

von Daniels, Laura (Ed.); Mair, Stefan (Ed.)

Research Report

Trumps Rückkehr und Europas außenpolitische Herausforderungen

SWP-Studie, No. 3/2025

Provided in Cooperation with:

Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), German Institute for International and Security Affairs, Berlin

Suggested Citation: von Daniels, Laura (Ed.); Mair, Stefan (Ed.) (2025) : Trumps Rückkehr und Europas außenpolitische Herausforderungen, SWP-Studie, No. 3/2025, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Berlin,
<https://doi.org/10.18449/2025S03>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/311188>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

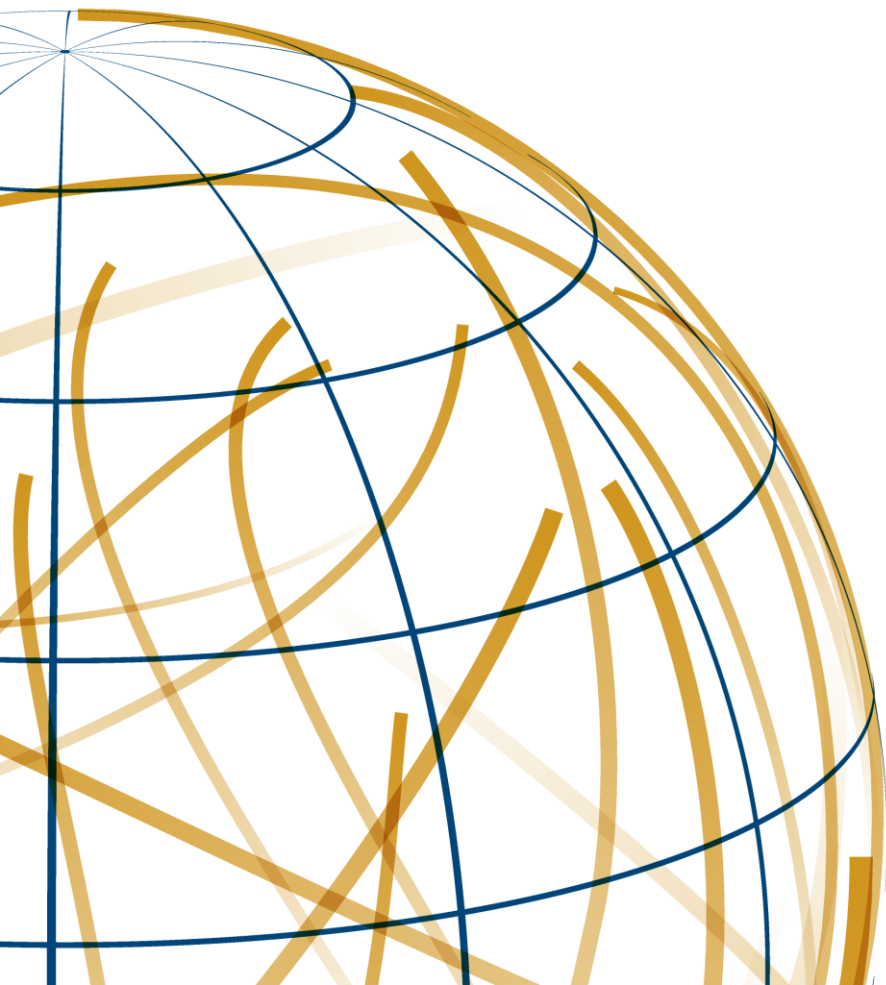


<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>

SWP-Studie

Laura von Daniels / Stefan Mair (Hg.)

Trumps Rückkehr und Europas außenpolitische Herausforderungen



Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für
Internationale Politik und Sicherheit

SWP-Studie 3
Februar 2025, Berlin

- Die zweite Trump-Präsidentschaft stellt Deutschland und Europa vor große Herausforderungen. Geprägt sein wird die Politik der neuen US-Regierung von einer konfrontativen Grundhaltung gegenüber der EU, vor allem gegenüber Deutschland, einer Präferenz für interessengeleitete Transaktionen, aber auch von unvorhersehbaren Kurswechseln.
- Das Vorgehen der Trump-Regierung wird globale Kooperationen belasten, vor allem in der Klima- und Flüchtlingspolitik. Dabei haben die EU und andere Akteure bislang keine Lösungen entwickelt, um ein fehlendes US-Engagement auszugleichen.
- Trumps transaktionale Außenpolitik beeinflusst lokale und regionale Konflikte, wie im Verhältnis zu Israel und Nahost, und könnte Völkerrecht wie demokratische Prinzipien untergraben. Auch ist einmal mehr offen, wohin sich die US-Politik gegenüber Iran entwickeln wird.
- Der Konflikt mit China steht weiter im Zentrum der amerikanischen Außen- und Sicherheitspolitik. Dies hat massive Auswirkungen auf die Partner der USA in der Indo-Pazifik-Region, die auf Trumps sicherheitspolitische Unterstützung angewiesen sind.
- Vieles hängt von der Entwicklung der »Checks and Balances« in den USA ab. Offen ist, inwieweit Kongress und Gerichte dem Präsidenten außenpolitisch Grenzen setzen können. Zudem ist unklar, ob sich jene Stimmen innerhalb der Administration, die in der Pflege von Bündnissen einen strategischen Vorteil für die USA sehen, gegenüber den isolationistischen Kräften durchsetzen werden.
- Entscheidend für die Europäer wird sein, wie die Trump-Regierung mit den für sie zentralen Fragen der Sicherheitspolitik — Nato und Ukraine — umgeht. Sollten die USA ihre Verpflichtungen hier einschränken, könnte sich die Sicherheitsarchitektur in Europa grundlegend verändern.
- Neue Handelszölle und wirtschaftliche Zwangsmaßnahmen der USA könnten der EU — zusätzlich zur sicherheitspolitischen Verunsicherung — erheblich schaden.
- Problematischer als die rein wirtschaftlichen Kosten von Zöllen ist aber Trumps Neigung, Außenwirtschafts- und Sicherheitspolitik zu verknüpfen, denn dies erschwert bisher eine geschlossene Antwort der Europäer auf seine Drohungen.
- Europa und Deutschland müssen daher die Anstrengungen deutlich erhöhen, für ihre eigene Sicherheit zu sorgen. Wichtig ist nicht nur die inner-europäische Abstimmung, auch mit dem Vereinigten Königreich; darüber hinaus gilt es weitere Partner einzubeziehen, die sich gegenüber den USA in einer ähnlichen Lage befinden, vor allem Japan und Südkorea.

SWP-Studie

Laura von Daniels/Stefan Mair (Hg.)

Trumps Rückkehr und Europas außenpolitische Herausforderungen

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

SWP-Studie 3
Februar 2025, Berlin



Dieses Werk ist lizenziert
unter CC BY 4.0

SWP-Studien unterliegen
einem Verfahren der Begut-
achtung durch Fachkolle-
ginnen und -kollegen und
durch die Institutsleitung (*peer
review*), sie werden zudem
einem Lektorat unterzogen.
Weitere Informationen
zur Qualitätssicherung der
SWP finden Sie auf der SWP-
Website unter [https://
www.swp-berlin.org/ueber-
uns/qualitaetssicherung/](https://www.swp-berlin.org/ueberuns/qualitaetssicherung/).
SWP-Studien geben die
Auffassung der Autoren und
Autorinnen wieder.

SWP

Stiftung Wissenschaft und
Politik
Deutsches Institut für
Internationale Politik und
Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3 – 4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-200
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN (Print) 1611-6372
ISSN (Online) 2747-5115
DOI: 10.18449/2025S03

Inhalt

- 5 **Einleitung**
Laura von Daniels/Stefan Mair
- 9 **Amerikapolitik als akute Aufgabe:
Zu den Implikationen der US-Innenpolitik für
Deutschland und Europa**
Sascha Lohmann/Johannes Thimm
- 14 **Umgang mit dem russischen Angriffskrieg in der
Ukraine: Deutschland und Europa eine Rolle sichern**
Susan Stewart
- 19 **Europäische Sicherheit unter Trump II:
Viel Druck, doch womöglich wenig Wandel**
Liviu Horovitz/Claudia Major
- 24 **Das Vereinigte Königreich, die zweite Trump-
Präsidentschaft und die EU: Qual der Wahl oder
lachender Dritter?**
Nicolai von Ondarza
- 29 **Chinas Erwartungen an Trump:
Wenig Hoffnung auf Besserung**
Jonathan Michel/Angela Stanzel
- 33 **Japan und Südkorea: Die USA als unentbehrlicher,
aber schwieriger Bündnispartner**
Eric Ballbach/Jonas Läster/Alexandra Sakaki
- 38 **Grundzüge von Trumps Israel- und Nahostpolitik**
Peter Lintl
- 43 **In unruhigem Fahrwasser –
Was Trumps zweite Amtszeit für Iran bedeutet**
Azadeh Zamirirad
- 48 **Mehr Zölle und Zwang: Trumps wirtschaftspolitische
Maßnahmen gegenüber Rivalen und engen Partnern**
Laura von Daniels
- 53 **Folgen der Trump-Regierung für die
internationale Klimakooperation**
Sonja Thielges/Laura von Daniels
- 58 **Radikale Verschärfung: Trumps Migrationspolitik und
ihre Auswirkungen auf Deutschland und Europa**
Nadine Knapp/Emma Landmesser
- 63 **Anhang**
- 63 Abkürzungen
- 64 Die Autorinnen und Autoren

Laura von Daniels/Stefan Mair

Einleitung

Bei Erscheinen dieser Studie wird die zweite Trump-Administration kaum mehr als einen Monat im Amt sein. Trotz Trumps Ankündigung, durch die Unterzeichnung vieler Dekrete noch am Tag seiner Inauguration mit der Politik seines Vorgängers zu brechen und zentrale Weichenstellungen vorzunehmen, bleibt noch vieles im Vagen. Unklar ist vor allem, inwiefern einzelne Maßnahmen einer strategischen Planung entspringen oder doch nur als punktuelle Machtdemonstration zu verstehen sind. Das macht es nicht leicht, über die Herausforderungen zu schreiben, die Deutschland und Europa in den kommenden vier Jahren zu erwarten haben, und zu empfehlen, wie damit umzugehen sei. Jene, die das tun, laufen angesichts der Sprunghaftigkeit des amerikanischen Präsidenten Gefahr, schon mit der Drucklegung ihrer Analysen von der Realität konterkariert zu werden. Hätte es dazu noch eines Belegs bedurft, so hat ihn Trump unmittelbar nach seinem Gespräch mit dem israelischen Premier Benjamin Netanjahu geliefert, als er ankündigte, die USA würden den Gazastreifen »übernehmen« und ohne Palästinenser zu einer zweiten Riviera entwickeln.

Dennoch ist es wichtig und geboten, sich dieser Aufgabe zu stellen. Die Stiftung Wissenschaft und Politik tut das nicht nur mit dieser Sammelstudie, sondern hat dazu von Februar bis Oktober vergangenen Jahres acht Expertenworkshops zu unterschiedlichen Politikfeldern und Regionen organisiert, in denen sich Wissenschaftler und Vertreter der Bundesregierung und des Bundestags darüber ausgetauscht haben, was von einer Trump-II- bzw. Biden-II-/Harris-I-Administration zu erwarten wäre und wie sich deutsche Politik darauf vorbereiten könnte. Diese Studie zieht ihre Erkenntnisse nicht zu unwesentlichen Teilen aus diesen Workshops.

Bei aller nach wie vor bestehenden Unsicherheit, welche Politiken die Trump-Administration in verschiedenen Feldern und gegenüber anderen Staaten verfolgen wird, herrscht unter außenpolitischen Beobachtern doch ein relativ starker Konsens: Die zweite Trump-Administration wird sich deutlich von

der ersten unterscheiden – und dies aus mehreren Gründen. Erstens sind die *checks and balances* deutlich geschwächt. Trump verfügt – zumindest bis zu den Zwischenwahlen in zwei Jahren – über Mehrheiten in beiden Häusern des Kongresses, fühlt sich durch das Gewinnen des *popular vote* gestärkt, weiß um den republikanisch dominierten Supreme Court und verfügt mit seinem Einfluss auf die sozialen und rechts-populistischen Medien über die Möglichkeit, kritische Berichterstattung zu entkräften. Zweitens wurden in den Spitzenpositionen seiner Administration die sogenannten Erwachsenen, die in der ersten Administration radikale Politikansätze erfolgreich bremsen bzw. eindämmen konnten, durch Loyalisten ersetzt, die sich zudem – drittens – auf Gefolgsleute mit Regierungserfahrung stützen können. Hinzu kommt das besondere Sendungs- und Rachebedürfnis des Präsidenten. Der missglückte Mordanschlag scheint ihn tatsächlich in der Auffassung bestärkt zu haben, er habe eine Mission zu erfüllen, und gleichzeitig treibt ihn die Entschlossenheit um, sich an denen zu rächen, die in seinen Augen den Erfolg seiner ersten Präsidentschaft torpediert und ihn danach politisch und juristisch verfolgt haben. Schließlich kann er diesmal mit der Gefolgschaft und sogar Unterstützung der in den USA erfolgreichen Tech-Milliardäre rechnen, die ihn vormals mehrheitlich geschnitten haben.

Die nachfolgenden elf Beiträge können sich bei ihrem Bemühen, die Ungewissheit über die politische Agenda der Trump-II-Administration zu reduzieren, auf eine Reihe von Anhaltspunkten stützen: erste Richtungsentscheidungen, die Trump unter anderem mit dem Ausrufen eines Energienotstands und eines Notstands an der Grenze zu Mexiko, mit der Begnadigung der Straftäter, die wegen der Erstürmung des Kapitols am 6. Januar 2021 verurteilt worden waren, und mit dem Ausstieg aus dem Pariser Klimaabkommen getroffen hat; seine Ankündigungen in Reden, Pressekonferenzen und Social-Media-Posts; seine Personalauswahl und die Erfahrungen mit der ersten Trump-Administration. Nicht zuletzt zeichnen sich erste Weichenstellungen ab, die sich mit politischen

Empfehlungen des »Mandate for Leadership« decken, dem Strategiedokument des von der rechtskonservativen Heritage Foundation organisierten »Project 2025«.

Für die innenpolitische Entwicklung der USA (siehe den Beitrag von Sascha Lohmann und Johannes Thimm) lässt sich aus diesen ersten Aktionen keinerlei Bereitschaft der neuen Administration ableiten, auf die politische und gesellschaftliche Polarisierung in den USA mäßigend einzuwirken oder diese gar aktiv überwinden zu wollen. Im Gegenteil: Das angekündigte harte Vorgehen gegen nach Schätzungen rund elf Millionen Migranten, die illegal im Land leben, das Schließen der Grenzen für Flüchtlinge, der Entzug von Personenschutz für ehemalige politische Gefährten, von denen sich Trump verraten fühlt, und die Berufung von Personen in hochrangige Positionen, deren Hauptziel die Schwächung des sogenannten Deep State ist, lassen für die kommenden vier Jahre eine noch tiefere Spaltung der amerikanischen Gesellschaft und eine noch stärkere politische Radikalisierung bis hin zu einer kritischen Schwächung demokratischer Institutionen befürchten. Dies kann für ein transatlantisches Verhältnis, das bisher nicht nur auf gemeinsamen Interessen, sondern vor allem auch auf geteilten Werten beruhte, mittelbar eine große Belastung werden.

Unmittelbar sind diese Belastungen bereits in zwei wichtigen Politikbereichen absehbar: Sicherheit und Wirtschaft. Im Hinblick auf die aktuell zentrale Herausforderung für die europäische Sicherheit, den russischen Angriffskrieg gegen die Ukraine (siehe den Beitrag von Susan Stewart), besteht die Sorge, Trump könne seine Ankündigung, diesen Krieg schnell zu beenden, in die Tat umsetzen, indem er Putin die Kontrolle der bisher besetzten Gebiete überlässt und der Ukraine Sicherheitsgarantien verweigert, vor allem die Nato-Mitgliedschaft – und dies alles in einem Verhandlungsprozess, der die Ukraine und ihre europäischen Verbündeten weitgehend ausschließt. Dem steht die Hoffnung gegenüber, dass die sicherheitspolitischen Falken in der Administration dem Präsidenten das Leitbild »peace through strength« erfolgreich vermitteln und ihm klarmachen können, dass eine Niederlage der Ukraine auch eine beträchtliche Schwächung des internationalen Machtanspruchs der USA bedeuten würde. Zudem könnte Putin erneut einer Fehlkalkulation aufsitzen: Dass seine militärische Position so stark ist, dass er keine Verhandlungen eingehen muss, sondern Bedingungen diktieren kann. Dies wiederum, so das Kalkül mancher Strategen, könnte Trump herausfordern und ihn dazu bewegen,

die Ukraine militärisch noch massiver zu unterstützen.

Die Sorgen der Europäer in Bezug auf ihre eigene Sicherheit enden nicht mit der Befürchtung, Trump könne der Ukraine die bisher kaum ersetzbare militärische Rückendeckung durch die USA entziehen (siehe den Beitrag von Liviu Horovitz und Claudia Major). Sie gehen noch viel weiter: Trump könne sich aus Europa militärisch weitgehend zurückziehen, die Bindungswirkung von Artikel 5 des Nato-Vertrags in Frage stellen, die Glaubwürdigkeit der nuklearen Abschreckung grundlegend erschüttern und die Verteidigung Europas gegen russische Aggressionen tatsächlich den Europäern überlassen. Dazu wären diese noch auf mehrere Jahre hinaus konventionell nicht in der Lage, selbst wenn sie die neuen Fähigkeitsziele der Nato erreichen würden; und europäischer Ersatz für den amerikanischen nuklearen Schutzschirm ist derzeit weder politisch noch materiell realistisch. Das Ergebnis eines amerikanischen Rückzugs könnte eine politische Hegemonie des Putinschen Russlands über Europa sein, wie sie als Zielvorstellung bereits in den beiden Vertragsentwürfen enthalten war, die Moskau den Vereinigten Staaten vor der Invasion in der Ukraine vorgelegt hat. Demgegenüber bleibt erneut die Hoffnung auf die Falken in der Administration, hier auf jene, die die Beziehungen zu China im Blick haben. Eine Erosion der transatlantischen Beziehungen oder gar der Verlust der europäischen Alliierten könnte aus deren Sicht eine entscheidende Schwächung der USA im Konflikt mit China nach sich ziehen. Dies impliziert allerdings, dass die Europäer auch bereit wären, in einem Wirtschaftskrieg mit China fest an der Seite der USA zu stehen.

Damit ist das zweite Feld der europäischen Sorgen und Befürchtungen beschritten: die Wirtschaft (siehe den Beitrag von Laura von Daniels). Trump hat im Wahlkampf und auch nach seiner Wahl immer wieder unmissverständlich klargemacht, dass Zölle für ihn ein zentrales Instrument nicht nur zur Gestaltung wirtschaftlicher Beziehungen, sondern auch zur Durchsetzung von Agendapunkten in mindestens drei weiteren Bereichen sind: zur Erschließung von Einnahmequellen, die das amerikanische Haushaltsdefizit reduzieren, zur Korrektur der von ihm als ungerecht empfundenen, weil defizitären Handelsbilanzen und zum Einsatz als Verhandlungshebel, um andere wirtschaftliche oder außerwirtschaftliche Ziele zu erreichen. Während die EU durchaus Mittel hat, sich gegen wirtschaftlichen Druck der USA zu wehren und auch attraktive wirtschaftliche Angebote machen kann, um

diesen zu mindern (u. a. vermehrte LNG-Importe aus den USA und Rüstungskäufe), ist die transaktionale Verbindung der beiden Politikfelder Sicherheit und Wirtschaft für sie eine sehr große Gefahr. Aus entsprechenden Ankündigungen Trumps und seines Umfelds kann geschlossen werden, dass die USA ihre Sicherheitsgarantien für Europa überdenken könnten, wenn die Europäer nicht bereit sind, ihren Handelsbilanzüberschuss zu reduzieren, die Regulierung der Digitalwirtschaft zugunsten amerikanischer Konzerne abzubauen oder sich vom chinesischen Markt zu entkoppeln.

Das jeweilige Verhältnis zu China wird ein entscheidender Faktor in der künftigen Qualität der transatlantischen Beziehungen sein (siehe den Beitrag von Jonathan Michel und Angela Stanzel). Auch hier besteht ein hohes Maß an Unsicherheit: Sieht Trump in China vorrangig einen strategischen Rivalen, dessen weiteren Aufstieg es mit allen Mitteln inklusive eines Wirtschaftskriegs zu verhindern gilt, oder einen Opponenten, mit dem man über Verhandlungen eine Korrektur unfairer Wirtschaftsbeziehungen erreichen kann? Erste Signale Richtung Peking – die Einladung an Xi Jinping zur Inauguration, der Weiterbetrieb TikToks, der einstweilige Verzicht, die Zölle auf chinesische Waren radikal anzuheben – sprechen eher für Letzteres. Auch die Wirtschaftsinteressen der einflussreichen Tech-Oligarchen und hochrangiger Regierungsvertreter sind ein Faktor, der eine Strategie des Ausgleichs gegenüber der Volksrepublik erwarten lässt. Andererseits besetzen auch in der Trump-II-Regierung China-Falken wichtige Funktionen und ist eine unkontrollierbare Eskalationsdynamik nicht auszuschließen. Würde eine solche Eskalation eine Aberkennung des Meistbegünstigungsstatus für China einschließen, wäre damit eine weitere entscheidende Schwächung des Welthandelssystems verbunden.

Die Beziehungen zwischen den USA und China haben aber nicht nur eine wirtschaftliche, sondern auch eine sicherheitspolitische Komponente. Hierbei geht es zum einen um die Vormachtstellung im Indo-Pazifik, zum anderen um die Sicherheit Japans, Südkoreas und Taiwans (siehe den Beitrag von Eric Ballbach, Jonas Läter und Alexandra Sakaki). In allen drei Ländern herrscht die Furcht, dass ihre Sicherheit für die Trumpsche Außenpolitik weniger wichtig ist und auch von ihnen erwartet wird, die Kosten und die Risiken dafür weitgehend selbst zu tragen. Vor allem die Isolationisten in der Trump-Administration stellen überhaupt in Frage, ob die USA für die Sicherheit dieser Länder einen militärischen Konflikt mit

China eingehen sollen. Dabei stehen die asiatischen Bündnispartner vor einem ähnlichen Dilemma wie die Europäer: Einerseits wissen sie, dass die USA sie in einem wirtschaftlichen Konflikt mit China dringend benötigen; andererseits können sie noch weniger als die Europäer auf enge wirtschaftliche Beziehungen zu China verzichten. Ihre Position ist auch deshalb noch heikler, weil der amerikanische Schutz nicht in ein Verteidigungsbündnis eingebettet ist, sondern auf bilateralen Zusagen bzw. nur auf der Aufrechterhaltung strategischer Ambiguität beruht. Dies hat unter anderem dazu geführt, dass in Südkorea mittlerweile Überlegungen Raum greifen, die als unverzichtbar erachtete nukleare Abschreckung gegenüber Nordkorea selbst aufzubauen.

Ein weiterer bisher enger politischer Partner der USA, Großbritannien (siehe den Beitrag von Nicolai von Ondarza), begegnet der Trump-Administration mit ähnlichen Sorgen wie die Kontinentaleuropäer. London wird es in den nächsten vier Jahren schwerfallen, seine »special relationship« mit den USA aufrechtzuerhalten oder gar eine Brückenfunktion im transatlantischen Verhältnis wahrzunehmen. Dazu weichen die Positionen der britischen Regierung in vielen Politikfeldern – unter anderem in der Handelspolitik und in der Klimapolitik und mit Blick auf die Unterstützung der Ukraine – zu weit von jenen der Trump-Administration ab. Zudem ist die politische Ausrichtung der neuen Labour-Regierung eine grundsätzlich andere als die der rechtspopulistischen US-Regierung. Erschwerend kommt für Großbritannien hinzu, dass es nach dem Brexit in einem Wirtschaftskonflikt mit den USA nicht mehr auf den Schutz des europäischen Binnenmarkts setzen kann und in einer handelspolitischen Konfrontation zwischen den USA und der EU zerrieben werden könnte.

Während die EU, Großbritannien, Japan, Südkorea und Taiwan der Trump-Regierung generell mit großer Skepsis begegnen, überwiegen in der israelischen Regierung (siehe den Beitrag von Peter Lintl) die Hoffnungen. Nicht nur aufgrund seiner politischen Nähe zu Trump erwartet sich der israelische Premier Netanjahu weitgehend freie Hand sowohl bei etwaigen Annexionsplänen im Westjordanland als auch beim Vorgehen gegen Iran. Andererseits ist auch Israel nicht gegen überraschende Vorstöße aus dem Weißen Haus gefeit. Die Ankündigung Trumps, die Kontrolle über den Gazastreifen übernehmen zu wollen, wurde zwar von israelischen Rechtspopulisten nahezu einhellig begrüßt. Es könnte aber auch passieren, dass andere Erwägungen und Zielsetzungen Washingtons

sich eher zum Nachteil Israels auswirken: Bemühungen Trumps, die Abraham-Abkommen auszuweiten, insbesondere durch die Einbeziehung Saudi-Arabiens, um damit einen der wenigen außenpolitischen Erfolge seiner ersten Präsidentschaft abzusichern; die Wirtschaftsinteressen im Umfeld der Administration in der Region; und schließlich die Sorge der Isolationisten, durch einen iranisch-israelischen Krieg in einen weiteren militärischen Großkonflikt hineingezogen zu werden.

