

# BERICHTE AUS DEM AUSLAND

## Rex Tillerson und die neue amerikanische Außenpolitik

Christian Forstner  
Leiter der Verbindungsstelle Washington

Nr. 4



## **Rex Tillerson und die neue amerikanische Außenpolitik**

*Rex Tillerson steht für eine Politik der US-Stärke und des pragmatischen Realismus. Damit bildet er die Brücke zwischen einer zu Unberechenbarkeit neigenden America-First Politik des Präsidenten und einem außenpolitisch immer wichtiger werdenden Senat, der Verlässlichkeit und Kontinuität ausstrahlt. Im Congress dominiert parteiübergreifendes Main Stream-Denken: Russland ist eine Bedrohung, Klimawandel ein realistisches Szenario, Handelsabkommen und offene Märkte bringen wechselseitige Vorteile, der Westen ist eine Wertegemeinschaft. Donald Trump bricht mit diesen Überzeugungen. Die eine Stimme der amerikanischen Außenpolitik gibt es nicht mehr, Amerikas Außenpolitik ist im Umbruch. Die Annahme ist falsch, dass die Betonung von Eigeninteressen und die Mahnungen zu regionaler Eigenverantwortlichkeit mit einem neuen US-Isolationismus gleichzusetzen sind. Die Macht in Amerika ist breit gestreut und ein differenzierter Blick auf die unterschiedlichen Akteure im Weißen Haus und im Kongress ist notwendig.*

**Washington** - Das Beste kam am frühen Abend, als die meisten Senatoren wieder bei anderen Terminen und die Ränge für Medien und Diplomaten bei dem Senatshearing sichtlich ausgedünnt waren. Der demokratische Senator Robert Menendez aus New Jersey, national durch Korruptionsvorwürfe etwas angeschlagen, aber außenpolitisch versiert, lobte Rex Tillerson, den designierten neuen US-Außenminister, für seinen Auftritt im Senat und fasste die Grundwerte amerikanischer Außenpolitik am Ende eines langen Tages noch einmal präzise zusammen. Zu diesem Main-stream-Denken zählte Menendez das Eintreten für Menschen- und Minderheitenrechte, das Festhalten am Ziel der De-Karbonisierung, die Wertschätzung für Alliierte und Allianzen, die Verurteilung von Folter, die Einstufung Russlands als potentielle nationale Bedrohung, die warnenden Hinweise vor China, die Fokussierung auf nationale Sicherheit und den Kampf gegen den Islamischen Staat als außenpolitische Priorität. Auch Marco Rubio, der talentierte republikanische Senator aus Florida, ergriff noch einmal das Wort. Er hielt eine flammende, gleichsam gesinnungsethische Rede, in der er an die moralische Führungsrolle der USA erinnerte, er verwies darauf, dass die Verfolgten der Welt auf die USA schauen und der Außenminister das Gesicht der USA sei. Damit machte Rubio dort weiter, wo er bei seiner ersten Wortmeldung vormittags aufgehört hatte, als er Tillerson zu Russland, Syrien, China und Kuba in die Enge trieb. Tillerson war aber seiner pragmatischen Linie treu geblieben und hatte sich auch von Rubio nicht zu emotionalen Aussagen bewegen lassen. Rubio drängte auf eine Einstufung Putins als Kriegsverbrecher, bekam sie aber nicht, genausowenig wie Tillersons Zustimmung zu einem Sanktionsautomatismus wegen der russischen Syrienpolitik.

