

US-Außenpolitik nach den Wahlen 2016

Gegensätzliche Leitbilder der Präsidentschaftsbewerber und innenpolitische Dynamik

Marco Overhaus / Lars Brozus

Hillary Clinton und Donald Trump sind ein ungleiches Paar. Sie ist die erfahrene Politikerin und ehemalige Außenministerin, er hingegen ist der Außenseiter, dessen Positionen oft krude und widersprüchlich erscheinen. Beide repräsentieren zudem völlig unterschiedliche Leitbilder für die Rolle Amerikas in der Welt. Clinton vertritt eine liberale internationale Ordnung, für deren Erhalt die USA erhebliche Ressourcen aufbringen, während Trump auf »America first« setzt. Welches dieser Leitbilder die Politik der USA künftig prägen wird, hängt nicht nur vom Ausgang der Präsidentschaftswahlen ab. Als ebenso relevant könnten sich die programmatischen Anpassungsprozesse erweisen, welche die beiden großen Parteien derzeit durchlaufen.

Die Vorwahlen in den USA deuten darauf hin, dass sich sowohl Demokraten als auch Republikaner programmatisch neu ausrichten. Gesellschaftliche Veränderungsprozesse wie der demographische Wandel, die stärkere Politisierung von Minderheiten und die wachsende soziale Ungleichheit zwingen beide Parteien dazu, alte Wählerschichten wieder zu mobilisieren und neue zu gewinnen.

Die Führung der Republikanischen Partei vertrat lange eine Außen- und Wirtschaftspolitik, die aus Sicht eines wichtigen Teils ihrer Wählerschaft wirtschaftliche Nachteile mit sich brachte. Deregulierung, Freihandelsorientierung, eine liberale Zuwanderungspolitik und die Unterstützung für weltweite Militärbündnisse, so Donald Trumps verhängliche Botschaft, hätten die weiße amerikanische Arbeiter-

und Mittelschicht verarmen lassen. Sein Erfolg zeigt, dass die Strategie der Republikaner nicht mehr funktioniert, sozial konservative Werte als »Kompensation« für eine Politik zu propagieren, die wirtschaftlich zu Lasten der eigenen Wähler geht.

Auch die Führung der Demokraten spürt den Druck, sich den Präferenzen wichtiger Wählerschichten anzupassen. Hillary Clinton stützt sich auf die sogenannte Obama-Koalition aus ethnischen und sexuellen Minderheiten. Deren Forderungen sind in erster Linie innenpolitisch orientiert, etwa mit Blick auf den Abbau sozialer, ökonomischer und politischer Diskriminierung. Zugleich drängt Clintons innerparteilicher Kontrahent Bernie Sanders darauf, Fragen der sozialen Gerechtigkeit noch stärker in den Vordergrund zu stellen.

In der US-Debatte ist umstritten, wie weit dieses *Policy Realignment* der Parteien trägt. Verstetigt es sich, könnte eine stärkere Binnenorientierung der USA die Folge sein.

Liberaler Internationalismus versus Jacksonian Populism

Die Außenpolitik der USA ist seit dem Zweiten Weltkrieg vom »liberalen Internationalismus« geprägt. Seine Prämisse lautet, dass eine liberale internationale Ordnung – verstanden als Geflecht inter- bzw. multinationaler Normen, Regeln und Institutionen – im Interesse der USA ist. Das gilt vor allem in ökonomischer Hinsicht, etwa für die Handels- und Finanzbeziehungen, aber auch für eine liberale Zuwanderungspolitik. Zum außenpolitischen Grundkonsens gehört nicht nur die Selbstverständlichkeit einer amerikanischen Führungsrolle, sondern auch der Aufbau internationaler Allianzen und deren Festigung durch ein weltweites Netz militärischer Auslandsbasen, um gegen »Ordnungsstörer« vorgehen zu können.