Die Erwartungen in Iran (siehe den Beitrag von Azadeh Zamirirad) sind wiederum gemischt: Einerseits rechnet man erneut mit einer Politik des maximalen Drucks aus den USA; andererseits hofft man auf den transaktionalen Ansatz der Trump-Administration, der eine Neuaufnahme von Verhandlungen ermöglichen könnte, und ist sich bewusst, dass anders als unter der ersten Präsidentschaft Trumps eine Eindämmungspolitik der USA von den arabischen Staaten der Region nicht mitgetragen würde. Allerdings ist auch denkbar, dass nach der erheblichen Schwächung der »Achse des Widerstands« und der faktischen Ausschaltung der iranischen Luftabwehr die iranische Führung zu dem Schluss kommt, dass ihr einziger Schutz gegen eine israelische und/oder amerikanische Militäroperation definitiv im Erwerb von Nuklearwaffen besteht.

Eine Trump-II-Administration birgt erhebliche Risiken für die Sicherheit und den Wohlstand der Europäer und vieler anderer Staaten. Sie könnte sich aber noch viel grundlegender auf das multilaterale System auswirken. Dass Trump wenig von Global-Governance-Institutionen hält, hat er durch den Austritt aus der Weltgesundheitsorganisation und dem Pariser Klimaabkommen, durch die Sanktionen gegen den Internationalen Strafgerichtshof und durch das Ignorieren der Handelsregeln der Welthandelsorganisation deutlich gemacht. Vor allem in der Klimapolitik (siehe den Beitrag von Sonja Thielges und Laura von Daniels) sind die globalen Auswirkungen dieser Abwendung von internationalen Kooperationsstrukturen fundamental. Statt einer Politik zur Abbremsung des Klimawandels verfolgt Trump eine Energiedominanzstrategie, die auf dem Glauben beruht, dass die Nutzung fossiler Energieträger Voraussetzung ist für die wirtschaftliche Erholung der Vereinigten Staaten und für die Ausübung politischer Macht über Alliierte und Gegner. Dementsprechend muss mit dem Rückzug der USA aus der internationalen Klimafinanzierung wie auch aus plurilateralen Formaten gerechnet werden, die Vorreiter für eine effektive Klimapolitik

sind. Aber nicht nur in der Klimapolitik verbindet sich die Ablehnung globaler Verantwortung mit dem Unwillen, hierzu finanzielle Beiträge zu leisten. Die angekündigte Reduzierung von Mitteln der Entwicklungszusammenarbeit und der erwartbare Rückzug aus dem internationalen Flüchtlingsschutz könnte die humanitären Krisen in vielen Weltregionen eminent verschärfen und neue Fluchtbewegungen auslösen – wovon wiederum unter anderem Europa ein Hauptbetroffener sein könnte (siehe den Beitrag von Nadine Knapp und Emma Landmesser).

Das Fazit aus all diesen Analysen kann sicherlich nicht überraschen: Zumindest für Europa übersteigen die Risiken einer erneuten Trump-Administration die Chancen bei weitem. Indirekt könnten sich der Verfall der demokratischen Institutionen in den USA, der Aufstieg des Rechtspopulismus dort und Trumps zu radikalen Mitteln greifende Flüchtlingspolitik beträchtlich auf die politischen Systeme Europas auswirken. Erhebliche mittelbare Effekte sind auch von dem Rückzug der USA aus der Klimapolitik, aus der Entwicklungsfinanzierung und aus einer Minderung der sicherheitspolitischen Rolle im Nahen und Mittleren Osten sowie in Ostasien zu erwarten. Kaum zu überschätzen sind die Folgen eines Wirtschaftskriegs zwischen China und den USA oder eines Handelskonflikts zwischen der EU und den USA. Ordnungsumstürzend wäre die Einstellung der Unterstützung der Ukraine durch die USA oder gar eine Infragestellung der Sicherheitsgarantien für Europa innerhalb der transatlantischen Allianz.

Die nachfolgenden Beiträge enthalten viele grundlegende und konkrete Empfehlungen, wie Europa und Deutschland mit diesen Risiken umgehen sollte. Sie können allerdings eine Ungewissheit nicht auflösen: Ist Europa besser beraten, eine Trump-Administration durch Zugeständnisse zu besänftigen und damit zu riskieren, dass es als schwach und jederzeit erpressbar wahrgenommen wird? Oder sollte es Konfrontationen nicht ausweichen und damit entweder einen Machtkonflikt oder den Entzug von Sicherheitsgarantien riskieren? Letztendlich gilt es eine Balance zu finden, zwischen Kooperation und Kompromiss, wo sie möglich sind, und harter Haltung, wo sie nötig ist. Für beides sind massive Investitionen in die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit, Verteidigungsfähigkeit und politische Handlungsfähigkeit Europas die Voraussetzung. Die vielleicht größte Chance, die aus einer Trump-II-Administration für Europa resultiert, ist die Einsicht in die Notwendigkeit, diese Fähigkeiten nun entschlossen zu entwickeln.

Sascha Lohmann/Johannes Thimm

Amerikapolitik als akute Aufgabe: Zu den Implikationen der US-Innenpolitik für Deutschland und Europa

Trotz medienwirksamer Ankündigungen und dem erwarteten Schwall präsidialer Dekrete in den ersten Wochen nach Amtsantritt ist vieles an der innenpolitischen Agenda von Präsident Donald Trump nach wie vor wenig konkret. Nicht alle innenpolitischen Entwicklungen haben unmittelbare Auswirkungen auf die Welt außerhalb der USA. Von zentraler Bedeutung für das künftige Verhältnis Amerikas zu Deutschland und Europa ist allerdings die Frage, welchen politischen Handlungsspielraum die politische Ordnung dem Präsidenten gewährt und inwieweit die Institutionen möglichen Regelverletzungen standhalten. Ein entscheidender Faktor wird sein, mit welchen innenpolitischen Widerständen gegen die extremeren und disruptiveren Elemente von Trumps Agenda zu rechnen ist.

Ob Donald Trump eine ersthafte Gefahr für die US-Demokratie darstellt, ist umstritten. Er hat in der Vergangenheit immer wieder gegen demokratische und rechtsstaatliche Normen verstoßen und für seine nächste Amtszeit eine Reihe von Maßnahmen angekündigt, die diesen Normen eindeutig zuwiderlaufen. Eklatantestes Beispiel dafür ist der Versuch, die seit 1868 im 14. Verfassungszusatz garantierte automatische Zuerkennung der Staatsbürgerschaft qua Geburt für Kinder von Personen ohne permanenten Aufenthaltsstatus eigenmächtig per Dekret abzuschaffen. Der Verweis darauf, dass das politische System der USA der ersten Amtszeit von Trump schließlich auch standgehalten habe, kann nicht beruhigen, denn die Ausgangsbedingungen sind diesmal grundsätzlich andere.¹ Vergleichende Analysen

zeigen, dass populistische Politiker mit dem Vorhaben, die eigene Macht dauerhaft auf Kosten der Demokratie zu zementieren, häufiger scheitern als Erfolg haben und dass konsolidierte Demokratien mit hohem Pro-Kopf-Einkommen in der Regel resilienter gegenüber autoritären Neigungen von Politikern sind.² Das hat einige Forscherinnen und Forscher zu der Schlussfolgerung verleitet, dass die Sorgen mit Blick auf Trump übertrieben sind.³ Sie verweisen auf das System der Gewaltenkontrolle (*checks and balances*), insbesondere auf die Aufsichtsfunktion der Gerichte; auf den Föderalismus, in dem die Einzelstaaten ein Gegenwicht zur Bundespolitik bilden; die lange Tradition etablierter und kritischer Medien; und auf die demokratische Tradition des Militärs.

Der Oberste Gerichtshof hat die Gerichte eines zentralen Instruments zur Kontrolle der Exekutive beraubt.

Allerdings hat die Gewaltenkontrolle bereits deutliche Schwächen gezeigt. Ob aus Überzeugung, politischem Opportunismus oder Furcht vor der eigenen Basis: Die Republikaner im Kongress sind ihrer Aufsichtsfunktion nicht nachgekommen und bewahrten

Wissenschaft und Politik, Dezember 2024 (SWP-Studie 24/2024), S. 14 – 18, doi: 10.18449/2024S24.

2 Kurt Weyland, *Democracy's Resilience to Populism's Threat: Countering Global Alarmism*, Cambridge: Cambridge University Press, 2024; ders., »Why Democracy Survives Populism«, in: *Journal of Democracy*, 35 (2024) 1, S. 43 – 58; Steven Levitsky / Daniel Ziblatt, *How Democracies Die. What History Reveals about Our Future*, London et al.: Penguin Books, 2019.

3 Eva Bellin / Kurt Weyland, »Why American Democracy will Survive«, in: *Washington Post* (online), 26.11.2024, <<https://www.washingtonpost.com/opinions/2024/11/26/american-democracy-resilience-trump-second-term/>> (Zugriff am 13.12.2024).

1 Marco Overhaus / Johannes Thimm, »USA: Die Wahlen 2024 und der Schatten einer illiberalen Außenpolitik«, in: Barbara Lippert / Stefan Mair (Hg.), *Neue Verhältnisse – schwierige Beziehungen. Europa – USA – »Globaler Süden«*, Berlin: Stiftung

Trump zwei Mal vor der Amtsenthebung. Selbst nachdem er seine Anhänger zum Sturm auf das Kapitol angestachelt und damit die Gefährdung aller Mitglieder des Kongresses in Kauf genommen hatte, brachen diese nicht mit ihm, sondern unterstützten seine erneute Kandidatur für das Präsidentschaftsamt. Der Oberste Gerichtshof urteilte, dass der Präsident für offizielle Handlungen Immunität vor Strafverfolgung genießt, und beraubte die Gerichte damit eines zentralen Instruments zur Kontrolle der Exekutive. Auch ob die Presse ihrer Rolle als vierte Gewalt noch effektiv nachkommen kann, wenn inzwischen neue und soziale Medien ohne jegliche journalistische Standards größere Reichweiten haben als etablierte, darf zumindest bezweifelt werden.⁴

Machtkonzentration und Einschüchterung

Schon vor der Amtseinführung begann Trump, seine Macht abzusichern, indem er Quellen potentiellen Widerstands neutralisierte. Diesem Ziel dienen auch die beabsichtigten Kürzungen in der öffentlichen Verwaltung bis hin zur Schließung bestimmter Ministerien und nachgeordneter Behörden. Die Maßnahmen sollen nicht nur die Arbeit der Verwaltung effizienter machen und den Haushalt entlasten, sondern mehr Kontrolle über den Beamtenapparat erlauben und sicherstellen, dass der öffentliche Dienst vorbehaltlos hinter der Agenda des Präsidenten steht.

Außerdem versuchen Trump und seine Verbündeten, Personen und Organisationen einzuschüchtern und zu bestrafen, die sich seinem Willen in der Vergangenheit widersetzt oder versucht haben, ihn für Verstöße gegen Normen und Gesetze zur Verantwortung zu ziehen. Trump hat bereits die Entlassung oder Beurlaubung zahlreicher Angestellter des öffentlichen Dienstes angeordnet. Darunter sind Staatsanwältinnen und -anwälte, die gegen ihn ermittelt hatten, Generalinspektoren von Regierungsbehörden, Angestellte der Entwicklungshilfebehörde USAID – Personen, deren Ämter normalerweise nicht nach politischen Kriterien besetzt werden. Die Effekte sind bereits erkennbar.

4 Helen Lewis, »The ›Mainstream Media‹ Has Already Lost«, in: *The Atlantic* (online), 5.12.2024, <<https://www.theatlantic.com/magazine/archive/2025/01/joe-rogan-political-right-media-mainstream/680755/>> (Zugriff am 7.1.2025).

Unternehmen passen sich an

Unternehmen aller Art befürchten, Regierungsaufträge zu verlieren oder ins Visier von Regulierungsbehörden zu geraten, die essentiell für ihre geschäftliche Zukunft sind. Dazu gehören die Federal Trade Commission, die Märkte überwacht und gegen Marktkonzentration und Monopole vorgeht, und die Federal Communications Commission, die Sendelizenzen vergibt und Medien beaufsichtigt. Während seiner ersten Amtszeit soll Trump eine geplante Fusion zwischen AT&T und Time Warner blockiert haben, weil ihm der zu Time Warner gehörende Nachrichtensender CNN zu kritisch war.⁵ Trump hat außerdem öffentlich mit dem Gedanken gespielt, politische Rivalen durch die Steuerbehörde Internal Revenue Service überprüfen zu lassen.

Entsprechend positionieren sich Unternehmen neu in der Absicht, Trumps Wohlwollen zu gewinnen. Um nur zwei Beispiele zu nennen: Zwischen Dezember 2024 und Januar 2025 haben die größten Banken der USA die vom Umweltprogramm koordinierte Net Zero Banking Alliance verlassen.⁶ Die Allianz sieht bestimmte Veröffentlichungspflichten und Reduktionsziele bei Investitionen vor, die den Ausstoß von Treibhausgasen betreffen. Der CEO von Meta, Mark Zuckerberg, hat zudem angekündigt, das Unternehmen werde in Zukunft die von Konservativen lange kritisierten Maßnahmen zur Kontrolle von Falschinformationen und problematischen Inhalten abschaffen und eine Million US-Dollar für die Amtseinführung Trumps spenden.

Klagen und Ermittlungsverfahren zur Einschüchterung

Trump und sein Umfeld haben wiederholt Klage vor Gericht gegen politische Widersacher eingereicht oder angedroht.⁷ Ein Unterausschuss des Repräsen-

5 United To Protect Democracy, *Promises, Power, and Plans: The Authoritarian Playbook for 2025. How an Authoritarian President Will Dismantle Our Democracy and What We Can Do to Protect It*, Januar 2024, <<https://www.authoritarianplaybook2025.org/>> (Zugriff am 18.12.2024).

6 Damien Gayle, »Six Big US Banks Quit Net Zero Alliance before Trump Inauguration«, in: *The Guardian* (online), 8.1.2025, <<https://www.theguardian.com/business/2025/jan/08/us-banks-quit-net-zero-alliance-before-trump-inauguration>> (Zugriff am 18.12.2024).

7 Zolan Kanno-Youngs et al., »Trump Sues the Des Moines Register, Escalating Threats against the Media«, in: *New York*

tantenhauses hat in einem Bericht gefordert, strafrechtliche Ermittlungen gegen die ehemalige Abgeordnete Liz Cheney wegen ihres Engagements bei der Aufklärung von Trumps Beteiligung am Sturm auf das Kapitol einzuleiten.⁸ Der designierte FBI-Direktor Kash Patel hat in seinem Buch *Government Gangsters* von 2022 eine Liste von »Mitgliedern des Deep State in der Exekutive« veröffentlicht. Die aufgeführten Personen sind Angehörige beider Parteien, die Trump kritisiert haben. Die Liste hat Befürchtungen geweckt, diese Personen könnten zum Ziel politisierter Ermittlungen der Bundespolizei FBI werden, sollte Patel als Direktor bestätigt werden.⁹ Die enorme Macht der Behörden und insbesondere des FBI bringt es mit sich, dass Strafverfolgungsverfahren gegen Personen oder Organisationen nicht erfolgreich sein müssen, um diesen zu schaden. Allein die Einleitung von Ermittlungen kann bei den Zielpersonen erhebliche Kosten und Unannehmlichkeiten verursachen, so dass ein Einschüchterungseffekt auch ohne einen Prozess oder eine Verurteilung entstehen kann.

Mobilisierung des MAGA-Mobs

Eine weitere Machtressource Trumps ist sein Reservoir von radikalisierten und bedingungslos loyalen Anhängern, die für politische Zwecke mobilisiert werden können. Unter dem Label »Make America Great Again« (MAGA) hat Donald Trump eine Bewegung geschaffen, die als außerparlamentarische Opposition bereitsteht. Sichtbar wurde die Bewegung, zu denen auch rechtsradikale und gewaltbereite Gruppierungen wie die Proud Boys und die Oath Keepers gehören, nicht nur beim Sturm auf das Kapitol. Auch

dafür, dass viele Republikaner im Kongress, die sich nach dem 6. Januar 2021 zunächst von Trump abgewandt hatten, eine Kehrtwende vollzogen, war der Druck der MAGA-Basis entscheidend. Mit einer seiner ersten Amtshandlungen begnadigte Präsident Trump über 1.600 Personen, die wegen des Sturms auf das Kapitol angeklagt oder verurteilt worden waren. Er ordnete auch die Entlassung von Rädelsführern und Gewalttätern an, die zu langjährigen Haftstrafen verurteilt worden waren. Seine Anhänger werden dies als Billigung ihres Extremismus interpretieren und sich ermutigt fühlen, weiter auf Gewalt als Mittel des politischen Kampfes zu setzen.

Auch nach der Wahl Trumps bleibt die MAGA-Bewegung wirkmächtig. Die republikanische Senatorin Joni Ernst wurde durch massiven Druck von MAGA-Aktivisten zu einer 180-Grad-Wende in ihrer Haltung zu Pete Hegseth gedrängt, den Trump als Verteidigungsminister nominiert hat. Ursprünglich wollte Ernst Hegseth sowohl wegen seiner Positionen zu Frauen im Militär als auch wegen Vorwürfen sexueller Übergriffe nicht unterstützen.¹⁰ Mit Ernsts Zustimmung wurde Hegseth schließlich mit der denkbar knappsten Mehrheit für das Amt bestätigt. Republikanische Kongressmitglieder, die sich nicht voll und ganz hinter Trumps Agenda stellen, werden solchen Druck weiterhin zu spüren bekommen.

Mögliche Hindernisse für ein Durchregieren

Die geschilderten Entwicklungen bedeuten nicht zwangsläufig, dass es Donald Trump gelingen wird, autokratisch zu regieren. Aufgrund der hohen Hürden für eine Verfassungsänderung ist ein grundlegender Umbau der Institutionen weniger wahrscheinlich als kontinuierliche Verstöße gegen unliebsame Normen und Gesetze.¹¹ Es ist davon auszugehen, dass er

Times (online), 17.12.2024, <<https://www.nytimes.com/2024/12/17/us/politics/trump-sues-des-moines-register.html>> (Zugriff am 6.2.2025); Zach Schonfeld, »Patel Has Threatened Legal Action over Remarks, Former Pence Aide Says«, in: *The Hill* (online), 5.12.2024, <<https://thehill.com/policy/national-security/5023916-patel-fbi-legal-action-troye/>> (Zugriff am 9.1.2025).

⁸ Alan Feuer/Maggie Haberman, »The Wrath of Trump: House Republicans Map a Case against Liz Cheney«, in: *New York Times* (online), 18.12.2024, <<https://www.nytimes.com/2024/12/18/us/politics/trump-liz-cheney-report.html>> (Zugriff am 19.12.2024).

⁹ Timothy Noah, »The Who's Who on Kash Patel's Crazy Enemies List«, in: *The New Republic* (online), 3.12.2024, <<https://newrepublic.com/article/188946/kash-patel-fbi-enemies-list>> (Zugriff am 9.1.2025).

¹⁰ Jonathan Swan/Maggie Haberman, »Power, Intimidation and the Resurrection of Trump's Support for Hegseth«, in: *New York Times* (online), 12.12.2024, <<https://www.nytimes.com/2024/12/12/us/politics/pete-hegseth-trump-defense-secretary.html>> (Zugriff am 19.12.2024).

¹¹ Charlie Savage, »Trump Brazenly Defies Laws in Escalating Executive Power Grab«, in: *New York Times* (online), 5.2.2025, <<https://www.nytimes.com/2025/02/05/us/trump-federal-law-power.html>> (Zugriff am 6.2.2025). Diese dauerhafte Schwächung bzw. Stabilisierung von Demokratie auf niedrigerem Niveau wird mit dem Begriff »serial populism« beschrieben, vgl. Kurt Weyland, »How Populism Dies: Politi-

seine verfassungsmäßigen Kompetenzen sehr weit auslegen und für Regelverstöße nicht effektiv zur Verantwortung gezogen werden wird.

Es ist kein Verlass darauf, dass Trumps radikale Instinkte durch sein Umfeld oder institutionelle Kontrollmechanismen eingehegt werden.

Für Deutschland und Europa gilt nach all dem eine zentrale Schlussfolgerung: Es ist kein Verlass darauf, dass Trumps radikale Instinkte durch sein Umfeld oder institutionelle Kontrollmechanismen eingehegt werden. Zwar ist es möglich, dass Trump sich mit seinem impulsiven und erratischen Charakter selbst im Weg steht und daher nicht zielgerichtet und effektiv durchregiert. Auch können Konflikte zwischen den unterschiedlichen Strömungen innerhalb der Republikaner – etwa innenpolitisch zwischen Liberalen und Befürwortern des Wohlfahrtsstaates oder außenpolitisch zwischen Isolationisten und Interventionisten – die Regierung lähmen. Doch Disruption und destruktives Verhalten erfordern deutlich weniger Einigkeit, Disziplin und dauerhafte Aufmerksamkeit als eine positive Agenda.

Umgang mit US-Regierung unter Trump erfordert Amerikapolitik

Die zunehmende Konzentration von Macht im Weißen Haus zu Lasten des Kongresses (*imperial presidency*) eröffnet der Trump-Administration in der Außenpolitik einen weitreichenden Handlungsspielraum. So hindert Trump wenig daran, sein transaktionalistisches Verständnis von Politik zur neuen Geschäftsgrundlage im Verhältnis mit Europa zu machen. Bereits in seiner ersten Amtszeit war seine Politik unter dem Schlagwort *America First* Ausfluss der Wahrnehmung, die Vereinigten Staaten würden von ihren Verbündeten ausgenutzt.¹² In der Sicherheits-

cal Weaknesses of Personalistic Plebiscitarian Leadership», in: *Political Science Quarterly*, 137 (2002) 1, S. 9–42 (36–37).

¹² Bei einem Wahlkampfauftritt im November 2024 sagte Trump: »We're being taken advantage of by every country all over the world, including our allies – and in many cases, our allies are worse than our so-called enemies«, zitiert in: David Frum, »America's Lonely Future. What Happens When the Nation Takes a Zero-sum Approach to the World«, in: *The Atlantic* (online), 4.12.2024, <<https://www.theatlantic.com/>

und Verteidigungspolitik steht die bisherige Arbeits- und Lastenteilung zur Disposition. Die Sicherheitsgarantien, die die USA europäischen Verbündeten im nationalen US-Sicherheitsinteresse bislang ohne direkte Gegenleistung jahrzehntelang gewährten, könnten künftig nur noch gegen Entrichtung eines kostendeckenden Beitrags zur Verfügung gestellt werden, ähnlich einer Versicherung. Europäische Sicherheit verkäme damit zu einer Dienstleistung, die mit erhöhten Verteidigungsausgaben sowie dem Kauf US-amerikanischer Rüstungsprodukte bzw. -technologien oder von Flüssigerdgas bezahlt werden müsste. Auch wird Trump versuchen, das US-Handelsbilanzdefizit unter erheblichen Kosten für die globale Wirtschaft durch protektionistische Maßnahmen wie Zölle auf europäische Einfuhren auszugleichen.

Die Absage an den offenen und fairen Handel und die kollektive Sicherheit unterminiert auch die gemeinsamen Werte, die bisher Grundlage für eine in der Geschichte bisher einmalige pluralistische Sicherheitsgemeinschaft gewesen sind.¹³ Auch als sich Elon Musk während der Transitionsphase zwischen Präsidentschaftswahl und Amtsantritt in innereuropäische Meinungs- und Willensbildungsprozesse einmischte, verstieß er gegen diese Werte. So verunglimpfte er als einer von Präsident Trumps engsten Beratern den Bundeskanzler als »Narr« und den Bundespräsidenten als »anti-demokratischen Tyrannen«. Zudem sprach er sich im laufenden Bundestagswahlkampf auf seiner Plattform X als auch in einem Pressebeitrag für eine in Teilen verfassungsfeindliche Partei aus.

Der Umgang mit einer US-Regierung, die unter Präsident Trump nicht mehr als Partner und Vorbild, sondern eher als Rivale oder gar Gegner auftritt, bedarf anstatt bilateraler Anbiederungsversuche durch Gefälligkeitsgesten europäische Geschlossenheit im Rahmen einer strategisch reflektierten Amerikapolitik.¹⁴ Dafür wären zunächst Leitlinien zu ent-

[magazine/archive/2025/01/trump-foreign-policy-isolation/680754/](https://www.swp-berlin.org/publikation/magazine/archive/2025/01/trump-foreign-policy-isolation/680754/) (Zugriff am 7.1.2025).

¹³ Karl W. Deutsch et al., *Political Community and the North Atlantic Area: International Organization in the Light of Historical Experience*, Princeton: Princeton University Press, 1957; Gebhard Schweigler, *Die Atlantische Gemeinschaft: Schicksal, Sicherheit und Werte*, Ebenhausen: Stiftung Wissenschaft und Politik, September 1997 (SWP-Studie 420).