Rubios Philippika gegen die autoritären Herrscher und Tillersons kühles Abwägen der politischen Antworten der USA markieren die Pole im amerikanischen außenpolitischen Denken, die bei diesem Senatshearing deutlich zum Ausdruck kamen. Während Tillerson im

Lager der Realpolitiker steht, US-Interessen im Blick hat, kleine Schritte in die richtige Richtung betont und auf Deals auch mit umstrittenen Regimen setzt, verkörpert Rubio die Denkschule prinzipienfester Menschenrechtspolitiker und Demokratieförderer. Diese Teilung geht über Parteigrenzen hinweg, auch das machte das Hearing deutlich. Außenpolitisch herrscht im Senat weitgehend Konsens. Die parteipolitischen Unterschiede zwischen Republikanern und Demokraten offenbarten sich zuvorderst in den Einschätzungen zur Person Tillerson. Die Demokraten ziehen die persönliche Integrität in Zweifel, sie beleuchten die Öl-Deals von Exxon mit umstrittenen Machthabern und autoritären Regimen, die Lobby-Arbeit in Washington und die Einkommensverhältnisse des schwerreichen neuen Außenministers, die zu Interessenkonflikten im Amt führen können. Kritische Nachfragen zur Person gibt es auf republikanischer Seite nicht, aber deutliche Mahnungen mit Blick auf die künftige Russland-Politik und laute Appelle zum Eintreten für Menschenrechte. Denn Rex Tillerson gilt als jemand mit Nähe zum Kreml und mit einer Präferenz für Wirtschaftsinteressen vor humanitären Motiven. So verläuft die Kluft in der amerikanischen Außenpolitik nicht zwischen den politischen Lagern, sondern zwischen den Institutionen Senat mit den konservativen Schwergewichten John McCain, Lindsay Graham und Bob Corker einerseits und Präsident Donald Trump andererseits. In wesentlichen Fragen der internationalen Politik ist der Dissens unübersehbar, in der Russland-Politik ebenso wie in der Klimapolitik oder bei der Bewertung der NATO. Und zwischen Senat und Präsident stehen vermittelnd die Außen- und Verteidigungspolitiker der Administration, loyal zum Präsidenten, inhaltlich näher an den Senatoren und beschwichtigend gegenüber den Bündnispartnern, um die internationale Verunsicherung angesichts des disruptiven Regierungswechsels in Washington zu mildern. Diese Lage ist neu in Washington, denn zurückliegend war sowohl unter der Außenministerin Hillary Clinton als auch unter Außenminister John Kerry der außenpolitische Konsens zwischen Regierung und Congress groß.

### **US-Außenpolitik im Umbruch**

Donald Trump bricht mit dieser außenpolitischen Kongruenz. Die neue, vielfach noch ambivalent erscheinende Regierungspolitik muss ihren Praxistest erst noch bestehen. Wie lassen sich harte Ansagen an die Adresse Chinas wegen Chinas aggressiver Politik im südchinesischen Meer, wegen Chinas Wirtschaftsspionage, wegen der Menschenrechtsverletzungen oder Währungsmanipulationen vereinbaren mit dem Wunsch der USA, dass China mäßigenden Einfluss auf Nord-Korea ausübt? Wie lassen sich Sanktionen gegen Russland beibehalten, wenn Russland ein wichtiger Akteur im Nahen Osten ist und im Kampf gegen den islamistischen Terrorismus gebraucht wird? Wie will die US-Administration Teheran zur Umsetzung des Iran-Abkommens ermuntern, wenn Iran an den Pranger als größter Terror-Sponsor gestellt wird? Wie will man eine Zwei-Staaten-Lösung in Palästina fördern, wenn man die US-Botschaft nach Jerusalem verlegt? Wie will man die transatlantische Partnerschaft pflegen, wenn man Großbritannien mit einem Sonderabkommen lockt und die europäische Integration zerredet?