Hillary Clinton verkörpert diesen parteiübergreifenden Konsens wie kaum eine andere Führungsfigur. Bereits in den 1990er Jahren unterstützte sie die Freihandelspolitik ihres Mannes, des damaligen Präsidenten Bill Clinton, zu deren Ergebnissen das Nordamerikanische Freihandelsabkommen (NAFTA) zählt. Sie war für den Irak-Krieg 2003 und machte sich als Außenministerin unter Obama für das transpazifische und das transatlantische Freihandelsabkommen (TPP und TTIP) stark. Zudem forderte sie mehrmals den Einsatz des US-Militärs, etwa in Libyen 2011.

Donald Trump folgt hingegen einem außenpolitischen Leitbild, in dem internationale Beziehungen als Nullsummenspiel gelten. Demnach vernachlässigen die USA ihre eigene Sicherheit, wenn sie sich für die Sicherheit anderer Länder einsetzen. Ziehen die USA in die Welt, um ausländische Grenzen zu schützen, stellen sie den Schutz der eigenen Grenzen hintan. Profitiert China vom Beitritt zur WTO, schließen

Fabriken in den USA und amerikanische Arbeiter verlieren ihre Jobs.

Trumps bislang bekannte Äußerungen lassen auf ein ausgeprägtes Desinteresse an Fragen internationaler Ordnung schließen. Der Kernsatz seiner rudimentären außenpolitischen Agenda lautet: An erster Stelle stehen die Interessen der USA, vor allem der amerikanischen Arbeiter- und Mittelschicht (»America first«). Trump will die internationale Politik nutzen, um »better deals« durchzusetzen. Die Verbündeten in Europa und Asien sollen mehr für ihre Sicherheit zahlen, internationale Abkommen sollen die USA nicht länger benachteiligen. Das gilt für das Pariser Klimaabkommen ebenso wie für TPP und TTIP.

Das bedeutet nicht, dass Donald Trump ein Isolationist ist. Er hat angekündigt, das US-Militär aufzurüsten und rigoros gegen den »Islamischen Staat« und andere Terrororganisationen vorzugehen, allerdings – und das ist für seine Position charakteristisch – ohne Rücksicht auf die internationalen Normen des Völkerrechts.

Trump stützt sich auf eine politische Traditionslinie, die der US-amerikanische Politikwissenschaftler Walter Russell Mead nach dem 7. Präsidenten der USA als »Jacksonian Populism« bezeichnet hat. Die historischen und kulturellen Wurzeln dieser Tradition liegen in den Frontier-Erfahrungen der weißen, protestantischen Siedler und frühen Farmer-Gemeinschaften. Sie grenzten sich von ihrer feindlichen Umwelt ab und wendeten erhebliche Mittel dafür auf, die Grenzen ihrer Siedlungsräume zu verteidigen. In der außenpolitischen Debatte der USA war der »Jacksonian Populism« zwar immer präsent, aber nicht prägend.

Vor dem Hintergrund dieser außenpolitischen Alternativen und innenpolitischen Dynamiken erscheinen drei Szenarien für den Ausgang der Wahlen und deren außenpolitische Implikationen plausibel.

Szenario 1: Präsident Donald Trump

Im ersten Szenario setzt Trump, sollte er am 8. November 2016 zum 45. Präsidenten

der USA gewählt werden, seine außenpolitische Agenda vor allem mit uni- und bilateralen Maßnahmen um. Er erhöht den Druck auf die Verbündeten, sich stärker an den Kosten für internationale Sicherheit zu beteiligen. Handelspolitisch würde er die aus seiner Sicht unfaire Bewertung der chinesischen Währung anprangern und Strafzölle androhen. TTIP wäre entweder vom Tisch oder auf die lange Bank geschoben. Trump würde auch versuchen, aus internationalen Vereinbarungen wie dem Pariser Klimaabkommen auszusteigen.

