

# AUSLANDSINFORMATIONEN



## Der Blick nach Westen

Eine Bestandsaufnahme  
zur transatlantischen  
Partnerschaft



# AUSLANDSINFORMATIONEN

1 | 2019

Liebe Leserinnen und Leser,

die ersten zwei Jahre Donald Trumps als 45. Präsident der Vereinigten Staaten haben das Vertrauen der Europäer in die USA als Partner stark in Mitleidenschaft gezogen und die transatlantischen Beziehungen belastet. Die vorliegende Bestandsaufnahme zur amerikanischen Außenpolitik unter Trump, die sich der tatsächlichen Zusammenarbeit zwischen Europa und den USA in fünf Regionen und fünf Politikfeldern widmet, zeichnet dennoch ein differenziertes Bild mit einigen Lichtblicken. Während die Politik Trumps stärker national, unilateral und protektionistisch ausgerichtet und durch einen konfrontativen Stil geprägt ist, hat dies die Schnittmenge zwischen amerikanischen und deutschen Interessen zwar verringert, eine pragmatische Kooperation in wichtigen Politikbereichen aber nicht verhindert. Die Außenpolitik Trumps setzte in den vergangenen zwei Jahren in vielerlei Hinsicht die traditionellen Linien amerikanischer Politik fort. So ist auch die Wahrung der transatlantischen Partnerschaft, die für Deutschland insbesondere im sicherheits- und wirtschaftspolitischen Bereich alternativlos ist, nach wie vor möglich und nötig.

### **Viel historische Kontinuität in der Außenpolitik**

Wie unsere Autoren zeigen, waren insbesondere die Sicherheits- und Russlandpolitiken der Trump-Administration überwiegend durch Kontinuität geprägt. So hat Trump – trotz allen rhetorischen Säbelrasselns – am wichtigsten transatlantischen Bündnis – der NATO – festgehalten. Mehr noch: Die Amerikaner haben in den vergangenen zwei Jahren ihre Präsenz in Europa zur Abschreckung Russlands wieder deutlich verstärkt. Auch der Kurs gegenüber China steht in vielerlei Hinsicht in Kontinuität zur bisherigen Außenpolitik, wenn er auch durch andere Mittel und deutlich aggressiver verfolgt wird. Mit dem Rückzug aus dem Nahen Osten knüpft Trump an die Politik Obamas an. Die Aufkündigung des Nuklearabkommens mit dem Iran stellt eine Rückkehr zur traditionellen amerikanischen Nahostpolitik dar und „korrigiert“ die historische „Anomalie“ der Annäherung unter Obama. Ähnliches gilt für den Ausstieg aus dem Pariser Klimaabkommen. Die scheinbare, unilaterale Wende der amerikanischen Außenpolitik

ist historisch betrachtet kein Bruch, sondern folgt der traditionellen amerikanischen Logik, die das multilaterale System rein realpolitisch als Mittel zum Zweck – der Durchsetzung amerikanischer Sicherheits- und Wirtschaftsinteressen – betrachtet. Als klarer Bruch mit traditionellen Maximen amerikanischer Außenpolitik lässt sich der neue Protektionismus in der Handelspolitik identifizieren, wobei die kritische Haltung gegenüber der Welthandelsorganisation bereits aus der Zeit von Präsident George W. Bush stammt und stets auch handelskritische Stimmen innerhalb der USA Gehör fanden.

### **Ein neuer transaktionistischer Stil**

Verändert haben sich in erster Linie der Stil und die Rhetorik des Präsidenten. Durch den transaktionistischen, teils erratischen Stil Trumps hat eine neue Logik Einzug in die US-Außenpolitik gehalten. Getreu seinem Wahlkampfmotto „America First“ – eine über-spitze Kontinuität des von Obama propagierten „Nationbuilding at home“ – wird die amerikanische Außenpolitik stärker an innenpolitischen Wählergruppen ausgerichtet. Die Politik Trumps ist Symptom eines tiefgreifenden innenpolitischen Wandels in den USA. Sie trägt der zunehmenden Spaltung der amerikanischen Gesellschaft Rechnung, die sich bereits seit mehreren Jahren abzeichnet und Resultat eines wirtschaftlichen und soziopolitischen Strukturwandels ist. Wie die amerikanischen Zwischenwahlen gezeigt haben, wird die Politik Trumps von einem beachtlichen Teil der amerikanischen Bevölkerung mitgetragen. Hierzu gehört auch die aggressive Rhetorik des Präsidenten, die diesen Kurs klar artikuliert.

### **Die transatlantischen Beziehungen sind alternativlos**

Die transatlantischen Beziehungen werden – der Logik Trumps folgend – von US-Seite heute mehr denn je als Mittel zum Zweck und weniger als Wertepartnerschaft verstanden. Mit einem Kurswechsel der USA – auch über Trump hinaus – ist aufgrund der innenpolitischen Veränderungen nicht zu rechnen. Die mediale Fokussierung auf Trump sowie der Stil und die Rhetorik des

Präsidenten haben das Vertrauen in die USA als verlässliche Schutz- und Ordnungsmacht in Mitleidenschaft gezogen. Gleichzeitig bleiben die transatlantischen Beziehungen aus europäischer Sicht mit Blick auf andere Weltregionen und Werteverständnisse alternativlos. Die Kongruenz der gemeinsamen Interessen hat sich in den vergangenen zwei Jahren in den zehn untersuchten Bereichen verringert. Doch unsere Autoren zeigen, dass einer pragmatischen Kooperation in vielen Bereichen bislang nichts im Wege stand und weiterhin stehen wird. Dies betrifft in erster Linie die Zusammenarbeit im für Europa wohl wichtigsten transatlantischen Kooperationsfeld, der Sicherheitspolitik – insbesondere im Hinblick auf Russland und den Kampf gegen den internationalen Terrorismus. Auch im Bereich der Digitalisierung, dessen Bedeutung in Zukunft für beide Seiten noch weiter zunehmen wird, und in Afrika ist eine Kooperation möglich. Im Hinblick auf China und den Iran verfolgen die USA und Deutschland durchaus kongruente Ziele, streiten aber über die richtigen Mittel. Diametral gegenüber stehen sich die USA und Deutschland im Bereich der regelbasierten, multilateralen Ordnung – inklusive der Klima- und Entwicklungspolitik und des internationalen Handels – sowie mit Abstrichen auch im Hinblick auf das Vorgehen im Nahostkonflikt.

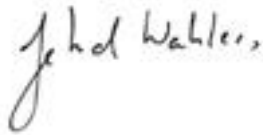
### **Die Wahrung der Partnerschaft ist möglich**

In den nächsten zwei Jahren der Trump-Präsidentschaft wird es deshalb darauf ankommen, mit den USA im Dialog zu bleiben und die Beziehungen pragmatisch auszugestalten. Deutschland kann die für seine Interessen unerlässliche regelbasierte Weltordnung nicht ohne die USA und erst recht nicht gegen die USA verteidigen. Die föderalen Systeme und unterschiedlichen Akteurskonstellationen der beiden Länder bieten jedoch Möglichkeiten eines vielschichtigen Dialogs. Transatlantische Freundschaft heißt dabei nicht, durchgängig einer Meinung zu sein. Deutschland und die EU müssen Mut zur klaren Positionierung beweisen. Für die USA gilt der Wettbewerb der Ideen auch in der Politik. Sachliche Kritik wird in den USA – wenn nicht von allen, aber von vielen – auch als Stärke und Zeichen des Respekts verstanden. Themen von

gegenseitigem Interesse müssen daher konkretisiert, fundiert und auch in die Öffentlichkeit getragen werden. Im Hinblick auf die multilaterale Ordnung müssen Deutschland und die Europäische Union aktiv in die Bereiche vordringen, aus denen sich die USA zurückziehen. Mit dem Bemühen um multilaterale Partner – z. B. Kanada, Australien, die lateinamerikanischen Staaten und Japan – können die transatlantischen Beziehungen komplementiert, nicht aber ersetzt werden. Maßgeblich entscheidend für die Bewahrung der Beziehungen zu den USA wird sein, die Europäische Union nach innen und außen handlungsfähiger zu machen und mehr Verantwortungen in der internationalen Politik zu übernehmen. Die aktuelle „Entzauberung“ der transatlantischen Beziehungen kann hier als wichtiger Katalysator wirken.

Ich wünsche Ihnen eine anregende Lektüre.

Ihr

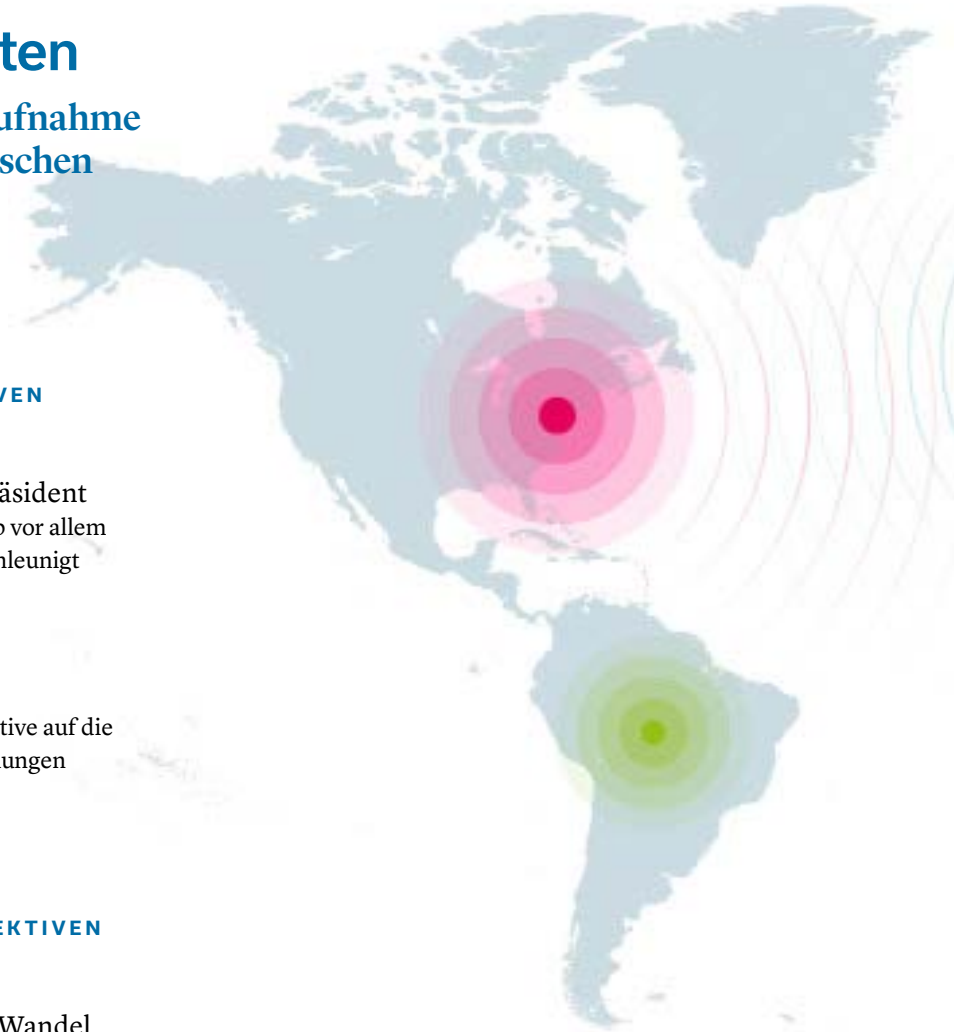
A handwritten signature in black ink that reads "Gerhard Wahlers". The signature is written in a cursive style with a large, looped initial 'G'.

---

**Dr. Gerhard Wahlers** ist Herausgeber der Auslandsinformationen (Ai), stellvertretender Generalsekretär und Leiter der Hauptabteilung Europäische und Internationale Zusammenarbeit der Konrad-Adenauer-Stiftung ([gerhard.wahlers@kas.de](mailto:gerhard.wahlers@kas.de)).

# Der Blick nach Westen

## Eine Bestandsaufnahme zur transatlantischen Partnerschaft



### BINNENPERSPEKTIVEN

8 ●

**Der Fast-Forward-Präsident**  
Inwiefern Donald Trump vor allem langfristige Trends beschleunigt

[Paul Linnarz](#)

18 ●

**Ernüchterung**  
Die europäische Perspektive auf die transatlantischen Beziehungen

[Olaf Wientzek](#)

### REGIONALE PERSPEKTIVEN

29 ● ● ●

**Viel Rhetorik, wenig Wandel**  
Der Umgang mit Russland unter Trump

[Claudia Crawford](#) / [Philipp Dienstbier](#)

40 ● ● ●

**Weniger Trump, mehr Europa!**  
Amerikas Schlagseite im Nahen Osten erfordert ein stärkeres europäisches Engagement

[Edmund Ratka](#) / [Marc Frings](#)

53 ● ● ●

**Viel Lärm um nichts**  
Trumps Afrikapolitik und ihre Folgen für Europa

[Christoph Plate](#)

64 ● ● ●

**Trump, China und Europa**  
Was vom „Pivot to Asia“ übrig blieb

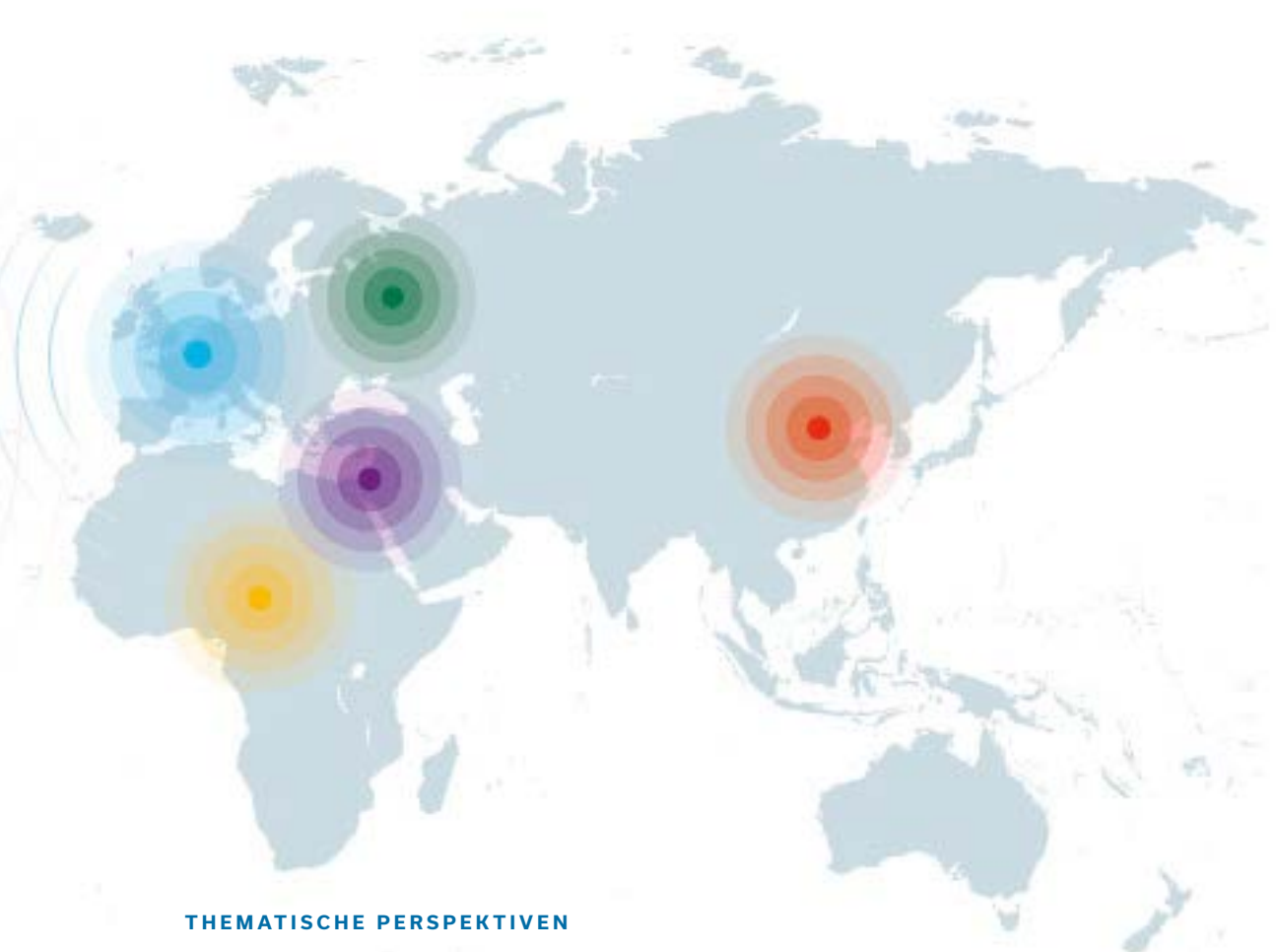
[Rabea Brauer](#) / [Alexander Badenheim](#)

73 ● ● ●

**Mehr als Mauern**  
Lateinamerikas Rolle im Dreieck mit Europa und den USA

[Hans-Hartwig Blomeier](#) / [Patricio Garza Girón](#) / [Christian E. Rieck](#)





## THEMATISCHE PERSPEKTIVEN

85 ● ●

### „America First“

Sicherheitspolitik in der Ära Trump

Benjamin Fricke / Nils Wörmer

97 ● ●

### Ein transatlantisches Relikt?

Zur Zukunft der WTO und ihrer Rolle für die transatlantischen Wirtschaftsbeziehungen

David Gregosz / Stephen Woolcock

109 ● ●

### Zwischen Innovation und Regulierung

Zur Notwendigkeit transatlantischer Kooperation im digitalen Raum

Sebastian Weise

120 ● ●

### America Alone

Transatlantische Herausforderungen im Bereich Klima und Energie

Céline-Agathe Caro

130 ● ●

### Zerstörer der liberalen Weltordnung?

Trumps Unilateralismus und seine Folgen

Andrea E. Ostheimer



[Der Blick nach Westen](#)

# Der Fast-Foward-Präsident

Inwiefern Donald Trump vor allem langfristige Trends beschleunigt

[Paul Linnarz](#)

Hoffnungen darauf, dass sich die westlichen Verbündeten nach den Zwischenwahlen in den USA politisch leichter durchsetzen können, sind unbegründet; viele Weichen wurden für die derzeitige politische Linie bereits vor langer Zeit gestellt. Neue Übereinkünfte sind jedoch möglich. Denn im Land selbst wächst der Widerstand gegen den Kurs von Präsident Trump.

---

Was seine Kommunikation angeht, darf Donald Trump gut zwei Jahre nach seinem Amtsantritt getrost als einzigartig gelten. Mit seinen Äußerungen vor der Kamera und per Twitter irritiert, brüskiert, ja schockiert der US-Präsident nicht nur seine politischen Gegner im eigenen Land, sondern auch enge Verbündete im Ausland. Wer die Hoffnung gehabt haben mag, dass Trump nach den US-Zwischenwahlen am 6. November konziliantere Töne anschlagen und sich mit seinen ausländischen Verbündeten um gemeinsame Positionen bemühen würde, wurde in den Wochen danach eines Besseren belehrt.

Anfang Januar ließ der US-Präsident am Rande einer Kabinettsitzung wissen: „Ich interessiere mich nicht für Europa. Ich werde nicht von Europäern gewählt.“<sup>1</sup> Nur Tage später wurde dann bekannt, dass die EU-Delegation in Washington von der US-Regierung seit 2018 protokollarisch nicht länger als Botschaft behandelt wird, sondern nur noch als Vertretung einer internationalen Organisation. Die Rückstufung war mit Brüssel offenbar nicht abgestimmt worden.

Vor Journalisten äußerte Trump Verständnis für den Einmarsch in Afghanistan, weil aus dem Land damals „Terroristen nach Russland gingen. Sie (die Sowjetunion) hatten Recht, da zu sein“. Gleichzeitig sei die Sowjetunion über den Konflikt zusammengebrochen: „Afghanistan hat sie zu Russland gemacht, weil sie in Afghanistan bankrottging.“<sup>2</sup> Die afghanische Regierung reagierte auf die Begründung für den Einmarsch mit Empörung und bat Washington umgehend um eine Stellungnahme. Unterdessen bestätigte Vizepräsident Mike Pence, dass die USA

zumindest einen Teilabzug ihrer Truppen aus Afghanistan überlegen.

Kurz vor Weihnachten hatte Donald Trump bereits angekündigt, die US-Truppen aus Syrien abziehen zu wollen. „Wir haben ISIS in Syrien besiegt“, twitterte der Präsident, „mein einziger Grund, während der Trump-Präsidentschaft dort zu sein.“<sup>3</sup> Mit Befremden und großer Besorgnis reagierten nicht nur die europäischen Verbündeten auf die Entscheidung; auch unter Kongressmitgliedern und innerhalb der Regierung stieß der Vorstoß auf Unverständnis. Einen Tag nach der Ankündigung des Präsidenten reichte Verteidigungsminister James Mattis sein Rücktrittsschreiben ein.

Im Kern „neu“ sind die umstrittenen Positionen des US-Präsidenten deshalb aber noch lange nicht. Einerseits hält Trump unvermindert an Forderungen fest, die er größtenteils bereits vor seinem Amtsantritt im Januar 2017 formuliert hat: Europa: okay! Handel: sicher! NATO: gerne! Aber alles nur unter Bedingungen, die aus Sicht der USA „fair“ sind. Entscheidender ist noch, dass sich – allen Unterschieden in Stil und Ton zum Trotz – bestimmte Linien und Tendenzen der US-amerikanischen Politik bereits über Jahre, teilweise über Jahrzehnte zurückverfolgen lassen.

### **Außenpolitisch alles schon gewesen**

Als Washington Mitte 2017 den Ausstieg aus dem globalen Klimaabkommen von Paris ankündigte, schien fast vergessen, dass die USA bereits 2001, damals unter Präsident George W. Bush, das Klimaschutz-Abkommen von Kyoto abgelehnt hatten. Aus wirtschaftspolitischen

Gründen wollte sich Bush nicht zu Höchstgrenzen für den Kohlendioxid-Ausstoß von Kraftwerken verpflichten. Als Donald Trump bei einer Wahlkampfveranstaltung im Oktober 2018 ankündigte, aus dem Washingtoner Vertrag über nukleare Mittelstreckensysteme (INF) mit Russland auszusteigen, weckte dies Erinnerungen an das Jahr 2002. Damals hatten sich die USA aus dem ABM-Vertrag über die Begrenzung antibalistischer Raketenabwehrsysteme verabschiedet.

Iran wird auch nicht erst seit dem Amtsantritt von Donald Trump vorgeworfen, im Nahen und Mittleren Osten Terroristen zu unterstützen. Mit dieser Begründung hatte Ex-Präsident Bush Teheran bereits 2002 auf die „Achse des Bösen“ gesetzt. Dessen Nachfolger stellte den Vorwurf, das iranische Regime sei der größte Förderer von Terrorismus, im Mai 2018 gleich an den Anfang seiner Erklärung zum Ausstieg der USA aus dem Atomabkommen mit Iran (*Joint Comprehensive Plan of Action*, JCPOA).<sup>4</sup>

Auch der Handel: In diesem Bereich sind Zölle auf Stahl- und Aluminiumimporte ebenfalls keine Erfindung der jetzigen Administration. Bereits 2002 sah Präsident Bush darin ein geeignetes Mittel, um der kränkelnden metallverarbeitenden Industrie seines Landes unter die Arme zu greifen. Anders als das Weiße Haus heute, argumentierte Bush damals aber nicht mit „Auswirkungen auf die nationale Sicherheit“ der USA. Stattdessen konstatierte er bei einem Besuch in Ägypten: „[...] wir sind eine Freihandelsnation, und um eine Freihandelsnation zu bleiben, müssen wir Gesetze durchsetzen. Und genau das habe ich getan. Ich entschied, dass die Importe unsere Branche stark beeinträchtigen – eine wichtige Branche [...]. Und deshalb bieten [die Zölle von bis zu 30 Prozent] eine vorübergehende Erleichterung, damit sich die Branche umstrukturieren kann.“<sup>5</sup> Seinem Vorgänger Bill Clinton hatte Bush vorgeworfen, zum Schutz der Arbeiter zu wenig gegen Billigimporte unternommen zu haben, und das in einer Zeit, in der „Freihandel“ zu den Kernmerkmalen republikanischer Politik zählte. Am Rande sei bemerkt, dass die Stahlarbeiter-Gewerkschaft

und führende Demokraten den republikanischen US-Präsidenten 2002 dann sogar dafür kritisierten, die Zölle nicht auf mindestens 40 Prozent erhöht zu haben.

Nur wenige Wirtschaftsexperten waren angesichts der damals ohnehin rückläufigen Stahlimporte allerdings überrascht, dass die Welthandelsorganisation (WTO) die Zölle Ende 2003 für unrechtmäßig erklärte.<sup>6</sup> Schon dieses Beispiel illustriert, warum Washington verbindlichen Schlichtungsverfahren auf multilateraler Ebene bis heute entweder skeptisch





Verblasster Glanz: Für Trumps Anhänger verbindet sich mit seiner Präsidentschaft die Hoffnung auf die Rückkehr alter Zeiten. [Quelle: © Joshua Lott, Reuters.](#)

gegenübersteht oder diese gänzlich ablehnt. Im August bezeichnete Donald Trump die Gründung der WTO vor zweieinhalb Jahrzehnten als „die schlimmste Handelsvereinbarung, die je gemacht wurde“. Die Organisation habe die USA „sehr schlecht“ behandelt. „Wenn sie sich nicht weiterentwickelt, würde ich mich aus der WTO zurückziehen.“<sup>7</sup>

Sodann die NATO: Die Mitglieder des Bündnisses hatten sich bereits 2002 in Prag darauf verständigt, in ausreichender Höhe finanzielle Ressourcen für die Verteidigung aufzuwenden.

Als Richtwert wurden zwei Prozent des jeweiligen Bruttoinlandsprodukts (BIP) festgeschrieben. Beim NATO-Gipfel 2014 in Wales wurden die zwei Prozent noch einmal bestätigt: „Verbündete, deren aktueller BIP-Anteil für Verteidigung unter diesem Niveau liegt, werden jedem Rückgang der Verteidigungsausgaben Einhalt gebieten.“ Zudem wollte man „darauf abzielen, die Verteidigungsausgaben mit wachsendem BIP real zu erhöhen“. Und schließlich beabsichtigte man, „sich innerhalb eines Jahrzehnts auf die Zwei-Prozent-Richtlinie zuzubewegen, um [die] NATO-Fähigkeitsziele zu erreichen und die

NATO-Kapazitätslücken zu schließen“.<sup>8</sup> Im Kern, heißt es etwas griffiger auf der Internetseite des Bundesverteidigungsministeriums, sei vorgesehen, „dass alle NATO-Verbündeten spätestens im Jahr 2024 zwei Prozent des jeweiligen nationalen Bruttoinlandsprodukts für Rüstungsmaßnahmen ausgeben“.<sup>9</sup>

Sicherlich hält Donald Trump sich in seinen zahllosen Tweets nicht mit den im NATO-Beschluss sehr bewusst eingesetzten diplomatischen Formulierungen wie „abzielen ... zuzubewegen“ auf; im Kern stößt der US-Präsident mit seinen wiederholten Forderungen nach höheren Verteidigungsausgaben aber in eine offene Flanke. Während der ersten Amtsperiode von Präsident George W. Bush wurde die öffentliche Diskussion über höhere finanzielle Aufwendungen weitgehend von der einseitigen Aufkündigung des Klimaschutz-Abkommens von Kyoto überlagert. Die Angst unter den Verbündeten vor US-amerikanischen Alleingängen wuchs noch, als das Weiße Haus 2001 ankündigte, den US-Senat nicht mehr mit der Ratifizierung des Kernwaffenteststopp-Vertrages (CTBT) befassen zu wollen. Die Bereitschaft der USA, im „Kampf gegen den Terror“ auch unilateral zu agieren, verschärfte die Auseinandersetzung innerhalb der NATO damals zusätzlich.

Nach Ansicht von Stanley R. Sloan „war der Anreiz für die Krise das Versagen der europäischen Staaten, ausreichende militärische Kapazitäten aufzubauen, um einen wesentlichen Beitrag zu den Sicherheitsproblemen nach dem Kalten Krieg zu leisten, und dem damit einhergehenden Verlust an Vertrauen der USA, in welchem Maße sie auf ihre europäischen Verbündeten zählen könnten“. In seiner Analyse aus dem Jahr 2008 stellt Sloan zur Wahl, die Präsidentschaft von George W. Bush in Zukunft „entweder als Hauptursache der Krise oder einfach als Zünder für ein Feuer [zu sehen], dass nur darauf gewartet hatte auszubrechen, als Verbündete auf beiden Seiten des Atlantiks versuchten, ihre Wahrnehmungen und Prioritäten an die neuen strategischen Realitäten nach dem Ende des Kalten Krieges und dem Untergang der Sowjetunion anzupassen.“<sup>10</sup> Auch wenn sich zumindest die öffentliche Diskussion

heute, gut zehn Jahre nach der Publikation des Beitrags, hauptsächlich darauf reduziert, welche finanziellen Forderungen US-Präsident Trump per Twitter stellt, spricht viel dafür, dass der von Sloan konstatierte Prozess der Anpassung an neue strategische Realitäten beiderseits des Atlantiks noch immer nicht abgeschlossen ist bzw. längst von anderen Konfliktfeldern (Krim-Krise, Asien-Pazifik-Raum, Migration, Cyberspace) neu herausgefordert wird.

### **Trotz offensichtlicher Unterschiede ist die rhetorische Distanz zwischen Obamas Aufruf zum „Nation Building“ und Trumps „Make America Great Again“ eher gering.**

---

Und – erneut allen offenkundigen Unterschieden zum Trotz – auch Barack Obama hat diesen Prozess in die heutige Richtung vorangetrieben. In seine Amtszeit fiel 2014 die Bestätigung des Zwei-Prozent-Ziels beim NATO-Gipfel in Wales. Nach den zermürbenden Erfahrungen der blutigen und kostspieligen Kriegseinsätze im Irak und in Afghanistan hatte der demokratische Ex-Präsident den US-Bürgern schon 2011 aber zugerufen: „America, it is time to focus on nation building here at home.“<sup>11</sup> Rückblickend mussten selbst Trump-kritische Kommentatoren feststellen, dass die rhetorische Distanz zwischen Obamas Aufruf inklusive der seinerzeit damit verbundenen politischen Implikationen, darunter die schrittweise Abwendung der bisherigen globalen Ordnungsmacht USA vom Nahostkonflikt, und dem vom jetzigen Präsidenten mantraartig postulierten „Make America Great Again“ eher gering ist. Die weltweiten Reaktionen, die Donald Trump kurz nach Weihnachten 2018 mit seinem Hinweis ausgelöst hat, die USA „können nicht weiterhin der Polizist der Welt sein“<sup>12</sup>, sollten nicht außer Acht lassen, dass sich dessen Amtsvorgänger praktisch mit der wortgleichen Formulierung bereits 2013 an die US-Bevölkerung wandte.

Kurzum: Die Erwartungen und Streitpunkte, um die im transatlantischen Verhältnis auf hoher und höchster politischer Ebene derzeit gerungen wird, haben fast durchgängig eine lange Vorgeschichte. Eigentlich nichts spricht deshalb dafür, dass die US-Regierung auf Bitten ihrer ausländischen Partner absehbar einen Kurswechsel einleiten oder „den Druck aus dem Kessel“ nehmen könnte. Im Gegenteil, wie bereits im Juli 2018 in einem KAS-Länderbericht festgestellt, geht in Washington so mancher Regierungsmitarbeiter davon aus, Donald Trump habe gewissermaßen nur die *Fast-Forward*-Taste gedrückt.<sup>13</sup> Das gilt auch für die US-amerikanische Innenpolitik.

### **Polarisierung als zweiseitiges Schwert**

Den Eindruck, konsequenter als alle seine Vorgänger endlich gegen jahrelange Missstände vorzugehen, kultiviert der Präsident unter seinen Anhängern beharrlich. So hält er kompromisslos an seinem Wahlkampf-Versprechen zum Bau einer Mauer entlang der Grenze zu Mexiko fest. Dabei ist auch dieses Vorhaben grundsätzlich keine Idee der jetzigen Administration. Den Grundstein dafür legte bereits Bill Clinton, wenn auch in deutlich bescheidenerem Umfang. Mit *Operation Safeguard* und *Operation Hold the Line* bewilligte der frühere Präsident Mitte der neunziger Jahre die Finanzierung von Grenzzäunen in Texas und Arizona. Unter dessen republikanischem Nachfolger George W. Bush wurde 2006 mit dem *Secure Fence Act* dann ein weiterer Ausbau der Barrieren beschlossen. 64 Abgeordnete der Demokraten im Repräsentantenhaus und 26 demokratische Senatoren, darunter Barack Obama und Hillary Clinton, stimmten damals für das Gesetz. Heute hingegen symbolisiert der Mauerbau entlang der mexikanischen Grenze alles, was die Demokraten an Donald Trump zutiefst ablehnen. Während sie sich erbittert gegen das milliardenschwere Vorhaben wehren, sind nach einer Umfrage von *AP VoteCast*<sup>14</sup> rund 90 Prozent der Republikaner für den Mauerbau. Fast 80 Prozent der republikanischen Anhänger sind überdies der Meinung, dass illegale Einwanderer aus den USA ausgewiesen werden müssen, während nur 19 Prozent der demokratischen Wähler diese Auffassung vertreten. Vergleichbar

unversöhnlich stehen sich die politischen Lager auch in den anderen Kernpunkten der innenpolitischen Agenda gegenüber.

Zwar gaben bei den Zwischenwahlen sowohl die republikanischen (63 Prozent) als auch die demokratischen Wähler (75 Prozent) mehrheitlich an, das Gesundheitssystem müsse umfänglich reformiert werden. Nur acht Prozent der demokratischen Anhänger sind jedoch der Meinung, dass der von Präsident Obama eingeführte *Affordable Care Act* (auch: *Obamacare*) aufgehoben werden müsse. Demgegenüber sprechen sich 90 Prozent der republikanischen Wähler für die Abschaffung des Gesetzes aus. Knapp über 90 Prozent der republikanischen Wähler befürworten die Steuerreform von 2017 deutlich, wohingegen nur acht Prozent der demokratischen Anhänger diese Auffassung teilen. Selbst die wirtschaftliche Lage wird von beiden Seiten sehr unterschiedlich bewertet: 61 Prozent der Republikaner meinen, diese sei gut bis exzellent, während 78 Prozent der Demokraten angeben, der US-Ökonomie gehe es nicht so gut oder sogar schlecht. Gespaltenere könnte das Bild mithin kaum sein. Entsprechend gaben bei den Zwischenwahlen nur neun Prozent aller Wähler an, die USA seien stärker geeint, während 76 Prozent die Auffassung vertraten, die Gesellschaft bewege sich auseinander. Die von Robert Kagan 2003 in „Of Paradise and Power“ aufgestellte These: „Amerikaner sind vom Mars und die Europäer von der Venus“ markiert heute im übertragenen Sinne jedenfalls auch die politischen Realitäten innerhalb der USA.

Der US-Präsident ist nicht der Auslöser für die fortschreitende Spaltung; in der ersten Hälfte seiner Amtszeit hat Trump die Polarisierung der Gesellschaft aber in einem Maße vorangetrieben wie keiner seiner Vorgänger. Mit seiner Strategie der Konfrontation, anhaltenden und zum Teil haarsträubenden Attacken gegen seine Gegner in Politik und Medien sowie der gleichzeitigen Mobilisierung seiner treuen Anhängerschaft („Trump erhält negative Bewertungen für viele persönliche Merkmale, aber die meisten sagen, er stehe für seine Überzeugungen“<sup>15</sup>) mit Schlagworten und Formulierungen, die selbst in den

eigenen Reihen so manchem moderaten Republikaner den Angstschweiß auf die Stirn treiben, hat Donald Trump 2016 die Präsidentschaftswahl gewonnen. Die gleiche Methode – ab August 2018 hatte der US-Präsident in den für ihn wichtigen ländlich geprägten Bundesstaaten mit einem hohen weißen Bevölkerungsanteil über 30 Wahlkampfauftritte absolviert – hat den Republikanern, soviel ist sicher, bei den Zwischenwahlen im November mit Blick auf das Repräsentantenhaus Schlimmeres erspart bzw. dazu beigetragen, ihren bisher knappen Vorsprung im Senat sogar noch leicht auszubauen. Seit Anfang Januar sitzen im Repräsentantenhaus jetzt 235 Demokraten und 199 Republikaner. Dem Senat gehören 53 Republikaner, 45 Demokraten und zwei Unabhängige an. Letztere unterstützen die Demokraten. Allein im Repräsentantenhaus wurden fast ein Viertel aller Sitze diesmal neu besetzt; nur 1992 und 2010 war die Fluktuation während der letzten vier Jahrzehnte noch höher.

### **Zu den Zwischenwahlen mobilisierte Trump mit seinem konfrontativen Stil und Ton sowohl Anhänger als auch politische Gegner.**

---

Für sich genommen war das Ergebnis der Abstimmung weder überraschend noch ungewöhnlich. Obwohl dieser dabei gar nicht zur Wahl steht, gelten die *Midterms* traditionell als Referendum über die Arbeit des amtierenden Präsidenten. Der Verlust der Mehrheit wenigstens in einer der beiden Parlamentskammern ist bei Zwischenwahlen in den USA eher die Regel als die Ausnahme. Untypisch war hingegen, dass die Republikaner jetzt zwar ihre Mehrheit im Repräsentantenhaus einbüßen mussten, ihren Vorsprung im Senat aber sogar noch leicht ausbauen konnten. Trotzdem ist das Kalkül der Republikaner natürlich nur zum Teil aufgegangen. Für sie erwies sich Donald Trump bei den Zwischenwahlen als Fluch und Segen zugleich.

Sicher, der US-Präsident konnte auch diesmal in hohem Maße seine Anhänger mobilisieren. In dieser Bevölkerungsgruppe genießt er immer noch überaus hohe Zustimmungswerte von 80 bis 90 Prozent. Trumps konfrontativer Stil und Ton hat im November aber auch die politischen Gegner mobilisiert. Im Ergebnis lag die Wahlbeteiligung bei etwas über 49 Prozent, höher als bei allen anderen Zwischenwahlen der letzten 50 Jahre. 1966, immerhin die turbulente Hochphase des *Civil Rights Movement* in den USA, lag sie bei 48,7 Prozent. In einigen Wahlbezirken wurden im letzten Jahr fast so viele oder sogar mehr Stimmen abgegeben als ansonsten bei den Präsidentschaftswahlen (mit durchschnittlich 55 Prozent seit dem Jahr 2000). In Ohio lag die Wahlbeteiligung gut 40 Prozent über der von 2014, in Florida 33 Prozent, und in Texas betrug der Anstieg sogar 90 Prozent. Für Zwischenwahlen untypisch, nahmen diesmal auch mehr junge Wähler im Alter zwischen 18 und 29 Jahren am Urnengang teil. In dieser Bevölkerungsgruppe betrug die Wahlbeteiligung etwas über 30 Prozent und lag damit höher als in den letzten 25 Jahren. Insgesamt kamen die jungen Wähler auf 13 Prozent aller abgegebenen Stimmen.

Für Professor Michael McDonald, an der *University of Florida* zuständig für das *United States Election Project*, lässt sich die vergleichsweise hohe Wahlbeteiligung leicht begründen: „Es ist klar, dass sich hier in unserer Politik etwas geändert hat. Die einzige logische Erklärung für das, was sich geändert hat, ist Donald Trump.“<sup>16</sup> Für diese Einschätzung spricht, dass 60 Prozent aller registrierten Wähler in einer Gallup-Umfrage<sup>17</sup> vom Oktober angaben, mit ihrer Stimme bei den *Midterms* eine klare zustimmende oder ablehnende Botschaft an den US-Präsidenten senden zu wollen. Seit 1998 betrug der Anteil derer, die mit ihrem Votum in erster Linie den jeweils amtierenden Präsidenten adressieren wollten, durchschnittlich hingegen nur 47 Prozent. Donald Trump stand 2018 insofern stärker im Mittelpunkt als seine Vorgänger bei früheren Zwischenwahlen.

In den bevölkerungsarmen ländlichen Regionen vieler Bundesstaaten konnten die republikanischen Kandidaten mit dem Präsidenten als



Galionsfigur überwiegend punkten. Die meisten städtischen Metropolen und die hart umkämpften Vororte fielen auch im Inland aber mehrheitlich an die Demokraten. Diese urbanen Zentren wachsen seit Jahren kontinuierlich. So wurden in Texas 43 Prozent aller Stimmen allein in den fünf Metropolregionen des Bundesstaates abgegeben. Im Ergebnis konnten sich die Republikaner dort nur mit sehr knapper Mehrheit behaupten. Der konfrontative und polarisierende Stil des US-Präsidenten schreckt überdies vor allem weibliche Wähler ab. Ihr Anteil an allen abgegebenen Stimmen betrug bei den *Midterms* 52 Prozent. Fast 60 Prozent haben landesweit für demokratische Kandidaten gestimmt – knapp 13 Prozent mehr als bei den Männern. Der republikanische Senator John Cornyn bezeichnete die Zwischenwahlen deshalb als Weckruf für seine Partei. Die Frage ist nun, ob Donald Trump auf diese Strömungen und die veränderten Befindlichkeiten innerhalb seiner Partei Rücksicht nehmen wird. Anfänglich schien es so.

### **Konfrontation mit ungewissem Ausgang**

„Hoffentlich“, ließ Trump im November am Tag nach den *Midterms* wissen, „können wir nächstes Jahr alle zusammenarbeiten, um weiterhin für die amerikanische Bevölkerung zu sorgen, einschließlich bei Wirtschaftswachstum, Infrastruktur, Handel, geringeren Kosten für verschreibungspflichtige Medikamente.“ „Dies“, so der Präsident, „sind einige der Dinge, an denen die Demokraten arbeiten wollen, und ich glaube wirklich, dass wir das schaffen werden.“ Sogar der Umweltschutz war Trump in seiner Stellungnahme wichtig: „Wir wollen kristallklares Wasser. Wir wollen schöne, perfekte Luft. Luft und Wasser müssen perfekt sein. Gleichzeitig wollen wir uns nicht gegenüber anderen Ländern benachteiligen, die sehr wettbewerbsfähig sind und sich nicht an die Regeln halten. Wir wollen unseren Jobs nicht schaden. Wir wollen unseren Fabriken nicht schaden. Wir wollen nicht, dass Unternehmen (aus den USA) abwandern. Wir wollen absolut wettbewerbsfähig sein, und das sind wir.“<sup>18</sup> Die Grenzen der parteiübergreifenden Zusammenarbeit sind für den Präsidenten hingegen dann erreicht, wenn die Demokraten

ihn, wie es ein Journalist in seiner Frage ausdrückte, „mit einem Sturm von Vorladungen zu allem von der Russland-Untersuchung [...] bis zu Ihren Steuererklärungen“ überziehen. „Wenn das passiert“, so Trump, „werden wir dasselbe tun und die Regierung kommt zum Stillstand.“ Die Schuld dafür liege in dem Fall bei den Demokraten, versicherte der Präsident.<sup>19</sup>

### **Der Streit um den Bau der Mauer führte zur bisher längsten Haushaltssperre.**

---

Zum Stillstand kam es dann postwendend. Aber nicht wegen der Russland-Ermittlungen. Im Dezember ist ein offener Streit über das milliardenschwere Vorhaben zum Bau der Mauer entlang der Grenze zu Mexiko ausgebrochen. Die erbitterte politische Auseinandersetzung führte zur bisher längsten Haushaltssperre in der Geschichte der Vereinigten Staaten und liefert ein beredtes Zeugnis darüber, wie gespalten die US-amerikanische Gesellschaft gut zehn Jahre nach der Verabschiedung des *Secure Fence Act* nicht nur in dieser Frage ist.

Wie bereits erwähnt, ist Trump nicht der erste US-Präsident, dessen Partei bei einer Zwischenwahl während der ersten Amtszeit die Mehrheit in wenigstens einer Kammer des Kongresses verloren hat. Bill Clinton wurde zwei Jahre später trotzdem wiedergewählt, das Gleiche gilt für Barack Obama. Gut möglich ist also, das Donald Trump gegen die demokratische Mehrheit im Repräsentantenhaus – erstmals sind dort im Januar mehr als 100 weibliche Abgeordnete eingezogen, darunter Afroamerikanerinnen, Latinas, zwei muslimische Abgeordnete und Abkömmlinge der amerikanischen Ureinwohner – anhaltend und auch auf anderen politischen Feldern einen harten Konfrontationskurs fahren wird. Dieses Rezept zur Wiederwahl hatte erfolgreich schon Harry Truman angewendet, nachdem er die Mehrheit in beiden Kammern des Kongresses bei den Zwischenwahlen an die Republikaner abtreten musste.

Dem US-Präsidenten käme bei dieser Vorgehensweise das amerikanische Wahlsystem zugute. Denn der Regierungschef wird nicht direkt, sondern durch ein Wahlkollegium mit Vertretern aus allen Bundesstaaten gewählt. Kritiker argumentieren, dass die Zusammensetzung des *Electoral College* ländlich geprägte Bundesstaaten mit einem vergleichsweise hohen und durchschnittlich älteren (Trump-freundlichen) weißen Bevölkerungsanteil gegenüber urbaneren Bundesstaaten mit einem größeren Anteil an (Trump-kritischen) Minderheiten sowie jungen Menschen mit akademischem Abschluss bevorzugt.

Ob das Konzept der Polarisierung und Mobilisierung auch bei den Präsidentschaftswahlen 2020 aufgeht, wenn Trump und sein Vizepräsident Mike Pence wiedergewählt werden wollen, ist jedoch keineswegs sicher. Jedenfalls verdeutlicht die Machtprobe um den Mauerbau, wie stark die Zwischenwahlen vom November den Präsidenten geschwächt haben. Zwar wissen auch die Demokraten, dass ihnen ein andauernder oder wiederholter Regierungs-„Stillstand“ langfristig schaden würde, jedoch erwecken die demokratischen Vertreter im Kongress, zumal die weiblichen und die Vertreter der Minderheiten, keineswegs den



Der weiße Block: Mehr als 100 weibliche Abgeordnete sind bei den letzten *Midterms* neu in den Kongress eingezogen, darunter Afroamerikanerinnen, Latinas, zwei muslimische Abgeordnete und Abkömmlinge der amerikanischen Ureinwohner. [Quelle: © Jonathan Ernst, Reuters.](#)

Eindruck, als wollten sie sich mit den von Donald Trump abgesteckten Chancen und Grenzen für die *checks and balances* kampflos arrangieren. Gleichzeitig wird Widerstand in den eigenen Reihen laut. Kurz vor seinem Einzug in den Senat konstatierte der frühere Präsidentschaftskandidat Mitt Romney in einem Zeitungskommentar, die „Trump-Präsidentschaft machte im Dezember einen tiefen Abstieg“. Das Verhalten des Präsidenten „in den letzten zwei Jahren, insbesondere sein Verhalten im letzten Monat“ sei, so Romney, ein Beweis dafür, dass der Präsident seines Amtes nicht gerecht werde. „In einer so gespaltenen, verärgerten und aufgebrachten Nation ist die Führung des Präsidenten in Charaktereigenschaften unerlässlich.“ In diesem Bereich „ist der Rückstand“ des Amtsinhabers in den Worten des republikanischen Senators „am eklatantesten“.<sup>20</sup> Romneys Parteifreunde im Senat reagierten einigermassen fassungslos auf die öffentliche Kritik an Donald Trump. Der Wahlkampf für die Präsidentschaftswahl 2020 hat damit im Grunde genommen jedoch begonnen.

---

**Paul Linnarz** ist Leiter des Auslandsbüros der Konrad-Adenauer-Stiftung in Washington D.C.

- 1 The White House 2019: Remarks by President Trump in Cabinet Meeting, 03.01.2019, in: <https://bit.ly/2AuWRGt> [14.01.2019].
- 2 Ebd.
- 3 Trump, Donald 2019 via Twitter: „We have defeated ISIS in Syria, my only reason for being there during the Trump Presidency“, 19.12.2018, in: <https://bit.ly/2LqOprb> [14.01.2019].
- 4 US-Botschaft Berlin 2018: Ausstieg der Vereinigten Staaten aus dem Atomabkommen mit Iran, US-Botschaft und Konsulate in Deutschland, 08.05.2018, in: <https://bit.ly/2ROVYgO> [14.01.2019].
- 5 CNN 2002: „Bush and Mubarak Meet“ (Transcript), 05.03.2002 (Sendedatum), in: <https://cnn.it/2QNb8Pb> [14.01.2019].
- 6 Becker, Elizabeth 2003: U.S. Tariffs on Steel Are Illegal, World Trade Organization Says, The New York Times, 11.11.2003, in: <https://nyti.ms/2VSCeYD> [14.01.2019].
- 7 Sky News 2018: Donald Trump threatens to pull US out of World Trade Organisation, Sky News, 31.08.2018, in: <https://bit.ly/2SWa7q2> [14.01.2019].
- 8 NATO 2014: Wales Summit Declaration, NATO, 05.09.2014, in: <https://bit.ly/2QFyWVS> [14.01.2019].
- 9 Bundesministerium der Verteidigung: NATO-Gipfel 2014: Erhöhte Einsatzbereitschaft, in: <https://bit.ly/2Rs68FO> [14.01.2019].
- 10 Sloan, Stanley R. 2008: How and Why Did NATO Survive Bush Doctrine?, NATO Defense College, 10/2008, in: <https://bit.ly/2HcdCqS> [14.01.2019].
- 11 The White House 2011: Remarks by the President on the Way Forward in Afghanistan, 22.06.2011, in: <https://bit.ly/2M7skhJ> [14.01.2019].
- 12 Fritze, John / Vanden Brook, Tom / Jackson, David 2018: Trump defends Syria policy during surprise visit with US troops in Iraq, USA TODAY, 26.12.2018, in: <https://bit.ly/2Q5FM5U> [14.01.2019].
- 13 Vgl. Linnarz, Paul 2018: Wie weiter mit den USA?, KAS-Länderbericht, 07/2018, in: <https://bit.ly/2MdG8r6> [14.01.2019].
- 14 Vgl. Bowman, Karlyn / Ornstein, Norman / Barone, Michael 2018: Election 2018: What Voters Said, AEI Political Report, American Enterprise Institute, 11/2018, in: <https://bit.ly/2HbqfIZ> [14.01.2019].
- 15 Pew Research Center 2018: Trump Gets Negative Ratings for Many Personal Traits, but Most Say He Stands Up for His Beliefs, Pew Research Center, 01.10.2018, in: <https://pewrsr.ch/2QmCpIr> [14.01.2019].
- 16 Vesoulis, Abby 2018: The 2018 Elections Saw Record Midterm Turnout, Time, 13.11.2018, in: <https://ti.me/2qK4KgW> [14.01.2019].
- 17 Vgl. Brennan, Megan 2018: U.S. Voters Using Midterms to Send Trump a Message, Gallup, 02.11.2018, in: <https://bit.ly/2Fr7oS7> [14.01.2019].
- 18 The White House 2018: Remarks by President Trump in Press Conference After Midterm Elections, 07.11.2018, in: <https://bit.ly/2PftE6W> [14.01.2019].
- 19 Ebd.
- 20 Romney, Mitt 2019: The president shapes the public character of the nation. Trump’s character falls short, The Washington Post, 01.01.2019, in: <https://wapo.st/2CoeEdy> [14.01.2019].



[Der Blick nach Westen](#)

# Ernüchterung

Die europäische Perspektive auf die  
transatlantischen Beziehungen

Olaf Wientzek

Das Ergebnis der US-Präsidentschaftswahlen 2016 war eine Überraschung für die politische Führung der EU: In der Kampagne hatten viele der europäischen Staats- und Regierungschefs, aber auch die Spitzen der EU-Institutionen ihre Präferenz für Hillary Clinton als künftige US-Präsidentin mehr oder minder deutlich gemacht.<sup>1</sup> Nun mussten sie sich auf einen amerikanischen Präsidenten einstellen, dessen Programm in vielerlei Hinsicht als Kampfansage gegen etablierte europäische Positionen und Interessen verstanden wurde.

---

Der anfängliche Schock nach der Wahl ist weniger Erleichterung oder Entsetzen als viel mehr Ernüchterung gewichen. Während sich die Befürchtungen der Europäer in einigen Fragen (insbesondere bei den Beziehungen zu Russland und der NATO) bisher nicht bestätigt haben, so hat sich in anderen Bereichen (unter anderem Handels- und Klimapolitik) aus europäischer Sicht die Trump-Administration als der erwarteten schwierige Partner erwiesen.

Die europäischen Reaktionen auf die neuen transatlantischen Unwägbarkeiten sind vielfältig: Zum einen ist da die Suche nach – je nach Politikfeld unterschiedlichen – alternativen Partnern. Gleichzeitig wird versucht, den Gesprächsfaden nach Washington aufrechtzuerhalten. Nach innen hat sich die EU als recht gefestigt erwiesen: Anders als von EU-Gegnern erhofft, hat die Wahl Trumps keinen Desintegrationsprozess in der EU in Gang gesetzt. Auf der anderen Seite hat sie aber auch (noch) nicht zu entscheidenden Schritten hin zu einer „strategischen Autonomie“ der EU geführt. Zu beobachten sind erste, wenn auch eher zaghafte Ansätze eines internen Reflexionsprozesses über die Rolle der EU in der Welt und die daraus resultierenden Konsequenzen für die Handels-, Außen- und Verteidigungspolitik der EU. Zusammengefasst erlebt die EU eine Entzauberung – das unsanfte Erwachen aus einem transatlantischen Traum, in dem die USA ein ewiglich zuverlässiger und auch selbstloser Partner sind – bereit, den Europäern wichtige Lasten in der gemeinsamen Partnerschaft und in der Weltpolitik abzunehmen.

### **Eine neue transatlantische Unberechenbarkeit**

In vielerlei Hinsicht lassen sich die ersten beiden Jahre der Trump-Präsidentschaft auf europäischer Seite als Erfahrung einer neuen transatlantischen Unberechenbarkeit bezeichnen. Jenseits von Stilfragen und außenpolitischen Präferenzen des neuen Präsidenten war eine der größten Befürchtungen der Europäer die Aufkündigung elementarer internationaler Abkommen, aber auch ein nachlassendes Engagement der USA in multilateralen internationalen Institutionen. Während sich einige Bedenken im Kontext der transatlantischen Sicherheitspartnerschaft wenn nicht als unbegründet, so doch zumindest als übertrieben herausstellten (etwa die Furcht vor einem US-Deal mit Russland über die Ukraine und die damit einhergehende Schwächung des Minsk-Verhandlungsformats), so wurden andere Befürchtungen bestätigt:

Die Relativierung internationaler Institutionen und Abkommen sowie das unberechenbare Auftreten in verschiedenen Formaten (G7) werden in Brüssel, aber auch in einer Mehrzahl der EU-Hauptstädte mit Sorge wahrgenommen. Wohlstand und Sicherheit in Europa sind stark von einer funktionierenden multilateralen Ordnung abhängig: Entsprechend sorgen nicht nur Aufkündigungen internationaler Vereinbarungen (etwa des Klimaabkommens oder des Iran-Deals) sowie die Drohung mit Zöllen für Stahl und Aluminium für Irritationen, sondern noch mehr die

ganz grundsätzlichen Zweifel an aus EU-Sicht zentralen Pfeilern der multilateralen Weltordnung, wie der Welthandelsorganisation (WTO).

Die als konfrontativ, unkooperativ und unberechenbar perzipierte Haltung der USA führte zu einer Ernüchterung bis tief in das Lager der überzeugten Transatlantiker hinein: Sinnbildlich dafür waren die bitteren Worte des Präsidenten des Europäischen Rats, Donald Tusk, bei einer Pressekonferenz am Rande eines Sondergipfels des Europäischen Rats in Sofia im Mai 2018: „Die letzten Entscheidungen Donald Trumps betrachtend, könnte man sogar denken: Mit Freunden wie diesen, wer braucht da Feinde?“ und „Dank ihm sind wir alle Illusionen losgeworden. Wir erkennen, dass man, wenn man eine helfende Hand benötigt, eine am Ende seines Armes finden wird.“<sup>2</sup> Tusk vertrat damit keine Einzelmeinung. Beim folgenden Ratstreffen in vertraulicher Runde begrüßte die große Mehrheit der Staats- und Regierungschefs Tusks Äußerungen gerade in dieser ungeschminkten Form ausdrücklich.

Erhebliche Irritationen rief auch der oft als erratisch empfundene Stil der neuen amerikanischen Administration und speziell des neuen amerikanischen Präsidenten hervor: Nicht wenige EU-Regierungen sind Koalitionsregierungen in Parteiensystemen, die trotz allen Wandels nach wie vor viel stärker auf Kompromissen als auf Konflikt aufgebaut sind. Der auf Polarisierung, Deals und Konfrontation ausgerichtete Diskurs ähnelt dem Anti-System-Diskurs von rechtspopulistischen Parteien in den eigenen Ländern. Die auf Abwägung von Interessen trainierte EU-Maschinerie musste sich erst einmal auf einen auf Nullsummenspiele und Deals bauenden Verhandlungspartner umstellen.

### **Reaktion der EU**

Die Reaktionen der EU sind vielfältig: sie reichen von der Stärkung eigener Fähigkeiten über die Suche nach alternativen Partnern und dem Versuch einer Einbindung bis hin zur Abgrenzung.