Die US-Außenpolitik ist im Umbruch, die einzelnen Puzzle-Teile fügen sich noch nicht zu einem stimmigen Gesamtbild zusammen. Bob Corker, republikanischer Senator aus Tennessee und Ausschussvorsitzender mit Hang zu trockenen Formulierungen, bilanzierte am Ende des Tillerson-Hearings zutreffend, dass der designierte neue Außenminister trotz fehlender Regierungserfahrung einen besseren Eindruck hinterlassen habe als manch andere Außenminister nach Jahren im Amt. Er gab dem neuen Außenminister aber auch mit auf den Weg, dass die USA mehr seien als ein Land mit Interessen. Amerika sei auch Hoffnung. Die Unsicherheit über die US-Politik sei spürbar und es gehe in den nächsten Jahren international darum, Vertrauen und Respekt wiederherzustellen. Rex Tillerson erläuterte in seiner Anhörung vor dem Senat die Grundlinien der amerikanischen Außenpolitik der nächsten Jahre. Nimmt man die Aussagen von Nikki Haley, der künftigen US-Botschafterin bei den Vereinten Nationen, hinzu, lassen sich durchaus Schwerpunkte und Konturen erkennen.

### **China, Russland, radikaler Islam, Iran, Nord-Korea**

Die Liste der Bedrohungen führt China an, gefolgt von Russland, dem radikalen Islam, Iran und Nord-Korea. Die USA sind die größte Wirtschaftsmacht der Welt und sehen sich als einzige globale Supermacht. Die USA machen Politik aus einer Position der Stärke heraus, rote Linien müssen gezogen und konsequent umgesetzt werden. Im Lichte dieser Politik der Stärke fällt auch die Kritik an der Russland-Politik der Obama-Regierung scharf aus. Tillerson moniert, dass die USA der russischen Aggression in der Ukraine nichts entgegengesetzt hätten. Unter seiner Verantwortung, so Tillerson, hätten die USA Defensivwaffen in die Ukraine geliefert, dem russischen Neo-Imperialismus Paroli geboten und dadurch den Zerfall der europäischen Sicherheitsordnung verhindert. Diese konfrontative Politik gegenüber Russland gelte aber nicht für immer, auch wenn Russland für seine Politik zur Verantwortung gezogen werden und einen Preis bezahlen müsse. Denn zugleich eröffnete Tillerson die Perspektive, die Annexion der Krim anzuerkennen, sofern die Regierung in Kiew dazu bereit sei. Und grundsätzlich unterstellte er den Entscheidungsträgern im Kreml und Vladimir Putin im Besonderen einen rationalen und auf strategischem Denken basierenden Politikstil, der sehr wohl ein pragmatisch-kooperatives Verhältnis zum Westen einschließe, sofern auch der Westen zu Entspannungssignalen an die Adresse Moskaus bereit wäre. Tillerson unterstützte die westliche Sanktionspolitik gegenüber Russland. Doch klar wurde auch, dass die US-Regierung nicht an der Spitze der Sanktionsbefürworter stehe. Wenn die europäische Einigkeit bröckelt, würden auch die USA einer Lockerung der Sanktionen nicht im Wege stehen. Aus US-Regierungssicht sind die Wirtschaftsinteressen amerikanischer Unternehmer wichtiger als die ideologische Konfrontation mit Russland, zumal man ja Moskau im Kampf gegen den Islamischen Staat braucht. Und Sanktionsregime sind nur so stark, wie sie kohärent umgesetzt werden. Die Prioritätensetzung heißt also: Wirtschaftsinteressen, einheitliche Umsetzung von Sanktionen, Einbindung Russlands in den Kampf gegen den Islamischen Staat. Erst dann kommen Vergeltung und Prävention für Russlands neo-imperialistische und revisionistische

Politik in Osteuropa. Bewusst geht Tillerson auf Distanz zu Barack Obamas provozierende Klassifizierung Russlands als Regionalmacht. Tillerson respektiert Russlands Rolle als globale Macht und konzediert, dass der Westen während der post-sowjetischen Transformationsphase Fehler gemacht habe, indem er legitime russische Interessen missachtete und russische Ausgrenzungsängste aus Europa ignorierte.