¹⁴ Peter Rudolf, *Amerikapolitik. Konzeptionelle Überlegungen zum Umgang mit dem Hegemon*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, September 2006 (SWP-Studie 22/2006), <<https://www.swp-berlin.org/publikation/amerikapolitik/>> (Zugriff am 10.2.2025).

wickeln, wie die Verantwortlichen in Deutschland und Europa der Erosion demokratischer, rechtsstaatlicher, diplomatischer und völkerrechtlicher Normen begegnen und verhindern können, dass Trumps Tabubrüche international Schule machen. Angesichts der zu erwartenden täglichen Flut von Ereignissen ist es ratsam, eigene diplomatische Ressourcen zu schonen und gemäß dem Prinzip *pick your battles* nicht sofort auf jede Provokation (wie etwa die Äußerungen zu Grönland, Kanada und Panama) zu reagieren. Auch sollte der Versuchung widerstanden werden, genuin innenpolitische Auseinandersetzungen offiziell zu kommentieren. Politikfelder mit inhärent transnationalem Charakter, wie die Regulierung amerikanischer Technologiekonzerne und Internetplattformen oder Entwicklungen mit rechtsstaatlichen Implikationen, sind jedoch Themen legitimer Auseinandersetzung.

Solange die Vereinigten Staaten nicht mehr als natürlicher Partner und Verbündeter, sondern als ein Land mit teilweise gegenläufigen Zielen auftreten, sollten europäische und deutsche Entscheidungsträgerinnen und -träger eigene Interessen definieren und Instrumente entwickeln, um ihre Handlungs- und Gestaltungsfähigkeit sicherzustellen – gegebenenfalls auch gegen Widerstand aus Washington. Dafür ist es erforderlich, asymmetrische Abhängigkeiten zu reduzieren sowie eigene militärische und wirtschaftliche Fähigkeiten zu stärken.¹⁵ Die Voraussetzung dafür ist ein grundlegender Mentalitätswandel.

¹⁵ Barbara Lippert/Nicolai von Ondarza/Volker Perthes (Hg.), *Strategische Autonomie Europas. Akteure, Handlungsfelder, Zielkonflikte*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Februar 2019 (SWP-Studie 2/2019).

Susan Stewart

Umgang mit dem russischen Angriffskrieg in der Ukraine: Deutschland und Europa eine Rolle sichern

Die Wahlkampfaussagen von Donald Trump, innerhalb von Tagen oder gar Stunden den russischen Angriffskrieg auf die Ukraine zu beenden, haben viel Aufmerksamkeit auf sich gezogen und dafür gesorgt, dass dieses Thema seit seiner Wahl ins Präsidentenamt mit großen Erwartungen verknüpft ist. Die Statements, die Trump seither in diesem Zusammenhang abgegeben hat, weisen darauf hin, dass der neue Präsident zwar über keinen ausgearbeiteten Plan verfügt, aber durchaus die Absicht hat, diese Herausforderung anzugehen. Dafür spricht auch die Ernennung von Keith Kellogg, Generalleutnant a. D. und ehemaliger Sicherheitsberater des vormaligen Vizepräsidenten Mike Pence, zum Sonderbeauftragten für die Ukraine und Russland.

Kellogg hatte im April 2024 (zusammen mit seinem Ko-Autor Fred Fleitz) in einem Papier¹ für das America First Policy Institute eine mögliche Strategie zur Beendigung des Krieges dargelegt. Demzufolge würden die USA die Ukraine weiterhin militärisch unterstützen »to ensure Russia will make no further advances and will not attack again after a cease-fire or peace agreement«. Die Ukraine müsse im Gegenzug bereit sein, an Friedensverhandlungen mit Russland teilzunehmen. Die Erwartung wäre zudem, dass die Ukraine die Bereitschaft aufbringt, de facto auf Territorium zu verzichten und die Bemühungen, es mit politischen und diplomatischen Mitteln zurückzugewinnen, auf eine spätere Phase verschiebt. Als Anreiz für Moskau, in Verhandlungen einzusteigen, würden die USA versprechen, eine Nato-Mitgliedschaft der Ukraine in den kommenden zwanzig Jahren nicht in Erwägung zu ziehen und einen Teil der

derzeit verhängten Sanktionen gegen Russland aufzuheben. Falls der Kreml sich weigert, zu verhandeln, würde Washington die Ukraine stärker aufrüsten, um Russlands Position auf dem Schlachtfeld zu verschlechtern.

Trump hat sich allerdings ablehnend zu der Entscheidung der Biden-Administration geäußert, der Ukraine die Nutzung US-amerikanischer Waffen für Angriffe auf militärische Ziele tief innerhalb russischen Territoriums zu erlauben. Ansonsten scheinen die Überlegungen Kelloggs mit denen anderer Schlüsselpersonen im Trump-Team, wie zum Beispiel des neuen Nationalen Sicherheitsberaters Mike Waltz, kompatibel zu sein. Kellogg und Waltz ist vor allem gemeinsam, dass sie eine dauerhafte Beendigung des Krieges und eine Lösung des damit zusammenhängenden Konflikts anstreben. Auch die bisherigen Aussagen des neuen Außenministers, Marco Rubio, stehen in keinem Widerspruch zu denen der anderen beiden Trump-Mitarbeiter. Wenig ist bekannt über die Positionen des vom Senat bestätigten Verteidigungsministers Pete Hegseth in Bezug auf die Ukraine und den russischen Angriffskrieg. Hegseth scheint vor allem geneigt, sich die Vorstellungen Donald Trumps hierzu zu eigen zu machen. Möglich ist allerdings, dass ganz andere Personen aus Trumps Umfeld, wie zum Beispiel sein Sohn, Donald Trump Jr., Elon Musk oder der Journalist Tucker Carlson, die Position des Präsidenten über informelle Kanäle maßgeblich beeinflussen. Ihre Einstellungen zur Ukraine und zum Krieg sind stark geprägt von Elementen des russischen Narrativs.

Die genannten Überlegungen zum Umgang mit dem Krieg haben nicht nur in Washington Erwartungen geweckt, die höchstwahrscheinlich nicht erfüllbar sind. Neuere Aussagen von Trump lassen erkennen, dass er begonnen hat, die Komplexität der Herausforderung zu verstehen. Die neue Administration will

1 Keith Kellogg/Fred Fleitz, *America First, Russia, & Ukraine*, Washington, D.C.: America First Policy Institute, 11.4.2024, <<https://americafirstpolicy.com/issues/america-first-russia-ukraine>> (Zugriff am 7.2.2025).

sich nun mindestens hundert Tage Zeit geben, um eine Lösung auszuarbeiten und umzusetzen. Die Pläne Kelloggs, nach der Inauguration Kyjiw zu besuchen und vor allem erst einmal zuzuhören, deuten darauf hin, dass das Trump-Team vorhat, die Positionen möglichst genau zu eruieren, um auf dieser Basis einen Plan für einen Waffenstillstand und für Friedensverhandlungen zu entwickeln, der Moskau und Kyjiw präsentiert werden kann. Allerdings kontrarierte Trump diesen Ansatz nach seiner Verteidigung mit einer Beschleunigung des Tempos. Er bestand auf einem baldigen Gespräch mit Putin und drohte ihm mit neuen Zöllen oder gar einer Reduzierung des weltweiten Ölpreises, auch wenn Letzteres nicht allein in der Macht des Präsidenten der USA liegt. Inzwischen hat Kellogg mit größerer Entschiedenheit die Idee von ukrainischen Parlaments- und Präsidentschaftswahlen in diesem Jahr ins Gespräch gebracht, was den Druck auf Kyjiw zu erhöhen scheint. Auch die von Musk angeregte und von Trump ausgeführte Entscheidung, die Finanzierung der Entwicklungsbehörde USAID vorerst einzufrieren, hat die Ukraine in mehreren Bereichen geschwächt.

Nichts deutet auf eine schnelle Lösung des Konflikts hin.

Nichts deutet auf eine schnelle Beendigung des Konflikts hin. Es ist auch nicht völlig auszuschließen, dass in Anbetracht der Schwierigkeit der Aufgabe die Bemühungen versanden und andere Themen in den Vordergrund treten. In diesem Fall würde Trump vermutlich argumentieren, dass Biden ihm eine unlösbare Situation hinterlassen habe. Dann würde sich die Debatte über das Für und Wider einer Weiterführung der Unterstützung für die Ukraine auf den Kongress verlagern. Dort gibt es immer weniger Rückhalt² für eine Fortsetzung der Militärhilfe, vor allem unter den Republikaner:innen. Auch werden Forderungen lauter, dass Kyjiw über die Verwendung der Gelder, die bereits geflossen sind und eventuell noch fließen, in höherem Maße Rechenschaft ablegt. Wenn in Zukunft noch von einer Unterstützung die Rede sein kann, so wird sie wohl eher die Form von Krediten annehmen.

2 Karoun Demirjian, »With Trump Ascendant, Even Ukraine's Allies in Congress Rethink Aid«, in: *New York Times*, 17.12.2024, <<https://www.nytimes.com/2024/12/17/us/trump-congress-ukraine-aid.html>> (Zugriff am 7.2.2025).

Der ukrainische Ansatz: Eigenes Narrativ stärken

Die ukrainischen Reaktionen auf die Wahl Donald Trumps sind ambivalent: Auf der einen Seite gibt es, wie auch anderswo, die Befürchtung, dass der neue US-Präsident russische Bedingungen für eine Beendigung der Kampfhandlungen akzeptieren könnte. Auf der anderen Seite kursiert ein positives Narrativ über Trump, das auf der Hoffnung basiert, dass Putin dessen Erwartungen nicht erfüllen und der neue Präsident daraufhin die Ukraine wesentlich stärker als die Biden-Administration unterstützen könnte. Dieses Narrativ nährt sich aus einer zunehmenden Frustration über die scheidende US-Regierung und deren (aus ukrainischer Sicht) unzureichende Unterstützung der ukrainischen Streitkräfte. Der zögerliche US-amerikanische Ansatz habe unnötig viele ukrainische Leben gekostet, da eine wesentlich entschiedener und robustere Schützenhilfe zu einem früheren Zeitpunkt zu einer Beendigung des Krieges mit einem ukrainischen Sieg hätte führen können.³

Derzeit verfolgt die ukrainische Führung den Ansatz, so oft wie möglich mit Trump persönlich und mit seinem Team zu kommunizieren. Ziel dieser Bemühungen ist es, das eigene Narrativ über die Entstehung des Krieges, die russische Rolle darin und das, was für eine (zumindest provisorische) Lösung des Konflikts notwendig ist, an Trump und seine Berater:innen auf überzeugende Weise zu vermitteln. Die persönlichen Gespräche Selenskyjs mit Trump bereits vor der Wahl in New York sowie im Dezember 2024 in Paris (zusammen mit dem französischen Präsidenten Emmanuel Macron) zeugen von diesen Bestrebungen, genauso wie die Treffen von Selenskyjs einflussreichem Büroleiter Andrij Jermak mit Keith Kellogg, Mike Waltz und anderen Trump-Mitarbeiter:innen.

Nach diesen Begegnungen hat die Regierung in Kyjiw jeweils einige positive Aspekte herausgepickt und an die Öffentlichkeit kommuniziert. Diese Mitteilungen sollen die eigenen Bürger:innen beruhigen und die internationalen Adressaten von den Gemeinsamkeiten zwischen dem Trumpschen und dem ukrainischen Ansatz überzeugen; daneben sollen die

3 Ivo Mijnsen, »Wir haben den Krieg schon verloren, weil die Besten tot sind: Die Ukrainer zählen ihre Vermissten und Gefallenen«, in: *Neue Zürcher Zeitung*, 8.1.2025, <<https://www.nzz.ch/international/ukraine-krieg-wut-in-kiew-ueber-zehntausende-von-gefallenen-und-vermissten-ld.1861376>> (Zugriff am 7.2.2025).

Unterredungen und die Berichte darüber dem neuen Präsidenten und seiner Entourage signalisieren, dass die Ukraine zu einem konstruktiven Umgang mit dem Konflikt fähig ist. Und nicht zuletzt bietet diese Form der Öffentlichkeitsarbeit die Möglichkeit, Elemente des ukrainischen Narrativs zu wiederholen. Dabei werden häufig sowohl die von Trump benutzte Formel »peace through strength« als auch das Konzept eines »gerechten Friedens« aufgegriffen.

Über diese Kommunikation hinaus versucht die ukrainische Seite, dem Trump-Team etwas Konkretes anzubieten. Am sichtbarsten wird das im sogenannten Siegesplan,⁴ den Selenskyj im Herbst 2024 verschiedenen Akteuren, auch Trump, präsentiert hat. Insbesondere die letzten beiden Punkte des Plans dienen wohl dazu, der neuen Administration eine Fortsetzung der Unterstützung Kyjiws reizvoll erscheinen zu lassen: in dem ersten wird dem Westen Zugang zu ukrainischen Ressourcen in Aussicht gestellt, in dem zweiten wird vorgeschlagen, dass ukrainische Truppen diejenigen aus den USA, die in Europa stationiert sind, nach dem Krieg ersetzen könnten. So würden die USA wirtschaftlich von ihrer Unterstützung für die Ukraine profitieren und wären mittelfristig militärisch entlastet. Trump griff den ersten dieser beiden Vorschläge indirekt auf, indem er die Erwartung äußerte, dass die Ukraine den USA als Kompensation für militärische Unterstützung seltene Erden zur Verfügung stellen sollte.

In der ukrainischen Politik und Gesellschaft verdichtet sich derzeit die Vermutung, dass Verhandlungen bald unausweichlich sein werden. Die Führung in Kyjiw versucht daher, die politischen und militärischen Bedingungen noch so zu gestalten, dass die Ausgangslage für solche Gespräche für die Ukraine möglichst günstig ist. Da Trump sich anscheinend auf die Organisation eines Gesprächs mit Putin konzentriert, versucht Selenskyj sicherzustellen, dass die Ukraine am Verhandlungstisch nicht fehlen wird. Die Hauptbotschaften Kyjiws an seine internationalen Partner sind erstens, dass eine De-jure-Anerkennung der russischen Kontrolle über ukrainische Gebiete unter keinen Umständen denkbar ist, und zweitens, dass die Ukraine Sicherheitsgarantien erhalten muss, um territoriale Zugeständnisse de facto zu akzeptieren. Dabei insistieren die Ukrainer darauf, dass sie

frühere schlechte Erfahrungen unbedingt vermeiden sehen wollen. Das heißt vor allem, dass für Kyjiw keine »weichen« Zusagen annehmbar sind, wie es beim Budapester Memorandum⁵ von 1994 der Fall gewesen ist, aber auch kein Konfliktbearbeitungsformat wie bei den Minsker Vereinbarungen,⁶ die nach ukrainischer Ansicht einen russischen Großangriff lediglich aufgeschoben haben. Auch die Ukrainer:innen wollen eine dauerhafte Lösung des Konflikts, insofern stimmen sie mit Kellogg und anderen Mitgliedern des Trump-Teams überein.

Russland: Gesprächs-, aber keine Kompromissbereitschaft

Im Gegensatz zu 2016 brachen in Moskau keine Jubelstürme aus, als Donald Trump zum zweiten Mal ins Präsidentenamt der USA gewählt wurde. Zwar nicht direkt nach der Wahl, aber kurz darauf gratulierte Putin allerdings öffentlich dem neu gewählten Präsidenten auf dem jährlichen Forum des Valdai-Clubs und gab zu erkennen, dass er bereit sei, mit ihm zu sprechen. Auch wenn die militärische⁷ und wirtschaftliche⁸ Situation in Russland alles andere als einfach ist, wähnt sich Putin auf der Siegerstraße, und es gibt keine Anzeichen dafür, dass der Kreml bereit wäre, in Verhandlungen Zugeständnisse zu machen. Vielmehr gehen die Erwartungen Moskaus im Hinblick auf einen »Deal« mit den USA weit über

4 President of Ukraine, *Victory Plan Consists of Five Points and Three Secret Annexes*, 16.10.2024, <<https://www.president.gov.ua/en/news/plan-peremogi-skladayetsya-z-pyati-punktiv-i-troh-tayemnih-d-93857>> (Zugriff am 7.2.2025).

5 Aldo Zammit Borda, »Ukraine War: What Is the Budapest Memorandum and Why Has Russia's Invasion Torn It Up?«, in: *The Conversation*, 2.3.2022, <<https://theconversation.com/ukraine-war-what-is-the-budapest-memorandum-and-why-has-russias-invasion-torn-it-up-178184>> (Zugriff am 7.2.2025).

6 Marie Dumoulin, *Ukraine, Russia, and the Minsk Agreements: A Post-mortem*, European Council on Foreign Relations, 19.2.2024 (Commentary), <<https://ecfr.eu/article/ukraine-russia-and-the-minsk-agreements-a-post-mortem/>> (Zugriff am 7.2.2025).

7 Mathieu Boulègue/Justin Bronk/Karolina Hird/Jaclyn Kerr/Rob Lee/Michael B. Petersen, *Assessing Russian Plans for Military Regeneration. Modernization and Reconstitution Challenges for Moscow's War Machine*, London: Chatham House, Juli 2024 (Research Paper, Russia and Eurasia Program), <<https://www.chathamhouse.org/sites/default/files/2024-07/2024-07-09-assessing-russian-plans-military-boulegue-et-al.pdf>> (Zugriff am 7.2.2025).

8 Janis Kluge, *Russlands Wirtschaft am Wendepunkt. Mit dem Ende des russischen Kriegsbooms steigen die wirtschaftlichen Risiken für den Kreml*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, November 2024 (SWP-Aktuell 59/2024), doi: 10.18449/2024A59.

die Ukraine hinaus und beinhalten Fragen der Anerkennung von Russlands globaler Bedeutung und Änderungen bezüglich der Sicherheitsordnung in Europa. Diese Forderungen hatte der Kreml bereits im Dezember 2021 in Form von zwei »Vertragsentwürfen«⁹ (an die USA und die Nato) niedergelegt, die wie ein Ultimatum wirkten. Die Forderungen gelten weiterhin, zumal die russische Elite den Westen im Niedergang sieht. In einer solchen Situation kann aus russischer Sicht abgewartet und auf Zeit gespielt werden. Das schließt aber nicht aus, dass Moskau mit hybriden Maßnahmen kräftig versucht, diesen Prozess des Verfalls westlicher Grundordnungen auf allen Ebenen zu beschleunigen.

Putin dürfte also, sollte von US-amerikanischer Seite ein Angebot zu Verhandlungen kommen, die Forderungen von 2021 wieder aufs Tapet bringen. Kürzlich getroffene Aussagen von Vertretern der russischen Führung weisen darauf hin, dass die oben beschriebenen Ideen von Keith Kellogg und Fred Fleitz von Moskau als unzureichend zurückgewiesen werden. Mittlerweile senden der Kreml und Personen, die Putin nahestehen, komplementäre Botschaften. Auf der einen Seite wird Trump für Teile seiner Rhetorik gelobt – vor allem für seine Kritik an dem Beschluss der Biden-Administration, der Ukraine den Einsatz US-amerikanischer Waffen für Angriffe auf militärische Ziele tief innerhalb russischen Territoriums zu erlauben. Auf der anderen Seite wird eine harte Tonart angeschlagen. Dmitri Peskow, Putins Pressesprecher, sagte am 13. Dezember 2024: »Wir wollen keinen Waffenstillstand, wir wollen Frieden, nachdem unsere Bedingungen erfüllt und alle unsere Ziele erreicht wurden.« Der Kreml zeigt sich bislang unbeeindruckt von Trumps Drohungen, und Putin konzentriert sich darauf, die Ukraine zu diskreditieren. Er bezeichnet Selenskyj als »illegitim«, weil die ukrainischen Präsidentschaftswahlen, die für Frühjahr 2024 terminiert waren, aufgrund des Kriegechts nicht abgehalten wurden. Putin scheint auf bilaterale Gespräche hinzuarbeiten, bei denen Moskau und Washington unter sich über das Schicksal der Ukraine (und möglicherweise Europas) entscheiden.

Eine genuine Verhandlungsbereitschaft ist von der russischen Seite nicht zu erwarten.

Es ist nicht unwahrscheinlich, dass Moskau vorgeblich der Aufnahme von Verhandlungen zustimmt, um möglichen unangenehmen Folgen einer Ablehnung aus dem Weg zu gehen. Solche Folgen könnten zum Beispiel die Fortsetzung oder gar Intensivierung von Sanktionen sein. Eine genuine Verhandlungsbereitschaft ist von der russischen Seite aber nicht zu erwarten – eher eine sich hinziehende Phase von angeblichen Verhandlungen (bzw. Vorbereitungen darauf), um Zeit zu gewinnen und weitere Versuche zu unternehmen, die ukrainische Seite in ein schlechtes Licht zu rücken. Dies würde dem russischen Ansatz in Bezug auf das Normandie-Format und die Minsker Vereinbarungen ähneln. Vor allem ist aber davon auszugehen, dass die Glaubwürdigkeit einer russischen Unterschrift unter einem wie auch immer gearteten Abschlussdokument gleich null wäre. Deswegen müssten Moskaus Rolle und die russischen Verpflichtungen in einem solchen Dokument unmissverständlich definiert, zeitlich spezifiziert und von den anderen unterzeichnenden Parteien verifizierbar sein. Selbst das würde die Wahrscheinlichkeit nicht erhöhen, dass Russland sich an die Abmachungen hält. Es würde aber die Erbringung des Nachweises vereinfachen, dass Moskau vertragsbrüchig wird.

Deutsche und europäische Handlungsfähigkeit demonstrieren

Wie Trump sich zu Putins Angriffskrieg stellt, wird nicht nur das Verhältnis Deutschlands und der EU zur Ukraine und zu Russland beeinflussen, sondern auch allgemeine Fragen der europäischen Sicherheitspolitik tangieren.¹⁰ Sowohl in den Verhandlungen (falls es welche gibt) als auch in der Phase danach wird es um die Frage gehen, wessen Stimme berücksichtigt wird. Es ist denkbar, dass ein Deal zwischen den USA und Russland zustande kommt, ohne dass die Ukraine und die EU (bzw. Europa) das Ergebnis direkt mitbestimmen können. Eine solche Entwick-

9 Steven Pifer, *Russia's Draft Agreements with NATO and the United States: Intended for Rejection?*, Washington, D.C.: Brookings Institution, 21.12.2021, <<https://www.brookings.edu/articles/russias-draft-agreements-with-nato-and-the-united-states-intended-for-rejection/>> (Zugriff am 7.2.2025).

10 Marie Dumoulin / Camille Grand, *Staying Power: Securing Peace in Ukraine while Balancing European Interests*, European Council on Foreign Relations, 28.11.2024 (Commentary), <<https://ecfr.eu/article/ukraine-at-a-crossroads-securing-peace-while-balancing-european-interests/>> (Zugriff am 7.2.2025).

lung würde bedeuten, dass die beiden »Dealmaker« etlichen Schlüsselakteuren und betroffenen Parteien Handlungsfähigkeit (*agency*) absprechen. Dies würde die Etablierung eines Modells der internationalen und transatlantischen Beziehungen begünstigen, das dem Prinzip der EU, auch die Stimmen von weniger einflussreichen Staaten bei Entscheidungen mitzuberücksichtigen, diametral entgegensteht. Die Aussagen von Trump, die die Souveränität verschiedener Staaten und Territorien (Kanada, Grönland, dem Panama-Kanal, Gaza) in Frage stellen, weisen darauf hin, dass er eher zum russischen Verständnis von Souveränität neigt als zu dem der EU.

Es sollte jetzt darum gehen, Beweise für die Handlungsfähigkeit Deutschlands im nationalen und europäischen Rahmen zu liefern.

Deutschland und die EU würden aus einem solchen Verlauf geschwächt hervorgehen. Daher sollte es in den kommenden Wochen und Monaten darum gehen, Deutschlands Stimme (sowie diejenige der EU) stärker als bislang einzubringen und die außenpolitische Handlungsfähigkeit der Bundesregierung unter Beweis zu stellen. Da dies in eine Phase fällt, in der Bundestagswahlen stattfinden und eine regierungsfähige Koalition gefunden werden muss, sollte Berlin nach Möglichkeit andere EU-Mitgliedstaaten unterstützen, die momentan besser in der Lage sind, ihre Agency (zum Beispiel in Form einer Koalition der Willigen zur Unterstützung der ukrainischen und europäischen Sicherheit) zu demonstrieren. Deutschland könnte sich dann nach Abschluss der Regierungsbildung dieser Staatengruppe vollständig anschließen. Sinnvoll wäre es zudem, den neuen EU-Vertreter:innen Kaja Kallas (Hohe Vertreterin für Außen- und Sicherheitspolitik) und Andrius Kubilius (Kommissar für Verteidigung und Raumfahrt) in Brüsseler Formaten und gegenüber ausländischen Akteuren den Rücken zu stärken, um die EU handlungsfähiger in außen- und sicherheitspolitischen Fragen zu machen.