### *1. Mehr europäische Zusammenarbeit und Koordination in der Sicherheitspolitik*

Der als erratisch empfundene außenpolitische Kurs Trumps und sein nur an Bedingungen geknüpftes Bekenntnis zur Europäischen Sicherheitsarchitektur verliehen den ohnehin laufenden Überlegungen, die gemeinsame



Sicherheits- und Verteidigungspolitik zu stärken, neuen Schub:<sup>3</sup> Im Dezember 2017 wurde die sogenannte Ständige Strukturierte Zusammenarbeit (PESCO) ins Leben gerufen. Diese ermöglicht es einer Gruppe besonders befähigter Mitgliedstaaten, im Bereich der Verteidigungspolitik (Interoperabilität, Rüstung, Forschung) enger zusammenzuarbeiten. Darüber hinaus

wurde der Europäische Verteidigungsfonds geschaffen, durch den Verteidigungsforschung und die Entwicklung von Fähigkeiten gefördert werden sollen: Ab 2021 sollen 500 Millionen Euro jährlich in ein eigenständiges Verteidigungsforschungsprogramm fließen. Gleichzeitig sollen langfristig bis zu einer Milliarde Euro jährlich für die Förderung der gemeinsamen



Zukunft und Vergangenheit? Wenn alte Verbindungen bröckeln, muss sich Europa entsprechend intensiver um neue Partnerschaften bemühen. [Quelle: © Dan Kitwood, Reuters.](#)

Entwicklung von Fähigkeiten mobilisiert werden. Ziel ist es, den ohnehin schon beachtlichen Rückstand zu den Vereinigten Staaten in beiden Bereichen nicht noch weiter anwachsen zu lassen. Zudem soll eine „Friedensfazilität“ GSVP-Missionen finanzieren und Operationen in Drittländern unterstützen. Vertreter von EU und Mitgliedstaaten betonen angesichts dieser Dynamik gleichermaßen, dass in den letzten 15 Monaten in der GSVP mehr geschehen sei, als in den letzten 15 Jahren. Dennoch bleibt die EU vom in der 2016 beschlossenen Globalen Strategie formulierten Ziel einer „strategischen Autonomie“ noch Lichtjahre entfernt. Die beschlossenen Schritte werden voraussichtlich mittel- und langfristig zu einer Erhöhung der sicherheitspolitischen Schlagkraft der Europäer führen, kurzfristig steht hinter ihrer Bereitschaft, im Notfall Militäreinsätze hoher Intensität in der eigenen Nachbarschaft durchführen zu können, ein Fragezeichen. Die getroffenen Maßnahmen haben aber immerhin das Potenzial, die europäischen Länder zu besseren Partnern innerhalb des transatlantischen Bündnisses zu machen: Eine gestärkte GSVP wird die transatlantische Sicherheitspartnerschaft sinnvoll ergänzen, kann sie aber in absehbarer Zeit nicht ersetzen. Insbesondere für die baltischen Länder, aber auch für Polen sind die Sicherheitsgarantien durch die NATO nach wie vor ein wichtiger Garant für ihre Unversehrtheit als die noch nicht klar umrissene Solidaritätsklausel des Lissabon-Vertrags. Bemerkenswert: In mehreren mittelosteuropäischen Ländern wurde der Forderung des amerikanischen Präsidenten nach einer Erhöhung der Verteidigungsausgaben mit der Zusicherung entgegnet, ab 2018 die Verteidigungsausgaben tatsächlich auch auf zwei Prozent zu erhöhen. Zudem gibt es nach wie vor unterschiedliche Meinungen über den Zweck und die Zielrichtung der GSVP. Eine strategische Debatte darüber, wie die EU sich in dem sich abzeichnenden Systemwettbewerb und der künftigen globalen Gemengelage positionieren möchte, ist erst in Ansätzen erkennbar. Zweifelsohne hat Trumps Politik zu einem verstärkten Elan in der europäischen Sicherheits- und Verteidigungszusammenarbeit geführt, doch die zahlreichen Hürden, die in

den vergangenen Jahrzehnten die Kooperation in diesem sensiblen Politikbereich verhindert haben, sind noch nicht abgebaut.

## *2. Intensivierung der Zusammenarbeit mit Gleichgesinnten auf globaler Ebene*

Angesichts des Rückzugs der Vereinigten Staaten aus mehreren multilateralen Formaten und Foren gab es wiederholt den Versuch, themenbasiert eine „Allianz der Willigen“ aufzubauen, das heißt eine engere Zusammenarbeit mit Ländern, die die Bedeutung multilateraler Institutionen und Verträge als ähnlich wichtig betrachten und nach Möglichkeit auch das Wertesystem der Europäer teilen:

**In der Handelspolitik konnte man erfolgreich Abkommen mit anderen Ländern erzielen und somit den Rückzug der USA kompensieren.**

---

In der Handelspolitik waren die Bemühungen, sowohl im politischen wie im wirtschaftlichen Sinne das vorläufige Scheitern von TTIP zu kompensieren, relativ erfolgreich: Mit Japan konnte ein Freihandelsabkommen erzielt werden, das nach Angaben von Beteiligten selbst im Weißen Haus als Achtungserfolg der Europäer gewertet wird. Ebenso gibt es seit April eine grundsätzliche Einigung über ein Freihandelsabkommen mit Mexiko.<sup>4</sup> Seit Mai 2018 laufen Verhandlungen über Freihandelsabkommen mit Australien und Neuseeland. Die Verhandlungen mit dem *Mercosur* sind zwar zäh, jedoch inzwischen recht weit vorangeschritten. Neben jenen Partnern wurden auch die Verhandlungen über Freihandelsabkommen mit Singapur und Vietnam finalisiert. Hier erweist sich (gerade im Vergleich zur Sicherheitspolitik) als Vorteil, dass die Handelspolitik „vergemeinschaftet“ ist und die EU diese entsprechend als einheitlicher Vertreter eines 500-Millionen-Einwohner-Blocks verhandeln



kann. Insgesamt konnte die EU in der Handelspolitik Einigkeit demonstrieren.<sup>5</sup>

In der Klimapolitik gelang es ebenfalls, nach dem Rückzug der USA zumindest auf Basis des kleinsten gemeinsamen Nenners die Reihen zu schließen: Als Reaktion auf die Ankündigung des amerikanischen Präsidenten, das Pariser Klimaabkommen aufzukündigen, folgte ein einheitliches Bekenntnis der europäischen Staats- und Regierungschefs zur Vereinbarung.<sup>6</sup> Gleichzeitig hat die EU auch zusammen mit anderen Schlüsselpartnern wie China, Japan oder Kanada eine Aufrechterhaltung und ehrgeizige Umsetzung des Abkommens noch einmal bekräftigt. Bislang ist das Ziel, den globalen Konsens über das Abkommen trotz des US-Ausstiegs aufrechtzuerhalten, erreicht worden.<sup>7</sup>

### 3. Europäische Geschlossenheit gegenüber den USA

Bemerkenswert ist der nicht unerhebliche Grad der Geschlossenheit der EU-Mitgliedstaaten. Versuche der US-Seite, bei Handelsfragen irgendeinen Keil zwischen die Europäer zu treiben, blieben bislang fruchtlos. Dabei gab es im Mai durchaus unterschiedliche Meinungen darüber, um welchen Preis ein möglicher Handelskrieg vermieden werden sollte: Vor allem die Europäische Kommission, Deutschland und die damalige italienische Regierung drängten auf eine weitestmögliche Auslotung der Dialogoptionen, während Frankreich und Spanien sich unversöhnlicher zeigten. Letztlich gelang es hier jedoch, eine einheitliche Front zu präsentieren. Ähnlich zeigte sich die Diskussion bei anderen Formaten, so etwa im Rahmen der G7. Gleichzeitig hat die durch Unberechenbarkeit geprägte Politik der Trump-Administration unbeabsichtigt dafür gesorgt, ein wichtiges Kalkül vieler Brexit-Befürworter mit einem großen Fragezeichen zu versehen: Viele *Brexiters* versprachen sich unter dem Leitmotiv *Global Britain*, den wirtschaftlichen Schaden eines EU-Austritts zumindest auszugleichen. Ein wichtiger Baustein dieses Konzepts war eine engere Bildung zu den Vereinigten Staaten. Bestärkt wurden entsprechende Hoffnungen auch noch durch die Perzeption einer

Pro-Brexit-Haltung des amerikanischen Präsidenten. Nicht zuletzt aufgrund der unberechenbaren und wenig sentimental „America First“-Politik, hat diese Hoffnung einen erheblichen Dämpfer erhalten.<sup>8</sup> Entsprechend hat die Wahl Trumps eher dazu geführt, die Fliehkräfte innerhalb der EU zu schwächen als sie zu stärken.

### 4. (Vorläufige) Alternativlosigkeit der USA als wichtigster globaler Partner?

Das Erwachen aus der transatlantischen Traumwelt wird noch unsanfter durch die ernüchternde Einsicht, dass die Alternativen zur transatlantischen Partnerschaft dünn gesät sind.

Entsprechend ist die Aufkündigung des transatlantischen Bündnisses keine Option. In der Vergangenheit von verschiedenen Seiten vorgebrachte Forderungen nach einer Politik der Äquidistanz zwischen den USA und Russland sind trotz der transatlantischen Unwägbarkeiten nur schwach und eher von den politischen Rändern zu vernehmen: Zu sehr hat Russland durch seine Rolle im Ukraine- und Syrienkonflikt in den Augen vieler europäischer Partner jegliche Glaubwürdigkeit als alternativer Partner verspielt. Auch der Vertrauensvorschluss gegenüber China ist – trotz kurzer Flitterwochen, die wohl mit dem Festhalten Chinas am Klimaabkommen zu erklären waren – bei der großen Mehrheit der Staaten begrenzt. Zu unterschiedlich sind die Interessen in anderen Politikbereichen (unter anderem Handel und Wirtschaft). Ob das auf Dauer so bleibt, ist noch unklar: China versucht – durch ein Hochfahren seiner wirtschaftlichen Investitionen insbesondere in Mittelost- und Südosteuropa, etwa durch die sogenannte 16+1-Initiative – sich ein Eintrittstor in Europa zu verschaffen. Bereits jetzt gelten einige EU-Mitgliedstaaten als besonders empfänglich gegenüber chinesischem Einfluss.

### 5. Der Versuch der Einbindung

Bis auf Weiteres bleibt eine enge transatlantische Partnerschaft in vielen Bereichen alternativlos. Entsprechend bemüht sich die EU seitdem, den Gesprächsfaden in mehreren Dossiers wieder aufzunehmen: Dies gilt insbesondere für



die internationale Handelspolitik. Zum einen möchte man die Vereinigten Staaten in die Arbeiten zur Reform der WTO einbeziehen, um diese Organisation weiter handlungsfähig zu erhalten. Selbiges lässt sich in den Bemühungen feststellen, wenn nicht schon das auf Eis gesetzte Transatlantische Freihandelsabkommen wiederzubeleben, so doch zumindest Gespräche über Handelsvereinbarungen zu führen.

Die Herangehensweise gegenüber der Administration im Allgemeinen und dem amerikanischen Präsidenten im Besonderen war unterschiedlich: Mehrere Regierungschefs bemühten sich bewusst um die Schaffung einer gemeinsamen persönlichen Ebene; oftmals auch mit besonderen Gesten gegenüber dem amerikanischen Präsidenten. Der ausgesprochen feierliche Empfang von Donald Trump durch den französischen Präsidenten Emmanuel Macron in Paris war hier nur ein Beispiel. Noch ist aber der praktische Mehrwert solcher Gesten in der tatsächlichen Politik eher schwer abschätzbar. Einige Stimmen, unter anderem im Umfeld von Kommissionspräsident Juncker, verweisen darauf, dass sich in der Sache hartes Verhandeln eher ausgezahlt habe – mehr als die Suche eines Kompromisses um jeden Preis.

#### 6. Resonanz in der Parteienlandschaft

Der Einfluss der neuen amerikanischen Administration auf die politische europäische Parteienlandschaft ist differenziert zu betrachten und noch nicht abschließend einzuschätzen. Zweifelsohne ist bemerkenswert, dass sich der politische Diskurs in Europa vieler Begrifflichkeiten und Symbole aus dem letzten amerikanischen Wahlkampf bedient; gerne wird auch der Vergleich (neuer) populistischer Figuren in verschiedenen Mitgliedstaaten mit dem amerikanischen Präsidenten („tschechischer Trump“,

„lettischer Trump“, „flämischer Trump“) bemüht. Vielen rechtspopulistischen und nationalkonservativen Parteien verlieh der Sieg Trumps zum einen Auftrieb, zum anderen ermutigte er sie noch mehr dazu, Tabus im politischen Diskurs des jeweiligen Landes zu brechen. Weniger klar sieht das Bild hingegen (noch) bei konkreter Parteeinzusammenarbeit aus. Unmittelbar nach der Wahl bemühten sich Führer diverser rechtspopulistischer Bewegungen in der EU, den Erfolg Trumps als Beginn eines Siegeszugs des Rechtspopulismus über den „Mainstream“ zu deuten. Demonstrativ war UKIP-Vorsitzender Nigel Farage einer der ersten Gratulanten, die nach dem Wahlsieg die Nähe des amerikanischen Präsidenten suchten. Ähnliches galt zunächst auch für die später klar in der zweiten Runde unterlegene französische Präsidentschaftskandidatin Marine Le Pen. In den Niederlanden und in Frankreich gewannen letztlich moderate Kräfte die Wahlen. Schnell wurde zudem deutlich, dass eine zu enge Assoziation mit Trump im eigenen Land nicht unbedingt als Wahlmagnet wirkt. Heftige Kritik erntete die Verlautbarung des amerikanischen Botschafters in Deutschland, eines seiner Ziele sei die Stärkung der Rechten Bewegungen<sup>9</sup> in Europa. Die demonstrative Nähe hält sich oft in Grenzen, der Auftritt der Nachwuchshoffnung des *Front National*, Marion Maréchal le Pen, beim Parteitag der Republikaner im Februar 2018 war eher die Ausnahme als die Regel. Auf der anderen Seite erfährt die Initiative von Stephen Bannon *The Movement* bislang eher bescheidenen Erfolg: So distanzieren sich der Leader der italienischen *Lega Nord*, Matteo Salvini, und auch Marine Le Pen bei der Vorstellung ihres Bündnisses für die Europawahlen im Oktober 2018 von einer Vereinnahmung durch dessen Bewegung. Bannon sei kein Europäer und das eigene Bündnis werde selbst über die Allianz entscheiden, so der O-Ton.<sup>10</sup> Bislang ist Bannons wichtigster Verbündeter Mickael Modrikamen, Vorsitzender der belgischen französischsprachigen PP, die in der wallonischen Politik allerdings eine sehr marginale Rolle spielt und sich kaum Hoffnungen auf einen Sitz im Europäischen Parlament machen kann. Besuche Bannons bei anderen politischen Vertretern, unter anderem beim ungarischen

← Freunde, Partner, Feinde: Forderungen nach einer Politik der Äquidistanz zwischen den USA und Russland sind trotz transatlantischer Unwägbarkeiten kaum zu vernehmen. Quelle: © Benoit Tessier, Reuters.

Regierungschef Viktor Orban, sorgten zwar für öffentlichen Wirbel, aber noch ist nicht abzusehen, wie relevant die daraus resultierende Zusammenarbeit tatsächlich sein wird. Insgesamt ist sein Einfluss aber noch nicht abschließend einzuschätzen.<sup>11</sup>

Die traditionell pro-transatlantische Parteienfamilie der Europäischen Volkspartei (EVP) steht mit dieser Administration vor einer Herausforderung: Zum einen sieht man sich nach wie vor der transatlantischen Allianz verpflichtet, nicht nur aus wirtschafts- und sicherheitspolitischen Erwägungen, aber auch aufgrund einer gemeinsamen Wertebasis. Hinzu kommen die Bande zu den Republikanern, die auch durch gemeinsame Treffen im Rahmen der IDU (*International Democratic Union*) und über Jahrzehnte gewachsenen Austausch gefestigt sind. Auf der anderen Seite jedoch steht ein Präsident, von dessen Politikverständnis sich nicht wenige Politiker der EVP noch kurz vor der Wahl ostentativ distanziert hatten, der die EU mitunter als Feind bezeichnete und dessen Rhetorik eher an diejenige von Front National, UKIP oder der niederländischen PVV erinnert. Die EVP versucht es angesichts dieses Dilemmas mit einer differenzierten Strategie:

1. Keine Zweifel an der grundsätzlichen Bedeutung und Priorität der transatlantischen Partnerschaft aufkommen lassen.
2. Kontakte zu gleichgesinnten Stimmen auch außerhalb des Weißen Hauses herstellen und aufrechterhalten, insbesondere im Kongress und in der Zivilgesellschaft.<sup>12</sup>
3. Die Forderungen der USA differenziert behandeln: dort Entgegenkommen signalisieren (etwa bei den Forderungen nach einem stärkeren Engagement in der Sicherheitspolitik), wo die Kritik als gerechtfertigt wahrgenommen wird,
4. Wort und Tat energischen Widerstand leisten, wenn die EU oder der europäische Integrationsgedanke grundsätzlich angegriffen werden.

Gleichwohl gibt es innerhalb der ideologisch breit gefächerten EVP-Familie durchaus unterschiedliche Nuancen in der Haltung zur Trump-Administration: Bei den eher christdemokratischen Parteien oder den prononcierten Verfechtern multilateraler Institutionen werden Trumps Politik, vor allem aber sein Diskurs und seine Haltung zur EU, sehr kritisch gesehen. Zudem monierten sowohl der EVP-Fraktionschef Manfred Weber („ein strategischer Fehler“) als auch Außenpolitiker David McAllister Trumps Entscheidung, die USA aus dem Iran-Abkommen zurückzuziehen<sup>13</sup>. Hingegen gibt es im rechten Flügel der EVP-Familie mehr Sympathie. Insgesamt gibt es einen parteiweiten Konsens darüber, dass auch mit Trump das enge transatlantische Verhältnis nicht grundsätzlich in Frage gestellt werden sollte.

### Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten

Zwischen den EU-Mitgliedstaaten gibt es durchaus Unterschiede. Nicht alle zeigen sich ernüchtert über die Veränderungen: Die polnische PiS-Regierung, der ein eher unterkühltes Verhältnis zu Präsident Obama nachgesagt wurde, setzt ganz auf amerikanische Militärpräsenz. So erklärte der polnische Präsident im September 2018, man wünsche sich *Fort Trump*, also eine ständige amerikanische Militärbasis in Polen.

### Nicht alle EU-Mitgliedstaaten zeigen sich ernüchtert über die aktuellen Veränderungen.

Das spiegelt sich auch durchaus in einer unterschiedlichen Bewertung von Donald Trump und seiner Regierung in der öffentlichen Meinung der Mitgliedstaaten wider. Zwar ist in nahezu der gesamten EU das Misstrauen gegenüber dem amerikanischen Präsidenten stark ausgeprägt. In einer *Gallup*-Umfrage sank der Anteil der Positivbeurteilungen für den amerikanischen Präsidenten zwischen 2016 und 2017 von 44 Prozent auf 25 Prozent, während die negativen Bewertungen von 36 Prozent auf 56 Prozent hochschnellten. Es

lassen sich jedoch einige bemerkenswerte Unterschiede feststellen: Besonders verschlechterte sich die Bewertung in Westeuropa, den skandinavischen Ländern und auf der iberischen Halbinsel. In Schweden, Portugal, den Beneluxländern, Dänemark, Spanien, Frankreich, Österreich und Deutschland bewerten rund zwei Drittel oder mehr der Befragten die amerikanische Führung negativ. Nur in vier EU-Staaten überwiegen die positiven Bewertungen: Polen, Italien, Ungarn und Rumänien. In Polen (56 Prozent Zustimmung) hat die Beliebtheit des Präsidenten im Vergleich zu seinem Vorgänger sogar noch zugenommen – anders als etwa im traditionell amerikafreundlichen Baltikum.<sup>14</sup>

### **Eine überfällige Entzauberung?**

Viele Veränderungen sind eng mit der aktuellen Administration verbunden. Grundsätzliche Zweifel bestehen etwa am Mehrwert der transatlantischen Partnerschaft und internationaler Institutionen, aber auch in Fragen der Handelspolitik. Einige Veränderungen sind aber durchaus struktureller Natur und bereits seit vielen Jahren angelegt. Sie treten in der aktuellen Lage lediglich deutlich klarer zutage. Dies gilt für die Forderungen nach einem stärkeren Einsatz Europas in der Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik, aber auch nach einer klareren Parteinahme (im Sinne der Vereinigten Staaten) gegenüber China oder dem Iran. In vielerlei Hinsicht zwingt der Zustand der transatlantischen Beziehungen die EU und ihre Mitgliedstaaten dazu, eine strategische Debatte zu führen, auf welche diese bislang allerdings nur unzureichend vorbereitet ist – was nun offen zu Tage tritt. Während die USA bereits Strategien in Erwartung eines zunehmenden Systemwettbewerbs mit China entwickeln, ist die EU von einer einheitlichen Chinastrategie noch weit entfernt. Die EU und ihre Mitgliedstaaten, aber auch ihre medialen Öffentlichkeiten leben noch in einer sehr eurozentrischen Welt. Entscheidungen des Weißen Hauses in der Weltpolitik werden bisweilen als Maßnahmen gegen Europa empfunden, obwohl sie eigentlich auf China oder andere große Akteure abzielen und die Konsequenzen für die europäische Seite aus Washington gesehen eher

in Kauf genommene Nebenwirkungen als intendierter Hauptzweck sind. Erst langsam beginnen die Europäer damit, überhaupt Interessen und Strategien für ihre Nachbarschaft zu definieren und auch diplomatisch und militärisch die notwendigen Mittel bereit zu stellen. Je später die notwendigen Ressourcen materieller und immaterieller Art für eine aktive regionale und globale Rolle mobilisiert werden, desto mehr droht Europa aber den Anschluss an die wichtigsten globalen Spieler, die USA und China, zu verpassen und selber Spielball zu werden.

Insofern war ein Aufwachen aus der transatlantischen Traumwelt wohl unvermeidlich, erfolgt mit der aktuellen US-Administration jedoch deutlich ruppiger, als es der EU lieb sein kann. Für die EU ist die entscheidende Herausforderung, auch einem schwierigeren transatlantischen Partner deutlich zu machen, dass über kurzfristige Deals hinaus funktionsfähige internationale Institutionen und enge transatlantische Zusammenarbeit entscheidende Faktoren im künftigen Systemwettbewerb sein können und damit auch im Interesse der USA sind.

---

**Olaf Wientzek** war bis Januar 2019 Koordinator für Europapolitik der Konrad-Adenauer-Stiftung.

- 1 Vgl. unter anderem Ariès, Quentin 2016: Jean-Claude Juncker supports ‚a female candidate‘ as US president, Politico, 25.07.2016, in: <https://politi.co/2AOkEfl> [14.01.2019].
- 2 Baczynska, Gabriela 2018: EU’s Tusk asks – ‚With friends like Trump, who needs enemies?‘, Reuters, 16.05.2018, in: <https://reut.rs/2RNDhtY> [14.01.2019].
- 3 Eine Übersicht über die wichtigsten Maßnahmen und ihre möglichen Wirkungen ist hier nachzulesen: Wientzek, Olaf 2018: Umsetzung statt Utopie – Ein erster Zwischenstand zur Reform der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik, Analysen & Argumente 313, 08/2018, in: <https://bit.ly/2TTrIyZ> [14.01.2019].
- 4 Vgl. Europäische Kommission 2018: EU and Mexico reach new agreement on trade, Pressemitteilung, 21.04.2018, in: <https://bit.ly/2HkBNtZ> [14.01.2019].
- 5 Zu den Diskussionen im Europäischen Rat vgl. auch: Ludlow, Peter 2018: March: challenges of the digital era, EMU present and future, trade policy, Russia, Turkey, migration policy and Brexit, European Council Briefing Note 2018/2, in: <https://bit.ly/2CmjVg> [14.01.2019].
- 6 Vgl. Europe Daily Bulletin 2017: In their reply to Mr Trump, European leaders reaffirm their strong commitment to Paris Agreement, Europe Daily Bulletin No.11813, 21.06.2017, in: <https://bit.ly/2SVgREu> [14.01.2019].
- 7 Vgl. Europe Daily Bulletin 2018: EU and Japan reaffirm commitment to ambitious action to implement Paris Agreement, Europe Daily Bulletin No.12065, 18.07.2018, in: <https://bit.ly/2FqjKdn> [14.01.2019]; Europe Daily Bulletin 2018: CETA – EU and Canada commit to work together to implement Paris Agreement, Europe Daily Bulletin No.12105, 27.09.2018, in: <https://bit.ly/2CkojC7> [14.01.2019].
- 8 Verweis auf Artikel von Ulrich Speck, auch Ludlow, Peter 2018: May 16–17 in Sofia: Innovation and Digital, Iran, Trade and the Western Balkans, European Council Briefing Note 2018/3, in: <https://bit.ly/2QN9LjA> [14.01.2019]; siehe auch: Marshall, Adam 2018: Trump’s tariffs spell it out: Brexit Britain can’t rely on the US, The Guardian, 01.06.2018, in: <https://bit.ly/2HbbTNh> [14.01.2019].
- 9 Wobei sich dieser Begriff nicht allein auf rechts-populistische Parteien, sondern durchaus auch auf konservative Parteien bezog.
- 10 Vgl. Europe Daily Bulletin 2018: Marine Le Pen and Matteo Salvini promise to represent an alternative to European leadership, Europe Daily Bulletin No.12112, 09.10.2018, in: <https://bit.ly/2FyU1OZ> [14.01.2019].
- 11 Ein eher kritischer Blick auf die Erfolgsaussichten von Bannons Bemühungen in der EU hier: MacShane, Denis 2018: Trump playbook won’t work for Europe’s right, Opinion, 21.08.2018, in: <https://politi.co/2wghObo> [14.01.2019].
- 12 Siehe EVP Policy Paper 2017; siehe auch: EURACTIV 2019: Weber: If Trump treats Europe as an enemy, we’ll defend our industry, EURACTIV.com, 03.01.2019, in: <https://bit.ly/2HaffVN> [14.01.2019].
- 13 Vgl. Banks, Martin / Levy-Abegnoli, Julie 2018: EU urged to uphold Iran nuclear deal as Trump pulls out, The Parliament Magazine, 09.05.2018, in: <https://bit.ly/2FZsjHJ> [14.01.2019].
- 14 Vgl. Gallup 2018: Rating World Leaders: 2018, The U.S. vs. Germany, China and Russia, Politico, in: <https://politi.co/2rBDQrE> [14.01.2019].



Der Blick nach Westen

# Viel Rhetorik, wenig Wandel

Der Umgang mit Russland unter Trump

Claudia Crawford / Philipp Dienstbier

Mit dem Amtsantritt Trumps hat kein radikaler Bruch der gemeinsamen Politik im postsowjetischen Raum zwischen den Vereinigten Staaten und den europäischen Partnern stattgefunden. Zwar setzt Trump auf rhetorische Annäherung bis hin zu Bewunderung gegenüber Moskau. Doch eine zweite amerikanische Russlandpolitik, vorangetrieben vom Kongress und von großen Teilen des Kabinetts, schreibt die angestammten außenpolitischen Grundlinien fort. Effektiv überwiegt trotz Differenzen damit die Kontinuität.

---

Die Wahl von Präsident Donald Trump in den Vereinigten Staaten schreckte Politiker in Deutschland und Europa auf. Seine Wahlkampfrhetorik war rüde; er schien eherne Grundsätze des transatlantischen Verhältnisses infrage zu stellen. Trump war unter anderem durch fast bewundernde Töne gegenüber dem russischen Präsidenten Wladimir Putin und der von ihm geprägten Politik Russlands aufgefallen. Der künftige US-Präsident wirkte im Wahlkampf zudem eher als Businessman denn als Politiker – so zum Beispiel bei seiner Drohung, Bündnispartner in der NATO und EU zur Kasse zu bitten und amerikanische Investitionen in die Sicherheit anderer Staaten einzusparen.

Damit weckte Trump die Sorge, die USA graduell von ihrer Rolle als Ordnungsmacht unter anderem in Europa zurückziehen und das Augenmerk verstärkt auf nationale Interessen richten zu wollen. Nachdem anfangs nicht mehr sicher war, ob und inwiefern sich die USA weiterhin am Einsatz für die europäische Friedensordnung nach dem Kalten Krieg und die Stabilisierung und Entwicklung der übrigen Nachfolgestaaten der Sowjetunion im Osten Europas, in Armenien, Aserbaidschan, Belarus, Georgien, Moldau und der Ukraine einsetzen würden, scheinen nun auf der Hälfte von Präsident Trumps derzeitiger Amtszeit die existenziellsten Sorgen unbegründet.

Zum einen steht die amerikanische Politik vis-à-vis Russland und den Staaten der ehemaligen Sowjetunion, insbesondere der Ukraine, viel stärker für

Kontinuität als zunächst angenommen. Damit blieb auch eine tatsächlich strategische Veränderung im Zusammenspiel amerikanischer, deutscher und europäischer Politik im ehemaligen sowjetischen Raum aus. Dort, wo es Differenzen zwischen Zielen und Interessen der USA und Deutschlands gibt, bestanden diese bereits zuvor und werden von Präsident Trump allenfalls rhetorisch gröber begleitet als von seinen Vorgängern im Weißen Haus.

Darüber hinaus hat sich die Sorge vor einer vermeintlich von Trump forcierten amerikanischen Politik der Entente gegenüber Russland nur als teilweise gerechtfertigt herausgestellt. War zu Anfang seiner Amtszeit noch befürchtet worden, Trumps Annäherungsversuche in Richtung Moskau könnten einen Keil in die westliche Allianz treiben und deutsche wie europäische Interessen und Ziele in Osteuropa und Russland untergraben, hat sich dies bisher allenfalls rhetorisch manifestiert.

Vielmehr wurden erhebliche Differenzen in den Einstellungen zu Russland zwischen dem amerikanischen Präsidenten und vielen Mitgliedern seiner Regierung, erst recht zur Politik des US-Kongresses, deutlich. Eine russisch-amerikanische Annäherung auf Kosten anderer Partnerländer ist bisher praktisch nicht eingetreten. Trumps verbale Liaison mit dem „starken Mann“ Putin wird stattdessen von einer fortgesetzten russlandkritischen Politik anderer Kabinettsmitglieder und des Kongresses konterkariert. Auch an der beständigen sicherheitspolitischen Solidarität der USA mit seinen angestammten



westlichen und osteuropäischen Partnern hat sich faktisch nichts geändert. Damit ziehen die USA sowie Deutschland und Europa im post-sowjetischen Raum trotz Differenzen in einzelnen Themenfeldern insgesamt noch immer am selben politischen Strang.

### **Der Status quo deutscher sowie amerikanischer Ziele und Interessen vor Trump**

Wie mit Russland umgehen? Bei der Bewertung der Interessenlage und Zielvorstellung der westlichen Partner in Bezug auf Russland ergeben sich sowohl innerhalb Deutschlands als auch zwischen dem Land, seinen europäischen Partnern und den USA unterschiedliche Antworten auf diese Frage, die sich in Ableitung auch auf den Umgang mit den übrigen Nachfolgestaaten der Sowjetunion in Osteuropa und Zentralasien auswirken.<sup>1</sup>

Der wichtigste Unterschied lag stets darin, dass Deutschland aufgrund der Geschichte der deutsch-russischen bilateralen Beziehungen sowie seiner wirtschaftlichen Verflechtungen und seiner geostrategischen Lage in Europa Russland stärker auf partnerschaftliche Weise und tendenziell eher unter kooperativen Aspekten betrachtete als es die Vereinigten Staaten, aber auch einige mittel- und osteuropäische EU-Mitglieder, tun, deren Perzeption von Russland als strategischem Rivalen und Sicherheitsbedrohung überwiegt. Hierbei handelte es sich jedoch schon immer um einen graduellen Unterschied. Es besteht für die deutsche Politik kein Zweifel an der Vorrangigkeit der transatlantischen Allianz und deren Prioritäten vor kordialen Beziehungen mit Russland. Grundlegende Politikansätze wie die NATO-Osterweiterung blieben daher von dieser teils abweichenden Sichtweise auf Russland auch unberührt.

Gleichzeitig führten die Annexion der Krim durch Russland sowie der Konflikt in der Ostukraine seit 2014 zu einer Konvergenz deutscher, europäischer und amerikanischer Ziele und Interessen im postsowjetischen Raum. Zunehmende Einigkeit über Russlands konfrontative, spaltende Politik gegenüber EU und NATO gaben den

Ausschlag für eine „härtere Gangart“, welche die deutsche Politik gemeinsam mit ihren transatlantischen Partnern mittrug.<sup>2</sup>

Trotzdem blieb die Gemengelage der deutschen, europäischen und amerikanischen Ziele vielschichtig. Insgesamt lassen sich vier Grundpfeiler herausstellen, die sich als rote Linien durch die gemeinsame Politik vis-à-vis Russland und Osteuropa ziehen und in denen sich die Interessen Deutschlands, Europas und der USA größtenteils überlappen, jedoch auch in unterschiedlich stark ausgeprägten Nuancen unterscheiden. Diese strategischen Ziele liegen in der Aufrechterhaltung der Regeln und Prinzipien der europäischen Friedensordnung, der Schaffung einer stabilen, demokratischen und prosperierenden Nachbarschaft Europas, der Abschreckung Russlands und der Verteidigung gegen hybride Kriegsführung sowie zuletzt in wirtschaftlicher Kooperation und der Herstellung von Energiesicherheit. Zwischen diesen verschiedenen Zielansätzen bestehen wiederum Wechselwirkungen; teilweise sind diese komplementär zu sehen. Außerdem erfolgt zwischen ihnen eine teils unterschiedliche Prioritätensetzung auf beiden Seiten des Atlantiks.

### **Seit der Annexion der Krim ist Deutschland von seiner tendenziell kooperativen Haltung gegenüber Russland abgewichen.**

---

Beim Ziel der Verteidigung der Europäischen Friedensordnung besteht Einigkeit zwischen Deutschland, der EU und den Vereinigten Staaten, dass Russland massiv gegen deren Regeln und Prinzipien verstoßen habe, die jedoch verteidigt werden müssten. Dabei stehen insbesondere das Souveränitätsrecht, der Gewaltverzicht und die Unveränderbarkeit bestehender Grenzen in Europa gemäß der Schlussakte von Helsinki von 1975 und der Charta von Paris von 1990 im Fokus. Sowohl das „Weißbuch zur Sicherheitspolitik und zur Zukunft der Bundeswehr“ als auch die „Global



Russische Marinesoldaten in Sewastopol: Die Annexion der Krim durch Russland sowie der Konflikt in der Ost-ukraine seit 2014 führten zu einer Konvergenz deutscher, europäischer und amerikanischer Ziele und Interessen. Quelle: © Pavel Rebrov, Reuters.

Strategy for the European Union’s Foreign and Security Policy“, beide von 2016, nehmen im Umgang mit Russland und dessen Eingreifen in seinen europäischen Nachbarstaaten explizit Bezug auf das Hauptziel der Verteidigung der europäischen Friedensordnung.<sup>3</sup>

Vergleichbare amerikanische Dokumente heben ebenfalls das Primat internationaler Verpflichtungen und Prinzipien hervor, fassen dies jedoch erweitert unter die Prämisse einer allgemeinen Aufforderung an Russland, verantwortungsvoller globaler Akteur zu sein.<sup>4</sup> Sowohl Deutschland und die EU als auch die USA unterstreichen in diesem Kontext, dass eine Einhaltung von Verträgen zur Rüstungskontrolle integraler Bestandteil der Ordnung nach dem Kalten Krieg sei.<sup>5</sup>

Das Interesse an einer stabilen, demokratischen und prosperierenden Nachbarschaft im Osten der Europäischen Union zeigt sich in besonderer Weise in der Politik der Östlichen Partnerschaft (ÖP) unter dem Dach der europäischen Nachbarschaftspolitik (ENP) der EU. Damit will die EU die Gelegenheit, die sich aus den Umbrüchen in der ehemaligen Sowjetunion ergeben hat, nutzen, um – durchaus aus Eigeninteresse – zur positiven Entwicklung der osteuropäischen Anrainer beizutragen. Dieses Ziel schließt Russland mit ein,<sup>6</sup> dem eine Teilnahme an der ENP angeboten wurde, welches Russland 2003 jedoch ablehnte und seither konkurrierende Bündnisse zur ÖP zu formen versucht.<sup>7</sup> Die USA verfolgen ebenfalls das Ziel einer erfolgreichen Entwicklung der osteuropäischen EU-Anrainerstaaten, wenngleich auf

bilateraler Ebene. Die Stabilisierungs- und Entwicklungsstrategie schließt ebenfalls eine Erweiterung der NATO- und EU-Mitgliedschaft auf die Staaten der ehemaligen Sowjetunion ein. Jedoch besteht auf beiden Seiten des Atlantiks Einigkeit, dass eine NATO-Mitgliedschaft Georgiens wie der Ukraine, aufgrund der „eingefrorenen“ Konflikte auf ihrem Staatsgebiet derzeit nicht umsetzbar ist; auch eine Aufnahme in die EU steht derzeit nicht konkret zur Debatte.

Einigkeit zwischen Deutschland und den USA besteht ebenfalls darin, dass Russlands feindselige Aktivitäten einzudämmen seien, insbesondere im Bereich der hybriden Kriegsführung. Sowohl im Weißbuch, als auch im jüngsten „Worldwide Threat Assessment“ der US-Geheimdienste rangieren von Russland ausgehende Cyberattacken, Einfluss- sowie Desinformationskampagnen unter den größten globalen Bedrohungen. Gerade die Einhegung russischer Einflussnahme auf Wahlen sowie der Unterstützung populistischer Parteien in Europa sind als Kernziele genannt. Auf beiden Seiten des Atlantiks besteht dahingehend Einigkeit, dass Verteidigung durch Aufbau von Resilienz sowie durch die Umsetzung kooperativer Sicherheit, insbesondere auch durch die militärische Versicherung der NATO-Mitglieder in Mittel- und Osteuropa vis-à-vis Russland, erfolgen muss. Bei der Interessenverfolgung setzt die deutsche, europäische und amerikanische Politik auf Deeskalation und eine Einbeziehung Russlands im Normandie-Format bei gleichzeitiger Implementierung eines koordinierten Sanktionsregimes und Abschreckung im Rahmen der NATO „Enhanced Forward Presence“. Dieser Ansatz ist über die NATO-Doppelstrategie als Balance zwischen Abschreckung, Dialog und Entspannung formalisiert.<sup>8</sup>

### **Détente mit Moskau? Russlandpolitik seit der Wahl Donald Trumps**

Mit der Wahl Donald Trumps zum neuen US-Präsidenten und dessen Amtsantritt 2017 stellte sich zunehmend die grundsätzliche Frage, ob sich die beschriebenen Pfeiler der Russlandpolitik der USA und infolgedessen die gemeinsame außen- sowie sicherheitspolitische Zusammenarbeit

Deutschlands, der EU und der amerikanischen Verbündeten strukturell verändern würde. Der neue Präsident hatte im Wahlkampf – neben einer Vielzahl anderer populistischer Manöver – mit einer konzilianter Haltung gegenüber Russland auf sich aufmerksam gemacht. So regte er eine umfassende Kooperation mit Russland bei der Terrorismusbekämpfung an und hatte bekräftigt: „Wenn wir mit Russland zurechtkommen würden, wäre das nicht eher eine gute als eine schlechte Sache?“<sup>9</sup>

Der Impuls, einen positiven Neuanfang in den amerikanisch-russischen Beziehungen zu erwirken, ist an und für sich jedoch nichts Neues für einen US-Präsidenten. Seit Präsident Bill Clinton hatten alle amerikanischen Staatsoberhäupter ihre Legislaturperiode mit hehren Ambitionen an einen Neustart begonnen. Die propagierte Entspannungspolitik Trumps gegenüber Russland sticht jedoch insofern hervor, als dass sie von der Sorge vor einem grundlegenden Paradigmenwechsel im amerikanisch-russischen Verhältnis potenziert wurde.

Diese Sorge rührte daher, dass es Indizien einer möglichen Verflechtung zwischen Trumps Wahlkampfteam und Vertretern der russischen Regierung sowie fundierte Hinweise auf eine russische Einmischung in den US-Wahlkampf gab. Letzteres belegt ein im Januar 2017 veröffentlichter Bericht des „Office of the Director of National Intelligence“, dessen Ergebnisse infolgedessen vom zuständigen US-Senatsausschuss bestätigt wurden.<sup>10</sup> In dem Bericht legten die US-Geheimdienste mit hoher Sicherheit eine von Präsident Putin befohlene Intervention in die amerikanischen Präsidentschaftswahlen dar, deren Ziele die Erschütterung des öffentlichen Vertrauens in den demokratischen Prozess in den USA, die Verunglimpfung von Präsidentschaftskandidatin Hillary Clinton und eine Bevorteilung Trumps gewesen seien.<sup>11</sup> Infolgedessen kam es zur Anklage von Angehörigen des russischen Militärgeheimdienstes (GRU) sowie von Mitarbeitern der russischen „Internet Research Agency“ durch den Sonderermittler Robert Mueller III. Zudem wurden in der amerikanischen Presse wiederholt Indizien für Treffen zwischen Personen, die dem

Wahlkampfteam Trumps angehört oder nahestanden, und direkten oder indirekten Vertretern der russischen Regierung präsentiert. Zumindest hierfür bleiben öffentliche Beweise bisher aus.<sup>12</sup>

## Die positiven Äußerungen über Putin und die fehlende Kritik an dessen Politik lassen Trump befangen erscheinen.

---

Vor diesem Hintergrund hält sich hartnäckig der Verdacht der Befangenheit Trumps aufgrund einer besorgniserregenden Nähe mit Russland. Dafür kann nicht zuletzt das Treffen der Präsidenten Russlands und der USA in Helsinki im Juli 2018 herangezogen werden. Nicht nur weigerte sich Trump während der gemeinsamen Pressekonferenz, eine russische Intervention im amerikanischen Wahlkampf anzuerkennen.<sup>13</sup> Das bilaterale Treffen suggerierte darüber hinaus symbolische Parität zwischen den beiden Ländern und eine Aushandlung verschiedenster politischer Themen wie Cyberattacken oder der Ukraine-Krise auf Augenhöhe mit Moskau und über die betroffenen Staaten hinweg. Dass traditionelle Partner der USA zu Zaungästen des Treffens degradiert wurden, erzeugte zudem den Eindruck, die Vereinigten Staaten kehrten sich von ihren Verbündeten ab. Trumps entgegenkommende Rhetorik während des Treffens, exemplifiziert etwa durch das fehlende Anprangern russischer Einmischung in den US-Wahlkampf oder die ausbleibende Verurteilung der Annexion der Krim, schuf darüber hinaus den Eindruck einer unzureichend kritischen Haltung gegenüber Russland.<sup>14</sup>

Damit stünde Trumps Politik für eine deutliche Verschiebung amerikanischer Ziele und Interessen vis-à-vis Russland und eine abrupte Entkopplung von mit Deutschland und Europa vormals geteilten Positionen. Weder eine Verteidigung der europäischen Sicherheitsordnung noch die mit NATO-Partnern gemeinsam forcierte Abschreckung Russlands sowie die Verteidigung gegen dessen hybride Kriegsführung ließe sich nunmehr aus der amerikanischen Position lesen.

Jedoch manifestiert sich diese geänderte strategische Ausrichtung, die Präsident Trump durchaus voranzutreiben versucht, derzeit allenfalls auf rhetorischer Ebene. Zwar hat politischer Diskurs stets auch reale Folgen, ablesbar beispielsweise an steigenden Sympathien für Präsident Putin unter der traditionell eher russlandkritischen republikanischen Wählerschaft, und sollte daher nicht unterschätzt werden. Dennoch schlägt sich die veränderte Rhetorik des Präsidenten bisher nicht in konkreter Politik nieder – da sie außer dem Präsidenten und insbesondere außerhalb des Weißen Hauses von nur wenigen politischen Entscheidungsträgern in den USA mitgetragen wird.

In der Konsequenz besitzen die USA derzeit eine zweite Russlandpolitik. Diese wurde und wird maßgeblich geprägt vom ehemaligen Verteidigungsminister Jim Mattis, Außenminister Mike Pompeo sowie dem früheren Außenminister Rex Tillerson und dem vormaligen Sicherheitsberater Herbert Raymond McMaster. Auch Trumps aktueller Sicherheitsberater John Bolton verfolgt eine eher russlandskeptische Linie.<sup>15</sup> Darüber hinaus hielt der 115. US-Kongress seit seiner Wahl über 20 Anhörungen zu Themen mit Russlandbezug, unter anderem zur Einmischung in US-Wahlen und ähnlichen Kampagnen, welches eine ebenfalls kritische Haltung im Parlament belegt.<sup>16</sup> Die von diesen Vertretern der Exekutive und Legislative getragenen Ziele und Interessen orientieren sich weitaus näher an den eingangs beschriebenen traditionellen Grundpfeilern, welche die transatlantische Zusammenarbeit im postsowjetischen Raum und beim Umgang mit Russland definieren. Dies belegen unter anderem neu verabschiedete Sanktionen sowie der Umgang mit russischer hybrider Kriegsführung.

Ein zentraler Eckpfeiler der transatlantischen Zusammenarbeit beim Thema Russland konstituierte die Abstimmung bei Sanktionen, mit denen Russlands konfrontative Handlungen bestraft und damit eingedämmt werden sollten. Ungeachtet der Rhetorik des Präsidenten wurden diese von den oben beschriebenen Akteuren auch in der Amtszeit Trumps weiter vorangetrieben. Seit dessen Amtsantritt haben die USA Sanktionen gegen



Im Visier: Ermittlungen zufolge gibt es Indizien für eine mögliche Verflechtung zwischen Trumps Wahlkampfteam und Vertretern der russischen Regierung. [Quelle: © Jonathan Ernst, Reuters.](#)

über 200 russische Ziele durchgesetzt, darunter auch gegen enge Vertraute Putins.<sup>17</sup> Auf russische Vergeltung gegen diese amerikanischen Sanktionen hin antwortete die US-Regierung wiederum mit verschärften Gegenmaßnahmen, unter anderem der Schließung des russischen Konsulats in San Francisco und der Schließung anderer diplomatischer Einrichtungen Russlands in den USA. Der US-Kongress verabschiedete zudem 2017 die existierenden Sanktionen mit Bezug auf die Ukraine und Cyberangriffe als kodifiziertes Gesetz, in dem die Maßnahmen ausgeweitet und eine Überprüfung jeglicher Versuche des Präsidenten, Sanktionen zu erleichtern oder abzuschaffen, durch den Kongress verankert wurden.<sup>18</sup>

Dabei deckt sich die Argumentationslinie der amerikanischen Regierung zur Aufrechterhaltung von Sanktionen mit denen der deutschen

und europäischen Verbündeten. Wird beispielsweise von deutscher Seite immer wieder betont, eine Aufhebung oder Beendigung des Sanktionsregimes sei erst möglich, wenn die Gründe für die Sanktionen – Russlands Verhalten – geändert würden, so bekräftigte auch der ehemalige Außenminister Tillerson zu verschiedenen Anlässen, dass die Ukraine-Sanktionen nicht aufgehoben würden, „bis Moskau die Taten, die diese ausgelöst haben, umkehrt“.<sup>19</sup> Auch die ehemalige VN-Botschafterin Nikki Haley argumentierte, „Krim-bezogene Sanktionen bleiben, bis Russland die Kontrolle über die Halbinsel an die Ukraine zurückgibt“.<sup>20</sup> Damit decken sich die Zielverfolgung und rhetorische Legitimierung der USA bei der Einhegung russischer Interventionen im postsowjetischen Raum auch während der Amtszeit Trumps mit der Agenda und Argumentation Deutschlands und der europäischen Verbündeten.

Auch an anderen Stellen ist eine enge Abstimmung von Sanktionen und Vergeltungsmaßnahmen für russische hybride Kriegsführung deutlich. So verwiesen die USA im Zuge der versuchten Vergiftung von Julia und Sergei Skripal, für die Russland verantwortlich gemacht wird, in Solidarität mit Großbritannien 60 russische Diplomaten des Landes und schlossen das Konsulat in Seattle.<sup>21</sup> Neben einer Reihe weiterer NATO- und EU-Mitglieder wies auch Deutschland vier russische Diplomaten aus. Zudem stellt der vom US-Kongress verabschiedete „Countering Russian Influence in Europe and Eurasia Act“ von 2017 bis 2019 350 Millionen US-Dollar an Hilfsmitteln für (zukünftige) NATO- und EU-Mitglieder zur Verfügung, mit denen Resilienz gegen russische Desinformationskampagnen und Cyberangriffe aufgebaut und diesen begegnet werden soll.<sup>22</sup> Dies zeigt, dass die US-Regierung außerhalb des Weißen Hauses, ungeachtet der Beschwichtigungen Präsident Trumps, auch weiterhin die Koordination mit Deutschland und seinen Verbündeten zur Abwehr gegen destabilisierende Maßnahmen Russlands sucht.

### **Trumps transaktionistische Politik: Verlassene Partner im Osten?**

Neben der vermeintlich putinfreundlichen Haltung Trumps sorgte auch sein transaktionistisches Verständnis von Außenpolitik und internationalen Bündnissen für große Sorgen über einen möglichen Bruch mit den gemeinsamen Interessen, welche die USA und die EU im postsowjetischen Raum vormals teilten. Das „America First“-Mantra des Wahlkampfes sowie die unterstellte Business-Sichtweise des ehemaligen Geschäftsmannes Trump auf internationale Politik, welche auf größtmögliche Extraktion von Vorteilen für die Vereinigten Staaten und die Verminderung der Bereitstellung kostspieliger Sicherheitszugeständnisse oder anderer Unterstützung ohne Gegenleistung ausgerichtet sei, wurde als Risiko für eine gemeinsame Russlandpolitik gesehen.

Sinnbild dieser Sorge waren die wiederholten Äußerungen des Präsidenten im Wahlkampf und insbesondere zu Anfang seiner Amtszeit, welche

die NATO für obsolet erklärten, sowie die Weigerung Trumps auf dem ersten Gipfelbesuch im Mai 2017, die Beistandspflicht im Rahmen des NATO-Artikels 5 explizit zu bekräftigen.<sup>23</sup> Diese allgemeine sicherheitspolitische Auseinandersetzung zwischen den USA und seinen Verbündeten hat besondere Relevanz für die transatlantische Zusammenarbeit im Umgang mit Russland und dessen Nachbarschaft. Trumps veränderte Rhetorik stellt alle der oben beschriebenen Pfeiler infrage: Eine „America First“-Politik sät begründete Zweifel, in welchem Maße die USA weiterhin die Einhaltung der europäischen Friedensordnung und des internationalen Rechts durchzusetzen gewillt seien, ob sie sich für die Schaffung einer stabilen, demokratischen und prosperierenden Nachbarschaft Europas engagieren würden und ob sie die Abschreckung gegen Russland durch die Umsetzung kollektiver Sicherheit sowie militärischer Rückversicherung der NATO-Mitglieder zu leisten bereit wären. Darüber hinaus wäre fraglich, inwiefern eine strikt auf Eigeninteressen ausgelegte US-Politik eingangs erwähnte deutsche und europäische Eigenwege im Bereich wirtschaftlicher Kooperation mit Russland und der Herstellung von Energiesicherheit tolerieren würde.

Im Hinblick auf diese Aspekte überwiegt in zweierlei Hinsicht bisher jedoch die Kontinuität in der Zusammenarbeit auch nach dem Amtsantritt Donald Trumps. So nimmt die US-Regierung rhetorisch die NATO-Verbündeten zwar stärker in die Pflicht, kollektive Sicherheit selbst zu bezahlen. Dies tat jedoch bereits die Vorgängerregierung Obamas, unter welchem beispielsweise das viel diskutierte Zwei-Prozent-Ziel ausgehandelt wurde. Wichtiger noch, die USA setzen ihre Zusammenarbeit im Rahmen der NATO ungeachtet anfänglicher rhetorischer Irritationen unbeirrt weiter fort. Amerikanische Truppen nehmen nach wie vor an sämtlichen NATO-Militärübungen in Osteuropa und in russischen Nachbarstaaten sowie an Marine-Manövern im Schwarzen Meer teil, US-Streitkräfte partizipieren auch weiterhin an gemeinsamen NATO-Übungen mit ukrainischen Truppen – ein Aspekt, der insbesondere als zentraler Bestandteil der Abschreckung feindseliger russischer Handlungen gesehen wird.<sup>24</sup> Die Kontinuität spiegelt sich auch in der Unterstützung

einer fortgeführten NATO-Erweiterung mit dem Beitritt Montenegros zur Allianz und der Einladung an Nordmazedonien zu Beitrittsverhandlungen – trotz russischer Kritik – wider.

Am Beispiel der Ukraine zeigt sich auch ein fortlaufendes Engagement für die Stabilität und Entwicklung der sowjetischen Nachfolgestaaten, die selbst keine formellen Bündnismitglieder sind. Im September 2017 bewilligten beide Kammern des US-Kongresses ein Hilfspaket über 350 Millionen US-Dollar zur Steigerung der Verteidigungsfähigkeit der Ukraine. Ex-Verteidigungsminister Mattis verkündete kürzlich, dass US-Ausbilder in der Westukraine ukrainische Streitkräfte trainieren. Darüber hinaus stimmte Washington zwei Rüstungsverkäufen über insgesamt ca. 90 Millionen US-Dollar zu, von denen zumindest der jüngste Verkauf mit Javelin-Panzerabwehrraketen erstmalig auch letale Defensivwaffen einschloss; ein Schritt, der sogar über die militärische Hilfe, welche die Obama-Regierung an die Ukraine zu leisten bereit war, hinausgeht. Weit entfernt von einer vom „America First“-Prinzip geleiteten Vernachlässigung der osteuropäischen EU-Nachbarschaft engagieren sich die USA damit weiterhin für die Unterstützung der Reformprozesse und den Ausbau der militärischen Fähigkeiten der Ukraine. Auch wenn diese Zielsetzung im Hinblick auf Waffenlieferungen bereits über deutsche Maßnahmen hinausgeht, zeigt sich hierin eine fortbestehende Kohärenz der deutschen, europäischen und amerikanischen Positionen bezüglich der Ukraine.<sup>25</sup>

Am ehesten offenbart sich die befürchtete transaktionistische Logik der US-Regierung unter Donald Trump bei der im Umgang mit Russland eklatant wichtigen Rüstungskontrolle. Die Verträge zur Atomwaffenbegrenzung, insbesondere der Vertrag über nukleare Mittelstreckensysteme (INF) und der New START-Vertrag über strategische Nuklearwaffen bilden einen zentralen Baustein der europäischen Friedensordnung, indem sie ein nukleares Wettrüsten in Europa hemmen. Trump und Sicherheitsberater Bolton haben Anfang 2019 jedoch einen unilateralen Rückzug aus dem INF-Vertrag eingeleitet, auch eine Nichtverlängerung des START-Vertrags über 2021 hinaus steht im

Raum. Dies fußt zum einen auf Vorwürfen gegenüber Russland, welches mit der landgestützten Rakete SSC-8 seit 2016 ein Waffensystem besitzt, das den INF-Vertrag nach Expertenmeinung unterläuft. Zum anderen bemängeln die USA, dass der Vertrag China nicht miteinschliesse. Zumindest bei der Diskussion um die Verlängerung des START-Vertrages ist jedoch ebenfalls Kalkül, dass die USA heutzutage wirtschaftlich und finanziell weit besser imstande sind, eine Modernisierung ihres nuklearen Arsenal durchzuführen als Russland.<sup>26</sup> Diesen strategischen Vorteil auszuspielen – Trump kündigte eine nukleare Modernisierung bereits an –, würde der Rüstungskontrolle und europäischen Friedensordnung erheblichen Schaden zufügen. Effektiv würde es außerdem Russland erlauben, noch ungehemmter nukleare Mittelstreckenraketen aufzubauen. Deutschland und die EU können daher kaum ein Interesse an einer Aufkündigung der Rüstungsverträge haben.

Die nukleare Rüstungskontrolle ist deshalb ein Bereich, in dem die Interessen der USA vis-à-vis Russland am ehesten von denen Deutschlands abweichen. Auch hier sei jedoch angeführt, dass Trump keinen radikalen Politikwechsel herbeigeführt hat. Auch die vorherige Regierung Obamas kritisierte immer wieder die russischen Vertragsbrüche des INF-Vertrages und stellte dessen Wirksamkeit infrage.<sup>27</sup> Die Regierung George W. Bushs trat sogar einseitig vom ABM-Vertrag zurück, um ein ballistisches Raketenabwehrsystem in Europa zu errichten.

## **Trump stört sich gerade an der Gaspipeline Nord Stream 2 von Russland nach Deutschland.**

---

Die deutlichste Divergenz deutscher wie amerikanischer Ziele und Interessen in Osteuropa und Russland sind im Bereich der wirtschaftlichen Kooperation und Energiesicherheit erkennbar. Für Deutschland ist Russland traditionell ein wichtigerer Wirtschaftspartner, als dies für die USA je der Fall gewesen wäre. Ungeachtet eines Handelsrückgangs ab 2015 bleibt Deutschland

hinter China zweitgrößter Exporteur nach Russland, der Anteil der drei wichtigsten EU-Handelspartner Deutschland, Frankreich und Italien (zusammen ca. 20,5 Prozent in 2016) an russischen Einfuhren ist fast viermal so groß wie der Anteil der USA (ca. 5,5 Prozent).<sup>28</sup> Zudem sind Deutschland so wie auch andere EU-Mitglieder in Energiefragen auf eine stabile Versorgung insbesondere mit russischem Gas angewiesen. Die Wahrung dieser wirtschaftlichen Interessen steht für die USA daher naturgemäß eher zur Disposition, hier wird eine an Eigeninteressen orientierte Politik Trumps besonders deutlich. Ein Beispiel für diesen Konflikt ist *Nord Stream 2*, die von Trump deutlich kritisierte Gaspipeline von Russland nach Deutschland. Seine Kommentare am Rande des Helsinki-Gipfels verdeutlichten dabei unverhohlen die Geschäftslogik, welche seiner Bewertung des *Nord Stream 2*-Projektes zugrunde liegt: die USA haben ein Interesse daran, als Alternative zu russischen Lieferungen amerikanisches Flüssiggas an Europa zu verkaufen. Trotzdem sorgte der „Deal-Maker“ Trump auch in diesem Bereich weniger für eine plötzliche Spaltung der deutsch-amerikanischen Zusammenarbeit. Vielmehr traten bei *Nord Stream 2* bereits in der Vergangenheit deutliche Interessenunterschiede in der transatlantischen Allianz zu Tage, sowohl Präsident Bush als auch Präsident Obama kritisierten die geostrategischen Implikationen des Projektes scharf.

