

Wollen und Können: Trump und die außenpolitische Wirklichkeit

Riecke, Henning

Veröffentlichungsversion / Published Version

Arbeitspapier / working paper

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Riecke, H. (2016). *Wollen und Können: Trump und die außenpolitische Wirklichkeit*. (DGAP kompakt, 19). Berlin: Forschungsinstitut der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik e.V.. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-54288-8>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Wollen und Können Trump und die außenpolitische Wirklichkeit

Henning Riecke

Zu widersprüchlich waren im US-Wahlkampf Donald Trumps Aussagen zu seinen außenpolitischen Plänen, als dass er sie nahtlos in politisches Handeln umsetzen könnte. Um einschätzen zu können, welche Politik vom künftigen US-Präsidenten zu erwarten ist, und um zu entscheiden, wie Deutschland und Europa sich positionieren, müssen die US-Interessen hinter Trumps Vorschlägen und sein innenpolitischer Handlungsspielraum untersucht werden. Gegenüber der NATO oder Iran, vielleicht sogar gegenüber China, dürfte die Politik Trumps weniger radikal ausfallen als seine Ankündigungen.

Der zukünftige US-Präsident Donald Trump hat seinen 100-Tage-Plan¹ vorgelegt und in einer zweieinhalbstündigen Videobotschaft präsentiert. Größtes Gewicht hat darin die Schaffung von Arbeitsplätzen: durch Handelsbeschränkungen gegenüber China, die Abkehr vom Freihandel, Deregulierung in der Energiepolitik und Infrastrukturinvestitionen. Das geht auf Kosten von als weniger wichtig erachteten Budgets, wie etwa dem Umweltschutz. Auch der Kampf gegen den Lobbyismus in Washington nimmt breiten Raum ein.

Allerdings fehlen klare Aussagen zur außenpolitischen Strategie. Trumps extreme Positionen im Wahlkampf, sein Hang zur Provokation und seine dünnhäutige, narzisstische Persönlichkeit haben größte Befürchtungen bei den Verbündeten ausgelöst. Diese warten jetzt auf Signale bezüglich Trumps außenpolitischer Positionen.

Erste Anhaltspunkte geben Personalentscheidungen in Trumps Übergangsteam: Der designierte Stabschef des Weißen Hauses Reince Priebus stellt eine Verbindung zu den republikanischen Kongressabgeordneten dar, die Trump von seiner Agenda überzeugen muss. Dass Stephen K. Bannon, Gründer der rechtsnationalen Website Breitbart News, sein Chefstrategie werden soll, ist eine Geste an die Kritiker des politischen Establishments in Washington und bereitet die mediale Unterstützung

der konservativen Wende unter der neuen US-Führung vor. Michael T. Flynn, ehemaliger Generalleutnant und Direktor der Defense Intelligence Agency, wird Nationaler Sicherheitsberater. Er spricht sich für ein härteres militärisches Vorgehen gegen die Terrormiliz Islamischer Staat aus. Der erzkonservative Noch-Senator Jeff Sessions wird *Attorney General*, entsprechend einem Justizminister mit größerem Aufgabenbereich; der ehemalige Staatsanwalt aus Alabama hat harte migrationspolitische Positionen eingenommen. Präsident der CIA wird Mike Pompeo, der Hillary Clinton wegen der Bengasi-Affäre verfolgte und der Tea-Party-Bewegung angehört. Er ist ein expliziter Kritiker des Iran-Abkommens, welches auch Trump hinterfragt hat.²

Insgesamt haben im bisher bekannten Team treue Unterstützer Vorrang. Kompetenz scheint nicht das wichtigste Kriterium zu sein. Konservative Außenpolitiker, die sich von Trump im Wahlkampf distanziert haben, halten sich bislang auch bei der Unterstützung seines Teams zurück. Stattdessen ist seine Familie eingebunden: Tochter Ivanka Trump und Schwiegersohn Jared Kushner

sind beratend tätig, was geschäftliche Interessenkonflikte erwarten lässt.

Das bislang festgelegte Kabinett steht für eine Außenpolitik, die vor dem Hintergrund einer Innenwendung der USA auf militärische Stärke und ein hartes Vorgehen gegen Extremisten setzt. Trumps Minister haben im Wahlkampf die Extrempositionen des zukünftigen Präsidenten argumentativ unterstützt.

Doch wenn Trump in seiner Präsidentschaft die amerikanische Außenpolitik neu ausrichtet, muss er mit globalen Rahmenbedingungen ebenso wie mit innenpolitischen Zwängen umgehen, sofern diese sich nicht kurzfristig ändern lassen. Um seine kontroversen Ankündigungen und möglichen neuen Strategien einschätzen zu können, muss man also zunächst die dahinterliegenden amerikanischen Interessen und die rechtlichen und politischen Rahmenbedingungen verstehen. Auf dieser Grundlage können die Europäer ihr Vorgehen gegenüber der Trump-Präsidentschaft gestalten.

Artikel 5 und die Lastenteilung in der NATO

Im Wahlkampf äußerte sich Trump kritisch über die ungleiche Lastenteilung im Bündnis und machte den US-Beistand in der NATO davon abhängig, ob die Verbündeten „ihre Verpflichtungen uns gegenüber erfüllen“, also mehr für die Verteidigung bezahlen.³ Zudem sieht der künftige Präsident die teure Stationierung amerikanischer Streitkräfte im Ausland kritisch. Der designierte Vize-Präsident Mike Pence korrigierte gleich im Anschluss, die USA würden Vertragsverpflichtungen einhalten. Eine Gruppe von fünfzig erfahrenen republikanischen Sicherheitsexperten distanzierte sich in einem offenen Brief von Trump.⁴

Es ist unwahrscheinlich, dass die USA in einer Artikel-5-Situation die Rechnungsbücher öffnen, bevor sie einem angegriffenen Verbündeten helfen. Sie haben kein Interesse daran, die NATO irrelevant zu machen. Dies würde die USA als Garantiemacht weltweit untergraben – auch gegenüber asiatischen Partnern – und den amerikanischen Einfluss in Europa schmälern.

