ausgewählte Gruppe von Staaten einschlossen. Obama, der sich rhetorisch dem Multilateralismus verschrieben hatte, versäumte es, die amerikanische Außenpolitik in eine entschieden multilaterale Richtung zu lenken. Die Regierung Obamas hat zwar einige erwähnenswerte multilaterale Erfolge vorzuweisen, wie die Zustimmung zum Pariser Klimaabkommen und die Bestrebung, die US-amerikanischen Beziehungen zu den Vereinten Nationen zu stabilisieren. Insgesamt aber konzentrierte sich seine Regierung auf eine Diplomatie innerhalb informeller Ad-hoc-Gruppierungen von Staaten, etwa bei Atomverhandlungen oder Verhandlungen über den Handel von Dienstleistungen (Trade in Services Agreement), anstatt innerhalb der traditionellen Organisationen, die mit der liberalen Ordnung in Verbindung stehen.<sup>15</sup> Ein Grund dafür ist, dass sich die Bedingungen des Einflusses und der Macht der USA in der Welt aufgrund struktureller Veränderungen in der Machtverteilung ändern.

### **Republikanische Angst hinsichtlich des Status des US-amerikanischen Exzeptionalismus**

Die Befürchtungen eines Souveränitätsverlustes scheinen jedoch eine zunehmend parteipolitische Dimension zu haben. Über Jahrzehnte hinweg gab es nach dem Zweiten Weltkrieg einen breiten Konsens unter den politischen Führungskräften beider Parteien über die Wichtigkeit des weltweiten Engagements Amerikas – auch wenn dieser Konsens nie so tiefgehend war wie oft angenommen.<sup>16</sup>

Nichtsdestotrotz hielt sich die Bandbreite parteipolitischer Meinungsverschiedenheiten während des Kalten Krieges in Grenzen.<sup>17</sup> Nach dessen Ende, als ein ideologischer Gegner fehlte, der gemeinsame Ansichten erzwingen konnte, löste sich dieser Konsens auf und machte dem parteipolitischen Streit Platz. Viele Studien haben gezeigt, dass die Öffentlichkeit lediglich diffuse Ansichten über Außenpolitik hat und sie in den meisten außenpolitischen Fragen den Parteieliten folgt.<sup>18</sup> Obwohl sich die Amerikaner noch immer für eine amerikanische globale Führung aussprechen, führt die Schwächung des außenpolitischen Konsenses nach dem Ende des Kalten Krieges in Verbindung mit einer zunehmenden parteipolitischen Polarisierung zu Skepsis gegenüber einem multilateralen Engagement. Die beiden Parteien hatten schon immer ein unterschiedliches Empfinden gegenüber Souveränitätsverlusten – wobei Republikaner viel sensibler auf den vermeintlichen Autonomieverlust reagieren, während die Demokraten eher bereit sind, Autonomie gegen eine verstärkte Zusammenarbeit einzutauschen. Durch die

---

<sup>15</sup> Skidmore 2012.

<sup>16</sup> Rathbun 2011.