Genauso wichtig wie diese Zusammenarbeit im EU-Rahmen sind allerdings Maßnahmen auf nationaler Ebene. Indem Deutschland seine eigene Sicherheit verbessert, schützt es sich selbst; es leistet aber gleichzeitig einen Beitrag zur gesamteuropäischen Sicherheit und wird für Trump und die US-amerikanische Regierung zu einem ernstzunehmenden Akteur. Hier geht es vor allem darum, mehr Ressourcen in die

Landesverteidigung zu investieren — ein Prozess, der mit dem Ausrufen und Erkennen der Zeitenwende zwar begonnen wurde, inzwischen aber ins Stocken geraten ist. Zu diesem Zweck müssen neue Einnahmequellen ausfindig gemacht werden, und die Notwendigkeit dafür muss der Bevölkerung klar kommuniziert werden. Insgesamt wird es notwendig sein, wesentlich konzentrierter am Aufbau einer resilienten Gesellschaft zu arbeiten als bislang. Dies bedeutet unter anderem, die Bürger:innen stärker für hybride Bedrohungen zu sensibilisieren, aber auch, die Infrastruktur für den Zivilschutz auszubauen. Für diese Aufgabe liefert die Ukraine »best practices«, aber auch EU-Mitgliedstaaten wie Schweden und Finnland können als Beispiele dienen.

Eine Stärkung der eigenen Sicherheit wird in allen wahrscheinlichen Szenarien von Vorteil sein, zum Beispiel in dem Fall, dass die Trump-Administration Europa (und damit auch die Ukraine) sicherheitspolitisch weitgehend allein lässt, aber auch dann, wenn die USA Europa zwar weiterhin substantiell unterstützen, aber gleichzeitig mehr Einsatz von den europäischen Staaten erwarten. Eine solche Stärkung würde Deutschland (und die EU bzw. eine Koalition der Willigen) auch besser in die Lage versetzen, sich an wirksamen Sicherheitsgarantien für die Ukraine zu beteiligen. Schließlich würden solche sicherheitsbezogenen Handlungen einen Beitrag zur Abschreckung Russlands leisten. All dies würde nicht zuletzt dazu dienen, das europäische Interaktionsmodell aufrechtzuerhalten (und auf die Ukraine auszuweiten), das Schlüsselentscheidungen nicht Großmächten überlässt, sondern nach Kompromissen sucht, die aufgrund eines Austarierens der Interessen möglichst aller betroffenen Akteure zustande kommen. Kurzum, es gilt zu verhindern, dass Deutschland und andere europäische Staaten sich bald in einer sicherheitspolitischen Situation befinden, auf deren Ausgestaltung sie kaum Einfluss ausüben können.

Livia Horovitz/Claudia Major

Europäische Sicherheit unter Trump II: Viel Druck, doch womöglich wenig Wandel

Die neue Trump-Administration droht die Grundfesten der transatlantischen Sicherheits- und Verteidigungskooperation zu erschüttern. Auch die Nato und damit Europas militärische Lebensversicherung könnten in Frage stehen. Zwar dürften strukturelle Zwänge bewirken, dass die Fundamente der Allianz bestehen bleiben. Doch schon jetzt zeichnet sich ab, dass Trumps widerspruchsvoller Kurs zu erheblicher Unsicherheit für die Europäer führen wird. Politisch wie militärisch sind weitreichende Veränderungen auf dem Kontinent notwendig, und sie werden auch von vielen Fachleuten gefordert. Dass es dazu kommen wird, erscheint allerdings unrealistisch, fehlt es den meisten europäischen Staaten dafür doch an politischer Bereitschaft und wirtschaftlichem Spielraum. Wahrscheinlicher sind einzelne moderate Maßnahmen, die Europa in die Lage versetzen könnten, seine Interessen zu wahren und den Ausbau seiner sicherheitspolitischen Handlungsfähigkeit schrittweise voranzutreiben.

Trump II als grundsätzliche Herausforderung für Europa

Wohin die Trump-II-Administration mit Blick auf die zwei zentralen europäischen Sicherheitsthemen – Nato und Ukraine – steuern wird, bleibt bislang unklar. Genauso wenig absehbar ist, ob die neue US-Regierung eine dauerhaft konsistente Politik verfolgen oder ihr Kurs von ständigen Wechseln geprägt sein wird. Was sich derzeit abzeichnet, ist Letzteres.

Viele befürchten, dass sich Washington von Europa abwenden könnte.¹ Die unmittelbaren Sicherheits-

bedürfnisse der USA sind auf diesem Kontinent nicht direkt betroffen. Zugleich verringert sich die technologische, industrielle und finanzielle Bedeutung, die Europa für Wohlstand und politische Stabilität der USA hat. Ebenso schwindet das gemeinsame transatlantische Interesse, eine liberale, demokratische und marktwirtschaftliche Weltordnung aufrechtzuerhalten. Für die neue US-Regierung scheint Macht wichtiger zu sein als internationale Regeln. Da revisionistische Mächte wie China, Iran und Nordkorea immer mehr in ihr Militär investieren und eine steigende Konfliktbereitschaft zeigen, sehen sich die USA unter Druck, die eigenen Sicherheitsvorkehrungen zu erhöhen. In Washington lehnen sowohl Isolationisten als auch »America first«-Anhänger eine globale Rolle für ihr Land ab. Aus ihrer Sicht haben die USA weder die Mittel noch ein Interesse, die internationale Ordnung zu bewahren.² Vor diesem Hintergrund könnte Trump seine Verpflichtungen gegenüber Europa tatsächlich einschränken oder gar aufkündigen.

Die Europäer beunruhigt diese Perspektive, sowohl was den Krieg in der Ukraine angeht als auch mit Blick auf ihre eigene Verteidigung.³ Denn Russland will nicht nur seine unmittelbare Nachbarschaft mit Gewalt verändern, sondern auch die politisch-wirtschaftliche Ordnung des Kontinents. Das zeigen die Entwürfe für künftige Abkommen mit den USA und der Nato, die Moskau im Dezember 2021 vorgelegt hat; das zeigen ebenso die regelmäßigen hybriden Angriffe, auf welche etwa die Leiter der drei deutschen

1 Marco Overhaus, *Europa und das Ende der Pax Americana. Die transatlantischen Beziehungen benötigen unabhängig vom Ausgang der US-Wahlen eine neue Grundlage*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, September 2024 (SWP-Aktuell 47/2024), doi: 10.18449/2024A47.

2 Charles Kupchan, »The Deep Roots of Trump's Isolationism. Democrats Need Their Own ›America First Agenda‹«, in: *Foreign Affairs*, 9.9.2024, <<https://www.foreignaffairs.com/united-states/deep-roots-trump-isolationism-america-first>> (Zugriff am 3.2.2025).

3 Ian Bond et al., *Can Europe Navigate Trump 2?*, London / Brüssel / Berlin: Centre for European Reform, November 2024 (Insight), <<https://www.cer.eu/insights/can-europe-navigate-trump-2>> (Zugriff am 3.2.2025).

Nachrichtendienste 2024 in einer Bundestagsanhörung hingewiesen haben. Russland legt eine wachsende Kriegsbereitschaft an den Tag und verbessert auch seine Fähigkeit zum Krieg, indem es Streitkräfte wie Industriebasis ausbaut und zusätzliches Personal rekrutiert.⁴ Die Verteidigungsanforderungen für die Europäer sind also gestiegen. Doch ohne amerikanische Unterstützung verfügen sie nicht über die militärischen Mittel, um die Sicherheit des Kontinents so zu gewährleisten, wie es in den Nato-Verteidigungsplänen angelegt ist. Vermutlich fehlt es ihnen dafür auch an der nötigen Geschlossenheit. Politisch wie militärisch übernimmt Washington in der Nato die zentrale Führungsrolle. Die USA schaffen Zusammenhalt und vermitteln Kompromisse, stellen die Masse an Truppen und die kritischen Unterstützungsfähigkeiten bereit, und die nukleare Abschreckung baut auf ihren Beiträgen auf.

Sollten die USA ihre Rolle im Bündnis tatsächlich reduzieren, müssten alle anderen Alliierten deutlich höhere Beiträge leisten, um die Verteidigungspläne umsetzen zu können. Die Lücken ließen sich nur teilweise, über einen langen Zeitraum und zu hohen finanziellen Kosten schließen. Letztlich würde dies bedeuten, eine genuin europäische Verteidigung zu entwerfen, die wahrscheinlich weniger Sicherheit bieten würde als die derzeitige Architektur.⁵

Paradoxerweise könnte die politische, wirtschaftliche und militärische Großwetterlage aber dazu führen, dass sich trotz allen Handlungsdrucks wenig ändern wird.⁶ Tatsächlich deuten Trumps Entscheidungen während seiner ersten Amtszeit und seine Aussagen seit der Wiederwahl 2024 darauf hin, dass er die transatlantischen Sicherheitsbeziehungen zwar weiter kritisieren, aber letztlich nicht aufgeben wird. Trump wird zwar versuchen, von Verbündeten einen höheren Preis für die von Washington geleisteten Sicherheitsdienste zu erzwingen. Davon zeugt etwa seine Forderung, Nato-Mitglieder sollten fünf Prozent

ihrer nationalen Wirtschaftsleistung für Verteidigung ausgeben. Ein Rückzug der USA aus Europa brächte jedoch zunehmende Instabilität, ein Weniger an Zusammenarbeit und erhöhte geopolitische Risiken mit sich, was den innen- und außenpolitischen Zielen zuwiderliefe, die Trump verfolgen dürfte. So könnte ein von den Amerikanern »verlassenes« Europa näher an China heranrücken, was die Unterstützung des Kontinents für Washingtons Bestreben, Peking einzudämmen, zunichtemachen würde. Angesichts der inhärenten Verknüpfung von nuklearer und konventioneller Eskalation kann sich Washington auch nicht aus einem Bereich vollständig zurückziehen und gleichzeitig sein Engagement im anderen aufrechterhalten. Diese Tatsache wird selbst eine Trump-Regierung dazu bringen, ihre konventionellen und nuklearen Zusagen an die Europäer einzuhalten.

Unsicherheit über die künftige Ukraine-Politik

Einerseits spricht viel dafür, dass ein sicherheitspolitischer Systemwechsel unter Trump ausbleiben und Washington die Führungsrolle in der Nato behalten wird. Andererseits werden selbst dann Veränderungen im System der Allianz notwendig sein und schmerzhaft Anforderungen, etwa bei den militärischen Beiträgen, auf die Europäer zukommen.

Ein zentrales Beispiel dafür ist die Ukraine-Politik. Amerikanische Entscheidungsträger wie Verteidigungsminister Pete Hegseth und Vizepräsident J. D. Vance plädieren für ein Kriegsende nach Bedingungen, mit denen faktisch Russlands Forderungen erfüllt würden. Eine Rolle für die USA bei der Sicherung des Nachkriegszustands lehnen sie ab. Dagegen sprechen sich Außenminister Marco Rubio und der Ukraine-Sonderbeauftragte Keith Kellogg für einen Frieden durch Stärke aus, der Russland Grenzen aufzeigt. Welches Lager sich wann durchsetzen wird, ist nicht absehbar. Aber beide eint, dass sie eine Nato-Mitgliedschaft der Ukraine ablehnen, von Europa mehr Beteiligung fordern und einen Deal mit Russland anstreben.⁷

Die Europäer befürchten daher, Washington könnte Entscheidungen über ihre Köpfe hinweg und gegen

4 Margarete Klein, *Wie Russland für einen langen Krieg rekrutiert. Verdeckte Mobilisierung über »Freiwillige«, Vorbereitung einer neuen Mobilmachung*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Juni 2024 (SWP-Aktuell 26/2024), doi: 10.18449/2024A26.

5 Camille Grand, *Defending Europe with Less America*, European Council on Foreign Relations, Juli 2024 (Policy Brief), <<https://ecfr.eu/publication/defending-europe-with-less-america/>> (Zugriff am 3.2.2025).

6 Liviu Horovitz/Elisabeth Suh, *Trump II und die nukleare Rückversicherung der Nato. Lösungsansätze statt Alarmismus*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, April 2024 (SWP-Aktuell 21/2024), doi: 10.18449/2024A21.

7 Amy Mackinnon et al., »Big Questions for Trump's Ukraine Peace Plans«, in: *Foreign Policy* (online), 5.12.2024, <<https://foreignpolicy.com/2024/12/05/trump-russia-ukraine-syria-europe-defense-hegseth/>> (Zugriff am 3.2.2025).

ihre Interessen treffen. Sie hätten dem wenig entgegenzusetzen, weil ihre eigenen militärischen Fähigkeiten begrenzt sind und es ihnen an politischer Geschlossenheit fehlt. Trump könnte Druck auf die Ukraine ausüben und ihr drohen, die Unterstützung zu reduzieren oder einzustellen, um sie zum Einlenken zu zwingen. Allein diese Perspektive würde Moskau womöglich veranlassen, seine militärische Offensive zu verstärken und weitere Gebiete zu erobern. Im Ergebnis könnten so zwar die Kämpfe enden, doch würde ein solcher Ausgang die USA als schwach erscheinen lassen – etwas, das Trump seinem Vorgänger Joe Biden vorgeworfen hat und er selbst zu vermeiden suchen dürfte.

Die Europäer würden eine Niederlage der Ukraine als deutliches Signal werten, dass Washington nicht länger für die Sicherheit ihres Kontinents einsteht. Im besten Fall investieren sie mehr in die eigenen Streitkräfte, damit sie Russland allein abschrecken können. Um die dafür erforderlichen Mittel zu sichern, könnten sie aber versucht sein, ihre Beziehungen zu China zu vertiefen, was wiederum die amerikanischen Bemühungen untergraben würde, Peking in die Schranken zu weisen.

Will Trump ein solches Szenario verhindern, Putin an den Verhandlungstisch zwingen und den Konflikt in einer für ihn vorteilhaften Weise beenden, müsste er glaubwürdig mit einer Eskalation des Krieges drohen. Dies könnte er tun, indem er den wirtschaftlichen Druck auf Russland verstärkt und deutlich schlagkräftigere Waffen an die Ukraine liefert – womit er in Kauf nehmen müsste, dass sich das Risiko eines Atomwaffeneinsatzes erhöht.

Europa zwischen Angst und Pragmatismus

Angesichts der politischen Unsicherheit und Widersprüchlichkeit, die prägende Merkmale von Trumps zweiter Amtszeit sein werden, dürften 2025 in den europäischen Hauptstädten vor allem drei Elemente im Umgang mit der US-Regierung dominieren: Angst, Gehorsam und Pragmatismus.⁸

Die Europäer sorgen sich vor allem um Washingtons Unterstützung für die Ukraine und die möglichen Folgen, die ein Zusammenbruch des Landes

hätte. Letzteres betrifft die Zukunft der europäischen Ordnung ebenso wie konkrete gesellschaftspolitische Herausforderungen wie Massenmigration. Zugleich dürfte die europäische Seite befürchten, dass sich die USA in einer etwaigen Krise zwischen Russland und der Nato als unzuverlässig erweisen würden und Moskau diese Situation für sich auszunutzen wüsste. Gesteigert werden könnte die Nervosität der Europäer durch Trumps Neigung, wirtschaftliche, politische, regulatorische und sicherheitspolitische Bereiche miteinander zu verknüpfen. Dies gilt vor allem dann, wenn die neue Administration eine innenpolitische Krise in den USA auslösen sollte. Da Unternehmer wie Elon Musk wohl eine Schlüsselrolle bei der Entscheidungsfindung in Washington spielen, besteht die Sorge, dass die Verquickung unterschiedlicher Themen eher von privaten Geschäftsinteressen als von nationalen Zielen bestimmt wird.

Europas Koordination leidet unter ungleichen Verteidigungsausgaben, innenpolitischen Problemen und divergierenden Sicherheitsstrategien.

So könnten die Europäer versuchen, Trump zu beschwichtigen. Einige werden nach den Erfahrungen seiner ersten Amtszeit hoffen, dass sich substantielle Zugeständnisse vermeiden lassen, solange man nur die Eitelkeit des Präsidenten bedient. Dies ist der Ansatz, den damals Japans Premierminister Abe Shinzo gewählt und den Nato-Generalsekretär Jens Stoltenberg ausprobiert hat. Andere könnten Sonderabkommen anstreben, sei es als Reaktion auf Trumps persönliche bzw. populistische Bedürfnisse oder um die Unterstützung amerikanischer Interessengruppen wie der Rüstungsindustrie zu gewinnen, etwa in Form von Beschaffungen. Solche Vereinbarungen ließen sich als Zugeständnis an US-Interessen darstellen. Andere werden vielleicht versuchen, europäische Koalitionen der Gehorsamen zu schmieden, die Washingtons Vorgaben folgen – eine Strategie, die bestehende Spaltungen in Europa vertiefen und zu erheblichen Konflikten führen könnte.

Eine sekundäre Folge der Ängste seitens der Europäer wird vermutlich ihre erhöhte Bereitschaft sein, pragmatisch in Machtressourcen zu investieren, die es ihnen erlauben würden, Trump und seinen Anhängern etwas entgegenzusetzen. Vor allem diejenigen, die seinen transaktionalen Ansatz in der Sicherheitspolitik ablehnen, werden versuchen, europäische

⁸ Johannes Thimm, *Ein Mandat für Donald Trump. Was der Wahlsieg der Republikaner von 2024 bedeutet*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Dezember 2024 (SWP-Aktuell 66/2024), doi: 10.18449/2024A66.

Managementkoalitionen zu schaffen.⁹ Dabei könnte Frankreich vorangehen, wie die jüngsten Reden von Präsident Emmanuel Macron, etwa auf der Botschafterkonferenz im Januar 2025, vermuten lassen. Andere könnten sich anschließen, um in eine Zukunft zu investieren, die weniger von Amerikas Unberechenbarkeit geprägt ist. Macron hat kürzlich die Bedeutung der europäischen Handlungsfähigkeit unterstrichen, genauso wie Außenministerin Annalena Baerbock die Devise »Europe united« als Antwort auf Trump ausgegeben hat. Die nordischen und baltischen Staaten stimmen sich immer enger ab. Zwar werden in Europa regional wie national wohl weiterhin industrielle, wirtschaftliche und strategische Interessen dominieren. Doch der Druck aus Washington könnte deren Einfluss vorübergehend mindern und neue Möglichkeiten für sicherheitspolitische Kooperation eröffnen.

Während von den Europäern also unterschiedliche Verhaltensweisen gegenüber Trump zu erwarten sind, stehen sie zugleich vor zwei zentralen Anforderungen: Geschlossenheit und Führung.¹⁰ Als er 2017 erstmals ins Weiße Haus einzog, agierten die europäischen Staaten entweder allein oder in kleineren Bündnissen – aber nicht geeint. Minilaterale Formate sind nicht problematisch, solange sie abgestimmt sind, was den Europäern bislang jedoch selten gelungen ist. Auch nach Trumps Wahlsieg 2024 waren die ersten Reaktionen in Europa eher von Kakophonie als von Koordination geprägt. Die Moskau-Reise des slowakischen Premierministers Robert Fico im Dezember 2024 und der bilaterale Streit seiner Regierung mit Kyjiw verdeutlichen das. Erschwerend kommt hinzu, dass Trumps bevorzugte Partner in Europa die italienische Ministerpräsidentin Giorgia Meloni und eventuell ihr ungarischer Amtskollege Viktor Orbán sein werden, deren Regierungen die Grundlagen des europäischen Projekts in Frage stellen. Zudem sind die traditionellen Schwergewichte des Kontinents – Frankreich und Deutschland – derzeit geschwächt, weil das Parlament in Paris keine stabilen Regierungsmehrheiten bilden kann und die Bundespolitik sich

auf den Wahlkampf konzentriert. Die Labour-Regierung in London hat ein schwieriges Verhältnis zu Trump, weshalb Großbritannien seine Rolle als Brücke im transatlantischen Verhältnis kaum wahrnehmen können.

Pessimistische Prognose: »Status quo minus«

Die europäische Koordination ist schon unter optimalen Bedingungen nicht einfach; doch unter geopolitischen Voraussetzungen, die einige mittel- und osteuropäische Alliierte als existenzbedrohend empfinden, werden Abstimmung und Geschlossenheit noch deutlich komplizierter. Angesichts der innenpolitischen und wirtschaftlichen Probleme, unter denen wichtige Staaten wie vor allem Deutschland, Frankreich und Großbritannien derzeit leiden, dürften gemeinsame Anstrengungen noch schwieriger werden. Die umfassenden Anpassungen in der Sicherheitspolitik, die notwendig sind, können viele der Staaten nur unter sehr hohen politischen und sozialen Kosten erbringen.¹¹ Drastische Ausgabensteigerungen drohen wiederum links- und rechts-populistische Parteien zu stärken. Sollten sie an die Regierung kommen, könnten sie die politische, wirtschaftliche und strategische Ausrichtung Europas verändern, wie die Fälle Ungarn und Slowakei zeigen. Letztlich werden die Europäer aller Wahrscheinlichkeit nach darauf setzen, dass Trump und sein Team die langfristigen Vorteile der seit fast achtzig Jahren bestehenden transatlantischen Partnerschaft erkennen und daran nur geringfügige Korrekturen vornehmen. Daher scheint man in den wichtigsten europäischen Hauptstädten trotz starker Rhetorik nur begrenzte Maßnahmen ergreifen zu wollen; vielmehr wartet man auf eine mögliche Änderung der Politik im Weißen Haus.

Was die Ukraine angeht, sind angesichts der unzureichenden Fähigkeiten des Kontinents rein europäische Lösungen unrealistisch – ob zur Unterstützung des angegriffenen Landes, zur Sicherung eines Waffenstillstands oder zur Abschreckung Russlands.

⁹ Arancha Laya et al., »Can American Abandonment Help Europe? The Continent Has a Chance to Address Its Own Weaknesses«, in: *Foreign Affairs* (online), 6.1.2025, <<https://www.foreignaffairs.com/united-states/can-american-abandonment-help-europe>> (Zugriff am 3.2.2025).

¹⁰ Theodore Bunzel/Sienna Tompkins, »Europe's 3 Futures under Trump«, in: *Foreign Policy* (online), 23.01.2025, <<https://foreignpolicy.com/2025/01/23/europe-future-trump-us-tariffs-eu-nato/>> (Zugriff am 3.2.2025).

¹¹ Rachel Tausendfreund/Roderick Kefferpütz, *Trump 2.0 and European Cohesion. Scenario Implications for Ukraine and Transatlantic Security*, Berlin: Heinrich-Böll-Stiftung, Dezember 2024, <https://www.boell.de/sites/default/files/2024-12/e-paper_trump_2.0_and_european_cohesion_2.pdf> (Zugriff am 3.2.2025).

Ebenso wenig realistisch ist die Erwartung, dass einzelne europäische Staaten ihre bi- und multilateralen Ansätze in Richtung Washington aufgeben werden. Die Investitionen in Verteidigung sind sehr ungleich in Europa verteilt. Den größten Zuwachs verzeichnen Polen und kleinere Staaten wie die baltischen, aber weniger Frankreich, Großbritannien und Deutschland, die schon allein wegen ihrer Wirtschaftskraft sowie der nuklearen Fähigkeiten von London und Paris das Rückgrat der europäischen Verteidigung bilden. Beim Anliegen, die eigene Nuklearpolitik und jene der Nato angesichts eines weniger verlässlichen US-Partners anzupassen, zeigt sich Frankreich bislang halbherzig, während Großbritannien dafür die finanziellen Mittel fehlen. Polen wiederum verfolgt in dieser Frage ehrgeizige Ziele, während die deutsche Regierung Desinteresse vorgibt.

Notwendige Maßnahmen

Angesichts dieser Herausforderungen sollten die europäischen Regierungen Mechanismen schaffen, die es ermöglichen, die Ukraine effektiver zu unterstützen, die diplomatische Abstimmung untereinander zu intensivieren, die konventionelle Verteidigung zu stärken und die nukleare Abschreckung auszubauen. Nötig ist also, dass die Europäer sich auf eine Verbesserung ihrer eigenen Handlungsfähigkeit konzentrieren, anstatt die amerikanische Politik steuern oder den USA erklären zu wollen, was in deren Interesse wäre. Die europäischen Staaten sollten

- Wege finden, um die Ukraine vor Druck aus Washington zu schützen. Auch wenn sie außerstande sind, hier militärisch die Rolle der USA zu übernehmen, können sie Kyjiw wirtschaftlich doch wesentlich stärker unterstützen.¹² Das würde Europa wie der Ukraine einen Verhandlungsspielraum gegenüber USA und Russland eröffnen und eine Konfliktlösung fördern, die den europäischen Interessen besser entspricht;
- daran arbeiten, geeinter aufzutreten. Dann könnten sie mit regionalen Akteuren in den USA, mit Bundesstaaten und Demokraten besser zusammen-

arbeiten und Trumps öffentliche Kritik und seine Politik effizienter adressieren;

- die langfristige Finanzierung ihrer Nato-Zusagen in den Haushaltsplanungen verlässlich absichern, was nationale Planungsgesetze unterstützen könnten;
- ihre Beiträge in der Nato-Verteidigungsplanung erhöhen und die USA entlasten. Ein zentrales Beispiel dafür ist die geplante Entwicklung und Integration von Raketenabwehrsystemen sowie konventionellen Langstreckenfähigkeiten in Europa. Solche Mittel würden die Fähigkeit zur Abschreckung Russlands verbessern, die Entschlossenheit der Europäer in Krisensituationen stärken, ihnen mehr Handlungsspielraum gegenüber den USA verschaffen sowie Europas technologisch-industrielle Basis unterstützen und kompetitiv halten. Initiativen wie der European Long-Range Strike Approach (ELSA) sind ein Schritt in die richtige Richtung;¹³
- prüfen, wie sich die Rolle französischer und britischer Atomwaffen in der erweiterten Abschreckung der Nato stärken lässt. Insbesondere weil die beiden Arsenale kaum Optionen für begrenzte Nukleareinsätze bieten, könnte der Fokus darauf gelegt werden, die politische Dimension zu vertiefen.¹⁴

Zentrale Handlungsformate für die Bundesregierung könnten das E3-Format, also Deutschland zusammen mit Großbritannien und Frankreich, sowie die E5-Gruppe (die drei erweitert um Polen und Italien) sein. Ergänzt würden sie je nach Thema um die EU-Kommissionspräsidentin, den Nato-Generalsekretär oder andere Staaten mit spezifischer Expertise, etwa Norwegen bei Fragen der Arktis. Entscheidend ist die Absprache mit allen europäischen Partnern, insbesondere solchen aus Mittel- und Osteuropa, die befürchten, dass über ihre Köpfe hinweg entschieden wird. Gerade in ihren Augen haben Deutschlands Glaubwürdigkeit und Verlässlichkeit in den letzten Jahren gelitten – aufgrund einer desinteressierten EU-Politik und einer als zögerlich wie besserwisserisch wahrgenommenen Haltung in Sachen Ukraine.