Eine Schwächung der NATO würde auch Kritiker in den eigenen Reihen auf den Plan rufen. Als Präsident braucht Trump die Republikaner im Kongress für eine Ausweitung der Schuldenobergrenze, um Steuererleichterungen, aber auch höhere Ausgaben für das US-Militär durchzusetzen. Grundsätzlich gilt, dass die USA ihre weltpolitische Rolle mit Verbündeten leichter – und kostengünstiger – gestalten können als ohne.

In diesem Sinne ist das Thema Lastenteilung mit Verbündeten für das Trump-Team prioritär. Seit langem

fordern die Amerikaner von Europa Mehrausgaben, in Einklang mit NATO-Generalsekretär Jens Stoltenberg, der aus einem Telefonat mit Trump neun Tage nach der Wahl berichtete, beide seien sich über die andauernde Bedeutung der Allianz und erhöhter Verteidigungsausgaben einig gewesen.⁵

Die USA könnten ihre europäischen Bündnispartner drängen, sich noch stärker an der Verteidigungsaufstellung etwa in Osteuropa zu beteiligen. In den Fähigkeitsbereichen, in denen es ohne die USA nicht geht, könnten diese deutlicher fordern, dass die Europäer durch Rüstungskoooperation, Investitionen und Projekte nachlegen, etwa bei strategischer Verlegung oder Aufklärung. Trumps Vorstöße könnten zwischen NATO-Staaten mit höheren oder geringeren relativen Verteidigungsausgaben Spannungen aufbauen. Letztere, darunter auch Deutschland, wären dann für einen Rückzug der USA verantwortlich. Dadurch würde auch Druck auf Berlin aufgebaut.

Weniger plausibel ist das Szenario, dass Trump die Verbündeten drängt, das 2-Prozent-Ziel (Verteidigungsausgaben vom BIP) vor 2024 zu erreichen. Ein derartiger Anstieg ohne eine klare Schärfung des verteidigungspolitischen Profils der europäischen NATO-Staaten ist unwahrscheinlich. Trump könnte schnell als Verlierer dastehen. Europäische Unterhändler bemühen sich schon jetzt darum, andere Parameter für internationales Engagement einzubringen, etwa für zivile Mission oder Entwicklungshilfe. Sie sollten den USA anbieten, statt über höhere Budgets über den Anteil für Beschaffung und Forschung/Entwicklung zu verhandeln – für militärische Fähigkeiten, welche die Europäer schon lange anstreben.

Neue Gemeinsamkeit zwischen den USA und Russland

Eng verbunden mit Trumps Einstellung zur NATO ist sein Blick auf Russland. Im Wahlkampf hat er Sympathie für den Führungsstil Wladimir Putins gezeigt, auch als Attacke auf seinen Vorgänger Obama. Trump hat wenig Interesse, eine Kontroverse aufrechtzuerhalten, deren tiefere Ursachen ihm wenig bedeuten: Die Ausbreitung der Demokratie im postsowjetischen Raum und westliches Engagement in einer Region, die Russland zu seinem Einflussbereich zählt. Trump und seine Berater kritisieren, dass der Konflikt den USA wieder eine verstärkte militärische Präsenz in Europa abverlangt und die Kooperation mit Russland an anderer Stelle behindern kann.

Grundlage für Trumps Offenheit gegenüber Russland ist seine Prioritätensetzung: Er hat angekündigt, mit Russland in Syrien enger gegen den IS

zusammenzuarbeiten. Der Kampf gegen den IS ist für ihn wichtiger als die Eindämmung Russlands in Europa. Dabei übersieht Trump, dass Putin im syrischen Bürgerkrieg eine andere Zielsetzung hat, nämlich den Machterhalt der Regierung Baschar al-Assads. Gleichzeitig hat Putin erkannt, dass in Washington ein Interesse an Annäherung besteht und dafür Offenheit signalisiert – schließlich kommt das dem russischen Interesse entgegen, als den USA ebenbürtige Weltmacht aufzutreten. Es muss sich aber zeigen, ob Donald Trump so viel Aufmerksamkeit für Russland aufbringen wird, dass dieses Bedürfnis erfüllt wird. Mit der jüngsten russischen Offensive in Syrien gegen islamistische Gruppen unter den Rebellen gegen Assad (aber nicht gegen den IS) wollte Putin vor allem Landgewinne für Assad erzielen. Für den Kampf gegen den IS ist dies noch kein gutes Zeichen. Die USA hatten bereits früher versucht, Russland in den Kampf gegen den IS einzubeziehen, doch ging Russland meist nur gegen die oppositionellen Rebellen vor. Ein Waffenstillstand in Syrien, den die USA und Russland im September verhandelt hatten und der eine neue Phase im Kampf gegen den IS einleiten sollte, hielt nur einige Tage. Russland kämpft nach wie vor an der Seite der syrischen Armee.