<sup>17</sup> Krebs 2015

<sup>18</sup> Bussy/Monten 2017

Intensivierung der parteilichen Polarisierung wurde dieser Unterschied noch einmal verstärkt. Jüngste Forschungen haben gezeigt, dass Eliten, die sich auf außenpolitische Ziele verständigt haben, auch die Öffentlichkeit davon überzeugen können.<sup>19</sup> Gehen die Zielvorstellungen der Eliten jedoch auseinander, spaltet sich auch die Öffentlichkeit entlang der Parteilinien. Die Öffentlichkeit ist in der Lage, rasch auf wechselnde Elitediskurse zu Themen wie Klimawandel, Freihandel und Beziehungen zu Russland zu reagieren. Dem ist noch hinzuzufügen, dass Trump damit begonnen hat, Kernaspekte des außenpolitischen Engagements der USA zu politisieren, wie die Notwendigkeit glaubwürdiger Verpflichtungen gegenüber seinen Verbündeten, die Vorteile des Freihandels und eine prinzipien-orientierte oder wertebasierte Diplomatie. Im Laufe der letzten Wahlzyklen haben die Republikaner die Angst vor einem hegemonialen Niedergang und dem Souveränitätsverlust geschürt, indem sie argumentierten, dass die Demokraten und insbesondere Präsident Obama den US-amerikanischen Exzeptionalismus aufgegeben und Amerikas Ansehen in der Welt geschwächt hätten. 2009 wurde Obama für seine Aussage in Frankreich zum amerikanischen Exzeptionalismus scharf kritisiert, als er sagte: »Ich glaube an den amerikanischen Exzeptionalismus, genauso wie ich vermute, dass die Briten an den britischen Exzeptionismus glauben und die Griechen an den griechischen Exzeptionismus glauben.«<sup>20</sup> Konservative Politiker wie Newt Gingrich und Mitt Romney kritisierten Obama dafür, dass er nicht am amerikanischen Exzeptionalismus festhielt und diesen damit unterminierte. Dieses Kapitel wurde auch im Präsidentschaftswahlkampf 2012 aufgegriffen, als Romney die Wiederherstellung der amerikanischen Größe zu einem Teil seiner Präsidentschaftskampagne machte. Selbst einige Obama-Anhänger hielten seine defensive und minimalistische Außenpolitik für zu zögerlich und bemängelten fehlendes Rückgrat.<sup>21</sup> Mit der Charakterisierung ihrer außenpolitischen Strategie als Don't Do Stupid Shit und Leading from Behind erntete die Obama-Regierung besonderen Spott. Das Versagen der Regierung, die USA aus dem Nahen Osten zurück-zuziehen, das Machtvakuum, das sie in Syrien hinterlassen hatte, ihre zögerliche Reaktion auf den Arabischen Frühling, die Bereitschaft zu einem Deal mit dem Iran und Obamas Deklaration einer »roten Linie« in Syrien, die er letztlich nicht bereit war durchzusetzen, wurden als Schwäche der amerikanischen Außenpolitik gesehen. Obama wurde dafür kritisiert, zu distanziert, nicht aggressiv genug zu sein, und für seine Offenheit in Verhandlungen zu treten, anstatt einfach seinen Willen durchzusetzen. Die Kritik an Obama und seiner Außenpolitik hatte stark geschlechts-spezifische Konnotationen. Dies spiegelte die Angst vor dem Verlust der Macht der hegemonialen Männlichkeit wider. Das Gegenmittel, das Trump anbot, war ein Kandidat, er nicht davor zurückschreckte, eine virulente Männlichkeit zu zeigen, die versprach, die amerikanische Größe durch Willenskraft zurückzuerobern, indem er für ein Konzept von Männlichkeit steht, das für scheinbar ursprüngliche Werte wie Härte und Willenskraft eintritt, mit denen die Stellung

---

<sup>19</sup> Guisinger/Saunders 2017.

<sup>20</sup> Obama 2009.

<sup>21</sup> Rothkopf 2014.

der USA wiederhergestellt werden könnte. Die Slogans America First und Make America Great Again dienen dabei als Beschwörung, um Angst vor Status- und Machtverlust abzuwehren.