¹² Lukas Spielberger, *Financial Power Europe? The Challenges of EU Financial Assistance to Ukraine*, Brüssel: Centre for Security, Diplomacy and Strategy (CSDS), Oktober 2024 (Policy Brief), <<https://csds.vub.be/publication/financial-power-europe-the-challenges-of-eu-financial-assistance-to-ukraine/>> (Zugriff am 3.2.2025).

¹³ Lydia Wachs, *Russlands Raketen und die European Sky Shield Initiative. Die deutschen Pläne zur Luftverteidigung im Kontext der Bedrohungslage*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Juni 2023 (SWP-Aktuell 40/2023), doi: 10.18449/2023A40.

¹⁴ Lydia Wachs/Liviu Horovitz, *Frankreichs Atomwaffen und Europa. Optionen für eine besser abgestimmte Abschreckungspolitik*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Januar 2023 (SWP-Aktuell 7/2023), doi: 10.18449/2023A07.

Nicolai von Ondarza

Das Vereinigte Königreich, die zweite Trump-Präsidentschaft und die EU: Qual der Wahl oder lachender Dritter?

»Vor dem Hintergrund dieser gefährlichen Zeiten ist die Vorstellung, dass wir uns zwischen unseren Verbündeten entscheiden müssen, dass wir irgendwie entweder auf der Seite Amerikas oder Europas stehen, schlichtweg falsch. Ich lehne dies ganz und gar ab.«¹ So unterstrich der britische Premierminister Keir Starmer Anfang Dezember 2024 seinen Willen, sowohl mit den USA unter Donald Trump als auch der EU enger zusammenzuarbeiten. Dass Starmer die angebliche Notwendigkeit einer Entscheidung zwischen den beiden wichtigsten Partnern der Briten so vehement zurückwies, ist Ausdruck einer öffentlichen Debatte: Befürchtet wird, dass das Vereinigte Königreich in Konflikten zwischen der EU bzw. europäischen Partnern und den USA zerrieben wird, sollte es sich nicht unmissverständlich auf eine der beiden Seiten schlagen.

Neue Ausgangslage für die Briten im transatlantischen Verhältnis

In der Tat hat sich durch den Brexit die Rolle des Vereinigten Königreichs im Verhältnis zu den USA auch und gerade im Zusammenspiel mit der EU geändert. Grundsätzlich gehört die »special relationship«, also die besonderen Beziehungen, spätestens seit Ende des Zweiten Weltkriegs zu den Grundpfeilern der britischen Außen- und Sicherheitspolitik, aber auch Wirtschaftspolitik. In seiner Sicherheitsstrategie bezeichnet das Vereinigte Königreich die USA als ihren wichtigsten Alliierten, mit engster militärischer, geheimdienstlicher und politischer Zusam-

menarbeit. Die britische Nuklearfähigkeit ist dabei so dicht mit jener der USA verwoben, dass sie — anders als die französische — dauerhaft nicht autonom aufrechtzuerhalten wäre. Durchgängiges Hauptziel britischer Regierungen gleich welcher Couleur seit Ende des Kalten Krieges war es, die USA militärisch in Europa zu halten und als Partner militärisch relevant für die USA zu bleiben. Das schloss die in Großbritannien zunehmend unbeliebten Beteiligungen an den Kriegen in Afghanistan und im Irak ein. Innerhalb der EU wollte London dabei als Brücke zu Washington fungieren. Umso bemerkenswerter war es, dass sich das Vereinigte Königreich während Donald Trumps erster Präsidentschaft trotz des Brexits in vielen strittigen außenpolitischen Fragen auf die Seite der EU-Europäer stellte, beispielsweise in Bezug auf das Atomabkommen mit Iran oder das Pariser Klimaschutzabkommen. Von Maßnahmen Trumps auch gegen Verbündete der USA, etwa Zölle auf Stahl, war das Vereinigte Königreich ebenso betroffen wie die EU-Europäer.

Blickt man konkret auf das Verhältnis der Briten zu den USA, so haben sich seit Trumps erster Amtsperiode zwei wesentliche Punkte auf britischer Seite geändert. Zum einen hat Großbritannien den Brexit vollzogen und damit auch EU-Binnenmarkt und Zollunion verlassen, so dass die USA bei wirtschaftlichen Maßnahmen zwischen der EU und dem Vereinigten Königreich differenzieren können. Der Brexit wurde erst zum 1. Januar 2021 wirksam, also knapp drei Wochen bevor Donald Trump das Weiße Haus an Joe Biden übergab. Aus rechtlicher Perspektive war das Vereinigte Königreich daher in fast der gesamten ersten Amtszeit von Trump EU-Mitglied. Gleichzeitig hat sich dieser öffentlich immer wieder als »Fan« des Brexits positioniert und seiner persönlichen Bewunderung für das Vereinigte Königreich Ausdruck ver-

1 Keir Starmer, »PM Speech at Lord Mayor's Banquet: 2 December 2024«, London, 3.12.2024, <<https://www.gov.uk/government/speeches/pm-speech-at-lord-mayors-banquet-2-december-2024>> (Zugriff am 20.12.2024).

liehen, während er die EU als wirtschaftlichen Konkurrenten bezeichnet.

Zwischen Starmer und Trump gibt es mehr Konfliktpotential als früher zwischen Blair und George W. Bush.

Zum anderen haben das Vereinigte Königreich und die USA politisch unterschiedliche Richtungen eingeschlagen, was die Beziehungen erschweren dürfte. Zur Zeit der ersten Trump-Administration regierten in London die Konservativen unter Theresa May – zu der Trump ein eher schwieriges Verhältnis hatte – und später Boris Johnson. Im Juli 2024 hat Labour unter Keir Starmer die britischen Neuwahlen gewonnen, derweil sich die Republikaner unter Trump noch weiter nach rechts bewegt haben. Auch wenn parteipolitische Differenzen zwischen einem US-Präsidenten und einem britischen Premierminister früher kein Hindernis waren, wie etwa bei George W. Bush und Tony Blair, besteht zwischen Labour und Trump konkreteres Konfliktpotential. Beispielsweise beschuldigte Trump die Labour-Partei der »ausländischen Einflussnahme« (»foreign interference«), weil Parteimitglieder sich am Wahlkampf der Demokraten beteiligten.² Trumps Unterstützer Elon Musk wirft Starmer vor, einen »tyrannischen Polizeistaat« errichten zu wollen, und spricht sich für Nigel Farage mit seiner Rechtsaußen-Partei ReformUK aus. Dabei teilte Musk millionenfach eine Petition, in der Labour Wahlbetrug vorgeworfen und Neuwahlen gefordert wurden.³ Bevor J. D. Vance US-Vizepräsident wurde, hatte er das Vereinigte Königreich nach dem Wahlsieg von Labour als das »erste islamistische Land mit Nuklearwaffen« bezeichnet.⁴ Auf der anderen Seite hatte David Lammy, heute britischer Außenminister, Trump in dessen erster Amtszeit als »frauenhasen-

den, mit Neonazis sympathisierenden Soziopathen« tituliert.⁵

Die Liste gegenseitiger Beleidigungen ist also lang, aber auch ein Ausdruck der engen politisch-kulturellen Verflechtungen der beiden Länder. Schon vor ihrer Wahl hat Labour, vor allem Starmer und Lammy, betont, die Partei werde mit jedem gewählten US-Präsidenten zusammenarbeiten. Lammy suchte gezielt die Kooperation mit Vertreterinnen und Vertretern der Republikanischen Partei, und Starmer traf Trump im September 2024 zum bilateralen Austausch.

Potentielle Konflikt- und Kooperationsfelder

Um die Auswirkungen der neuerlichen Präsidentschaft Trumps auf die Beziehungen zwischen den USA und dem Vereinigten Königreich jenseits politischer Rhetorik richtig einzuschätzen, ist ein differenzierter Blick auf einzelne Bereiche notwendig. Dabei lassen sich auf Seiten Londons durchaus unterschiedliche Verwundbarkeiten, Interessen und Strategien im Umgang mit Trump identifizieren.

Handel und Wirtschaft

Die intensivste Debatte im Vereinigten Königreich wird über dessen wirtschaftliche Positionierung zwischen EU und USA geführt. Ausgangspunkt ist die hochgradige wirtschaftliche Verflechtung mit den USA. Im Jahr 2023 gingen 21,7 Prozent der britischen Exporte im Bereich Waren und Dienstleistungen in die USA, und 13,2 Prozent der Importe kamen von dort; im Hinblick auf die Verflechtung mit der EU lauten die entsprechenden Werte 41,4 bzw. 51,5 Prozent.⁶ Die von Donald Trump immer wieder angedrohten Schutzzölle auch gegenüber Verbündeten würden die britische Wirtschaft daher empfindlich treffen, stärker sogar als diejenige der meisten EU-Länder. Wegen des Brexits könnten die USA unter Trump nun

2 Bernd Debusmann Jr, »Trump Accuses UK's Labour Party of »Foreign Interference«, *BBC News*, 23.10.2024, <<https://www.bbc.com/news/articles/cdjej417009o>> (Zugriff am 20.12.2024).

3 Matt Honeycombe-Foster, »Elon Musk Brands UK a »Tyrannical Police State«, *Politico*, 25.11.2024, <<https://www.politico.eu/article/elon-musk-brand-uk-tyrannical-police-state/>> (Zugriff am 20.12.2024).

4 Andrew McDonald, »Trump's VP Pick J.D. Vance Called U.K. »Islamist Country«, *Politico*, 16.7.2024, <<https://www.politico.eu/article/donald-trump-pick-jd-vance-vice-president-republican-party-uk-islamist-country/>> (Zugriff am 20.12.2024).

5 Lucy Fisher/George Parker, »Lammy Seeks to Repair Trump Relationship after »Nazi« Jibe«, in: *Financial Times*, 6.11.2024, <<https://www.ft.com/content/2f23d94c-43f1-4524-9260-6662f13e7708>> (Zugriff am 20.12.2024).

6 UK Government, *Trade and Investment Core Statistics Book*, London, Stand: 20.12.2024, <<https://www.gov.uk/government/statistics/trade-and-investment-core-statistics-book/trade-and-investment-core-statistics-book>> (Zugriff am 20.12.2024).

die EU und das Vereinigte Königreich unterschiedlich behandeln. Die neue britische Oppositionsführerin Kemi Badenoch forderte bereits, die Regierung solle einen exklusiven Handelsvertrag mit Trump schließen und dafür den »Reset« mit der EU fallenlassen.⁷

Die Frage ist erstens, ob das Vereinigte Königreich einen erneuten Anlauf für ein bilaterales Handelsabkommen mit den USA unternimmt, und zweitens, inwieweit sich ein solches Abkommen mit engeren Handelsbeziehungen zur EU im Rahmen des von der Starmer-Regierung angestrebten Reset vereinbaren lässt. So hat das Vereinigte Königreich bis dato die weitaus meisten EU-Regulierungen aufrechterhalten. Das bedeutet, dass zahlreiche nichttarifäre Handelshemmnisse gegenüber den USA fortbestehen. Perspektivisch möchte die britische Regierung ein Veterinärabkommen mit der EU schließen. Das könnte die dynamische Übernahme von EU-Regulierung beinhalten und dürfte damit den Spielraum für einen Handelsvertrag mit den USA weiter einschränken. Zwar halten Handelsexperten es für unwahrscheinlich, dass die Briten sich für eine Markttöffnung etwa bei genmodifizierten Lebensmitteln aus den USA entscheiden. Die Labour-Regierung will jedoch frühzeitig Handelsgespräche mit der Trump-Administration aufnehmen.⁸

Für das Vereinigte Königreich wird auch der Umgang mit China im Hinblick auf Wirtschaft und Handel eine gewichtige Rolle spielen. Hier hat sich die Starmer-Regierung nah an den europäischen Verbündeten und am Dreiklang der Behandlung Chinas als »Partner, Wettbewerber und systemischer Rivale« positioniert, ist aber gewillt, die wirtschaftlichen Beziehungen mit Peking wieder zu verstärken. Gleichwohl befürchtet London, bei einem Handelskonflikt im Dreieck USA – EU – China zum Kollateralschaden zu werden. Anders als die USA mit ihren Einfuhrbeschränkungen und die EU mit ihren Strafzöllen zum Beispiel hat das Vereinigte Königreich bisher keine zusätzlichen Maßnahmen gegen chinesische E-Autos ergriffen und wird genau beobachten,

ob Handelsverschiebungen nun den britischen Markt verzerren.

Globale Klimapolitik

Große Überschneidungen zwischen dem Vereinigten Königreich und der EU bestehen in ihrer Klimapolitik. Donald Trump hat indes schon kurz nach Amtsantritt angeordnet, dass die USA erneut das Pariser Klimaabkommen verlassen und den Abbau fossiler Energieträger verstärken werden. Das steht in krassem Gegensatz zur britischen Energie- und Klimapolitik, denn die Labour-Regierung will die britischen Klimaziele verschärfen und Klimapolitik zu einem wichtigen Baustein ihrer Außenpolitik machen. In diesem Sinne hat sie im November 2024 die Global Clean Power Alliance ins Leben gerufen, welche die globale Energietransformation beschleunigen soll und der unter anderem die EU, Deutschland, die Afrikanische Union und (noch) die USA angehören. Ein neues Element der Kooperation zwischen dem Vereinigten Königreich und der EU könnte hier die Zusammenarbeit bei CO₂-Ausgleichszöllen und beim Emissionshandel darstellen. Hier will London eigene Systeme aufbauen und tut dies auch bereits. Eine engere Kooperation bis hin zu einem Zusammenschluss mit der EU in diesem Bereich könnte Teil des angepeilten Reset sein.

Hinzu kommen wirtschaftliche Aspekte. Auch im Vereinigten Königreich belasten hohe Energiepreise die Wettbewerbsfähigkeit. Eine US-amerikanische Deregulierungsagenda, kombiniert mit billigen fossilen Brennstoffen, dürfte den wirtschaftlichen Druck auf das Vereinigte Königreich erhöhen. Das kann zu innenpolitischen Spannungen führen: Hatten die Konservativen unter Boris Johnson noch eine ambitionierte Klimaagenda verfolgt, sind sie davon mittlerweile sukzessive abgerückt und fordern nun mehr Rücksicht auf die Wettbewerbsfähigkeit. Ähnlich wie viele kontinentaleuropäische Rechtsaußen-Parteien verlangt Nigel Farages Reformpartei eine komplette Abkehr von der Netto-Null-Klimapolitik.

Europäische Sicherheit: Nato, Ukraine und mehr

Vor einem potentiellen Dilemma steht das Vereinigte Königreich im Zusammenhang mit der europäischen Sicherheit. Auf der einen Seite bleibt es Londons übergeordnetes Interesse, militärisch und geheimdienstlich eng mit den USA zusammenzuarbeiten

⁷ Kemi Badenoch, »A Trade Deal with America Is within Our Grasp — But Will Labour Squander the Opportunity?«, in: *The Telegraph*, 9.11.2024, <<https://www.telegraph.co.uk/news/2024/11/09/trade-deal-with-america-within-our-grasp-trump-eu-starmer/>> (Zugriff am 20.12.2024).

⁸ George Parker, »Keir Starmer Touts Relationship with Donald Trump as He Seeks US-UK Trade Deal«, in: *The Financial Times*, 17.1.2025, <<https://www.ft.com/content/c1c4a27b-5594-4779-ad4e-6c63b0e76c59>> (Zugriff am 23.1.2025).

und diese sicherheitspolitisch in Europa zu halten. Auf der anderen Seite gehört das Vereinigte Königreich zu den größten militärischen Unterstützern der Ukraine und hat einen ukrainischen Sieg gegen Russland zum zentralen nationalen Interesse erhoben. Verhandlungslösungen über den Kopf der Ukraine hinweg hat London eine klare Absage erteilt. Einen für die Ukraine ungünstigen Waffenstillstand, mit dem Russland einige seiner Hauptkriegsziele erreichen würde, lehnt die britische Regierung rigoros ab. Gleichzeitig ist sie sich bewusst, dass sie selbst und die anderen Europäer die US-amerikanischen Hilfen für die Ukraine nicht ersetzen können.

Zum weiteren Umgang mit den USA in Bezug auf die europäische Sicherheit und die Ukraine stimmt sich London bereits intensiv mit seinen europäischen Verbündeten ab. So hat sich der britische Außenminister David Lammy seit der Wahl des US-Präsidenten mehrmals mit seinen Kolleginnen und Kollegen aus Deutschland, Frankreich, Italien, Spanien, Polen sowie der EU getroffen. Hierbei haben sie unter anderem beteuert, der Ukraine auch künftig militärische und finanzielle Hilfe zu leisten, und bekräftigt, dass es keinen Frieden ohne die Ukraine und die Europäer am Verhandlungstisch geben könne.⁹ Für den 3. Februar 2025 hat Keir Starmer die Einladung angenommen, erstmals seit dem Brexit als britischer Premierminister an einem informellen EU-Gipfel teilzunehmen, bei dem es kurz nach Amtsübernahme von Donald Trump vorrangig um die europäische Sicherheit und die transatlantischen Beziehungen gehen soll.

Die Debatte über Lastenteilung und Verteidigungsausgaben wird auch das Vereinigte Königreich fordern.

Eine Herausforderung für das Vereinigte Königreich wird auch die Debatte über Lastenteilung und Erhöhung der Verteidigungsausgaben sein. Zwar hat es als eines der wenigen europäischen Nato-Länder das Ziel erreicht, verlässlich mindestens zwei Prozent seines Bruttoinlandsprodukts für Verteidigung aufzuwenden. Bislang haben seit der russischen Voll-

invasion der Ukraine aber weder die konservativen Regierungen noch die neue Labour-Regierung die Verteidigungsausgaben substantiell erhöht. Ein Anstieg von derzeit 2,3 auf perspektivisch 2,5 Prozent ist zwar angestrebt, aber noch nicht haushaltsplanerisch unterlegt. In Anbetracht enger fiskalischer Spielräume und bereits erfolgter politisch schmerzhafter Einschnitte wären mittelfristig größere Steigerungen des britischen Verteidigungsetats nur unter hohen finanziellen und politischen Kosten zu erzielen.

Differenzierte Unterstützung im Indo-Pazifik

Weil das Vereinigte Königreich stark daran interessiert ist, die USA in Europa engagiert zu halten, setzt es darauf, Washington global bei anderen Sicherheitsbeschlüssen zu unterstützen und seine eigene militärische Bedeutung für die USA zu wahren. Mit Blick auf die zweite Trump-Administration wird in London erwartet, dass sich die USA noch mehr auf den ökonomischen und politischen Wettbewerb mit China konzentrieren und hierbei Unterstützung durch die Europäer einfordern werden. Wirtschaftspolitisch hat sich das Vereinigte Königreich gegenüber China wieder (leicht) geöffnet und steht unter den Europäern nicht für einen konfrontativen Kurs. Es ist jedoch im Dezember 2024 dem transpazifischen Partnerschaftsabkommen (Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership, CPTPP) beigetreten. Dessen Vorgängerabkommen hatten die USA zwecks Abgrenzung von China initiiert, aber während Trumps erster Amtszeit verlassen. Umso mehr wird London bemüht sein, seine unter den Europäern zwar große, für die Region aber nur symbolische militärische Präsenz im Indo-Pazifik zu unterstreichen. In Frage steht dabei aus britischer Sicht auch das AUKUS-Abkommen (Australia, United Kingdom, United States), das während der Biden-Administration vereinbart wurde, um Atom-U-Boote zu bauen und zu stationieren sowie in der Cyberabwehr zusammenzuarbeiten. Sein (unausgesprochenes) Ziel damals lautete, China abzuschrecken.

Wie stark dieser Druck auf London sein kann, zeigte schon ein diplomatischer Konflikt vor Donald Trumps Amtsantritt. So hatte die britische Regierung – auch in Absprache mit der Biden-Administration – einen Vertrag mit Mauritius ausgehandelt, um die Chagos-Inseln vollständig dessen Kontrolle zu über-

⁹ Auswärtiges Amt, »Gemeinsame Erklärung der Außenministerinnen und -minister Deutschlands, Frankreichs, Italiens, Polens, Spaniens und des Vereinigten Königreichs sowie der Hohen Vertreterin der Europäischen Union für Außen- und Sicherheitspolitik«, Pressemitteilung, Berlin, 12.12.2024, <<https://www.auswaertiges-amt.de/de/newsroom/2690234-2690234>> (Zugriff am 20.12.2024).

antworten.¹⁰ Auf den Inseln im Indischen Ozean befindet sich eine Militärbasis, welche die USA und das Vereinigte Königreich gemeinsam nutzen und deren Fortbestehen für die nächsten 99 Jahre mit dem Vertrag festgeschrieben werden sollte. Allerdings bestehen Zweifel an der Rechtmäßigkeit einer Stationierung von Atomwaffen dort. Sowohl die britische Opposition als auch das Trump-Team lehnen den Vertrag ab. Nigel Farage bezeichnete ihn als Landesverrat und machte sich öffentlich auch bei Trump für einen Stopp des Vertrags stark. Nach einigem Zögern gab die Labour-Regierung dem Druck nach und verzichtete auf eine Unterzeichnung, bis der Vertrag mit Trump abgesprochen ist.¹¹

Ausblick: Ein schwieriger Balanceakt

Aus Sicht der britischen Regierung wird der Umgang mit der zweiten Trump-Administration ein schwieriger Balanceakt. Auf der einen Seite bleiben die USA wichtigster Sicherheitspartner und zweitwichtigster Handelspartner der Briten. Premierminister Starmer und Außenminister Lammy haben sich daher seit Beginn des Jahres 2025 bemüht, die Verbindungen zum Trump-Lager zu verbessern. Trotz großer politischer Unterschiede werden sie alles daransetzen, so intensiv wie möglich weiter mit den USA zusammenzuarbeiten. Hinzu kommen die dichten Verflechtungen auf militärischer und geheimdienstlicher Ebene, die auch bei Differenzen in der ersten Trump-Präsidentschaft die enge Kooperation garantiert haben. Auf der anderen Seite ist die Liste potentieller Konfliktpunkte lang, und trotz Brexit gehört das Vereinigte Königreich in den meisten inhaltlichen Fragen zum europäischen Mainstream, mit konträren Positionen zur zumindest im Wahlkampf artikulierten Politik von Donald Trump.

Für Deutschland und die EU bietet sich das Vereinigte Königreich daher als verlässlicher Partner an, um gemeinsame Interessen in der transatlantischen Partnerschaft zu schützen, auch da, wo sie von jenen

der neuen Trump-Administration abweichen. Am kritischsten könnte paradoxerweise die Handelspolitik werden. Obwohl die EU hier der wichtigere Partner ist, ermöglicht es der Brexit Donald Trump, anders als während seiner ersten Präsidentschaft bei Zöllen und weiteren Handelsmaßnahmen zwischen dem Vereinigten Königreich und der EU zu unterscheiden und diese beiden Akteure gegeneinander auszuspielen. Je nach den Bedingungen könnte London Vorteile aus dieser Konstellation ziehen. In diesem Sinne formulierte der frühere EU-Handelskommissar und designierte britische Botschafter in den USA, Peter Mandelson, seine Aufgabe: »We have got to navigate our way through this and have, I'm afraid, the best of both worlds. We have got to find a way to have our cake and eat it.«¹²

10 UK Government, »UK and Mauritius Joint Statement«, Presseerklärung, London, 3.10.2024, <<https://www.gov.uk/government/news/joint-statement-between-uk-and-mauritius-3-october-2024>> (Zugriff am 20.12.2024).

11 Pippa Crerar/Peter Walker, »UK Stalls Chagos Islands Deal until Trump Administration Can »Consider Detail«, in: *The Guardian*, 15.1.2025, <<https://www.theguardian.com/world/2025/jan/15/uk-chagos-islands-handover-mauritius-donald-trump-diego-garcia>> (Zugriff am 23.1.2025).

12 Lara Spirit, »Peter Mandelson: UK Must »Have Cake and Eat It« in Trump Trade War«, in: *The Times*, 12.12.2024, <<https://www.thetimes.com/uk/politics/article/peter-lord-mandelson-uk-trump-trade-war-wlj5cg28q>> (Zugriff am 20.12.2024).