Sollten sich die USA zusammen mit Russland wieder auf Syrien konzentrieren, könnte die Ukraine dem zum Opfer fallen.⁶ Eine Anerkennung russischer Einflusszonen in der östlichen Nachbarschaft der EU würde die amerikanische Funktion in der europäischen Sicherheit grundlegend ändern. Deutschland und Frankreich haben zwar im Normandie-Format die Federführung bei den Verhandlungen über die Ukraine. Die USA haben aber im Hintergrund erheblichen politischen Druck in der Konfliktbearbeitung aufgebaut. Sollte Trump die russische Forderung nach Einflusszonen in Europa akzeptieren, und damit Russland die Ostukraine und die Krim zugestehen, hätten amerikanische Sanktionen gegenüber Russland keine Grundlage mehr. Einen Rückzug der USA würde die westliche Sanktionspolitik kaum überstehen und die europäische Position im Krisenmanagement in der Ukraine wäre erheblich geschwächt.

Mit einem solchen Politikwechsel würde Trump sich gegen die Mehrheit der Republikaner stellen, die Russland als Bedrohung für die amerikanische Führung sehen und sich für ein starkes militärisches Auftreten gegenüber Russland aussprechen. Unter seinen Beratern findet man widersprüchliche Aussagen. Michael T. Flynn und Jeff Sessions sehen Vorteile in einer erweiterten sicherheitspolitischen Zusammenarbeit mit Russland gegen den gewaltbereiten Islamismus. Stephen K. Bannon und

Rudolph Giuliani, ehemaliger Bürgermeister von New York und im Gespräch u. a. als Außenminister, befürworteten ein starkes Vorgehen gegenüber Russland.

Im US-Kongress haben sich bereits die sogenannten Falken unter den Republikanern zu Wort gemeldet.⁷ Der Vorsitzende des Armed Services Committee im Senat, John McCain, hält einen „Reset“, einen abermaligen Neuanfang in den Beziehungen mit Russland, für „unakzeptabel“. Senator Lindsay Graham will die russische Einmischung in den US-Wahlkampf untersuchen lassen – Hacker mit vermuteten Verbindungen zum russischen Geheimdienst hatten E-Mails aus dem Democratic National Committee veröffentlicht, die Hillary Clinton innerhalb ihrer eigenen Wählerschaft schaden. Auch wenn der Präsident den Großteil seiner Außenpolitik ohne den US-Kongress betreiben kann, würde eine russlandkritische Nebenaußenpolitik vonseiten des Senats oder Repräsentantenhauses seine Position schwächen. Zwar setzte Barack Obama die amerikanischen Sanktionen gegen Russland seit 2014 durch Präsidentenerlass (Executive Order) ein, doch besteht im Kongress auch die Möglichkeit, durch eigene Gesetze vom Präsidenten Sanktionen gegenüber anderen Staaten einzufordern. Noch im September hatte das US-Repräsentantenhaus ein Gesetz beschlossen – den Stability and Democracy for Ukraine Act –, das den Präsidenten an starke Bedingungen bindet, bevor er die amerikanischen Sanktionen gegen Russland beenden kann.⁸ Auch dieses Gesetz könnte zum Bezugspunkt einer Kongressrevolte gegen Trump werden.

Sollte sich Putin, der in vielen Fragen etwas grundsätzlich Anderes will als die USA, nicht an Absprachen halten und Trump als Verlierer aussehen lassen, könnte dies eine Eskalation heraufbeschwören. Wie reagiert ein nachträglicher US-Präsident, der Angriffe persönlich nimmt, in einer solchen Situation? Die beginnende Partnerschaft könnte Animosität weichen, auch ein härteres Vorgehen der USA etwa gegen russische Truppen in Syrien wäre vorstellbar.

Europas oberste Priorität sollte sein, dass die westliche Politik gegenüber Russland nicht bilateral zwischen Putin und Trump ausgehandelt wird, sondern in multilaterale Institutionen auf völkerrechtlicher Grundlage eingebettet wird. Die Regierung Putin zielt auf die Aufspaltung der westlichen Geschlossenheit, sowohl in der NATO wie bei den Sanktionen. Europa sollte Trump daran erinnern, dass diese Geschlossenheit die Quelle der westlichen Stärke gegenüber Russland ist. Offensive Verhandlungen sind auch kein Widerspruch zur russlandfreundlichen Haltung Trumps: Europa könnte Washington dazu

auffordern, als Konsens im Umgang mit Russland an der Erfüllung des Minsker Abkommens festzuhalten; dies enthält auch politische Anforderungen an die Ukraine. Eine Neuauflage zwischenmilitärischer Kontakte mit Russland könnte ein Weg sein, Eskalationen zu vermeiden. Auch könnte amerikanische Unterstützung für Rüstungskontrollinitiativen aus Europa in näherer Zukunft vielleicht leichter zu bekommen sein. Allerdings hat Russland an einer Einschränkung der Bewegungsfähigkeit seiner Streitkräfte wenig Interesse.

Härter gegen den IS – aber mit welchen Partnern?

Höchste Priorität hat für Trump die Niederschlagung der IS-Terrormiliz. Amerika müsse seine Einsatzregeln verändern, so der Kandidat im Wahlkampf, um diese Bedrohung bewältigen zu können. Zum Instrumentarium müssten auch Folter und der Druck auf die Familien der Terroristen gehören. Zu den Verbündeten gegen den IS könnte aus seiner Sicht Russland gehören, vielleicht sogar Assad selbst. Der syrische Präsident hat sich dem künftigen Präsidenten bereits als Alliiertes angedient. Assad und Putin wollen allerdings vor allem die Opposition in Syrien niederschlagen.