### **Ausblick: Gemeinsame Russlandpolitik in der kommenden Amtshälfte Trumps**

Insgesamt hat mit der Amtszeit Trumps somit kein radikaler Bruch der gemeinsamen Osteuropa- und Russlandpolitik zwischen den Vereinigten Staaten einerseits und Deutschland sowie der EU andererseits stattgefunden. Vielmehr verfolgen die USA zwei Russlandpolitiken. Ein rhetorischer Diskurs, der auf Annäherung bis hin zu Beschwichtigung gegenüber Moskau setzt, vorangetrieben durch Präsident Trump. Und eine zweite tatsächlich implementierte Außenpolitik, mit welcher der US-Kongress und große Teile des Kabinetts die Grundpfeiler der transatlantischen Zusammenarbeit aus der Zeit vor Trump fortschreiben. Effektiv werden auf beiden Seiten

des Atlantiks somit weiterhin die gemeinsamen Ziele der Verteidigung der europäischen Friedensordnung, der Abschreckung gegen russische Aggressionen und der Unterstützung der europäischen Nachbarn im Osten verfolgt. Differenzen in einzelnen Sachfragen und Themengebieten existieren zweifelsohne, rühren jedoch weniger von einer Zäsur amerikanischer Interessenformulierung durch Trumps „America First“-Mantra, sondern eher von traditionell abweichenden Sichtweisen, die bereits unter früheren Präsidenten existierten.

Nichtsdestotrotz bleiben Trumps erratisches Verhalten und seine sprunghafte Rhetorik ein Risiko. Trotz ausgleichender Akteure und einem auf gegenseitige Kontrolle ausgelegten politischen System in den USA bleiben dem Präsidenten beachtliche Befugnisse und damit potenziell auch Spielräume, in denen er Schaden anrichten kann. Als Beispiel hierfür dienen etwa Medienberichte über eine nicht abgesprochene Weitergabe streng geheimer Informationen durch Trump an den russischen Außenminister Sergej Lawrow bei einem Treffen im Frühjahr 2018. Auch die Bereitschaft Donald Trumps, unliebsame Regierungsmitglieder zu entlassen, birgt das Risiko, gerade solchen Entscheidungsträgern, die sich für die beschriebene Kontinuität im Umgang mit Russland einsetzen, das Amt zu kosten.

Der mittelfristige Ausblick deutet aber eher auf eine fortgesetzte Stabilität in der transatlantischen Zusammenarbeit im postsowjetischen Raum und vis-à-vis Russland hin. Da nach den *Midterm Elections* Trumps Einfluss durch den Verlust des Repräsentantenhauses an die Demokraten weiter schwindet, könnten amerikanische Regierungsinstitutionen außerhalb des Weißen Hauses ihren Einfluss in außenpolitischen Fragen zukünftig noch stärker zur Geltung bringen.

---

**Claudia Crawford** ist Leiterin des Auslandsbüros der Konrad-Adenauer-Stiftung in Moskau.

**Philipp Dienstbier** ist Referent im Team Europa / Nordamerika der Konrad-Adenauer-Stiftung.



- 1 Heinemann-Grüder, Andreas 2017: Kalter Krieg oder neue Ostpolitik? Ansätze deutscher Russlandpolitik, *Aus Politik und Zeitgeschichte* 21–22, 19.05.2017, S. 4–10, in: <http://bpb.de/248502> [11.01.2019].
- 2 Trenin, Dimitri 2018: Russia and Germany: From Estranged Partners to Good Neighbors, *Carnegie Moscow Center*, 06.06.2018, in: <https://bit.ly/2APmi13> [06.11.2018]. Ein Beispiel hierfür ist das Sanktionsregime, an dem Deutschland trotz substanzieller ökonomischer Interessen in Russland und einer eher russlandfreundlichen Stimmungslage in der heimischen Wirtschaft nicht nur teilnimmt, sondern dessen Verlängerung Bundeskanzlerin Angela Merkel maßgeblich mitkoordinierte und hier auch Disziplin unter europäischen Partnern durchsetzte.
- 3 Bundesministerium der Verteidigung 2016: Weißbuch zur Sicherheitspolitik und zur Zukunft der Bundeswehr, in: <http://weissbuch.de> [11.01.2019]; EU 2016: Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe – A Global Strategy for the European Union's Foreign And Security Policy, 06/2016, in: <https://bit.ly/2n3z1YW> [06.11.2018].
- 4 U.S. Department of State 2018: U.S. Relations With Russia, 23.04.2018, in: <https://bit.ly/2quH7ZR> [06.11.2018].
- 5 Welt, Cory 2017: Russia: Background and U.S. Policy, *Congressional Research Service*, 21.08.2017, in: <https://bit.ly/2DBXtt1> [06.11.2018].
- 6 Als ein weiteres Beispiel dieser Bemühungen zählt auch die auf bilateraler Ebene durchgeführte – und inzwischen eingestellte – „Modernisierungspartnerschaft“ zwischen Deutschland und Russland.
- 7 Auswärtiges Amt 2018: Die Östliche Partnerschaft, in: <https://bit.ly/2yTQ4Ag> [06.11.2018].
- 8 U.S. Department of State, N. 4; Erler, Gernot 2018: Den Eskalationsprozess stoppen – Ziele der Deutschen Russlandpolitik, in: *Russland-Analysen* Nr. 354, 04.05.2018, S. 2–4.
- 9 Burns, Alexander 2016: Donald Trump Reaffirms Support for Warmer Relations With Putin, *The New York Times*, 01.08.2016, in: <https://nyti.ms/2yTBh8O> [06.11.2018].
- 10 Senate Select Committee on Intelligence 2018: The Intelligence Community Assessment: Assessing Russian Activities and Intentions in Recent U.S. Elections, 03.07.2017, in: <https://bit.ly/2u1i6GP> [06.11.2018].
- 11 Office of the Director of National Intelligence 2018: Assessing Russian Activities and Intentions in Recent US Elections, 06.01.2017, in: <https://bit.ly/2iRbS9b> [06.11.2018].
- 12 Shane, Scott / Mazzetti, Mark 2018: The Plot to Suvert an Election: Unraveling the Russia Story So Far, *The New York Times*, 20.09.2018, in: <https://nyti.ms/2D4fBtC> [06.11.2018].
- 13 Gabuev, Alexander 2018: The Kremlin Is Celebrating Helsinki. For Now., *Foreign Policy*, 20.07.2018, in: <https://bit.ly/2PfGL7Y> [06.11.2018].
- 14 Pagung, Sarah 2018: Gipfel in Helsinki: Plattform für Putins innenpolitische Manöver, in: *DGAP standpunkt* Nr. 17/2018, S. 1–4.
- 15 Landler, Mark / Hirschfeld Davis, Julie 2018: Trump Opens His Arms to Russia. His Administration Closes Its Fist., *The New York Times*, 14.07.2018, in: <https://nyti.ms/2uxQFF6> [06.11.2018].
- 16 Welt 2017, N. 5.
- 17 Landler / Hirschfeld Davis 2018, N. 15.
- 18 Gearan, Anne 2017: Trump administration orders three Russian diplomatic facilities in U.S. closed, *The Washington Post*, 31.08.2017, in: <https://wapo.st/2DO428v> [06.11.2018].
- 19 U.S. Department of State 2017: Secretary Tillerson's Meeting With Russian Foreign Minister Sergey Lavrov, 01.05.2017, in: <https://bit.ly/2r3MSN4> [06.11.2018].
- 20 United States Mission to the United Nations 2017: Remarks at a UN Security Council Briefing on Ukraine, 02.02.2017, in: <https://bit.ly/2kwarh8> [06.11.2018].
- 21 Carpenter, Ted Galen 2018: The Myth of Trump's ‚Soft‘ Russia Policy, *Cato Institute*, 23.08.2018, in: <https://bit.ly/2QnrwXd> [06.11.2018].
- 22 Welt 2017, N. 5.
- 23 Gray, Rosie 2017: Trump Declines to Affirm NATO's Article 5, *The Atlantic*, 25.05.2017, in: <https://bit.ly/2qhxyqP> [06.11.2018].
- 24 Carpenter 2018, N. 21.
- 25 Stewart, Susan 2018: Die Beziehungen zwischen USA und Ukraine – besser als erwartet, *SWP-Aktuell* 17/2018, 03/2018, S. 1–4, in: <http://bit.ly/2M5TXrf> [11.01.2019].
- 26 Landler / Hirschfeld Davis 2018, N. 15.
- 27 Mölling, Christian 2018: Drohender US-Ausstieg aus dem INF-Vertrag: Europa braucht eine neue Sicherheitsordnung, in: *DGAPkompakt*, Nr. 27/2018, S. 1–5.
- 28 Center for International Development at Harvard University 2018: Where did Russian Federation import from in 2016?, *Atlas of Economic Complexity*, in: <https://bit.ly/2RBDH2N> [06.12.2018].



Quelle: © Jonathan Ernst, Reuters.

[Der Blick nach Westen](#)

# Weniger Trump, mehr Europa!

Amerikas Schlagseite im Nahen Osten  
erfordert ein stärkeres europäisches Engagement

[Edmund Ratka/Marc Frings](#)

US-Präsident Trump setzt den schon unter Obama eingeleiteten Rückzug der Amerikaner aus den Verstrickungen der arabischen Welt fort. Auf Politikfeldern wie dem saudisch-iranischen und dem israelisch-palästinensischen Konflikt hat die Trump-Administration durch einseitige Maßnahmen zudem ihre Vermittlerrolle verspielt. Auf Deutschland und Europa kommt mehr Verantwortung zu.

---

Wenngleich die Protestbewegungen des „Arabischen Frühlings“ weitgehend gescheitert sind, befindet sich die Region nach wie vor in einer tiefgreifenden und langwierigen Umbruchphase. Dies betrifft sowohl die innenpolitischen Strukturen der arabischen Staaten als auch die regionale Ordnung. Unter US-Präsident Donald Trump wollen sich die Vereinigten Staaten aus der inneren Verfasstheit der arabischen Staaten weitgehend heraushalten. Der Versuch von George W. Bush, „proaktiv“ demokratischen Wandel in der Region herbeizuführen, ist ebenso Geschichte wie Barack Obamas Bemühungen, den Iran in eine regionale Sicherheitsarchitektur einzubringen. Trump fährt stattdessen einen harten Kurs gegen die Islamische Republik und setzt auf die traditionellen US-Verbündeten in der Region. Dazu gehört neben dem Lager pro-westlicher sunnitischer Staaten – allen voran Saudi-Arabien und Ägypten – auch Israel. Im Nahostkonflikt haben sich die USA deutlicher denn je an die Seite der Netanjahu-Regierung gestellt und bislang einseitig den Druck auf die Palästinenser erhöht.

Ob Trump mit dieser Nahostpolitik, mit der er sich von seinen beiden Vorgängern abgrenzt, Erfolg haben wird, ist mehr als ungewiss. Bloße Arrangements mit arabischen Autokraten werden langfristig genauso wenig zu Stabilität und nachhaltiger Entwicklung in der Region führen wie ein „Deal“ zwischen Israelis und Palästinensern, der nicht die legitimen Interessen beider Konfliktparteien berücksichtigt. Es liegt nun an den Europäern, die Trump'sche Schlagseite in Nahost auszubalancieren – möglichst ohne dabei die Gräben zu den USA weiter aufzureißen. Wenn

Europa – sei es im EU-Format, im Rahmen von Ad-hoc-Koalitionen europäischer Staaten oder durch verstärkte deutsch-französische Zusammenarbeit – die Chance nutzt, seine Handlungsfähigkeit in der Region zu stärken, wird es auch in Washington als potenzieller Partner ernst genommen werden. Perspektivisch müssen Amerikaner und Europäer auch angesichts neu erstarkter Akteure in der Region, wie Russland, darum bemüht sein, ihre Politikansätze wieder näher zusammenzuführen oder im Sinne einer transatlantischen Aufgabenteilung komplementär zu agieren.

#### **Gemeinsames Interesse an Stabilität – aber um welchen Preis?**

„Wir sind nicht hier, um Lektionen zu erteilen – wir sind nicht hier, um anderen Völkern zu erzählen, wie sie zu leben, was sie zu tun, zu sein, oder was sie zu glauben haben.“<sup>1</sup> Trumps Auftritt auf dem Arabisch-Islamisch-Amerikanischen Gipfel im Mai 2017 in Riad machte den realpolitischen Kursschwenk Washingtons deutlich. Nicht demokratischer Wandel soll unterstützt werden, sondern der Erhalt des Status quo – gerade in einer fragilen Region wie dem Nahen Osten. Die Autokraten, von Ägyptens Präsidenten Al-Sissi bis zum saudischen Kronprinzen Mohammed bin Salman, sind wieder wohl gelitten im Weißen Haus. Zwar mag sich darin auch Trumps Faible für eine stark personalisierte Außenpolitik mit „starken Männern“ widerspiegeln. Doch treibt der neue US-Präsident nur konsequent weiter, was sein Amtsvorgänger eingeleitet hatte: den Rückzug der USA aus den Verstrickungen der arabischen Welt. Bereits Obama war von der

transformativen *Freedom Agenda* für die Region abgerückt, der sich die USA unter den Neokonservativen während der Präsidentschaft von Bush jr. verschrieben hatten.

## Die Hoffnungen auf demokratischen Wandel infolge des „Arabischen Frühlings“ haben sich inzwischen größtenteils wieder zerschlagen.

Nicht zuletzt die desaströsen Folgen des Irakkriegs 2003 haben diesen Ansatz weitgehend desavouiert. Obama versprach in seiner gefeierten Kairoer Rede 2009 einen „neuen Anfang“ in den Beziehungen der USA zur islamischen Welt, der von gegenseitigem Respekt gekennzeichnet sein sollte. Zwar warb auch Obama für Menschen- und Bürgerrechte, stellte aber klar: „Kein Regierungssystem kann oder sollte von einer Nation einer anderen Nation aufgezwungen werden.“<sup>2</sup> Nach dem Scheitern des Experiments externer Demokratisierung im Irak hat sich mittlerweile auch die Hoffnung auf demokratischen Wandel durch innere Protestbewegungen weitgehend zerschlagen, die im Zuge des „Arabischen Frühlings“ 2011 aufgekeimt war. Mit der darauf folgenden Ermordung des US-Botschafters in Libyen, dem Erstarken des politischen Islam in demokratischen Wahlen, dem Militärputsch in Ägypten und dem Abgleiten Syriens in einen Bürgerkrieg wurde bereits 2012 / 2013 deutlich, dass sich die teils hochfliegenden Erwartungen auf eine Demokratisierung der arabischen Welt so schnell jedenfalls nicht erfüllen würden. Der Aufstieg der Terrororganisation „Islamischer Staat“ (IS), die das Machtvakuum in der Region ausnutzen konnte und mit Anschlägen auch im Westen wütete, sowie die Migrationsbewegungen nach Europa in den Folgejahren taten ihr Übriges: Stabilität – genauer gesagt auch kurzfristiger Stabilitätsgewinn – wurde wieder zur obersten nahostpolitischen Maxime.<sup>3</sup>

In Europa hat sich der Diskurs ebenso einmal im Kreis gedreht. „Der Weg zu Stabilität führt über die Demokratie“<sup>4</sup>, wie es der damalige deutsche Außenminister Guido Westerwelle Anfang 2011 formulierte, schien zunächst die Lehre aus dem Sturz Ben Alis in Tunis und Mubaraks in Kairo zu sein. Diese Neujustierung der deutschen und europäischen Perspektive auf die Region wurde in der Hochzeit des „Arabischen Frühlings“ von Selbstkritik gegenüber der bisherigen Nahostpolitik begleitet, die vor allem auf die Kooperation mit den autokratischen Regierungen gesetzt und die innere Entwicklungsdynamik der arabischen Länder unterschätzt habe. Doch angesichts des Zerfalls staatlicher und regionaler Ordnung in seiner Nachbarschaft, die sich unmittelbar auf Europa auswirkte, fand auch hier bald ein Rücksteuern statt. „Resilienz“, also Widerstandsfähigkeit, lautet in neuem Gewand das letztlich alte Leitmotiv, das sich unter anderem in der Globalen Sicherheitsstrategie der EU vom Juni 2016 prominent wiederfindet und für das sich die EU nun in ihrer östlichen und südlichen Nachbarschaft einsetzen will: „Ein resilienter Staat ist ein sicherer Staat und Sicherheit ist der Schlüssel für Prosperität und Demokratie.“<sup>5</sup>

Auf beiden Seiten des Atlantiks dominiert also ein Stabilitäts- und Sicherheitsparadigma, das durchaus Perspektiven für gemeinsames Handeln ermöglicht. Am deutlichsten zeigt sich dies in der Terrorbekämpfung. So wurde im Rahmen des NATO-Gipfels in Wales unter Führung der USA im September 2014 eine Militärallianz gegen die Terrororganisation „Islamischer Staat“ geschmiedet. Zu den Gründungsmitgliedern gehören europäische Schlüsselstaaten wie Deutschland, Frankreich und Großbritannien. Mittlerweile haben sich rund 80 Länder und internationale Organisationen angeschlossen. Dass die territoriale Basis des IS im Irak und in Syrien zu großen Teilen zerschlagen werden konnte, ist nicht zuletzt diesem koordinierten internationalen Vorgehen zu verdanken, das eben auch ein transatlantisches ist.

Trump hat dieses unter Obama begonnene Engagement fortgesetzt, zugleich aber immer wieder betont, die Verbündeten müssten mehr

beitragen und die USA damit entlasten. Bereits im April 2018 erklärte Trump, das US-Ziel der Zerschlagung des IS sei fast vollendet und die US-Truppen könnten bald abziehen: „Andere Leute sollen sich jetzt darum kümmern.“<sup>6</sup> Als Trump im Dezember desselben Jahres den Rückzug der noch verbleibenden 2.000 US-Soldaten aus Syrien dann tatsächlich anordnete, löste dies nicht nur bei den westlichen und regionalen Verbündeten, wie den Kurden, Entsetzen aus, sondern auch in Washington selbst. Befürchtet wird, dass der Westen damit weiter an Einfluss verliert. In der Folge traten der US-Verteidigungsminister James Mattis und der Sondergesandte für den Kampf gegen den IS, Brett McGurk, zurück. Die Trump-Administration hat daraufhin einen geordneten Rückzug betont, der sich über mehrere Monate erstrecken und die Interessen der Verbündeten nicht gefährden soll. Ein kleines US-Truppenkontingent soll zudem vor Ort verbleiben.<sup>7</sup>

### **Neben geopolitischen Rivalitäten sind auch überkommene Gesellschafts- und Herrschaftssysteme für die stete Unruhe in der arabischen Region verantwortlich.**

---

So problematisch der Rückzug der USA im Einzelfall für die Situation vor Ort auch sein mag – dass regionale Akteure mehr Verantwortung für die Sicherheit, Stabilisierung und Entwicklung ihrer Region übernehmen sollen, ist ein Anliegen, das Trump mit den Europäern teilt. Anschaulich zeigt das die 2016 lancierte Ertüchtigungsinitiative der Bundesregierung, die auch drei arabische Schwerpunktländer umfasst, nämlich Tunesien, Jordanien und den Irak, die sicherheitspolitische Unterstützung und Ausbildung erhalten. Hier könnte die Hebelwirkung zweifellos erhöht werden, wenn es gelingt, europäische und amerikanische Ansätze noch besser zu verzahnen.

Jenseits der spezifischen Lage in Syrien, wo sich angesichts des fortbestehenden Assad-Regimes

und der ausgeprägten iranischen und russischen Präsenz besondere Herausforderungen für Amerikaner und Europäer stellen, wird beiderseits des Atlantiks mit Blick auf Konfliktherde wie in Libyen, im Irak und im Jemen das grundsätzliche Interesse am Rückgewinn staatlicher Handlungsfähigkeit und Integrität geteilt. Gleichwohl sollte sowohl in Washington als auch in europäischen Hauptstädten nicht vergessen werden, dass es neben geopolitischen Rivalitäten letztendlich die strukturellen Probleme in den überkommenen Gesellschafts-, Wirtschafts- und Herrschaftssystemen in den arabischen Ländern sind, welche die Region in steter Unruhe halten.<sup>8</sup> Es wird deshalb nicht reichen, erneut auf Potentaten zu setzen, die mit harter Hand ihre Länder zusammen und dem Westen damit vermeintlich die Terroristen und Flüchtlinge vom Leib halten. Ohne möglichst inklusive Reformen, welche zumindest die sozio-ökonomische und bestenfalls auch die politische Partizipationsbasis verbreitern, werden sich die Länder des Nahen Ostens und Nordafrikas nicht nachhaltig stabilisieren lassen. Neben diesem realpolitischen Argument gibt es ein normatives. Will sich der Westen weiterhin als Wertegemeinschaft verstehen, darf er die grobe Missachtung von Menschen- und Bürgerrechten auch andernorts nicht achselzuckend zur Kenntnis nehmen. Angesichts der extremen Status quo- und staatszentrierten Orientierung der US-Nahostpolitik unter Trump obliegt es umso mehr den Europäern, mit den Herrschaftseliten der arabischen Länder einen kritischen Dialog darüber zu suchen sowie die Reformkräfte in den Zivilgesellschaften, wo immer möglich, miteinzubeziehen und zu stärken. Obamas langjähriger außenpolitischer Berater, Ben Rhodes, ermutigte jüngst Europa zu einer „klaren Haltung“ in Menschenrechtsfragen: „Jetzt, da die amerikanische Stimme zu Demokratie und Menschenrechten verstummt ist, ist es sehr wichtig, dass Europa diesen Schritt geht und der weltweite Wortführer wird.“<sup>9</sup>

### **Geopolitik am Golf: Mit Riad gegen Teheran?**

Das gemeinsame Interesse der Europäer und Amerikaner an Stabilität bezieht sich in besonderem Maße auf die Golf-Region. Die sunnitischen Herrscherhäuser in den sechs Golf-Monarchien

(Saudi-Arabien, Vereinigte Arabische Emirate, Bahrain, Kuwait, Katar und Oman), die sich im Golf-Kooperationsrat zusammengeschlossen haben, sind traditionelle Verbündete des Westens. Schon 1942 besiegelten US-Präsident Franklin D. Roosevelt und der saudische Staatsgründer Abdelaziz bin Saud die Allianz zwischen ihren Ländern, deren Kern amerikanische Sicherheitsgarantien gegen Zugang zum arabischen Öl sein sollte.

Auch wenn Europa und vor allem – dank ihrer Schiefergasförderung – die Vereinigten Staaten in den vergangenen Jahren weniger abhängig von Ölimporten geworden sind, ist und bleibt die Stabilität und Sicherheit der Region mit den weltweit größten Ölreserven und dem größten Ölförderer mit Blick auf die Weltmarktpreise von vitalem wirtschaftlichem Interesse für die Industrieländer. Angesichts des von Trump wieder eingesetzten Sanktionsregimes gegen den Iran gilt das umso mehr. Die Golfstaaten sind darüber hinaus wichtige Handelspartner für Europa und die USA. Allein die EU-Länder exportierten 2017 an die Staaten des Golf-Kooperationsrats Waren im Wert von 100 Milliarden Euro. Für den Golf-Kooperationsrat ist die EU der wichtigste Handelspartner.<sup>10</sup> Die Wirtschaftsreformen, wie sie in Saudi-Arabien unter der „Vision 2030“ angestoßen wurden, erweitern den Bedarf an Konsumgütern und beinhalten große Infrastrukturprojekte. Sie bieten dementsprechend neue Chancen für westliche Unternehmen. Schließlich verfügen die USA seit Jahrzehnten (in Bahrain, Kuwait, Katar, den VAE und Oman) sowie Frankreich seit 2009 (in den VAE) und Großbritannien seit 2018 (in Bahrain) über Militärstützpunkte in den Golf-Staaten. Diese sind damit, vor allem für die Vereinigten Staaten, Stützpunkte zur Projektion militärischer Macht – sei es, um gegen Terrorgruppen wie den IS in Syrien oder al-Qaida im Jemen zu operieren oder um Handelswege zu sichern.

Zudem gilt Saudi-Arabien angesichts des Staatszerfalls in der Region nunmehr vielen als „einzige verbliebene arabische Ordnungsmacht.“<sup>11</sup> Als Hüterin der Heiligen Stätten Mekka und Medina strahlt das Königreich auf die gesamte



islamische Welt aus. Auch bei einem Frieden zwischen Israel und arabisch-muslimischen Ländern bzw. einer Beilegung des Nahostkonfliktes würde Riad dementsprechend eine wichtige Rolle spielen. Das Stabilitätsparadigma für den Golf galt vor diesem Hintergrund selbst während des „Arabischen Frühlings“. Als die Proteste in Bahrain mit saudischer und emiratischer Unterstützung gewaltsam unterdrückt wurden, fiel die westliche Kritik daran deutlich leiser aus als andernorts; Konsequenzen gab es keine.

Wenngleich diese Status quo-orientierte Grundauffassung beiderseits des Atlantiks eine langjährige Konstante ist und weiter fortbesteht, wurde mit Donald Trumps Wahl zum US-Präsidenten ein Kurswechsel eingeläutet, der schließlich auch den gemeinsamen transatlantischen Ansatz am Golf auseinanderriss. Bemerkenswerterweise führte die erste Auslandsreise des neuen US-Präsidenten im Mai 2017 nach Saudi-Arabien. Sicherheit für die Region und Arbeitsplatzsicherheit für die USA war dabei das Leitmotiv Trumps. Es wurden saudische Investitionen von über 400 Milliarden US-Dollar in die USA vereinbart,



Feindbild Iran: Mit dem einseitigen Ausstieg aus dem Iran-Atomabkommen konterkariert Trump die bisherigen Bemühungen um Vermittlung und Deeskalation in der Region. [Quelle: © Amir Cohen, Reuters.](#)

Verträge über Waffenkäufe im Wert von etwa 110 Milliarden US-Dollar unterzeichnet. Das zweite große Thema seines Besuchs und die eigentliche Kehrtwende gegenüber Obama aber war Iran. Trump warf während seines Riad-Besuchs in einer Grundsatzrede vor Vertretern von mehr als fünfzig Staaten der muslimischen Welt der iranischen Regierung vor, „Terroristen einen sicheren Hafen, finanzielle Unterstützung und das für die Rekrutierung notwendige soziale Ansehen“ zu bieten. Der Iran habe seit Jahrzehnten sektiererische Konflikte und Terror angeheizt.<sup>12</sup> Auf dieser Argumentationslinie blieb Trump auch in seiner Begründung des Ausstiegs der USA aus dem Iran-Abkommen im Mai 2018. Der „Deal“ bringe keinen Frieden, da er die destabilisierenden Aktivitäten des Iran in der Region nicht einschränke.<sup>13</sup>

Die Trump-Administration setzt bei ihrer Golf-Politik also auf Wahrung von Stabilität und Sicherheit, und zwar durch eine Stärkung Saudi-Arabiens und eine Eindämmung Irans. Die von der Obama-Administration und Europa (in diesem Fall mit der EU sowie Deutschland,

Frankreich und Großbritannien als Verhandlungspartner) verfolgte Strategie dagegen zielte – neben der Begrenzung der nuklearen Fähigkeiten des Iran und der damit einhergehenden Kriegsgefahr – darauf ab, Iran über das Atom-Abkommen sukzessive in eine regionale Sicherheitsarchitektur mit einzubeziehen und letztlich zu einem kooperativeren Verhalten auch in anderen Konfliktfeldern des Nahen und Mittleren Ostens zu bewegen. Die Europäer hätten zwei Jahre nach dem 2015 unterschriebenen Abkommen sicher offener für die durchaus berechtigte Kritik aus Washington sein müssen, die auch jenseits des Trump'schen Entscheidungszirkels vor allem in der Republikanischen Partei geteilt wurde: Demnach habe Iran von seiner expansiven Regionalpolitik bislang nicht abgesehen, sondern die aus der Aufhebung der Sanktionen gewonnene Dividende stattdessen in eben diese gesteckt.

### **Unterschiedliche Handlungsansätze der USA und Europas verkomplizieren die Beziehungen zu den wichtigen Partnern am Persischen Golf.**

---

Dies darf aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass auch die Europäer bereit waren und sind, gegen die von der Islamischen Republik ausgehenden Bedrohungen vorzugehen. In Syrien wird weiterhin ein echter politischer Prozess gefordert, der im (derzeit indes unwahrscheinlichen) Idealfall zum Ende des mit Teheran verbündeten Assad-Regimes führen könnte. Im Jemen unterstützt die EU die international anerkannte, aber inner-jemenitisch umstrittene Regierung, die auch ein Bündnispartner der Saudis ist. Neben

den USA liefern Großbritannien und Frankreich Waffen nach Saudi-Arabien, die auch im Jemen-Krieg gegen die lose mit Iran verbündeten Huthis zum Einsatz kommen. Bezüglich der ballistischen Raketen des Iran verbietet das von Europa unterstützte Atom-Abkommen dem Iran, Raketen zu entwickeln, die Atomwaffen tragen könnten.

Eine gemeinsame transatlantische Position im Umgang mit dem Iran wäre also mit einer entsprechenden Akzentverschiebung nach dem Ende der Obama-Administration durchaus denkbar gewesen. Doch mit dem einseitigen Ausstieg aus dem Iran-Atomabkommen und der augenscheinlich uneingeschränkten Parteinahme für Saudi-Arabien nimmt Trump eine extreme Position ein, welche die bisherigen westlichen Bemühungen um Vermittlung und Deeskalation in der Region konterkariert.

Dass der US-Präsident davon abrücken wird, ist unwahrscheinlich. Selbst als nach dem Mord des in den USA lebenden saudischen Journalisten Jamal Khashoggi im Istanbuler Konsulat des Königreiches im Oktober 2018 eine Welle der Kritik auf Saudi-Arabien niederbrach, gerade auch in Washington, ließ sich Trump bislang nicht beirren. Zwar verhängten die USA (genauso wie wenig später auch Deutschland, Großbritannien und Frankreich) rasch Einreisesperren gegen saudische Verdächtige und mahnten das Königshaus zur Aufklärung. Doch bekräftigte Trump zugleich, Saudi-Arabien sei ein „großartiger Verbündeter in unserem sehr wichtigen Kampf gegen den Iran [...]. Die Vereinigten Staaten beabsichtigen, ein fester Partner Saudi-Arabiens zu bleiben, um unsere eigenen Interessen und die Interessen Israels und aller anderen Partner in der Region zu wahren“.<sup>14</sup> Indes wird seit dem Khashoggi-Mord nicht nur in der europäischen, sondern auch in der amerikanischen Öffentlichkeit und Politik die saudische Politik grundsätzlich kritischer beleuchtet. Der republikanische Senator Lindsey Graham forderte harsche Sanktionen gegen das Königreich, sein Fraktionskollege Robert Corker kritisierte, das Weiße Haus würde nebenher als „Werbefirma für den Kronprinzen von Saudi-Arabien“ auftreten.<sup>15</sup> Der amerikanische Senat verabschiedete eine (allerdings rechtlich

nicht verbindliche) Resolution, wonach die amerikanische Unterstützung für Saudi-Arabien im Jemen-Konflikt beendet werden soll. In einer weiteren Abstimmung wurde Mohamad bin Salman persönlich für die Ermordung Khashoggis verantwortlich gemacht. Das Europaparlament verabschiedete ebenfalls erneut eine Resolution, in der zu einem EU-weiten Waffenexport-Stopp an Saudi-Arabien aufgerufen und der saudische Kronprinz bin Salman wegen der Menschenrechtsbilanz seines Landes auch persönlich hart angegangen wird.<sup>16</sup> Während die Bundesregierung bereits zuvor angesichts des Khashoggi-Falles entschieden hatte, selbst schon genehmigte Waffenexporte nach Saudi-Arabien auszusetzen, waren Frankreich und andere EU-Mitgliedstaaten hierzu allerdings nicht bereit.

Letztlich bleiben die Golfstaaten und allen voran Saudi-Arabien ein weiterhin wichtiger, aber schwieriger Partner. So begrüßenswert die rasante sozioökonomische Öffnung dort sein mag, geben die Zentralisierung der politischen Macht, das restriktive Vorgehen gegen Oppositionelle und die aggressive Außenpolitik des Königreiches auch Anlass zur Kritik. Die Kriegsführung im Jemen, die Katar-Blockade, die zeitweilige Festsetzung des libanesischen Premierministers in Riad – all dies hat zur Stabilisierung der Region offensichtlich nicht beigetragen. Wenn Europa Saudi-Arabien und die mit ihm verbündeten Golfstaaten zu einem konstruktiveren regionalpolitischen Verhalten bewegen will, sollte es ihnen aber gleichzeitig zu verstehen geben, dass es deren Sicherheitsbedenken ernst nimmt. Dazu gehört nicht zuletzt, die hegemonialen Ambitionen und die expansive Politik Irans als Problem zu erkennen und sich zu bemühen, diese – auf welchem Weg auch immer – einzuhegen. Eine Kombination aus amerikanischem Druck und konditionierten europäischen Anreizen gegenüber Teheran könnte dafür tatsächlich nützlich sein – wenn auf beiden Seiten des Atlantiks denn wieder der Wille zu einer gemeinsamen oder zumindest abgestimmten Strategie entsteht.



## **Zankapfel Nahostkonflikt: Verspielt Trump die Zweistaatenlösung?**

Im israelisch-palästinensischen Konflikt teilen Amerikaner und Europäer, allen voran die Deutschen, das Interesse an der Sicherheit Israels. Zugleich gehörte bislang das Recht der Palästinenser auf Selbstbestimmung und – nach einer Verhandlungslösung mit Israel – auf einen eigenen Staat zum transatlantischen Konsens in Nahost. Zwar sind die USA der engste Verbündete Israels und in internationalen Foren wie den Vereinten Nationen stehen sie traditionell unverbrüchlicher an seiner Seite als viele europäische Staaten. Doch seit Ronald Reagans Anerkennung der Palästinensischen Befreiungsbewegung PLO im Jahre 1988 folgten alle US-Präsidenten im Grunde einer auf Ausgleich zwischen Palästinensern und Israelis ausgerichteten Strategie auf der Basis der Land-für-Frieden-Formel, also palästinensische Staatlichkeit im Gegenzug für die Garantie der Sicherheit und der Anerkennung Israels. Wenngleich der in den Verhandlungen von Oslo Anfang der 1990er Jahre lancierte Friedensprozess seit Jahren brach liegt und auch die Administration von Präsident Obama keinen Durchbruch erzielen konnte, hat diese doch die Zielperspektive einer Zweistaatenlösung nachdrücklich vertreten und versucht, den israelischen Siedlungsbau zumindest zu begrenzen.<sup>17</sup> Trump scheint mit dieser außenpolitischen Tradition zu brechen. Er löst sich vom Verhandlungsprimat, verfolgt einen unilateralen Ansatz und bekennt sich nicht mehr uneingeschränkt zur Zweistaatenlösung.

### **Bisher konnte auch Trump den Nahostkonflikt nicht lösen und handelte vor allem im Sinne israelischer Interessen.**

---

Trump hat einen „Deal des Jahrhunderts“ angekündigt, um den Dauerkonflikt zwischen Israelis und Palästinensern zu lösen, aber bislang noch keine Strategie ausformuliert. Seine Haltung kann deshalb noch nicht abschließend

bewertet werden. Festzuhalten ist jedenfalls, dass er in den ersten zwei Jahren seiner Amtszeit Fakten geschaffen hat: Die Anerkennung Jerusalems als israelische Hauptstadt und die Verlegung der US-Botschaft dorthin; das Streichen von 360 Millionen US-Dollar an Hilfsgeldern für das Hilfswerk der Vereinten Nationen UNRWA, das über fünf Millionen palästinensische Flüchtlinge in den besetzten Gebieten und benachbarten Ländern versorgt; die Kürzung der bilateralen Hilfe für die Autonomiebehörde und Wirtschaftsprojekte im Westjordanland und in Gaza um 200 Millionen US-Dollar; die Schließung des PLO-Büros in Washington, das bisher als Vertretung der Palästinenser in den USA fungierte, sowie des eigens für die palästinensischen Gebiete zuständigen US-Konsulats in Jerusalem, das stattdessen in die nach Jerusalem verlegte US-Botschaft integriert werden soll.

Offensichtlich wollen Trump und sein Nahost-Team (um den Sonderbeauftragten Jason Greenblatt, seinen Schwiegersohn und Berater Jared Kushner und den US-Botschafter in Israel David Friedmann) die sogenannten Endstatusfragen – also noch auszuverhandelnde Kernbereiche des Konflikts wie den Status von Jerusalem oder den Umgang mit den palästinensischen Flüchtlingen und ihrer Forderung nach Rückkehr – reduzieren bzw. deren Beantwortung vorwegnehmen. Zwar hat Trump bei der Jerusalem-Entscheidung die Anerkennung von Grenzen den Konfliktparteien überlassen und damit eine spätere einvernehmliche Lösung nicht ausgeschlossen. Dennoch gilt die Hauptstadtfrage für die USA nunmehr als entschieden. Daneben erweckt das amerikanische Vorgehen gegen das VN-Flüchtlingshilfswerk UNRWA den Eindruck, das Flüchtlingsproblem sei eine rein finanziell-administrative Frage. In diesem Sinne forderte Washington auch Jordanien auf, die dort lebenden palästinensischen Flüchtlinge zu integrieren und ihnen den Flüchtlingsstatus abzuerkennen. Es deutet sich damit an, dass die Amerikaner an wirklich politischen Verhandlungen von und mit den Konfliktparteien gar kein Interesse haben, sondern diesen einen Fahrplan und ein mögliches Abkommen diktieren wollen. Trumps bisherigen Schritten nach zu urteilen,



Enthüllung: Mit der Anerkennung Jerusalems als israelische Hauptstadt und der Verlegung der US-Botschaft dorthin hat Trump Fakten geschaffen. [Quelle: © Ronen Zvulun, Reuters.](#)

würde sich ein solches stark an der Sichtweise der israelischen Regierung orientieren. Während dementsprechend auf palästinensischer Seite das verhandlungsbereite Lager frustriert ist, weil man sich von den US-Strategen ausgeschlossen fühlt, jubilierten in Israel die siedlerfreundlichen Gruppen.

Die Europäer hingegen halten nach wie vor an einer Zweistaatenlösung und der Forderung nach direkten Verhandlungen zwischen den Konfliktparteien fest. Bezeichnend ist, dass 22 der 28 EU-Mitglieder im Dezember 2017 in der Generalversammlung der Vereinten Nationen die Verlegung der US-Botschaft nach Jerusalem verurteilten,



abschließend geklärt und die israelische Annexion Ost-Jeruselems nicht anerkannt wird.

Wenngleich es schwierig ist, Einigkeit unter allen EU-Ländern zu erzielen, kann es den Europäern in flexiblen Formaten gelingen, auf die israelische Regierung mäßigend einzuwirken. So geriet im Sommer 2018 der drohende Abriss des nahe Jerusalem gelegenen Beduinen-Dorfes Khan el-Ahmar im Westjordanland auf die internationale Agenda, nachdem das oberste israelische Gericht das Vorhaben der Regierung für rechtmäßig erklärt hatte, die einst ohne offizielle Genehmigung errichteten Hütten zu entfernen. Während Washington zu dem Sachverhalt schwieg, ist es nicht zuletzt dem Drängen der Europäer und dem dadurch erzeugten internationalen Druck zu verdanken, dass die israelische Regierung bislang auf einen Abriss und eine zwangsweise Umsiedelung der Beduinen verzichtet hat. Noch ist aber unklar, ob und wie es Deutschland und anderen europäischen Staaten gelingen könnte, solche Vorstöße in eine kohärente und engagiertere Rolle Europas bei der Bearbeitung des Nahostkonfliktes zu übersetzen.

Einer Kooperation zwischen Europa und der amtierenden US-Regierung stehen dabei Unterschiede im methodischen Ansatz und bei der Bewertung rechtlicher Implikationen entgegen. Während die EU für Verhandlungen mit zwei gleichberechtigten Akteuren einsteht, marginalisiert die US-Regierung die palästinensische Perspektive. Als normativer und regelbasierter Akteur in den internationalen Beziehungen kann die EU beim Nahost-Friedensprozess darüber hinaus nur schwerlich mit Washington zusammenarbeiten, sollte die Trump-Administration das Primat völkerrechtlicher Vereinbarungen nicht akzeptieren. Ein Hinweis darauf ist die offensichtliche Annahme der Amerikaner, mit einem Angriff auf UNRWA könne man die Flüchtlingsfrage klären. Dabei würde selbst eine Auflösung von UNRWA nichts am Status der palästinensischen Flüchtlinge – ganz gleich welcher Generation – ändern. Die EU hingegen hat dazu beigetragen, dass die Finanzkrise bei dem VN-Hilfswerk für die palästinensischen Flüchtlinge vorübergehend gelöst werden konnte.<sup>19</sup>

darunter auch Deutschland, Frankreich und Großbritannien.<sup>18</sup> Bislang ist es zudem gelungen, dass kein EU-Staat dem amerikanischen Vorbild gefolgt ist und seine Botschaft nach Jerusalem verlegt hat. Die EU und ihre Mitgliedstaaten bleiben damit beim internationalen Konsens, dass die Hauptstadtfrage erst im Zuge einer Friedensregelung

Angesichts der Funkstille zwischen der palästinensischen Führung und der US-Administration sowie dem Rückbau der jeweiligen diplomatischen Vertretungen fällt es Washington zunehmend schwer, die Stimmung unter den Palästinensern zu messen. Somit sind die Europäer schon heute gefordert, ihrerseits den Austausch mit der palästinensischen Führung und der Zivilgesellschaft zu intensivieren. Insbesondere die Überlebensfähigkeit der Palästinensischen Autonomiebehörde (PA) sollte dabei in den Mittelpunkt rücken. Dazu gehört auch, die zunehmend autokratischen Tendenzen in der PA deutlich und offener als bisher anzusprechen und mit Blick auf Korruption und Drangsalierung kritischer Teile der Zivilgesellschaft Hilfen gegebenenfalls zu konditionieren. Der Führungsriege um Präsident Abbas muss klar gemacht werden, dass die Unterstützung des palästinensischen Rechts auf Staatlichkeit durch die Europäer kein Blankoscheck für schlechte Regierungsführung ist.

## **Europa muss gegenüber den Palästinensern sowohl Unterstützung für die Zweistaatenlösung als auch Kritik an politischen Missständen äußern.**

Gleichwohl ist zu beachten, dass ein Zusammenbrechen der Autonomiebehörde unmittelbare Folgen für die Resilienzfähigkeit der Palästinenser und die Sicherheit in Israel hätte. Zudem wäre nicht ausgemacht, dass die politische Führung den Verhandlungsweg dann weiterhin verfolgt. Internationalisierungsstrategien wie die Anerkennung und Aufwertung Palästinas in internationalen Organisationen und Boykottkampagnen gegen Israel verdeutlichen, dass die Palästinenser unter Umgehung staatlicher und diplomatischer Strukturen auf die Mobilisierungskraft der globalen Zivilgesellschaft setzen könnten. Schon heute gehen viele Palästinenser davon aus, dass sie in einer Koalition mit Bürgerrechtsbewegungen und Lobbygruppen die internationale Stimmung zu

ihren Gunsten verstärken können. Dafür spricht, dass sich eher liberale amerikanische Juden von der israelischen Regierungspolitik zunehmend entfernen. Laut einer Umfrage vom Juni 2018 befürwortet eine Mehrheit der israelischen Juden (77 Prozent) Trumps Umgang mit den amerikanisch-israelischen Beziehungen, während eine Mehrheit der amerikanischen Juden (57 Prozent) diesen ablehnt.<sup>20</sup>

Während die Palästinenser das Vertrauen in die USA als Vermittlerin verloren haben und die Zweistaatenlösung immer unwahrscheinlicher wird, ist die Europäische Union gefordert, wenigstens eine Überbrückungsstrategie zu entwerfen, um die Hoffnung auf das Zustandekommen der Zweistaatenlösung nicht komplett erodieren zu lassen. Da das Oslo-Modell, also bilaterale Verhandlung unter der Ägide eines Vermittlers, in den vergangenen 25 Jahren nicht erfolgreich war, muss Europa über einen alternativen Konfliktregelungsmechanismus nachdenken. Empirische Studien zeigen, dass die EU das Rad nicht neu erfinden muss: israelische und palästinensische Mehrheiten für eine Zweistaatenlösung kämen eher zustande, würde ein multilaterales Forum die Umsetzung der Arabischen Friedensinitiative voranbringen.<sup>21</sup> Eine Möglichkeit könnte eine Koalition aus den Mitgliedern des Nahost-Quartetts (EU, Vereinte Nationen, USA, Russland) in Verbindung mit den zentralen Akteuren der Region (Jordanien, Ägypten, Saudi-Arabien und Vereinigte Arabische Emirate) sein. Das Zustandekommen des Iran-Atomabkommens hat jedenfalls eindrucksvoll bewiesen, dass auch einzelfallbezogene Koalitionen handlungsfähig sein können. Das Abkommen entstand auf Anregung der Europäer und die USA hatten sich erst im Laufe des Verhandlungsprozesses eingeklinkt. Auch für eine Lösung des israelisch-palästinensischen Konflikts, einschließlich einer Zweistaatenlösung, wird es letztendlich die Vereinigten Staaten brauchen. Doch zumindest solange Trump die US-Nahostpolitik bestimmt, wäre es im Sinne der Zweistaatenlösung angezeigt, ihre Rolle von einem Verhandlungsmonopolisten zu einem Verhandlungsteilnehmer zu überführen.

Wenn Trump von einem *ultimate deal* spricht, umfasst dies auch den Nahen Osten als Gesamtregion. Israel bemüht sich derzeit, seine bilateralen Beziehungen zu den arabischen Golf-Staaten in kleinen Schritten auszubauen. Es nutzt dabei das gemeinsame Bedrohungsszenario durch den Iran und profitiert vom gegenwärtigen Bedeutungsverlust der Palästina-Frage auf der internationalen und regionalen Agenda. Doch die Vertiefung der israelisch-arabischen Annäherung erfolgte bislang vor allem auf Regierungsebene. In den vergangenen Jahren haben die arabischen Herrscher ihre Bevölkerung nicht auf eine neue Israelpolitik eingestimmt, sodass dort weiterhin Skepsis dominiert. Dies gilt auch für Staaten, die über einen Friedensvertrag mit Israel verfügen. Im Verborgenen und unter Ausschluss relevanter gesellschaftlicher Kräfte wird die Normalisierung an ihre innenpolitischen Grenzen geraten. Am deutlichsten hat dies zuletzt Jordanien zu spüren bekommen, als im Nachgang der Jerusalem-Entscheidung Anti-Trump-Protteste ausbrachen. Während Trump mit seinem personalisierten Führungsstil, etwa über die Verbindung ins saudische Königshaus, hier ein hohes Risiko fährt, könnte Europa gerade über die Arbeit in und mit den arabischen Zivilgesellschaften eine nachhaltig vermittelnde Rolle zwischen Israel und der arabischen Welt spielen.

## Fazit

Die Trump-Administration hat in der Iran-Politik und in der Frage des Nahostkonflikts einen Kurswechsel vorgenommen. Fortgesetzt wurden hingegen der bereits unter Obama eingeleitete Abschied von einer transformativen Agenda und der grundsätzliche Rückbau amerikanischen Engagements in der Region. Dennoch bleiben die USA dort ein maßgeblicher Akteur. Mit ihrer sowohl militärischen als auch handelspolitischen Schlagkraft können sie bislang immer noch mehr Einfluss ausüben als das zumal oft um Einigkeit ringende Europa. Die Europäer müssen sich deshalb, wollen sie die Region stabilisieren, stärker engagieren und die Schlagseite der US-Politik ausbalancieren. Dafür braucht es flexiblere Formate. Wenn es nicht möglich ist, Einigkeit aller Mitgliedsländer herzustellen, können auch

Ad-hoc-Koalitionen von Mitgliedstaaten (und einem möglichen Nicht-Mitglied Großbritannien) europäische Akteursfähigkeit im Nahen Osten herstellen. Zugleich ist, wo möglich und gegebenenfalls punktuell, eine transatlantische Zusammenarbeit anzustreben. Wie nützlich deren Hebelwirkung sein kann, haben beispielsweise die Aushandlung des Iran-Atomabkommens oder der erfolgreiche Kampf gegen den IS unter Beweis gestellt.

Doch letztlich wird die Zukunft des Nahen Ostens im Nahen Osten entschieden. Die Region ist im Umbruch, Staaten zerfallen, die zerklüfteten Gesellschaften suchen nach Identität und neuen Modellen des Zusammenlebens. Diese tiefgreifenden Prozesse können begleitet, aber nicht linear von außen gesteuert werden. Wenn gleich Amerikaner und Europäer das Schicksal teilen, dass westliche Einflussnahme begrenzt ist, steht für das geografisch angrenzende und kulturell mit der Region verwobene Europa weit mehr auf dem Spiel. Resonanzräume für Reformstimmen schaffen, einen konstruktiv-kritischen Dialog mit den Eliten suchen, ein verlässlicher Partner und fairer Vermittler sein – es ist Zeit für Europa, mehr Verantwortung zu übernehmen in seiner unruhigen Nachbarschaft.

---

**Dr. Edmund Ratka** ist Referent im Team Naher Osten und Nordafrika der Konrad-Adenauer-Stiftung.

**Marc Frings** ist Leiter des Auslandsbüros der Konrad-Adenauer-Stiftung in Ramallah.

- 1 Trump, Donald 2017: Speech to the Arab Islamic American Summit, 17.05.2017, in: <https://bit.ly/2R6pZEW> [04.12.2018]. Hier und bei den folgenden englischsprachigen Quellen eigene Übersetzung ins Deutsche.
- 2 Obama, Barack 2017: A new beginning. The President's speech in Cairo, 04.06.2009, in: <https://bit.ly/2HmNHcl> [04.12.2018].
- 3 Dieser Ansatz wird auch explizit von Politikberatern verfolgt, die aus der Obama-Administration kommen. Siehe beispielsweise Karlin, Mara / Cofman Wittes, Tamara 2019: America's Middle East Purgatory. The Case for Doing Less, in *Foreign Affairs*, 01-02/2019.
- 4 Westerwelle, Guido 2011: Bundestagsrede, 27.01.2011, in: Deutscher Bundestag: Plenarprotokoll 17/87, S. 9767-9769. Für eine ausführliche Darstellung des deutschen Diskurses zum „Arabischen Frühling“ siehe Ratka, Edmund 2014: Deutschlands Mittelmeerpolitik. Selektive Europäisierung von der Mittelmeerunion bis zum Arabischen Frühling, Baden-Baden, S. 177-196.
- 5 European Union External Action Service 2016: Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe. A Global Strategy for the European Union, Brüssel, S. 23.
- 6 Zit. in Talev, Margaret / Flatley, Daniel 2018: Trump Says He Wants U.S. Troops to Leave Syria Soon, Bloomberg, 03.04.2018, in: <https://bloom.bg/2uQHmTM> [04.12.2018].
- 7 Siehe dazu auch Jaecke, Gregor / Gerlach, Sebastian 2019: US-Abzug aus Syrien mischt Karten neu. Zu den Folgen eines reduzierten Engagements der USA in dem Konfliktland, KAS-Länderbericht, 01/2019, in: <https://bit.ly/2Ramyws> [23.01.2019] sowie grundsätzlich zum Syrien-Konflikt und seinen geopolitischen Implikationen Konrad-Adenauer-Stiftung 2018: Syrien - Der Krieg und die Folgen, Die Politische Meinung 553, 12/2018, in: <http://bit.ly/2ByOJQT> [12.02.2019].
- 8 Siehe zur aktuellen Diskussion über Hintergründe und Perspektiven der Transformationsprozesse in der arabischen Welt Birringer, Thomas / Ratka, Edmund 2018: Die Arabische Welt ringt um Ordnung. Jenseits von Autokraten und Islamisten - gibt es eine liberale Alternative?, *Auslandsinformationen* 4/2018, S. 63-76, in: <http://bit.ly/2Stokyr> [12.02.2019].
- 9 Rhodes, Ben 2019: „Trump ist Europa feindlich gesonnen“. Obamas Ex-Berater über Amerika, den Westen und die Welt, in: *Internationale Politik* 01, 01-02/2019, S. 44-53, hier: S. 46-47.
- 10 Vgl. Europäische Kommission 2018: Countries and regions. Gulf region, in: <https://bit.ly/2DvXT1V> [04.12.2018].
- 11 Hermann, Rainer 2018: Arabisches Beben. Die wahren Gründe der Krise im Nahen Osten, Stuttgart, S. 120.
- 12 Trump 2017, N. 1.
- 13 Trump, Donald 2018: Remarks by President Trump on the Joint Comprehensive Plan of Action, 08.05.18, in: <https://bit.ly/2DuqPRC> [04.12.2018].
- 14 Trump, Donald 2018: Statement from President Donald J. Trump on Standing with Saudi Arabia, 20.11.2018, in: <https://bit.ly/2FUiwXh> [20.11.2018].
- 15 Zit. in Böhme, Christian / Seibert, Thomas 2018: Pakt mit dem Prinzen, in: *Tagesspiegel*, 23.11.2018, S. 7; siehe auch Williams, Aime / England, Andrew 2018: Trump affirms Saudi alliance despite Khashoggi case, *Financial Times*, 20.11.2018, in: <https://on.ft.com/2A99ZeB> [21.11.2018].
- 16 Europäisches Parlament 2018: The killing of journalist Jamal Khashoggi in the Saudi consulate in Istanbul, 2018/2885 (RSP), 25.10.2018, in: <https://bit.ly/2U68g1K> [04.12.2018].
- 17 Zu Obamas letzten Amtshandlungen zählte, die VN-Sicherheitsratsresolution 2334 (23.12.2016) durch eine Enthaltung passieren zu lassen. Forderungen der Resolution umfassen einen Stopp des Siedlungsbaus, der Gewaltbeendigung, eine Politik vor Ort zugunsten der Zweistaatenlösung und - an die internationale Staatengemeinschaft gerichtet - eine klare Differenzierungspolitik zwischen Israel und den besetzten Gebieten von 1967. Vgl. Frings, Marc 2017: Spätes Handeln, keine Folgen, KAS-Länderbericht, 01/2017, in: <https://bit.ly/2sJ5bcm> [04.12.2018].
- 18 VN-Resolution A/ES-10/L.22 (22.12.2017). Kroatien, Lettland, Polen, Rumänien, die Tschechische Republik und Ungarn enthielten sich.
- 19 Vgl. Europäische Kommission 2018: The European Union proposes additional €40 million for Palestine Refugees to keep schools and health clinics open, Press Release, 27.09.2018, in: <https://bit.ly/2HuGdaU> [04.12.2018]; siehe dazu auch Frings, Marc 2018: Es braucht die UNRWA. Die USA verkennt erneut völkerrechtliche Grundsätze, *Tagesspiegel Causa*, 29.08.2018, in: <https://bit.ly/2U9DXyc> [04.12.2018].
- 20 Vgl. American Jewish Committee 2018: AJC Comparative Surveys of Israeli, U.S. Jews Show Some Serious Divisions, 10.06.2018, in: <https://bit.ly/2FTIBFW> [04.11.2018].
- 21 In einer Umfrage von August 2018 gibt es die meiste Zustimmung in Israel und den palästinensischen Gebieten für einen regional eingebetteten Friedensschluss. Vgl. PCPSR (Ramallah) / TSC (Tel Aviv): The Palestinian-Israeli Pulse: A Joint Poll, in: <https://bit.ly/2MslYmf> [04.12.2018].



[Der Blick nach Westen](#)

# Viel Lärm um nichts

Trumps Afrikapolitik und ihre Folgen für Europa

Christoph Plate

## Die Afrikapolitik Donald Trumps ist dominiert vom „Kampf gegen den Terrorismus“. Das war auch unter Barack Obama so. Der wesentliche Unterschied liegt in der Rhetorik des derzeitigen Amtsinhabers gegenüber dem Kontinent – diese ist geprägt von Ignoranz und Abfälligkeiten.

---

Donald Trump ist unpopulär in Afrika. Eigentlich genießen US-Präsidenten traditionell ein hohes Ansehen auf dem Kontinent. Doch im Falle Trumps überwiegt die Ablehnung, weil dieser als feindselig und rassistisch empfunden wird. Im Senegal nahm das Vertrauen der Bürger in die US-Präsidentschaft um 51 Prozentpunkte ab, in Südafrika waren es 34 Prozent Ansehensverlust seit dem Januar 2017. Dabei gilt es bei der Interpretation der Ergebnisse einer *Pew*-Meinungsumfrage<sup>1</sup>, den Unterschied zwischen Trump als Person und dem Bild der USA zu machen.

Die Vereinigten Staaten stehen in Afrika nach wie vor für den Traum, dass jeder eine Chance hat. Die USA sind immer noch das Ziel vieler Auswanderungswilliger. Ein Stipendium in Amerika ist mehr wert als eines an einer Universität in Peking. Genauso vermitteln amerikanische Rap-Musik oder Kleidung aus den USA immer noch ein Lebensgefühl, an das chinesische Karaoke-Maschinen nicht heranreichen können. Gemessen an solchen, nicht unwichtigen Äußerlichkeiten ist Trump nicht existent: Als Obama Präsident wurde, wurde sein Konterfei überall in Afrika auf T-Shirts gedruckt; es herrschte irrationale „Obamania“ allerorten. Zwar hat er viele der in ihn gesetzten Hoffnungen enttäuscht. Aber er hat dem Kontinent eine Stimme gegeben; das Gefühl vermittelt, er verstehe. Das hat ihm und den USA viele Sympathien eingebracht, auch wenn dies nicht gleichbedeutend war mit mehr Hilfe oder besseren Handelsbedingungen. Dabei hat Obama lediglich die Initiativen seiner Vorgänger fortgesetzt und kaum neue Programme eingeleitet. Diesen Status quo hat er aber mit wohlklingenden Reden abgefedert. Trump nimmt solche Rücksichten nicht, setzt aber bisher in vielem das fort, was Obama auch getan hat. Trumps Rückzug aus VN-Organisationen und

die reduzierten Beiträge der Amerikaner haben allerdings einen Effekt auf Afrika, da die Vereinten Nationen vielerorts Ordnungsfunktionen auf dem Kontinent wahrnehmen.