### **Nicht nur Trump: Die Krise der liberalen internationalen Ordnung**

Der Zuspruch, den Trumps außenpolitische Vision bei vielen Wählern genießt, zeigt jedoch auch die wachsende Legitimationskrise der internationalen liberalen Ordnung. Viele Wähler in den USA und in europäischen Ländern wenden sich dem Populismus zu, um sich vor den Kosten der Globalisierung zu schützen. Internationale Institutionen, die den Kern der liberalen internationalen Ordnung bilden, haben eine neoliberale Form der Globalisierung gefördert und ermöglicht, die für einige wenige zu großem Wohlstand geführt hat, während gleichzeitig disruptive Marktkräfte geschaffen wurden, die Arbeitsplatzsicherheit, Einkommenswachstum und traditionelle Gemeinschaftsstrukturen für viele untergraben haben. Die Globalisierung hat zu einer erhöhten Dynamik in den Weltwirtschaftsmärkten geführt, ohne dass die inländische Sozialpolitik diejenigen schützt, entschädigt und weiterbildet, die eine zunehmende wirtschaftliche Ungleichheit erfahren. Während sich liberale Internationalisten für die Armen in der Welt eingesetzt und Entwicklungsprojekte gefördert haben, haben sie gleichzeitig internationale Institutionen wie die Weltbank und den IWF dazu genutzt, Marktstrukturen zu begünstigen, die Beziehungen von Abhängigkeit und Ungleichheit aufrechterhalten. Versagt haben sie darin, das globale Finanzwesen glaubwürdig zu regulieren, ein ausgewogenes Wachstum sicherzustellen und eine nachhaltige Entwicklung zu fördern.

Nicht nur haben viele Bürger keine Teilhabe an Gewinnen, sondern fühlen sich auch, als hätten sie die politische Kontrolle verloren. Transnationalismus, Globalismus, Internationalismus, universelle Werte, so scheint es vielen Wählern, sind auf Kosten lokaler Werte und Interessen verfolgt worden. Es entstand der Eindruck, dass liberale Internationalisten die Kontrolle über den Nationalstaat an äußere Kräfte abgegeben und die nationale Souveränität geschwächt hätten, und dass sie versäumt hätten, die nationale Gemeinschaft vor Herausforderungen und Zusammenbrüchen – einschließlich Einwanderung, Terrorismus und Ungleichheit – zu schützen. Diese neue Spaltung zwischen der Verpflichtung zu universellen Werten und Internationalismus auf der einen Seite sowie der Verteidigung nationaler Gemeinschaften und Partikularismus auf der anderen Seite hat zu einer Umstrukturierung traditioneller Links-Rechts-Unterscheidungen geführt.<sup>22</sup>

Viele Verteidiger der multilateralen liberalen Weltordnung ignorieren, dass diese Ordnung mit einer Krise konfrontiert ist, die lange vor Donald Trumps Präsidentschaftskandidatur geschaffen wurde. In diesem Sinne ist Trump nicht nur eine Bedrohung für den liberalen Internationalismus, sondern er ist auch das Ergebnis grundlegender sozialer Konflikte, die vom liberalen Internationalismus gefördert oder von diesem zumindest nicht gemildert wurden.

### **Ein schwacher Präsident**

---

<sup>22</sup> Hooghe/Marks 2018.

Trump appelliert ausdrücklich an die Ängste vieler Amerikaner vor einem Niedergang und Machtverlust, indem er als starker Anführer auftritt, der sich nicht den Interessen anderer beugt. Aber trotz Trumps harter Wortwahl ist er ein schwacher Präsident. Politikwissenschaftler messen die Macht eines Präsidenten anhand seiner Fähigkeit, die Realpolitik zu beeinflussen, insbesondere im Vergleich zu anderen Akteuren wie dem Kongress. Ein starker Präsident legt die legislative Agenda fest, kann auf den Kongress einwirken, eine Politik zu verabschieden, die seine Präferenzen widerspiegelt, und er ist in der Lage, die Bürokratie dazu zu nutzen, Maßnahmen in Richtung seiner Präferenzen und Prioritäten zu lenken. Ein schwacher Präsident dagegen kann diese Dinge nicht umsetzen, da andere politische Akteure ihren Einfluss geltend machen.