Jonathan Michel/Angela Stanzel

Chinas Erwartungen an Trump: Wenig Hoffnung auf Besserung

Mit dem zweiten Amtsantritt Donald Trumps als amerikanischer Präsident beginnt für die Volksrepublik China eine Zeit großer Unsicherheit. Die chinesische Führung bereitet sich auf einen neuen Handelskrieg vor, ohne sich aber im Klaren darüber zu sein, inwieweit Trump bereit ist, diesen eskalieren zu lassen. Außen- und sicherheitspolitisch muss China eine militärische Aufrüstung in der Region befürchten. Sollte Washington die Kommunikation mit Peking abbrechen, droht eine explosive Zuspitzung des sino-amerikanischen Konflikts. Macht Trump aber auch seine anderen Ankündigungen wahr und rückt von multilateraler Kooperation und von der Bündnispolitik der Biden-Administration ab, könnte Peking auch profitieren und sich als alternativer und zuverlässiger Partner Europas präsentieren. Die EU und Deutschland sollten einerseits den Dialog mit der neuen Administration suchen, andererseits aber mit anderen Akteuren die Zusammenarbeit in Bereichen wie Handel und Sicherheit vertiefen.

Von Trump I zu Trump II

Die chinesische Berichterstattung über den US-Präsidentenwahlkampf wurde von einer konstanten Kernaussage begleitet, nämlich dass die amerikanische China-Politik unverrückbar sei, gleich welcher Kandidat, Kamala Harris oder Donald Trump, gewählt werde. Beide Parteien, Demokraten wie Republikaner, seien sich einig, dass sich die USA in einer strategischen Rivalität mit der aufstrebenden Großmacht China befänden und daher zunehmend auf Konfrontationskurs gehen müssten. So gibt es in Peking wohl wenig Hoffnung auf eine Verbesserung der sino-amerikanischen Beziehungen.

Der Biden-Administration war es gelungen, die strategische Zusammenarbeit mit Verbündeten zu stärken, insbesondere im Rahmen der transatlantischen Allianz unter dem Eindruck des Ukraine-

Kriegs. Der Westen, so hat China während der Präsidentschaft Joe Bidens gelernt, kann nicht so einfach abgeschrieben werden. Washington unter den Demokraten suchte aber auch den Dialog mit Peking.

Mit dem Wechsel von Biden zu Trump droht aus chinesischer Sicht eine Verschlechterung des Verhältnisses mit den USA und eine enorme Unsicherheit für die Stabilität in der indo-pazifischen Region. Trumps neues Kabinett besteht aus einer Reihe bekannter China-Hardliner; die Berufungen lassen vermuten, dass die zuvor mühsam etablierten Kommunikationskanäle zwischen dem Weißen Haus und Peking wieder zusammenbrechen werden.

Personalien

Einige Namen in dem neuen Kabinett unter Trump sind in Peking bereits bekannt, wie etwa der des Außenministers Marco Rubio, der aufgrund seiner scharfen Kritik (zum Beispiel am Umgang Pekings mit der Corona-Pandemie oder an den Entwicklungen in Hongkong) nicht mehr nach China einreisen darf; oder der des Nationalen Sicherheitsberaters Michael Waltz, der die USA in einem neuen Kalten Krieg mit China wähnt und darauf drängt, militärische Ressourcen von Europa in Richtung Pazifik zu verlagern. Der von Trump nominierte Unterstaatssekretär für Verteidigungspolitik Elbridge Colby sieht in der Volksrepublik die größte externe Bedrohung für Amerika und wirbt für eine US-Verteidigungsstrategie, die sich auf einen militärischen Konflikt mit China vorbereitet. Peter Navarro ist der chinesischen Regierung gut bekannt als ehemaliger Wirtschaftsberater Trumps, der während dessen erster Amtszeit eine Schlüsselrolle im Handelskrieg zwischen China und den USA spielte (auch ihn sanktionierte Peking). Nun ist Navarro als Handels- und Produktionsberater ins Weiße Haus zurückgekehrt. Elise Stefanik, die eine starke Verfechterin des TikTok-Verbots ist und durchgesetzt hat,

dass bestimmte chinesische Drohnenmodelle in den USA verboten werden, wird Botschafterin bei den Vereinten Nationen. Der ehemalige Senator von Georgia, David Perdue, der ebenfalls als China-Hardliner gilt, wurde von Trump zum Botschafter in Peking ernannt. Viele der wichtigsten Posten im Kabinett Trumps sind für jene Falken reserviert, die für »strategisches Decoupling« und eine aggressive Außen- und Sicherheitspolitik gegenüber China stehen.

Nun gilt es für Peking, die Kommunikationskanäle zu jenen Beratern in Trumps Nähe zu identifizieren und aufzubauen, die China wohlgesinnter sind. Der Unternehmer und Milliardär Elon Musk ist wohl der vielversprechendste Kandidat, der im Sinne der chinesischen Interessen auf Trumps China-Politik Einfluss nehmen könnte. Musks Unternehmen Tesla ist auf den chinesischen Markt angewiesen, dem wichtigsten für den Elektrofahrzeughersteller nach dem inländischen. Somit dürfte Elon Musk stark daran gelegen sein, dass der Handelskonflikt zwischen den USA und China nicht eskaliert.

Der von Trump nominierte Wirtschaftsminister Howard Lutnick hat über seine Firmen BCG Group und Cantor Fitzgerald ebenfalls geschäftliche Interessen in China und könnte sich dafür einsetzen, den amerikanischen Handelskonflikt mit China nicht aus dem Ruder laufen zu lassen. Als weitere Ansprechpartnerinnen kommen für Peking auch die neue Leiterin des Ministeriums für Innere Sicherheit, Kristi Noem, und die neue Direktorin der nationalen Nachrichtendienste, Tulsi Gabbard, in Frage; beide haben zuvor Trumps Handelskriegspläne als zu destruktiv für die amerikanische Wirtschaft kritisiert.

Ein neuer Handelskrieg

In Anbetracht des Handelskonflikts, den Donald Trump schon während seiner ersten Präsidentschaft 2018 eröffnet hatte, und seiner Aussagen im Wahlkampf dürfte Peking darauf vorbereitet sein, dass neue Strafzölle gegen China ganz oben auf der Agenda der neuen Administration stehen werden. Am 1. Februar 2025 ordnete Trump bereits zusätzliche Zölle in Höhe von zehn Prozent auf Einfuhren aus China an. Der selbsternannte »Tariff Man« Trump hatte während des Präsidentschaftswahlkampfes von einer Erhöhung der Zölle auf alle chinesischen Waren auf sechzig Prozent oder mehr gesprochen. Die Zölle sollen auch dazu dienen, der Fentanyl-Krise in den

USA ein Ende zu bereiten, für welche Trump China verantwortlich macht.

Wie bereits während seiner ersten Amtszeit hat Trump angekündigt, das bilaterale Handelsdefizit ausgleichen und gegen unfaire Handelspraktiken vorgehen zu wollen. Dafür steht der »Trump Reciprocal Act« (vorgestellt im Sommer 2023), dem zufolge die USA Zölle auf alle importierten Waren aus Drittländern auf den gleichen Betrag anheben werden, den das betreffende Land auf dieselbe Ware erhebt, wenn sie aus den Vereinigten Staaten importiert wird. Eine solche Maßnahme könnte in dem republikanisch dominierten Kongress ernsthaft debattiert werden.

Zudem mehrten sich in der Gefolgschaft Trumps die Stimmen, die den Meistbegünstigungsstatus (Most Favored Nation, MFN) der Volksrepublik aufgehoben sehen wollen, eine Maßnahme, die China in eine andere Zollklasse einordnen und Zölle auf chinesische Importe in Schlüsselsektoren deutlich erhöhen würde. Auch diese Idee stammt aus der ersten Amtszeit Trumps. Der Vorsitzende des Sonderausschusses des Repräsentantenhauses zur Kommunistischen Partei Chinas, John Moolenaar, stellte am 14. November 2024 den »Restoring Trade Fairness Act« vor, der vorsieht, China den MFN-Status abzuerkennen. Zuvor hatten am 26. September bereits die Senatoren Tom Cotton, Josh Hawley und Marco Rubio einen Gesetzesentwurf zur Beendigung der normalen Handelsbeziehungen mit China vorgelegt. Beide Entwürfe fordern im Anschluss an die Aberkennung des MFN-Status die schrittweise Einführung von Basiszöllen in Höhe von 35 Prozent auf die meisten chinesischen Waren sowie Zölle in Höhe von 100 Prozent auf strategische Güter wie kritische Mineralien und Pharmazeutika.

Ein erneuter Handelskrieg könnte die ohnehin langsamer wachsende chinesische Wirtschaft weiter beeinträchtigen.

Ein solcher Schritt dürfte die chinesische Führung darin bestärken, die ihrerseits bereits eingeleitete Abkopplung von der amerikanischen Wirtschaft und westlichen Technologien mit noch mehr Eifer umzusetzen. Die chinesische Wirtschaftspolitik entwickelt sich seit der Machtübernahme Xi Jinpings in Richtung volkswirtschaftliche Autonomie. Dabei legt sie den Fokus darauf, von ausländischen Hightech-

Produkten unabhängig zu werden.¹ Allerdings besteht nach wie vor eine hohe wirtschaftliche Interdependenz zwischen China und den USA, daher könnte ein erneuter Handelskrieg die ohnehin langsamer wachsende chinesische Wirtschaft weiter beeinträchtigen.

Eine Unsicherheit stellt in Peking auch das Ziel der Trumpschen Wirtschaftspolitik dar: Geht es dem gewählten Präsidenten lediglich darum, einen Deal mit der Volksrepublik auszuhandeln, oder um eine tatsächliche vollständige Entkopplung der USA von China? Diese Ungewissheit dürfte ein wesentlicher Grund dafür sein, dass die chinesische Führung (vorerst) kein Interesse an einer Eskalation des Handelskonflikts mit den USA hat und sich (zunächst) darum bemühen wird, den Konflikt zu begrenzen.²

Beyond Trade

Mit Sorge und noch mehr Unsicherheit blickt Peking auf die zukünftige Außen- und Sicherheitspolitik Trumps. Die Falken in der neuen Administration könnten einerseits eine härtere Gangart gegenüber China einschlagen und etwa die US-Präsenz im Südchinesischen Meer verstärken. Trump könnte die Beziehungen zu den Partnern der USA – wie Indien, Japan oder den Philippinen – vertiefen. Die Volksrepublik könnte sich in den kommenden vier Jahren somit einer erstarkenden Anti-China-Allianz gegenübersehen.

Peking könnte sich in den nächsten vier Jahren einer erstarkenden Anti-China-Allianz gegenübersehen.

Während des Wahlkampfs hatte Trump aber andererseits betont, dass er einen höheren finanziellen Einsatz von jenen Partnern erwartet, die unter dem Schuttschirm der USA stehen. Im Mittelpunkt

der US-Sicherheitspolitik müsse die Durchsetzung nationaler Interessen stehen. Es bleibt aber vorerst unklar, mit welcher Forderung an Gegenleistungen die Verbündeten in Europa, Japan oder Taiwan rechnen müssen. Peking muss befürchten, dass amerikanische Waffenexporte nach Japan, Südkorea oder Taiwan zunehmen und diese und auch andere Staaten dem Druck Washingtons ausgesetzt sein werden, sich wirtschaftlich von China abzukoppeln. Sollten sich unter den pazifischen Partnern Zweifel an der Bereitschaft der USA verbreiten, ihnen im Ernstfall beizustehen, könnten sich Chinas Nachbarn motiviert sehen, eigenständig aufzurüsten. In Südkorea unterstützt eine Mehrheit der Bevölkerung gegenwärtig bereits eine nukleare Aufrüstung, die das Land auch ohne den Schutz der USA gegen Nordkorea verteidigungsfähig machen soll.

Taiwan

Besondere Aufmerksamkeit in Peking gilt Taiwan, dessen sogenannte Wiedervereinigung mit der Volksrepublik festes Ziel Xi Jinpings ist und dessen Eigenständigkeit in hohem Maße vom politischen Willen Washingtons abhängt, die Insel auch zukünftig zu schützen.³ Viele Taiwaner befürchten, dass die US-amerikanische Unterstützung abnehmen wird, was Peking ermutigen könnte, eine gewaltsame Einnahme Taiwans ins Auge zu fassen. Trump hat Taiwan in einem Interview im Juli 2024 aufgefordert, mehr in die nationale Verteidigung zu investieren und in diesem Kontext auch mehr Waffen aus den USA zu kaufen. Die Regierung in Taipeh plant tatsächlich, ein großes Paket amerikanischer Waffen zu erwerben, darunter den Zerstörer Aegis, um der künftigen Regierung Donald Trumps zu zeigen, dass sie bereit ist, die eigene Verteidigung gegen China zu stärken.

Allerdings ist es unrealistisch, dass Taiwan sein Verteidigungsbudget auf zehn Prozent des Bruttoinlandsprodukts erhöht, wie Trump es auch gefordert hat. Taipeh verlässt sich zwar weitgehend darauf, dass die breite überparteiliche Unterstützung für Taiwan im Kongress auch unter Trump Bestand haben wird, muss aber womöglich mehr Überzeugungsarbeit in Washington leisten, um das amerikanische Engagement aufrechtzuerhalten. China könnte beide Szenarien – ein Mehr oder Weniger an US-Rückendeckung

1 Wichtigstes Instrument, dieses Ziel zu erreichen, ist die Strategie des dualen Kreislaufs (»Dual Circulation«), die im Mai 2020 auf einer Sitzung des Ständigen Ausschusses des Politbüros vorgestellt wurde.

2 »Zollkriege, Handelskriege und Technologiekriege verstoßen gegen den historischen Trend und die wirtschaftlichen Gesetze, und es wird keine Gewinner geben«, so sagte Xi etwa Anfang Dezember 2024, vgl. »Xi Jinping trifft sich mit den Chefs der wichtigsten internationalen Wirtschaftsorganisationen« [Xijiping huijian zhuyao guoji jingji zuzhi fuze ren], in: *China Central Television*, 10.12.2024, <<https://bit.ly/3CffOLA>> (Zugriff am 15.12.2024).

3 Der *Taiwan Relations Act* von 1979 regelt die informelle, auch militärische, Unterstützung Taiwans durch die USA.

für den Inselstaat – nutzen, um den militärischen Druck auf die Taiwaner zu erhöhen.

Es ist zu befürchten, dass in der komplexen Dynamik zwischen diesen drei Akteuren – Taiwan, China und die USA –, die in zwei Konflikten involviert sind (zwischen der Volksrepublik und Taiwan sowie zwischen den USA und China), unter der zweiten Trump-Regierung die Friktionen eher wachsen werden.

China als alternativer Partner zu den USA

Unter der zweiten Trump-Regierung droht eine Politik des unilateralen Handelns und ein Rückzug der USA aus multilateralen Formaten, von denen sie sich keine unmittelbaren Vorteile verspricht. Eine Abkehr von Bidens partnerschaftlich orientiertem Ansatz wird es für andere Akteure weitaus schwieriger machen, globalen Herausforderungen wie dem Klimawandel, der Weltgesundheitspolitik oder der Rüstungskontrolle zu begegnen. Peking könnte diese Entwicklung nutzen und sich gegenüber anderen Staaten als kooperativerer Partner präsentieren und Zweifel an der globalen Führungsrolle der USA in der internationalen Gemeinschaft schüren.

China wird in Trumps zweiter Amtszeit vermutlich verstärkt versuchen, eine Spaltung unter den liberalen Demokratien herbeizuführen.

Die chinesische Regierung wird in Trumps zweiter Amtszeit vermutlich verstärkt versuchen, eine Spaltung unter den liberalen Demokratien herbeizuführen. Sollte es zu einem transatlantischen Zerwürfnis kommen, weil die Trump-Administration zum Beispiel die Unterstützung für die Ukraine drastisch reduziert, würde Peking dies sogleich als Gelegenheit sehen, europäische Staaten in Richtung einer strategischen Autonomie zu drängen. Ziel wäre es aus chinesischer Sicht, dass sich Europa in höherem Maße von den USA distanziert und sich seine Beziehungen zu China verbessern.

Fazit

Die China-Politik der zweiten Trump-Administration wird auch Europa und Deutschland beeinflussen. So sind die deutsche und europäische Industrie auch betroffen von den amerikanischen Exportkontrollen,

von den Maßnahmen zur technologischen Entkopplung und von den US-Sanktionen gegen chinesische Finanzinstitute. Europäische Unternehmen dürften stärker unter Druck geraten, sich (ebenfalls) vom chinesischen Markt abzukoppeln und zu de-investieren. Bei einem Handelskonflikt mit den USA wird China vermutlich seine Überkapazitäten vermehrt nach Europa exportieren. Die EU kann davon profitieren, sollte es ihr gelingen, die Abhängigkeit Chinas zu ihrem Vorteil zu nutzen, beispielsweise in Verhandlungen mit Peking über langfristigen Marktzugang und Investitionsmöglichkeiten für europäische Firmen. Die EU könnte sich aber zugleich mehr und mehr gezwungen sehen, Markteintrittsbarrieren zum Schutz des europäischen Marktes zu erhöhen, wie es in diesem Jahr bereits mit den Strafzöllen auf die Einfuhr von elektrischen Fahrzeugen geschehen ist.

EU-Mitgliedstaaten wie Deutschland und Frankreich, die ihrerseits zu Beginn der zweiten Amtszeit Trumps innenpolitisch mit der Neuaufstellung ihrer Regierungen beschäftigt sein werden, sollten die Europäische Kommission in ihrem geopolitischen Kurs stärken: Risikominimierung im Verhältnis zu China und Schutz vor der Volksrepublik sowie intensiver transatlantischer Dialog auf neuen Ebenen wie im Rahmen des Trade and Technology Councils. Diese Ansätze könnten die Grundlage für die Zusammenarbeit mit der Trump-Administration bilden.

Für die Europäer sind die herannahenden geostrategischen Entwicklungen und die Zukunft der transatlantischen Beziehung mit viel Unsicherheit behaftet. Hier gilt es, im Dialog mit Washington die Trump-Regierung davon zu überzeugen, dass die Sicherheit der Bündnispartner eine hohe Priorität haben sollte. Die neue Administration in den USA braucht bei Themen wie Handel oder militärische Abschreckung letztendlich auch die Unterstützung der Europäer. Diese sollten zugleich mehr sicherheitspolitische Eigeninitiative signalisieren. Denn in je höherem Maße Europa die eigene Sicherheit gewährleisten kann, desto mehr trägt es auch zur US-garantierten Sicherheit im Indo-Pazifik bei.

Dort, wo europäische Interessen nicht deckungsgleich mit denen der USA unter Trump sind, ist es ratsam, die Zusammenarbeit mit anderen Partnern wie Australien, Japan, Indien oder Südkorea auf wirtschaftlicher und sicherheitspolitischer Ebene zu vertiefen.

Eric Ballbach/Jonas Läser/Alexandra Sakaki

Japan und Südkorea: Die USA als unentbehrlicher, aber schwieriger Bündnispartner

Für Japan und Südkorea sind die USA von kaum zu überschätzender Bedeutung. Dies gilt wirtschaftlich, aber insbesondere auch sicherheitspolitisch, handelt es sich doch um einen Bündnispartner, der eine beachtliche Truppenpräsenz in beiden Ländern unterhält und eine zentrale Rolle im Indo-Pazifik spielt. Tokio und Seoul blicken mit Unbehagen auf die zweite Amtszeit Donald Trumps, denn sie erwarten davon negative Auswirkungen in verschiedenen Politikbereichen. Die zwei exportorientierten Volkswirtschaften würden durch amerikanische Zölle, wie Trump sie angekündigt hat, durch wachsende Handelskonflikte und eine globale Zunahme protektionistischer Tendenzen hart getroffen. Nach Berechnungen eines Wirtschaftsinstituts in Seoul könnte die Einführung verschiedener US-Zollmaßnahmen zu einem Rückgang der südkoreanischen Exporte um bis zu 44,8 Milliarden US-Dollar führen – etwa 7 Prozent der Gesamtausfuhr des Landes.¹ Die Handelsbilanzdefizite der Vereinigten Staaten gegenüber Japan (61 Milliarden US-Dollar) und Südkorea (45 Milliarden US-Dollar) dürften Trump ebenfalls ein Dorn im Auge sein.² In diesem Punkt könnten die beiden Länder der Kritik aus Washington begegnen, indem sie etwa ihre Importe von Schiefergas oder Rüstungsgütern aus den USA erhöhen.

Am schwersten wiegen die Sorgen in Tokio und Seoul jedoch, was die sicherheitspolitischen Implikationen von Trumps Rückkehr angeht. Dessen neuer-

liche Präsidentschaft stellt nicht nur die bilateralen Bündnisse vor Herausforderungen. Im Raum steht auch die Frage, wie sich die USA hinsichtlich zentraler Konflikte in der Region positionieren und wie sie die eigene Rolle dort definieren.

Schwieriges Sicherheitsumfeld

Das Sicherheitsumfeld Japans und Südkoreas hat sich in den letzten Jahren signifikant verschlechtert. China rüstet massiv auf und ringt mit den USA um regionale Dominanz. Dabei legt Beijing zunehmend ein kompromissloses Verhalten an den Tag, etwa durch militärische Drohgebärden gegenüber Taiwan und bei Territorialkonflikten im Ost- und Südchinesischen Meer. Vor allem Japan sieht sich direkt betroffen – wegen seiner geographischen Nähe zu Taiwan, aber auch deshalb, weil China die von Tokio kontrollierten Senkaku-Inseln (Diaoyutai) im Ostchinesischen Meer beansprucht.³ Zu beobachten ist überdies, dass China mit Russland verstärkt gemeinsame Marineübungen und Luftpatrouillen abhält, die Japan und Südkorea teils gezielt provozieren, etwa durch Luftraumverletzungen.

Auch die Bedrohung durch Nordkorea nimmt zu. Auf das gescheiterte Gipfeltreffen mit Trump in Hanoi 2019 reagierte das Regime mit einem umfangreichen Strategiewechsel.⁴ Statt weiterhin diplomati-

1 Young Gui Kim, 2024 U.S. Presidential Election: The Effects of Trump's Tariff Policy, Seoul: Korea Institute for International Economic Policy, 13.5.2024, <https://www.kiep.go.kr/gallery.es?mid=a20301000000&bid=0007&list_no=11287&act=view> (Zugriff am 6.1.2025).

2 Daten für das Jahr 2023. Siehe Internationaler Währungsfonds, *Direction of Trade Statistics*, <<https://data.imf.org/?sk=9D6028D4-F14A-464C-A2F2-59B2CD424B85>> (Zugriff am 7.1.2025).

3 Alexandra Sakaki, »Japan – Taiwan: More than meets the eye«, in: Hanns Günther Hilpert/Alexandra Sakaki/Gudrun Wacker (Hg.), *Vom Umgang mit Taiwan*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, April 2022 (SWP-Studie 4/2022), S. 38 – 46, doi: 10.18449/2022S04.

4 Eric J. Ballbach/Elisabeth Suh, »Eiszeit am 38. Breitengrad«, in: *Internationale Politik und Gesellschaft*, 14.3.2024, <<https://www.ipg-journal.de/regionen/asien/artikel/eiszeit-am-38-breitengrad-7394/>> (Zugriff am 12.12.2024).

sche Annäherungsversuche gegenüber USA und Südkorea zu unternehmen, beschleunigte Pjöngjang den Auf- und Ausbau seiner militärischen Fähigkeiten. Zudem sucht Nordkorea eine engere Partnerschaft mit China und Russland. Im Zuge des russischen Krieges gegen die Ukraine hat sich die sicherheitspolitische Kooperation zwischen Pjöngjang und Moskau rapide entfaltet, wie etwa der im Juni 2024 unterzeichnete Partnerschaftsvertrag zeigt, der unter anderem eine militärische Beistandsklausel umfasst. Im Gegenzug für die Entsendung von über 10.000 nordkoreanischen Soldaten in den Krieg gegen die Ukraine erhält Pjöngjang wohl technologische Unterstützung Russlands bei der Entwicklung seiner Waffensysteme.⁵ Besorgniserregend sind vor allem für Seoul die andauernden Provokationen an der innerkoreanischen Grenze, ebenso wie Pjöngjangs veränderte Nukleardoktrin, die seit 2022 die Option präemptiver Erstschläge einschließt.⁶

Unter Biden haben die USA auf diese Vorgänge reagiert, indem sie die sicherheitspolitische Zusammenarbeit mit Japan und Südkorea vertieften – sowohl bilateral als auch in der trilateralen Kooperation. So initiierten die drei Partner gemeinsame Militärübungen, führten interministerielle Dialoge und verstärkten den nachrichtendienstlichen Informationsaustausch. Im November 2024 eröffnete ein trilaterales Sekretariat, das die Zusammenarbeit institutionell verankern und inhaltlich vorantreiben soll.

Trump 2.0 – erwartete Folgen in der Sicherheitspolitik

Sicherheitspolitisch hegen Japan und Südkorea ähnliche Sorgen hinsichtlich Trumps Rückkehr. Implikationen der neuen US-Präsidentschaft sieht man in Tokio und Seoul vor allem auf drei Feldern. Es geht erstens um das jeweilige bilaterale Verhältnis zu Washington, zweitens um den Umgang mit den Kon-

fliktherden Nordkorea und Taiwan sowie drittens um die regionale Ordnung insgesamt.