Verstärkt Washington den Kampf gegen den IS, muss es sich die Frage nach US-Bodentruppen stellen. Zumindest in Syrien würde dies auch eine Verantwortung für den Schutz der befreiten Bevölkerung nach sich ziehen, eine Verpflichtung, die sich Trump wohl nicht aufbürden wollte. Eine Umfrage des Chicago Council on Global Affairs legt nahe, dass die amerikanische Öffentlichkeit zwar eine härtere Vorgehensweise gegen den IS mithilfe von Luftangriffen und Spezialkräften mittragen würde, aber nicht mit Bodentruppen.⁹

Ein stärkeres militärisches Engagement gegen den internationalen Terrorismus muss vorsichtig abgewogen werden: Ein hartes Vorgehen und Rücksichtslosigkeit gegenüber der muslimischen Zivilbevölkerung würden dem IS neue Rekruten in die Arme treiben. Zudem benötigen die Amerikaner Partner in der Region; hierbei wird es schwierig zu erklären sein, warum Trump innenpolitisch eine antimuslimische Angstretorik nutzt. Dschihadisten im arabischen Raum mit Verbindungen zum IS haben bereits die Wahl Trumps begrüßt, da dieser mit anti-islamischen Parolen die Anwerbung neuer Kämpfer und die Gewinnung neuer Akzeptanz in mehrheitlich islamischen Ländern erleichtere.¹⁰

Europa kann hier versuchen, ausgleichend und frei vom Verdacht antimuslimischer Ausgrenzung, zusammen mit den USA regionale Partner zu gewinnen. Die

Europäer müssten bereit sein, gleichzeitig in der Krisenbewältigung als Juniorpartner aufzutreten – etwa durch Unterstützung der Regierung in Bagdad, die Überwachung einer Flugverbotszone in Syrien oder verstärkte humanitäre Hilfe. Insgesamt sind die Europäer verlässlichere Partner für die USA, weil sie deren Interessen eher teilen als Russland und Syrien.

Das Iran-Abkommen neu verhandeln

Zentral in Trumps Wahlkampf war seine Kritik am Nuklearabkommen mit Iran, das die Fähigkeit des Landes unterbinden soll, Nuklearwaffen zu entwickeln. Den Joint Comprehensive Plan of Action (JCPOA) zwischen Iran und den USA, Russland, China, Frankreich, dem Vereinigten Königreich und Deutschland aus dem April 2015 bezeichnete er als den „schlimmsten deal“. Mal kündigte er an, das Abkommen zu kündigen, mal, es mit dem Ziel eines dauerhaft nuklearwaffenfreien Iran neu aushandeln zu wollen. Diese Forderung findet bei den meisten Republikanern Resonanz, da sie die Vereinbarung für zu schwach halten und über die Freigabe eingefrorener Gelder Irans besorgt sind. Insgesamt hat das Land die Auflagen aber eingehalten.

Trump könnte das Abkommen ohne Zustimmung des Kongresses aufkündigen; da Obama seinerzeit die Ratifizierung durch das Parlament umgehen wollte, handelt es sich lediglich um ein Regierungsabkommen. Der neue Präsident könnte Teheran auch mit unilateralen Aktionen wie neuen Sanktionen zum Bruch der Vereinbarung bringen – denn auch in Iran gibt es Hardliner, die die Öffnung gegenüber dem Westen kritisch sehen. Iran könnte Inspektionen aussetzen oder die Produktion neuer Anreicherungsanlagen beginnen, und so das Abkommen fallenlassen.

Trump müsste sich bei einem solchen Vorgehen den Vorwurf gefallen lassen, er agiere gegen die UN-Sicherheitsratsresolution 2231 (2015), die das Abkommen stützt. Das würde es den Partnern im Abkommen schwer machen, die USA bei einem solchen Schritt zu unterstützen – immerhin waren die permanenten Mitglieder des Sicherheitsrates alle an der Verhandlung beteiligt.

Außerdem würde der neue Präsident so genau die fünf Partner brüskieren, die das Abkommen mit ausgehandelt haben und deren Unterstützung er bräuchte, um Wirkung gegen Iran Wirkung zu erzielen. Diese Partner sind aber mittlerweile wieder gut im Geschäft mit Iran.¹¹ So ist es schwer vorstellbar, dass Russland durch einen solchen Richtungswechsel seine Bindung an Iran gefährden würde. Eine harte Haltung der USA und Wiedereinrichtung von Sanktionen würden auch

die transatlantischen Beziehungen schwer belasten, weil erneut extraterritoriale Strafmaßnahmen gegen europäische Unternehmen mit Geschäften in Iran ins Spiel kämen.

Die europäischen Partner könnten gegenüber der Trump-Regierung anregen, eine härtere Herangehensweise im Abkommen zu verfolgen, doch ohne es infrage zu stellen. Dies könnte durch mehr Inspektionen oder eine bessere Überwachung der iranischen Beschaffungsaktivitäten geschehen, die bei umstrittenen Mehrzweckgütern offenbar weitergehen, und zwar unter Umgehung der Beschaffungsmechanismen und -kontrollen, die der JCPOA vorsieht.¹² Bezugspunkt muss dabei der Zweck des Abkommens sein, eine nukleare Bewaffnung Irans auszuschließen oder zumindest zu erschweren – es sollte aber nicht um eine künstliche Isolierung des Landes gehen. Die Partner des Abkommens müssen die UN drängen, die Procurement Working Group der Joint Commission des JCPOA auch personell zu stärken, und Iran dazu bringen, den Procurement Channel im Abkommen für die Beschaffung sensibler Technologien zu nutzen, ein Mechanismus, mit dem die Lieferung sensibler Güter und Technologien an Iran offiziell geprüft wird.¹³ Auch könnte die Internationale Atomenergiebehörde den Rahmen für klärende Gespräche liefern, da sie auch Geheimdienstinformationen entgegennehmen und verwerten kann. Zudem könnte man über Folgevereinbarungen nachdenken, denn die Einschränkung der Anreicherungsaktivitäten läuft bis 2025, bis 2030 darf Iran nur 300 Kilogramm höher angereicherten Urans lagern. Europa könnte anbieten, dass sich die westlichen Staaten stärker auf eine Eindämmung des iranischen Raketenprogramms konzentrieren. So könnte eine Stärkung der Exportkontrollen im Missile Technology Control Regime (MTCR) die iranischen Aktivitäten wieder international zum Thema machen, ohne dem Land Anlass zu geben, sich aus dem Nuklearabkommen zu verabschieden. Diese Vorschläge könnten Trump Auswege aus seiner Ganz-oder-gar-nicht-Haltung bieten.