Trump sah sich hohen Hürden bei der Umsetzung seiner Agenda gegenüber, insbesondere in Anbetracht dessen, dass seine Partei den Kongress kontrolliert. Er war bis jetzt nicht in der Lage, andere Machthaber davon zu überzeugen, dass ihre Interessen darin bestehen, seiner Politik zu folgen. Trump ist dafür berüchtigt, widersprüchliche politische Aussagen zu allen bisher wichtigen Themen zu tätigen – Gesundheitsversorgung, Grenzsicherung, Einwanderung und Steuerreform. Dies macht es ihm unmöglich, als starke politische Führungspersonlichkeit aufzutreten, und hat die Einflussmacht anderer Akteure in seiner Umgebung gestärkt, zum Beispiel der führenden Republikaner im Kongress oder von Mitgliedern seiner Regierung. Trump hatte beispielsweise wenig Kontrolle über Inhalt oder Zeitpunkt der Steuerreform, die im Repräsentantenhaus und im Senat debattiert wurde. Während der Budgetverhandlungen beschwerte sich Mitch McConnell in einem ungewöhnlich offenen Statement über das anhaltende Schwanken des Präsidenten in der Streitfrage, wie mit den sogenannten Dreamers<sup>23</sup> umzugehen sei: »Sobald wir herausfinden, wofür er steht, wäre ich davon überzeugt, dass wir uns nicht nur im Kreis drehen.«<sup>24</sup>

Die New York Times berichtete, dass der Präsident »entweder nicht willens oder nicht in der Lage sei, die von ihm bevorzugte Einwanderungspolitik zu artikulieren, geschweige denn die Nuancen der Auswirkungen versteht.«<sup>25</sup> Außerdem konnte er die bürokratische Macht des Weißen Hauses und der Exekutive nicht behaupten, mit der wichtigen Ausnahme von De-regulierungen. In der Zwischenzeit trüben Anschuldigungen über russische Einflussnahmen auf die Wahlen von 2016 Trumps Amtszeit, und eine FBI-Untersuchung stellt die Wachsamkeit und die Zuverlässigkeit der Regierung und ihrer Angestellten auf die Probe. Letzen Endes ist Trump im In- und Ausland unpopulär, was zu seiner politischen Verwundbarkeit beiträgt.

Schwache Präsidenten können eine Reihe von Gefahren heraufbeschwören. Erstens sind sie formal zwar mit allen Vorrechten des Präsidenten ausgestattet, aber sie sind auch weniger in institutionelle Einrichtungen eingebettet, die dazu dienen, diese Rechte zu überprüfen. Darüber hinaus unterliegen sie

---

<sup>23</sup> Illegale Einwanderer, die bereits als Minderjährige in die USA gekommen waren, und die Präsident Obama per Exekutivanordnung vor einer Abschiebung in ihr Heimatland geschützt hatte.

<sup>24</sup> Jennifer Rubin, »Shutdown agreement! Trump is to blame«, Washington Post vom 20. Januar 2018.

<sup>25</sup> Julie Hirschfeld Davis/Maggie Haberman, »A president not sure of what he wants complicates the shutdown impasse«, New York Times vom 21. Januar 2018.

der Versuchung, mit ihren formalen Befugnissen bestehende institutionelle Zwänge zu unterlaufen. Trumps Entlassung von FBI-Direktor James Comey ist hierfür ein offensichtliches Beispiel. Trump hat auch versucht, die institutionelle Macht des Außenministeriums, der Geheimdienste, der Gerichte und der Medien zu unterminieren.

Zweitens können schwache Präsidenten leichter versucht sein, außenpolitische Risiken einzugehen, um ihren Einfluss zu steigern. Die Außenpolitik stellt einen Bereich dar, in dem Präsidenten die Macht und Unabhängigkeit genießen, sich mit wenigen Einschränkungen durchzusetzen. Einige Studien zeigen auf, dass Präsidenten, die sich mit innenpolitischen Problemen, einschließlich der Unsicherheit von Wahlen, konfrontiert sehen, geneigt sein können, eine ablenkende Außenpolitik zu betreiben; das heißt, die Aufmerksamkeit auf ausländische Bedrohungen zu lenken, vielleicht durch außenpolitisches Abenteuerium, um innenpolitischen Unruhen aus dem Weg zu gehen.<sup>26</sup> Aber auch jenseits außenpolitischer Konflikte sind Trumps Austritte aus dem TPP und dem Pariser Klimaabkommen sowie seine Ankündigung, die US-Botschaft nach Jerusalem umzusiedeln, nur einige Beispiele dafür, wie Trumps innenpolitische Schwäche zu außenpolitischen Entscheidungen führt, die nicht auf langfristigen US-amerikanischen Interessen basieren.