### **US-Interessen und regionale Eigenverantwortung**

Gleichwohl sind auch der US-Macht Grenzen gesetzt. Ohne die Einbeziehung konstruktiv agierender Regionalmächte sind Frieden, Stabilität und Entwicklung nicht zu erreichen. Die USA verfolgen keine isolationistische Politik, sie ziehen sich nicht aus der Welt zurück, sondern bleiben in der Welt präsent. Sie werden aber das internationale Krisenmanagement weniger aktiv betreiben und sich nicht Regimewandel auf die Fahnen schreiben. Weniger Einmischung, mehr nationale Souveränität, Festhalten an den anerkannten Prinzipien der internationalen Politik, humanitäre Verantwortung, doch nationale Sicherheit zuerst und die Abkehr vom Selbstverständnis als Weltpolizist sind die neuen Linien der US-Regierung. Zielsetzung der amerikanischen Außenpolitik ist es, Rahmenbedingungen zu schaffen, die es regionalen Akteuren ermöglichen, sich in politische Prozesse einzubringen. Dabei erwarten die USA von den Partnern in Europa und Asien mehr Eigenleistungen. Rex Tillerson hat einen realistischen Blick auf die Lage in der Welt. Er bezeichnet Menschenrechte als einen Kernbestandteil der US-Außenpolitik und verweist zugleich auf die begrenzte Macht der USA, Menschenrechte global durchzusetzen. Aus der Funktion als Schutzmacht Israels im Nahen Osten resultiert das besondere Verhältnis zu Israel. Den Vereinten Nationen wirft die neue US-Regierung anti-israelische Polemik vor. Tillerson kritisierte die Netanyahu-Kritik seines Vorgängers John Kerry und distanzierte sich von der im letzten Dezember verabschiedeten UN-Resolution, die die israelische Siedlungspolitik verurteilte. Mit der erklärten Verlegung der US-Botschaft nach Jerusalem setzen die USA ein deutliches Zeichen des engen Schulterschlusses mit Israel. Tillerson hält zwar formal an einer Zwei-Staaten-Lösung fest, setzt aber kurz- und mittelfristig keine Hoffnungen in den Friedensprozess. Nikki Haley als neue US-Botschafterin bei den Vereinten Nationen wird der graduellen Aufwertung der palästinensischen Autonomiebehörde in den UN-Gremien einen Riegel vorschieben. Sie warf der UNO eine anti-israelische Voreingenommenheit vor, der die USA zukünftig entschieden entgegentreten werden.

Zum nüchternen Weltverständnis des neuen US-Außenministers, der im Hearing wiederholt auf seine Ingenieurs-Ausbildung anspielte, gehört die Betonung von Elektrizität, also der Zugang zu Energie, als Grundvoraussetzung für wirtschaftliche und politische Entwicklung. Hillary Clinton hatte noch ganz andere Akzente gesetzt. Für sie waren die Rechte der Frauen die Messlatte für das demokratische Entwicklungspotential eines Landes, bei Rex Tillerson ist es die lokale Energieversorgung. Aus dieser Gewichtung im Kleinen lassen sich durchaus Rückschlüsse auf die Ziele im Großen ziehen.

## Pragmatischer Realismus

Rex Tillerson ist ein pragmatischer Realpolitiker, zwar auf dem internationalen Parkett unbekannt, doch als langjähriger Vorstandsvorsitzender von Exxon Mobil mit politischen und wirtschaftlichen Eliten weltweit bestens vernetzt. Man bringt ihm in der Hauptstadt über die Parteigrenzen mehr Respekt entgegen als es das Votum im Senat vermuten ließ. Dass nur drei demokratische Senatoren für Rex Tillerson stimmten, ist auf die Ablehnung der Politik des Präsidenten und seiner umstrittenen Regierungsbildung zurückzuführen. Vor allem stehen die Bildungsministerin Betsy DeVos wegen ihrer Skepsis gegenüber staatlichen Schulen und der Energieminister Rick Perry wegen seiner Verneinung des Klimawandels in der Kritik, so dass sich die Stimmung im Congress wieder hin zu parteipolitischer Polarisierung drehte.