Hürden für den Außenhandel mit China und Mexiko

Donald Trump sieht das Verhältnis zu China als konfrontativ. Er beklagt das amerikanische Außenhandelsdefizit als Beweis unfairer Handelsbedingungen. China soll im Zuge des 100-Tage-Plans schnell als Währungsmanipulator angeprangert werden. In den engen Wirtschaftsbeziehungen mit dem Land sieht Trump einen Jobdiebstahl zugunsten amerikanischer Arbeitnehmer. Trump schlägt vor, China Strafzölle bis zu 45 Prozent aufzubürden. Ähnliche Zölle plant Trump auch gegenüber Mexiko. Das wird

schwierig zu beschließen sein, denn Strafzölle gegen ein gesamtes Land sind unter den WTO-Regeln nicht möglich, sondern müssten mit beweisbarer Begründung für einzelne Produktkategorien greifen – etwa im Sinne einer Anti-Dumpingmaßnahme gegen von China künstlich niedrig gehaltene Preise. Auch ist bei Trumps Argumentation kaum zu erkennen, dass er die Auswirkungen auf die amerikanische Wirtschaft in seine Kalkulation aufnimmt, die durch solche internationalen Geschäftsmodelle entstehen; er lässt selbst Produkte in China herstellen.

Trump will das Paket aus Freihandelsabkommen mit asiatischen Staaten, die Transpacific Partnership (TPP) nicht ratifizieren. Verhandlungen über TTIP, das transatlantische Äquivalent, dürften unter seiner Präsidentschaft erst einmal nicht weitergeführt werden. Beides wiederum nutzt Peking, denn die Abkommen hatten eine geostrategische Ausrichtung zur Eindämmung Chinas. Peking stellt sich demgegenüber als Vorreiter des Multilateralismus dar. Es ist Impulsgeber bei der Regional Comprehensive Economic Partnership (RCEP) zwischen den ASEAN-Staaten und China, Indien, Japan, Australien, Südkorea und Neuseeland – aber ohne die USA – und der Asiatisch-Pazifischen Wirtschaftsgemeinschaft (FTAAP) – mit den USA.

Der Handel zwischen China und den USA ist signifikant. 2015 beliefen sich die chinesischen Warenexporte in die USA auf 482 Milliarden US-Dollar und amerikanische Exporte nach China auf 116 Milliarden US-Dollar. Weil chinesische Handelswaren zu etwa einem Drittel aus der Produktion von zugelieferten Elementen aus anderen Staaten bestehen, betreffen Einbrüche in den chinesischen Exporten auch US-Verbündete wie Japan und Südkorea, vor allem aber die USA selbst: Hier entstehen viele High-Tech-Geräte, deren Vorprodukte aus China kommen, was zum Exportüberschuss beiträgt.¹⁴

Noch dazu wäre kaum sicher, dass Arbeitsplätze wieder in die USA zurückkommen. Ein großer Anteil der Arbeitsplatzverluste in den USA ist auf moderne Technologien im Produktionsprozess und auf erhöhte Produktivität zurückzuführen. Eine einseitige Zollerhöhung würde China mit Gegenmaßnahmen beantworten, die dann eher technisch höherwertige Produkte und die entsprechend höher bezahlten Arbeitsplätze in Gefahr bringen würden. Dies macht Widerstand aus der Wirtschaft wahrscheinlich, sowie von Kongressmitgliedern, die um Arbeitsplätze in ihren Wahlkreisen und Bundestaaten fürchten. Gleichzeitig würden andere Länder sich als „Werkbank“ für amerikanische Unternehmen anbieten, wenn dies für China nicht mehr attraktiv sein sollte. Eine solche Abwanderung von Arbeit aus China in Länder mit niedrigerem Lohnniveau geschieht bereits.¹⁵

Besorgniserregend wäre auch, dass ein Handelskonflikt einen Stabilisierungsmechanismus im US-chinesischen Verhältnis schwächen würde: Ihre wirtschaftliche Verflechtung mäßigt beide Seiten bezüglich potenzieller sicherheitspolitischer Konfrontationen im Raum Asien-Pazifik. Eine härtere chinesische Vorgehensweise in dieser Region wäre denkbar, zumal die USA ihre Schutzgarantie auch gegenüber den asiatischen Verbündeten von mehr finanzieller Beteiligung abhängig machen dürften.