Das interne Chaos der Regierung, die sprunghafte Natur des Präsidenten, seine politische Schwäche gegenüber anderen Akteuren sowie die Untergrabung wichtiger außenpolitischer Institutionen erzeugen die kumulative Wirkung einer entwürdigenden Entscheidungsfindung und einer zunehmenden Unberechenbarkeit. Starke Strukturen helfen, Entscheidungen zu bewältigen und zu ordnen, und sie halten sie innerhalb eines gewissen vorhersehbaren Rahmens. Dies ist wichtig für die Innenpolitik, aber vielleicht noch mehr für die Außenpolitik, wo die Signalisierung von Absichten eine primäre Form der Interaktion ist, da ausländische Akteure keinen formellen Zugang zu innenpolitischen Prozessen haben. Zudem agiert Trump in einem schwachen internationalen Umfeld –starke demokratische Verbündete wie Deutschland und Frankreich sehen sich eigenen populistischen Herausforderungen gegenüber; die Legitimität internationaler Organisationen (der EU, aber auch des IWF, der Weltbank, der UNO) ist sehr umstritten; und globale Allianzen werden schwächer (wie zum Beispiel aufgrund der Zweifel, die Trump an der NATO äußerte, und der Schwierigkeiten, die die USA für ihre arabischen Verbündeten im Nahen Osten geschaffen haben). Mit global geschwächten Allianzen und einem allgemeinen Misstrauen gegenüber Trump neigen Verbündete der USA weniger dazu, mögliche Fehlritte oder Fehleinschätzungen von Trump auszugleichen. Vielmehr kann erwartet werden, dass Verbündete wie Konkurrenten versuchen werden, Fehlritte der Amerikaner für sich zu nutzen. So beschlossen Kanada, Japan und Australien zusammen mit den restlichen Vertragspartnern, auch ohne die USA mit TPP fortzufahren. China versucht derweil über ein eigenes regionales Handelsabkommen (RCEP) einen größeren Einfluss auf die Richtung globaler Standards zu nehmen.

## **Schlussfolgerungen**

---

<sup>26</sup> DeRouen 2000.

Trumps Ablehnung des Multilateralismus mag extrem wirken, sie ist aber nicht neu. Die Vereinigten Staaten hatten immer eine ambivalente Beziehung zum Multilateralismus, und sie neigen dazu, besonders anfällig für Unilateralismus oder Minilateralismus zu sein, wenn sie ihre Souveränität bedroht sehen. Was die momentane Situation erschwert, ist das Zusammentreffen mehrerer Faktoren: strukturelle Veränderungen, die die relative Hegemonialmacht der USA im internationalen System untergraben, innen-politische Instabilität in den großen marktwirtschaftlichen Demokratien als Folge von unzureichend thematisierten Konsequenzen der Globalisierung und die zunehmende Legitimierung extremer politischer Positionen durch Führungspersönlichkeiten wie Trump. Trumps außenpolitische Haltung hat gewisse Parallelen zu Obamas Bemühungen, die Rolle der USA in der Welt einzuschränken. Obwohl es ernsthafte Debatten über die Vorzüge von Obamas Außenpolitik gibt, könnte seine Außenpolitik als kontrollierter Rückzug der amerikanischen Führungsrolle in Erwartung einer multipolaren Weltordnung mit mehreren Akteuren interpretiert werden. Mit sehr unterschiedlichen Ansätzen haben sich beide Präsidenten mit der Notwendigkeit konfrontiert gesehen, die traditionelle Rolle der USA als hegemonialer Garant der internationalen Ordnung neu zu definieren. Es wird erwartet, dass Amerikas Einfluss auf der Weltbühne in den kommenden Jahren abnehmen wird. Unklar dabei ist, ob Trumps America First-Politik diesen Niedergang beschleunigen wird und welche Konsequenzen daraus für die internationale Ordnung erwachsen.