Natürlich haben die – unbestätigten – Äußerungen des 45. amerikanischen Präsidenten über einige afrikanische Staaten als „Drecksloch“ im Januar 2018 zu Protesten und diplomatischen Nachfragen geführt. Allerdings machen viele Kommentatoren in Nigeria, dem Senegal oder Zimbabwe einen Unterschied zwischen diesem amerikanischen Präsidenten, dem die Geografie auf dem Kontinent etwas durcheinander geraten zu sein scheint, wenn er von „Nambia“ anstatt von Namibia spricht, und einer amerikanischen Administration, die bemüht ist, Verträge wie jenes von Bill Clinton eingeführte Wirtschaftsabkommen AGOA zu erfüllen. Clinton startete den *Africa Growth and Opportunity Act* (AGOA), unter dem afrikanische Staaten für einige ihrer Erzeugnisse bevorzugten Zugang zum US-Markt bekommen – das genaue Gegenstück von allem, wofür „America First“ steht. AGOA wurde noch in Obamas Amtszeit bis 2025 verlängert.

Es ist die Rhetorik, die Trumps Verhältnis zu Afrika und das Bild von ihm auf dem Kontinent bestimmt. So wie seine Lust an der Provokation, die Abneigung gegen diplomatische Etikette und politische Rücksichtnahme zu Verwirrungen im Bundeskanzleramt oder im Élysée führen, so stößt er Politikern in Afrika vor den Kopf. Die damalige südafrikanische Vorsitzende der Afrikanischen Union, Nkosazana Dlamini-Zuma, erklärte nach der Verhängung einer Einreisesperre in die USA für Bürger verschiedener afrikanischer Länder, dass nun genau jenes Land, in das afrikanische Sklaven verschleppt worden seien, Menschen aus diesen Ländern die Tür vor der Nase zuschlage.



Trump wird als Mann wahrgenommen, der sich gegen den Vorwurf, er sei ein Rassist, gar nicht erst zur Wehr setzt und der für viele Beobachter vor allem für die Herrschaft des weißen Mannes steht. Letztendlich fehle der amerikanischen Afrikapolitik „eine übergreifende strategische Vision für die Region“, beklagen die Autoren des *German Institute of Global and Area Studies*.<sup>2</sup> Die Einschränkung der Einwanderung im Rahmen des „America First“ werde dazu führen, dass Afrika sich stärker China und den Europäern zuwende.

Trumps Sicherheitsberater John Bolton hat Mitte Dezember 2018 die Afrikastrategie der Trump-Administration vorgestellt. Diese lässt sich auf drei Punkte reduzieren: Erstens wirtschaftliche Erfolge für alle Beteiligten, auch um den Chinesen die Stirn zu bieten. Sie und Russland werden als „Raubtiere“ bezeichnet, die Afrika in Abhängigkeit zu bringen versuchen. Weiter soll der islamistische Terrorismus bekämpft werden und drittens jeder ausgegebene US-Dollar amerikanischen Interessen dienen.<sup>3</sup> Bolton macht sehr deutlich, dass es wesentlich um den Wettlauf mit Peking gehe, wenn er erklärt: „China nutzt Bestechungsgelder, undurchsichtige Abkommen und setzt Schulden strategisch ein, um afrikanische Staaten für Pekings Wünsche und Forderungen zu nutzen.“<sup>4</sup>

Gleichzeitig kündigte Bolton eine Wirtschaftsinitiative „Prosper Africa“ an, die in erster Linie das Engagement amerikanischer Firmen auf dem Kontinent befördern soll. In den sehr verhaltenen Kommentaren zur neuen Strategie in der *New York Times* oder von der *Brookings Institution* wird hervorgehoben, es wäre gut, dass es überhaupt eine Strategie gäbe, diese aber eher unkonkret sei und im Gegensatz zu deutschen oder europäischen Initiativen eher schmal ausfalle.

Die bisherige Untätigkeit der amerikanischen Administration gegenüber den 54 Staaten Afrikas verschafft den chinesischen Bemühungen einen Vorteil, für den Peking nicht einmal etwas tun muss. „Es ist wohl berechtigt zu sagen, dass die Vereinigten Staaten derzeit keine wirkliche

Strategie gegenüber Afrika haben, sondern eher ein Durcheinander einzelner Pläne. Einige funktionieren gut, andere gar nicht und die meisten passen nicht zusammen“, heißt es in einer Analyse in der amerikanischen Politikzeitschrift *The American Interest*, die sich allerdings auch auf die Obama-Zeit bezieht.<sup>5</sup>

Genau betrachtet, hat Obama ebenfalls mit Politikern gekungelt, die seinen hehren Ansprüchen nicht genügen sollten. Der Afrika-Direktor des *Freedom House*, Jon Temin, fordert eine deutliche Überarbeitung der Afrikapolitik: weniger Nähe des *State Department* zu den handelnden Personen und ein Überdenken der bisherigen Kooperation, wenn sich, wie im Fall des Südsudan, die Indizien häufen, dass es zu groben Menschenrechtsverletzungen gekommen ist. Obama dagegen habe Südsudans Präsident Salva Kiir zu einem Treffen afrikanischer Staatsoberhäupter im Jahr 2014 eingeladen, obwohl andere Potentaten auf dem Kontinent dieser Ehre nicht teilhaftig wurden.<sup>6</sup>

Ob die neue Administration es besser machen wird? Im November 2018 wurde bekannt, Trump erwäge, den Sudan von der Liste jener Länder zu nehmen, die den Terrorismus unterstützen. Khartoum hatte sowohl Osama bin Laden vor dessen Umzug nach Afghanistan als auch den venezolanischen Terroristen „Carlos der Schakal“ beherbergt. Gegen den Langzeitherrscher Omar Hassan al-Bashir liegt gar ein Haftbefehl des Internationalen Strafgerichtshofs vor. Trumps Motive für diese Überlegung bleiben im Dunkeln.

Bald nach der Amtseinführung Donald Trumps in Washington im Januar 2017 veröffentlichte die *New York Times* ein Papier, in dem die Trump-Administration Fragen an das Pentagon und das State Department stellt, um die bisherige Afrikapolitik zu verstehen. Es wird darin deutlich, dass einerseits alles auf den Prüfstand gestellt werden soll, andererseits grobe Unkenntnis zu herrschen scheint. Ob man gegen die Chinesen in Afrika verliere? Warum die USA jährlich neun Milliarden US-Dollar in die Entwicklungszusammenarbeit mit Afrika stecken sollten und ob diese

nicht mehrheitlich veruntreut würden?<sup>7</sup> Kritiker hatten allerdings schon vor der Amtsübernahme Trumps die „geringe Kohärenz von Sicherheits-, Wirtschafts- und Entwicklungspolitik“ beklagt.<sup>8</sup>

Reuben Brigety, ehemaliger US-Botschafter unter Obama bei der Afrikanischen Union und der *Economic Commission for Africa* in Addis Abeba, geht hart mit der Afrikapolitik Trumps ins Gericht. Er spricht von Ignoranz, weil es eineinhalb Jahre gedauert hat, bis ein Staatssekretär für Afrika ernannt wurde, und bemängelt „diplomatische Peinlichkeiten“ – wie den Besuch des ruandischen Präsidenten Paul Kagame im März 2017 in Washington, bei dem dieser keinen Termin mit der Administration bekam; offenbar weil sich im allgemeinen Durcheinander einfach niemand für Afrika zuständig fühlte.<sup>9</sup>

Anthony Cordesman vom *Center for Strategic and International Studies* (CSIS) in Washington vermochte dagegen Anfang 2017 in der Nationalen Sicherheitsstrategie Trumps durchaus Vorteile für Afrika zu erkennen: Man werde Reformen anregen und mit „vielversprechenden Nationen“ zusammenarbeiten.<sup>10</sup> In der deutschen Forschung herrschte eine gewisse Ratlosigkeit, als die Autoren einer Studie der Hessischen Stiftung für Friedens- und Konfliktforschung erklärten, dass Afrika in Washington noch kein Politikum sei, könne als Glück bezeichnet werden, weil Richtungsänderungen einen Einfluss auf das Leben von über einer Milliarde Afrikaner haben würden.<sup>11</sup> Allerdings sind die Herausforderungen in den Fragen der Migration, des Bevölkerungswachstums und bei der Terrorismusbekämpfung in Afrika derart groß, dass diese nicht allein von den Europäern und den Chinesen angegangen werden können, sondern es auch die Amerikaner braucht.

Die Untätigkeit der amerikanischen Regierung wurde auch von solchen Denkschulen kritisiert, die der republikanischen Regierung eigentlich als wohlgesonnen gelten können. So bemängelt der Direktor des Afrika-Programms am *Center for Strategic and International Studies*

(CSIS), dass die USA sich in Afrika den Schneid abkaufen lassen würden, und listet vor allem auf, dass seit 2010 in Subsahara-Afrika mehr als 150 neue Botschaften von Staaten aus dem



arabischen Raum oder Asien eröffnet worden seien, die mit Afrika ins Geschäft kommen wollen.<sup>12</sup> Afrika-Experten, etwa von der *Brookings Institution*, weisen alarmiert auf die

Gipfel-Diplomatie mit Afrika hin, wie sie vor allem von der EU, und hier von der Bundesregierung unter Angela Merkel, sowie von den Chinesen betrieben werde.<sup>13</sup>



Sehnsuchtsort: Die Vereinigten Staaten stehen in Afrika nach wie vor für den Traum, dass jeder eine Chance hat.  
Quelle: © Carlo Allegri, Reuters.

## Der Wandel der Rhetorik

Wohl kaum ein Land in der westlichen Hemisphäre hat historisch derart belastete Beziehungen zu Afrika wie die Vereinigten Staaten von Amerika. Selbst die ehemaligen Kolonialmächte Großbritannien, Frankreich und Belgien scheinen durch das Erbe des Sklavenhandels nicht so belastet wie die USA. Ein Grund dafür mag in der Tatsache liegen, dass trotz aller anerkannten Freiheiten und Chancen in den USA – anders als bei den europäischen Kolonialmächten – die Geschichte des Rassismus in den USA weiter nachwirkt.

Seit den 1990er Jahren sind praktisch alle amerikanischen Präsidenten sehr sensibel mit diesem Thema umgegangen. Wer heute Ghana oder Senegal besucht, stößt nicht selten auf Reisegruppen afroamerikanischer Touristen, die auf den Spuren ihrer Vorfahren in Westafrika unterwegs sind. Jeder US-Präsident der vergangenen Jahrzehnte hat sich auf der der senegalesischen Hauptstadt Dakar vorgelagerten Sklavenhändlerinsel Gorée an jenem steinernen Tor fotografieren lassen, durch das Hunderttausende afrikanische Sklaven auf die Schiffe gen Amerika getrieben worden waren. In den 1990er Jahren machten amerikanische Botschafter in Afrika, wie etwa der legendäre konservative Diplomat und Publizist Smith Hempstone in Nairobi, den Anspruch der USA deutlich, dass sie nach dem Ende des Ost-West-Konflikts sehr wohl die Segnungen der Demokratie und der Gewaltenteilung in Afrika durchgesetzt sehen wollten.

Das hat sich geändert. Trumps Äußerungen über schwarze Sportler, die beim Abspielen der Nationalhymne gegen Rassendiskriminierung protestieren und die er als „Hurensöhne“ diffamierte, stoßen in Sportsbars in Nairobi auf Kopfschütteln.

Der südafrikanische Komiker Trevor Noah hat Donald Trump bereits als den „perfekten afrikanischen Präsidenten“ bezeichnet, der eben nur auf dem falschen Kontinent regiere. Trump weise Ähnlichkeiten mit afrikanischen Diktatoren auf: er sei unvorbereitet und versuche, das Recht zu beugen. Auch wenn eine Politik, bei

der es weniger um demokratische Werte als um Interessen geht, manchen Potentaten gefallen mag, so können sie doch die Trump-Rhetorik nicht außer Acht lassen, die Afrika ins Abseits zu stellen sucht.

## Trumps ambivalente Einstellung zur Demokratie könnte in Afrika auch als Duldung dortiger undemokratischer Regierungen verstanden werden.

Ruandas Präsident Paul Kagame hat es auf einen Konflikt mit der Trump-Administration ankommen lassen, als er den Import amerikanischer Secondhand-Kleidung in sein Land verbot – mit dem nachvollziehbaren Argument, dies würde die im Aufbau befindliche ruandische Textilindustrie behindern. Im Gegenzug wurde der zollfreie Zugang ruandischer Produkte zum US-Markt gestrichen.

Und was bedeutet Trumps Geringschätzung der Presse und der Gewaltenteilung für jene, die sich für Demokratisierung und starke Zivilgesellschaften in Afrika einsetzen? Trumps Präsidentschaft „könnte Afrikas Demokraten entmutigen und den Autokraten des Kontinents Auftrieb verschaffen“, schreibt John Stremlau von der *Wits University* in Johannesburg. Er weist auf die Gefahr hin, dass Trumps Gebrauch von Fake News und seine Art, die Wahrheit zu verdrehen, bedrohlich sei, und zitiert den ugandischen Publizisten Charles Onyango-Obbo, der kritisch und ironisch schreibt: „Das Geniale an Trump ist, dass er versteht, was große Guerillaführer schon vor Jahrzehnten verinnerlicht haben: tue genau das, was dein Gegner für unmöglich hält oder für so unvorstellbar, dass dieser keinen Plan zu seiner Verteidigung hat.“<sup>14</sup>

Die enttäuschten Vorkämpfer für Demokratie und Gewaltenteilung in Afrika machen höchstens Witze über einen Mann, dessen Gleichgültigkeit





Tropen-Outfit: Nicht nur Donald Trump selbst hat in den letzten zwei Jahren viele in Afrika vor den Kopf gestoßen.  
Quelle: © Carlo Allegri, Reuters.

gegenüber dem Kontinent sich auch darin zu manifestieren scheint, dass es anderthalb Jahre und zwei US-Außenminister brauchte, bis man sich dazu entschied, überhaupt einen Leiter der Afrika-Abteilung im State Department zu berufen. Erst im Juli 2018 wurde der Diplomat Tibor Nagy zum *Assistant Secretary of State for African Affairs* ernannt. Nagy war bereits Botschafter in Guinea und Äthiopien und soll nun die amerikanische Politik auf dem Kontinent gestalten.

Die angeblichen *shithole*-Äußerungen im Januar 2018 wurden von Trump selbst zwar dementiert. Wichtiger aber ist, dass alle Beobachter ihm diese zutrauen. Die Reihe der rhetorischen Tweets und Bitten um Klarstellung reichten von

Südafrikas Regierungschef Cyril Ramaphosa über den senegalesischen Staatschef Macky Sall bis zum Außenministerium von Botswana.

Nach Afrika schickt Trump seine Leute, etwa den damaligen Außenminister Rex Tillerson, den er während dessen Afrikareise im März 2018 feuerte. Oder später im Jahr dann seine Ehefrau Melania, die erklärte, sie bezweifle, dass ihr Mann afrikanische Staaten als Dreckslöcher bezeichnet habe. Melania Trump reiste als Gesandte ihres Mannes im Oktober 2018 nach Ghana, Malawi, Kenia und Ägypten. Besondere Aufmerksamkeit in den Medien erhielt dabei ihre Garderobe, die an die Tropenkleidung aus britischer Kolonialzeit erinnerte. Melania

Trump betonte, dass die Menschen in Afrika sie auf dieser Reise sehr warmherzig willkommen heißen hätten. „Wir lieben beide Afrika. Afrika ist so wunderschön“.<sup>15</sup>

Die Süddeutsche Zeitung zitiert John Stremlau von der *Wits University* in Johannesburg mit den Worten, dass man Interessenskonflikte, wie sie Trump zwischen eigenen Geschäften und Staatsinteressen habe, ja auch in Afrika kenne. Die Verachtung der Institutionen, die untergeordnete Rolle der Frau und die Geringschätzung der Meinungsfreiheit fänden ebenfalls ihre Entsprechung bei afrikanischen Potentaten.<sup>16</sup>

### Militärische Interessen

Aus Afrika hätten sich die USA nach dem Kalten Krieg militärisch am liebsten herausgehalten. Doch nach dem Ende des Ost-West-Konflikts, der auf dem Kontinent energisch ausgetragen worden war, entstand ein Vakuum. Der erste scheiternde Staat war Somalia, und alles, was an Anschlägen und terroristischer Bedrohung folgte, war Anfang der 1990er Jahre unmöglich vorherzusehen gewesen.

In Somalia wollte der damalige Präsident George H. W. Bush 1992 den Hunger besiegen und Frieden bringen, auch wenn die strategische Bedeutung des Landes am Horn von Afrika durch den Zusammenbruch der Sowjetunion und das Ende des Ost-West-Konfliktes deutlich abgenommen hatte. Bill Clinton erbt das Somalia-Engagement; und als dann 1993 13 US-Soldaten in Mogadischu getötet wurden, entstand die Doktrin, dass nie mehr ein amerikanischer Soldat auf afrikanischem Boden sterben solle. Mit diesem Trauma ins Amt gekommen, weigerte sich Clinton, dem am 6. April 1994 beginnenden Völkermord in Ruanda mit militärischen Mitteln zu begegnen. Er entschuldigte sich später beim ruandischen Volk dafür. Doch wirkt die Entscheidung, dem Morden an bis zu einer Million Menschen innerhalb von 100 Tagen tatenlos zuzuschauen, im historischen Rückblick klein und innenpolitisch motiviert.

Nach *Black Hawk Down*, dem Abschuss eines amerikanischen Helikopters in Mogadischu, in dessen Folge 13 Tote zu beklagen waren, folgte das nächste afrikanische Trauma der Amerikaner am 7. August 1998, als Terroristen des Netzwerkes al-Qaida in Nairobi und Dar-es-Salaam die US-Botschaften angriffen und dabei zahlreiche Amerikaner und Einheimische töteten. Diese Anschläge gelten im Nachhinein als Vorläufer und Übungsanleitungen für die Angriffe auf die Türme des World Trade Center in New York am 11. September 2001.

Die wachsende terroristische Bedrohung durch islamistische Gruppen wie *al-Shabaab* in Somalia, durch *Boko Haram* in Nigeria oder al-Qaida im Maghreb, in Mali und Niger führte zur Gründung von AFRICOM unter US-Präsident Barack Obama im Februar 2007. Die Zentrale für militärische Interventionen in Afrika sitzt in den *Kelley Barracks* in Stuttgart. Von dort werden offenbar auch zahlreiche Drohnenangriffe gesteuert. Im September 2008 gründete man die *Air Forces Africa* und die *Seventeenth Air Force* in Ramstein, die als Luftstreitmacht für AFRICOM dient.<sup>17</sup>

## Das amerikanische Militär ist in Afrika vor allem im Alleingang unterwegs und dabei in der Terrorbekämpfung aktiv.

---

Kern amerikanischer Afrikapolitik sei die Drohne, erklärte der Politikwissenschaftler Richard Joseph von der *Northwestern University* in Evanston sarkastisch.<sup>18</sup> Das seit 2014 aktive Drohnenprogramm soll über Basen in Äthiopien, Niger, Kenia und Dschibuti verfügen.<sup>19</sup> Tatsächlich scheint der Angriff auf Ziele der Terrorgruppe *al-Shabaab* in Somalia eines der Hauptmotive der amerikanischen Militärpolitik in Afrika zu sein. *Al-Shabaab* hat sich zum verheerenden Anschlag auf das *Westgate*-Einkaufszentrum in Nairobi im September 2013 bekannt sowie auf den Anschlag

auf das DusitD2-Hotel in Kenias Hauptstadt im Januar 2019. Allein im Jahr 2018 wurden mehr als 30 US-Luftangriffe auf *al-Shabaab*-Ziele in Somalia durchgeführt.<sup>20</sup>

Die militärische Zusammenarbeit mit deutschen und anderen europäischen Armeen scheint dabei kaum existent zu sein. So erklärte der AFRICOM-Kommandeur, Thomas Waldhauser, bei einer Anhörung im US-Repräsentantenhaus im März 2018, er gehe davon aus, dass es, wenn überhaupt, nur eine sehr marginale Zusammenarbeit in Afrika gäbe.<sup>21</sup>

In den zehn Jahren nach der Einrichtung von AFRICOM waren US-Kommandos immer wieder in Afrika tätig, unter anderem in Kenia, Somalia, der Demokratischen Republik Kongo, Kamerun, Mauretanien und Niger. So recht bewusst wurde dies einer breiten Öffentlichkeit in den USA allerdings erst im Oktober 2017, nachdem vier amerikanische Soldaten in einem Hinterhalt im Dorf Tongo-Tongo in Niger getötet wurden. In den USA dominierte bald darauf die missglückte Beileidsbekundung des US-Präsidenten für eine der jungen Witwen die Diskussion. Trump soll dieser gesagt haben, ihr gefallener Mann habe ja wohl gewusst, worauf er sich einlasse, als er zu den Spezialkräften gegangen sei. Offiziell waren die Soldaten lediglich zu Ausbildungszwecken in dem Sahelstaat, zu dem auch die Bundesrepublik enge Beziehungen pflegt. Sie fielen jedoch ganz offensichtlich in einem Gefecht, für das sie obendrein nicht adäquat ausgestattet gewesen sein sollen.

Insgeheim haben sich offenbar mehrere hundert *Green Berets*, Navy SEALs und *Marine Raiders* in Niger aufgehalten, der sowohl als Transitland für Flüchtlinge nach Europa genutzt wird als auch ein wachsendes Problem mit islamistischem Terrorismus hat, welcher die schwer zu kontrollierenden Grenzen zu Mali und Libyen für sich zu nutzen weiß. Die Übergänge des Engagements in diesen Ländern seien fließend zwischen Ausbildung und Terrorbekämpfung, weiß das Magazin *Politico*.<sup>22</sup> Mitte November 2018 erklärte dann das Pentagon, dass etwa zehn Prozent der 7.200 Soldaten unter dem *Africa Command* „in den

nächsten Jahren“ abgezogen werden würden.<sup>23</sup> Dies soll nach unbestätigten Berichten innerhalb der nächsten drei Jahre geschehen. Beobachter gehen davon aus, dass dieser Rückzug auch eine Reaktion auf den Tod der vier US-Soldaten 2017 in Niger ist.

## Wettlauf mit den Chinesen

Militärische Kontakte zwischen amerikanischen Soldaten und Chinesen gibt es allenfalls in Djibouti, wo die Volksrepublik China ihre bisher erste Marinebasis außerhalb Chinas eröffnet hat. Angeblich wurden dort im Mai 2018 US-Piloten von Chinesen mit Lasern geblendet. Der Chef von AFRICOM, General Waldhauser, hat das chinesische Engagement in Afrika dagegen durchaus positiv gewertet. Etwa 2.600 chinesische Blauhelme dienen bei VN-Einsätzen, so in Mali, dem Südsudan und der Elfenbeinküste. Die USA dagegen haben offiziell lediglich 68 entsandte Blauhelme auf dem Kontinent.<sup>24</sup>

In der wirtschaftlichen Konkurrenz geht es weniger um Absatzmärkte, die man an die Chinesen verlieren könnte, als vielmehr um den Zugang zu afrikanischen Rohstoffen. Die Abhängigkeit der USA von Importen, etwa bei Platin, Mangan und Chrom (die größten Vorräte lagern in Südafrika) oder bei Coltan (80 Prozent aller Vorkommen sind in der Demokratischen Republik Kongo), ist dramatisch. Die USA importieren mehr Erdöl aus Afrika als aus dem Nahen Osten.<sup>25</sup> Diesen wirtschaftlichen Wettlauf mit China werden die Amerikaner nur schwer gewinnen können, wenn die immensen amerikanischen Direktinvestitionen und die militärische Kooperation nicht von entsprechenden politischen Maßnahmen – Verträgen, Konferenzen, Deklarationen und Besuchen – flankiert werden. Im Jahr 2017 betrug das amerikanische Handelsvolumen mit Afrika 39 Milliarden US-Dollar, das der Chinesen mit 170 Milliarden mehr als viermal so viel.<sup>26</sup> Die USA sind nach der Volksrepublik China und Europa nur drittgrößter Handelspartner Afrikas.

Der vollkommen unterentwickelte innerafrikanische Markt hängt zu stark von Exporten, unter anderem in die USA, ab. Weniger als 20 Prozent

des afrikanischen Handels werden zwischen Staaten Afrikas abgewickelt.<sup>27</sup> Anders als Europa wird Afrika darum in Verhandlungen in absehbarer Zeit nicht mit einer Stimme sprechen können.

### Die weitere Entwicklung

Afrika ist dreieinhalb Mal so groß wie die Vereinigten Staaten von Amerika. Der demokratische Senator Chris Coons wies Trump in einem Beitrag vom Januar 2017 auf die Chancen und Herausforderungen in Afrika hin: der Kontinent habe großes wirtschaftliches Potenzial, seine Bevölkerung werde sich innerhalb der nächsten 30 Jahre verdoppeln, die Rolle Afrikas in der Weltwirtschaft werde zunehmen, außerdem müsse auf dem Kontinent gegen Terrorismus und dschiadistische Gefahren vorgegangen werden.<sup>28</sup> Gefährlich scheint das Halbwissen Trumps zum Beispiel, wenn er die „massenhafte Tötung“ weißer Farmer in Südafrika beklagt (so geschehen im August 2018) – ein Halbwissen, das sich nicht auf Geheimdienstberichte verlässt, sondern auf die Berichterstattung von *Fox News*.

## Die derzeitige Afrikapolitik der USA bedeutet für Europa und Deutschland eine größere Verantwortung in der dortigen Demokratieförderung.

Dass Trump die Presse attackiert und mit Tweets versucht, die Justiz zu beeinflussen, hat, wenn nicht einen Nachahmungseffekt, so doch eine Bestätigung zur Folge, dass man es mit bestimmten ehernen Prinzipien nicht so genau nehmen muss. Dies sind aber oft genau die Werte, die politische Stiftungen wie die Konrad-Adenauer-Stiftung in afrikanischen Zivilgesellschaften fördern wollen.

Was bedeutet diese amerikanische Afrikapolitik nun für Europa und für Deutschland? Dass Europa ein Problem mit Migration aus Afrika hat, war auch schon Obama relativ gleichgültig.

Markanter wird sich auswirken, dass die Demokratieförderung, wie sie bisher von den USA und den Europäern in Afrika betrieben wurde, vor allem zu einem europäischen Anliegen werden könnte. Europa, und hier speziell Deutschland, ist mit den verschiedenen Maßnahmen zur Förderung des Mittelstands, dem Marshallplan für Afrika, den *Compacts with Africa* und den Reformpartnerschaften mit ausgewählten Staaten proaktiver als die Amerikaner. Gleichzeitig ist eine ideologische Entschlackung der Rhetorik eingetreten, die immer deutlicher auch von deutschen und Wirtschaftsinteressen spricht.

Dass Europa geschlossener auftreten muss angesichts amerikanischer Gleichgültigkeit und chinesischen Expansionswillens, muss herausgestrichen werden.

Vermutlich werden sich Afrika und Europa mit diesem amerikanischen Präsidenten und seiner Afrikapolitik arrangieren. Europa wird idealerweise mit begrenzteren Mitteln als denen der Amerikaner und der Chinesen europäische Politik auf dem Kontinent forcieren. Man weiß, dass Trumps Afrikapolitik nicht länger als acht Jahre dauern kann. Das ist eine überschaubare Zeit, gerade in Afrika.

---

**Christoph Plate** ist Leiter des Medienprogramms Subsahara-Afrika der Konrad-Adenauer-Stiftung mit Sitz in Johannesburg.



- 1 Stremlau, John C. 2017: An Early Diagnosis of Trump's Impact on US-Africa Relations and on Sustainable Democracy in the US and Africa, SAIIA, Johannesburg.
- 2 Nolte, Detlef / Abb, Pascal / Fürtig, Henner / Kappel, Robert 2017: Donald Trump und das außenpolitische Erbe von Barack Obama, GIGA Focus 7, 11/2016, in: <http://bit.ly/2TMgm02> [12.02.2019].
- 3 National Security Council 2018: Remarks by National Security Advisor Ambassador John R. Bolton on the The Trump Administration's New Africa Strategy, The White House, 13.12.2018.
- 4 Ebd.
- 5 King, Matthew Taylor 2017: All That Africa Could Be, The American Interest, 27.06.2017, in: <https://bit.ly/2UHda5L> [30.01.2019].
- 6 Temin, Jon 2018: What the United States got Wrong in South Sudan - Learning from Past Failures to Prevent Future atrocities, Foreign Affairs, Council on Foreign Relations.
- 7 Stremlau 2017, N.1.
- 8 Nolte et al. 2017, N.2.
- 9 Brigety, Reuben 2018: A Post-American Africa: The US is falling behind, Foreign Affairs, 28.08.2018, in: <https://fam.ag/2wCWIdk> [30.01.2019].
- 10 Cordesman, Anthony 2018: Die neue nationale Sicherheitsstrategie der Trump Administration: Kernaussagen auf dem Prüfstand, in: Sirius 2: 1, S.58-69.
- 11 Fehl, Caroline / Fey, Marco 2017: „America First“: Die Außen- und Sicherheitspolitik der USA unter Präsident Trump, HSFK-Report Nr.1/2017, in: <https://bit.ly/2xDePyS> [30.01.2019].
- 12 Devermont, Judd 2018: The World is Coming to Sub-Saharan Africa: Where is the United States?, 24.08.2018, CSIS Briefs.
- 13 Schneidman, Witney / Wiegert, Joel: Competing in Africa: China, the European Union, and the United States, Brookings, 16.04.2018, in: <https://brook.gs/2qGd80L> [30.01.2019].
- 14 Nolte et al. 2017, N.2.
- 15 Putsch, Christian 2018: Melanias Solo in Afrika, in: Frankfurter Rundschau, 04.10.2018.
- 16 Dörries, Bernd 2018: In Afrika ist Trump unten durch, Süddeutsche Zeitung, 14.01.2018, in: <https://sz.de/1.3825000> [12.02.2019].
- 17 Woodward, Margaret 2011: Defending Americas vital national interests in Africa, Remarks at the Air Force Associations 2011 Air & Space Conference & Technology Exposition, 21.09.2011.
- 18 Eckert, Andreas 2018: Hauch von Nostalgie: Die Afrikawissenschaften unter Trump, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 03.01.2018.
- 19 Nolte et al. 2017, N.2.
- 20 Goldbaum, Christina 2018: A Trumpian War on Terror That Just Keeps Getting Bigger, The Atlantic, 11.09.2018, in: <http://bit.ly/2WShWPT> [12.02.2019].
- 21 Reisinger, Christoph 2018: Deutsche und Amerikaner bleiben auf Distanz, Stuttgarter Nachrichten, 12.04.2018, <http://bit.ly/2UUw5dk> [12.02.2019].
- 22 Morgan, Wesley / Bender, Bryan 2017: America's Shadow War in Africa, Politico, 10.12.2017, in: <http://politi.co/2hcqFZW> [12.02.2019].
- 23 Department of Defense 2018: Pentagon Announces Forces Optimization, Release No. NR-325-18, 15.11.2018.
- 24 Ibn Chambas, Mohamed / Lyman, Princeton N. / Zhong, Jianhua / Goodman, John 2017: Where Beijing, Washington and African Governments Can Work Together: From Competition to Cooperation, in: Foreign Affairs, 03.03.2017.
- 25 Nolte et al. 2017, N.2.
- 26 Pilling, David 2018: The Scramble for Business in Africa, Financial Times, 24.09.2018, in: <https://on.ft.com/2DvGy7Z> [12.02.2019].
- 27 Kohnert, Dirk 2018: Tariffs, Trade and Trump: Donald Trumps Impact on Africa, Roape Blog, 12.07.2018, in: <http://bit.ly/2Bx85G9> [12.02.2019].
- 28 Coons, Chris 2017: U.S.-Africa Policy: Recommendations for President Trump, The American Interest, 25.01.2017, in: <https://wp.me/p4ja0Z-CUW> [12.02.2019].



Quelle: © Damir Sagolj, Reuters.

[Der Blick nach Westen](#)

# Trump, China und Europa

Was vom „Pivot to Asia“ übrig blieb

Rabea Brauer / Alexander Badenheim

Donald Trumps Präsidentschaft brachte zahlreiche globale Veränderungen mit sich, nicht zuletzt auch für den indopazifischen Raum. Neben der konfrontativen Handelspolitik, die vor allem China betrifft, ergaben sich in den vergangenen zwei Jahren auch für andere Staaten in der Region zahlreiche Herausforderungen.

---

### **Trump Rückzug aus der Transpazifischen Partnerschaft**

Der von Trump initiierte Ausstieg der Vereinigten Staaten aus der Transpazifischen Partnerschaft (TPP) traf zahlreiche Partner der USA in der Region hart. Vor allem Länder wie Japan, die durch wachsende Exporte ihre stagnierende Wirtschaft ankurbeln wollten, hatten viel Mühe und Hoffnungen in das Handelsabkommen gesteckt. Plötzlich sahen sie sich jedoch nicht nur einem gescheiterten, für sie zentralen wirtschaftspolitischen Projekt gegenüber, sondern sogar Vorwürfen, unfaire Handelspraktiken zu betreiben und nichts für eine Verringerung des bilateralen Handelsdefizits zu tun. In Folge verloren die USA im Kreise ihrer Verbündeten in der Region deutlich in ihrem Ansehen als zuverlässiger Partner. Dies betraf nicht nur wirtschaftliche, sondern auch sicherheitspolitische Interessen. Unter Trumps Vorgänger Barack Obama wurde TPP schließlich auch als Gegengewicht zum wachsenden Einfluss Chinas in Asien betrachtet. Durch Pekings selbstbewusstes und strategisches Vorgehen sehen sich die USA bereits seit einer Weile in ihrer Rolle als Ordnungsmacht in der Pazifikregion herausgefordert. Kaum jemand betont dies mehr als Donald Trump. Dementsprechend hätten die geopolitischen Überlegungen hinter TPP sich durchaus mit Trumps Vorstellungen überschritten. Aus seiner Sicht – diese teilte sogar seine Konkurrentin im Wahlkampf, Hillary Clinton – überwogen jedoch die erwarteten handelspolitischen Nachteile des Abkommens. Im April 2018 kündigte der US-Präsident allerdings an, eine Rückkehr der USA zum transpazifischen Freihandelsabkommen sei unter der Bedingung von Neuverhandlungen möglich.<sup>1</sup> Die Nichtteilnahme der USA an dem schließlich im März 2018 von den elf im

Abkommen verbliebenen Staaten unterzeichneten *Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership* bedeutet jedoch nicht, dass Trump China in der Region frei gewähren lässt – im Gegenteil.

Barack Obama versuchte, als „Pivot to Asia“ den geopolitischen Fokus vom Nahen und Mittleren Osten auf den asiatisch-pazifischen Raum zu legen. Es fehlte ihm jedoch nicht nur die Zeit, sondern eine gesamtheitliche Strategie, um die USA als wichtigsten Handelspartner und Sicherheitsgaranten in Asien zu etablieren. Seit Trumps Amtsantritt prägt vor allem das *Free and Open Indo-Pacific*-Konzept sowie der *Quadri-lateral Security Dialogue* die Asienstrategie der USA. Gemeinsam mit Indien, Japan, Australien und weiteren Partnern streben die USA de facto ein Gegengewicht zum wachsenden chinesischen Einfluss in der Region an. Ursprünglich wurde das Indopazifik-Konzept 2007 vom japanischen Premierminister Shinzo Abe entworfen und beworben, als er den quadrilateralen Sicherheitsdialog als informelles strategisches Dialogformat zwischen den USA, Japan, Australien und Indien ins Leben rief.<sup>2</sup> Aufgrund der Uneinigkeit, die unter den beteiligten Ländern über den Umgang mit China herrscht, kam es bisher allerdings zu keinen konkreten Ergebnissen der Initiative. Dies lässt sich am Beispiel Indiens erkennen, welches sich klar dagegen ausspricht, an einem gegen China gerichteten Bündnis zu partizipieren.<sup>3</sup> Im Rahmen des im November 2017 auf den Philippinen durchgeführten Gipfels des Verbandes Südostasiatischer Nationen (ASEAN) verständigten sich die ebenfalls anwesenden Staatsoberhäupter der vier „Quad-Staaten“ dennoch darauf, der Initiative wieder neues Leben einzuhauchen.<sup>4</sup> Zudem soll das Konzept des freien und offenen Indopazifiks

nicht ohne die südostasiatischen Länder diskutiert werden. Diese sehen sich schließlich nicht nur geografisch im Herzen des Indopazifiks, sondern beanspruchen auch eine Gestaltungsrolle in der Strategie. Dass sich jedoch auch für die ASEAN-Staaten hierdurch eine schwierige Lage ergibt, zeigt das Beispiel Vietnam, welches außenpolitisch versucht, ein ausgeglichenes Verhältnis zu den Großmächten USA und China herzustellen. So ist das Land – genau wie die meisten anderen südostasiatischen Staaten – wirtschaftlich qua Handelsdefiziten eng mit China verflochten und nicht daran interessiert, Kredite, Investitionen und einen moderaten politischen Umgang aufs Spiel zu setzen. Dennoch kommt man sich mit China regelmäßig in Territorialfragen im Südchinesischen Meer in die Quere, sodass die Stärkung des Prinzips der Navigationsfreiheit und die Präsenz der USA in der Region durchaus im sicherheitspolitischen Interesse Vietnams liegen. Da man sich zudem aus handelspolitischen Gründen für offene und sichere Seewege einsetzt, stößt die amerikanische Initiative für einen freien und offenen Indopazifik in Vietnam auf offene Ohren.

Weiter nördlich befindet sich Südkorea in einer ähnlichen Situation. Obwohl das Land, welches seit Jahrzehnten unter militärischem Schutz der USA steht und wirtschaftlich eng mit diesen verbunden ist, aus historischen Gründen ein angespanntes Verhältnis zu China pflegt, kann es sich nicht deutlich gegen die Volksrepublik positionieren. Ein Viertel der südkoreanischen Exporte geht nach China und ein Großteil der Südkorea-Touristen stammt aus dem „Reich der Mitte“.<sup>5</sup> Trumps Versuch, Präsident Moon bei einem persönlichen Treffen im November 2017 davon zu überzeugen, der Indopazifik-Initiative beizutreten, scheiterte letztlich. Südkorea will sich nicht zu einer klaren Positionierung zwischen China und den USA hinreißen lassen. Neben der engen wirtschaftlichen Verflechtung spielt hierbei auch der Annäherungsprozess zwischen den beiden Koreas eine bedeutende Rolle. Seoul ist sich bewusst, dass China als wichtigster Verbündeter und Nachbar Nordkoreas eine bedeutende Rolle in der Befriedung der Halbinsel spielt. Dessen ist sich auch Trump bewusst, der China stärker

unter Druck setzte, die VN-Sanktionen gegen das Regime in Pjöngjang stringenter durchzusetzen. Zudem fanden mehrere Gesprächsrunden zwischen amerikanischen und chinesischen Spitzenpolitikern statt, die jedoch zuletzt von den Streitigkeiten in der Handelspolitik überschattet wurden und ein Hindernis bei den Gesprächen über die Denuklearisierung der koreanischen Halbinsel spielen könnten.

## Seit dem Amtsantritt Donald Trumps müssen europäische und asiatische Akteure mehr Verantwortung übernehmen und eng kooperieren.

---

### Freihandel ohne Amerika?

Aufgrund der geografischen Distanz vertreten die EU-Länder ihre Interessen im asiatisch-pazifischen Raum mit teils anderen Mitteln als die USA. Obwohl auch den EU-Staaten – nicht zuletzt der Exportnation Deutschland – daran gelegen ist, dass die maritimen Handelsrouten in Ost- und Südostasien nicht durch militärische Auseinandersetzungen lahmgelegt werden, sehen sich aus der westlichen Staatengemeinschaft aufgrund ihrer geostrategischen Interessen nur die USA dazu gezwungen, ihren Führungsanspruch im Pazifikraum durch regelmäßige Manöver zu untermauern und so den chinesischen Machtbestrebungen auch militärisch etwas entgegenzuhalten. Deutschland vertritt in der Region neben wertebasierten (entwicklungs-)politischen Interessen, wie z. B. der Sicherung von Frieden, Wahrung von Menschenrechten, Stärkung der Zivilgesellschaft und Schaffung von wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Perspektiven für junge Menschen, welche auch darauf abzielen, Terror und Extremismus den Nährboden zu entziehen, vor allem wirtschaftliche und globale Interessen wie den Ressourcen- und Klimaschutz. Viele dieser Ziele verfolgt Deutschland dabei nicht bilateral, sondern im Rahmen der EU.

Der Asien-Europa-Gipfel (ASEM) im Oktober 2018 verdeutlichte einmal mehr, wie eng die EU-Länder mit den Staaten Asiens kooperieren. Während die meisten europäischen Akteure und eine Vielzahl der asiatischen Länder in der Vergangenheit eine enge Abstimmung mit den USA suchten, müssen sie seit dem Amtsantritt Donald Trumps und seinem Rückzug aus globalen Abkommen und multilateralen Institutionen nun selbst mehr Verantwortung übernehmen. Der „Iran-Deal“, das Pariser Klimaschutzabkommen, Freihandelsabkommen und die längst überfälligen Reformen der WTO sind nur einige Beispiele für zentrale Anliegen der EU, bei deren Umsetzung sich die EU-Mitgliedsländer stärker selber engagieren und ggf. auch auf andere Partner als die USA zugehen müssen. In Sachen Freihandel konnten EU und Asien bereits einige Erfolge verzeichnen, die auch ein klares Zeichen gegen protektionistische Handelspraktiken und für eine multilaterale Zusammenarbeit setzen. So schloss die EU z. B. jeweils erfolgreich Freihandelsabkommen mit Japan, Vietnam und Singapur ab.

Allerdings sieht die EU in Asien auch neue Herausforderungen entstehen. So werden Chinas rege Aktivitäten im Rahmen der Seidenstraßeninitiative seitens der EU kritisch beobachtet. Mit einem im September 2018 vorgestellten Plan will die EU-Kommission durch die Bereitstellung eines europäischen milliarden schweren Fonds Verkehrs-, Energie- und digitale Infrastrukturprojekte in und mit Asien verbessern.<sup>6</sup> Der Fokus liegt hierbei auf nachhaltigen Projekten, bei denen Arbeitsrechte und Umweltstandards eingehalten sowie die Entstehung von politischen und wirtschaftlichen Abhängigkeiten vermieden werden sollen. Die sogenannte Konnektivitätsstrategie ist ein erster wichtiger Schritt hin zu einer Stärkung der infrastrukturellen Verbindungen zwischen Europa und Asien, allerdings bleibt das vorgestellte Konzeptpapier an vielen Stellen sehr vage und Ansätze z. B. zur Finanzierung von Konnektivitätsprojekten werden nur unzureichend beschrieben. Zum jetzigen Zeitpunkt kann der Plan zwar als wichtiges Signal an die asiatischen Staaten verstanden werden, aber ob die geplanten Maßnahmen eine attraktive

Alternative zu den chinesischen Konnektivitätsinitiativen in der Region darstellen werden, lässt sich derzeit nur schwer abschätzen. Obwohl der Plan offiziell nicht gegen China gerichtet ist, stellt er doch eine klare Reaktion auf die chinesische Seidenstraßeninitiative dar, die von Brüssel oft dafür kritisiert wird, wenig nachhaltige und durch die Vergabe von Darlehen Abhängigkeiten schaffende Projekte in bedürftigen Drittstaaten zu fördern. Auch in Bezug auf handelspolitische Fragen teilen die Europäer viele Kritikpunkte der USA an China. Der Ansatz, den Deutschland und die EU zur Beilegung dieser Unstimmigkeiten verfolgen, unterscheidet sich dabei jedoch von der amerikanischen China-Politik.

### **Trumps harter Kurs gegenüber China**

Kaum ein Thema hat die chinabezogene Berichterstattung der letzten Monate so dominiert wie der Handelskonflikt zwischen der Volksrepublik und den USA. Bereits während des Wahlkampfes warf US-Präsident Trump China unfaire Handelspraktiken, Währungsmanipulation sowie illegale Aktivitäten wie den Diebstahl geistigen Eigentums vor. Im Juli 2018 begann die US-Regierung schließlich, den Worten Taten folgen zu lassen, indem sie erste Strafzölle gegen chinesische Importwaren verhängte. Seither überziehen sich beide Länder gegenseitig mit immer höheren Zöllen auf immer mehr Produkte. Während auf der US-Seite vordergründig auf das enorme Handelsdefizit in Höhe von 335 Milliarden US-Dollar verwiesen wird, stecken hinter den verhängten amerikanischen Strafzöllen auf Waren im Wert von inzwischen 250 Milliarden US-Dollar tatsächlich eben jene seit Langem hervorgebrachten Kritikpunkte Trumps, für die Peking nun bezahlen soll.

Die unfairen Handelspraktiken, die der US-Präsident China vorwirft, beziehen sich hierbei vor allem auf die aus staatlichen Subventionen resultierenden Marktverzerrungen, z. B. durch die „Überflutung“ des amerikanischen und globalen Marktes mit billigen Stahl- und Aluminiumexporten. Ein weiterer Dorn im Auge ist Trump der einseitige Technologie- und Knowhow-Transfer, der sich durch den in China



Schwarz auf Weiß: Im Juli 2018 begann die US-Regierung die ersten Strafzölle gegen chinesische Importwaren zu verhängen. Quelle: © Jonathan Ernst, Reuters.

nach wie vor in vielen Branchen verbreiteten Joint-Venture-Zwang ergibt. Die fehlende Reziprozität in Investitionsfragen – offene Märkte in den USA und Europa gegenüber dem stark reglementierten chinesischen Markt – waren bereits vor dem Amtsantritt Donald Trumps der Grund für westliche Regierungen, chinesische Investitionen genauer unter die Lupe zu nehmen. Hierbei geht es jedoch nicht darum, Investitionen aus China gänzlich zu blockieren, sondern generell ausländische Investitionen in kritische Infrastrukturen und Schlüsseltechnologien akribischer zu prüfen und auch deren Ursprung genauer zu untersuchen. Vor allem in Bezug auf Investitionen staatlicher Unternehmen, wie sie oftmals aus der Volksrepublik kommen, wünschen sich westliche Regierungen mehr Transparenz bezüglich der Eigentumsverhältnisse und der Finanzierung.

Noch in den letzten Monaten der Obama-Administration warnten US-Sicherheitsbehörden die deutsche Bundesregierung vor dem Verkauf des deutschen Chipanlagenbauers Aixtron an chinesische Investoren. Nachdem die erfolgreiche Übernahme des Augsburger Roboterherstellers Kuka durch die chinesische Midea-Gruppe zuvor bereits für Kritik gesorgt hatte, konnte der Verkauf Aixtrons noch unterbunden werden. Während inzwischen also nicht nur die USA, sondern auch die deutsche Regierung chinesische Investitionen im eigenen Land genauer untersucht und die unzureichenden Investitionsbedingungen in China immer lauter kritisiert, bleibt der Drang deutscher und amerikanischer Unternehmen auf den chinesischen Markt trotz wachsender Unzufriedenheit über Regulierungen und Restriktionen vorerst ungebrochen. Doch genau dies will Trump nun massiv reduzieren. Regelmäßig

animiert er US-Unternehmen dazu, ihre Produkte nicht in China oder anderen Niedriglohnländern, sondern in den USA produzieren zu lassen. Mit dieser Politik will er nicht nur Arbeitsplätze in den USA sichern bzw. schaffen, sondern vor allem den Abfluss von Technologie und Wissen nach China bremsen. An diesem Punkt setzen letztlich auch die gegen China gerichteten Strafzölle an. Ein Großteil der im Juli mit Zöllen überzogenen chinesischen Produkte ist den von Chinas Industriestrategie „Made in China 2025“ geförderten Branchen zugehörig. Der US-Regierung geht es nämlich nicht nur um Fragen des Handels, sondern auch um die Eindämmung des ambitionierten chinesischen Entwicklungsprogramms, welches die Volksrepublik bis zum Jahr 2025 zur führenden Industrienation der Welt aufsteigen lassen soll.

Diese industrie- und handelspolitischen Maßnahmen sind Bestandteile der derzeitigen US-Politik gegenüber China, welche im wirtschaftlichen Aufstieg des Landes auch ein strategisches Problem sieht. In der Ende 2017 erschienenen nationalen Sicherheitsstrategie der USA, welche China genau wie die kurz darauf veröffentlichte nationale Verteidigungsstrategie als eine der drei größten Herausforderungen für die USA nennt, wird die Volksrepublik neben Russland als ein Staat bezeichnet, der „Macht, Einfluss und Interessen“ der USA herausfordere sowie „Sicherheit und Wohlstand“ in den Vereinigten Staaten untergrabe.<sup>7</sup> Viele der von Trump hervorgebrachten Kritikpunkte an China decken sich mit denen der Obama-Regierung. Vor allem bezüglich der staatlich geförderten Überproduktionen setzte auch Obama die Volksrepublik unter Druck. Der größte Unterschied dürfte darin liegen, dass die vergangene Administration WTO-Kanäle nutzte, um mit China einen offenen Diskurs über die Meinungsverschiedenheiten zu pflegen, während Trump China nun öffentlich verurteilt und dabei bewusst das WTO-System umgeht. Sein offen ausgetragener konfrontativer Kurs gegenüber China unterscheidet sich damit vom deutschen bzw. europäischen Ansatz.

## **Peking ist nicht das neue Washington!**

Die deutsche China-Politik ist seit Langem geprägt von den engen wirtschaftlichen Verflechtungen beider Länder. Während China bereits vor zwei Jahren Deutschlands wichtigster Handelspartner wurde, ist die Bundesrepublik der mit Abstand größte wirtschaftliche Partner Chinas in Europa. Seit dem Amtsantritt Donald Trumps sieht sich die Bundesregierung jedoch in einer bisher ungekannten Lage in ihrer Politik gegenüber China.

## **Sowohl Deutschland als auch China sind von der protektionistischen US-Handelspolitik betroffen.**

Bereits einen Monat vor den ersten Zollerhebungen auf chinesische Produkte trafen die ersten Strafzölle europäische Stahl- und Aluminiumexporte. Somit sind sowohl Deutschland als auch China – wenn auch in unterschiedlicher Ausprägung – von der protektionistischen US-Handelspolitik betroffen. Ebenfalls übten beide Länder Kritik an Trumps Abkehr vom Pariser Klimaschutzabkommen, dem Atom-Deal mit dem Iran sowie der multilateralen, auf ordnungspolitischen Regeln basierten Weltwirtschaftsordnung. Für die Volksrepublik boten diese Wendungen in der US-Politik eine willkommene Gelegenheit, sich auf der Weltbühne als vermeintlich vernünftigerer Partner darzustellen. Der chinesischen Regierung dürfte der Gedanke an ein gemeinsames Bündnis mit Deutschland und dem Rest von Europa gegen die USA gefallen. Allerdings zeigte sich während der am 9. Juli 2018 – und somit nur wenige Tage nach Inkrafttreten der ersten amerikanisch-chinesischen Strafzölle – durchgeführten Fünften Deutsch-Chinesischen Regierungskonsultationen, dass Kanzlerin Merkel genau diesen Eindruck eines gegen die USA gerichteten Bündnisses mit China vermeiden will. Obwohl man Peking über den regen Warenaustausch sukzessive näher gekommen ist, bleiben systemische und ideologische Differenzen



weiter bestehen. Mit den USA hat man in diesem Bereich einen traditionellen Verbündeten, der ungeachtet der derzeitigen Differenzen langfristig ein strategischer Partner Deutschlands bleiben wird.

Darüber hinaus kann sich die Bundesregierung mit einigen von Trumps Kritikpunkten an China klar identifizieren. So stellt der Verlust geistigen Eigentums, Marktbeschränkungen in China und – wie oben beschrieben – die Sorge vor staatlich gesteuerten strategischen

Investitionen in heimische Schlüsseltechnologien aus deutscher Sicht ein großes Problem dar. Schließlich zielt Chinas „Made in China 2025“-Strategie – welche sich im Übrigen die deutsche Industrie 4.0 zum Vorbild nahm – nicht zuletzt auf Branchen wie den Automobil-, Flugzeug-, Maschinen- und Anlagenbau ab, in denen Deutschland eine bedeutende globale Rolle einnimmt. Die erfolgreiche Umsetzung der chinesischen Entwicklungsstrategie würde daher mit einem Bedeutungsverlust deutscher Unternehmen in diesem Bereich einhergehen.





Industriepolitik von vorgestern: Mit seinen protektionistischen Maßnahmen gegenüber China will Trump unter anderem amerikanische Arbeitsplätze zurückholen. [Quelle: © Joshua Roberts, Reuters.](#)

Ausmaße der Handelskonflikt zwischen den USA und China noch annehmen und ob Washington – ähnlich wie beim Iran-Deal – Deutschland unter Druck setzen wird, sich deutlicher zu positionieren. Hieraus könnte sich für die Bundesregierung eine schwierige Situation ergeben.

Generell könnte der Handelsstreit zwischen den USA und China für die EU sogar Vorteile bringen. Derzeit scheint der Fokus der amerikanischen „Strafzoll-Politik“ mehr auf der Volksrepublik als auf den europäischen Ländern zu liegen. Zudem sucht Trump nach Verbündeten im Handelskonflikt mit China, sodass mit den europäischen Partnern oder auch Kanada und Mexiko ein schnellerer Kompromiss in den eigenen Streitpunkten gesucht werden könnte, um mit diesen Ländern anschließend mit einer gemeinsamen Stimme auftreten zu können. Zudem gaben mehrere EU-Handelsdiplomaten an, dass das Momentum, welches Trump mit den Strafzöllen gegen China erzeugt habe, genutzt werden könne, um Peking zur strengeren Umsetzung der WTO-Regeln in Bezug auf staatliche Subventionen zu bewegen. Ein erster – und deutlich weniger konfrontativer – Schritt in die richtige Richtung wäre sicher das derzeit verhandelte Investitionsschutzabkommen zwischen der EU und China. Sollte es in naher Zukunft erfolgreich umgesetzt werden, würde dies perspektivisch die Chancen auf Überlegungen für ein europäisch-chinesisches Freihandelsabkommen deutlich erhöhen.

Bis dahin würden jedoch zahlreiche Gesprächsrunden und vor allem eine Öffnung der chinesischen Märkte von Nöten sein. Zuletzt schloss EU-Kommissionspräsident Juncker Verhandlungen über ein Freihandelsabkommen mit China auf kurze Sicht zumindest aus.<sup>9</sup> Zudem wäre es möglich, dass die US-Regierung das Freihandelsabkommen mit der EU an Bedingungen knüpft,

Derzeit überwiegen zumindest die Sorgen um die wachsende Konkurrenz vor der Aussicht auf neue Kooperations- und Zuliefermöglichkeiten. Ungeachtet dessen wird China aufgrund seiner schier Größe und wachsenden Mittelschicht seine Attraktivität als wichtigster Absatzmarkt für zahlreiche deutsche Unternehmen in absehbarer Zeit kaum verlieren. Allerdings sollten sich auch deutsche Firmen nicht in eine zu große Abhängigkeit gegenüber China begeben, wie der Bundesverband der Deutschen Industrie erst jüngst warnte.<sup>8</sup> Unklar ist zudem momentan, welche

die es den europäischen Ländern schwieriger machen, ein entsprechendes Abkommen mit China zu erreichen. In dem neuverhandelten Freihandelsabkommen zwischen den USA, Mexiko und Kanada existiert bereits eine Klausel, die es den beteiligten Staaten ermöglicht, aus dem Pakt auszusteigen, sollte eines der anderen Mitgliedsländer in Verhandlungen über ein Freihandelsabkommen mit Nicht-Marktwirtschaften wie China gehen.<sup>10</sup> Sollten die USA ähnliche Bedingungen in den Abkommen mit der EU und z. B. Japan stellen, könnte Trump seinem Ziel, China im globalen Handelssystem zu isolieren, einen Schritt näher kommen. Um jedoch einen wie von der EU und den USA geforderten fairen Handel zu erreichen, sollten Brüssel und Washington davon absehen, sich gegenseitig mit Strafzöllen zu überziehen. Deutschlands Freihandelsabkommen in Asien sowie die Fortschritte der USA bezüglich des Freihandelsabkommens mit Mexiko und Kanada zeigen, dass für beide beteiligten Seiten gewinnbringende Lösungen gefunden werden können und Freihandel kein Nullsummenspiel ist. Nur gemeinsam können die EU und die Vereinigten Staaten letztlich auch das bestehende System so anpassen, dass Länder, die bisher überproportional stark vom derzeitigen Handelssystem profitiert haben, sich an die gleichen Spielregeln halten müssen wie sie selber. Fest steht jedoch, dass die existierenden Institutionen nur gemeinsam mit China, welches sich schließlich zu multilateralen Institutionen wie der WTO und zum Freihandel bekannt hat, reformiert werden können, um so faire Bedingungen für alle Seiten zu schaffen.

- 1 Vgl. Swanson, Ana 2018: Trump Proposes Re-joining Trans-Pacific Partnership, The New York Times, 12.04.2018, in: <https://nyti.ms/2EG7Res> [15.01.2019].
- 2 Vgl. Chellaney, Brahma 2007: ‚Quad Initiative‘: an inharmonious concert of democracies, The Japan Times, 19.07.2007, in: <https://bit.ly/2ssna6I> [15.01.2019].
- 3 Vgl. Grossman, Derek 2018: India Is the Weakest Link in the Quad, Foreign Policy, 23.07.2018, in: <https://bit.ly/2Rx23iP> [15.01.2019].
- 4 Vgl. Stacey, Kiran / Smyth, Jamie 2017: Diplomatic initiative revived to counter China’s growing influence, Financial Times, 14.11.2017, in: <https://on.ft.com/2hyH1Q3> [15.01.2019].
- 5 Vgl. Jeong-ho, Lee 2018: South Korea will be one of ‚hardest hit economies‘ if trade war breaks out, South China Morning Post, 04.07.2018, in: <https://bit.ly/2mEddR3> [15.01.2019].
- 6 Vgl. Europäische Kommission 2018: Joint Communication to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee, the Committee of the Regions and the European Investment Bank – Connecting Europe and Asia – Building blocks for an EU Strategy, 19.09.2018, in: <https://europa.eu/JJM73qu> [15.01.2019].
- 7 The White House 2017: National Security Strategy of the United States of America, 12/2017, in: <https://bit.ly/2CzLLd7> [15.01.2019].
- 8 Vgl. Tagesschau 2019: Industrie für mehr Härte gegen China, 10.01.2019, in: <https://bit.ly/2DaRMA3> [15.01.2019].
- 9 Vgl. EUobserver 2018: EU sees no China free-trade talks, 16.07.2018, in: <https://bit.ly/2VTXihS> [15.01.2019].
- 10 Vgl. Jeong-ho, Lee / Elmer, Keegan / Xin, Zhou 2018: China ‚threatened with isolation‘ by veto written into US-Mexico-Canada trade deal, South China Morning Post, 02.10.2018, in: <https://bit.ly/2Ot7k8x> [15.01.2019].