Trumps Kritiker diesseits und jenseits des Atlantiks können hoffen, dass er durch das System der *Checks and Balances* im politischen System der USA eingehegt wird. Die US-Verfassung teilt in der Außenpolitik die Macht zwischen Präsident und Kongress auf. Für den Kongress gibt es in erster Linie drei Wege, um Einfluss auf die Außenpolitik zu nehmen, und zwar über die Haushaltsgesetzgebung, über seine Zustimmung zur Besetzung hochrangiger Regierungsposten und über die Zustimmung zu völkerrechtlichen Verträgen.

Historisch gesehen ist das politische System der USA durch die Zentralisierung außenpolitischer Macht in der Exekutive und dort insbesondere beim Weißen Haus gekennzeichnet (und damit zu Lasten des Außen- und des Verteidigungsministeriums). Klares Indiz dafür ist der wachsende Personalbestand des Weißen Hauses, einschließlich des Nationalen Sicherheitsrates. Einerseits wird dadurch zwar das Präsidentenamt gestärkt, andererseits werden interne Handlungszwänge für den Präsidenten erzeugt. Er ist auf einen immer größeren Beraterstab angewiesen, der aber nicht uneingeschränkt seine Positionen teilt. Das gilt auch dann, wenn Präsident Trump sich entschliesse, die Auswüchse der Präsidentschaftsbürokratie zurechtzustutzen. Der Pool an qualifizierten Regierungsbeamten ist selbst in Washington begrenzt und viele von ihnen stehen dem von Trump abgelehnten »ausenpolitischen Establishment« nahe.

Ob und inwiefern Präsident Trump vom Kongress oder von der eigenen Bürokratie

eingehegt werden könnte, hängt vom jeweiligen Themenfeld ab. In Bereichen wie etwa Handel, Migration und Entwicklungszusammenarbeit spielt der Kongress tendenziell eine größere Rolle als bei Fragen nationaler Sicherheit und militärischer Einsätze. Allerdings können die Volksvertreter ihre Kompetenzen häufig nur als Verhinderungs- und weniger als Gestaltungsmacht einsetzen. So könnte der Kongress ein Einreiseverbot für Muslime vereteln, aber nicht die Trump-Administration zwingen, international eine Freihandelsagenda voranzutreiben.

Zu bedenken ist auch, dass US-Präsidenten in Krisen weitaus größere Handlungsspielräume genießen als in normalen Zeiten. So weitete Präsident George W. Bush die Macht der Exekutive und besonders der Geheimdienste nach den Terroranschlägen vom 11. September 2001 beträchtlich aus.

Szenario 2: Clinton gewinnt, Trump verschwindet

Dieses Szenario spiegelt die verbreitete Annahme wider, dass das starke Abschneiden der Anti-Establishment-Kandidaten bei den Vorwahlen Episode bleiben wird. Sollte Clinton die Präsidentschaftswahlen gewinnen, wird Trump mitsamt seinen populistischen Ideen für Außen- und Innenpolitik wieder in der Bedeutungslosigkeit verschwinden. Am Ende wird sich der außenpolitische Grundkonsens in den USA durchsetzen. Diese Annahme beruht nicht zuletzt auf den Erfahrungen mit Aufstieg und Fall früherer Populisten. Beispielsweise errang der Milliardär Ross Perot 1992 als Unabhängiger einige Erfolge im damaligen Präsidentschaftswahlkampf mit George H. W. Bush und Bill Clinton, hinterließ aber kaum politische Spuren.

Hillary Clinton gilt weithin als verteidigungspolitischer Falke. Für sie bleiben militärische Interventionen der USA trotz aller Rückschläge in Irak und Afghanistan ein brauchbares Instrument. Daher wäre zu erwarten, dass Clinton in einigen zentralen Punkten die Außenpolitik ihres Vorgängers

fortsetzt, zugleich jedoch weniger Bedenken hat als Obama, das US-Militär in internationalen Krisenherden einzusetzen. Ihre Außenpolitik würde weiterhin dem Leitbild des internationalen Liberalismus folgen, erst recht wenn sich die Republikanische Partei im Kongress der innen- und außenpolitischen Forderungen Donald Trumps entledigt hat.