Bilaterale Verhältnisse

Tokio und Seoul erwarten, dass die Trump-Administration mit ihrem transaktionalen »America First«-Ansatz größere Beiträge der Bündnispartner zur sicherheitspolitischen Lastenteilung einfordern wird, etwa bei Verteidigungsausgaben und den Zahlungen für die US-Truppenstationierung. Trotzdem überwiegt in Japan und Südkorea die Zuversicht, dass ihre Bündnisse mit den USA nicht allzu stark beeinträchtigt werden und sich Kompromisse finden lassen. Dabei stützt man sich auf die Erfahrungen mit der ersten Trump-Administration.

Gegenüber dem US-Präsidenten können Tokio und Seoul erstens darauf verweisen, dass sie in den letzten Jahren ihre sicherheitspolitischen Beiträge schon signifikant gesteigert haben. Seit 2022 verzeichnet Japans Verteidigungsbudget einen deutlichen Aufwuchs. So lagen die Ausgaben 2024 mit fast 8 Billionen Yen (etwa 50 Milliarden Euro) um satte 47 Prozent höher als noch 2022.⁷ Schon seit Jahren leistet Japan zudem mit Abstand den höchsten Anteil der Stationierungskosten aller US-Verbündeten – Schätzungen zufolge über 70 Prozent.⁸ Südkoreas Verteidigungsausgaben liegen mit 2,8 Prozent des Bruttoinlandsprodukts (2023) bereits deutlich über dem Nato-Durchschnitt.⁹ In einem neuen Vertrag hat sich Seoul 2024 gegenüber Washington zudem verpflichtet, seine jährlichen Beiträge zum US-Truppenunterhalt um mehr als 8 Prozent zu erhöhen.¹⁰

5 Justin McCurry / Emma Graham-Harrison, »Seoul Says Russia Sent Air-defence Missiles to North Korea in Return for Troops«, in: *The Guardian*, 22.11.2024, <<https://www.theguardian.com/world/2024/nov/22/russia-sent-air-defence-missiles-north-korea-troops-kremlin-south-korea-ukraine-war>> (Zugriff am 12.12.2024).

6 Salma Shaheen, *North Korea's Nuclear Use Doctrine*, Asia-Pacific Leadership Network (APLN), 8.2.2023 (APLN Commentary), <<https://www.apln.network/analysis/commentaries/north-koreas-nuclear-use-doctrine>> (Zugriff am 14.12.2024).

7 Ministry of Defense (Japan), *Bōei-ryoku bappon-teki kyōka no shinchoku to yosan* [Drastische Stärkung der Verteidigungsfähigkeit: Fortschritt und Budget], Tokio, Dezember 2023, <https://www.mod.go.jp/j/budget/yosan_gaiyo/2024/yosan_20240328.pdf> (Zugriff am 2.12.2024).

8 Marco Overhaus / Alexandra Sakaki, *Die US-Bündnisse mit Japan und Südkorea. Stärken und Bruchlinien in der sicherheitspolitischen Kooperation*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Mai 2021 (SWP-Studie 5/2021), doi: 10.18449/2021S05.

9 Nan Tian / Diego Lopes da Silva / Xiao Liang / Lorenzo Scarazzato, *Trends in World Military Expenditure, 2023*, Solna: Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI), April 2024, doi: 10.55163/BQGA2180.

10 Han-joo Kim, »S. Korea Agrees to 8.3 Pct Increase in Cost Sharing for Hosting U. S. Troops«, *Yonhap News Agency*, 4.10.2024, <<https://en.yna.co.kr/view/AEN20241004003900315>> (Zugriff am 10.1.2025).

Zweitens sind beide Länder wichtige Partner für die USA in deren Großmachtwettstreit mit China. Dies gilt allerdings in deutlicherem Maße für Japan. Die dort stationierten US-Truppen sind mit hohem Anteil von Marine, Marineinfanterie und Luftwaffe stärker auf regionale Machtprojektion ausgerichtet als im Falle Südkoreas, wo die Abschreckung Nordkoreas durch das Heer im Vordergrund steht. Grundsätzliche Zweifel an der Verlässlichkeit der USA als Schutzmacht, die mindestens seit der Ära von Präsident Barack Obama bestehen, aber durch Trump verstärkt wurden, sind deshalb in Seoul ausgeprägter als in Tokio. So drohte Trump in seiner ersten Amtszeit – anders als bei Japan – gegenüber Südkorea mit dem Abzug von Truppen, als über Beiträge zu US-Stationierungskosten verhandelt wurde. Vor diesem Hintergrund debattiert man in Seoul zunehmend im politischen Mainstream über eine eigene nukleare Bewaffnung.

Konfliktherde Nordkorea und Taiwan

Mit größerer Sorge blicken Japan und Südkorea auf die möglichen Auswirkungen von Trumps Politik auf zwei regionale Krisenherde: Taiwan und Nordkorea. Angesichts wachsender sino-amerikanischer Rivalität ist die Lage um Taiwan sicherheitspolitisch zunehmend fragil. Um eine militärische Eskalation zu vermeiden, müssen die USA ihre Politik der »strategischen Ambiguität« sensibel justieren, mit der sie den Status quo um die Insel sichern wollen. Offen bleibt, wie Trump – bekannt für seinen erratischen Verhandlungsstil – diesen delikaten Balanceakt bewerkstelligt. In der ersten Amtszeit war seine Politik gegenüber Taiwan widersprüchlich. Während Washington den diplomatischen Austausch und Waffenlieferungen verstärkte, äußerte sich Trump zurückhaltend über den möglichen Schutz Taiwans im Falle eines chinesischen Angriffs.

Aus der Sicht Japans und Südkoreas werden die regionalen Krisenherde auch durch Trumps Umgang mit der Ukraine beeinflusst.

Auch in der Nordkorea-Politik hatte Trump während seiner ersten Präsidentschaft keine klare Linie. Die Abstimmung mit Japan und Südkorea vernachlässigte er. Auf eine Phase, die von Kriegsdrohungen und persönlichen Beleidigungen gegenüber Nordkoreas Machthaber Kim Jong Un geprägt war, folgte 2018/19

eine – letztlich erfolglose – Gipfeldiplomatie. Vor Beginn seiner zweiten Amtszeit hat Trump nun sein gutes Verhältnis zu Kim hervorgehoben und zu erkennen gegeben, dass er eine Wiederaufnahme von Gesprächen erwägt.¹¹ Fraglich ist jedoch, ob sich Nordkorea auf Verhandlungen über eine vollumfängliche Denuklearisierung des Landes einlässt. In Südkorea wie in Japan besteht daher die Sorge, dass Trump bei einem Deal mit Nordkorea die Lockerung von Sanktionen zugestehen oder andere Konzessionen machen könnte, ohne effektive Gegenverpflichtungen zur Rüstungskontrolle zu erreichen.¹²

Aus japanischer und südkoreanischer Sicht werden die Entwicklungen um Taiwan und Nordkorea auch beeinflusst durch Trumps Politik im russischen Krieg gegen die Ukraine, dessen rasche Beendigung er im Wahlkampf forderte. Chinas Führung könnte sich ermutigt fühlen, gegenüber Taiwan Fakten zu schaffen – im schlimmsten Fall durch eine militärische Invasion –, sollte sie den Eindruck gewinnen, dass die Geschlossenheit der USA und Europas gegenüber Russland zunehmend bröckelt. In Südkorea wird befürchtet, Trump könnte auf Deals mit Moskau und Pjöngjang setzen, damit der Ukraine-Krieg rasch endet und die Kooperation der »CRINK« (China – Russland – Iran – Nordkorea) geschwächt wird.

Regionale Ordnung

Tokio und Seoul sorgen sich ebenso, Trump könnte die Stellung der USA als regionale (und globale) Führungsmacht weiter schwächen und so das geopolitische Kräfteverhältnis zugunsten Chinas verschieben. Die Wirtschaftspolitik spielt dabei eine große Rolle. Aus Enttäuschung über zunehmenden Protektionismus der USA könnten sich vor allem kleinere Länder mit hoher Handelsabhängigkeit – etwa in Südostasien – immer mehr der Volksrepublik zuwenden, was auch Beijings politischen Einfluss stärken würde. 2017 war Trump aus den Verhandlungen über das Freihandelsabkommen Trans-Pacific Partnership (TPP)

¹¹ Trevor Hunnicutt, »Exclusive: Trump Team Weighs Direct Talks with North Korea's Kim in New Diplomatic Push, Sources Say«, *Reuters*, 26.11.2024, <<https://www.reuters.com/world/trump-team-weighs-direct-talks-with-north-koreas-kim-new-diplomatic-push-sources-2024-11-26/>> (Zugriff am 6.1.2025).

¹² Andrew Yeo/Hanna Foreman, *Why North Korea Matters for the 2024 US Election*, Washington, D. C.: Brookings Institution, 8.7.2024, <<https://www.brookings.edu/articles/why-north-korea-matters-for-the-2024-us-election/>> (Zugriff am 15.12.2024).

ausgestiegen, das ein wirtschaftliches Gegengewicht zu Chinas regionalem Einfluss schaffen sollte. Ernüchtert über diesen Schritt führte Tokio die Verhandlungen mit den verbliebenen Partnern 2018 erfolgreich zum Abschluss. Unter dem Indo-Pacific Economic Framework for Prosperity (IPEF) betreibt die Biden-Regierung seit 2022 neue, aber weniger ambitionierte Verhandlungen zu handelspolitischen Themen mit der Region. Aus diesen Gesprächen plant Trump nun ebenfalls auszusteigen.

Erwartet wird auch, dass er den multilateralen Institutionen und Gesprächsformaten rund um die Gemeinschaft Südostasiatischer Staaten (ASEAN) wenig Beachtung schenken wird. Damit könnte die ASEAN, deren Zusammenhalt in den letzten Jahren durch internationale Krisen ohnehin auf die Probe gestellt wurde, weiter an Bedeutung verlieren. Würde die Organisation in ihrer Rolle als Treiber übergreifender regionaler Dialoge geschwächt, hätte dies auch Auswirkungen auf Japan und Südkorea.

Unklar ist indes, wie Trump mit der Vielzahl an multilateralen Kooperationsformaten umgehen wird, die ein »Geflecht aus Bündnissen und Partnerschaften« bilden.¹³ Neben der trilateralen Kooperation mit Japan und Südkorea hat sich auf sicherheitspolitischem Feld in den letzten Jahren vor allem die ebenfalls dreiseitige Zusammenarbeit mit Japan und den Philippinen bzw. Japan und Australien entwickelt. Während seiner ersten Amtszeit setzte Trump lieber auf bilaterales Vorgehen und zeigte etwa wenig Willen, Japan und Südkorea an einen gemeinsamen Tisch zu bringen. Anders war es mit dem sogenannten Quad – der quadrilateralen Zusammenarbeit der USA mit Japan, Australien und Indien, die weniger stark auf den Bereich Sicherheit ausgerichtet ist. Mit Unterstützung Japans half Trump damals, das Quad nach einer Phase der Inaktivität zu revitalisieren.

Umgang mit Trump

Japan und Südkorea bleiben auf die US-Sicherheitsgarantien angewiesen. Sie werden sich daher um enge Beziehungen zur Trump-Administration bemühen und gleichzeitig ihre Kontakte in die breitere amerikanische Politik – etwa in den Kongress – nutzen, um ihre Interessen zu verfolgen. Wichtig für

Tokio wie Seoul ist der Aufbau eines persönlichen Drahts zum US-Präsidenten – Japans Premierminister Ishiba Shigeru traf Trump bereits Anfang Februar 2025 zu Gipfelgesprächen in Washington und versuchte damit, an das enge Verhältnis anzuschließen, das Trump während seiner ersten Amtszeit mit dem damaligen Premierminister Abe Shinzo gepflegt hatte.

Japan und Südkorea können hervorheben, dass sie Trump als Partner dabei unterstützen können, seine innen- wie außenpolitischen Prioritäten umzusetzen. Beide Länder tragen als wichtige ausländische Investoren dazu bei, Arbeitsplätze in den USA zu erhalten bzw. zu schaffen. Als größter ausländischer Investor im Land stellt Japan rund 15 Prozent der gesamten kumulierten ausländischen Direktinvestitionen.¹⁴ Auf seinem Gipfeltreffen mit Trump erklärte Ishiba zum Ziel, japanische Investitionen in den USA auf ein Niveau von einer Billion US-Dollar zu heben.¹⁵ Für Entrüstung hatte in Tokio zuvor allerdings Bidens Entscheidung gesorgt, die Übernahme des amerikanischen Stahlproduzenten US Steel durch dessen japanischen Konkurrenten Nippon Steel aus Gründen der nationalen Sicherheit zu untersagen. Auf ihrem Gipfeltreffen signalisierten Trump und Ishiba einen möglichen Kompromiss, nach dem Nippon Steel statt einer Übernahme als Investor in das amerikanische Unternehmen einsteigen könnte. Südkorea wiederum machte nach Medienberichten im Jahr 2023 Zusagen für Investitionen von über 21,5 Milliarden US-Dollar in den Vereinigten Staaten – mehr als jedes andere Land.¹⁶

Innenpolitisch sind Japan und Südkorea instabil, was ihren Umgang mit Trump erschweren wird.

Hinsichtlich Trumps außenpolitischer Priorität – der Konkurrenz mit China – dürften Japan und Südkorea betonen, dass ihre Bündnisse mit Washington die US-Präsenz in der Region ermöglichen und sie durch ihre eigenen militärischen Fähigkeiten zur

¹³ Jake Sullivan, *2021 Lowy Lecture*, Sydney: Lowy Institute, 11.11.2021, <<https://www.lowyinstitute.org/publications/2021-lowy-lecture-jake-sullivan>> (Zugriff am 10.1.2025).

¹⁴ Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), *OECD Data Explorer*, <<https://www.oecd.org/en/data/datasets/oecd-DE.html>> (Zugriff am 7.1.2025).

¹⁵ NHK World Japan, »Ishiba Sees New ›Golden Era‹ in Japan-US Ties«, 7.2.2025, <https://www3.nhk.or.jp/nhkworld/en/news/20250208_N04/> (Zugriff am 10.2.2025).

¹⁶ Amanda Chu, »South Korea Emerges as a Top US Investor as China Tensions Escalate«, in: *Financial Times*, 18.9.2024, <<https://www.ft.com/content/dbc8208c-7fe2-41bf-a50d-f66abc65fde6>> (Zugriff am 7.1.2025).

Stärke der USA und zur Abschreckung beitragen. Gehör finden könnten sie damit bei chinakritischen Mitgliedern der Trump-Administration wie Außenminister Marco Rubio und dem Nationalen Sicherheitsberater Michael Waltz.

Allerdings leiden Japan und Südkorea an innenpolitischer Instabilität, was ihren Umgang mit der Trump-Administration erschweren wird. Der japanische Premierminister Ishiba Shigeru führt eine Minderheitsregierung, seit er Ende Oktober 2024 bei Unterhauswahlen eine Schlappe erfahren hat. Er muss daher mehr Aufmerksamkeit darauf richten, Kompromisse mit Oppositionsparteien zu finden. Für Südkorea ist die Lage noch prekärer. Es befindet sich in einer handfesten Staatskrise samt Amtsenthebungsverfahren gegen den suspendierten Präsidenten Yoon Suk-yeol, der Anfang Dezember kurzzeitig das Kriegsrecht ausrief. Inmitten der Amtsübernahme durch Trump steht Südkorea effektiv ohne funktionierende Regierung da.

zubereiten. Angesichts der Zuspitzung der sicherheitspolitischen Lage im Indo-Pazifik sollten Nato und EU sowie deren Mitgliedstaaten gewappnet sein, falls es zu Eskalationen auf der koreanischen Halbinsel, in der Taiwan-Straße oder im Südchinesischen Meer kommt. In Kooperation mit Japan und Südkorea (aber ebenso Australien und Neuseeland) gilt es Fragen des Vorgehens in verschiedenen Szenarien zu diskutieren – auch im Rahmen von Track-1.5-Dialogen.

Schlussfolgerungen

Angesichts der geopolitischen Herausforderungen ist die sicherheits- und verteidigungspolitische Kooperation zwischen den USA, Japan und Südkorea von enormer strategischer Bedeutung – auch für Europa. Zugleich steht die trilaterale Kooperation aufgrund der Rückkehr von Trump sowie der innenpolitischen Krise in Südkorea vor einer ernsten Bewährungsprobe. Deshalb sollte die Bundesregierung (wie auch die EU) die Kooperation zwischen Japan und Südkorea weiter unterstützen, etwa im Rahmen gemeinsamer Initiativen in multilateralen Organisationen.

Für Deutschland, EU und Nato ist es angesichts zunehmender sicherheitspolitischer Verflechtung ein prioritäres Anliegen, mit den beiden Ländern eng zu kooperieren. Sinnvoll wäre in diesem Kontext, gegenüber der Trump-Administration ein abgestimmtes europäisch-asiatisches »Messaging« zu verfolgen, was die Wechselwirkungen in den Sicherheitsordnungen von Euro-Atlantik und Indo-Pazifik betrifft. Vor diesem Hintergrund sollten Deutschland und Europa die Sicherheitskooperation mit Tokio und Seoul weiter ausbauen. Einen institutionellen Rahmen dafür bieten auf EU-Ebene die Sicherheits- und Verteidigungspartnerschaften mit Japan und Südkorea von November 2024.

Schließlich besteht auch für Europa eine besondere Dringlichkeit, sich besser auf Eventualfälle vor-

Peter Lintl

Grundzüge von Trumps Israel- und Nahostpolitik

In Israel wurde der Ausgang der US-Präsidentschaftswahlen begrüßt. Es handelt sich um eines der wenigen Länder, in denen im Vorfeld eine klare Mehrheit der Bevölkerung den Kandidaten Donald Trump favorisierte. Gefeierte wurde das Wahlergebnis insbesondere von der israelischen Regierung und ihren Unterstützern. Premierminister Benjamin Netanjahu spricht vom größten Comeback der Geschichte, Finanzminister Bezalel Smotrich sieht dank Trump die Gelegenheit gekommen, 2025 das Westjordanland zu annektieren. Verschiedene rechtsstehende Medien haben dessen Personaltabelle bereits als »dream team« gefeiert,¹ und eine Lobby-Organisation spricht vom »pro-israelischen Kabinett in der Geschichte der Vereinigten Staaten«.²

Dabei ist diese Formulierung zu wenig differenziert. Das von Trump nominierte Spitzenpersonal ist nicht schlicht »pro Israel«. Vielmehr weist es eine starke ideologische Nähe zur amtierenden Regierung des Landes auf, meist kombiniert mit anti-palästinensischen Ressentiments. Doch ist die neue US-Administration auf diesem Feld nicht monolithisch aufgestellt, sondern grob gesagt in drei Lager verteilt. Es gibt Personen, die auf Linie der radikalen Rechten in Israel sind, wie Verteidigungsminister Pete Hegseth und der als Botschafter in Jerusalem vorgesehene Mike Huckabee. Bei anderen, wie dem Nahostbeauftragten Steve Witkoff, liegt die Priorität vor allem darauf, die Abraham-Abkommen auszuweiten, mit denen 2020 das Verhältnis Israels zu den Vereinigten Arabischen Emiraten und Bahrain normalisiert wurde.

Zudem finden sich noch einige Isolationisten wie Vizepräsident J. D. Vance, die davor warnen, die USA in nahöstliche Kriege zu verwickeln.

Für Trump selbst sind israel- und nahostpolitisch mehrere Aspekte von Bedeutung. Grundsätzlich lassen sich hier zwei überragende Faktoren erkennen. Erstens hat er eine ausgeprägte pro-israelische Einstellung. Dieser Fokus beeinflusst im Grunde seinen Blick auf die gesamte Region. Zweitens hat Trump immer wieder seine Absicht bekundet, Kriege zu beenden und die Abraham-Abkommen zu erweitern. Das wohl wichtigste Ziel, das seine Regierung in der Region verfolgt, ist ein Friedensschluss zwischen Israel und Saudi-Arabien. Dabei können die beiden genannten Faktoren durchaus in Spannung zueinander geraten. Schon jetzt lässt sich erkennen, dass ein Teil von Trumps Personal – wie schon im Falle seiner ersten Regierung – stärker die eigene Nähe zur israelischen Regierung betont, während ein anderer Teil den pro-israelischen Kurs mit dem Bemühen um ein regionales *peace building* verknüpft.

Quer dazu liegt Trumps überaus personalisierter Zugang zur Politik, der mitunter konkrete inhaltliche Positionen zu überlagern scheint. So hatte er lange Zeit ein sehr gutes Verhältnis zu Netanjahu, über den er sich nach Ende seiner ersten Amtszeit jedoch wiederholt enttäuscht zeigte. So vermisste er etwa die Loyalität des Likud-Politikers, als dieser Joe Biden zur Präsidentschaft gratulierte.³ Verärgert war Trump auch, als er den Eindruck gewann, sein Nahost-Friedensplan von 2020 (»deal of the century«) werde von Netanjahu für innenpolitische Zwecke ausgenutzt.⁴ Ein letzter

1 Rami Chris Robbins. »Trump Taps a New Dream Team for the Mideast«, *JNS.org*, 14.11.2024, <<https://www.jns.org/trump-taps-a-new-dream-team-for-the-mideast/>> (Zugriff am 27.1.2025).

2 Joseph Strauss, »ZOA Fetes Trump Victory, »Most Pro-Israel Cabinet« in US History at Annual Gala«, in: *Times of Israel*, 19.11.2024, <<https://www.timesofisrael.com/zoa-fetes-trump-victory-most-pro-israel-cabinet-in-us-history-at-annual-gala/>> (Zugriff am 24.1.2025).

3 Audio-Ausschnitt aus einem Interview mit Trump unter: X-Post von Barak Ravid, 25.5.2023, <<https://x.com/BarakRavid/status/1661780776457842689>> (Zugriff am 24.1.2025).

4 Barak Ravid, »Trump Says Netanyahu »Never Wanted Peace« with the Palestinians«, *Axios*, 13.12.2021, <<https://www.axios.com/2021/12/13/trump-middle-east-peace-netanyahu>> (Zugriff am 24.1.2025).

Punkt ist, dass er die Unberechenbarkeit seiner Außenpolitik als strategisches Asset ansieht.⁵ Weil er gleichzeitig zu überbordenden Drohungen neigt, wurde Trumps Vorgehen – in Analogie zum Kurs von US-Präsident Richard Nixon im Vietnamkrieg – auch schon mit dem »Madman«-Ansatz erklärt.⁶

Trotz Trumps erratischen Handelns lassen sich zumindest einige Grundzüge seiner Israel- und Nahostpolitik skizzieren. Fünf Themen sind hier besonders relevant. Drei davon haben konkret mit regionalen Dynamiken zu tun: die Zukunft des Gazastreifens, ein möglicher Friedensvertrag zwischen Saudi-Arabien und Israel sowie die weitere amerikanisch-israelische Koordination im Umgang mit Iran. Zwei weitere Themen haben zwar einen klaren Israel-Bezug, weisen aber darüber hinaus: die Geltung des Völkerrechts und die Wahrung der Prinzipien liberaler Demokratie.

Zukunft des Gazastreifens

Trump hat verschiedene, teils widersprüchliche Äußerungen zum Gazakrieg seit 2023 gemacht. Einerseits betonte er Israels Recht auf Selbstverteidigung und erklärte, das Land solle seinen Feldzug erfolgreich abschließen. Andererseits beklagte er, dass Israel durch die Bilder aus Gaza einen Reputationsschaden erleide und den »PR-Krieg« verliere.⁷ Anders als bei der Biden-Regierung waren es also nicht die Härte des israelischen Vorgehens oder die humanitäre Situation vor Ort, die zumindest moderate Kritik auslösten, sondern das negative Image, das aus dem Krieg entsteht. Vor diesem Hintergrund, aber auch um dem eigenen Selbstbild eines Friedensstifters gerecht zu werden, verlangte Trump – erfolgreich – ein Waffenstillstandsabkommen. Entscheidend waren dabei wohl weniger seine Drohungen gegenüber der Hamas (wonach sich »die Hölle öffnen« werde) als vielmehr

der Druck auf Netanjahu.⁸ Doch auch wenn die erste Phase des Abkommens einen Hoffnungsschimmer bringt, wurden alle zentralen Streitfragen zur Zukunft Gazas ausgeklammert und auf die nachfolgenden Phasen verschoben. Trotz des Waffenstillstands erbt Trump also das Problem der Biden-Regierung, eine Lösung für die Nachkriegszeit in dem Küstenstreifen finden zu müssen.