---

**Rabea Brauer** ist Leiterin des Teams Asien und Pazifik der Konrad-Adenauer-Stiftung.

**Alexander Badenheim** ist Referent im Team Asien und Pazifik der Konrad-Adenauer-Stiftung.



[Der Blick nach Westen](#)

# Mehr als Mauern

Lateinamerikas Rolle im Dreieck mit Europa und den USA

[Hans-Hartwig Blomeier](#) / [Patricio Garza Girón](#) / [Christian E. Rieck](#)

Eine Hinwendung Deutschlands und Europas zu Lateinamerika könnte die transatlantischen Beziehungen um neue Partner und neue Themen ergänzen, ohne den Kontakt zu Washington abreißen zu lassen. In der Region gibt es jedoch unterschiedliche Sichtweisen auf Europa. Mexiko ist in Lateinamerika aufgrund der engen Verflechtungen mit den USA und den mit Europa gemeinsamen wirtschaftlichen, politischen und strategischen Interessen ein Sonderfall. Gerade als Gegengewicht zu Chinas Einfluss ist eine verstärkte europäische und US-amerikanische Zusammenarbeit wünschenswert.

---

Die transatlantischen Beziehungen sind seit dem Amtsantritt Donald Trumps in eine Phase der Verstörung und Entfremdung eingetreten. Bundeskanzlerin Angela Merkel sprach in ihrer Rede vor dem deutschen diplomatischen Korps am 6. Juli 2018 über die schwierige Zeit, die die transatlantischen Beziehungen durchleben. In ihrer Rede setzte sie sich dafür ein, die Verbindungen zwischen Deutschland und den Vereinigten Staaten zu stärken: „Wir profitieren von den Stärken beider. Deshalb brauchen wir die transatlantischen Beziehungen.“<sup>1</sup> Am 20. März 2018 hatte bereits der Präsident des Europäischen Rates, Donald Tusk, in diesem Zusammenhang ausgeführt, dass die transatlantischen Beziehungen ein Eckpfeiler für die Sicherheit und den Wohlstand der Vereinigten Staaten und der Europäischen Union seien.<sup>2</sup> Er betonte auch, dass die Europäische Union (EU) sich den Vereinigten Staaten gegenüber weiter annähern müsse, um diese Beziehungen zu stärken.

Die Erklärungen von Merkel und Tusk machen deutlich, dass das Verhältnis zu den Vereinigten Staaten durch die von der Regierung Donald Trump betriebene Politik in eine Spirale der Unruhe und der Ungewissheit abgeglitten ist. Viele Beobachter erleben sie als eine einmalige, so nie dagewesene Entfremdung. Die Besorgnis über diesen Zustand überrascht nicht, waren doch die Vereinigten Staaten seit dem Ende des Zweiten Weltkriegs für Europa von fundamentaler Bedeutung. Es scheint geboten, die transatlantischen Beziehungen zu überdenken.

Eine Hinwendung Deutschlands und Europas zu Lateinamerika könnte in diesem Zusammenhang die transatlantischen Beziehungen um neue Partner und neue Themen ergänzen, ohne den Kontakt zu Washington abreißen zu lassen: Es ginge um eine „erweiterte transatlantische Partnerschaft“. Lateinamerika wäre eine natürliche Option für die Suche nach neuen Partnerschaften. Hierbei ist jedoch eine Differenzierung erforderlich, da es in der Region unterschiedliche Sichtweisen auf Europa gibt. In diesem Kontext ist Mexiko in Lateinamerika aufgrund der engen Verflechtungen mit den USA einerseits und der wirtschaftlichen, politischen und strategischen Interessen, die das Land mit Europa teilt, andererseits ein Sonderfall. Wegen der Präsenz Chinas als Handelspartner in der Region wäre eine solche Erweiterung der Partnerstruktur darüber hinaus nicht einfach.

### **Trump und Lateinamerika**

Der zuweilen ruppige Ton und die strategische Orientierungslosigkeit im Weißen Haus erschweren die Zusammenarbeit zwischen Lateinamerika und den USA erheblich. Das sollte aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass die geteilte demokratische Wertebasis wie auch die gemeinsamen wirtschaftlichen, sicherheitspolitischen und regionalpolitischen Interessen von dieser Verschiebung in Stil und Substanz wenig berührt werden.

Konservative, marktorientierte Regierungen wie in Chile oder Argentinien, aber auch linke

Präsidenten wie in Mexiko bemühen sich denn auch weiterhin um eine engere Zusammenarbeit mit den USA, die in der Region jenseits bilateraler politischer Verstimmungen weiter stark politisch, sicherheitspolitisch und ökonomisch engagiert bleibt. Diese Strukturen sind robust, da sie auf beiden Seiten von einer Vielzahl von Akteuren in Politik, Wirtschaft und Zivilgesellschaft getragen werden. Die Verengung der Medienberichterstattung auf den Präsidenten, die auch in Lateinamerika stattfindet, blendet die Intensität dieser hemisphärischen Verflechtung allzu oft aus.

Es bleiben für beide Seiten dringliche und relevante strukturelle Herausforderungen, die ihre Brisanz dadurch gewinnen, dass sie tiefgreifende regionale Implikationen haben:

- Lateinamerika, insbesondere Mexiko und Zentralamerika, bilden mit den USA ein regionales Migrationssystem. Dabei wandern Hunderttausende von den wirtschaftlich schwächeren, physisch gefährlicheren oder den politisch instabileren Staaten in die wohlhabenderen, sichereren und stabileren Staaten der Region: nach Argentinien, Chile, Panama, Mexiko und natürlich in die USA – vor der Bolivarischen Revolution auch nach Venezuela. Vor allem die Auswanderung in die USA ist dabei auch kulturell verankert, da die Vereinigten Staaten noch immer als Land der Chancen gelten. Diese „aspirationalen“ Migrationsströme in und aus Lateinamerika, in denen Menschen für sich und ihre Familie eine bessere Zukunft suchen, sind durch keinen noch so ausgeprägten Wandel im präsidentiellen Diskurs zu bremsen. Die Migrantenkarawane, die sich im Sommer 2018 in Richtung USA in Bewegung setzte, gibt davon beredt Zeugnis.
- Das Ausufernd der Organisierten (Drogen-) Kriminalität konnte bisher nicht in den Griff bekommen werden. Diese transnational vernetzten und finanziell sehr gut ausgestatteten Akteure nutzen als Operationsbasis die schwache Staatlichkeit in der Region, die auch an den territorialen oder gesellschaftlichen Peripherien der Schwellenländer auftritt – städtische Slums, wirtschaftlich abgehängte Provinzen, dichte Regenwälder ohne staatliche Präsenz. Das Einsickern dieser Gewaltakteure auch in die stärker entwickelten Schwellenländer in der Region ließ sich bisher kaum verhindern – nicht zuletzt, weil staatliche Stellen in der ganzen Region (und nicht nur in den fragilen Staaten) von den Drogenkartellen korrumpiert werden. Die Organisierte (Drogen-) Kriminalität ist zu einem endemischen, also systemischen Problem geworden, vor allem in Mexiko, Kolumbien und Brasilien als auch in den zentralamerikanischen Staaten wie Honduras, wo heute mehr Menschen sterben als während der Bürgerkriege in den 1980er Jahren. Das zeigt, wie komplex dieses Problem ist – und auch, dass es auf der gemeinsamen Agenda Lateinamerikas wie der USA bleiben wird.
- Die Fortführung des kolumbianischen Friedensprozesses bleibt im Interesse der Region wie auch der USA. Die strukturelle Verbindung der Vereinigten Staaten mit Kolumbien äußert sich vor allem in einer engen Zusammenarbeit im Sicherheitsbereich, geht aber weit darüber hinaus und beinhaltet auch eine wirtschaftliche und wissenschaftliche Partnerschaft. Solche Kooperationsstrukturen sind langlebig und überdauern politische Konjunkturen.
- Ein letztes Beispiel ist die durch das Regime Maduro verursachte humanitäre Katastrophe in Venezuela. Längst ist sie zu einem regionalen Problem erster Ordnung geworden: Die wirtschaftliche und gesellschaftliche Implosion im Kontext eines politisch autoritären Regimes hat eine der größten Flüchtlingskrisen in der Geschichte Lateinamerikas verursacht. Der diktatorisch regierende Nicolás Maduro wurde am 24. Januar 2019 von Parlamentspräsident Juan Guaidó herausgefordert, der sich zum neuen Staatschef erklärte. Obwohl die venezolanischen Streitkräfte Maduro ihre Loyalität zusicherten, haben die USA sowie die meisten lateinamerikanischen

Staaten mit den Ausnahmen Mexiko, Kuba, Bolivien und Uruguay Guaidó umgehend als legitimen Übergangspräsidenten anerkannt. Das zeigt, dass die Vereinigten Staaten auch unter Trump für die Opposition in Venezuela noch immer ein wichtiger Verbündeter sind.

Haus bereits lange vor Trump ein ausgeprägtes Desinteresse gegenüber der Region existierte – und erklärt, jedenfalls teilweise, wieso die lateinamerikanische Verstörung über das Phänomen Trump jenseits von Mexiko und Kuba relativ gering ausfällt.

Unabhängig von ihrer Subregion, ihrer wirtschaftlichen Entwicklung oder politischen Ausrichtung wird es für die lateinamerikanischen Länder in den nächsten Jahren vor allem darum gehen, Trumps Aufmerksamkeit zu erregen und die USA (wieder) für die Region zu interessieren. Das weist schon darauf hin, dass im Weißen

### **Chancen für Europa**

Auf die eben beschriebenen Herausforderungen in der Region reagieren auch Deutschland und Europa. So ist die EU vielseitig im kolumbianischen Friedensprozess engagiert, Deutschland zum Beispiel bei der Stärkung lokaler



Drogenverbrennung: Die Bekämpfung der Organisierten Kriminalität gehört zu den vordringlichsten Herausforderungen der nächsten Jahre. [Quelle: © Carlos Jasso, Reuters.](#)

Verwaltungsstrukturen. In Venezuela hat nach den USA auch die EU Guaidó ihre Unterstützung zugesagt. Das zeigt das Ausmaß der Übereinstimmung zwischen Europa und den Vereinigten Staaten in den grundlegenden Fragen der Zusammenarbeit in Lateinamerika. Gemeinsame Werte und geteilte Interessen bleiben eine Basis, die vom politischen Tagesgeschäft kaum belastet werden – selbst wenn die Krise der transatlantischen Beziehung auf beiden Seiten des Atlantiks immer wieder beschworen wird.<sup>3</sup>

Auf die konkrete Projektarbeit der Europäer, etwa in der Entwicklungszusammenarbeit, scheint sich der neue Politikstil Trumps daher bislang kaum ausgewirkt zu haben. Den größten Einfluss auf die Zusammenarbeit der transatlantischen Partner in den Staaten Lateinamerikas hat eben nicht Amerikas Präsident, sondern der jeweilige nationale politische Kontext. Dieser kann sich auch in Richtung Protektionismus und illiberale Demokratie verschieben, wie in Bolsonaros Brasilien, was eine wertegebundene internationale Zusammenarbeit erschwert.

In der jüngsten Entfremdung zwischen Washington und Berlin und dem Desinteresse Trumps gegenüber Lateinamerika liegt aus deutscher und europäischer Sicht auch die Notwendigkeit und Chance, die eigene internationale Rolle neu zu definieren sowie alte und neue Partnerschaften zu vertiefen, um die transatlantischen Beziehungen im gegenseitigen Interesse um neue Akteure zu ergänzen.

Eine Reihe lateinamerikanischer Staaten bieten sich hier als Partner an – einerseits, weil die Region mit dem Westen im Kern Grundwerte und Strukturprinzipien teilt: freiheitliche Demokratie, Verfassungs- und Rechtsstaatlichkeit, freie Marktwirtschaft und das Bekenntnis zu einem effektiven Multilateralismus. Andererseits teilen auch die USA und Europa in der Region noch immer wichtige Ziele und Interessen – so etwa die Erhaltung der dortigen demokratischen und rechtsstaatlichen Ordnung sowie die weitere Stabilisierung und Entwicklung der Region durch die Bekämpfung von Organisierter Kriminalität und Staatenfragilität.

## Das andere transatlantische Verhältnis

Lateinamerika erschien erst in den 1980er Jahren deutlicher auf dem europäischen Radar. Die Einbeziehung der iberischen Länder – Spanien und Portugal – in die Lösung der Konflikte in Zentralamerika zum Ende jenes Jahrzehnts gab diesen Beziehungen einen neuen Auftrieb. Im folgenden Jahrzehnt suchte Europa eine größere Annäherung an Lateinamerika, welches eine Welle bisher nicht gekannter Demokratisierung und wirtschaftlicher Öffnung erlebte. Da aber die europäische Außenpolitik in der Region auch immer wieder Rückschläge zu verkraften hatte, begannen die Beziehungen ab Mitte der 2000er Jahre abzukühlen: Die lateinamerikanische Region zeigte Anzeichen einer beschleunigten wirtschaftlichen Entwicklung (im Zuge des *Commodity Booms*), die zur Bildung linkspopulistischer Regierungen führten, welche sich vom Liberalismus des Washington-Konsens abwandten.

### Einer einheitlichen europäischen Haltung gegenüber Lateinamerika stehen dort sehr verschiedene Wahrnehmungen der EU entgegen.

---

Wie werden in Lateinamerika die Beziehungen zu Europa bewertet? Es ist nicht einfach, eine gemeinsame Position Lateinamerikas gegenüber Europa zu identifizieren. Andrés Malamud erwähnt, dass die berühmte Frage Henry Kissingers über Europa voll und ganz auf Lateinamerika anwendbar ist: „Welche Nummer wähle ich, wenn ich mit Lateinamerika telefonieren will?“<sup>4</sup> Der Hauptgrund dafür ist, dass das Integrationsniveau und die damit verbundenen Strukturen in Lateinamerika gänzlich andere sind als in Europa: In Lateinamerika existieren sehr unterschiedliche Ansichten über und Ansätze der regionalen Integration, was die Annahme kohärenter Positionen in der Region erschwert.

Im Gegensatz dazu hat die EU ein eigenes Integrationsprofil und eine spezifische Rolle als Akteur in den internationalen Beziehungen entwickelt, das auf regionale Integration und multilaterale (liberale) Kooperation setzt. Die im Vertrag von Lissabon festgeschriebene Schaffung des Hohen Vertreters der EU sowie des Europäischen Auswärtigen Dienstes (EAD) im Jahr 2010 stärkte die Position der EU als internationaler Akteur ebenfalls. Das hat die Kohärenz und die Sichtbarkeit der EU verbessert und es erleichtert, eine europäische Haltung zu Lateinamerika zu finden. Die lateinamerikanischen Integrationsverbünde können diese Kohärenzleistung bisher nicht erbringen. Umso wichtiger ist es, zwischen den unterschiedlichen Wahrnehmungen Lateinamerikas in Bezug auf die Beziehungen zu Europa zu unterscheiden, wenn man Gemeinsamkeiten herausfinden und Möglichkeiten aufzeigen will, wo sich Chancen für eine Intensivierung dieser Beziehungen ergeben können.

### Partnerpotenziale in Lateinamerika

Eine Analyse der von der EU Ende der 1990er und Anfang der 2000er Jahre mit verschiedenen lateinamerikanischen Ländern aufgenommenen Verhandlungen über Assoziierungsabkommen (AA) hilft, diese Unterschiede aufzuzeigen. Generell können drei Gruppen mit unterschiedlichen Ansichten über Europa unterschieden werden:

Erstens die Mitglieder der *Alianza Bolivariana de las Américas* (ALBA), 2004 gegründet von Hugo Chávez, inzwischen aber wirtschaftlich und politisch erheblich geschwächt: Venezuela, Bolivien, Kuba sowie, mit Abstrichen, Nicaragua. Eine transatlantische Kooperation mit diesen Ländern ist weder politisch opportun noch – bis auf punktuelle Projekte – wirtschaftlich interessant. Die Beziehungen zu diesen Ländern waren in den letzten Jahrzehnten schwierig, insbesondere zu Venezuela seit Chávez. Die geringe Affinität zu Europa behindert eine zukünftige Annäherung. Der ausgeprägte Antiamerikanismus dieser staatssozialistisch eingestellten Allianz ist eine weitere Belastung für das Verhältnis zu Europa. Solange zur ritualisierten Legitimation des eigenen Machtanspruchs der „Imperialismus des

Hegemons“ beschworen wird, kann es aus europäischer Perspektive keine nachhaltige Partnerschaft mit diesen Staaten geben.

Eine zweite Kategorie sind die Staaten, die dem freien Welthandel und einer Kooperation mit Europa deutlich offener gegenüberstehen, zwar noch keine bilateralen Handelsabkommen mit Europa haben, diese aber im Kollektiv (Mercosur) oder als Einzelstaaten anstreben: Argentinien, Uruguay, Paraguay sowie v. a. Brasilien. Die Verhandlungen mit diesem Länderblock ziehen sich bisher ergebnislos in die Länge. Der mangelnde Konsens innerhalb des Mercosur und die protektionistischen Tendenzen auf beiden Seiten haben bis dato einen erfolgreichen Abschluss verhindert. Die Vereinigten Staaten werden bei den Mitte-Rechts-Regierungen in dieser Staaten-Gruppe grundsätzlich als Vorbild und Vormacht gesehen, während die Linksregierungen die Rolle der USA zwar anerkennen, aber kritischer sehen. Die Betrachtung der USA ist bei allen hier betrachteten Staaten jedoch im Kern interessengetrieben und entsprechend pragmatisch.

Brasilien hat wegen seines wirtschaftlichen und politischen Gewichts in der Region eine Sonderstellung inne. Obwohl es kein Freihandelsabkommen mit Brasilien gibt, ist das Land der wichtigste Handelspartner der EU in der Region und der elft wichtigste der Welt. Im Jahr 2017 machte der Handel mit Brasilien 1,7 Prozent des gesamten EU-Handels aus. Die EU ist der wichtigste Investor in Brasilien. Die Investitionen in diesem Land beliefen sich im Jahr 2015 auf 48,5 Prozent der gesamten EU-Investitionen in Lateinamerika.<sup>5</sup> Durch die Unterzeichnung eines strategischen Assoziierungsabkommens im Jahr 2007 hat die EU Brasilien zwar als einen ihrer strategischen Partner in der Region anerkannt. Jedoch hat das Abkommen, das in einigen Bereichen auch hilfreich war, um die politische Zusammenarbeit zu fördern, nicht den Umfang der von Europa angestrebten Assoziierungsabkommen.

Wegen seiner politischen Turbulenzen ist Brasilien ein Paradebeispiel für enttäuschte Hoffnungen mit Blick auf eine engere Partnerschaft mit Lateinamerika. Der jüngste Wahlerfolg Jair



Bolsonaros, der sich aus der vorangegangenen innenpolitischen Krise und dem Glaubwürdigkeitsverlust des *Partido dos Trabalhadores* (PT, Partei der Arbeiter) speist, hat Brasiliens Position in der Region jedenfalls weiter geschwächt und wieder die Skepsis genährt, inwieweit Brasilien tatsächlich die Rolle des zentralen Partners der EU in der Region einnehmen kann und will. Was die Wahl Bolsonaros mittel- und langfristig für das Verhältnis zwischen Brasília und Washington bedeutet, lässt sich derzeit noch nicht absehen – wenngleich sich Bolsonaro im Wahlkampf als „brasilianischer Trump“ titulieren ließ und offensiv um die Aufmerksamkeit des Weißen Hauses buhlte.

### **Die Länder der Pazifik-Allianz, die sich für liberale Wirtschaftsbeziehungen interessieren, stellen geeignete Partnerländer für die EU dar.**

---

Die dritte und interessanteste Gruppe aus transatlantischer Sicht bilden die Mitglieder der Pazifik-Allianz: Mexiko, Chile, Kolumbien, Peru und bald vielleicht auch Ecuador. Diese Länder haben sich eindeutig dem Multilateralismus und dem freien Welthandel verschrieben. Sie haben ein Abkommen mit der EU geschlossen und ihre Verbindungen zu den europäischen Ländern ausgebaut. Aus der Sicht dieser Länder bedeuten die Beziehungen zu Europa nicht nur wirtschaftlichen Gewinn, sondern auch die Fortführung des politischen Dialogs mit einer Region, die Werte und Visionen für die Zukunft teilt. Diese Staaten pflegen nicht zuletzt wegen dieser kosmopolitischen Grundeinstellung ebenfalls ein pragmatisches, oft auch freundschaftliches Verhältnis zu den USA.

Innerhalb dieser Ländergruppe kann Europa wichtige Partner finden. Chile, Kolumbien, Mexiko und Peru schlossen sich 2011 zusammen, um die regionale Integrationsinitiative Pazifik-Allianz (*Alianza del Pacífico*, AP) zu gründen.

Zu den Zielen dieser Allianz gehören die Vertiefung der wirtschaftlichen Integration sowie der freie Verkehr von Waren, Dienstleistungen und Personen. Ihr liberaler Ansatz hat in Europa wirtschaftliche Interessen geweckt: Gegenwärtig haben 55 Länder einen Beobachterstatus in der Pazifik-Allianz, von denen 28 (also fast 51 Prozent) europäische Länder sind.<sup>6</sup> Am 17. Juli 2018 traf die Hohe Vertreterin der EU, Federica Mogherini, mit Vertretern der vier Länder der Allianz sowie mit den Außenministern der 28 EU-Länder zusammen. Bei dem Treffen wurde auf die zwischen der Pazifik-Allianz und der EU bestehenden Gemeinsamkeiten und die Bedeutung der Förderung eines auf Regeln basierenden multilateralen Systems verwiesen.<sup>7</sup>

### **China in Lateinamerika**

Wegen der dynamischen und konsequenten Öffnung dieser Länder vor allem in Richtung China müsste Europa hier offensiv definieren, welche Vorteile und Kooperationsgewinne für alle Beteiligten in einer „erweiterten transatlantischen Partnerschaft“ liegen. Der Schwerpunkt der Pazifik-Allianz liegt nämlich – wie schon der Name verdeutlicht – nicht im Atlantik, sondern im Pazifik. Dabei handelt es sich insbesondere um die größeren asiatischen Märkte wie China, Japan oder Südkorea.

Das Interesse der Länder dieser Allianz an Asien wird von anderen lateinamerikanischen Ländern geteilt. Dies ist auf zwei Faktoren zurückzuführen – einerseits den wirtschaftlichen Aufschwung, den Asien derzeit erlebt, und andererseits die Zunahme des Einflusses Chinas in Lateinamerika. China hat durch den im Jahr 2001 erfolgten Beitritt zur WTO Zugang zum lateinamerikanischen Markt erhalten. Durch den Rückzug der Vereinigten Staaten als Führungsmacht der Globalisierung – zunächst als Ergebnis der Wirtschaftskrise von 2008 und jetzt durch die Regierung Trump – ist China zu einem wichtigen globalen Wirtschaftsplayer geworden. In Lateinamerika ist das Land für Brasilien, Chile und Peru inzwischen der wichtigste Handelspartner. Die chinesischen Investitionen in der Region sind in den letzten

Jahren ebenfalls stark gestiegen. Seit 2005 haben die Entwicklungsbank Chinas und die chinesische Bank Exim mehr als 150 Milliarden US-Dollar in Länder Lateinamerikas und der Karibik investiert. Die Hauptempfänger

dieser Investitionen waren Venezuela, Brasilien, Argentinien und Ecuador.<sup>8</sup> Insgesamt kann Chinas Engagement in Lateinamerika als wirtschaftlich und nicht ideologisch motiviert beschrieben werden.



Kein Grund zur Freude: Der Wahlerfolg Jair Bolsonaros hat Brasiliens Position in der Region weiter geschwächt.  
Quelle: © Adriano Machado, Reuters.

Der chinesische Einfluss in der Region könnte eine erneute europäische Annäherung an Lateinamerika behindern. Die chinesischen Banken bieten Finanzierungen für eine Reihe von Ländern an, die – wie Ecuador, Venezuela oder



Argentinien – auf anderen globalen Kapitalmärkten keinen einfachen Zugang zu Krediten haben. Diese Banken stellen auch den Regierungen, die diese Kredite erwerben, keine politischen Bedingungen. Allerdings verlangen sie dafür im Allgemeinen den Erwerb von Ausrüstung oder Handelsverträge für den Verkauf von Erdöl. Obwohl chinesische Finanziere durchaus auf der Grundlage bestimmter Umweltstandards arbeiten, entsprechen diese nicht dem Niveau ihrer westlichen Pendanten.<sup>9</sup> So entstand in weiten Teilen Lateinamerikas die Wahrnehmung, dass China bessere Bedingungen für den Abschluss internationaler Abkommen bietet als die Staaten des Westens. Deswegen sollte bei einem erneuerten europäischen Ansatz für die Region berücksichtigt werden, dass es auch andere Akteure gibt, die hier bereits eine wichtige Rolle spielen. Die lateinamerikanischen Staaten werden ihre durch China gestützten wirtschaftlichen Interessen nicht aufgeben.

### Mexikos Sonderrolle

Mexiko spielt in diesen Überlegungen eine gewichtige Sonderrolle – wegen seiner geografischen Nähe zu den USA sowie der zahlreichen wirtschaftlichen, kulturellen und sozialen Verflechtungen beider Länder. Mexiko ist die zweitgrößte Volkswirtschaft der Region und die EU ist nach den USA und China sein drittgrößter Handelspartner. Mit Mexiko verbindet Deutschland darüber hinaus eine ambitionierte Entwicklungsagenda auf der globalen Ebene wie auch in Drittstaaten, vor allem in Lateinamerika.

Seit dem Inkrafttreten des ersten umfassenden Abkommens im Jahr 2000 ist der Handel zwischen Mexiko und der EU um 330 Prozent von 18,7 Milliarden US-Dollar im Jahr 1999 auf 61,8 Milliarden US-Dollar im Jahr 2016 gestiegen.<sup>10</sup> 2017 entfielen 5,7 Prozent der Exporte und 11,6 Prozent der Importe Mexikos auf die EU.<sup>11</sup> Im Rahmen des politischen Dialogs wurden zwischen Mexiko und der EU sieben Gipfeltreffen auf der Ebene der Staatschefs sowie 23 gemischte parlamentarische Ausschüsse abgehalten.<sup>12</sup> Mexiko und die EU haben 2017 die Aufnahme des Prozesses zur Modernisierung des Abkommens

vereinbart. Auch wenn die Absicht zur Neuverhandlung schon seit geraumer Zeit bestand, so hat die Amtsübernahme Trumps bei beiden Parteien das Interesse an einer beschleunigten Verhandlungsführung geweckt. Im April 2018 konnte ein ambitioniertes Freihandelsabkommen geschlossen werden. Die Geschwindigkeit und Effizienz, mit der die Verhandlungen geführt wurden, sprechen für sich: Mexiko ist für Europa ein wichtiger und in diesem neuen Kontext sogar ein prioritärer Partner.

## **Mexiko nimmt eine Sonderrolle innerhalb Lateinamerikas ein – nicht zuletzt wegen seiner engen Beziehungen zu den USA.**

---

Die Bedeutung Mexikos für Europa liegt nicht nur in seinem eigenen wirtschaftlichen und politischen Gewicht, sondern auch in seinen besonderen Beziehungen zu den Vereinigten Staaten. Kein anderes Land in Lateinamerika hat solch einen Zugang zum US-Markt und zur Politik der Vereinigten Staaten. Die Unterzeichnung des nordamerikanischen Freihandelsabkommens (NAFTA) im Jahr 1994 verstärkte die Beziehungen zwischen Mexiko und den Vereinigten Staaten, aber auch zu Kanada. Im Jahr 2016 machte der Handel mit Mexiko 13,66 Prozent des gesamten US-amerikanischen Handels aus, während auf Europa 22,32 Prozent entfielen.<sup>13</sup> Die Importe der Vereinigten Staaten aus Mexiko betragen in demselben Jahr 290 Milliarden US-Dollar, verglichen mit den Importen aus dem gesamten europäischen Kontinent in Höhe von 452 Milliarden US-Dollar. Das heißt, dass die Importe der Vereinigten Staaten aus Mexiko in diesem Jahr 64,15 Prozent des Gesamtimportvolumens des europäischen Kontinents betragen.

Mit dem Amtsantritt Trumps begann aber auch die Neuverhandlung von NAFTA. Obwohl die Verhandlungen sowohl für Mexiko als auch für Kanada kompliziert waren, erzielten die

drei Parteien eine neue Vereinbarung, die als USA-Mexiko-Kanada-Abkommen (USMCA) bezeichnet wird. Der wichtigste Aspekt des neuen Abkommens ist die Beibehaltung seines trilateralen Charakters. Dieser war mehrfach von Kanada in Frage gestellt worden, weil das Land nicht bereit war, die von den Vereinigten Staaten auferlegten Bedingungen zu akzeptieren. Auch das neu verhandelte Nordamerikanische Freihandelsabkommen hat also trotz des aufgeheizten Diskurses Mexikos Rolle als „verlängerte Werkbank der USA“ nicht nachhaltig beschädigt.

Mexikos Beziehungen zu den Vereinigten Staaten übersteigen den rein wirtschaftlichen Bereich. Dabei kommt der Gemeinschaft der in den Vereinigten Staaten lebenden Mexikaner eine Schlüsselrolle zu. Derzeit halten sich in den Vereinigten Staaten zwölf Millionen Mexikaner und ungefähr 26 Millionen Mexikaner, die auf dem Territorium der USA geboren wurden, auf.<sup>14</sup> Das mexikanische Netzwerk von insgesamt 50 Konsulaten in den USA ist das größte der Welt.<sup>15</sup> Aufgrund der Bedeutung dieser Beziehungen hat es Mexiko verstanden, seinen Einfluss auf das politische System in den USA geltend zu machen, um bei verschiedenen Anlässen seine gegenüber dem Nachbarn aus dem Norden bestehenden Ziele voranzutreiben. Die politische Lobbyarbeit während der NAFTA-Verhandlungen zu Beginn der 1990er Jahre und die Neuverhandlung von NAFTA sind Beispiele für den Einfluss Mexikos auf die US-Politik. Allerdings bekam gerade Mexiko aber auch die verbalen Attacken durch Präsident Trump in besonderer Intensität zu spüren, der kaum eine Gelegenheit ausließ, um im Kontext seines Wahlversprechens, eine Grenzmauer zwischen den USA und Mexiko zu bauen, vor keiner noch so groben Pauschalbeleidigung der Mexikaner zurückschreckte. Das Spannungsverhältnis zwischen Nähe und Ablehnung zwischen USA und Mexiko wurde so noch weiter verstärkt, was auch in Mexiko die Überlegungen beflügelte, Alternativen zu entwickeln.

Aus diesen Gründen kann und sollte Mexiko als ein interessanter und wichtiger Partner für die Einbeziehung der lateinamerikanischen Komponente in die transatlantischen Beziehungen

verstanden werden. Mexiko und Europa teilen nicht nur wirtschaftliche und politische, sondern auch strategische Interessen, da eine größere Annäherung auch ein größeres Gegengewicht zu der auf beiden Seiten bestehenden Abhängigkeit von den Vereinigten Staaten bilden könnte. Aber Mexiko ist nicht der einzige Akteur mit einem besonderen Verhältnis zu den Vereinigten Staaten. Auch für Kanada sind die eigenen Beziehungen zum südlichen Nachbarn von entscheidender Bedeutung und auch hier hat sich unter Trump Ernüchterung breit gemacht. Schlösse man Kanada in ein Dreieck Mexiko-EU-Kanada ein, könnte hier in den nächsten Jahren eine für Europa interessante Verbindung von Stakeholdern der liberalen Weltordnung geschaffen werden.

Für Deutschland und Europa liegt hier also eine außergewöhnliche Chance, über Mexiko einen neuen Kommunikationskanal zur Trump-Administration zu eröffnen. Wie sich der jüngste Regierungswechsel in Mexiko diesbezüglich auswirken wird, hängt entscheidend von der persönlichen Chemie zwischen Andrés Manuel López Obrador und Donald Trump ab – und auch davon, inwieweit beide Präsidenten zulassen, dass die vielbeschworene Mauer zwischen den beiden Staaten die bilateralen Beziehungen definiert. Sie gehört auf beiden Seiten des Rio Grande schon jetzt zum identitätspolitischen Kernbestand.

### **Potenziale für weitere Zusammenarbeit**

Eine Annäherung Europas an Lateinamerika wird sowohl auf Chancen als auch auf Hindernisse treffen. Die Region ist in mindestens drei verschiedene Gruppen geteilt, was den Dialog zwischen den beiden Regionen erschwert. Das Scheitern der EU-Verhandlungen mit einem so wichtigen Akteur in Lateinamerika wie Brasilien hat in den 2000er Jahren zu Enttäuschung und Distanzierung geführt. Die EU hat sich dafür entschieden, jenen Ländern den Vorrang einzuräumen, bei denen man auf offenere Türen gestoßen ist und wo – wie im Fall von Mexiko, Chile, Kolumbien, Peru oder Ecuador – die Verhandlungen über Assoziierungsabkommen von Erfolg gekrönt waren. Derzeit gibt es

Integrationsprojekte wie die Pazifik-Allianz, die ein neues europäisches Interesse an der Region rechtfertigen. Der wachsende Einfluss Chinas hat jedoch dazu geführt, dass sich Lateinamerika verstärkt Asien zuwendet und das Interesse, sich westliche Partner zu suchen, relativiert wird.

Für die zukünftige Zusammenarbeit und den Umgang Deutschlands und Europas mit amerikanischen Positionen in Lateinamerika bedeutet dies zweierlei:

Erstens werden große regionale Herausforderungen wie die Krise in Venezuela oder der kolumbianische Friedensprozess auf der gemeinsamen Agenda der erweiterten transatlantischen Partnerschaft bleiben und – trotz gelegentlicher Verstimmungen – wegen ihrer Dringlichkeit und Bedeutung auch weiter gemeinsam bearbeitet werden.

Zweitens bietet das strategische Desinteresse der USA an Lateinamerika für Deutschland und Europa große Gestaltungspotenziale mit alten „neuen“ Partnern. Gemeinsam mit in Washington gut vernetzten Akteuren in Mexiko oder Kolumbien, aber auch mit den politischen Pragmatikern der Pazifik-Allianz oder dem argentinischen Präsidenten Macri eröffnen sich Kooperationsräume für die erweiterte transatlantische Partnerschaft – nicht zuletzt in für Deutschland interessanten Politikfeldern wie der Wissenschafts- und Technologiekooperation, der Energiewende oder der Nachhaltigkeitspolitik, wie auch in der wirtschaftlichen Integration.

In der Gruppe von Ländern, die der EU am nächsten stehen, zeichnet sich Mexiko nicht nur durch sein wirtschaftliches und politisches Gewicht in der Region, sondern auch durch seine besonderen Beziehungen zu den Vereinigten Staaten aus. In diesem Sinne teilen Mexiko und Europa wirtschaftliche, politische und strategische Interessen, die als Grundlage für die Festigung der Beziehungen dienen können. Die geringe Bedeutung, die die neue mexikanische Regierung offensichtlich der Außenpolitik beimisst, das damit verbundene rückläufige internationale

Engagement und die sichtbar werdenden nationalistischen Tendenzen werfen allerdings die Frage auf, inwieweit diese Erwartungen einer stärkeren Zusammenarbeit auch erfüllt werden. Ebenso können auch die Beziehungen Kanadas zu den Vereinigten Staaten und in jüngster Zeit auch zu Mexiko von Europa genutzt werden, um ein Dreieck zu bilden, das ein Gegengewicht zu der von den USA unter Trump in den verschiedenen Bereichen verfolgten Politik der Abwendung vom Multilateralismus bilden kann.

---

**Hans-Hartwig Blomeier** ist Leiter des Auslandsbüros der Konrad-Adenauer-Stiftung in Mexiko.

**Patricio Garza Girón** ist Projektmanager im Auslandsbüro der Konrad-Adenauer-Stiftung in Mexiko.

**Christian E. Rieck** ist Senior Analyst für Regionalmächte und Regionalintegration am Global Governance Institute in Brüssel sowie wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Universität Potsdam.

- 1 Merkel, Angela 2018: Rede von Bundeskanzlerin Merkel beim Jahresempfang für das Diplomatische Corps am 6. Juli 2018, 06.07.2018, in: <https://bit.ly/2G1luBU> [29.01.2019].
- 2 Tusk, Donald 2018: Invitation letter by President Donald Tusk to the members of the European Council ahead of their meetings on 22 and 23 March 2018, Pressemitteilung 149/18, 23.03.2018, in: <http://bit.ly/2UXZIKZ> [13.02.2019].
- 3 Hitchcock, William I. 2008: The Ghost of Crises Past: The Troubled Alliance in Historical Perspective, in: Anderson, Jeffrey / Ikenberry, G. John / Risse, Thomas (Hrsg.): *The End of the West? Crisis and Change in the Atlantic Order*, Ithaca, S. 53–81.
- 4 Malamud, Andrés 2012: Die Europäische Union, vom Interregionalismus mit Lateinamerika zur strategischen Partnerschaft mit Brasilien, in: *Revista CIDOB d'afers internacionals*, S. 97–98, 219–230, 221.
- 5 Europäische Kommission 2018: Brazil, in: <https://europa.eu/lhQ38Pq> [29.01.2019].
- 6 Pazifik-Allianz: Observant Countries, in: <http://bit.ly/2TLoiP2> [13.02.2019].
- 7 European External Action Service 2018: Joint statement by High Representative / Vice-President Federica Mogherini and the Pacific Alliance Foreign Ministers, 17.07.2018, in: <https://europa.eu/lgY38Yn> [13.02.2019].
- 8 The Dialogue 2018: China-Latin America Finance Database, in: [https://thediologue.org/map\\_list](https://thediologue.org/map_list) [22.11.2018].
- 9 Gallagher, Kevin P. / Irwin, Amos / Koleski, Katherine 2012: The New Banks in Town: Chinese Finance in Latin America, *Inter-American Dialogue*, 02/2012, in: <http://bit.ly/2GKjO7L> [21.11.2018].
- 10 Secretaría de Relaciones Exteriores: Mexico and the European Union, in: <https://globalmx.sre.gob.mx/index.php/en> [04.02.2019].
- 11 Ebd.
- 12 Ebd.
- 13 Observatory of Economic Complexity 2018: United States, in: <https://atlas.media.mit.edu/en/profile/country/usa> [02.12.2018].
- 14 Gonzalez-Barrera, Ana / Krogstad, Jens Manuel 2018: What we know about illegal immigration from Mexico, Pew Research Center, 03.12.2018, in: <https://pewrsr.ch/2SlMlx> [13.02.2019]; Gonzalez-Barrera, Ana / Lopez, Mark Hugo 2013: A Demographic Portrait of Mexican-Origin Hispanics in the United States, Pew Research Center, 01.05.2013, in: <https://pewrsr.ch/1cJfp16> [22.11.2018].
- 15 Lowy Institute 2018: Global Diplomacy Index, in: <https://globaldiplomacyindex.lowyinstitute.org> [22.11.2018].



[Der Blick nach Westen](#)

# „America First“

Sicherheitspolitik in der Ära Trump

[Benjamin Fricke / Nils Wörmer](#)

Entgegen allen isolationistischen Klängen Trumps im Wahlkampf ist die amerikanische Außenpolitik weiterhin eher von weltweitem Engagement geprägt und hierbei stark unilateral ausgerichtet. Während sich die politische Kultur sowie der Stil und die Formen im Umgang auch mit Verbündeten radikal geändert haben, orientierte sich die Außen- und Sicherheitspolitik Trumps in ihren Grundzügen bisher an den beiden Vorgängeradministrationen.

---

Die Außen- und Sicherheitspolitik der USA stellte in den ersten beiden Jahren unter Präsident Trump in ihren Grundzügen die Zusammenführung wesentlicher Elemente der Politiken der beiden Amtsvorgänger Obama und Bush in übersteigerter Form dar. Die starke unilaterale Ausrichtung der Bush-Administration wurde nicht nur übernommen, sondern dahingehend fortgeführt, dass die USA aus zentralen bestehenden multilateralen Formaten ausgestiegen sind oder den Ausstieg ankündigten beziehungsweise den Multilateralismus in Teilen lautstark kritisierten. Die Bush-Administration hatte oftmals unilateral gehandelt, nicht aber in der Form wie Trump, der versucht, mit allem Vorherigen radikal zu brechen. Den Teilrückzug aus dem Nahen Osten und Europa hatte bereits Präsident Obama zu einem Kernanliegen seiner Politik gemacht und in dem Zusammenhang „Nation Building at Home“ angekündigt. Hier knüpft Trump mit seiner überspitzten Devise von „America First“ nahtlos an, wobei beiden Präsidenten gemein ist, dass sie aus realpolitischen Gründen gezwungen waren, den militärischen und politischen Rückzug aus Europa und dem Nahen Osten zu stoppen sowie in Teilen sogar rückgängig zu machen.

Die Aufkündigung des INF-Vertrags durch Präsident Trump am 4. Dezember 2018 und die am selben Tag von Außenminister Pompeo in einer Rede dargelegte Agenda der US-Regierung für die kommenden zwei Jahre deuteten bereits darauf hin, dass ein grundlegender Paradigmenwechsel der USA hinsichtlich ihrer Außen- und Sicherheitspolitik nun bevorsteht. Während Trump dem INF-Vertrag, verbunden mit einem

60-tägigen Ultimatum an die russische Regierung, theoretisch noch eine Chance gibt, kündigte sein Außenminister nicht weniger als die radikale Abkehr von der weltweiten Sicherheitsarchitektur, wie sie sich in ihren Grundzügen seit 1945 beziehungsweise 1990 entwickelt hat, an. Wenig später folgte am 19. Dezember<sup>1</sup> erneut via Twitter die für das eigene Kabinett und die europäischen Verbündeten völlig überraschende Ankündigung des vollständigen Abzugs der US-Streitkräfte aus Syrien und eines Teilabzugs von etwa der Hälfte der US-Truppen aus Afghanistan. Der Verteidigungsminister, James Mattis, und der Sonderbeauftragte für die Internationale Allianz gegen den Islamischen Staat, Brett McGurk, die beide als ausgesprochene Transatlantiker gelten, traten in Folge dieser Politik von ihren Ämtern zurück.

### **Die europäische Sicherheitssituation zu Beginn der Ära Trump**

Drei Ereignisse hatten die europäische Sicherheitsarchitektur bereits erschüttert und die Determinanten für außenpolitisches Handeln der europäischen Staaten grundlegend verändert, bevor Donald Trump am 20. Januar 2017 sein Amt als 45. Präsident der Vereinigten Staaten antrat:

1. Die völkerrechtswidrige Annexion der ukrainischen Halbinsel Krim durch Russland am 21. März 2014 verschärfte nicht nur die aufziehende Ukraine-Krise, sondern nahm den Europäern zudem die Illusion, dass im Europa des 21. Jahrhunderts Grenzen nicht



mehr gewaltsam verändert werden könnten. Das Verhältnis zwischen den Mitgliedstaaten der NATO und Russland ist seitdem gekennzeichnet von einem erneuten symmetrischen Kräftemessen in Mittelosteuropa, der Sanktionspolitik gegenüber Moskau und russischer hybrider Kriegführung.

2. Der Aufstieg des IS, der im selben Jahr (2014) weite Teile Iraks und Syriens eroberte, stellte gleichermaßen eine Bedrohung für den Fortbestand des nahöstlichen Staatensystems wie auch der inneren Sicherheit in vielen europäischen Staaten dar. Die durch das Chaos in Irak und Syrien stark begünstigte Flüchtlings- und Migrationskrise der Jahre 2015 und 2016 hat einmal mehr aufgezeigt, dass die EU außen- und sicherheitspolitisch nur sehr bedingt handlungsfähig ist. Schwerwiegender noch als dies waren die Risse, die in der „Wertegemeinschaft EU“ deutlich wurden, als es um die Aufnahme, Verteilung und den Umgang mit den hunderttausenden Flüchtlingen ging, die in dieser Phase Europa erreichten.
3. Das Votum der Mehrheit der britischen Bevölkerung gegen den Verbleib in der EU am 23. Juni 2016 stürzte diese nicht nur in ein politisches Chaos, sondern schwächt Europa als sicherheitspolitischen Akteur langfristig und in erheblichem Umfang. Zwar wird oft postuliert, der europäische Einigungsprozess könne nun ohne die integrationsunwilligen Briten zügiger im Bereich einer gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik fortschreiten. Jedoch muss festgestellt werden, dass die EU ohne Großbritannien ein verteidigungspolitisches Leichtgewicht ist. Die Tatsache, dass in den vergangenen zweieinhalb Jahren nach dem Referendum deutlich wurde, dass Frankreich nicht in der Lage sein wird und Deutschland nicht willens ist, den Austritt Großbritanniens sicherheits- und verteidigungspolitisch zu kompensieren, hat diesen Fakt noch verstärkt.

Angesichts dieser Ausgangslage wurde das Ergebnis der US-Präsidentenwahlen am 8. November 2016 von vielen europäischen

Politikern schnell als eine Art Zeitenwende in den transatlantischen Beziehungen empfunden. In seinem sicherheitspolitischen Kern war das Verhältnis zwischen den USA und Europa über Jahrzehnte davon geprägt, dass die europäischen NATO-Mitglieder die Gewissheit hatten, im Falle einer Bedrohung oder eines Angriffs von ihrem transatlantischen Verbündeten geschützt zu werden. Selbst bei der Bewältigung sicherheitspolitischer Herausforderungen im unmittelbaren Umfeld, wie zu Beginn der 1990er Jahre auf dem Balkan oder seit Jahrzehnten in Nordafrika und dem Nahen Osten, überließen die Europäer – bis auf wenige Ausnahmen – die Initiative den USA und begnügten sich allenfalls mit der Juniorrolle an der Seite Washingtons. Diese Rahmenbedingungen schienen mit der Wahl Donald Trumps auf einmal nicht mehr gegeben zu sein – ausgerechnet zu einem Zeitpunkt, an dem Europa vor so vielen sicherheitspolitischen Herausforderungen steht, wie seit 1989 nicht mehr.

### **Die NATO und der Schutz Europas**

Noch während des US-amerikanischen Wahlkampfes 2016 hatte der Präsidentschaftskandidat Donald Trump die NATO als „obsolet“ bezeichnet und die Existenzberechtigung der Organisation grundsätzlich in Frage gestellt. Angesichts der von den meisten europäischen NATO-Mitgliedern als Bedrohung empfundenen jüngeren russischen Außenpolitik und zahlreicher weltweiter Krisen führte dies zu ungekannten Irritationen und Verunsicherungen diesseits des Atlantiks. Trotz der von Präsident Obama zugesicherten *European Reassurance Initiative* war unklar, wie sich Trump zukünftig verhalten würde. Erschwerend für die Glaubwürdigkeit des Präsidentschaftskandidaten mit Blick auf dessen transatlantische Orientierung kamen in der Vergangenheit die offenen Sympathiebekundungen für den russischen Präsidenten Wladimir Putin und Andeutungen über ein Rapprochement in den amerikanisch-russischen Beziehungen hinzu.

Nach der Amtseinführung Donald Trumps wurde hingegen schnell deutlich, dass Rhetorik und tatsächliches Handeln des Präsidenten oftmals weit auseinandergehen. Bei gleichzeitiger



Aufrechterhaltung seiner vehementen Kritik an der ungerechten Lastenverteilung innerhalb der Allianz unterstrich Trump im April 2017 in einer gemeinsamen Pressekonferenz mit dem Generalsekretär der NATO, Jens Stoltenberg, dass diese doch nicht obsolet sei und die vollste Unterstützung der USA erfahre.<sup>2</sup> Darüber hinaus erweiterte der US-Präsident sogar das europäische Engagement seines Landes, indem er die *European Reassurance Initiative* durch Unterzeichnung des *US National Defense Authorization Act* von 2017 zur *European Deterrence Initiative* aufwertete. Hierdurch erkannte die US-Administration implizit die Bedrohungswahrnehmung der europäischen Verbündeten mit Blick auf Russland an und vollzog einen Wechsel von reinen Rückversicherungsmaßnahmen hin zu Abschreckung. Im Fokus des neuerlichen US-amerikanischen Engagements in Europa stehen

- eine verstärkte Truppenpräsenz,
- gemeinsame Ausbildung und Übungen,
- die Aufwertung von Infrastruktur,
- die Vorstationierung von Waffen und Gerät sowie
- der Kapazitätsaufbau von Partnern.<sup>3</sup>

Im *US National Defense Authorization Act* von Juni 2017 wurden außerdem eine ausgeweitete US-Militärpräsenz sowie stärkere Hilfe für die Ukraine beschlossen.

## **Trump bemängelte eine ungerechte Lastenverteilung innerhalb der NATO und betonte gleichzeitig deren vollste Unterstützung durch die USA.**

---

Das Verteidigungsbudget der USA sieht für 2019 mit insgesamt 716 Milliarden US-Dollar 82 Milliarden US-Dollar mehr als noch in 2017 vor.<sup>4</sup> Einen beachtlichen Anteil dieser Ausgaben betrachtet der US-Präsident als wesentlichen Beitrag zur transatlantischen Kooperation und

Unterstützung für Europa, dessen Sicherheit die USA durch ihre enorme Militärmacht garantieren. Dass diese Leistung entsprechend bezahlt werden muss, wiederholte Trump beharrlich und forderte vor allem mit Blick auf Deutschland, „dass diese sehr reichen Länder entweder die Vereinigten Staaten für ihren großartigen militärischen Schutz bezahlen oder sich selber schützen“.<sup>5</sup> Damit setzt er die Debatte fort, die bereits seine beiden Amtsvorgänger George W. Bush und Barack Obama mit den Europäern geführt hatten, wenn auch in einer neuen Radikalität.<sup>6</sup> Medienberichte aus dem Januar 2019,<sup>7</sup> denen zufolge Trump in den ersten beiden Jahren seiner Amtszeit immer wieder ernsthaft die Möglichkeit des Rückzugs der USA aus der NATO prüfen ließ und hierbei nur von seinen engsten sicherheitspolitischen Beratern zurückgehalten werden konnte, legen nahe, dass dieses Thema auch in den kommenden beiden Jahren wie ein Damoklesschwert über der transatlantischen Sicherheitskooperation schweben könnte.

## **Abkehr vom Multilateralismus: Klimavereinbarung, Nuklearabkommen und INF-Vertrag**

Abgesehen von den verbalen Attacken gegen NATO, EU und Vereinte Nationen stellen die tatsächlichen und angedrohten Aufkündigungen von internationalen Vertragswerken einen Knackpunkt mit sicherheitspolitischer Dimension im transatlantischen Verhältnis dar. Medienwirksam inszeniert und mit einer Mischung aus innenpolitischem Kalkül und außenpolitischer Drohkulisse verbunden, unterstrich der US-Präsident seine Abneigung gegen multilaterale Formate, als er am 1. Juni 2017 den Ausstieg seines Landes aus der Klimavereinbarung von Paris ankündigte, am 8. Mai 2018 die Aufkündigung des Nuklearabkommens mit Iran bekannt gab und am 4. Dezember 2018 unter Vorbehalt den INF-Vertrag kündigte.

Die Aufkündigung des erst eineinhalb Jahre zuvor erreichten Klimaabkommens führte zu heftigen Reaktionen auf staatlicher und zivilgesellschaftlicher Ebene in Europa und selbst in den USA, verbunden mit Appellen an Trump, sich dem Klimaschutz nicht vollständig zu verschließen.



Auf Abwegen: Ein möglicher Rückzug der USA aus der NATO könnte auch in den kommenden beiden Jahren wie ein Damoklesschwert über der transatlantischen Sicherheitskooperation schweben. [Quelle: © Reinhard Krause, Reuters.](#)

Letztendlich blieb der US-Präsident bis dato bei seiner harten Linie und begründet sein Vorgehen mit Verweis auf die Unwirksamkeit des Klimaabkommens,<sup>8</sup> mit seiner Pflicht, die heimische Wirtschaft zu schützen und zu stärken und letztendlich mit dem Argument, das Pariser Abkommen sei ein Vehikel chinesischer Wirtschaftsinteressen. In der Konsequenz fühlt sich die europäische Seite durch den Ausstieg der USA betrogen, während diese den Befürwortern von Paris Heuchelei vorwirft, wodurch die Klimapolitik zu einer enormen Belastung für das transatlantische Vertrauensverhältnis und damit auch für die Sicherheitspolitik geworden ist.

Der Ausstieg der USA aus dem in einem jahrelangen Verhandlungsmarathon erzielten Nuklearabkommen (*Joint Comprehensive Plan of*

*Action*, JCPOA) zwischen dem Iran und den fünf ständigen VN-Sicherheitsratsmitgliedern sowie Deutschland am 8. Mai 2018 stellt eine weitere gravierende Belastung im gegenwärtigen transatlantischen Verhältnis dar.<sup>9</sup> Die amerikanischen Verbündeten Israel und Saudi-Arabien, wie auch die USA, haben bis dato keine Beweise vorgelegt, die belegen könnten, dass die iranische Seite gegen das Abkommen verstößt.<sup>10</sup> Die Argumentation Trumps, das Abkommen funktioniere nicht, bezieht sich folglich auf die auch von den Europäern gehegte Hoffnung, mit dem Vertragswerk als Ausgangspunkt könne die internationale Gemeinschaft mit Iran auch in anderen Konfliktfeldern zu einer Kooperation gelangen. Gerade mit Blick auf das ausgeweitete Raketenprogramm Teherans, das nicht Gegenstand des JCPOA ist, und die seit 2015

mit Hilfe nicht-staatlicher Gewaltakteure deutlich verstärkte expansive Politik des Iran in der Nahost-Region<sup>11</sup> ist offenkundig, dass eine solche Entwicklung nicht eingetreten ist. Hierdurch wird das Iran-Abkommen aus Sicht des US-Präsidenten zu einem „schlechten Deal“, dessen Aufkündigung für ihn logisch konsequent ist. Der europäische Ansatz, an dem JCPOA, auch wenn dieser nicht perfekt ist, festzuhalten, weil es einen hart errungenen diplomatischen Teilerfolg darstellt, steht dieser Argumentation diametral gegenüber.

## Der Ausstieg aus dem JCPOA stellte ein Wahlversprechen Trumps dar und wurde gegen Widerstände im eigenen Kabinett durchgesetzt.

---

Während die europäischen Vertragspartner, einschließlich Russland, versuchen, das Abkommen zu retten und ohne die USA fortzusetzen, ist Washington bereits auf eine harte Linie, basierend auf politischem, wirtschaftlichem und militärischem Druck, gegenüber Teheran eingeschwenkt. Als Randnotiz aus europäischer Sicht muss zur Kenntnis genommen werden, dass Trump durch sein Vorgehen auch ein zentrales Wahlversprechen eingelöst hat und zudem bereit war, seine Iranpolitik gegen Widerstände im eigenen Kabinett durchzusetzen. Letztendlich wurden mit Außenminister Rex Tillerson und dem nationalen Sicherheitsberater H.R. McMaster zwei Befürworter des Abkommens durch die ausgesprochenen Gegner desselben, Mike Pompeo und John Bolton, ersetzt.

Ein weiterer internationaler Paukenschlag ist die Aufkündigung des bilateralen Washingtoner Vertrages über nukleare Mittelstreckensysteme von 1987. Dieser Vertrag verbietet alle landgestützte Kurz- und Mittelstreckenraketen mit einer Reichweite von 500 bis 5.500 Kilometern. Bereits 2014 wurde die Obama-Administration auf russische Vertragsverletzungen aufmerksam.

Die Putin-Regierung baut offenbar Mittelstreckenraketen, die laut INF-Vertrag verboten sind. Diese Raketen werden unter dem NATO-Codennamen SSC-8 geführt<sup>12</sup> und die US-Regierung hat sich vergeblich bemüht, Russland zur Einhaltung des Abkommens zu bewegen. Ein weiterer Faktor der Aufkündigung des Vertrages ist die fehlende Verbindlichkeit für China. Die Volksrepublik baut und stationiert seit einiger Zeit mit der DF-26 ballistische Raketen, die auch als „Guam-Killer“ bezeichnet werden.<sup>13</sup> Diese Raketen können gezielt einen der wichtigsten US-Stützpunkte im Pazifik, Guam, sowie US-Flugzeugträger angreifen. Durch den INF-Vertrag ist es den USA nicht möglich, landgestützte Kurz- und Mittelstreckenraketen zu entwickeln. Als einzige Option bleibt der teure und aufwendige Einsatz von Tomahawk-Marschflugkörpern.<sup>14</sup> Die Aufkündigung des INF-Vertrages trägt folglich aus Sicht der US-Regierung dem dauerhaften russischen Vertragsbruch sowie neuen geopolitischen Realitäten im pazifischen Raum und gesteigerten Fähigkeiten chinesischer Waffensysteme Rechnung. Die Ankündigung des US-Präsidenten zur Einrichtung der *US Space Force* am 18. Juni 2018 als gleichberechtigter, sechster Teilstreitkraft im US-Militär neben *Army*, *Navy*, *Air Force*, *Marine Corps* und *Coast Guard* sowie die Vorstellung einer neuen Initiative zum Aufbau einer teilweise weltraumgestützten Raketenabwehr am 17. Januar 2019 deuten auf eine prinzipielle und strategische verteidigungs- und rüstungspolitische Agenda der gegenwärtigen US-Regierung hin.