Szenario 3: Clinton in einer veränderten Parteienlandschaft

Das dritte Szenario geht hingegen davon aus, dass sich beide Parteien dauerhaft an neu gewonnenen bzw. wieder mobilisierten Wählergruppen orientieren.

Die Demokratische Partei rückt weiter in das liberale Spektrum (im europäischen Verständnis: nach links), weil sie sich immer mehr auf Wählerkreise stützt, die besonders an identitätspolitischen Fragen interessiert sind. Ihnen geht es um Themen wie die Gleichberechtigung von Frauen oder den Abbau der Diskriminierung von Minderheiten durch Polizei und Justiz (»Black Lives Matter«). Zusätzlich stehen die Demokraten unter dem Druck der Anhänger von Bernie Sanders, soziale Ungleichheit und den Einfluss der Finanzindustrie mehr in den Mittelpunkt zu stellen. Schon im Wahlkampf bezog Clinton eine ambivalente Position zu TPP und TTIP, die ihrer Politik als Außenministerin teilweise widersprach.

Bei den Republikanern setzten sich in den Vorwahlen mit Donald Trump Wählerpräferenzen durch, die den bislang von der Partei vertretenen Positionen zum Teil diametral entgegenstehen. Nicht länger hingenommen werden die für einen wichtigen Teil der Wählerklientel negativen Effekte ökonomischer Deregulierung und wirtschaftspolitischer Liberalisierung, also der Verlust gutbezahlter Industriearbeitsplätze und die Zunahme prekärer Beschäftigung im Dienstleistungssektor. Diese Haltung würde die Partei auch nach einer Wahlniederlage Trumps weiter prägen.

Die eigene Partei würde Clinton künftig zwingen, nach innen eine ebenso soziale wie

liberale Agenda zu verfolgen und sich vor allem auf die Bewältigung innenpolitischer Probleme zu konzentrieren. Die »neuen« Republikaner teilen zwar innenpolitisch die »sozial-liberale« Agenda nicht, aber auch sie wollen eine stärkere Binnenorientierung und eine strikte Ausrichtung der Außenpolitik an nationalen Wirtschaftsinteressen der USA. Im Ergebnis würde die Außenpolitik Clintons weniger internationalistisch und auch weniger interventionistisch ausfallen, als sich aufgrund der bisher von ihr vertretenen außenpolitischen Positionen vermuten ließe.

Fazit: Transatlantische Dissonanz

Das erste und das dritte Szenario laufen auf eine stärkere Binnenorientierung der USA hinaus. Solche Phasen wurden in der Vergangenheit immer wieder erwartet, ohne dass größere Verwerfungen in den transatlantischen Beziehungen folgten. Das kann diesmal wieder der Fall sein. Allerdings stand das außenpolitische Engagement der USA für die von Washington geprägte liberale internationale Ordnung bislang auf einer breiten innenpolitischen Grundlage. Sollte sich dies angesichts einer stärkeren Orientierung beider Parteien an wichtiger werdenden Wählergruppen ändern, könnten künftige US-Administrationen ihren Partnern und Alliierten gegenüber sehr viel nachdrücklicher und drängender auftreten.

Das gilt für eine eventuelle Präsidentschaft Trumps sicher mehr als für die Alternative Clinton. Deutschland und die EU sollten aber auch für letzteren Fall darauf vorbereitet sein, dass die Forderungen aus Washington lauter werden, für die Aufrechterhaltung der internationalen Ordnung größeren Einsatz zu zeigen und mehr Beiträge zu leisten. Deshalb ist es umso dringlicher, dass Berlin und Brüssel eigene Erwartungen an die US-Politik formulieren.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2016
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt die Auffassung der Autoren wieder

SWP
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3–4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6364

Lektüreempfehlung

Lars Brozus
Johannes Thimm
»What the hell is going on?«
Autoritär aufgeladener
Populismus in den
US-Vorwahlen
SWP-Aktuell 21/2016