### **Abstract**

Trumps Versprechen Make America Great Again ist eine Reaktion auf die tiefgreifende Sorge vor dem Verlust hegemonialer Macht und den Kosten der Globalisierung. Obwohl Trump von vielen als Gefahr für die liberale internationale Ordnung wahrgenommen wird, stellen seine Äußerungen eine extremere Variante eines üblichen Verhaltensmusters der USA dar, mit dem auf einen wahrgenommenen hegemonialen Niedergang mit einem multilateralen Rückzug geantwortet wird. Das größte Problem für die amerikanische Außenpolitik ist zurzeit die fehlende Anpassung an eine neue multipolare Ordnung, in der die US-amerikanische Hegemonie sich im Rückgang befindet – eine Situation, für die bislang keine angemessene politische Strategie entworfen worden ist.

### **Literatur**

Braumoeller, Bear F. (2010), »The Myth of American Isolationism«, Foreign Policy Analysis, Jg. 6, H. 4, S. 349–371.

Busby, Joshua/Monten, Jonathan (2017), »Has Liberal Internationalism Been Trumped?«, International Security Studies Forum. Policy Roundtable 1–6: Is Liberal Internationalism Still Alive?, 14. März 2017, Essay 2.

DeRouen, Karl (2000), »Presidents and the Diversionary Use of Force: A Research Note«, International Studies Quarterly, Jg. 44, H. 2, S. 317–328.

Hooghe, Liesbet/Marks, Gary (2017), »Cleavage Theory Meets Europe's Crisis: Lipset, Rokkan, and the Transnational Cleavage«, *Journal of European Public Policy*, Jg. 25, H. 2, S. 109–135.

Guisinger, Alexandra/Saunders, Elizabeth N. (2017), »Mapping the Boundaries of Elite Cues: How Elites Shape Mass Opinion across International Issues«, *International Studies Quarterly*, Jg. 61, H. 2, S. 425–441.

Ikenberry, G. John (2001), *After Victory*. Princeton.

Krebs, Ronald R. (2015), *Narrative and the Making of US National Security*. New York.

Kupchan, Charles A./Trubowitz, Peter L. (2007), »Dead Center: The Demise of Liberal Internationalism in the United States«, *International Security*, Jg. 32, H. 2, S. 7–44.

Lodge, Henry Cabot (1919), »Constitution of the League of Nations«, in: Robert C. Byrd (Hg.), *The Senate, 1789–1989: Classic Speeches, 1830–1993*, Washington, S. 546–564.

Obama, Barack (2009), »The President's News Conference in Strasbourg«, *The American Presidency Project*, <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/print.php?pid=85959>, Zugriff am 13. März 2018.

Rathbun, Brian C. (2011), »Was There Ever a Bipartisan Ideological Consensus?«, *International Security Studies Forum*. Roundtable 2–4: Is Liberal Internationalism in Decline?, 27. Februar 2011, Essay 4. Romney, Mitt (2010), *No Apology: The Case for American Greatness*, New York.

Rothkopf, David (2014), »Obama's 'Don't Do Stupid Shit' Foreign Policy«, *Foreign Policy*, 4. Juni.

Ruggie, John G. (1992), »Multilateralism: The Anatomy of an Institution«, *International Organization*, Jg. 46, H. 3, S. 561–598.

Skidmore, David (2012), »The Obama Presidency and US Foreign Policy: Where's the Multilateralism?«, *International Studies Perspectives*, Jg. 13, H. 1, S. 43–64.

Stone, Randall W. (2011), *Controlling Institutions: International Organizations and the Global Economy*, Cambridge.