### Trump's Verhältnis zu Russland

Die wohl schwierigsten und komplexesten bilateralen Beziehungen der Trump-Administration sind diejenigen zu Russland und Wladimir Putin, was auch mit der innenpolitischen Dimension dieses Verhältnisses zu tun hat. Die Vorwürfe der russischen Einflussnahme auf die US-Präsidentenwahlen 2016 belasten das amerikanisch-russische Verhältnis schwer und die Ermittlungen des Sonderermittlers Robert Mueller über eine potenzielle Verwicklung des US-Präsidenten überschatten dessen Amtszeit. Abgesehen davon steht Russlands Politik in nahezu allen Konfliktfeldern Europas und des

Nahen Ostens seit Jahren im Gegensatz zu den Interessen der USA. In Syrien sicherte Moskau mit militärischen Mitteln das Überleben seines traditionellen nahöstlichen Verbündeten Assad, auf dessen Sturz die USA seit 2011 hingearbeitet hatten. Im Falle des Ukraine Konflikts und Georgiens haben Russland und die USA fundamental divergierende Vorstellungen, was auch an den finanziellen und militärischen Zusagen Washingtons für die Ukraine, das Baltikum und Polen deutlich wird.<sup>15</sup>

Diese regionalen Konflikte belasten die wichtigen Neuverhandlungen des *Strategic Arms Reduction Treaty II* (START II), das 2021 ausläuft und die Anzahl atomarer Gefechtsköpfe auf 1.550 Stück und der Trägersysteme auf 700 limitiert.<sup>16</sup> Es besteht die Gefahr, dass START II ähnlich wie der INF-Vertrag aufgekündigt wird. Weiter beeinträchtigt wird das amerikanisch-russische Verhältnis durch die hybride Kriegführung und Versuche der verdeckten Beeinflussung durch russische Stellen in Europa. So hat sich die US-Regierung im Falle des Nervengiftangriffs auf den russischen Ex-Agenten Skripal im englischen Salisbury eindeutig auf die britische Seite gestellt. Unter dem Strich bleibt festzuhalten, dass sich die amerikanisch-russischen Beziehungen seit dem Amtsantritt Trumps, trotz dessen anfänglicher verbaler Avancen, auf einem historischen Tiefpunkt seit Ende des Kalten Krieges befinden.<sup>17</sup>

### **Trumps Nahost- und Syrienpolitik**

Der bereits 1995 von beiden Häusern des US-Kongresses beschlossene *Jerusalem Embassy Act*<sup>18</sup> sah die Verlegung der US-Botschaft in Israel von Tel Aviv nach Jerusalem vor. Der zwar vom Kongress beschlossene Umzug wurde jedoch so nie durchgeführt, da Präsident Clinton ihn durch einen Erlass aussetzte und dies 23 Jahre lang von den darauffolgenden Präsidenten so fortgeführt wurde.<sup>19</sup> Erst Präsident Trump unterschrieb trotz massiver Proteste<sup>20</sup> am 6. Dezember 2017<sup>21</sup> das Gesetz und vollendete damit den Beschluss. Eine weitere Konfliktquelle stellte auch die Schließung des Konsulates für palästinensische Angelegenheiten in Ostjerusalem und dessen Eingliederung in die neue US-Botschaft

in Jerusalem dar.<sup>22</sup> Der Beschluss, diese von Tel Aviv nach Jerusalem zu verlegen und die Stadt hierdurch als Hauptstadt Israels anzuerkennen, wurde in vielen europäischen Ländern, darunter Deutschland, kritisiert und abgelehnt. Während die israelische Regierung den Schritt als in dieser Form einzigartiges Bekenntnis der USA zum Existenzrecht Israels und des jüdischen Volkes begrüßte, löste der etwa ein Jahr später, am 19. Dezember 2018, von Präsident Trump angekündigte Rückzug der US-Streitkräfte aus dem Nachbarland Syrien einen Schock bei dem israelischen Partner aus.

### **Trumps Ankündigung des Rückzugs der USA aus Syrien löste in Israel einen Schock aus.**

---

In Syrien war Trump zunächst stark darauf bedacht, sich von der Politik seines Vorgängers abzusetzen. Diesen hatte er zunächst für die Einmischung in den Konflikt im Jahr 2013 durch die Deklaration von Chemiewaffeneinsätzen des syrischen Regimes als „rote Linie“ für die US-Regierung scharf kritisiert. Erst viel später richtete sich die Kritik Trumps dann gegen die inkonsequente Haltung Obamas in Bezug auf die selbst gesetzten „roten Linien“ und er ging so weit, diese mehrfach, zuletzt Anfang 2019,<sup>23</sup> durch seinen Sicherheitsberater John Bolton zu bestätigen. Angesichts der anders lautenden Rhetorik im Wahlkampf kam die erste von zwei größeren Militäraktionen der Trump-Administration für viele Beobachter völlig überraschend. Am 7. April 2017 führten die US-Streitkräfte in Reaktion auf einen mutmaßlichen Giftgaseinsatz des Regimes einen unilateralen Angriff mit Marschflugkörpern gegen die syrische Luftwaffenbasis Schayrat im Westen des Landes durch. Ein Jahr später, am 14. April 2018, folgte erneut in Reaktion auf den offensichtlichen Chemiewaffeneinsatz des Regimes ein im Vergleich zum Vorjahr umfassenderer Angriff gegen Einrichtungen des syrischen Chemiewaffenprogramms, an dem sich auch Frankreich und Großbritannien

beteiligten. In der Rückbetrachtung sind beide Angriffe als Bestrafungen Assads für den Einsatz von chemischen Waffen zu werten, die nicht darauf abzielten, das Kräfteverhältnis der syrischen Konfliktparteien grundlegend zu verändern.

Unabhängig von diesen beiden Militäraktionen ist der Einsatz amerikanischer Spezialkräfte im Osten Syriens zu betrachten. Dieser wurde unter Trump nochmals ausgeweitet und umfasste zuletzt etwa 3.000 Soldaten, die vor allem im Nordosten des Landes und entlang der irakischen Grenze eingesetzt waren. Die Präsenz dieser Kräfte auf syrischem Boden führte, alleine aufgrund des *Deconflicting* mit dem russischen Militär, zu einem permanenten Dialog zwischen Washington und Moskau über die militärischen Aktivitäten der beiden Länder in Syrien, wodurch das militärische Übergewicht Russlands zumindest begrenzt ausbalanciert werden konnte. Außerdem bewirkte der Einsatz der US-Kräfte im Nordosten und Osten des Landes eine Eindämmung der türkischen und iranischen Interventionen in Syrien. Durch den Anfang 2019 eingeleiteten Abzug dieser Streitkräfte verlieren die USA nicht nur die zentralen Informationszugänge, die aus der Präsenz vor Ort resultieren, sondern geben zudem einen der wenigen Trümpfe der westlichen Staatengemeinschaft in den Gesprächen über die Zukunft Syriens aus der Hand. Vor diesem Hintergrund erklärt sich auch der Unmut und die Ratlosigkeit vieler europäischer Politiker über den faktischen Rückzug der USA aus dem Syrienkonflikt. Denn kaum eine europäische Regierung kann leugnen, dass sie fundamentale Interessen in Syrien, nämlich Stabilität mit Blick auf die Region, Begrenzung der Flüchtlingsströme und die fortwährende Eindämmung terroristischer Gruppierungen, hat. So gibt der Rückzug der USA aus Syrien den europäischen Verbündeten einen Vorgeschmack darauf, was es bedeutet, mit Konflikten und Kontrahenten alleine gelassen zu werden, die für Europa ein größeres Gefahrenpotenzial bedeuten als für die USA.

## Afghanistan und Krieg gegen Terror

Eine der wohl schwierigsten Aufgaben der US-Außenpolitik ist die erfolgreiche Beendigung des seit 2001 anhaltenden Afghanistaneinsatzes. Als Präsidentschaftskandidat versprach Trump den Wählern einen schnellen Abzug der US-Truppen vom Hindukusch. Die Politik seines Amtsvorgängers hatte er immer wieder verteufelt und wiederholt als Verschwendung von Geld und Ressourcen bezeichnet. Dennoch verkündete er als gewählter Präsident im August 2017 seinerseits eine neue Strategie für Afghanistan, die sogar eine leichte Anhebung der US-Truppenstärke vorsah. Diese Strategie sah im Wesentlichen vor, die afghanischen Spezialkräfte deutlich zu verstärken und den Aufbau der afghanischen Luftwaffe, vor allem in den Teilfähigkeiten Lufttransport und Luftnahunterstützung, zu forcieren. Die afghanischen Spezialkräfte sollten künftig die Hauptlast des Kampfes tragen und hierbei von der Luftwaffe unterstützt werden. Die regulären Armeeeinheiten sollten als Sicherungskräfte fungieren und die Erfolge der Spezialkräfte absichern, während die afghanische Polizei wieder ihrer eigentlichen Aufgabe in der Kriminalitätsbekämpfung zugeführt werden sollte. Vor dem Hintergrund des strategischen Patts zwischen Regierung und Taliban verband das Pentagon mit diesem Vorgehen die Erwartung, im Verlauf des Jahres 2018 einen positiven Trend zu erzeugen und fünf bis zehn Prozent des durch die Taliban kontrollierten oder umkämpften Staatsgebiets zurückzugewinnen. Auf dieser Grundlage sollten der Friedensprozess neu belebt und die Verhandlungen mit den Taliban aus einer Position der Stärke geführt werden. Im November 2018 gestand der Generalstabchef der US-Streitkräfte, General Joseph Dunford, ein, dass die erhofften Erfolge der Strategie ausgeblieben sind.

Die Ankündigung Trumps vom 19. Dezember 2018, die Zahl der US-Streitkräfte in Afghanistan in absehbarer Zeit zu halbieren, sorgte sowohl bei den Verbündeten als auch in US-Sicherheitskreisen für Verwunderung und Besorgnis, auch wenn bis dato, anders als im Fall Syrien, noch kein konkreter Befehl für eine Rückführung



von Truppen ergangen ist. Aus deutscher Sicht ist das fortgesetzte zivil-militärische Engagement in Afghanistan mit Schwerpunkt in den nördlichen Provinzen des Landes stark von dem amerikanischen Beitrag in anderen Landesteilen abhängig. Außerdem stellt die Afghanistan-Politik eines der wenigen sicherheitspolitischen Felder dar, auf dem Berlin und Washington in den vergangenen Jahren nahezu keine Differenzen hatten. Was offenbar außer Frage steht, ist die Fortführung des von der NATO-Mission *Resolute Support* separaten Anti-Terror-Einsatzes der

US-Streitkräfte, an dem sich allerdings Deutschland wiederum nicht beteiligt. Die Zukunft des Stabilisierungseinsatzes in Afghanistan scheint hingegen angesichts der amerikanischen Rückzugserwägungen mehr denn je unklar zu sein. Eine europäische Initiative ohne die USA ist aus vielerlei Gründen sehr unwahrscheinlich.

#### **Fazit**

Die rhetorischen Ausschweifungen und Eskapaden Trumps bei gleichzeitigen Untersuchungen



Abzug? Die Ankündigung Trumps, die Zahl der US-Streitkräfte in Afghanistan in absehbarer Zeit zu halbieren, sorgte weltweit für Verwunderung und Besorgnis. [Quelle: © Carlos Barria, Reuters.](#)

gegen seine Person und Mitarbeiter seines engsten Umfelds sind ein Teil der neuen amerikanischen Realitäten. Entgegen aller isolationistischen Klänge Trumps im Wahlkampf ist die amerikanische Außenpolitik weiterhin eher von weltweitem Engagement denn von isolationistischen Zügen geprägt und hierbei stark unilateral ausgerichtet. Während sich die politische Kultur, der Stil und die Formen im Umgang auch mit Verbündeten radikal geändert haben, orientierte sich die Außen- und Sicherheitspolitik Trumps in ihren Grundzügen bisher an den beiden Vorgängeradministrationen. Inwieweit sich dies nach den *Midterm*-Wahlen und angesichts des möglichen vollständigen Ausstiegs der USA aus dem INF-Vertrag, wie von Außenminister Pompeo angekündigt, ändern wird, bleibt abzuwarten.

Die klare Positionierung des US-Kongresses und das politische Handeln des Präsidenten seit Frühjahr 2017 haben weitestgehend dazu beigetragen, die europäischen Bedenken in Bezug auf Trumps Anfälligkeit für russische Beeinflussung und Manipulation auszuräumen. Darüber hinaus erklärte sich der US-Präsident bereit, alle Fragen des FBI-Sonderbeauftragten Robert Mueller über seinen Anwalt Rudolph Giuliani zu beantworten. Auch hier bleibt abzuwarten, wie die weitere Untersuchung verläuft und welche innenpolitischen Konsequenzen sich hieraus ergeben. Trump behauptet zwar weiterhin, dass die russische Einflussnahme in der US-Präsidentschaftswahl 2016 keinen Einfluss auf das Ergebnis hatte, jedoch gibt er zu, dass es Versuche Russlands gab, die Wahl zu manipulieren.<sup>24</sup>

## **Wiederholt versuchte Trump, sämtliche Bedenken hinsichtlich einer russischen Beeinflussung und Manipulation auszuräumen.**

Der Ausstieg der USA aus dem Klimaabkommen, bei dem es im Kern darum geht, eigene Interessen zum Wohle der Weltgemeinschaft

zurückzustellen, reflektiert Trumps Auffassung von „America First“ *par excellence*. Das Verhalten der US-Regierung mit Blick auf das Nuklearabkommen mit Iran und den INF-Vertrag mit Russland folgt einer gänzlich anderen Logik. Hier geht es vor allem um die eigene Bedrohungsperzeption in Verbindung mit der Überzeugung, nur aus der eigenen Stärke heraus zu annehmbaren vertraglichen Einigungen und letztendlich zu friedlichen Regelungen gelangen zu können. Die von Trumps erstem nationalen Sicherheitsberater Flynn am 10. Januar 2017 vorgestellte Doktrin von *peace through strength* impliziert eben auch den (bedingten) Einsatz oder die Androhung militärischer Gewalt gegenüber verfeindeten Staaten. Im Falle Russlands bedeutet dies in der Konsequenz, dass die USA Versuche, das Gleichgewicht bei den ballistischen Raketen zu verändern und die amerikanische Abschreckung zu unterminieren, mit der Aufrüstung des eigenen Arsenalts beantworten werden.

Während die Schnittmenge an gleichen politischen Zielen, gemeinsamen Lösungsansätzen (für internationale Herausforderungen) und einheitlichen Strategien (in der Konfliktbewältigung) definitiv kleiner geworden ist, bleibt die NATO das mit Abstand wichtigste gemeinsame Projekt in den transatlantischen Beziehungen. Das hat nicht nur damit zu tun, dass die Allianz die einzige internationale Organisation zu sein scheint, deren Nutzen für die USA Präsident Trump einigermaßen anerkennt. Deutschland und die europäischen NATO-Partner haben in Ansätzen erkannt, dass diese US-Administration das Thema der gleichen Lastenverteilung sehr ernst meint und sich die amerikanische Seite wahrscheinlich nicht noch einmal vertrösten lassen wird, was vertraglich zugesagte Bündnisverpflichtungen angeht.

Denn während europäische Experten darüber streiten, ob „strategische Autonomie“ gegenüber den USA und eine europäische Armee Visionen oder Illusionen sind, bleibt eine Tatsache bestehen. Gegenwärtig – und voraussichtlich noch auf Jahre – sind die Vereinigten Staaten weltweit die einzige Nation, die in der Lage und – unter bestimmten Voraussetzungen – willens ist,



Deutschland und seine europäischen Verbündeten gegen jedwede derzeit denkbare Bedrohung effektiv zu schützen. Dies schließt symmetrische, asymmetrische und hybride Bedrohungen in allen fünf Dimensionen der Kriegführung – Land, Luft, See, Welt- und Cyberraum – gleichermaßen ein. Die EU wird dieses Maß an Sicherheit auf absehbare Zeit nicht bereitstellen können und ist – auf sich allein gestellt – nur sehr bedingt in der Lage, Deutschland und seine europäischen Verbündeten zu schützen.

Die Herstellung autonomer europäischer Verteidigungsfähigkeit wird, selbst wenn es gelingen sollte, die hierfür notwendigen politischen Rahmenbedingungen zeitnah zu schaffen, ein sehr langer Prozess werden. Dieser wird derzeit neben den strukturellen Herausforderungen und dem aufzuholenden technologischen Rückstand der Europäer – insbesondere in den Bereichen technische nachrichtendienstliche Aufklärung sowie defensive und offensive Cyberkriegführung – vor allem von der Haltung des Vereinigten Königreichs und Deutschlands beeinträchtigt. Durch den Austritt Großbritanniens aus der EU verliert diese den leistungsfähigsten und leistungswilligsten sicherheitspolitischen Akteur auf dem europäischen Kontinent. Deutschland hat seinen Status als Garant und Rückgrat der konventionellen Verteidigung Europas verloren und ist weit davon entfernt, diesen zurückzugewinnen und darüber hinaus noch den verteidigungspolitischen Wegfall Großbritanniens innerhalb der EU zu kompensieren.

Deutschland und seine Verbündeten sollten deshalb klar herausstellen, dass sich die jüngsten Bemühungen, „mehr Europa“ in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik zu erreichen, nicht gegen die USA richten, sondern im Gegenteil darauf abzielen, die Lastenverteilung innerhalb der NATO durch Stärkung des europäischen Pfeilers ausgeglichener zu gestalten.

---

**Benjamin Fricke** ist Referent für Sicherheitspolitik der Konrad-Adenauer-Stiftung.

**Nils Wörmer** ist Leiter des Teams Außen-, Sicherheits- und Europapolitik der Konrad-Adenauer-Stiftung.

- 1 Vgl. Trump, Donald 2018 via Twitter: „Getting out of Syria was no surprise. I’ve been campaigning on it for years, and six months ago, when I very publicly wanted to do it, I agreed to stay longer. Russia, Iran, Syria & others are the local enemy of ISIS. We were doing there work. Time to come home & rebuild. #MAGA“, 20.12.2018, in: <https://bit.ly/2MozbmY> [22.01.2019].
- 2 Vgl. BBC 2017: Trump says Nato ‚no longer obsolete‘, 12.04.2017, in: <https://bbc.in/2AYu8Fv> [22.01.2019].
- 3 Vgl. Cancian, Mark F. / Samp, Lisa Sawyer 2016: The European Reassurance Initiative, 09.02.2016, in: <https://bit.ly/2phT9nx> [22.01.2019].
- 4 Vgl. Stein, Jeff 2018: U.S. military budget inches closer to \$1 trillion mark, as concerns over federal deficit grow, The Washington Post, 19.06.2018, in: <https://wapo.st/2FIA2yr> [22.01.2019].
- 5 Jansen, Bart / Jackson, David 2018: Post-Paris, President Trump again complains about NATO, USA Today, 14.11.2018, in: <https://bit.ly/2AYkUsK> [22.01.2019].
- 6 Vgl. Reuters 2018: Trump tells NATO leaders to increase defense spend to 4 percent, 11.07.2018, in: <https://reut.rs/2RHofXt> [22.01.2019].
- 7 Vgl. Barnes, Julian E. / Cooper, Helene 2019: Trump Discussed Pulling U.S. From NATO, Aides Say Amid New Concerns Over Russia, The New York Times, 14.01.2019, in: <https://nyti.ms/2TTm67R> [22.01.2019].
- 8 Die US-Regierung argumentiert mit dem *Emission Gap Report* der VN, der darauf hinweist, dass die Lücke zwischen der notwendigen Verringerung von Treibhausgasemissionen und nationalen Zusagen extrem groß sei. Vgl. Schulte von Drach, Markus C. 2018: Die Heuchelei der Trump-Kritiker, 01.06.2018, in: <https://bit.ly/2DtF67D> [22.01.2019].
- 9 Vgl. Lemon, Jason 2018: Iran Is Delighted By Europe’s Support for Nuclear Deal, Rouhani Tells Macron, Newsweek, 12.06.2018, in: <https://bit.ly/2AX1c0q> [22.01.2019].
- 10 Vgl. Beauchamp, Zack 2018: Trump’s withdrawal from the Iran nuclear deal, explained, Vox, 08.05.2018, in: <https://bit.ly/210vPaO> [22.01.2019].
- 11 Vgl. Trump, Donald 2018: Remarks by President Trump on the Joint Comprehensive Plan of Action, The White House, 08.05.2018, in: <https://bit.ly/2rtn4M7> [22.01.2019].
- 12 Vgl. Boot, Max 2018: On the INF Treaty, Trump finally gets something right, The Washington Post, 24.10.2018, in: <https://wapo.st/2Ds41bz> [22.01.2019].
- 13 Vgl. Lendon, Brad 2016: U.S. must beware China’s ‚Guam killer‘ missile, CNN, 15.05.2016, in: <https://cnn.it/2TagSEE> [22.01.2019].
- 14 Vgl. Boot 2018, N. 12.
- 15 Vgl. Associated Press 2018: US-led NATO exercise starts in Baltics, Poland, Army Times, 03.06.2018, in: <https://bit.ly/2FVLO81> [22.01.2019].

- 16 Vgl. Mehta, Aaron 2018: One nuclear treaty is dead. Is New START next?, Defense News, 23.10.2018, in: <https://bit.ly/2S35ixI> [22.01.2019].
- 17 Vgl. im vorliegenden Heft Crawford, Claudia / Dienstbier, Philipp 2019: Viel Rhetorik, wenig Wandel: Der Umgang mit Russland unter Trump, Auslandsinformationen 1/2019, S.29–39, in: <https://bit.ly/2TgzV4r> [06.03.2019].
- 18 Vgl. United States Congress 1995: Jerusalem Embassy Act of 1995, Congressional Record, 08.11.1995, in: <https://bit.ly/2hFZA2e> [22.01.2019].
- 19 Vgl. Foreign Policy 2018: The Untold Story of the Jerusalem Embassy Act of 1995, Foreign Policy, 11.05.2018, in: <https://bit.ly/2FEINtr> [22.01.2019].
- 20 Vgl. Staff, Toi 2018: Israeli protesters rally against US embassy move to Jerusalem, The Times of Israel, 13.05.2018, in: <https://bit.ly/2T8udx4> [22.01.2019].
- 21 Vgl. Trump, Donald 2017: Presidential Proclamation Recognizing Jerusalem as the Capital of the State of Israel and Relocating the United States Embassy to Israel to Jerusalem, The White House, 06.12.2017, in: <https://bit.ly/2E6AFh1> [22.01.2019].
- 22 Vgl. Zeit Online 2018: USA verlegen Konsulat für Palästinenser, 18.10.2018, in: <https://bit.ly/2WbaxL6> [22.01.2019].
- 23 Vgl. Hewitt, Hugh 2019: The red line in Syria is still there. In fact, it's a darker red., The Denver Post, 06.01.2019, in: <https://dpo.st/2HoyJGj> [22.01.2019].
- 24 Jedoch sind die rhetorischen Ausschweifungen Trumps und die laufenden Untersuchungen gegen den Präsidenten nur ein Teil der neuen US-amerikanischen Realitäten. Entgegen aller isolationistischen Klänge Trumps im Wahlkampf ist der neue US-amerikanische Außenpolitikstil eher unilateral als isolationistisch.



[Der Blick nach Westen](#)

# Ein transatlantisches Relikt?

Zur Zukunft der WTO und ihrer Rolle für die  
transatlantischen Wirtschaftsbeziehungen

David Gregosz / Stephen Woolcock

Die WTO muss sich den Veränderungen des Welthandels und der Investitionsströme anpassen, sonst wird sie in Zukunft eine weniger bedeutsame Rolle spielen als heute. Europa und die USA müssen ihre Differenzen hinter sich lassen und ihr Gewicht zugunsten der dringend notwendigen Reformschritte in die Waagschale werfen. Die Alternative zur WTO-basierten Weltwirtschaftsordnung wäre eine Weltwirtschaftsunordnung. Und das kann weder dies- noch jenseits des Atlantiks gewollt sein.

---

### **Was wird in Zukunft aus der transatlantischen Wirtschaftspartnerschaft?**

Diese sowohl für Europa als auch Amerika bedeutsame Frage ist nicht leicht zu beantworten und kristallisiert sich in gewisser Hinsicht an und in der Welthandelsorganisation (WTO). Entscheidungsträger aus Politik, Wirtschaft und Gesellschaft sind mit einer paradoxen Situation konfrontiert: Auf politischer Ebene hat die aggressive Handelspolitik der Trump-Administration einige Verwerfungen in der transatlantischen Wirtschaftspartnerschaft ausgelöst. Insbesondere die Beziehungen zwischen den USA und Deutschland wurden stark in Mitleidenschaft gezogen. Auf wirtschaftlicher Ebene sind Europa und Amerika hingegen durch einen Anstieg wechselseitiger Investitions- und Handelsströme stärker zusammengewachsen als je zuvor. Europa und Amerika unterhalten nach wie vor die weltweit bedeutendsten Wirtschaftsbeziehungen. Grundsätzlich bilden beide Wirtschaftsräume damit das Fundament einer fortschreitenden Integration der gesamten Weltwirtschaft.

Es ist offen, welche Folgen die politischen Spannungen auf die bilateralen Beziehungen haben werden. Unterschiedliche Szenarien sind denkbar. Bestenfalls können bestehende Streitigkeiten gelöst werden. Beide Partner fänden dadurch wieder zu einer engen Wirtschaftsallianz, begleitet von einer koordinierten, transatlantischen Handelspolitik. Im schlimmsten Fall könnten die politischen Auseinandersetzungen

bestehende wirtschaftliche Differenzen extrem verschärfen. Hier drohen dann Handelssanktionen sowie transatlantische Wirtschaftsboykotte. Die geostrategischen Differenzen und entsprechend unnachgiebig geführten wirtschaftlichen Auseinandersetzungen könnten zu einer Wagenburg-Mentalität führen – „Wirtschaftsmacht USA“ gegen „Wirtschaftsmacht Europa“.

### **Die WTO als Kristallisationspunkt transatlantischer Spannungen**

Die andauernden Konflikte um die Welthandelsorganisation deuten an, dass sich die transatlantische Wirtschaftspartnerschaft derzeit in keinem guten Zustand befindet. Mehr noch: Die WTO ist zu einem Kristallisationspunkt der unterschiedlichen Auffassungen auf beiden Seiten des Atlantiks geworden und soll daher in diesem Beitrag im Mittelpunkt stehen. Die Institution und das offene Handelssystem, das ihr zugrunde liegt, erleben eine Phase der Instabilität. Diese wurde jüngst durch aggressive, einseitige Maßnahmen der amtierenden US-Regierung noch verstärkt. Als Reaktion darauf traf sich im Oktober 2018 ein Bündnis aus industrialisierten OECD-Volkswirtschaften sowie Schwellen- und Entwicklungsländern in Ottawa, um eine Reform der WTO zu besprechen, eine gewisse Stabilität wiederherzustellen und gemeinsam eine Führungsrolle mit Blick auf die Handelspolitik zu übernehmen.<sup>1</sup>

Im Gegensatz zu alarmistischen Behauptungen ist es unwahrscheinlich, dass die WTO

„zerbricht“, aber wenn sie sich nicht an die Veränderungen in der Struktur des Welthandels und der Investitionsströme anpassen kann, wird sie eine weniger bedeutsame Rolle spielen als heute. Die Ursachen dafür, dass die WTO zunehmend ihre Plattformfunktion verliert, reichen tief und ergeben sich aus Fragen der politischen Koordination in der WTO sowie den politischen Herausforderungen, denen sich die Regierungen der WTO-Länder gegenübersehen. Das Koordinationsproblem besteht in der Frage, wie man mit der ökonomischen Kräfteverschiebung hin nach Asien und neuen Wirtschaftsmächten umgeht. Die implizite Führung des US-OECD-Clubs, der maßgeblich zur Etablierung der bestehenden Handelsordnung beigetragen hat, ist mit Blick auf die neuen Gewichte der Weltwirtschaft kaum noch zeitgemäß. Die Herausforderung für Staaten im Innenverhältnis besteht darin, das WTO-Regelwerk, welches den Rahmen für die Globalisierung von Produktion und Investitionen setzt, mit den Sorgen, die im jeweiligen Land wegen des Kontrollverlustes über den nationalen Politik- oder Regulierungsrahmen bestehen, in Einklang zu bringen.

Die Aufrechterhaltung eines offenen, regelbasierten Handelssystems liegt im vitalen Interesse aller Länder. Um dies zu erreichen, bedarf es einer kollektiven Führung durch ein Bündnis von Industrie- und Schwellenländern innerhalb der WTO. Die USA nehmen derzeit keine Führungsrolle wahr, und China wünscht bislang keine multilaterale Einbindung, die seine Industrie- und Technologiepolitik beschränkt. Europa kommt damit eine wichtige Mittlerrolle zu. Einerseits muss es auf die USA einwirken, um einen wichtigen Eckstein transatlantischer Handelspolitik funktionsfähig zu halten. Andererseits muss Europa auf China Einfluss nehmen, damit das Trittbrettfahren innerhalb des WTO-Regimes aufhört. Kurzfristig ist es zweifellos notwendig, den Bedrohungen des Systems durch einen Kompromiss zu begegnen. Eine dauerhafte Lösung aber bedarf eines echten Konsenses auf internationaler wie auch auf nationaler Ebene.

## Wie schlimm ist es wirklich?

Nach Jahren spöttischer Witze darüber, dass die WTO weder tot noch lebendig sei, bietet sich derzeit ein tristes Bild.<sup>2</sup> Die unmittelbare Krise wurde durch die Androhung und Verhängung von Zöllen seitens der USA ausgelöst, um Zugeständnisse von anderen WTO-Ländern zu erzwingen. Dabei folgt die US-Regierung offenkundig einem Muster und hat gegenüber ihren Nachbarn Kanada und Mexiko beim *North American Free Trade Agreement* (NAFTA)-Folgeabkommen *United States-Mexico-Canada Agreement* (USMCA) eine ähnliche Strategie verfolgt. Auch hier ging es um die Infragestellung von Handelsvereinbarungen und das Fordern neuer vertraglicher Grundlagen. Es drängt sich die Frage auf, ob die freihandelskritischen US-Positionen (mit Blick auf WTO und NAFTA) wirklich neu sind. Dies kann verneint werden. Zwar sind Stil und Rhetorik des amtierenden US-Präsidenten in ihrer Zuspitzung einmalig, aber die Kritik am globalen Handelsregime wird im demokratischen (eher freihandelskritischen) Lager, siehe Bernie Sanders oder Hillary Clinton, ebenso geteilt wie mittlerweile bei vielen Republikanern, die ursprünglich stark für eine Liberalisierung des Welthandels argumentierten. Faktoren für den Sinneswandel der republikanischen Partei im Hinblick auf den Freihandel sind sicherlich die massive Deindustrialisierung der USA in den vergangenen zwanzig Jahren, das Gefühl einer dysfunktionalen WTO anzugehören sowie das geschickte Agieren Chinas (als vermeintliches Entwicklungsland) innerhalb des WTO-Regimes.

Gerade das Beispiel China zeigt, dass die WTO mit den neuen realpolitischen Entwicklungen kaum Schritt halten konnte. Dies wird daran deutlich, dass die bestehenden Handelsbestimmungen weitgehend aus dem Jahr 1995 stammen, wenn nicht sogar noch aus der Zeit, als die Uruguay-Verhandlungsrunde abgeschlossen und die WTO eingerichtet wurde. Das war, bevor die Globalisierung Ängste auslöste, bevor das Internet das Management auch verstreuter Produktionsstätten ermöglichte, bevor globale Wertschöpfungsketten enorme



Wettbewerbsvorteile boten und bevor China als wichtiger Fixpunkt eines multipolaren Welt-handelssystems auftauchte.<sup>3</sup> Freilich werden die Schwierigkeiten der WTO seit geraumer Zeit von Experten erkannt und benannt. Aber bisher hat noch kein großes WTO-Land den Fortbestand der Organisation in Frage gestellt, wie es die jetzige US-Regierung tut.

#### **Was treibt die Vereinigten Staaten an?**

Die derzeitige Krise wurde dadurch ausgelöst, dass die USA aus „Gründen der nationalen Sicherheit“ Zölle auf die Einfuhr von Stahl und Aluminium aus einer Reihe von Ländern erhoben haben und widerkehrend die Verhängung von Zöllen auf Automobilimporte androhen.<sup>4</sup>



Dealmaker: Der stark auf den eigenen Vorteil bedachte Ansatz der Trump'schen Strategie untergräbt multilaterale Institutionen. Quelle: © Shannon Stapleton, Reuters.

Artikel XXI des Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommens (*General Agreement on Tariffs and Trade*, GATT) sieht tatsächlich eine Ausnahme vor, wenn die nationale Sicherheit bedroht ist. Bisher jedoch haben es alle WTO-Mitglieder – mit Ausnahme der USA im Falle des Helms-Burton-Gesetzes von 1996 – vermieden, sie als Begründung für das Einführen von Schutzzöllen anzuführen. Würde sich die WTO gegen eine solche Maßnahme aussprechen, könnte das dahingehend ausgelegt werden, dass Handelsbestimmungen die nationale Sicherheit gefährden. Würde ein WTO-Ausschuss bei den Stahl- und Aluminiumzöllen gegen die USA entscheiden, würde dies die amerikanische Unterstützung für den Multilateralismus weiter schwächen. Sollte die WTO feststellen, dass diese Zölle mit Artikel XXI des GATT vereinbar sind, würde dies die Grundsätze und Maßregeln, auf denen das regelbasierte System der WTO beruht, auf fatale Weise untergraben.

Das zweite Element der amerikanischen Herausforderung betrifft den Kern des Streitbeilegungsmechanismus der WTO selbst. Die USA haben die Funktionsweise der Streitbeilegung in Frage gestellt und insbesondere die Ernennung von Mitgliedern des Berufungsgremiums (*Appellate Body*, AB) blockiert. Zum Zeitpunkt der Erstellung dieses Beitrags verbleiben nur noch drei Mitglieder des AB, was dem Minimum entspricht, das erforderlich ist, um eine Beschwerde gegen eine Entscheidung des Ausschusses zur Streitbeilegung zu bearbeiten. Zwei von ihnen verlassen das Gremium im Dezember 2019, womit das AB und damit die Streitbeilegungsfunktion der WTO nicht mehr funktionsfähig wäre.

Die US-Regierung führte außerdem in großem Stil Importzölle auf chinesische Produkte ein, da Peking – so der Vorwurf – etwa Eigentumsrechte nicht schütze oder durch eine Subventionierung von Staatsunternehmen unlauteren Wettbewerb betreibe. Der Verweis auf die „nationale Sicherheit“ bei der US-Zollpolitik kann als ein kalkulierter Affront gegen die WTO betrachtet werden.

Es bleibt unklar, was die mittel- bis längerfristigen Ziele der US-Regierung sind. Sollte damit eine Krise ausgelöst werden, um die WTO-Mitglieder zu zwingen, Lösungen für

einige seit Langem bestehende Probleme zu finden, könnte man die Destabilisierung als zweckdienlich ansehen.<sup>5</sup> Danach sieht es derzeit nicht aus. Vielmehr ist festzustellen, dass die aktuelle US-Regierung einen schleichenden Trend weg vom Multilateralismus hin zu unilateraler Politik drastisch beschleunigt. Der stark auf den eigenen Vorteil bedachte Ansatz der Trump'schen Strategie hat unweigerlich zu Gegenmaßnahmen in den betroffenen Ländern geführt. Infolgedessen scheinen die Dinge Anfang 2019 eine gefährliche Eigendynamik zu entwickeln. Das hat bei einer Gruppe von WTO-Ländern zu Bemühungen geführt, eine neue Form kollektiver Führung zu schaffen und zu versuchen, der handelspolitischen Zusammenarbeit neues Leben einzuhauchen und dabei auf einige der gegen die WTO vorgebrachten Kritikpunkte zu reagieren.<sup>6</sup>

### Wirksamkeit und Legitimität

Grundsätzlich ruht die Arbeit der WTO auf drei Säulen:

- erstens der Aushandlung neuer Bestimmungen,
- zweitens der Beilegung von Streitigkeiten und
- drittens der fortlaufenden Organisationsarbeit, die den praktischen Warenaustausch verbessern soll.

Seit einigen Jahren funktioniert die erste Säule der Regelsetzung nur noch bedingt. Die Entwicklungsagenda von Doha (*Doha Development Agenda*, DDA), eine 2001 eingeleitete Verhandlungsrunde multilateraler Handelsvereinbarungen, war die erste dieser Gesprächsreihen, die seit der Gründung des GATT im Jahr 1948 scheiterte. Dieses Scheitern wird vor allem in den OECD-Ländern als einer der Hauptgründe dafür angesehen, dass die WTO mit der Globalisierung nicht Schritt halten konnte.

Die zweite Säule der Streitbeilegung wurde zum Zeitpunkt der Gründung der WTO gestärkt und hat sich bei der Durchsetzung bestehender Regeln weitgehend bewährt. Das System der Streitbeilegung besteht aus einem Schlichtungsverfahren, Gremien zur Bearbeitung von Beschwerden sowie einem Berufungsgremium,

das sicherstellt, dass die Entscheidungen des Gremiums mit den Vereinbarungen im Einklang stehen.<sup>7</sup> Nach der Finanzkrise 2008 waren die WTO-Bestimmungen und deren effektive Durchsetzung in Form des Streitbeilegungsverfahrens wichtig für die Eindämmung protektionistischer Tendenzen. Nach 24 Jahren bedürfen einige Aspekte dieses Verfahrens allerdings einer Überarbeitung, die schon während der Doha-Runde diskutiert, jedoch nicht umgesetzt wurde. Ein Grund für die Wirksamkeit des WTO-Verfahrens zur Streitbeilegung ist, dass es einem Mitgliedsland nicht erlaubt ist, Entscheidungen des Gremiums zu umgehen. Sie können zwar angefochten werden, doch wenn das Berufungsgremium entschieden hat, ist grundsätzlich Recht gesprochen.

### Entwicklungsländer nehmen die WTO-Bestimmungen oft als Versuch der Einflussnahme durch Industrieländer wahr.

Die laufende Arbeit der Organisation bildet die dritte Säule der WTO. Sie erfolgt, indem die Anwendung der verschiedenen Abkommen überwacht wird. Eine solche Überwachung hängt weitgehend vom Entgegenkommen der Staaten und von nationaler Transparenz ab. Umsetzung und Einhaltung vieler WTO-Abkommen erfordern ständige Anstrengungen. So werden beispielsweise bei Vereinbarungen über Regulierungsmaßnahmen, wie etwa zur Produkt-, Lebensmittel- oder Verbrauchersicherheit, permanent neue nationale Vorschriften eingeführt. In solchen Fällen regeln die Handelsbestimmungen das Verfahren, mit dem die WTO-Länder die wettbewerbsverzerrenden Auswirkungen solcher neuen Vorschriften minimieren können. Es gibt Berichtspflichten für allgemeine handelspolitische Entwicklungen im Rahmen des *Trade Policy Review Mechanism* (TPRM) sowie für spezifische Vereinbarungen und Themen. Dazu gehören regionale oder präferenzielle Handelsabkommen sowie nationale Subventionen. Die Wirksamkeit dieser dritten Säule, besonders der des Ausschusses für regionale Handelsabkommen,



wurde jedoch durch die Nachlässigkeit einiger WTO-Staaten bei der Berichterstattung beeinträchtigt. Die dritte Säule sieht auch einen ständigen Dialog und damit die Möglichkeit vor, handelspolitische Probleme effizient zu lösen. Ohne eine aktive Beteiligung der Streitparteien kann es jedoch keine Fortschritte bei grenzüberschreitenden Handelsstreitigkeiten geben. In der Folge wird ein wichtiges multilaterales Forum zersetzt und ein Vakuum entsteht. Während die WTO von vielen Experten als eine Organisation betrachtet wird, die hinter den Anforderungen einer globalisierten Weltwirtschaft zurückgeblieben ist, sehen andere sie als eine der Hauptquellen einer entfesselten Globalisierung und aller damit verbundenen Probleme. Letztgenannte Ansicht vertreten einige zivilgesellschaftliche, nicht-staatliche Organisationen (NGOs), die die Regelungsarbeit in der WTO als dem politischen oder regulatorischen Rahmen zuwiderlaufend betrachten. Jene zivilgesellschaftlichen NGOs stellen auch die Legitimität der WTO in Frage, da Prozesse der Entscheidungsfindung und Verhandlungen als nicht demokratisch legitimiert oder transparent angesehen werden. Oft sehen Entwicklungsländer in den Bemühungen um eine Ausweitung der WTO-Bestimmungen auch eine Bedrohung ihres politischen Spielraums und damit ihrer Fähigkeit, im Industrialisierungsprozess aufzuholen. Ganz abgesehen davon, dass Handelsbestimmungen als von den Industriestaaten vorgeprägt angesehen werden. Bislang war dies auch der Fall, wenngleich die WTO mit ihrem System des „ein Mitglied – eine Stimme“ demokratischer ist als andere internationale Wirtschaftsinstitutionen. Angesichts zivilgesellschaftlicher Widerstände in einzelnen Ländern scheuten die Regierungen gegenüber neuen Verpflichtungen also zurück. Hierdurch entsteht ein Spannungsverhältnis zwischen Wirksamkeit und Legitimität.

### **Was sollte die Zielsetzung der WTO sein?**

Eine Ursache latenter Handelsspannungen war das Fehlen eines Konsenses über den Anwendungsbereich der WTO-Regeln. Auch dies ist keine neue Debatte.<sup>8</sup> Schon während der Verhandlungen zur Uruguay-Runde argumentierten

einige Handelsökonominnen, dass es falsch sei, die WTO mit „neuen Themen“ wie Dienstleistungen und geistigen Eigentumsrechten zu überfrachten, ganz zu schweigen von Arbeits- und Umweltnormen. Andere sprachen sich dafür aus, dass die Handelsbestimmungen die Art des Handels widerspiegeln müssten und dies eine stärkere Abdeckung von „handelsbezogenen“ Themen erfordere. Heute stellt sich die Frage, ob die Handelsbestimmungen nicht nur für Dienstleistungen, sondern auch für den elektronischen Handel gelten sollten, und wenn ja, wie das Verhältnis zwischen der Regulierungskompetenz auf nationaler oder EU-Ebene und einer weiteren Liberalisierung aussehen sollte. Sollten WTO-Vorgaben heute beispielsweise die Rolle von Staatsunternehmen regulieren, oder sollten die Entwicklungsländer diese und andere Instrumente der Industriepolitik nutzen können, um zu anderen Staaten aufzuschließen? Zu bedenken ist, dass die meisten europäischen Volkswirtschaften in der Zeit nach 1945 über einen bedeutenden öffentlichen Sektor mit großen Staatsunternehmen verfügten, der langsam zurückgebaut wurde. Da staatliche und private Investitionen für das Gedeihen globaler Wertschöpfungsketten von zentraler Bedeutung sind – sollte es dann keinen multilateralen Investitionsrahmen geben und, wenn doch, wie sollte er den Investitionsschutz und das Recht auf Regulierung in Einklang bringen? In vielen Ländern wie auch in der Europäischen Union gibt es keinen breiten innenpolitischen Konsens über diese Fragen. Ohne eine Debatte über die Rolle der Handels- und Investitionspolitik eines Landes wird es schwierig bleiben, auf internationaler Ebene Fortschritte zu erzielen.

### **Warum hat die WTO nicht Schritt gehalten?**

Abgesehen vom Fehlen eines inneren Konsenses über Ziele und Geltungsbereich multilateraler Handelsbestimmungen war das wohl größte Hindernis für den Fortschritt in der WTO die Schwierigkeit, die Mitgliedsländer nach ihren Entwicklungsständen zu unterscheiden. Worüber sich die USA derzeit unter anderem beschweren ist die Möglichkeit, sich in der WTO selbst den Status eines Entwicklungslandes zu verleihen.

Dies erlaube es Ländern wie China und Indien sowie anderen Schwellenländern, Verpflichtungen zu umgehen. Offenkundig sind jene Länder nicht mehr bereit, Regeln zu akzeptieren, die von den OECD-Ländern geprägt wurden. Als Wendepunkt in dieser Hinsicht kann das WTO-Ministertreffen von Cancún im Jahr 2003 betrachtet werden, auf dem sich eine G20-Koalition von Entwicklungs- und Schwellenländern bildete, die der gemeinsamen Führung von USA und EU entgegentrat. Die OECD und vor allem die USA sind nicht mehr bereit, sogenanntes Trittbrettfahren zu tolerieren, insbesondere von systemrelevanten Akteuren wie China, woraus sich – neben fundamentalen Interessenunterschieden – der Stillstand in multilateralen Handelsrunden ergibt.

## Entscheidungsfindung in der WTO wird dadurch erschwert, dass Vetomächte häufig Verhandlungen blockieren.

---

Ein zweites Hindernis war das grundsätzlich konsensorientierte System der Entscheidungsfindung in der WTO, das auf dem Prinzip „ein Mitglied – eine Stimme“ basiert. Dies führt zwar zu einer integrativen, demokratischen Entscheidungsfindung, aber auch zu vielen Vetomächten. Und es hat zusammen mit dem Konzept der „gemeinsamen Handlungseinheit“ die Dinge sehr schwierig gemacht. Das gemeinschaftliche Vorgehen ist die Norm, wonach Verhandlungen wie etwa die Doha-Runde von allen WTO-Ländern vereinbart werden müssen. Das Prinzip wurde von den entwickelten Volkswirtschaften in der Uruguay-Runde eingeführt, um sicherzustellen, dass weniger entwickelte WTO-Mitglieder Abkommen über geistiges Eigentum und Dienstleistungen sowie Abkommen, die Entwicklungsländer begünstigten, unterzeichneten. Heute bietet sie nun großen Entwicklungsländern oder Koalitionen die Möglichkeit, Verhandlungen zu blockieren.

Ein weiterer Grund für das Scheitern der Doha-Runde ist die Tatsache, dass Präferenzabkommen (PTAs) eine vielversprechende Alternative boten. Es besteht eindeutig ein Zusammenhang zwischen der wachsenden Zahl von PTAs und der Stagnation des Multilateralismus, aber eine Kausalität ist schwieriger nachzuweisen. Bis Ende der 1990er Jahre waren die PTAs so etwas wie „Bausteine“ für ein umfassenderes internationales Abkommen. Aber etwa nach dem Jahr 2000 verstärkte sich eine Tendenz hin zu Strategien einer „wettbewerbsfähigen Liberalisierung“, die PTAs als Alternative sahen. Die PTAs haben es ermöglicht, die Handelsbestimmungen auf neue Bereiche auszudehnen, für die die WTO nicht zuständig ist, und damit die Handels- und Investitionsbestimmungen zu aktualisieren. Sie spiegeln die Vertiefung globaler Wertschöpfungsketten wider, da die von den OECD-Ländern abgeschlossenen Verträge Bestimmungen zu Investitionen, E-Commerce, mehr Dienstleistungen sowie häufig eine Kumulierung von Ursprungsregeln umfassen. Das Gute an den in den 2000er Jahren und bis zu einem gewissen Grad auch heute vereinbarten PTAs ist, dass eine Tendenz besteht, schon existierende internationale Normen umzusetzen. Dabei handelt es sich um in der OECD, konkret in der Weltzollorganisation, der Internationalen Arbeitsorganisation oder in multilateralen Umweltabkommen entwickelte Standards, z. B. für das öffentliche Beschaffungswesen. Viele der Bestimmungen gehen in verfahrenstechnischer Hinsicht über WTO-Standards hinaus. Mit anderen Worten, sie übernehmen die bestehenden WTO-Bestimmungen und bieten Verfahren zu deren wirksamerer Umsetzung.

### Auf dem Weg zu mehr Flexibilität

Der Abschluss der Doha-Runde kam der Umsetzung im Jahr 2008 wohl am nächsten. In der Folgezeit wurden Anstrengungen unternommen, um verschiedene Teilschritte zur Unterstützung der Entwicklungsländer umzusetzen, doch auch diese erwiesen sich als nicht gangbar. Die Diskussion drehte sich anschließend um die Einführung flexiblerer Ansätze. Der Abschluss des 2017 in Kraft getretenen *Trade Facilitation*

*Agreement* (TFA) zeigt, dass gewisse Fortschritte möglich sind.<sup>9</sup> Dieses multilaterale Abkommen ist insofern bemerkenswert, als es das Differenzierungsproblem angeht, indem es die Einhaltung vereinbarter multilateraler Bestimmungen davon abhängig macht, inwieweit die Länder in der Lage sind, die zu einer Erleichterung des Handelsflusses erforderlichen Zollverfahren durchzuführen.<sup>10</sup> Die entwickelten WTO-Länder verpflichten sich, wie bei anderen Abkommen technische und finanzielle Unterstützung zu leisten. Das TFA sieht aber auch eine objektivere Bewertung der Fähigkeit der Länder zur Umsetzung der Bestimmungen vor und könnte daher als Modell für den Umgang mit der Differenzierungsfrage angesehen werden. Schwach entwickelten Volkswirtschaften ohne die Fähigkeit zur Umsetzung wird mehr Zeit und Hilfe zugestanden; Schwellenländer oder Länder wie China, die über ausreichende Kapazitäten verfügen, sollten in der Lage sein, sich zur Einhaltung und Umsetzung der Bestimmungen zu verpflichten.

## Zentral für eine erfolgreiche Reform der WTO ist ein höheres Maß an Flexibilität für die Mitglieder.

Ein weiterer alternativer Ansatz war die Rückkehr zum Plurilateralismus. Konkrete Vorschläge für plurilaterale Verhandlungen, in erster Linie von den Vereinigten Staaten, wurden unterbreitet, um die Sackgasse der multilateralen Verhandlungen zu überwinden.<sup>11</sup> Das Argument lautet jetzt wie im GATT-System der 1960er bis 90er Jahre, dass gleichgesinnte Länder in bestimmten Themenbereichen sicher Fortschritte machen könnten. Sobald multilaterale Vereinbarungen bestehen, werden andere WTO-Mitglieder sich im Rahmen des Ansatzes eines „Clubs im Club“ anschließen. Weitere plurilaterale Initiativen sind die Verhandlungen über ein *Trade in Services Agreement* (TISA), bei denen sogar die Frage einer exklusiven Mitgliedschaft aufgeworfen wurde. Auf der WTO-Ministertagung von Buenos Aires im November 2017 wurden weitere plurilaterale

Maßnahmen eingeleitet oder neu gestartet – handelsbezogener elektronischer Transfer, nationalstaatliche Regulierung von Dienstleistungen, Umweltgüter und Investitionserleichterungen. Eine Schlüsselfrage bei plurilateralen Initiativen ist, ob sie im Zuge des Meistbegünstigungsprinzips (MFN) auf nicht teilnehmende WTO-Länder auszuweiten sind. Das Informationstechnologieabkommen von 1996 schloss die MFN ein und konnte dies auch, weil es eine kritische Masse an Teilnehmern erreichte. Sicherlich wird es heute schwieriger werden, exklusive plurilaterale Abkommen zwischen gleichgesinnten Ländern zu schließen, deren Bestimmungen dann nachträglich ausgeweitet werden sollen. Zumal dies kaum zu einer nachhaltigen regelbasierten Ordnung beitragen wird. Es ist ohnehin zweifelhaft, ob sich Schwellenländer auf Vereinbarungen einlassen werden, die von einer Gruppe von Industrieländern ohne sie ausgehandelt wurden. Ein solcher Buy-in ist nur in zwei Fällen wahrscheinlich: wenn das plurilaterale Handelsvolumen so groß ist, dass es positive Externalitäten für die Nicht-Teilnehmer schafft; oder wenn ein breiter Konsens über die Bestimmungen besteht. Im ersten Fall wird es ohne China und Indien schwierig sein, die für die Erzeugung positiver externer Effekte erforderliche kritische Masse zu erreichen. Im letzten Fall wird sich ein Normenkonsens als schwer fassbar erweisen, wenn die Entwicklung der Normen mit Fragen des Marktzugangs verbunden ist. Mit anderen Worten, die Frage ist, ob plurilaterale Abkommen dem Ziel einer Stärkung des internationalen Handelssystems oder den Marktzugangsinteressen bestimmter WTO-Länder dienen. Bisher scheint die Debatte über plurilaterale Ansätze von letzterem Punkt dominiert worden zu sein.

## Führung neu denken

Das Fehlen einer Führungsrolle nach innen und außen wurde als weiterer Grund für die derzeitige WTO-Lähmung benannt. Bei der Gründung der WTO gab es eine gemeinsame Führung durch USA und EU, unterstützt von einer Reihe anderer OECD-Staaten. Grundsätzlich hatten und haben die beiden transatlantischen Akteure gemeinsame Interessen im Bereich Handelspolitik.



Mehr Mitsprache: Zentral für die Reform der WTO wäre eine breitere Aufteilung der Führungsverantwortung mit einer größeren Rolle für die Schwellenländer. [Quelle: © Edgar Su, Reuters.](#)

Erstens ist es im Interesse von Wirtschaft und Politik, in den USA wie in Europa auf ein regelbasiertes Handelssystem zurückgreifen zu können, welches Vereinbarungen zu Antidumping-Maßnahmen, Investitions- und Wettbewerbsrecht, zum öffentlichen Beschaffungswesen oder zur Entbürokratisierung von Zollverfahren enthält. Zweitens haben beide Wirtschaftsmächte ein Interesse daran, sukzessive einen freien Zugang zum chinesischen Markt zu erwirken und Regelverstöße Peking innerhalb des WTO-Regimes konsequent zu ahnden (um Nachahmer zu verhindern und China einzuhegen). Bislang ist man bei den Themen „Diebstahl von geistigem Eigentum“, Industriesubventionen und den Regeln zum Technologietransfer, die die Regierung in Peking seinen Handelspartnern aufzwingt, seitens der Europäer zu nachsichtig gewesen. Drittens sollte es im Interesse von Amerikanern und

Europäern sein, dass westliche Bündnis nicht auseinanderdividieren zu lassen, da es um mehr als wirtschaftspolitische Fragestellungen geht. Mit ihren jüngsten Aktionen haben die USA einer gemeinsamen Führung allerdings einen Bärendienst erwiesen. Interessenkonflikte zwischen Europa und den Vereinigten Staaten über handelspolitische Fragen sind daher 555,84 mm an der Tagesordnung und es ist wenig überraschend, dass die US-Abkehr von einer multilateralen Handelspolitik zu neuen Allianzen Europas führen muss. Zu bedenken ist außerdem, dass die EU kein monolithischer Block ist. Sie muss, anders als die USA, nicht nur mit dem jeweiligen Handelspartner einen Kompromiss finden, sondern auch einen Ausgleich zwischen den Interessen der EU-Mitglieder schaffen, unter denen sich auch einzelne Staaten befinden, die stark vom Export profitieren. Intra-regionaler Handel spielt

innerhalb der EU eine sehr wichtige Rolle. Augenfällig ist außerdem, dass Europa seine handelspolitischen Maßnahmen regelmäßig mit gesellschaftspolitisch wichtigen Zielen wie dem Umwelt-, Gesundheits- und Verbraucherschutz verbindet, die die USA von solchen Verbindungen aber wenig halten.

Unabhängig vom Tandem USA-EU fordern die großen Schwellenländer entsprechend ihrer gestärkten Handels- und Wirtschaftskraft ein höheres Maß an Einflussnahme auf das regelbasierte System sowie mehr Mitsprachemöglichkeiten bei demselben. Es ist klar, dass es eines kooperativen Engagements dieser beiden Gruppen bedarf, um Fortschritte zu erzielen. Eine Lösung wäre eine breitere Aufteilung der Führungsverantwortung innerhalb der WTO mit einer größeren Rolle für die Schwellenländer. Dies kann möglicherweise durch die Schaffung eines informellen oder sogar formalen Führungsorgans erreicht werden, das sich aus der G20-Handelsgruppe und je einem Vertreter aus jedem der Verhandlungsbündnisse, wie beispielsweise der Afrikagruppe, zusammensetzt. Dieses Gremium könnte eine Schnittstelle zwischen den Mitgliedern und dem Erweiterten Rat bilden und wäre für die Förderung systemischer Ziele und die Konsensbildung in Verhandlungsfragen verantwortlich. Die Bereitstellung größerer Mittel für das WTO-Sekretariat, um zu einer aktiveren Rolle beitragen zu können – sei es durch eine Förderung des Dialogs und der Konsensfindung oder des proaktiven Unterbreitens von Vorschlägen – wäre auch ein Beitrag dazu, der Arbeit der WTO eine strategischere Ausrichtung zu geben und die Abhängigkeit von einer Führung durch die Mitglieder zu verringern.<sup>12</sup> Dies geschieht zum Teil bereits hinter den Kulissen und wäre besonders wichtig in einer Situation, in der ein Bündnis von WTO-Ländern versucht, eine Führungsrolle zu übernehmen. Der Nachteil bei der Etablierung einer Form der gemeinsamen Führung besteht darin, dass sie per Definition nicht alle einbeziehen kann.

## Schlussbemerkungen

Die USA sind ein zentraler Partner für Politik und Wirtschaft in Deutschland – trotz der politischen Spannungen der letzten Monate. Berlin und Washington müssen im Gespräch miteinander bleiben. Dies gilt nicht nur für das Verhältnis untereinander, sondern auch für eine Zusammenarbeit innerhalb der Welthandelsorganisation und für den Umgang mit China. Kurzfristig ist es zweifellos notwendig, dass besonnene Köpfe versuchen, die derzeitigen Spannungen zwischen den USA und China abzubauen und die Blockade bei der Auswahl der Mitglieder des Berufungsgremiums aufzuheben. Eben dies war das Ziel der Gruppe von WTO-Ländern, die sich im Oktober 2018 in Ottawa trafen. Das Mittel dafür ist die Fortsetzung eines inklusiven Dialogs über Reformen. Abschließend sollte man in der Debatte über die WTO nicht aus den Augen verlieren, dass die größten Hemmnisse für handelspolitische Fortschritte auf nationalstaatlicher Ebene liegen. Die WTO ist und bleibt eine mitgliedergetriebene Institution. Und die USA und Europa haben in der Hand, wohin sie treibt.

---

**David Gregosz** ist Koordinator für Internationale Wirtschaftspolitik der Konrad-Adenauer-Stiftung.

**Dr. Stephen Woolcock** ist Leiter der International Trade Policy Unit an der London School of Economics und lehrt dort Internationale Politische Ökonomie.