Trump hat auch eine Aufkündigung des NAFTA-Abkommens (North American Free Trade Agreement) mit Kanada und Mexiko – einer der größten Freihandelsräume der Welt – zu einer seiner ersten wirtschaftspolitischen Prioritäten gemacht. Eine Prüfung, inwieweit das umsetzbar ist, wird eine seiner ersten Amtshandlungen sein, die Entscheidung soll nach zweihundert Tagen im Amt erfolgen. Bislang hatte sich NAFTA positiv auf den Arbeitsmarkt ausgewirkt, wenn auch nicht in allen Sektoren. Der Handel hat sich unter dem Abkommen vervierfacht, Investitionen haben sich verdreifacht – mit einem signifikanten Anteil in den USA, wo insgesamt deutlich mehr Arbeitsplätze geschaffen als vernichtet wurden. Aber in einigen Industrien wanderten Arbeitsplätze vor allem nach Mexiko ab, etwa bei Kraftfahrzeugen und Textilien. Hier entstand auch Druck auf die Löhne in den USA. Auf mexikanischer Seite gehören mittelständische Bauern, die nicht mit den großen US-Landwirtschaftsunternehmen konkurrieren konnten, zu den Verlierern. Insgesamt hat NAFTA jedoch die Wirtschaft in Mexiko und Kanada gestärkt, ein Effekt, der sich umzudrehen droht, falls Trump seine Ankündigung umsetzen sollte. Amerika kann – unabhängig von seiner Einwanderungspolitik – kein Interesse an einem wirtschaftlichen Niedergang Mexikos haben.¹⁶

Trumps oberstes Ziel ist die Schaffung von Arbeitsplätzen; vor den Zwischenwahlen 2018 wäre eine Verschlimmerung der Arbeitsmarktlage eine politische Belastung für die Republikaner. Diese könnte bei einer im Zuge eines Handelskrieges mit China schwächeren Wirtschaft durchaus eintreten. Europa könnte die neue US-Regierung mit Blick auf diesen Zusammenhang um ein langsames, schrittweises Vorgehen gegen den Freihandel anhalten. Es sollte auch klar signalisieren, dass es eine Isolation Chinas nicht mitmachen wird.

Klimapolitik ohne die USA

Donald Trump hat den menschengemachten Klimawandel als chinesische Erfindung dargestellt, auch wenn er nach der Wahl bei genauer Nachfrage eine mögliche

Verbindung zwischen menschlichen Handeln und der Erderwärmung einräumte.¹⁷ Im Übergangsteam ist allerdings der eiserne Klimaskeptiker Myron Ebell zuständig für die Environmental Protection Agency (EPA). Er macht die Umweltregulierung in den USA für wirtschaftliche Stagnation verantwortlich. Trump kündigte im Wahlkampf an, die Mittel der EPA für den Umbau der amerikanischen Infrastruktur im Bereich Wasser und Umwelt zu verwenden. Damit würden Zahlungen an den UN-Klimafonds, der ärmere Länder im Klimaschutz unterstützt, eingestellt. Hinter dieser und anderen Ideen – etwa Kohleenergie und Fracking zu deregulieren – steht das Ziel, Wachstum und Arbeitsplätze zu generieren.

Für die internationale Klimadiplomatie wäre der Rückzug der USA ein schwerer Rückschlag.¹⁸ Die Legitimität des Pariser Klimaabkommens, das wenige Tage vor der US-Wahl in Kraft trat, beruht gerade auf der Teilnahme der großen Verschmutzer, zu denen Amerika und auch China gehören. Zwar müssten die USA eine vierjährige Prozedur durchlaufen, um aus dem Abkommen auszusteigen, doch Trumps Team prüft aktuell Wege, ob dieser Ausstieg schneller zu schaffen wäre.¹⁹ Indes gibt es keine Zwangsmittel, um die Einhaltung der nationalen Umweltziele oder die ausstehenden Zahlungen durchzusetzen. Fahren die USA ihre Emissionen wieder hoch, beziehungsweise verfehlen sie bewusst ihre Klimaziele, um wirtschaftliche Vorteile auszunutzen, wäre dies eine Niederlage für jene Staaten, die die Klimapolitik vor allem aus der Gerechtigkeitsperspektive sehen.

Die USA könnten sich aber international isolieren. Auf dem jüngsten Treffen der Vertragsstaaten des Pariser Abkommens wurden Strafzölle gegen die USA diskutiert, weil sie durch Deregulierung und niedrigere Umweltschutzstandards im internationalen Vergleich günstige Preise anbieten. Ob die Drohung von Strafzöllen große internationale Unterstützung erhält, ist fraglich, denn Wirtschaftsbeziehungen zu den USA sind für die meisten Staaten sehr wichtig. Sie zeigt aber, dass die Regierung Trump durch Einschränkungen beim Umweltschutz die eigene Wirtschaft nur auf Kosten der US-Handelspartner stärken kann.²⁰ Auch haben 365 amerikanische Unternehmen, darunter internationale Unternehmen wie Starbucks, Levi's und Unilever, in einem offenen Brief an die Konferenz von Marrakesch Trump zu einem Verbleib im Klimaabkommen gedrängt. Ihre Begründung: Die Abkehr vom Klimaschutz sei schlecht für die amerikanische Wirtschaft²¹ (und vermutlich auch für das Image amerikanischer Unternehmen im Ausland). China dagegen bleibt dem Abkommen treu – seine Klimaschutzpolitik ist im Fünfjahresplan festgelegt und es sieht klimafreundliche Technologie als Motor des Wachstums. Gerade China,

im Vorfeld der Pariser Klimakonferenz noch von den USA umworben, könnte bei den nächsten Klimaverhandlungen eine neue Führungsrolle übernehmen.²²

Es könnte also sein, dass der Ausstieg aus dem Klimaabkommen unter dem Strich weniger Arbeitsplätze schafft, mehr Schaden anrichtet und mehr Gegner findet, als Trump angenommen hat. Sein Klimarückschritt in den USA hat dann zwar einen republikanischen Kongress auf seiner Seite, muss aber innenpolitisch mit Widerstand in den Bundestaaten und auf lokaler Ebene rechnen, wo selbstbewusst und losgelöst von Washington Umweltschutz betrieben wird. Hier profitieren viele Akteure von der beginnenden Wende in den USA hin zu erneuerbaren Energien. Europäische Unterhändler könnten unverhofft neue Partner für Ihr Anliegen in den USA finden, bestehende Netzwerke für Kooperation unterhalb der Bundesebene zu nutzen.