Die federführenden Republikaner im Senat und Repräsentantenhaus stehen loyal zur neuen Administration, sie sehen sich aber zusehends als Korrektiv und letzte Rückversicherung gegenüber dem konfrontativen Kurs des Präsidenten. John McCain suchte gleich das Gespräch mit dem australischen Botschafter, nachdem Donald Trump zuvor das Telefonat mit dem australischen Premierminister abrupt mit den Worten beendet hatte, es sei das schlimmste Telefonat des ganzen Tages gewesen und die Aufnahme von 1.250 Menschen aus australischen Flüchtlingslagern sei der schlechteste Deal überhaupt.

Solche Aktionen gegenüber selbst traditionellen Bündnispartnern wie Australien verstärken das Misstrauen des Establishments gegen den außenpolitischen Kurs der neuen Regierung. Bedenkt man, dass der von Präsident Trump in einem Präsidialerlass verhängte Einreisestopp für Bürger von sieben überwiegend islamisch geprägten Ländern weder mit den Fachpolitikern im Congress noch dem zuständigen Minister für Innere Sicherheit oder dem Außenminister abgestimmt war, versteht man die anwachsenden Stimmen, die den Präsidenten als Gefahr für die nationale Sicherheit der USA einstufen. Befremdlich ist auch die verfügte Neuordnung des Nationalen Sicherheitsrates. Dem *Principals Committee* dieses entscheidenden Beratergremiums werden fortan ex officio weder der Vorsitzende des Joint Chiefs of Staff noch der Nationale Geheimdienstkoordinator angehören, dafür aber der populistische Chef-Stratege Steve Bannon. Schwächung des Militärs, Stärkung der Demagogie – solche Entscheidungen sorgen für Stirnrunzeln in Washington.

Rex Tillersons diplomatische Fähigkeiten werden gefragt sein, im Inland genauso wie im Ausland. Mit seinem Zugehen auf europäische Partner und seiner angekündigten Reise nach Mexiko gibt er, ganz im Unterschied zum konfrontativen Ton des Präsidenten, bewusst Signale des Dialoges. Amerikas Politik wird vielfältiger werden, auch in der Außenpolitik. Ein differenzierter Blick auf Präsident, Vizepräsident, Außenminister und Senat wird notwendig sein, um die politischen Entscheidungsprozesse in Washington verstehen zu können.

\*\*\*

## IMPRESSUM

Herausgeber	Copyright 2011, Hanns-Seidel-Stiftung e.V., München Lazarettstraße 33, 80636 München, Tel.: +49 (0)89 1258-0, E-Mail: info@hss.de, Online: www.hss.de
Vorsitzende	Prof. Ursula Männle Staatsministerin a.D.
Hauptgeschäftsführer	Dr. Peter Witterauf
Verantwortlich	Ludwig Mailinger Leiter des Büros für Verbindungsstellen Washington, Brüssel, Moskau / Internationale Konferenzen Hanns-Seidel-Stiftung e.V. Tel.: +49 (0)89 1258-202 oder -204 Fax: +49 (0)89 1258-368 E-Mail: mailing@hss.de

Alle Rechte, insbesondere das Recht der Vervielfältigung, Verbreitung sowie Übersetzung, vorbehalten. Kein Teil dieses Berichtes darf in irgendeiner Form (durch Fotokopie, Mikrofilm oder ein anderes Verfahren) ohne schriftliche Genehmigung der Hanns-Seidel-Stiftung e.V. reproduziert oder unter Verwendung elektronischer Systeme verarbeitet, vervielfältigt oder verbreitet werden.

Das Copyright für diese Publikation liegt bei der Hanns-Seidel-Stiftung e.V. Namentlich gekennzeichnete Beiträge geben nicht unbedingt die Meinung des Herausgebers wieder. Die Autoren tragen für ihre Texte die volle Verantwortung.