- 1 In einem gemeinsamen Kommuniqué einigten sich Australien, Brasilien, Kanada, Chile, Japan, Kenia, Korea, Mexiko, Neuseeland, Norwegen, Singapur, die Schweiz und die EU darauf, Lösungen für strittige WTO-Fragen zu suchen, siehe Global Affairs Canada 2018: Joint Communiqué of the Ottawa Ministerial on WTO Reform, in: <https://bit.ly/2PVamQF> [21.01.2019].
- 2 Hintergrundinformationen zur Debatte über die Reform und Leistung der WTO finden Sie unter: Sutherland, Peter 2004: The Future of the WTO, Genf; The Warwick Commission 2007: The Multi-lateral Trade Regime: Which Way Forward?, Coventry; WTO 2013: The Future of Trade: The Challenges of Convergence. Report of the Panel on Defining the Future of Trade convened by WTO Director-General Pascal Lamy, 24.04.2013, in: <https://bit.ly/2SQQwdr> [15.02.2019]; Meléndez-Ortiz, Ricardo / Bellmann, Christophe / Rodriguez Mendoza, Miguel (Hrsg.) 2012: The Future and the WTO: Confronting the Challenges. A Collection of Short Essays, International Centre for Trade and Sustainable Development (ICTSD), 23.07.2012, in: <https://ictsd.org/node/68965> [15.02.2019]; Rodriguez Mendoza, Miguel / Wilke, Marie 2011: Revisiting The Single Undertaking - Towards A More Balanced Approach To WTO Negotiations, in: Deere Birkbeck, Carolyn (Hrsg.): Making Global Trade Governance Work For Development, Cambridge; Baldwin, Richard / Evenett, Simon 2011: Keeping the WTO on track: A Doha down payment plus more, VOX CEPR Policy Portal, 28.05.2011, in: <https://bit.ly/2W88ZS3> [21.01.2019].
- 3 Rede von Bill Brock bei einer Podiumsdiskussion des Centers for Strategic International Studies (CSIS) der ehemaligen US-Handelsbeauftragten: CSIS 2018: A Conversation with Six Former USTRs, 17.09.2018, Washington D.C., in: <https://bit.ly/2zmrZD0> [21.01.2019].
- 4 Rudloff, Bettina 2018: Yes, he can: Trump provoziert einen Handelskrieg, SWP-Aktuell 36, 07/2018, in: <https://bit.ly/2NbVnBm> [15.02.2019].
- 5 Es sei daran erinnert, dass sich Präsident Trump und die politischen Beauftragten seiner Regierung vor seiner Wahl konsequent gegen die WTO und andere Handelsabkommen ausgesprochen hatten.
- 6 Zu dieser Gruppe gehören Kanada und die Europäische Union, Australien, Neuseeland, Brasilien, Chile, die Schweiz, Singapur, Norwegen, Südkorea und Mexiko, jedoch nicht die Vereinigten Staaten oder China - zumindest bislang. Siehe Ljunggren, David / Dalgleish, James 2018: Canada to host meeting on WTO reform, U.S. and China left out for now, Reuters, 27.07.2018, in: [https://reut.rs/2sEE\]kg](https://reut.rs/2sEE]kg) [21.01.2019].
- 7 Die WTO-Regeln bestehen nämlich aus einer Reihe von Abkommen, u. a. dem Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommen GATT (1994), dem Dienstleistungsabkommen (GATS), dem Abkommen über handelsbezogene Rechte an geistigem Eigentum (TRIPs) und dem Abkommen über handelsbezogene Investitionsmaßnahmen (TRIMs).
- 8 Siehe hierzu z. B. Anderson, Kym 1997: Environment and Labour Standards: What role for the World Trade Organization?, Seminarschrift 97-04, Universität Adelaide, Zentrum für Wirtschaftspolitik, in: <https://bit.ly/2HoZn27> [21.01.2019].
- 9 WTO 2017: Trade facilitation, 22.02.2017, in: <https://bit.ly/1TRw3jW> [21.01.2019].
- 10 Um den obigen Punkt über die Entwicklung von Normen zu unterstreichen: Das WTO-Handelserleichterungsabkommen stützt sich in hohem Maße auf die in der Weltzollorganisation entwickelten Kodizes und Normen.
- 11 Siehe Bacchus, James 2018: Was Buenos Aires the Beginning of the End or the End of the Beginning? The Future of the World Trade Organization, Cato Institute, Policy Analysis 841, 08.05.2018, in: <https://bit.ly/2BwSgPJ> [15.02.2019]. Der Autor führt aus, dass es in den USA eine Auffassung gibt, die den Pluralalismus schon bei der Gründung der WTO als den einzuschlagenden Weg sah.
- 12 Für eine ähnliche Sichtweise siehe WTO 2013, N.2.



Quelle: © Cathal McNaughton, Reuters.

[Der Blick nach Westen](#)

# Zwischen Innovation und Regulierung

Zur Notwendigkeit transatlantischer  
Kooperation im digitalen Raum

Sebastian Weise

Bereits heute durchdringt die Digitalisierung zunehmend die Wirtschafts- und Lebenswelt und treibt einen sich beschleunigenden Transformationsprozess westlicher Gesellschaften an. Angesichts der erheblichen Innovationswucht der Digitalisierung sehen nicht wenige in der Gestaltung der Digitalisierung eine drängende, wenn nicht gar *die* Aufgabe unserer Zeit. Da die Digitalisierung als globaler Prozess nicht an nationalen Grenzen stoppt, bedarf die Gestaltung der digitalen Transformation grenzüberschreitender Antworten. Welche Rolle hierbei das transatlantische Bündnis spielen sollte und spielen kann, nimmt der vorliegende Beitrag in den Blick.

---

### **Warum die wirtschaftlich erfolgreiche Gestaltung der Digitalisierung transatlantischer Antworten bedarf**

Betrachtet man Kennzahlen des transatlantischen Handels, der digitalen Wirtschaft und des Datenstroms, wird deutlich: Die USA und Europa sind als Märkte wie als Datenräume eng miteinander verwoben und stellen füreinander Treiber des wirtschaftlichen Wachstums dar. Als die zwei größten Wirtschaftsräume der Welt sind Europa und die USA die gegenseitig wichtigsten Handelspartner und zugleich jene Datenräume, zwischen denen heutzutage der Großteil des weltweiten Datenaustauschs stattfindet.<sup>1</sup> Gerade der freie Fluss von Daten ermöglicht erst den heutigen Umfang transatlantischer Waren- und Dienstleistungsströme und fördert zugleich per se wirtschaftliches Wachstum.<sup>2</sup> Im Bereich der Digitalwirtschaft ist der transatlantische Handel besonders ausgeprägt und stellt die Handelsbeziehungen mit anderen Kontinenten in den Schatten.<sup>3</sup> Dies ist insofern bedeutsam, da die Digitalwirtschaft ein entscheidender wirtschaftlicher Wachstumsfaktor und Innovationstreiber ist, der für die Zukunft der wirtschaftlichen Stärke Europas eine wichtige Rolle spielt.<sup>4</sup> Zugleich ist die Digitalwirtschaft ein Bereich, in dem die USA gegenüber Europa einen Außenhandelsüberschuss aufweisen.<sup>5</sup> Blickt man auf die entscheidenden digitalen Innovationstreiber in Europa, sind insbesondere US-amerikanische Technologieunternehmen in den zurückliegenden Jahren

tonangebend gewesen. In dieser Rolle haben Unternehmen wie Google (Alphabet), Apple, Facebook und Amazon (kurz: GAFA) die Digitalisierung in Europa erheblich geprägt<sup>6</sup> und schicken sich an, diese Rolle weiterhin einzunehmen.<sup>7</sup> Damit sind die USA für Europa als Wirtschaftsmacht und digitaler Innovationstreiber nicht nur per se eine wichtige Bezugsgröße. Als „Heimatland“ digitaler Champions sind die USA ein wichtiger Partner – stehen doch diese Digitalunternehmen bei der Gestaltung der Wirtschaft von morgen (digitale Plattformökonomie) im besonderen Fokus. Gerade für die angesprochenen US-Unternehmen, die zugleich für die USA als Innovationstreiber von zentraler Bedeutung sind, ist Europa wiederum sowohl als Absatzmarkt wie auch als Datenpool von hoher Bedeutung.

### **Warum eine gesellschaftlich erfolgreiche Gestaltung der Digitalisierung transatlantischer Antworten bedarf**

Während nach dem Ende des Kalten Krieges teils das Ende der Geschichte ausgerufen wurde, ist das freiheitlich-liberale Ordnungsmodell heute wieder unter Druck. Herausgefordert wird das westliche Ordnungsmodell durch einen internationalen Autoritarismus, in dem China und Russland eine Führungsrolle einnehmen. Im Lichte dieser Systemkonkurrenz ist die Digitalisierung von besonderer Bedeutung, zielen autoritäre Staaten doch darauf ab, die digitale



Transformation im Sinne eigener Werte- und Ordnungsvorstellungen zu gestalten und Veränderungsdynamiken für den eigenen machtpolitischen Aufstieg zu nutzen.

Betrachtet man die letzten zwei Jahrzehnte, ist die Entwicklung Chinas und der damit einhergehende Zuwachs an wirtschaftlicher Macht beachtlich.<sup>8</sup> Nachdem China in der jüngeren Vergangenheit Deutschland als Exportweltmeister sowie die USA als Handelsweltmeister bereits abgelöst hat, könnte China manchen Schätzungen folgend bereits Mitte der 2020er Jahre zur quantitativ größten Volkswirtschaft der Welt aufsteigen.<sup>9</sup> Jenseits dessen strebt China in einer Vielzahl wichtiger Zukunftstechnologien an,<sup>10</sup> zum Westen aufzuschließen und langfristig die Position der globalen Innovationsführerschaft zu erlangen.<sup>11</sup> Hierfür investiert das Land nicht nur immense Summen in Forschung und Entwicklung. China nutzt zugleich eine Reihe illegitimer Handelspraktiken,<sup>12</sup> um den Innovationswettbewerb der Systeme zu seinen Gunsten zu entscheiden und den Zuwachs an wirtschaftlicher Macht zu verstetigen.

Darüber hinaus gestalten autoritäre Staaten, allen voran China und Russland, die Digitalisierung im Sinne autoritärer Werte- und Ordnungsvorstellungen.<sup>13</sup> Abschaltungen des Internets, eine millionenfache Zensur von Internetseiten, die Verfolgung/Identifikation oppositioneller Kräfte über soziale Medien, die Nutzung neuester Technologien für staatliche Überwachungsmaßnahmen (Gesichtserkennung) bis hin zur Einführung eines *Social Scoring System* – all dies sind Beispiele, wie autoritäre Staaten technologische Innovationen zu Lasten der Freiheitsrechte ihrer Bürger nutzen und dabei zu vergleichbar geringen Kosten autoritäre Strukturen stabilisieren.<sup>14</sup>

China setzt neue technologische Mittel für autoritäre Zwecke nicht nur im eigenen Land ein, sondern exportiert den digitalen Autoritarismus auch in andere Länder. Deutlich wird dies unter anderem beim Export von Überwachungstechnologien entlang des „One Road One Belt“-Projekts nach Ecuador oder nach Venezuela.<sup>15</sup> Jenseits des Technologieexports

forcieren Russland und China auf internationaler Ebene die Etablierung einer alternativen Ordnung des virtuellen Raums, die den digitalen Autoritarismus zusätzlich stärkt. Statt der liberalen Idee eines freien und offenen Internets, verwaltet durch einen *multi stakeholder*-Ansatz, treten autoritäre Staaten für eine durch nationale Souveränitätsrechte geprägte Ordnung des Internets ein. Im Zuge dieser Ordnungsidee sind Staaten nicht nur die zentralen Akteure. Es wird ihnen, mit Verweis auf die Idee der Informationssicherheit, die Möglichkeit eingeräumt, innerhalb eigener nationaler Grenzen das World Wide Web zu zensieren, Nutzer ohne rechtsstaatliche Kontrolle zu überwachen und die Fragmentierung des heute globalen World Wide Web in nationale virtuelle Räume voranzutreiben.<sup>16</sup> Eine Vielzahl an Fällen von E-Spionage, Cyberangriffen, Fake News-Kampagnen und gezielter Wahlbeeinflussung in sozialen Medien, gepaart mit der Veröffentlichung kompromittierender Daten, zeigen außerdem, dass autoritäre Regime im Kontext der neuen Systemkonkurrenz neue digitale Mittel einsetzen, um die Sicherheit westlicher Staaten zu attackieren bzw. den gesellschaftlichen Zusammenhalt zu schwächen.

### **Autoritäre Regime setzen neue digitale Mittel ein, um die Sicherheit westlicher Staaten zu attackieren und den gesellschaftlichen Zusammenhalt zu schwächen.**

---

Damit freiheitlich-liberale Systeme angesichts dieser Herausforderung weiterhin gedeihen, sollten Europa und die USA nicht nur im Inneren die Digitalisierung erfolgreich gestalten und die Überlegenheit freiheitlicher Ordnungsmodelle im Innovationswettbewerb der Systeme nachweisen. Gerade auf internationaler Ebene sollten beide Seiten des Atlantiks ihre Gestaltungsmacht nutzen, um im Sinne gemeinsamer Werte und Interessen einen freiheitlich liberalen



Filterbrille: US-Unternehmen wie Google bestimmen den digitalen Raum auch in Europa erheblich.

Quelle: © Peter Power, Reuters.

Ordnungsrahmen für die Digitalisierung weiterentwickeln und den digitalen Autoritarismus einzudämmen.

### **Ein kurzer Blick in die Vergangenheit: Die Entstehung der Idee der technologischen / digitalen Souveränität Europas**

Blickt man in die Vergangenheit, verfolgten Europa und die USA im Bereich der Digitalpolitik sehr ähnliche Interessen und Wertevorstellungen. Getragen von einem eher optimistischen „Internet-Zeitgeist“ zielten Europa und die USA im Rahmen einer *Internet Freedom Agenda* darauf ab, die neuen Möglichkeiten des World Wide Web nach innen wie nach außen zu nutzen. Hierbei war man überzeugt, dass ein freies und offenes Internet sowohl wirtschaftliches Wachstum und

Innovationen fördert, die Resilienz freiheitlicher Gesellschaften ebenso stärkt wie die Demokratie selbst und darüber hinaus weltweit Entwicklung fördert wie auch die Ausbreitung der Menschenrechte und der Demokratie.<sup>17</sup> Insbesondere der sogenannte Arabische Frühling galt nicht wenigen Technologieoptimisten als wichtiges Zeichen für das emanzipatorische und disruptive Potenzial der Digitalisierung und der Notwendigkeit, dieses im Sinne liberaler Werte zu fördern. Die Enthüllungen Edward Snowdens im Jahr 2013 waren hierbei allerdings ein Wendepunkt. Infolge der Enthüllungen breitete sich eine neue Sensibilität der Öffentlichkeit für die Ambivalenz der Digitalisierung aus, im Zuge derer der positive „Internet-Zeitgeist“ an Strahlkraft verlor. Gleichzeitig offenbarten die in Folge der Enthüllungen zu Tage getretenen Praktiken von Geheimdiensten,

dass im transatlantischen Verhältnis ernsthafte Differenzen bestehen. Als Reaktion hierauf wurde diesseits des Atlantiks nun vermehrt eine stärkere digitale Souveränität Europas gefordert<sup>18</sup> und eine eigenständigere Gestaltung der Digitalisierung durch Europa.<sup>19</sup> Dieser Pfad des Strebens nach einer stärkeren digitalen Souveränität hat sich in den letzten Jahren weiter verfestigt und gilt heutzutage als Handlungsimperativ für Europa.<sup>20</sup> Steht Europa gegenwärtig doch vor der doppelten Herausforderung, seine wirtschaftliche Prosperität, seine Werte und damit seine Rolle als bedeutende Gestaltungsmacht gegen die Dominanz der USA und Chinas im Bereich der Digitalisierung zu verteidigen.<sup>21</sup>

### Was sind die heute zentralen Konfliktfelder?

Nimmt man heutige transatlantische Konfliktfelder in den Blick, sind diese zum einen auf eine teils unterschiedliche Gestaltung der Digitalisierung beidseits des Atlantiks zurückzuführen, zum anderen aber auch auf eine Reihe von Skandalen rund um global agierende US-Technologiekonzerne, welche das politische und öffentliche Bewusstsein für die Ambivalenzen der Digitalisierung weiter geschärft haben. Jenseits der seit Edward Snowden per se umstrittenen geheimdienstlichen Praktiken der USA standen hierbei Datenschutzfragen, Haftungsfragen für veröffentlichte Inhalte auf sozialen Medien, Besteuerungsfragen oder auch Fake News-Kampagnen und Wahlbeeinflussungen im Fokus. Anlass für besonders skeptische Aufmerksamkeit der USA gegenüber der europäischen Digitalpolitik waren der Erlass der europäischen Datenschutzgrundverordnung, das durch den europäischen Gerichtshof aufgehobene *Safe Harbor*-Abkommen, das Netzwerkdurchsetzungsgesetz, die Debatte einer Digitalsteuer bis hin zu Vorschlägen zur Zerschlagung von digitalen Plattformen, hohe Sanktionsstrafen gegenüber US-Digitalfirmen sowie die Einbindung des chinesischen Unternehmens *Huawei* beim Ausbau des 5G-Netzes in Deutschland.<sup>22</sup> Fasst man all die angesprochenen Differenzen zusammen und abstrahiert diese, lassen sich gegenwärtig vier digitalpolitische Felder benennen, bei denen Differenzen auftreten. Diese sind

- die Wahrung der Bürgerrechte vor staatlicher Überwachung,
- der Schutz persönlicher Daten der Nutzer von digitalen Plattformen,
- die Besteuerung neuer digitaler und allen voran datenbasierter Geschäftsmodelle sowie
- die Wahrung eines fairen wirtschaftlichen Wettbewerbs in Zeiten der Plattformökonomie.

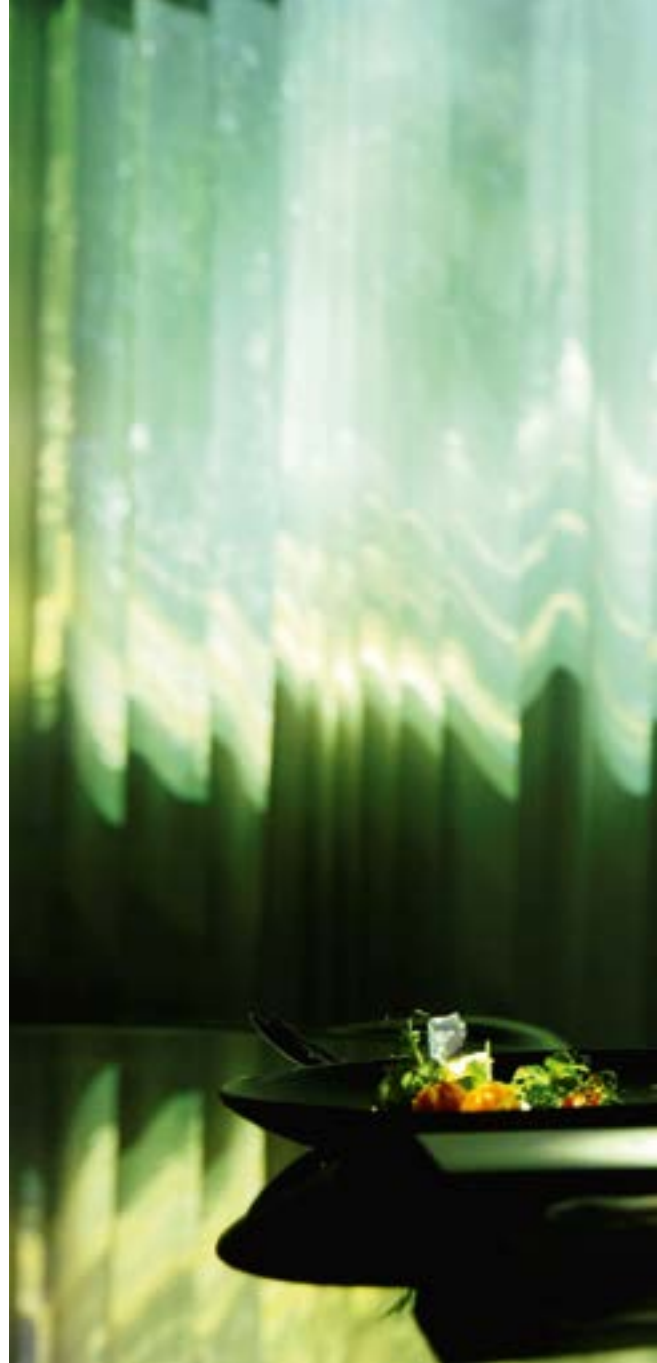
Im Feld der Cybersicherheit existieren zwar durchaus Unterschiede zwischen der europäischen Cybersicherheitspolitik und der US-amerikanischen. Hierbei handelt es sich jedoch weniger um tiefgreifende Differenzen als um unterschiedliche Herangehensweisen und Schwerpunktsetzungen.<sup>23</sup>

## Internationale Kooperation und die Weiterentwicklung eines internationalen normativen Rahmens sind von hoher Bedeutung im Feld der Cybersicherheit.

### Wie tiefgreifend sind die Differenzen eigentlich?

Blickt man eingehender auf die einzelnen Felder, zeigt sich, dass bei den heutigen Differenzen weder fundamental unterschiedliche Weltbilder noch eklatante Interessenkonflikte zum Vorschein kommen. Schließlich lassen sich die Differenzen auf unterschiedliche normative Schwerpunktsetzungen, divergierende Regulierungsansätze und unterschiedliche Ausgangspunkte bei der Digitalisierung zurückführen. Folglich und in Anbetracht der Notwendigkeit transatlantischer Kooperation handelt es sich um Differenzen, die im Rahmen bestehender digitalpolitischer Gesprächsforen ausgeglichen werden können und sollten. Hierbei legen die USA mit einer explorativ-technologiefreundlicheren Disposition die Betonung auf

wirtschaftliches Wachstum sowie nationale Sicherheitsinteressen und verfolgen unter Donald Trump einen stärker wirtschaftsliberalen Ansatz, bei dem Formen der Co- und Selbstregulierung ein Vorzug gegenüber staatlich-legislativer Regelsetzung eingeräumt wird. Da ein Gros der global agierenden digitalen Champions US-Konzerne sind, haben die USA selbstverständlich ein wirtschaftliches und innovationspolitisches Interesse, die wirtschaftliche Freiheit dieser Akteure zu schützen und damit deren Rolle als wichtige Innovationstreiber der Digitalisierung für die USA zu bewahren. Demgegenüber steht ein europäischer Ansatz, der sich zwar intensiver auf den Schutz der Privatsphäre, der Bürgerrechte und die Zukunftsfähigkeit der europäischen Wirtschaft fokussiert und hierzu stärker auf gesetzliche Regulierung von Unternehmen inklusive finanzieller Sanktionsmechanismen setzt. In eine allzu diametrale Gegenüberstellung beider Ansätze sollte man aber dennoch nicht verfallen. Selbstredend wird auch in Europa wirtschaftliches Wachstum und hierfür notwendige unternehmerische Freiheit als Erfolgsfaktor für eine erfolgreiche Gestaltung der Digitalisierung angesehen bzw. ist auch in Europa ein Bewusstsein für die Notwendigkeit der Balance zwischen Regulierung und Innovationsoffenheit vorhanden.<sup>24</sup> Dass sich trotz mancher Diskrepanzen bei Sicherheitsfragen im digitalen Raum deutsche, europäische und US-amerikanische Interessen überschneiden, zeigt die Kooperation europäischer Sicherheitsbehörden mit US-Geheimdiensten. Auch die zunehmend intensivere Diskussion der Rolle des chinesischen *Huawei*-Konzerns für den Aufbau des 5G-Netzes zeigt, dass beidseits des Atlantiks ähnliche Sicherheitsrisiken identifiziert werden bzw. sich über geteilte Sicherheitsrisiken eng ausgetauscht wird.<sup>25</sup> Blickt man darüber hinaus grundlegend auf die *Presidential Executive Order on Strengthening the Cybersecurity of Federal Networks and Critical Infrastructure* von 2017 und die aktuelle *National Cyber Strategy* der USA, unterstreichen beide Dokumente die hohe Bedeutung internationaler Kooperation im Feld der Cybersicherheit wie auch die Notwendigkeit der Weiterentwicklung eines internationalen normativen Rahmens.<sup>26</sup>



### **Was gibt es vor diesem Hintergrund in den nächsten Monaten und Jahren zu beachten?**

Gerade mit Bezug auf die Forderung nach einer stärkeren digitalen Souveränität Europas gilt es sich zu vergegenwärtigen, dass die USA trotz vorhandener Differenzen ein notwendiger und



Omnipräsent: Die digitale Durchdringung unserer Lebenswelt wird in Zukunft noch weiter zunehmen.  
Quelle: © Kim Kyung-Hoon, Reuters.

wichtiger Partner bleiben, der im Kontrast zu Chinas autoritärem Digitalisierungsmodell mit Europa ein sehr ähnliches Wertefundament teilt. Dies impliziert, dass Deutschland und Europa zusammen mit den USA darauf abzielen sollten, die Gestaltung der Digitalisierung gerade in den Feldern voranzutreiben, wo die Notwendigkeit

nach transatlantischer Kooperation mit geteilten Interessen konvergiert. Gerade mit Blick auf die ordnungspolitische Herausforderung eines digitalen Autoritarismus sollten hierbei jene Risiken gemeinsam adressiert werden, welche die Freiheit, die wirtschaftliche Prosperität und die politische Stabilität des Westens schädigen.<sup>27</sup> In den

nächsten Monaten und Jahren gilt aber zu bedenken, dass jenen europäischen Normsetzungen im Feld der Digitalpolitik ein besonderes Maß an Konfliktpotenzial innewohnt, welche explizit auf führende US-Technologiefirmen abzielen und mit dem legitimen Interesse der US-Regierung kollidieren können, diese US-Unternehmen zu schützen. Keineswegs soll jedoch auf Normsetzungen verzichtet werden. Vielmehr leitet sich aus der Erkenntnis des Konfliktpotenzials ein hoher Bedarf nach Dialog und Transparenz ab. Damit einher geht die Forderung nach einem intensiven transatlantischen Austausch bei der Gestaltung der Digitalisierung.

## Das EU-US-Privacy Shield-Abkommen dient der Harmonisierung unterschiedlicher Rechtsräume zugunsten des freien Flusses von Daten.

**Wo gibt es bereits Annäherungen?  
Wo ist Kooperation nicht nur  
notwendig, sondern auch möglich?**

Dass Annäherung nicht nur notwendig, sondern selbst bei umstrittenen Themen möglich ist, zeigt ein Blick in die jüngere Vergangenheit. Nachdem am 6. November 2015 der Europäische Gerichtshof das bis dato bestehende *Safe Harbour*-Abkommen für ungültig erklärt hatte, gelang es den USA und der EU innerhalb nur weniger Monate, ein neues Abkommen zu entwerfen und zu ratifizieren. Bereits am 1. August 2016 konnte damit das neue *EU-US-Privacy Shield*-Abkommen in Kraft treten. Damit gelang es in relativ kurzer Zeit, nicht nur die unterschiedlichen Vorstellungen zum Datenschutz in Einklang zu bringen. Es wurde ebenso ein Instrumentarium geschaffen, um die unterschiedlichen Rechtsräume zugunsten des freien Flusses von Daten zu harmonisieren, ohne sie gänzlich angleichen zu müssen. Auch wenn beidseits des Atlantiks durchaus unterschiedliche Vorstellungen beim Datenschutz existierten, ermöglichte allen voran

die wirtschaftliche Interessenlage eine schnelle Einigung. Blickt man auf die Gegenwart, lassen sich weitere Zeichen finden, dass selbst bei dem Thema Datenschutz Bewegung möglich ist. So ist festzuhalten, dass trotz aller Kritik an der europäischen DSGVO mittlerweile immer mehr bedeutende US-Unternehmen die Richtlinie für ihren gesamten weltweiten Geschäftsbereich übernehmen (z. B. Microsoft, IBM) bzw. Willensbekundungen hierzu verkündet haben (Facebook, Apple). Auf bundesstaatlicher Ebene hat Kalifornien außerdem bereits eine Gesetzgebung erlassen, welche der DSGVO ähnelt. Darüber hinaus mehren sich in letzter Zeit aber auch die Anzeichen, dass in Folge mehrerer Skandale rund um Facebook und der seitens Europas gesetzten DSGVO die jetzige US-Regierung in Erwägung zieht, den Datenschutz auf nationaler Ebene zu stärken.

Blickt man darüber hinaus auf den Umgang des Westens mit China im Digitalbereich, ist hier ebenso Bewegung zu erkennen, da nicht nur die USA seit dem Amtsantritt Donald Trumps eine wesentlich konfrontativere Linie fahren, im Zuge derer unter anderem der Ansatz der US-chinesischen Cyberdiplomatie aus den Zeiten Barack Obamas grundlegend verändert worden ist.<sup>28</sup> Auch auf europäischer Seite zeigt sich zunehmend das Bedürfnis, entschlossener gegen den Abfluss strategisch relevanter Schlüsseltechnologien und Innovationen vorzugehen, wie auch gegen Verstöße des Rechts an geistigem Eigentum.<sup>29</sup>

Ein weiteres Feld, in dem Kooperation möglich und wünschenswert ist, ist der Bereich *Internet Governance*. In diesem Feld stemmen sich die USA, Europa und weitere freiheitliche Partner bereits seit Jahren gegen autoritäre Bestrebungen nach einer alternativen Ordnung des virtuellen Raums. Gemeinsam steht der Westen mit seinen Partnern dabei in verschiedenen Formaten für die liberale Idee eines freien und offenen Internets ein.<sup>30</sup> Während Europa gegenwärtig darauf abzielt, die Normentwicklung im Bereich des Cyberspace voranzutreiben,<sup>31</sup> erfährt der Bereich der Cyberdiplomatie allgemein und *Internet Governance* im Speziellen in den USA

nur wenig Aufmerksamkeit. Dennoch zeigt ein genauerer Blick, dass innerhalb des *U.S. Department of State* die *Internet Freedom Agenda* weiter verfolgt wird und das Thema auch im Blickfeld des US-Senats liegt.<sup>32</sup> Zusätzlich haben sich in den letzten Jahren bedeutende US-Unternehmen in diesem Feld aktiv eingebracht, da diese die Gefahr einer zunehmenden, der Wirtschaft schadenden Fragmentierung durch nicht international koordinierte Normsetzungen sehen.<sup>33</sup> Ein in diesem Feld sinnvoller Anknüpfungspunkt wäre weiterhin eine stärkere Verknüpfung der Thematik mit dem Bereich der Cybersicherheit, insofern unter der jetzigen US-Regierung ein Möglichkeitsfenster für Weiterentwicklungen in diesem Bereich zu bestehen scheint.

### Ein mahndendes Wort zum Abschluss

Blickt man auf die Gestaltung der Digitalisierung, sind die USA für Deutschland und Europa ein sicherlich nicht immer einfacher, aber letztlich wichtiger Partner. Gerade wenn in Zukunft mal wieder die Rede von einem Mehr an europäischer Selbstbehauptung in Abgrenzung zu den USA die Rede sein sollte, gilt es, sich die geteilten Ordnungsvorstellungen und Interessen einerseits wie auch die Entschlossenheit autoritärer Herausforderer andererseits ins Gedächtnis zu rufen. Man sollte sich diesseits des Atlantiks weniger an einer regulierungsfixierten Abgrenzung zu den USA abarbeiten. Wichtiger sind die Fragen, wie die USA eine solche Vorreiterrolle bei der Digitalisierung einnehmen konnten und welche Lehren Deutschland sowie Europa hieraus für die eigene erfolgreiche Gestaltung der Digitalisierung ziehen können und ziehen müssen.

---

**Sebastian Weise** ist Referent für Globale Innovationspolitik der Konrad-Adenauer-Stiftung.

- 1 Vgl. u. a. Damen, Mario / Przetacznik, Jakub 2018: Die Europäische Union und ihre Handelspartner, Europäisches Parlament, 10/2018, in: <https://bit.ly/2AVpHLj> [20.02.2019]; vgl. Hamilton, Daniel S. / Quinlan, Joseph P. 2018: The Transatlantic Economy 2018, Center for Transatlantic Relations, S. VII, in: <https://bit.ly/2T6lNGD> [21.01.2019]; Manyika, James / Lund, Susan / Bughin, Jacques / Woetzel, Jonathan / Stamenov, Kalin / Dhingra, Dhruv 2016: Digital globalization: The new era of global flows, McKinsey Global Institute, 02/2016, in: <https://mck.co/2k8ozxW> [21.01.2019].
- 2 Vgl. u. a. Metzler, Joshua P. 2014: The Importance of the Internet and Transatlantic Data Flows for U.S. and EU Trade and Investment, Brookings Institute, 15.10.2014, in: <https://brook.gs/2FMoFVl> [21.01.2019]; vgl. Mandel, Michael 2017: The Economic Impact of Data: Why Data Is Not Like Oil, Progressive Policy Institute, 12.07.2017, in: <https://bit.ly/2sBwTYy> [21.01.2019].
- 3 Konkret ist die Europäische Union das Ziel von 45 Prozent aller *digitally derivable service exports* der USA und gleichzeitig die Quelle für 46 Prozent der US-Importe in diesem Bereich. Die aus den USA importierten digitalen Güter und Dienstleistungen werden in Europa zu 53 Prozent wiederum für die Produktion von Gütern und Dienstleistungen genutzt, die anschließend wieder exportiert werden. Ein weiteres Beispiel für die digitalwirtschaftliche Vernetzung ist der Onlinehandel. Allein in Deutschland nutzen 48 Prozent aller Onlinekäufer US-amerikanische E-Commerce-Anbieter, während parallel 49 Prozent der Onlinekäufer aus den USA auf europäische Anbieter zurückgreifen. Der Umstand, dass gegenwärtig mehr als 4.000 US-Unternehmen unter dem US-EU-*Privacy Shield* registriert sind – so dass personenbezogene Daten aus der EU relativ einfach in die USA transferiert werden können –, unterstreicht die enge digitale und wirtschaftliche Verflechtung letztlich ebenso. Vgl. u. a. Hamilton / Quinlan 2018, N. 1, S. 24–26; vgl. Suominen, Kati 2017: Where the Money Is: The Transatlantic Digital Market, Center for Strategic & International Studies, 12.10.2017, in: <https://bit.ly/2W9vxd> [21.01.2019]; vgl. U.S. Department of Commerce 2018: Privacy Shield List, Stand 06.12.2018, in: <https://bit.ly/2b0Ijdq> [21.01.2019].
- 4 Vgl. Hamilton / Quinlan 2018, N. 1, S. 24.
- 5 Vgl. ebd., S. 24 f.
- 6 Zu nennen wären hier insbesondere die *Big Four* der Digitalisierung Google (Alphabet), Apple, Amazon und Facebook. Für Nutzer- und Umsatzstatistiken der *Big Four* siehe konkret für Facebook: Statista 2018: Soziale Netzwerke, in <https://bit.ly/2MleaJP> [21.01.2019]; für die Zahlen zu Google: Statista 2018: Google, in: <https://bit.ly/2MoIxio> [21.01.2019]; für die Zahlen zu Amazon: Statista 2018: Amazon, in: <https://bit.ly/2HqaKa1> [21.01.2019]; für die Zahlen von Apple: Statista 2018: Apple, in: <https://bit.ly/2FF0FnO> [21.01.2019].

- 7 Für amerikanische Unternehmen – die zugleich in dem Innovationsökosystem der USA eine herausragende Rolle spielen – ist Europa sowohl als Absatzmarkt wie auch als Datenpool von hoher Bedeutung.
- 8 Vgl. u. a. Internationaler Währungsfonds 2018: China's Economic Outlook in Six Charts, 26.06.2018, in: <https://bit.ly/2UTuSUu> [21.01.2019].
- 9 Vgl. Layne, Christopher 2018: The US-Chinese Power Shift and the end of the Pax Americana, in: *International Affairs* 94: 1, S.95.
- 10 Wichtige Zukunftstechnologien sind hierbei z. B. Künstliche Intelligenz, Quantencomputing, Autonome Systeme, Big Data, Gen- und Biotechnologie, Erneuerbare Energien. Vgl. u. a. Fischer, Sophie-Charlotte 2018: Artificial Intelligence: China's High-Tech Ambitions, *CSS Analyses in Security Policy* 220, 02/2018, in: <https://bit.ly/2Ho1GCl> [21.01.2019].
- 11 Vgl. u. a. Beckley, Michael 2012: China's Century? Why America's Edge Will Endure, *International Security* 36: 3, S. 42–78.
- 12 Während China seinen eigenen digitalen und technologischen Markt unter anderem mit Verweis auf Sicherheitsinteressen (Informationssicherheit) abschottet, engagiert es sich aktiv in der westlichen Digitalwirtschaft, forciert den Abfluss von digitalen Schlüsseltechnologien sowie Innovationen und schreckt auch vor Industriespionage und der Verletzung geistigen Eigentums keineswegs zurück. Vgl. Segal, Adam / Hoffmann, Samantha / Hanson, Fergus, Uren, Tom 2018: Hacking for ca\$h: Is China still stealing Western IP, *Australian Strategic Policy Institute*; vgl. Shalal, Andrea 2018: Germany risks losing key technology in Chinese takeovers – spy chief, *Reuters*, 11.04.2018, in: <https://reut.rs/2Mni0Ci> [21.01.2019].
- 13 Vgl. u. a. Burgers, Tobias / Robinson, David R. S. 2018: Networked Authoritarianism Is on the Rise, in: *Sicherheit und Frieden* 34: 4, S. 248–252; vgl. Mitchell, Anna / Diamond, Larry 2018: China's Surveillance State Should Scare Everyone, *The Atlantic*, 02.02.2018, in: <https://bit.ly/2DZ0hMy> [21.01.2019]; vgl. *The Economist* 2018: China has turned Xinjiang into a police state like no other, 31.05.2018, in: <https://econ.st/2JkTBy5> [21.01.2019].
- 14 Vgl. u. a. Wright, Nicholas 2018: How Artificial Intelligence Will Reshape the Global Order, *Foreign Affairs*, 10.07.2018, in: <https://fam.ag/2uKfxtD> [21.01.2019]; vgl. Benaim, Daniel / Gilman, Hollie R. 2018: China's Aggressive Surveillance Technology Will Spread Beyond Its Borders, *Slate*, 09.08.2018, in: <https://bit.ly/2Mu4Ouv> [21.01.2019].
- 15 Vgl. u. a. Weber, Valentin 2018: The Rise of China's Security-Industrial Complex, *Blog Post Digital and Cyberspace Policy Program des Council on Foreign Relations*, 17.07.2018, in: <https://on.cfr.org/2FF1Eo0> [21.01.2019]; vgl. Romaniuk, Scott N. / Burgers, Tobias 2018: How China's AI Technology Exports Are Seeding Surveillance Societies Globally, *The Diplomat*, 18.10.2018, in: <https://bit.ly/2TYOLIJ> [21.01.2019].
- 16 Vgl. u. a. Hohmann, Mirko / Benner, Thorsten 2018: *Getting Free and Open Right: How European Internet Foreign Policy Can Compete in a Fragmented World*, *Global Public Policy Institute*, S. 10–17. Für eine spezifische Betrachtung Russlands siehe Nocetti, Julien 2015: Contest and conquest: Russia and global internet governance, in: *International Affairs* 91: 1, S. 111–130; für China, siehe Sacks, Samm 2018: China's Emerging Cyber Governance System, *CSIS*, in: <https://bit.ly/2RHwLGO> [21.01.2019]; Sacks, Samm 2018: Beijing Wants to Rewrite the Rules of the Internet, *The Atlantic*, 18.06.2018, in: <https://bit.ly/2REXcxf> [21.01.2019].
- 17 Vgl. u. a. Clinton, Hillary 2010: Remarks on Internet Freedom, 21.01.2010, in: <http://bit.ly/2MkqjXe> [21.01.2019]; vgl. Lynch, Marc 2010: The Internet Freedom Agenda, *Foreign Policy*, 22.01.2010, in: <https://bit.ly/2WfFEFs> [21.01.2019]; vgl. Europäische Kommission 2013: *Internet Freedom*, 08.03.2013, in: <https://europa.eu/!rp48kF> [14.02.2019].
- 18 Der damalige deutsche Verkehrs- und Internetminister Alexander Dobrindt plädierte etwa dafür, dass anlässlich der Enthüllungen Deutsche und Europäer grundlegend ihre digitale Souveränität gegenüber den USA zurückgewinnen müssten. Vgl. Backhaus, Michael / Lambeck, Martin S. / Uhlenbroich, Burkhard 2013: Minister Dobrindt gibt die Richtung vor. „Wir brauchen das schnellste Internet der Welt“, *Interview, Bild*, 22.12.2013, in: <https://bild.de/-33955848.html> [14.02.2019]; siehe darüber hinaus hierzu grundlegend Gueham, Farid 2017: *Digital Sovereignty*, *Fonation pour l'innovation politique*, S. 9, 13, in: <https://bit.ly/2R2XiIG> [21.01.2019].
- 19 Vgl. u. a. Bendiek, Annegret / Berlich, Christoph / Metzger, Tobias 2015: Die digitale Selbstbehauptung der EU, *SWP-Aktuell* 71, 08/2015, in: <http://bit.ly/2SwB07R> [14.02.2019]; vgl. Bitkom 2015: *Digitale Souveränität: Positionsbestimmung und erste Handlungsempfehlungen für Deutschland und Europa*, in: <https://bit.ly/2T5yEsN> [21.01.2019]; vgl. Gueham 2017, ebd.; vgl. Hackenbroich, Jonathan 2018: *Reality bytes: Europe's bid for digital sovereignty*, *ECFR*, 17.10.2018 in: <https://bit.ly/2j64nFV> [21.01.2019].
- 20 Zentrale Bausteine hierbei sind unter anderem ein geeinter europäischer digitaler Binnenmarkt, die Schaffung eines europäischen Forschungs-, Entwicklungs- und letztlich auch europäischen Innovationsökosystems auf Spitzenniveau, ein Mehr an technischer Souveränität bis hin zur Infrastruktur im Cyberspace, ein integrierter europäischer Datenraum, eine eigenständige europäische Regulierung sog. digitaler Plattformen und eine faire Besteuerung datenbasierter Geschäftsmodelle.
- 21 Vgl. u. a. *Internet Governance Forum* 2018: *IGF 2018 Speech by French President Emmanuel Macron*, 2018, in: <https://bit.ly/2U8pvzQ> [21.01.2019]; vgl. Hackenbroich 2018, N. 19.



- 22 Vgl. u. a. Lewis, Patricia / Parakilas, Jacob / Schneider-Petsinger, Marianne / Smart, Christoph / Rathke, Jeffrey / Ruy, Donatienne 2018: *The Future of the United States and Europe: An Irreplaceable Partnership*, Chatham House, 11.04.2018, S. 11–15.
- 23 Vgl. u. a. U.S. Chamber of Commerce 2018: *Transatlantic Cybersecurity Report: Forging a United Response to Universal Threats*, in: <https://uscham.com/2FNX99U> [21.01.2019]; vgl. Lewis et al., ebd., S. 15–21, 25–26.
- 24 Vgl. u. a. European Political Strategy Centre 2016: *Towards an Innovation Principle Endorsed by Better Regulation*, 30.06.2016, in: <https://bit.ly/2nbBRci> [21.01.2019]; Ausführungen im Rahmen der EU *Single Market Strategy*: Europäische Kommission, Internal Market, Industry, Entrepreneurship and SMEs. Industry. Innovation, in: <https://bit.ly/2fk9a5l> [21.01.2019].
- 25 Vgl. u. a. Heide, Dana / Scheuer, Stephan 2019: *Sorge um Datensicherheit – Berlin erwägt, Huawei beim Netzausbau auszusperrern*, Handelsblatt, 17.01.2019, in: <https://bit.ly/2HhVc88> [21.01.2019]; vgl. Böhm, Markus 2018: *USA warnen vor Chinas Einfluss auf 5G-Netz*, Spiegel Online, 29.11.2018, in: <http://spon.de/afmZV> [14.02.2019].
- 26 Vgl. The White House 2017: *Presidential Executive Order on Strengthening the Cybersecurity of Federal Networks and Critical Infrastructure*, 11.05.2017, in: <https://bit.ly/2tg9vmu> [21.01.2019]; vgl. The White House 2018: *National Cybersecurity Strategy*, S. 20.
- 27 Um einen Überblick über mögliche Partner zu gewinnen, ist ein Blick auf die *Freedom Online Coalition* sinnvoll, bei der sich 30 Staaten zugunsten des freien und offenen Internets zusammengeschlossen haben, siehe Freedom Online Coalition, in: <https://freedomonlinecoalition.com> [14.02.2019].
- 28 Vgl. u. a. Miles, Tom 2018: *U.S. and China clash over 'technology transfer' at WTO*, Reuters, 28.05.2018, in: <https://reut.rs/2FGOKaZ> [21.01.2019]; vgl. Fidler, David P. 2018: *U.S. Cyber Diplomacy Requires More than an Office*, Council on Foreign Relations, 26.07.2017, in: <https://on.cfr.org/2FGOSY1> [21.01.2019].
- 29 So hat die EU auch in Absprache mit den USA bei der WTO im Jahr 2018 einen Fall gegen China wegen unfairer Praktiken des Technologieabflusses eröffnet, sich auch 2018 wie in der Vergangenheit immer wieder explizit über chinesische Verstöße gegen das Recht an geistigem Eigentum beschwert und Ende 2018 auf Initiative Frankreichs, Deutschlands und Italiens auch eine Verordnung zur Überprüfung ausländischer Direktinvestitionen auf den Weg gebracht, die in Zukunft gerade den Abfluss wichtiger digitaler Schlüsseltechnologien und Innovationen nach China verhindern soll.
- 30 Für einen ersten Überblick über europäische und US-amerikanische Bekenntnisse zu dem freien und offenen Internet und den dabei zentralen Prinzipien in diversen Strategiedokumenten siehe z. B. Morgus, Robert / Sherman, Justin 2018: *The Idealized Internet vs. Internet Realities (Version 1.0)*, S. 10–13.
- 31 Zugunsten einer Weiterentwicklung des normativen Rahmens im Cyberspace engagiert sich Europa aktiv u. a. innerhalb der G7 / G8, im Rahmen der UN GGE (Group of Governmental Experts on Developments in the Field of Information and Telecommunications in the Context of International Security), sowie auch bei dem „Paris Call for Trust and Stability“, den Emmanuel Macron auf dem diesjährigen Internet Governance Forum vorstellte, und der Unterstützung der aktuell zirkulierenden „Contract for the web“-Initiative.
- 32 Vgl. Segal, Adam 2018: *The Internet Freedom Agenda: Not Dead, but Not Exactly Thriving Either*, Council on Foreign Relations, Digital and Cyberspace Policy Program, 21.05.2018, in: <https://on.cfr.org/2ISw7QR> [14.02.2019].
- 33 Dass gerade auch US-Unternehmen hier aktiv sind, zeigt sich unter anderem an den Initiativen von Microsoft im Bereich Cybersicherheit wie auch an der Unterzeichnung des „Paris Call for Trust and Stability“ durch US-Unternehmen.



Quelle: © Jonathan Ernst, Reuters.

[Der Blick nach Westen](#)

# America Alone

Transatlantische Herausforderungen  
im Bereich Klima und Energie

Céline-Agathe Caro

Die Aufkündigung des Pariser Klimaabkommens im Juni 2017 war eine der ersten konkreten Entscheidungen der Trump-Administration, die einen Rückschlag für die transatlantischen Beziehungen darstellte. Klimaschutz ist im Munde von Donald Trump oft ein Synonym für Stellenabbau und Überregulierung. Die umweltfeindliche Politik des amerikanischen Präsidenten hat negative Auswirkungen auf die transatlantische Zusammenarbeit, sowohl in außenpolitischen als möglicherweise auch in wirtschaftlichen Fragen. Die gute Nachricht: Trotz der Haltung der US-Administration bleiben die Ziele des Pariser Klimaabkommens für viele Akteure in den USA ein wichtiges Anliegen, was internationale Kooperationen ermöglicht.

---

### Unterschiedliche Zielsetzungen

Europas und Amerikas klima- und umweltpolitische Ziele laufen gegenwärtig auseinander. Während sich europäische Entscheidungsträger durchaus dem wissenschaftlichen Konsens anschließen, dass die gegenwärtige globale Erwärmung von Menschen verursacht wird und ernst zu nehmen ist, sind viele Vertreter der US-Regierung und nicht zuletzt Donald Trump selber Klimaskeptiker. Der US-Präsident hat zwar Mitte Oktober 2018 in einem Interview mit dem US-Sender CBS seine bisherige Klimaleugner-Rhetorik etwas abgemildert („I don't think [climate change] is a hoax“). Während der Sendung bezweifelte der US-Präsident aber nach wie vor, dass der Mensch für die Erderhitzung verantwortlich ist, und meinte, der Klimawandel könne wohl wieder zurückgehen („it could very well go back“). Die aktuelle US-Administration vertritt dementsprechend die Position, dass eine anspruchsvolle Klimapolitik zu viel Geld koste, Arbeitsstellen gefährde und der US-Wirtschaft schade. Sie ist gerade dabei, die Bemühungen der Obama-Administration in diesem Bereich aufzuweichen oder rückgängig zu machen.

#### *Pittsburgh, nicht Paris*

Auf der transatlantischen Ebene wurde die Kluft zwischen der amerikanischen und der

europäischen Perspektive am 1. Juni 2017 besonders deutlich, als der US-Präsident ankündigte, sein Wahlversprechen halten und die USA aus dem Pariser Klimaabkommen zurückziehen zu wollen. Trumps Kommentar, er sei gewählt worden, um die Bürger von Pittsburgh, nicht von Paris, zu vertreten, sorgte in Europa für Furore. Das war insbesondere in Frankreich der Fall, zumal Präsident Macron enorme diplomatische Anstrengungen im Vorfeld der Ankündigung ergriffen hatte, um eine solche Entwicklung zu vermeiden.

Der amerikanische Exit-Prozess wird wegen langer Kündigungsfristen, die im Pariser Klimaabkommen geregelt sind, frühestens am 4. November 2020 (einen Tag nach den nächsten US-Präsidentschaftswahlen!) abgeschlossen sein. Donald Trump hat allerdings am 1. Juni 2017 klar gemacht, dass die US-Regierung alle Maßnahmen zur Umsetzung des Klimaabkommens sowie die US-Zahlungen an den *Green Climate Fund*, den Klimafonds der Klimarahmenkonvention der Vereinten Nationen, sofort einstellen werde.

Tatsache ist, dass Klima- und Umweltfragen in den Vereinigten Staaten im Kontext steigender Polarisierung in der Politik nicht von parteipolitischen Konflikten verschont geblieben sind. So hatten viele Republikaner im Jahr 2016 gegen

die Umweltregulierungen der demokratischen Regierung sowie die Strategie und die Zielsetzung von Präsident Obama bei der Verhandlung des Pariser Klimaabkommens Wahlkampf gemacht. Donald Trump hat mit den kritischsten Positionen gegenüber der Klimapolitik der Obama-Administration die Präsidentschaftswahl gewonnen. Im Weißen Haus ignoriert er nach wie vor die alarmierenden Berichte der Wissenschaftler, auch wenn diese – wie das *National Climate Assessment* (NCA, letzte Ausgabe November 2018) – direkt von US-Bundesbehörden erstellt werden. Neben vielen Wählern und Politikern im republikanischen Lager sowie konservativen Think-Tanks wie der *Heritage Foundation* befürwortet ein Teil der Industrie (insbesondere im Öl- und Gasbereich) seine Strategie. Diese besteht darin, das Ausmaß des Klimawandels herunterzuspielen und Unternehmen sowie Verbrauchern teure umwelt- und klimapolitische Verpflichtungen zu ersparen.

Im Gegensatz zur europäischen Einstellung wird „grünes“ Wachstum von der derzeitigen amerikanischen Regierung nicht als eine ernstzunehmende Strategie betrachtet, um neue Arbeitsplätze zu schaffen, Investitionen zu fördern und die Wettbewerbsfähigkeit der USA weltweit zu stärken. Das Verhältnis zwischen Wachstum und Umweltschutz wird von der Trump-Administration eher als Nullsummenspiel angesehen. Dementsprechend sollen Umweltstandards gesenkt werden, um die US-Wirtschaft zu fördern. Außerdem werden US-Beiträge an internationale Organisationen wie die VN, die Projekte im Ausland finanzieren, um Treibhausgasemissionen zu mindern und die Lebensqualität der Menschen vor Ort zu verbessern, als großzügige Geschenke betrachtet. Washington möchte dieses Geld im Inland investieren – da, wo es den Amerikanern wirklich zu Gute kommt, so die Trump-Administration.

### *Strategische Risiken*

Damit stehen auch die Analysen bezüglich der sicherheitspolitischen Dimension der Klima- und Umweltfragen in Europa und in den USA im scharfen Kontrast zueinander.

Die Folgen der Erderwärmung werden in der Europäischen Union (EU) als eine akute Bedrohung wahrgenommen. Die Globale Strategie der EU von Juni 2016, die die Orientierung für die Außen- und Sicherheitspolitik der Union vorgibt, bezeichnet den Klimawandel – neben dem Terrorismus, hybriden Bedrohungen und Energieversorgungsunsicherheit – als eine gegenwärtige und künftige Gefahr für die Bevölkerung in Europa.

Auf der anderen Seite des Atlantiks wird der Klimawandel nicht mehr zu den *top strategic risks* für die Interessen der USA gezählt. Das Wort „Klimawandel“ wird in der neuen Nationalen Sicherheitsstrategie der USA, die die Trump-Administration im Dezember 2017 veröffentlicht hat, nicht erwähnt. Klimafragen werden in diesem Dokument lediglich im Zusammenhang mit Energiefragen diskutiert: „Climate policies will continue to shape the global energy system. U.S. leadership is indispensable to countering an anti-growth energy agenda that is detrimental to U.S. economic and energy security interests. Given future global energy demand, much of the developing world will require fossil fuels, as well as other forms of energy, to power their economies and lift their people out of poverty.“ Im US-Verteidigungsministerium sind klimabedingte Risiken in der Arktis derzeit wohl ein Thema. Diese Risiken werden allerdings vor allem unter dem Blickwinkel der militärischen Interessen der Vereinigten Staaten, nicht der umweltpolitischen Konsequenzen, analysiert. Die Tatsache, dass die US-Administration am 24. Oktober 2018 ihre Zustimmung zu ersten Offshore-Bohrungen vor der Küste Alaskas gegeben hat, zeigt außerdem, dass in der Arktis die Priorität der US-Regierung in der Energieförderung und nicht in der Bekämpfung des Klimawandels liegt.

### *Industriefreundliche Agenda*

Vor diesem Hintergrund hat die Trump-Administration seit Januar 2017 viele Maßnahmen ergriffen, um die amerikanische Kohle-, Öl- und Gasbranche zu „entfesseln“ sowie bestehende Umwelt- und Klimaauflagen zu deregulieren. Beispielweise hat sie den Weiterbau der umstrittenen *Keystone XL*-Pipeline genehmigt.



„Trump Digs Coal“: In den letzten zwei Jahren hat die Trump-Administration viele Maßnahmen ergriffen, um die amerikanische Kohle-, Öl- und Gasbranche zu „entfesseln“. Quelle: © Leah Millis, Reuters.

Zwei Naturschutzgebiete in Utah (*Bears Ears* und *Grand Staircase – Escalante*) sind verkleinert worden, um die Suche nach Bodenschätzen und Fracking zu ermöglichen. Insgesamt sollen 27 Nationalparks überprüft werden. Im April 2017 hat der Präsident zudem eine Exekutivanordnung unterschrieben, die die Genehmigung von Offshore-Bohrungen nach Öl und Gas in Gewässern des Bundes vorsieht. Die strengen Sicherheitsauflagen der Obama-Administration nach der Ölkatastrophe im Golf von Mexiko im Jahr 2010 seien eine unnötige Bürde für die Industrie, so die Begründung. Außerdem hat die US-Regierung im Mai 2018 das *Carbon Monitoring System* der NASA beendet. Mit diesem Programm konnte weltweit geprüft werden, ob sich die Unterzeichnerstaaten des Pariser Abkommens an die Vereinbarungen halten und ihre Kohlenstoffemissionen kürzen.

Weitere Entwicklungen könnten potenziell weitreichende Folgen haben. Am 2. August 2018 hat die US-Regierung einen Plan vorgelegt, um die von der Obama-Administration eingeführten strengen Emissionsvorgaben für Fahrzeuge aufzuweichen. Bundesstaaten mit höheren Ansprüchen wie Kalifornien soll künftig nicht mehr erlaubt werden, ihre eigenen Regeln zu haben. Ziel sei es, betont die Administration, die Fahrzeuge preiswerter zu machen, sodass sich amerikanische Familien wieder neue und sichere Autos leisten können.

Darüber hinaus kündigte die Administration am 21. August 2018 eine Aufweichung der Emissionsregeln für Kohlekraftwerke an. Die *Affordable Clean Energy (ACE) Rule* soll den *Clean Power Plan (CPP)* von 2015 ersetzen. Hierbei handelt es sich um eine der wichtigsten Errungenschaften der

Obama-Ära im Umweltbereich und den Grundpfeiler der Vorgängerregierung, um die Ziele des Pariser Abkommens zu erreichen. Mit der neuen Strategie soll laut der Umweltschutzbehörde (EPA) der Kohlendioxidausstoß der Kohlekraftwerke bis 2030 um bis zu 1,5 Prozent gegenüber 2005 reduziert werden. Der CPP von Obama – der aufgrund juristischer Anfechtungen noch nicht in Kraft getreten ist – strebt seinerseits eine Verringerung der CO<sub>2</sub>-Emissionen um 32 Prozent im selben Zeitraum an. Donald Trump will mit seiner Initiative den „Krieg gegen die Kohle“ in den USA beenden. Seine Hoffnung ist es, dass dadurch Arbeitsplätze in der Kohleindustrie gerettet werden können.