Europas Einflussmöglichkeiten

Donald Trumps tatsächliche Außenpolitik wird bei der Formulierung von Strategien und konkreten Arbeitsplänen auf die politischen Rahmenbedingungen Rücksicht nehmen müssen. Vorrang wird für Trump die Innen- und Wirtschaftspolitik haben. Außenpolitische Priorität ist das Zurückfahren von teuren und einseitigen Verpflichtungen. Seine stark vereinfachte Sicht der schädlichen Auswirkungen der Globalisierung treibt den diffusen Wunsch nach einer Abkehr vom freien Austausch von Waren und Dienstleistungen. Das ist keine Absage an den Anspruch amerikanischer Führung, doch will Trump diese mit geringerem Engagement und zu niedrigeren

Kosten erreichen. Auch wenn dies einige der Säulen der transatlantischen Zusammenarbeit infrage stellen könnte, besteht auch Raum für Verhandlungen.

Trump wird kein Interesse haben, sich in aussichtslosen Verhandlungen mit internationalen Partnern oder in Grabenkämpfen mit dem Kongress zu verlieren. Es wäre für ihn unklug, Maximalforderungen an Verbündete oder Kontrahenten zu stellen, die sich nicht durchsetzen lassen.

Europa kann in der Frühphase der Trump-Präsidentschaft am besten für die eigenen Interessen eintreten, wenn es geschlossen auftritt und seine Eigenständigkeit früh herausstellt: Gegenüber Russland, China oder Iran gibt es eine dezidiert europäische Agenda, ebenso für den Klimaschutz. In vielen Politikfeldern hat Europa zudem mehr Partner als die USA und sollte diese einbeziehen. Die EU sollte das Vereinigte Königreich in dieser Abstimmung nicht als Außenseiter betrachten. Etwa im Bereich der Verteidigung oder dem Umgang mit der Digitalisierung ist eine Zusammenarbeit ungeachtet des Brexits sinnvoll.

Eine nüchterne Abschätzung der zugrundeliegenden Interessen hinter extremen Forderungen Trumps und eine genaue Beobachtung der innenpolitischen Faktoren außenpolitischer Handlungsfähigkeit helfen Europa dabei, mit eigenen Positionen und Angeboten auf die USA zuzugehen. Dies steigert die Chancen, in einem gerade erst beginnenden Prozess der Strategiefindung Einfluss zu nehmen.

Dr. Henning Riecke leitet das Programm USA/Transatlantische Beziehungen der DGAP.