### **Herausforderungen für die transatlantische Zusammenarbeit**

Das Leugnen der klimapolitischen Herausforderungen bzw. der Fatalismus der US-Regierung gegenüber dem Klimawandel sorgt in Europa für Verärgerung. Die Entscheidungen der Trump-Administration in diesem Bereich haben aber auch politische und potenziell ebenfalls wirtschaftliche Folgen für die transatlantische Beziehung.

#### *Politischer Alleingang mit weitreichenden Konsequenzen*

In der EU wird mit großer Sorge beobachtet, dass Donald Trumps Ankündigung des Rückzugs der USA aus dem Pariser Klimaabkommen das falsche Signal an die Welt sendet und die diplomatischen Anstrengungen vieler Jahre gefährdet. In der Tat stellte das *Center for Strategic and International Studies* (CSIS) im September 2018 fest, dass die Sorgen berechtigt sind. So seien kritische Äußerungen von hochrangigen Politikern in der kanadischen Provinz Ontario, in Australien und in Brasilien, die in den letzten Monaten gegenüber dem Pariser Abkommen geäußert wurden, zum Teil direkt von dem amerikanischen Beispiel inspiriert worden.

Auch die schwierigen Verhandlungen während der VN-Klimakonferenz im September 2018 in Bangkok haben gezeigt, dass Solidarität unter transatlantischen Partnern nicht mehr selbstverständlich

ist. Besonders problematisch war, dass die Amerikaner schon lange zugesagte finanzielle Hilfen an Entwicklungsländer zur Implementierung des Klimaabkommens verweigerten und somit zusätzlich Druck auf die weiteren Staaten des Nordens, allen voran die EU, setzten.

### **Im Klimabereich gibt es seitens der USA keinen Gemeinschaftssinn mehr mit anderen Staaten.**

---

Insofern bestätigt das graduelle klimapolitische Disengagement der US-Regierung im In- und Ausland, was schon im Sommer 2017 von US-Experten befürchtet wurde: Im Klimabereich gibt es seitens der USA keinen Gemeinschaftssinn mehr mit anderen Staaten. Max Boot vom *Council on Foreign Relations* (CFR) schrieb im Juni 2017, Donald Trump sende mit seinem Rückzug aus dem Pariser Klimaabkommen eine provokative Botschaft von politischem Alleingang an die Europäer. Die Sicherheitsexperten der *RAND Corporation* und des *Atlantic Councils* bewerten den US-Austritt als einen strategischen Fehler, der insbesondere die Zusammenarbeit mit den Alliierten der Vereinigten Staaten in vielen kritischen Fragen der Außenpolitik und der nationalen Sicherheit erschweren werde.

Fest steht jedenfalls, dass die klimapolitischen Entscheidungen in Washington den ersten konkreten Rückschlag für die transatlantische Beziehung im Zeitalter der Trump-Administration darstellten. Darauf folgten weitere Spannungen, unter anderem in Bezug auf die Verlegung der US-Botschaft in Israel nach Jerusalem, die Überprüfung des Iran-Deals (JCPOA), die Nordkorea-Krise, die Strafzölle auf Stahl und Aluminium und nicht zuletzt die Verteidigungsausgaben der Europäer. Jedes Thema ist spezifisch und verlangt seine eigenen Antworten von beiden Seiten des Atlantiks. Der US-Rückzug aus dem Pariser Abkommen hat aber mitnichten dazu beigetragen, das Vertrauen und den Kooperationswillen zwischen

der US-Administration und den europäischen Regierungen in allen diesen Außen- und Sicherheitsfragen zu stärken.

#### *Nächste Etappe: Ein Grenzausgleich für Kohlenstoffemissionen?*

Die aktuelle Klimapolitik der US-Regierung könnte in Zukunft ebenfalls negative Auswirkungen auf die Handelsbeziehungen zwischen den USA und der EU haben.

In amerikanischen Think-Tanks wird die Idee regelmäßig diskutiert, dass ausländische Regierungen auf die Umweltpolitik der US-Administration mit Vergeltungsmaßnahmen reagieren könnten. Ziel wäre es, die Vereinigten Staaten davon abzuhalten, ohne Klimaziele einen Wettbewerbsvorteil zu erlangen. So könnten Handelspartner der USA – nicht zuletzt die EU-Staaten – Mechanismen zum Kohlenstoffausgleich, etwa in Form von Straffzöllen, einführen. David Livingston vom *Atlantic Council* spricht in diesem Fall von der Gefahr eines „grünen Protektionismus“.

Experten des CSIS halten eine solche Entwicklung für möglich: Die Nichteinhaltung der Regeln des Pariser Klimaabkommens könnte zu einer Situation führen, in der sich umweltfreundliche Staaten mit Außenhandelsinstrumenten gegen umweltfeindliche Länder wenden. Während des VN-Klimagipfels im Dezember 2018 in Katowice (COP24) wurde z. B. diskutiert, dass Vertragsstaaten, die sich nicht an das Pariser Abkommen halten, vom internationalen Handel mit CO<sub>2</sub>-Emissionsrechten ausgeschlossen werden könnten. Eine solche Entwicklung auf der transatlantischen Ebene wäre weder für die USA noch für die transatlantischen Partner wünschenswert. Nach dem Dieselskandal wäre insbesondere für Deutschland diese Entwicklung sehr heikel.

Hinzu kommt, dass die Reduktion öffentlicher Förderungen für Forschung, Innovation und Patenten im Bereich der sogenannten sauberen Energiequellen zu einem Wettbewerbsnachteil der US-Energiebranche gegenüber ausländischen

Konkurrenten führen könnte. Laut Richard Morningstar vom *Atlantic Council* werde der Austritt aus dem Klimaabkommen daher dazu führen, dass die USA in den Bereichen Klima und neue Technologien hinter China und Europa zurückfallen. Beispielsweise denken einige Beobachter, dass die EU bald die Führung in Bezug auf ein Satellitensystem zur Überwachung der weltweiten Kohlenstoffemissionen übernehmen wird. Somit könnten in Zukunft Spannungen zwischen den USA und Europa im Bereich Klimaforschung und Innovation entstehen.

#### **Potenzial für Kooperation zwischen Europäern und Amerikanern**

Dieses düstere Bild der transatlantischen Lage stellt allerdings nur einen Teil der Realität dar. Trotz der aktuellen Entscheidungen der US-Administration ist das Ende einer aktiven Klima- und Umweltpolitik in den USA nicht in Sicht. Amerikaner und Europäer können insofern weiterhin an gemeinsamen Zielen zur Reduzierung der Treibhausgasemissionen arbeiten. Unter anderem aus folgenden Gründen ist das Glas auch halb voll:

#### *Die Trump-Agenda ist noch nicht Realität*

Spektakuläre Ankündigungen allein machen keine Politik aus. Viele Punkte der Umwelt- und Energieagenda von Donald Trump werden von US-Experten als nicht zielführend oder als schwer durchsetzbar betrachtet.

Dies gilt unter anderem für die angestrebte Wiederbelebung der Kohleindustrie. Vor allem billiges Erdgas infolge der „Schieferrevolution“ führt zum Rückgang des Bergbaus in Amerika, betonten Experten des *Breakthrough Institute in Foreign Affairs* im Januar 2017. Auch ohne den *Clean Power Plan* werde sich dieser Trend fortsetzen. Kohle sei nicht mehr wettbewerbsfähig in den USA. Laut dem CSIS sind Erdgas und die erneuerbaren Energien die Energiequellen, die am schnellsten wachsen. Allein die Solarbranche und die Windindustrie schaffen Jobs zwölf Mal schneller als der Rest der US-Wirtschaft, unterstreicht das *World Resource Institute*. Aufgrund

dieser wirtschaftlichen Entwicklungen – die nichts mit strengen Umweltauflagen zu tun haben – wurden seit 2010 bereits über 200 Kohlekraftwerke geschlossen. Der Trend wird sich in den nächsten Jahren fortsetzen, so der Konsens in der Gemeinschaft der Energieexperten. Damit werden die Treibhausmissionen im Kohlebereich selbstständig sinken.

## US-Gerichte können Entscheidungen der Exekutive zumindest vorläufig stoppen.

Außerdem werden viele angekündigte Deregulierungsmaßnahmen der Trump-Regierung derzeit juristisch angefochten, was deren Implementierung verzögert oder gar komplett in Frage stellt. So beispielsweise hat ein amerikanisches Bundesberufungsgericht am 9. August 2018 ein Verbot für Chlorpyrifos angeordnet, nachdem die EPA versucht hatte, den weiteren Verbrauch dieses Pestizids in der Agrarwirtschaft durchzusetzen (Chlorpyrifos wird mit neuronalen und anderen Entwicklungsproblemen bei Kindern in Verbindung gesetzt). Anfang Juli 2017 hatte ein weiteres Bundesberufungsgericht die Umweltbehörde davon abgehalten, ein Gesetz aus der Obama-Ära zur Begrenzung der Methanemissionen aus neuen Öl- und Gasquellen auszusetzen. Auch der US-Senat hatte bereits im Frühjahr 2017 Deregulierungsmaßnahmen für Methanemissionen sowie Mittelkürzungen für Forschung im Bereich der sauberen Energien abgelehnt. Für die neuesten Initiativen der US-Regierung in Bezug auf den Kohlendioxid-ausstoß von Fahrzeugen und Kohlekraftwerken sowie in Bezug auf den Umgang mit Methanlecks aus Bohrlöchern laufen bereits juristische Anfechtungen. Eine langfristige Umsetzung dieser Entscheidungen ist daher zurzeit ungewiss. Experten gehen davon aus, dass der juristische Prozess Jahre dauern könnte.

Tatsache ist, dass die US-Regierung – nach Urteilen des Obersten Gerichtshofs der USA –

gezwungen ist, sich an die klimapolitischen Ziele des *Clean Air Act* zu halten. Juristen betonen daher, dass die Trump-Administration bestehende Gesetze zum Schutz der Luftqualität nicht aufheben kann, ohne andere klimaschützende Regeln vorzuschlagen. Generell gilt, dass US-Gerichte Entscheidungen der Exekutive zumindest vorläufig stoppen können, wenn sie diese für rechtswidrig halten. So z. B. könnte auch der Weiterbau der *Keystone XL*-Pipeline um Monate verzögert werden oder gar aufgegeben werden müssen, nachdem ein Bundesrichter in Montana am 8. November 2018 das Projekt erneut blockiert hat.

### *Die Amerikaner sind grüner als die Regierung*

Eigentlich könnte die Trump-Administration mit einer aktiven Umweltpolitik über ihre Kernwählerschaft hinaus politisch punkten. Eine Studie der *Yale University* von August 2018 belegt, dass 70 Prozent der Amerikaner der Ansicht sind, der Klimawandel sei eine Realität. 57 Prozent sind der Meinung, die Erderwärmung sei menschlich bedingt. Diese Entwicklung bereitet 61 Prozent der Befragten Sorgen. Großer Konsens herrscht bei der Frage, ob die Erderwärmung künftigen Generationen schaden wird. Diese Ansicht vertreten 70 Prozent der Amerikaner. Dass Forschung in erneuerbaren Energiequellen finanziert werden sollte, befürworten 85 Prozent der Befragten. Eine generelle Regulierung von CO<sub>2</sub>-Emissionen unterstützen 77 Prozent. Zudem sollten Unternehmen der fossilen Energiebranche laut 68 Prozent der Befragten eine Kohlenstoffsteuer bezahlen. Zu guter Letzt denken laut dieser Studie 70 Prozent der Amerikaner, Umweltschutz sei wichtiger als Wirtschaftswachstum.

Ein Großteil der Menschen in den Vereinigten Staaten will sich zudem an dem internationalen Kampf gegen Klimaerwärmung beteiligen: Trotz des Rückzugs der USA aus dem Pariser Klimaabkommen glauben 81 Prozent der Befragten einer Umfrage der *Stanford University* von Juli 2018, die USA sollten versuchen, ihre Treibhausgase zu reduzieren, um die Ziele des Klimaabkommens zu erreichen. Generell beweisen Umfragen der





letzten Jahre eine steigende Unterstützung in der US-Bevölkerung für globale Aktionen zum Thema Klimaschutz, so Experten der *Brookings Institution*.

#### *Der Privatsektor setzt auf saubere Technologien*

Im Frühjahr 2017 hatten sich viele große Unternehmen wie *Walmart*, *Google*, *Unilever*, darunter auch Energieriesen wie *BP*, *Shell*, *Exxon Mobile* und *General Electric*, für den Verbleib der USA in dem Pariser Klimaabkommen ausgesprochen. Viele Experten unterstreichen, dass trotz des aktuellen Kurses der US-Regierung insbesondere die Energiebranche an ihren kohlenstoffarmen Investitionen festhält und sich weiterhin für erneuerbare Ressourcen einsetzt.

Hierfür gibt es auch wirtschaftliche Anreize: Saubere Energietechnologien wie Solaranlagen sind jetzt aufgrund von Innovationen und Massenproduktion gegenüber fossilen Energieträgern wettbewerbsfähiger geworden, betonen Analysen von *Brookings*. Laut *Carnegie Endowment for International Peace* sollen 2016 mehr als die Hälfte der gesamten globalen Investitionen im Energiebereich in saubere Energien geflossen sein. Berechnungen der *University of Texas* zeigen außerdem, dass Erdgas und Windenergie heutzutage in den meisten Bundesstaaten der USA die billigsten Quellen für zusätzliche Energieerzeugung sind. Laut *Brookings* konnten bereits mehr als die Hälfte der 50 US-Bundesstaaten ihr Bruttoinlandsprodukt vom Anstieg umwelt-schädlicher Treibhausgasemissionen entkoppeln.



Verwüstungen: Immer wieder verzeichnen die USA Extremwetterereignisse, die im Zusammenhang mit der globalen Erderwärmung stehen. Quelle: © Carlo Allegri, Reuters.

Mehr Wachstum und Beschäftigung führen dort folglich nicht zu mehr Emissionen. Das impliziert, dass, auch wenn die US-Regierung nichts unternimmt, die ökonomischen und technologischen Entwicklungen in der amerikanischen Wirtschaft dazu beitragen könnten, die Treibhausgasemissionen des Landes zu verringern.

### *Die Rebellion der US-Staaten und Städte*

Neben der Privatwirtschaft sind auch viele US-Bundesstaaten und einzelne Städte große Hoffnungsträger für die Implementierung des Pariser Klimaabkommens in den USA. Der Grund ist, dass viele Regulierungen im Energiebereich auf der Ebene der Bundesstaaten und Gemeinden festgelegt werden. Die aktuellen Initiativen der Trump-Administration, um bestimmte Entscheidungsbefugnisse in diesem Bereich neu zu verteilen und mehr Einfluss zu gewinnen, sind noch lange nicht erfolgreich. Es sollte also in den nächsten Jahren für die Bundesregierung in Washington schwierig sein, regionale und lokale Akteure davon abzuhalten, eine aktive Klimapolitik zu verfolgen. Diese Akteure sind potenzielle Partner der Europäer im Kontext der weltweiten Mobilisierung gegen die Erderwärmung.

Experten wie William W. Buzbee, Professor für Rechtswissenschaft an der *Georgetown University*, betonen, dass ein großer Teil der Treibhausgasemissionen sowie der Innovationen im Bereich saubere Energie und Energieeffizienz auf Initiativen der einzelnen US-Bundesstaaten zurückzuführen ist. Ihre Führungsrolle sollte sich in den nächsten Jahren noch intensivieren, denn die Ankündigung des Austritts der USA aus dem Pariser Klimaabkommen hat in vielen Orten bundesweit einen Proteststurm ausgelöst und die Motivation lokaler Akteure weiter verstärkt. Viele – vor allem demokratische, aber auch mehrere republikanische – Bundesstaaten und Gemeinden haben dementsprechend mit neuen Initiativen zur Senkung der Treibhausgasemissionen auf den aktuellen Kurs der US-Administration reagiert.

Beispielsweise haben mehrere Gouverneure einzelner Bundesstaaten die *U.S. Climate Alliance*

im Juni 2017 gegründet. 16 US-Staaten, Puerto Rico, Hunderte von Städten und fast 2.000 Unternehmen beteiligen sich heute an dieser Initiative. Zusammen vertreten sie 40 Prozent der US-Bevölkerung und eine Wirtschaftsleistung in Höhe von neun Billionen US-Dollar. In vielen Bereichen wie der Solarenergie, Energieeffizienz, Kohlenstoffspeicherung und der emissionsfreien Fahrzeuge sind ihre Vorhaben besonders anspruchsvoll. Die *U.S. Climate Alliance* hat sich im Rahmen der VN-Klimakonferenz, die im November 2017 in Bonn stattfand (COP23), auch dazu verpflichtet, mit Kanada und Mexiko zusammenzuarbeiten, um die klimapolitischen Bemühungen in Nordamerika zu beschleunigen. Der Gouverneur von Kalifornien hat außerdem einen *Global Climate Action Summit* Mitte September 2018 in San Francisco unter anderem mit Unterstützung der Vereinten Nationen organisiert. Dieser Gipfel brachte sowohl amerikanische als auch internationale institutionelle und nicht institutionelle Akteure zusammen. Insgesamt wurden vier Milliarden US-Dollar gesammelt, um Projekte gegen Erderwärmung in den nächsten fünf Jahren zu finanzieren.

Auch US-Städte koordinieren sich gegenwärtig, um die klimapolitischen Entscheidungen der Trump-Administration zu konterkarieren. Beispielsweise ist der Verein *Mayors National Climate Action Agenda* (kurz *Climate Mayors*) seit Juni 2017 stark gewachsen. Der Verein wurde im Jahr 2014 gegründet, um Städte bei der Implementierung des Pariser Klimaabkommens zu unterstützen. Vor Trumps Ankündigung des US-Rückzugs zählte der Verein 61 Mitglieder. Er vertritt heute über 400 Städte, die zusammen 70 Millionen Amerikaner – ca. 20 Prozent der US-Bevölkerung – ausmachen. Von Seattle bis Miami, Minneapolis bis Dallas und New York bis Los Angeles sind die meisten Großstädte des Landes dabei. Neben lokalen Aktivitäten und ihrer Vernetzungsarbeit innerhalb der USA möchten die Mitglieder des Vereins auch mit internationalen Partnern zusammenarbeiten: „Wir werden Beziehungen auf der ganzen Welt aufbauen und stärken, um den Planeten vor verheerenden Klimarisiken zu schützen“, so ihr Vorhaben.

## Fazit

Der Klima- und Umweltschutz in den USA ist durchaus zukunftssträftig, wenngleich dieser Bereich keine Priorität für die aktuelle US-Regierung darstellt. Einige Faktoren sind hierbei hervorzuheben – die Wettbewerbsfähigkeit sauberer Energietechnologien, die Unterstützung einer Mehrheit der Bevölkerung und eines großen Teils des Privatsektors, das Engagement vieler US-Bundesstaaten und Städte sowie nicht zuletzt die Grenzen der Exekutivmacht. Ohne Unterstützung der US-Regierung herrscht allerdings Konsens unter den Experten, dass die Vereinigten Staaten nicht in der Lage sein werden, die langfristigen Ziele des Pariser Klimaabkommens zu erreichen.

### **Der Klima- und Umweltschutz in den USA ist durchaus zukunftssträftig, wenngleich dieser Bereich keine Priorität für die aktuelle Regierung darstellt.**

---

Insgesamt haben der angekündigte US-Austritt aus dem Pariser Klimaabkommen sowie die industriefreundliche Agenda der Trump-Administration zu politischen Unstimmigkeiten auf der transatlantischen Ebene geführt. Die Spannungen gehen weit über umweltpolitische Themen hinaus und tragen dazu bei, dass sich beide Seiten des Atlantiks in mehreren außen- und sicherheitspolitischen Fragen zurzeit voneinander distanzieren. Auch im Handels- und Innovationsbereich könnten möglicherweise neue Herausforderungen zwischen den USA und Europa entstehen. Dies wäre insbesondere der Fall, wenn die US-Regierung langfristig tatsächlich jeden Anspruch im Bereich der Senkung von Treibhausgasemissionen aufgeben sollte.

Für die Europäer besteht die beste Herangehensweise momentan darin, weiterhin auf die USA zu setzen. Allerdings sollte der Fokus auf eine

Kooperation mit lokalen Akteuren und privaten Unternehmen gelegt werden, um den Klimawandel zu bremsen. Zahlreiche internationale Plattformen in Verbindung mit den Vereinten Nationen oder z.B. dem *Global Climate Action Summit* von September 2018 in San Francisco bieten die Gelegenheit dazu. Überdies ist es in diesem transatlantischen Kontext umso wichtiger, dass die europäischen Staaten eine Führungsrolle in allen internationalen Gremien – VN, G7, G20, COP – übernehmen, die sich mit dem Klimawandel befassen. Schließlich sollte Europa gegenüber den USA eine langfristige Strategie verfolgen. US-Investoren setzen derzeit wenig auf umweltschädliche Technologien und spekulieren anscheinend darauf, dass künftige US-Regierungen zu emissionsärmeren Strategien zurückkehren werden. Bessere Zeiten für die transatlantische Regierungszusammenarbeit im Klima- und Umweltbereich sind also nicht ausgeschlossen. Ein erster kleiner Schritt in diese Richtung hat bereits im Dezember 2018 stattgefunden. Die Trump-Administration hat sich bis zum Schluss an der VN-Klimakonferenz (COP24) beteiligt und dies trotz lauter Kritik an dem Pariser Vertrag, klarer Unterstützung für die weitere Förderung der fossilen Energieträger und großer Meinungsverschiedenheiten in Bezug auf die Bewertung des neuesten Berichts des Weltklimarats (IPCC). US-Diplomaten haben zudem bei der Erarbeitung des Regelwerks für die Umsetzung des Pariser Abkommens – die größte Herausforderung der COP24 – im Hintergrund engagiert verhandelt. So hat Washington entschieden dazu beigetragen, bessere und für alle Vertragsstaaten geltende Transparenzregeln bezüglich Treibhausgasemissionen zu erreichen. Diese diskrete, konstruktive Zusammenarbeit seitens der US-Regierung ist ein positives Zeichen für den weiteren multilateralen Einsatz in Klimafragen und nicht zuletzt für die transatlantische Regierungszusammenarbeit.

---

**Dr. Céline-Agathe Caro** war bis Dezember 2018 Senior Policy Analyst der Konrad-Adenauer-Stiftung in Washington D.C.



[Der Blick nach Westen](#)

# Zerstörer der liberalen Weltordnung?

Trumps Unilateralismus und seine Folgen

Andrea E. Ostheimer

Mit dem Einzug Trumps ins Weiße Haus und dem sukzessiven Rückzug der USA aus dem multilateralen Kontext der Vereinten Nationen scheint das Nullsummenspiel in den internationalen Beziehungen wieder salonfähig geworden zu sein. Damit gehen größere Risiken für Konflikte und deren gewaltsame Austragung einher. Die wertebasierte Weltordnung erodiert zunehmend und der Rückzug der USA auf eine rein an nationalen Interessen ausgerichtete Außen-, Sicherheits- und Entwicklungspolitik findet ihre Nachahmer.

---

### Einleitung

Bereits in der Vergangenheit gab es immer wieder Phasen in der US-Außenpolitik, in denen das Engagement der US-Regierung in multilateralen Organisationen und Themenfeldern als zurückhaltend oder ambivalent beschrieben werden kann. Beispielhaft steht hierfür der Rückzug der Bush-Administration von dem zuvor von Präsident Clinton unterzeichneten Rom-Statut und die Weigerung, dem Internationalen Strafgerichtshof beizutreten oder sich an der Finanzierung zu beteiligen. Selbst während der Präsidentschaft Präsident Obamas, der sich selbst den Multilateralismus auf die Fahnen geschrieben hatte und multilaterale Foren wie das *Global Counter-Terrorism-Forum* initiierte, kamen teilweise Zweifel an der wirklich multilateralen Ausrichtung der US Politik auf.<sup>1</sup> Mit der Wahl Präsident Trumps wurde allerdings von Beginn an deutlich, dass US-Außenpolitik zukünftig von nationalen Interessen und dem Paradigma „America First“ geleitet sein würde. Der Umfang der Auswirkungen auf die internationale Weltordnung, das Ausmaß der damit verbundenen Instabilitäten und die Herausforderungen für das etablierte Normgefüge ließen sich allerdings nur bedingt vorhersehen. Insbesondere in den ersten Monaten der Amtszeit und der nur äußerst zögerlichen Besetzung wichtiger Stellen keimte noch die Hoffnung, Präsident Trump würde sich vor allem innenpolitischen Themen zuwenden und die Außenpolitik den Entscheidungsträgern in der Administration überlassen. Die ersten 24 Monate seiner Amtszeit, die Aufkündigung des nordamerikanischen

Freihandelsabkommens NAFTA, der Rückzug aus dem Pariser Klimaschutzabkommen von 2015, die einseitige Aufkündigung des *Joint Comprehensive Plan of Action* (JCPOA) mit dem Iran sowie die harsche Kritik gegenüber NATO-Partnern demonstrieren jedoch eine rein von nationalen Interessen geleitete und auf die Erfüllung von Wahlkampfversprechen kurzfristig ausgerichtete Außenpolitik des Präsidenten. Die hohe Zahl an personellen Wechseln im außen- und sicherheitspolitischen Bereich wie auch die politische Positionierung der USA in dem den Multilateralismus per se verkörpernden System der Vereinten Nationen – inklusive Rückzug aus dem VN-Menschenrechtsrat und Aufgabe der UNESCO-Mitgliedschaft sowie die Einstellung der Unterstützung für das Hilfswerk für Palästina-Flüchtlinge im Nahen Osten (*United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East*, UNRWA) – unterstreichen die von einer Kosten-Nutzen-Rechnung geleitete Politik, deren Impulse primär aus dem inneren Zirkel des Präsidenten stammen.

Die Schnittmenge des Gemeinsamen zwischen den USA und den transatlantischen Partnern ist kleiner geworden und die Frage bleibt, in welchen Bereichen und multilateralen Initiativen eine Kooperation zukünftig noch möglich sein wird bzw. inwieweit Deutschland und Europa in der Lage sein werden, den Rückzug der USA zu kompensieren. Aktuell verhindern bereits national und populistisch ausgerichtete Regierungen ein geschlossenes Auftreten Europas zur Lösung globaler Problemfelder, wie im Falle des

Migrationsmanagements. Europa als Verteidiger von Demokratie und Menschenrechten sowie Garant des Multilateralismus muss sich neue Partner suchen und vor allem Worten auch Taten folgen lassen.

### **Das Globale Abkommen für eine sichere, geordnete und reguläre Migration**

Problematisch ist der Nachahmer-Effekt, den Trumps Politik auslöst. In Zeiten, in denen auch innerhalb der EU populistische Regierungen auf kurzfristige politische Erfolge hoffen, wird es für die EU zunehmend schwieriger, sich im multilateralen Kontext als geschlossener Block zu präsentieren.

Ein erster solcher Fall lässt sich bereits im Kontext des Globalen Abkommens für eine sichere, geordnete und reguläre Migration verzeichnen. Dieses Abkommen ist die erste zwischenstaatlich, unter der Schirmherrschaft der Vereinten Nationen verhandelte Vereinbarung, die in umfassender Weise die diversen Aspekte des globalen Migrationsmanagements aufgreift. Das Dokument als solches ist rechtlich nicht bindend, hat aber wie auch andere multilaterale Initiativen eine Symbolkraft, die unterstreicht, dass aktuelle Probleme aufgrund ihrer globalen Dimension und Komplexität nur in einem multinationalen Kontext und im Geiste gemeinschaftlicher Solidarität lösbar sind. Das globale Migrationsabkommen adressiert die Herausforderungen der Migration sowohl für Herkunfts-, Transit- und Bestimmungsländer, betont dabei aber stets den Gedanken staatlicher Souveränität, der geteilten Verantwortlichkeiten, der Nicht-Diskriminierung und der Achtung der Menschenrechte.<sup>2</sup> Die USA zogen sich bereits wenige Monate nach der Aufnahme der Verhandlungen im Dezember 2017 zurück mit dem Argument, ein solches Abkommen würde die nationale Souveränität und den Schutz der Grenzen untergraben sowie die Migrationsgesetzgebung in Frage stellen.<sup>3</sup>

Wenn das zahlenmäßig größte Einwanderungsland weltweit (ca. 46,6 Millionen der 327,16 Millionen Einwohner wurden nicht in den USA

geboren) ein Abkommen mit globalem Charakter ablehnt, bleibt dies nicht ohne Folgen. Bereits eine Woche nachdem man sich in der VN-Generalversammlung auf eine Endversion des Abkommens geeinigt hatte, kündigte Ungarn an, das Dokument, welches auf der Intergouvernementalen Konferenz in Marrakesch im Dezember 2018 den Signatarstaaten vorgelegt wurde, nicht zu unterzeichnen. Als Begründung gab der ungarische Außenminister an, das Abkommen verstoße gegen den gesunden Menschenverstand und gefährde die wieder herzustellende europäische Sicherheit.<sup>4</sup> Die in der österreichischen Regierungskoalition vertretene rechtspopulistische FPÖ lehnt die Vereinbarung mit der Begründung ab, man garantiere den Schutz der Menschenrechte auch für Migranten. Für Kanzler Sebastian Kurz unterscheidet das Abkommen nicht hinreichend zwischen legaler und illegaler Migration.<sup>5</sup> All dies sind Argumentationen, die sich leicht mit einer Textexegese widerlegen lassen und die sich durchaus in das Argumentationsmuster einer Trump-Regierung einreihen lassen.

### **Das globale Migrationsabkommen spaltet Europa tief.**

---

Während zahlreiche Staaten in der Abstimmungsdebatte der VN-Generalversammlung am 19. Dezember 2018 ihre Unterstützung des Abkommens auch mit einem Verweis auf die Notwendigkeit internationaler Zusammenarbeit in diesem Bereich und einer dem Multilateralismus verbundenen Haltung begründeten, zeigte Europa ein tief gespaltenes Bild. Neben Israel und den USA stimmten Polen, Ungarn und die Tschechische Republik explizit gegen die Vereinbarung. EU-Mitgliedstaaten wie Bulgarien, Italien und Lettland enthielten sich des Votums, andere blieben der Abstimmung in der Generalversammlung gänzlich fern. In Belgien führte die Unterstützung des Abkommens zu einer Regierungskrise und dem Austritt des Koalitionspartners N-VA aus der Regierung.

Die Divergenzen innerhalb Europas sind aktuell bei kaum einem anderen Thema so sichtbar wie bei der Frage einer adäquaten Adressierung des Themenkomplexes Migration. Die Instrumentalisierung der Fragen nationaler Identität und staatlicher Souveränität sowie deren Vertortung und Gewichtung in einem multilateralen Kontext sind dabei häufig die eigentlichen Ursachen, die das Auftreten eines geeinten und starken Europas, auch als Garant einer multilateralen Weltordnung behindern. Anstatt das multilaterale Fundament, auf dem die Europäische Union steht, nochmals zu bekräftigen, enthielt sich Rumänien bei der Abstimmung zum globalen Migrationsabkommen am 19. Dezember in der Generalversammlung der Stimme, mit dem Verweis „[...] in the context of a variety of views among European Union member States and as a future President of the European Union Council, Romania considers it important to maintain a balanced approach.“<sup>6</sup>

### **Menschenrechtsrat der Vereinten Nationen**

70 Jahre nachdem die First Lady der USA, Eleanor Roosevelt, den Weg für die universelle Erklärung der Menschenrechte ebnete, zog sich die Trump-Regierung im Juni 2018 aus dem VN-Menschenrechtsrat zurück. Begründet wurde dieser Schritt mit der Voreingenommenheit des Gremiums gegenüber Israel sowie der mangelhaften Verurteilung von Menschenrechtsverletzungen durch den Menschenrechtsrat aufgrund dessen Zusammensetzung.<sup>7</sup> Letztere war bereits in der Vergangenheit wiederholt durch die USA für reformbedürftig erklärt worden, allerdings fand sich hierfür bislang keine Mehrheit innerhalb der VN-Generalversammlung. Auch wenn die Kritik am VN-Menschenrechtsrat begründet ist und die dort vertretenen autokratischen Regime häufig dafür Sorge tragen, dass die eigenen Verletzungen nicht thematisiert werden, so ist doch der VN-Menschenrechtsrat das einzige globale Instrument zur Thematisierung von Menschenrechtsverletzungen. Sollte die Trump-Administration der Meinung gewesen sein, durch einen Rückzug könne eine Verbesserung der Situation herbeigeführt werden, so hat sie der Arbeit zum

Schutz der Menschenrechte einen Bärendienst erwiesen. Das Vakuum, welches durch das Fortbleiben eines globalen Akteurs und Verfechters von Demokratie und Menschenrechten entsteht, wird nun vor allem durch nicht-demokratische Akteure gefüllt. Island, welches den USA im VN-Menschenrechtsrat nachfolgte, ist sicherlich kein Akteur mit geopolitischem Gewicht, der die Lücke ausfüllen kann. Das nun entstandene Vakuum werden Akteure wie Russland und China nun noch weiter für ihre eigenen Interessen zu nutzen verstehen. Insbesondere China hat unter der Präsidentschaft von Xi Jinping zu neuem Selbstbewusstsein gefunden. Ging es zuvor vor allem darum, Kritik an den eigenen Menschenrechtsverletzungen abzublocken und Staaten mit ähnlich düsteren Bilanzen Rückenbedeckung zu geben, so versucht die chinesische Regierung heute vor allem die Interpretation internationaler Normen und Mechanismen der Verantwortlichkeit zu beeinflussen. Dazu zählen die universelle periodische Überprüfung (*Universal Periodic Reviews*, UPR) ebenso wie die zivilgesellschaftlichen Partizipationsmechanismen und deren unabhängiges Monitoring. Feststellbar ist eine Rückkehr zur orthodoxen Interpretation von nationaler Souveränität und Nicht-Einmischung zu Lasten von Menschenrechten und guter Regierungsführung.<sup>8</sup> Gerade um das einmal erreichte Normengefüge zu sichern, wäre es notwendig gewesen, dass die USA weiter als stimmunggewichtiger Akteur im Spiel bleiben. EU-Mitgliedstaaten wie Deutschland und Großbritannien haben zwar den Rückzug der USA bedauert, die EU wird allerdings das Vakuum nicht füllen können, da bereits auf europäischer Ebene der Einfluss Chinas auf EU-Mitgliedstaaten wie Ungarn und Griechenland und deren Stimmverhalten deutlich wird. Im Juni 2017 blockierte Griechenland, das von chinesischen Investitionen in Höhe von 51 Millionen US-Dollar im Hafen von Piräus profitierte, die Vorlage einer EU-Erklärung beim VN-Menschenrechtsrat, die unter anderem auch das Vorgehen der Regierung Xi Jinpings gegen oppositionelle und zivilgesellschaftliche Kräfte verurteilt hätte.<sup>9</sup> Obgleich die EU aufgrund mangelnder Mitgliedschaft de jure keine Akteursqualität im VN-System besitzt, so gilt

sie dennoch als tragende Säule des Menschenrechtsschutzes durch die internationale Gemeinschaft. Bereits im Rahmen ihrer Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) hatte sich die EU auf die Fahnen geschrieben, kohärent für eine Achtung der Menschenrechte einzutreten. Über das Europäische Instrument für Demokratie und Menschenrechte (EIDHR) finanziert die EU seit Langem sowohl Geschäftskosten des Büros des Hohen Kommissars der Vereinten Nationen für Menschenrechte (OHCHR) als auch konkrete Projekte (7,4 Millionen Euro für die Jahre 2016 und 2017).<sup>10</sup> Wenn nun die Kohärenz der Europäischen Union zunehmend auch in Menschenrechtsfragen herausgefordert wird, schwindet auch in diesem Bereich der politische Einfluss und das Potenzial, als Normen setzender Akteur anerkannt zu werden.

## Die 17 nachhaltigen Entwicklungsziele setzen den Rahmen für die internationale Zusammenarbeit und sind Zielvorgabe in den EU-Mitgliedstaaten.

---

### Die Nachhaltigen Entwicklungsziele (SDGs): Musterbeispiel eines multilateralen Entwicklungssystems

Die Agenda 2030 und die darin enthaltenen 17 nachhaltigen Entwicklungsziele stellen ein Musterbeispiel eines multilateralen Entwicklungssystems mit universalem Anspruch dar. Die Zielsetzungen und Monitoring-Mechanismen gelten für alle Staaten, unabhängig vom jeweiligen Entwicklungsstand. Die 17 Entwicklungsziele tragen dafür Sorge, dass lediglich ein umfassender, alle Sektoren (Frieden und Sicherheit, Entwicklung, Umwelt, Humanitäre Hilfe) abdeckender Ansatz zu Erfolgen führen kann. Hinzu kommt, dass die Agenda 2030 kein rein staatliches Unterfangen mehr sein kann, sondern sowohl die Ressourcen des Privatsektors als auch der Zivilgesellschaft zur Zielerreichung benötigt werden.

Mit der Resolution 72/279 der VN-Generalversammlung (UNGA) wurde der Weg für den Reformprozess des VN-Entwicklungssystems und dessen Repositionierung im Kontext der Agenda 2030 frei gemacht. Für Deutschland wie auch für die Europäische Union setzen die SDGs nicht nur den Rahmen für die internationale Entwicklungszusammenarbeit, sondern stellen auch eine Zielvorgabe in den EU-Mitgliedstaaten dar.







MAGA: Unter dem Slogan „Make America Great Again“ betreibt Trump eine Politik des „America Only“.  
Quelle: © Chris Bergin, Reuters.

Doch wie nachhaltig können die SDGs noch im Rahmen einer Trump-Administration sein, die dem Multilateralismus abschwört und nicht nur eine „America First“, sondern eine „America only“-Politik betreibt?

Noch wurden die SDGs nicht Zielscheibe der präsidenten Twitter-Attacken. Am besten lässt sich die aktuelle Haltung der US-Regierung

wohl als Indifferenz beschreiben. Interessanterweise sind es genau jene Problembereiche, die Trump ins Präsidentsamt gebracht haben, die die SDGs versuchen zu adressieren – zunehmende Ungleichheiten in der Gesellschaft sowie Teile der Gesellschaft, die sich marginalisiert und abgehängt fühlen. Das Leitmotiv der SDGs „Leaving no one behind“ wie auch Ziele wie „Arbeit und wirtschaftliche Entwicklung (Ziel 8)“ oder

„Industrie, Innovation und Infrastruktur (Ziel 9)“ sind durchaus in Übereinstimmung mit dem, was Trump seinen Wählern versprach. Allerdings wird es schwierig, die SDGs mit einem multilateralen Etikett in der aktuellen Situation in den USA politisch zu vermarkten. Die Fortschritte der USA bei der Erreichung der Ziele sind bislang gering. Im SDG-Index 2017<sup>11</sup> befindet sich die USA auf Rang 30 der 35 OECD-Länder mit höchstem Einkommensniveau. Dies begründet sich vor allem damit, dass die USA zwar wirtschaftlich stark sind, die Unterschiede basierend auf Einkommen, Geschlecht, Rasse und Bildung aber nach wie vor ausgeprägt sind. Anreize für die Wirtschaft, nachhaltig zu wirtschaften, gibt die Regierung wenige. Allerdings erkennt der Privatsektor zunehmend die Möglichkeiten, die sich aus einem nachhaltigen Wirtschaften ergeben. Gemäß einer Studie der *Business & Sustainable Development Commission* könnte die Erreichung der SDGs in den Bereichen Landwirtschaft und Ernährung, Stadtentwicklung, Gesundheit und Energie neue Märkte mit einem Wert von zwölf Billionen US-Dollar schaffen.<sup>12</sup> Auch wenn die US-Regierung selbst bislang wenig Interesse an den SDGs zeigte, so könnten sich insbesondere im Privatsektor und in der amerikanischen Zivilgesellschaft neue Partner finden lassen.

Die Kritik Trumps an der Ineffizienz der multilateralen Entwicklungsarchitektur und an deren größtenteils fragmentiertem und projektbasiertem Ansatz ist durchaus nachvollziehbar. Die diversen VN-Entwicklungsagenturen unterhielten bislang 1.400 Repräsentanzen weltweit. Diese sollen nun im Rahmen der von VN-Generalsekretär António Guterres gestarteten Reformen zusammengelegt und durch die Etablierung von VN-Koordinatoren (sogenannte *Resident Coordinators*) soll in den Einsatzländern vor allem eine stärkere Koordination und Komplementarität im VN-Entwicklungssystem erreicht werden. Der Reformbedarf ist erkannt, doch wird die Ende 2018 begonnene Restrukturierung Zeit und vor allem die Unterstützung der Mitgliedstaaten benötigen. Um die Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit zu erhöhen, ist eine Einbeziehung des Privatsektors ebenso vonnöten wie die Überwindung des Schubladendenkens.

Unabhängig von der benötigten finanziellen Unterstützung für das VN-Entwicklungssystem sind die Konsequenzen, die sich aus den reduzierten Mitteln der USA für Entwicklungszusammenarbeit sowie deren politische Neuausrichtung ergeben, bereits heute gravierend.

Die Ankündigung der Einstellung der kompletten Unterstützung für die *UN Relief and Works Agency for Palestinian Refugees in the Middle East* (UNRWA), deren Budget zu 25 Prozent von den USA finanziert wurde (ca 350 Millionen US-Dollar pro Jahr)<sup>13</sup>, rief bereits die Solidarität der EU-Mitgliedstaaten auf den Plan. Deutschland erhöhte seinen UNRWA-Beitrag und warb gemeinsam mit der EU, Schweden, Japan, Jordanien und der Türkei um weitere Geberunterstützung im Rahmen eines Treffens Ende September 2018.

Langfristig wird die Gemeinschaft der Geber allerdings nicht den Rückzug der USA aus der Entwicklungszusammenarbeit kompensieren können, was sich auch nachhaltig auf die Erreichung der SDGs auswirken wird.

Aktuell sind vor allem Projekte im Nahen Osten betroffen. Ende August wurden zusätzlich zur Einstellung der UNRWA-Unterstützung weitere 200 Millionen US-Dollar, bestimmt für Entwicklungsprojekte in der Westbank und Gaza, einbehalten. Die zur Stabilisierung Syriens gedachten und bereits vom Kongress genehmigten 230 Millionen US-Dollar wurden ebenfalls annulliert. Das aktuelle Budget der *United States Agency for International Development's* (USAID) für bilaterale Programme beläuft sich auf 16,8 Milliarden US-Dollar.<sup>14</sup> In der Obama-Administration waren dies noch 25,6 Milliarden US-Dollar.<sup>15</sup> Nach Angaben der *New York Times* sollen im laufenden Haushaltsjahr noch insgesamt drei Milliarden US-Dollar in der Entwicklungszusammenarbeit gestrichen werden.<sup>16</sup>

In seiner Rede vor der VN-Generalversammlung machte Trump deutlich, dass Entwicklungszusammenarbeit für ihn den Charakter eines Transaktionsgeschäfts hat und der eigene Nutzen im Vordergrund zu stehen hat: „The United States

is the world's largest giver in the world, by far, of foreign aid. But few give anything to us. [...] We will examine [...] whether the countries who receive our dollars and our protection also have our interests at heart.“<sup>17</sup>

### **Frieden und Sicherheit im multilateralen Kontext**

VN-Friedensmissionen sind ein wichtiges multilaterales Instrument der internationalen Staatengemeinschaft, um in immer komplexer werdenden, hybriden Konflikten Staaten zu stabilisieren und Gewalt zu minimieren. Eine Lösung der zugrundeliegenden Konflikte können allerdings von diesen Missionen nicht geleistet werden. Dies muss durch politische Verhandlungen mit allen Konfliktparteien unter Einbeziehung derjenigen, die von den Konflikten profitieren, geschehen. Seine Meinung zu den Vereinten Nationen hatte Präsident Trump bereits 2016 während des Wahlkampfes ausgedrückt: „When do you see the United Nations solving problems? They don't. They cause problems.“<sup>18</sup>

### **Kürzungen des US-Beitrages für Friedensmissionen sollen andere Länder dazu motivieren, sich zu engagieren.**

Bei Amtsantritt forderte Präsident Trump daher auch eine Kürzung des US-Beitrags für Friedensmissionen von einer Milliarde US-Dollar pro Jahr (entspricht 45 Prozent). Bislang finanzierten die USA über 28 Prozent des Gesamteinsatzes für VN-Friedensmissionen. Für den Haushalt 2018/2019 konnte VN-Generalsekretär Guterres, der das Budget für Friedensmissionen von 7,9 Milliarden auf 6,8 Milliarden US-Dollar kürzen musste, zumindest auf einen amerikanischen Beitrag von 25 Prozent zählen. Die von Präsident Trump in der diesjährigen Generalversammlungsvorrede vorgebrachte Motivation, dass amerikanische Kürzungen andere Länder dazu motivieren sollen, sich zu engagieren („to step up, get involved, and also share in this very large

burden“), klingt realitätsfern. Von den 51 Amerikanern in Friedensmissionen sind lediglich acht keine Angehörigen des VN-Personals (fünf Polizeibeamte, drei Militärbeobachter).<sup>19</sup> Staaten wie Äthiopien, Ruanda, Bangladesch und Indien sind die größten Truppensteller und haben auch die höchsten Opferzahlen bei VN-Einsätzen in ihren Reihen.

Wie eine Studie des *U.S. Government Accountability Office* an den Kongress darlegt, sind die Kosten für Aktivitäten der Friedenssicherung durch die VN für die USA weitaus kostengünstiger als vergleichbare Operationen, die im Alleingang durchgeführt würden.<sup>20</sup>

Die Überzeugung der Trump-Administration, dass andere ihren Beitrag für Frieden und Sicherheit zu leisten und vor allem für ihre eigene Sicherheit zu sorgen haben, stellt im Falle der NATO das Prinzip der kollektiven Sicherheit in Frage. Im Falle der VN-Friedensmissionen führt es zu einem Vordringen Chinas in die entstehende Lücke.

Mittlerweile hat China seinen Beitrag für die Finanzierung der Friedensmissionen auf 10,25 Prozent aufgestockt und eine Milliarde US-Dollar pro Jahr für die nächsten fünf Jahre zugesichert. 8.000 Soldaten der Volksbefreiungsarmee wurden von China für Friedensmissionen vorbereitet.<sup>21</sup> Mit 2.517 Soldaten im Einsatz zählt China bereits zu den zehn größten Truppenstellern bei den VN. Dem gesteigerten Engagement Chinas im Bereich der Friedenssicherung wird man sicherlich bei der Besetzung höherrangiger Positionen innerhalb der Abteilung für Friedenssicherung demnächst Rechnung tragen müssen. Bei der Ausgestaltung von Mandaten der Friedenseinsätze erhebt China bereits heute gemeinsam mit Russland die Forderung, jene Stellen in Friedensmissionen zu streichen, die sich dem Schutz der Menschenrechte widmen. In den Budgetverhandlungen vom Juni 2018 forderte Russland Einschnitte von 50 Prozent in diesem Bereich. China, das bislang lediglich neue Stellen zu verhindern versuchte, verfolgt nun den gleichen Kurs wie Russland – einen Kurs, der, gerade aufgrund des veränderten Charakters der Friedensmissionen

in komplexen und asymmetrischen Konflikten mit Mandaten zum Schutz der Zivilbevölkerung, einen tiefen und der Zielsetzung abträglichen Einschnitt bedeutet.

Deutschland hat in den vergangenen Jahren sowohl seine freiwilligen Beiträge als auch sein Engagement im Bereich der Friedenssicherung deutlich erhöht. Aktuell befinden sich 589 Deutsche für die VN in Einsätzen zur Friedenssicherung.<sup>22</sup> Allerdings bleibt man nach wie vor hinter den Erwartungen zurück, die sich mit dem nicht-ständigen Sitz Deutschlands im Sicherheitsrat ab Januar 2019 noch verstärken werden. Aktuell liegt für die Unterstützung der VN-Mission in Mali ein Bundestagsmandat für eine Truppenstärke von bis zu 1.100 Mann vor. Laut VN-Statistiken vom Oktober 2018 sind jedoch nur 436 Personen (inkl. VN-Personal und Polizeibeamte) aktuell in die Mission eingebunden. Um sich wirkungsvoll in die VN-Prozesse einbringen und auch die Ausgestaltung von Mandaten beurteilen zu können, ist es wichtig, vor Ort präsent zu sein. China hat dies erkannt und nutzt den Spielraum, der sich durch den Rückzug der USA auch im Bereich von Frieden und Sicherheit und durch die verhaltene Positionierung Europas ergibt.

### Schlussfolgerung

Als 2015 sowohl die Agenda 2030 verabschiedet als auch das Pariser Klimaschutzabkommen auf den Weg gebracht werden konnten, entstanden multilaterale Regime, deren Funktion und Erfolg auf der Etablierung eines normativen Rahmens und der dazugehörigen Berichtsmechanismen beruhten. Staatliche Selbstverpflichtung und verantwortungsvolles Handeln von Regierenden wie auch der jeweiligen Gesellschaften wurden ebenso zur Grundlage wie der globale Konsens, dass die Herausforderungen für die Menschheit nur noch kollektiv adressiert werden können und nationale Alleingänge eher kontraproduktiv sind.<sup>23</sup>

Trump und seine Administration negieren, aber widerlegen dies nicht. Mit dem Einzug Trumps ins Weiße Haus und dem sukzessiven Rückzug der USA aus dem multilateralen Kontext der

Vereinten Nationen scheint das Nullsummenspiel in den internationalen Beziehungen wieder salonfähig geworden zu sein. Damit gehen größere Risiken für Konflikte und deren gewaltsame Austragung einher.

Die nach dem Zweiten Weltkrieg geschaffene, wertebasierte Weltordnung erodiert und der Rückzug der USA auf eine rein an nationalen Interessen ausgerichtete Außen-, Sicherheits- und Entwicklungspolitik findet ihre Nachahmer. Dabei werden Fakten nachrangig und es dominieren an Emotionen appellierende, verkürzte und aus dem Kausalzusammenhang oftmals gerissene Argumentationslinien. In den wertebasierten Politikbereichen, die gerade nach dem Ende des Kalten Krieges als unumkehrbar galten, hinterlässt der Rückzug der USA ein Vakuum, das rasch von autokratischen Regimen und deren Lesart von Souveränität, Partizipation und Nicht-Einmischung gefüllt wird. Auf der Suche nach neuen Partnern und Gleichgesinnten werden sich Deutschland und diejenigen in der EU, die noch zum EU Wertekompodium stehen, loslösen müssen von einem rein zwischenstaatlichen Ansatz. Insbesondere die Vertreter der Zivilgesellschaft wie auch des Privatsektors sind stärker in den Dialog einzubinden und neue Partner sind weltweit zu identifizieren. *Who pays calls the shots* – zur Zeit zahlen vor allem die Europäer den Preis und kompensieren die Absenz der USA in vielen Bereichen der multilateralen Zusammenarbeit. Gestaltungswille und Gestaltungskonzepte sind dabei jedoch oftmals nur unzureichend vorhanden und die politischen Antworten bleiben reaktiv.

---

**Andrea E. Ostheimer** ist Leiterin des Auslandsbüros der Konrad-Adenauer-Stiftung in New York.

- 1 Vgl. Skidmore, David 2012: The Obama Presidency and US Foreign Policy: Where's the multilateralism?, in: *International Studies Perspective*, 13: 1, S. 43–64.
- 2 Vgl. Vereinte Nationen (VN) 2018, Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration: Intergovernmentally negotiated and agreed outcome, 13.07.2018, in: <https://bit.ly/2KwsyMT> [18.01.2019].
- 3 Vgl. Karimi, Faith 2017: US quits UN global compact on migration, says it'll set its own policy, CNN, 03.12.2017, in: <https://cnn.it/2QUtBJz> [18.01.2019].
- 4 Vgl. Specia, Megan 2018: Hungary pulls out of U.N. Global Migration Agreement, *The New York Times*, 18.07.2018, in: <https://nyti.ms/2ByK68t> [18.01.2019].
- 5 Vgl. Deutsche Welle 2018: Austria to withdraw from UN migration treaty, 31.10.2018, in: <https://p.dw.com/p/37PwC> [18.01.2019].
- 6 VN 2018: General Assembly Endorses First-Ever Global Compact on Migration, Urging Cooperation among Member States in Protecting Migrants, 19.12.2018, in: <https://bit.ly/2FFND8R> [18.01.2019].
- 7 Vgl. Koran, Laura 2018: US leaving UN Human Rights Council – a cesspool of political bias', CNN, 20.06.2018, in: <https://cnn.it/2HjOi2g> [18.01.2019].
- 8 Vgl. Piccone, Ted 2018, China's long game on Human Rights at the United Nations, *Brookings Foreign Policy Paper*, 09/2018, in: <https://brook.gs/2xn769l> [15.02.2019].
- 9 Vgl. Smith, Helena 2017: Greece blocks EU's criticism at UN of China's human rights record, *The Guardian*, 18.07.2017, in: <https://bit.ly/2sNGOfk> [18.01.2019].
- 10 Vgl. Europäische Kommission: ANNEX 6 of the Commission Implementing Decision on the adoption of the Multiannual Action Programme 2016 and 2017 for the European Instrument for Democracy and Human Rights. Action Document for Supporting key actors – UN Office of the High Commissioner for Human Rights (UN OHCHR), in: <https://bit.ly/2QXtiha> [18.01.2019].
- 11 Vgl. Sachs, Jeffrey 2018: 6 Ways America Can Get Back on Track with the UN Sustainable Development Goals, *Columbia University, Earth Institute*, 21.09.2018, in: <https://bit.ly/2CuHVTT> [18.01.2019].
- 12 Vgl. Business & Sustainable Development Commission 2017: Better Business, Better World, *Executive Summary*, S. 6, in: <https://bit.ly/2jn0Fea> [18.01.2019].
- 13 Vgl. Underwood, Alexia 2018: The US plans to end all support for UN agency that aids Palestinian refugees, *Vox*, 31.08.2018, in: <https://bit.ly/2FzGCHh> [18.01.2019].
- 14 Vgl. USAID 2018: Budget, in: <https://bit.ly/1KaaJ5y> [18.01.2019].
- 15 Vgl. Bearak, Max / Gamio, Lazaro 2016: The U.S. foreign aid budget, visualized, *The Washington Post*, 16.10.2016, in: <https://wapo.st/2U1FWfh> [18.01.2019].
- 16 Vgl. Harris, Gardiner 2018: Trump Administration Cuts More Than \$200 Million in Aid for Palestinians, *The New York Times*, 24.08.2018, in: <https://nyti.ms/2FIDEzA> [18.01.2019].
- 17 Deutch, Gabby 2018: Full Transcript: Donald Trump at the United Nations General Assembly, *The Atlantic*, 25.09.2018, in: <https://bit.ly/2OOKsxj> [18.01.2019].
- 18 NDTV 2016: Donald Trump Issues Fresh Attack On United Nations, 29.12.2016, in: <https://bit.ly/2ATwhC4> [18.01.2019].
- 19 Vgl. VN 2018: Contributors to UN Peacekeeping Operations by Country and Post, 31.10.2018, in: <https://bit.ly/2CxLCbp> [18.01.2019].
- 20 Vgl. GAO 2018: UN PEACEKEEPING – Cost Estimate for Hypothetical U.S. Operation Exceeds Actual Costs for Comparable UN Operation, 02/2018, in: <https://bit.ly/2syVMnH> [18.01.2019].
- 21 Vgl. Wintour, Patrick 2018: China starts to assert its world view at the UN as influence grows, *The Guardian*, 24.09.2018, in: <https://bit.ly/2zqmpj2> [18.01.2019].
- 22 Vgl. VN 2018: Summary of Contributions to UN Peacekeeping by Country, Mission and Post, 31.10.2018, in: <https://bit.ly/2DiHaIQ> [18.01.2019].
- 23 Vgl. Jenks, Bruce / Kharas, Homi 2016: Toward a new multilateralism, *Brookings*, 29.04.2016, S. 2, in: <http://brook.gs/2BtunWM> [15.02.2019].

ISSN 0177-7521  
35. Jahrgang  
Ausgabe 1|2019



Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.  
Klingelhöferstraße 23  
10785 Berlin  
Telefon (030) 269 96-33 83  
Telefax (030) 269 96-53 383  
[www.auslandsinformationen.de](http://www.auslandsinformationen.de)  
[www.fb.com/internationalreports](https://www.facebook.com/internationalreports)  
[www.twitter.com/auslandsinfo](https://www.twitter.com/auslandsinfo)  
[auslandsinformationen@kas.de](mailto:auslandsinformationen@kas.de)

Herausgeber:  
Dr. Gerhard Wahlers

Chefredakteur:  
Sebastian Enskat

Redakteur:  
Samuel Krug

Redaktion:  
Thomas Birringer  
Rabea Brauer  
Dr. Peter Fischer-Bollin  
Dr. Stefan Friedrich  
Dr. Lars Hänsel  
Frank Priess  
Stefan Reith  
Winfried Weck  
Nils Wörmer

Unter Mitwirkung von:  
Julian Hampe, Stella Hunger, Sophie Kriegel,  
Laura Kruse und Oday Uraiqat

Gekennzeichnete Artikel geben nicht unbedingt  
die Meinung der Redaktion wieder.

Einzelheftpreis: 10 €. Im Abonnement  
günstiger. Für Schüler und Studenten wird ein  
Sonderrabatt gewährt. Für weitere Informa-  
tionen und Bestellungen wenden Sie sich bitte  
an: [auslandsinformationen@kas.de](mailto:auslandsinformationen@kas.de)

Bankverbindung:  
Commerzbank Bonn  
IBAN DE43 3804 0007 0103 3331 00  
BIC COBADEFFXXX

Das Copyright für die Beiträge liegt bei den  
Auslandsinformationen (Ai).

Titelfoto:  
Unser Titelfoto zeigt US-Präsident Donald Trump  
und Bundeskanzlerin Angela Merkel bei einer  
gemeinsamen Pressekonferenz im Weißen Haus  
in Washington D.C.  
© Brian Snyder, Reuters.  
Alle weiteren wie jeweils gekennzeichnet.

Lektorat:  
Dr. Benedikt Helfer

Gestaltung/Satz:  
racken GmbH, Berlin



CO<sub>2</sub>-neutral mit Farben auf Pflanzenölbasis nach  
DIN ISO 12647-2 gedruckt auf chlorfrei gebleichtem  
Papier, das mit dem europäischen Umweltzeichen  
ausgezeichnet ist.