Anmerkungen

- 1 Donald Trump's Contract with the American Voter, <https://assets.donaldjtrump.com/_landings/contract/O-TRU-102316-Contractv02.pdf> (abgerufen am 18.11.2016).
- 2 David Nakamura, Elise Viebeck, Trump Chooses Sen. Jeff Sessions for Attorney General, Rep. Mike Pompeo for CIA director, in: Washington Post, 18.11.2016, <https://www.washingtonpost.com/politics/trump-chooses-sen-jeff-sessions-for-attorney-general-rep-mike-pompeo-for-cia-director-transition-sources-say/2016/11/18/a0c170ae-ad8e-11e6-a31b-4b6397e625d0_story.html> (abgerufen am 20.11.2016).
- 3 David E. Sanger, Maggie Haberman, Donald Trump Sets Conditions for Defending NATO Allies Against Attack, in: The New York Times, 20.7.2016, <<http://www.nytimes.com/2016/07/21/us/politics/donald-trump-issues.html?action=Click&contentCollection=BreakingNews&contentID=64068294&pgtype=article&r=0>> (abgerufen am 28.11.2016).
- 4 A Letter from G.O.P. National Security Officials Opposing Donald Trump, 8.8.2016, in: The New York Times, <<http://www.nytimes.com/interactive/2016/08/08/us/politics/national-security-letter-trump.html>> (abgerufen am 15.11.2016).
- 5 Robin Emmott (Reuters), The Head of NATO Says Trump Agreed with Him about the Alliance's "Enduring Importance" in a Phone Call, in: Business Insider, 18.11.2016, <<http://www.businessinsider.com/trump-speaks-with-nato-chief-stoltenberg-about-alliance-2016-11?IR=T>> (abgerufen am 23.11.2016).
- 6 Stefan Meister, A New Reset? President-elect Trump's Relationship with Putin is Likely to Run into Obstacles, Berlin Policy Journal, 21.11.2016, <<http://berlinpolicyjournal.com/a-new-reset/>> (abgerufen am 23.11.2016); Neil Buckley, Roman Olearchyk, Ukraine Fears Falling Victim to Trump-Putin "Grand Bargain", in: Financial Times, 11.11.2016, <<https://www.ft.com/content/e1e179bc-a74e-11e6-8898-79a99e2a4de6>> (abgerufen am 24.11.2016).
- 7 Jordain Carney, Senators Vow to Counter Trump on Russia, The Hill, 20.11.2016, <<http://thehill.com/policy/national-security/306856-senators-vow-to-counter-trump-on-russia>> (abgerufen am 28.11.2016).
- 8 O. A., U.S. Congressmen Pledge Support for Ukraine: House of Representatives Passes Stability and Democracy for Ukraine Act, Unian, 22.9.2016, <<http://www.unian.info/politics/1535402-us-congressmen-pledge-support-for-ukraine-house-of-representatives-passes-stability-and-democracy-for-ukraine-act.html>> (abgerufen am 28.11.2016).
- 9 Adam Taylor, Poll: Most Americans Support U.S. Military Action in Syria – But Only Want a Limited Amount, in: Washington Post, 15.8.2016, <<https://www.washingtonpost.com/news/worldviews/wp/2016/08/15/poll-most-americans-support-u-s-military-action-in-syria-but-only-want-a-limited-amount/>> (abgerufen am 21.11.2016).
- 10 Ishaan Tharoor, Islamist Extremists Celebrate Trump's Election Win, in: Washington Post, 9.11.2016, <<https://www.washingtonpost.com/news/worldviews/wp/2016/11/09/islamist-extremists-celebrate-trumps-election-win/?tid=ainl>> (abgerufen am 21.11.2016).
- 11 Oren Dorell, Could Trump Trash the Iran Deal? Yes, But it's Complicated, USA Today, 10.11.2016, <<http://www.usatoday.com/story/news/world/2016/11/10/could-trump-trash-iran-deal-yes-but-s-complicated/93568040/>> (abgerufen am 23.11.2016).
- 12 Elaine M. Grossmann, Suspicious Iranian Dealings Could Imperil Nuclear Agreement, The Globalist, 11.11.2016, <<http://www.theglobalist.com/suspicious-iranian-dealings-could-imperil-nuclear-deal/>> (abgerufen am 23.11.2016).
- 13 Joint Commission under JCPOA, Procurement Working Group, Information on the Procurement Channel, <<http://www.un.org/en/sc/2231/pdf/160921E%20Information%20on%20procurement%20channel.pdf>> (abgerufen am 23.11.2016).
- 14 Minxin Pei, A Trade War with China Is Likely under Donald Trump, Fortune, 10.11.2016, <<http://fortune.com/2016/11/10/donald-trump-china-trade/>> (abgerufen am 22.11.2016).
- 15 Binyamin Appelbaum, Experts Warn of Backlash in Donald Trump's China Trade Policies, in: The New York Times, 3.5.2016, <<http://www.nytimes.com/2016/05/03/us/politics/donald-trump-trade-policy-china.html>> (abgerufen am 22.11.2016).
- 16 Kimberley Amadeo, Do NAFTA's 6 Pros Outweigh 6 Cons?, The Balance, 9.11.2016, <<https://www.thebalance.com/nafta-pros-and-cons-3970481>> (abgerufen am 22.11.2016).
- 17 Donald Trump's New York Times Interview: Full Transcript, in: The New York Times, 23.11.2016, <<http://www.nytimes.com/2016/11/23/us/politics/trump-new-york-times-interview-transcript.html>> (abgerufen am 24.11.2016).
- 18 Susanne Dröge, Internationale Klimadiplomatie nach Trumps Wahlsieg: Deutschland und die EU sollten bewährte Partnerschaften intensivieren, SWP-Aktuell 2016/A71, November 2016, <http://www.swp-berlin.org/publikationen/swp-aktuelle/swp-aktuell-detail/article/internationale_klimadiplomatie_nach_trumps_wahlsieg.html> (abgerufen am 24.11.2016).
- 19 Trump Seeking Quickest Way to Quit Paris Climate Agreement, Says Report, in: The Guardian, 13.11.2016, <<https://www.theguardian.com/us-news/2016/nov/13/trump-looking-at-quickest-way-to-quit-paris-climate-agreement-says-report>> (abgerufen am 15.11.2016).
- 20 Coral Davenport, Diplomats Confront New Threat to Paris Climate Pact: Donald Trump, in: The New York Times, 18.11.2016, <http://www.nytimes.com/2016/11/19/us/politics/trump-climate-change.html?_r=0> (abgerufen am 21.11.2016).
- 21 Hirokio Tabuchi, U.S. Companies to Trump: Don't Abandon Global Climate Deal, in: The New York Times, 16.11.2016, <<http://www.nytimes.com/2016/11/17/business/energy-environment/us-companies-to-trump-dont-abandon-global-climate-deal.html>> (abgerufen am 18.11.2016).
- 22 Isabel Hilton, China Emerges as Global Climate Leader in Wake of Trump's Triumph, in: The Guardian, 22.11.2016, <<https://www.theguardian.com/environment/2016/nov/22/donald-trump-success-helps-china-emerge-as-global-climate-leader>> (abgerufen am 24.11.2016).

DGAPkompakt / Nr. 19 / November 2016



Dieses Werk ist lizenziert unter einer [Creative Commons Namensnennung – Nicht kommerziell – Keine Bearbeitungen 4.0 International Lizenz](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/).
This work is licensed under a [Creative Commons Attribution – NonCommercial – NoDerivatives 4.0 International License](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/).



Deutsche Gesellschaft
für Auswärtige Politik
German Council on
Foreign Relations

Die DGAP trägt mit wissenschaftlichen Untersuchungen und Veröffentlichungen zur Bewertung internationaler Entwicklungen und zur Diskussion hierüber bei. Die in den Veröffentlichungen geäußerten Meinungen sind die der Autoren.

Rauchstraße 17/18 · 10787 Berlin
Tel. +49 (0)30 25 42 31 -0 / Fax -16
info@dgap.org · www.dgap.org

Herausgeber

Deutsche Gesellschaft für Auswärtige
Politik e.V.
ISSN 2198-5936

Redaktion Sabine Wolf

Layout/Satz Andreas Alvarez

Designkonzept Carolyn Steinbeck · Gestaltung