Mit seinen Äußerungen von Anfang Februar hat sich Trump dabei jedoch radikal positioniert. Er schlug vor, die palästinensischen Bewohner des Gazastreifens permanent umzusiedeln, während die USA das Gebiet »in Besitz nehmen« und es in einem langfristigen Projekt zur »Riviera des Nahen Ostens« ausbauen würden.⁹ Nach massiver weltweiter Kritik suchte der anscheinend überraschte Stab des Präsidenten diese Worte nachfolgend wieder etwas einzufangen. Wie es hieß, müsse die Umsiedlung nicht notwendigerweise auf Dauer angelegt sein, und vor allem sollten keine US-Truppen in das Unterfangen involviert sein.¹⁰

Aber auch Tage danach zeigte sich, dass der Plan, der von Trumps Unterstützern zum »thinking outside the box« verklärt wurde,¹¹ auf zentrale Umsetzungsfragen keine Antworten bietet. Soll die Ausweisung der Palästinenser auf Freiwilligkeit beruhen oder gewaltsam erfolgen? Was passiert, wenn sie den Gazastreifen nicht verlassen wollen? Welche Staaten würden die Palästinenser aufnehmen? Wer soll dafür bezahlen? Trump insinuierte, dass die arabischen Staaten sowohl als Gastländer in Frage kämen als auch die Finanzierung stemmen sollten. Diese wiesen das weit von sich. Lediglich Israel begrüßte Trumps Stel-

5 »Transcript: Donald Trump's Foreign Policy Speech«, in: *New York Times*, 27.4.2016, <<https://www.nytimes.com/2016/04/28/us/politics/transcript-trump-foreign-policy.html>> (Zugriff am 24.1.2025).

6 Natasha Lindstaedt, »Donald Trump and the »Madman Theory« of Foreign Policy«, in: *The Conversation*, 25.1.2024, <<http://theconversation.com/donald-trump-and-the-madman-theory-of-foreign-policy-221909>> (Zugriff am 24.1.2025).

7 Kierra Frazier/Alex Isenstadt, »Trump Used to Brag about His Support for Israel. Now His Criticisms Are Growing Sharper«, *Politico*, 4.4.2024, <<https://www.politico.com/news/2024/04/04/trump-israel-gaza-war-00150577>> (Zugriff am 24.1.2025).

8 Peter Lintl, »Das Waffenstillstandsabkommen zwischen Israel und der Hamas«, *Eye on Israel*, 21.1.2025, <https://open.substack.com/pub/peterlintl/p/das-waffenstillstands-abkommen-zwischen?r=40lgg2&utm_campaign=post&utm_medium=web> (Zugriff am 24.1.2025).

9 »President Trump Holds a Press Conference with Prime Minister Netanyahu of Israel«, *youtube*, 4.2.2025, <<https://www.youtube.com/watch?v=MvheR2KJYyY>> (Zugriff am 7.2.2025).

10 Jonathan Swan/Maggie Haberman, »Inside Trump's Hastily Written Proposal to »Own« Gaza«, in: *New York Times*, 5.2.2025, <<https://www.nytimes.com/2025/02/05/us/politics/trump-gaza-takeover.html>> (Zugriff am 7.2.2025).

11 Ashley Carnahan, »Defense Secretary Hegseth Says »All Options« Are on the Table after Trump Floated a US Takeover of Gaza«, *Fox News*, 5.2.2025, <<https://www.foxnews.com/media/defense-secretary-hegseth-says-all-options-table-after-trump-floated-us-takeover-gaza>> (Zugriff am 7.2.2025).

lungnahme. So beauftragte Verteidigungsminister Katz die Armee, einen Plan zu entwickeln, der es den Bewohnern von Gaza ermöglichen würde, das Gebiet zu verlassen.

Saudi-Arabien und eine Erweiterung der Abraham-Abkommen

Der Trumpsche Umsiedlungsvorschlag für Gaza steht in geradezu diametralem Widerspruch zum Ziel des US-Präsidenten, einen Friedensschluss zwischen Israel und Saudi-Arabien voranzutreiben. Der Golfstaat hat zwar wiederholt Interesse an einem entsprechenden Abkommen mit Israel bekundet, knüpft daran aber eine Reihe von Forderungen. Riad will vor allem Zugeständnisse der USA auf sicherheitspolitischem Gebiet, sei es durch Lieferung fortgeschrittener Rüstungsgüter wie des Kampfflugs F-35, durch einen Verteidigungspakt mit Washington oder gar amerikanische Unterstützung bei der – zunächst – zivilen Nutzung von Kernenergie in Saudi-Arabien.¹²

Verkompliziert wird die Thematik allerdings durch den Gazakrieg und die palästinensische Frage generell. Vor dem 7. Oktober 2023 schien es zumindest der saudische Kronprinz Mohammed bin Salman für ausreichend zu halten, den palästinensischen Status mit einer eher symbolischen Geste aufzuwerten. Doch seither hat sich seine Position geändert. Wiederholt hat bin Salman das israelische Vorgehen im Gazastreifen als Genozid bezeichnet und erklärt, dass es im Rahmen eines Friedensschlusses zwischen Israel und Saudi-Arabien nicht nur einen Waffenstillstand in Gaza, sondern auch einen glaubwürdigen Weg in Richtung einer Zweistaatenlösung geben müsse.¹³

Die Diskrepanz zwischen israelischen und saudischen Vorstellungen zur Zukunft Gazas und überhaupt zur Frage palästinensischer Selbstbestimmung ist die größte Herausforderung für die Trumpsche Nahostpolitik. Der Vorschlag zur Räumung des Gazastreifens hat die Lage sicherlich noch schwieriger gemacht. Denn entgegen Trumps ausdrücklicher Ansage, dass Saudi-Arabien nicht auf einem paläs-

tinensischen Staat bestehe, hat die Golfmonarchie diese Forderung postwendend bekräftigt.¹⁴

Größte Herausforderung für Trumps Nahostpolitik sind die Differenzen zwischen Israel und Saudi-Arabien in der Palästinenserfrage.

Hier zeigt sich der Einfluss israelnaher Stimmen in Trumps Umgebung. Allen öffentlichen Verlautbarungen aus Riad zum Trotz bleiben diese bei der Behauptung, den Saudis würde ein bloßer Formelkompromiss genügen, sollten ihnen die USA sicherheitspolitisch ein attraktives Angebot machen. Die Hoffnung anderer, die Trump-Administration werde Druck auf Israel in der Palästinenserfrage ausüben, um einen saudisch-israelischen Friedensvertrag zu erreichen, scheint zumindest für den Moment in die Ferne gerückt zu sein. Ein echter Ausgleich bei dem Thema ist zwar nicht grundsätzlich ausgeschlossen, derzeit aber nur schwer vorstellbar, so weit wie die Positionen von Saudis und Israelis auseinanderliegen.

Umgang mit Iran

Bislang ist nicht ganz klar, was sich Netanjahu im Umgang mit Iran von der Regierung Trump erhofft. Mal spricht er von einer erwünschten Neuordnung im Nahen Osten, mal von einem fälligen Regimewechsel in Teheran. Durch die Bank sagen jedoch Israelis aller politischer Couleur, es müsse und werde verhindert werden, dass Iran sich atomar bewaffnet. Die Frage ist, wie dies geschehen soll und welche Rolle die USA dabei spielen werden. Unklar ist insbesondere, ob Israel die militärischen Kapazitäten hätte, um das iranische Atomprogramm im Alleingang auszuschalten.

Dabei wird diese Frage gerade virulenter denn je. Iran gilt seit mehreren Jahren als nuklearer Schwellenstaat. Doch zuletzt wurde die von Teheran angeführte »Achse des Widerstands«¹⁵ massiv geschwächt,

¹² Guido Steinberg, »Der ultimative Deal« im Nahen Osten. Zu den Perspektiven eines Friedens zwischen Israel und Saudi-Arabien, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Januar 2025 (SWP-Aktuell 3/2025), doi: 10.18449/2025A03.

¹³ Bob Woodward, *War*, New York 2024, S. 260.

¹⁴ Yomna Ehab/Enas Alashray, »Saudi Arabia, in Swift Response to Trump, Says No Ties with Israel without Palestinian State«, *Reuters*, 5.2.2025, <<https://www.reuters.com/world/middle-east/saudi-arabia-says-it-wont-establish-ties-with-israel-without-creation-2025-02-05/>> (Zugriff am 7.2.2025).

¹⁵ Azadeh Zamirirad, »Achse des Widerstands: Iran und der Nahostkrieg«, *Bundeszentrale für politische Bildung*, 12.12.2023, <<https://www.bpb.de/themen/naher-mittlerer->

was in der Islamischen Republik zu Diskussionen geführt hat, ob der Schritt zum Bau einer Atombombe jetzt nicht notwendig geworden sei.¹⁶ Trump hat sich zu diesem Punkt nicht eindeutig geäußert. Zu erwarten ist, dass er in seiner zweiten Präsidentschaft erneut auf eine Politik des maximalen Drucks gegenüber Iran setzen wird.¹⁷ Ausgeschlossen hat er, einen Regimewechsel anzustreben.¹⁸ Darüber hinaus scheint es für den Umgang mit Teheran allerdings noch keine klare Strategie zu geben. Wie Trump erklärt hat, könne in dieser Hinsicht »alles passieren«, selbst ein Krieg gegen Iran.¹⁹ Auf der anderen Seite hat er wiederholt nicht ausgeschlossen, dass es zu abermaligen Verhandlungen und einem »neuen Deal« mit dem Land kommen könnte. Zudem hat er kürzlich auf Social Media einen Post geteilt, in dem Netanjahu vorgeworfen wird, von einem Krieg gegen Iran besessen zu sein und die USA mit hineinziehen zu wollen.²⁰

Geltung des Völkerrechts

Unter völkerrechtlichen Prämissen war bereits der Umgang der ersten Regierung Trump mit dem israelisch-palästinensischen Konflikt eine Herausforderung. Verschiedene Stimmen aus der US-Administra-

tion betonten damals, dass ein auf dem Völkerrecht basierendes Vorgehen zur Konfliktbewältigung gescheitert sei und es neue Wege zu beschreiten gelte. Washington erkannte etwa die israelische Annexion der Golanhöhen an und stufte den Siedlungsbau in den besetzten Gebieten als völkerrechtskonform ein.

Dieser Ansatz setzt sich in Trumps zweiter Amtszeit fort. Bei seinem Plan, die Palästinenser aus dem Gazastreifen umzusiedeln und diesen in den Besitz der USA zu bringen, versucht der Präsident nicht einmal mehr, den Anschein von Völkerrechtskonformität zu wahren. Auch in Bezug auf das Westjordanland scheint Völkerrecht keine Rolle zu spielen. Regierungsvertreter wie Hegseth oder Huckabee sprechen nicht nur von der Legalität der Siedlungen, sondern ebenso vom Recht Israels, das Westjordanland zu annektieren. Trump selbst äußerte, er sei sich derzeit nicht sicher, ob er die Regierung Netanjahu von Annexionen abhalten wolle – auch wenn er einschränkte, dass regionaler Frieden die oberste Priorität habe.²¹ Dass die neue US-Administration nicht mäßigend auf die eskalierende Siedlergewalt im Westjordanland einwirken will, hat sie gleich in den ersten Tagen gezeigt. Umgehend hob sie die Sanktionen wieder auf, welche die Biden-Regierung in diesem Zusammenhang gegen gewalttätige Einzelpersonen und Organisationen verhängt hatte.²²

Offensichtlich ist, dass mit den Positionen in der neuen Administration geltendes Völkerrecht ignoriert wird. Die Diskrepanz wird noch verschärft durch das jüngste Gutachten des Internationalen Gerichtshofs (IGH) zur Situation in den besetzten Gebieten. Hier war nicht mehr nur von der Völkerrechtswidrigkeit des Siedlungsbaus die Rede, sondern auch davon, dass die Besatzung selbst illegal, da auf Dauer angelegt sei.

Die größte Zuspitzung im Verhältnis zu einem Organ des Völkerrechts droht allerdings in der Auseinandersetzung mit dem Internationalen Strafgerichtshof (IStGH). Schon in seiner ersten Amtszeit erließ Trump Sanktionen gegen das Gericht. Nun hat Michael Waltz noch vor seinem Amtsantritt als Nationaler Sicherheitsberater eine starke und schnelle Reaktion der neuen US-Regierung auf die Haftbefehle angekün-

osten/iran/543559/achse-des-widerstands-iran-und-der-nahostkrieg/> (Zugriff am 24.1.2025).

16 Hamidreza Azizi, *Iran's Shifting Discourse on Nuclear Weaponization: Bargaining Tactic or Doctrine Change?*, Doha: Middle East Council on Global Affairs, 6.11.2024 (Issue Brief), <<https://mecouncil.org/publication/irans-shifting-discourse-on-nuclear-weaponization-bargaining-tactic-or-doctrine-change/>> (Zugriff am 24.1.2025).

17 Warren P. Strobel/Benoit Faucon/Lara Seligman, »Trump to Renew »Maximum Pressure« Campaign against Iran«, in: *Wall Street Journal*, 8.11.2024, <<https://www.wsj.com/world/middle-east/trump-to-renew-maximum-pressure-campaign-against-iran-f0db5fd5>> (Zugriff am 24.1.2025).

18 Maya Mehrara, »Trump Says U. S. Should Not Get Involved in Iranian Government Change«, in: *Newsweek*, 18.10.2024, <<https://www.newsweek.com/trump-us-involvement-iranian-government-1971142>> (Zugriff am 24.1.2025).

19 »Read the Full Transcript of Donald Trump's 2024 Person of the Year Interview with TIME«, in: *Time*, 12.12.2024, <<https://time.com/7201565/person-of-the-year-2024-donald-trump-transcript/>> (Zugriff am 24.1.2025).

20 Toi Staff, »Trump Posts Clip of Prof Calling Netanyahu »Obsessive« about Getting US to Fight Iran«, in: *Times of Israel*, 8.1.2025, <<https://www.timesofisrael.com/trump-posts-clip-of-prof-calling-netanyahu-obsessive-about-getting-us-to-fight-iran/>> (Zugriff am 24.1.2025).

21 »Read the Full Transcript of Trump's Person of the Year 2024 Interview« [wie Fn. 19].

22 United States Department of State, »Sanctions on Individuals and Entities Contributing to Violence and Instability in the West Bank«, Press Statement, 11.7.2024, <<https://2021-2025.state.gov/sanctions-on-individuals-and-entities-contributing-to-violence-and-instability-in-the-west-bank/>> (Zugriff am 27.1.2025).

digt, die vom IstGH gegen Netanjahu und Israels ehemaligen Verteidigungsminister Yoav Gallant erlassen wurden. In der Presse mutmaßte man, dass das Personal des Gerichtshofs und dieser als ganze Institution auf eine Sanktionsliste gesetzt und sogar Banken, die mit dem IstGH und dessen Mitarbeitern kooperieren, sanktioniert werden könnten.²³

Prinzipien liberaler Demokratie

Die größte ideologische Nähe besitzen die israelische und die neue amerikanische Regierung, was ihre Kritik an den Schutzmechanismen liberaler Demokratie angeht.²⁴ Sowohl Trump als auch Netanjahu sehen sich mehreren juristischen Klagen ausgesetzt. Beide sprechen vom »deep state«, der politischen, nicht professionellen Motiven folge und die Linke zurück an die Macht bringen wolle. Dieser Vorwurf betrifft insbesondere Justiz und Medien, aber im Prinzip alle Akteure, die die Herrschaftsgewalt der Regierung einschränken sollen, also etwa auch Beamtenapparat, Armee und Polizei. Das Kabinett Netanjahu versuchte mit der Justizreform von 2023, diese institutionellen Fesseln massiv zu beschneiden. Damit scheiterte die Regierung zunächst zwar, doch nehmen ihre Bemühungen vor dem Hintergrund von Trumps Wahl wieder an Fahrt auf. Aus dessen Umfeld war zu vernehmen, er wolle in dieser Amtszeit sämtliche Bundeseinrichtungen der USA mit Loyalisten besetzen, um so jegliche Einschränkungen zu umgehen. Eine Blaupause dafür wurde etwa im Rahmen des »Project 2025« entwickelt, das in vielen Aspekten eine ideologische Nähe zu den Positionen der israelischen Regierung aufweist.

Darüber hinaus unterstützen und legitimieren Trump wie Netanjahu weltweit illiberale Kräfte der politischen Rechten. Das enge Verhältnis des israelischen Premiers zu Spitzenpolitikern wie Viktor Orbán (Ungarn), Narendra Modi (Indien) oder Jair Bolsonaro (Brasilien) ist bekannt; zudem hat Israels Regierung gute Beziehungen zu verschiedenen Rechtsaußen-

Parteien in der EU aufgebaut.²⁵ Von amerikanischer Seite fördert etwa Tech-Milliardär und Trump-Berater Elon Musk diese Strömungen in ähnlicher Weise.

Herausforderungen für deutsche Politik

Ganz offensichtlich bezieht die Regierung Trump zahlreiche Positionen, die von jenen der klassischen deutschen Israel- und Nahostpolitik deutlich abweichen. Dies betrifft die Frage einer Zweistaatenlösung, aber auch die Geltung von Völkerrecht, liberal-demokratischen Prinzipien und überhaupt einer regelbasierten Ordnung. Zu befürchten bleibt, dass Trump hier nicht nur provozieren, sondern tatsächlich eine andere internationale Ordnung etablieren will. Für Deutschland dürften insbesondere seine Angriffe auf internationale Rechtsinstitutionen eine Herausforderung sein. Zwar werden die aktuellen Prozesse vor dem IGH und dem IstGH, in denen Israel und israelische Politiker involviert sind, auch in Deutschland von einigen kritisch gesehen. Dennoch wird sich mit Trump in diesem Punkt eine Grundsatzfrage stellen.

Was die genannten Handlungsfelder von regionaler Dynamik angeht, wird die US-Regierung kein gesteigertes Interesse an einer deutschen oder europäischen Beteiligung haben. Dennoch können sich Anschlusspunkte ergeben. Vor allem beim Wiederaufbau im Gazastreifen werden deutsche bzw. europäische Expertise und Finanzierung gefragt sein. Daraus können zumindest indirekte Ansätze für eine Vermittlung zwischen Israel und Saudi-Arabien erwachsen, mit denen Europa zur Stabilisierung und Integration der Region beitragen würde. Unbedingte Voraussetzung dafür ist aber, dass sich zumindest mehrere europäische Staaten (wie im E3-Format mit Deutschland, Frankreich und Großbritannien) auf eine gemeinsame Politik einigen können. Andernfalls werden Deutschland und Europa in diesen Fragen keine Rolle spielen.

23 Ariel Kahana, »Trump Administration Plans Crippling Sanctions on ICC«, in: *Israel Hayom*, 2.1.2025, <<https://www.israelhayom.com/2025/01/02/trump-administration-plans-crippling-sanctions-on-icc/>> (Zugriff am 24.1.2025).

24 Bernard Avishai, »The Trump-Netanyahu Strategy Is Revealed«, *Politico*, 6.4.2023, <<https://www.politico.com/news/magazine/2023/04/06/trump-netanyahu-playbook-00090445>> (Zugriff am 24.1.2025).

25 Sharon Pardo/Yonatan Touval, »A Dubious Alliance: Netanyahu's Israel and Europe's Far Right«, in: *Green European Journal*, 16.12.2024, <<https://www.greeneuropeanjournal.eu/a-dubious-alliance-netanyahus-israel-and-europes-far-right/>> (Zugriff am 24.1.2025).

Azadeh Zamirirad

In unruhigem Fahrwasser – Was Trumps zweite Amtszeit für Iran bedeutet

Die Islamische Republik muss sich auf große Ungewissheiten einstellen. Offiziell gab sich Teheran gelassen, als bekannt wurde, dass Donald Trump eine zweite Amtszeit als Präsident der Vereinigten Staaten antreten wird. So versicherte die Sprecherin der iranischen Regierung Fatemeh Mohajerani, dass es keine Rolle spiele, wer das Präsidentenamt in Washington besetzt. Immer wieder betont Teheran bei Präsidentschaftswahlen, dass ein Wechsel im Weißen Haus an der US-Politik gegenüber Iran nichts wesentlich ändere. Doch entgegen der offiziellen Rhetorik gibt die Wahl von Trump der Islamischen Republik durchaus Anlass zur Sorge. Dies zeigte sich unter anderem am Währungsmarkt, wo nach Trumps Wahlsieg der Wert des iranischen Rial auf ein historisches Tief sank.¹

Herausforderungen für Iran

Die erneute Wahl Donald Trumps geht mit einer Vielzahl von Herausforderungen für Teheran einher. Unter seiner Administration zogen sich die USA 2018 aus der internationalen Atomvereinbarung mit Iran zurück, verkündeten eine »Politik des maximalen Drucks« und setzten das umfangreichste Sanktionsregime ein, das je gegen die Islamische Republik verhängt wurde.² Die Sanktionen trafen kritische Sektoren wie Logistik und Handel, den Energiemarkt mit weitreichenden Folgen für iranische Öl- und Gas-

exporte sowie das Banken- und Finanzsystem. Darüber hinaus vermittelte Washington die sogenannten Abraham-Abkommen, die eine Reihe von Normalisierungsabkommen zwischen Israel und arabischen Staaten wie Bahrain, Marokko oder den Vereinigten Arabischen Emiraten enthielten. Diese waren unter anderem von dem Bestreben geleitet, ein israelisch-arabisches Militärbündnis gegen Iran zu schmieden. Trump war es schließlich auch, der 2020 die Entscheidung für die gezielte Tötung des iranischen Kommandeurs der Jerusalembrigaden Qasem Soleimani traf. Irans paramilitärische Revolutionsgarden kündigten nicht nur »schwere Vergeltung« an; einzelne Kommandeure wie Amir Ali Hajizadeh sprachen sogar offen davon, dass es erstrebenswert wäre, Trump selbst, aber auch seinen damaligen Außenminister Mike Pompeo oder den US-General Kenneth McKenzie zu töten.³ Die Thematik gewann 2024 erneut an Brisanz, als im Zuge von Trumps Wahlkampf Vorwürfe wegen konkreter iranischer Pläne für ein Attentat auf Trump bekannt wurden. Teheran wies die Anschuldigungen zurück.

Doch die Beziehungen der beiden Staaten, die seit mehr als 45 Jahren keine offiziellen diplomatischen Kanäle mehr unterhalten, werden nicht nur durch Teherans angespanntes Verhältnis zur Person Donald Trump belastet. Auch sein geplantes Kabinett bereitet der Islamischen Republik Sorgen. Der neue Außenminister Marco Rubio war ein scharfer Gegner der Atomvereinbarung mit Iran, und Verteidigungsminister Pete Hegseth tritt dafür ein, Israel freie Hand bei Angriffen auf kritische iranische Infrastruktur und Nuklearanlagen zu lassen.⁴ CIA-Direktor John

1 Angela Barnes, »Iranian Rial Falls to Historic Low as Regional Tensions Hit Currency«, *Euronews*, 18.12.2024, <<https://www.euronews.com/business/2024/12/18/iranian-rial-falls-to-historic-low-as-regional-tensions-hit-the-currency>> (Zugriff am 28.12.2024).

2 Für eine Übersicht des Sanktionsregimes vgl. U.S. Department of State, »Maximum Pressure Campaign on the Regime in Iran«, Fact Sheet, Washington, D.C., 4.4.2019, <<https://2017-2021.state.gov/maximum-pressure-campaign-on-the-regime-in-iran/>> (Zugriff am 4.1.2025).

3 Vgl. Interview mit Hajizadeh im staatlichen Rundfunk IRIB (persisch), 24.2.2023, <<https://www.aparat.com/v/Wj1QK/>> (Zugriff am 28.12.2024).

4 Vgl. »Young Male Voters ›See through‹ Tim Walz's ›Carefully Curated‹ Image: Pete Hegseth«, *Fox Business*, 25.10.2024,

Ratcliffe und der neue Nationale Sicherheitsberater Mike Waltz sind ebenfalls eher für eine kompromisslose Haltung gegenüber der Islamischen Republik bekannt. Andererseits ist mit J. D. Vance ein Vizepräsident im Amt, der ein größeres militärisches Engagement im Nahen und Mittleren Osten vermeiden will, einen kostspieligen Krieg mit Iran ablehnt und auf »smarte Diplomatie« in der Region setzt.⁵ Noch ist unklar, wie sich Trumps Personalentscheidungen angesichts der divergierenden Auffassungen zu einer konkreten US-Politik formieren werden. Offen ist auch, welchen Einfluss die Geschäftsinteressen von Personen abseits des außenpolitischen Apparates haben werden, darunter Trumps Schwiegersohn Jared Kushner und der zum Leiter des neuen Ressorts »Regierungseffizienz« ernannte Tech-Milliardär Elon Musk.⁶

Erwartungen in Teheran

Iran rechnete schon früh mit einer erneuerten Politik des maximalen Drucks. Das Sanktionsregime blieb auch unter Präsident Joe Biden größtenteils bestehen. Er wich aber in Teilen vom Prinzip des maximalen Drucks ab, beispielsweise indem er umfangreichere iranische Ölexporte nach China unter anderem im Austausch für die Freilassung US-amerikanischer Geiseln duldete. Trump dagegen dürfte das geltende Sanktionsregime nicht nur forcieren, sondern auch ausweiten. Den ersten Schritt unternahm er, als er im Februar 2025 die Rückkehr zu seiner ursprünglichen Politik des maximalen Drucks verkündete.

Dabei wird er wie schon während seiner ersten Amtszeit vor allem die iranischen Ölexporte ins Visier nehmen. Seine Politik des maximalen Drucks hatte zur Folge, dass zahlreiche internationale Ölunternehmen sich frühzeitig vom iranischen Markt zurückzogen und Teherans Exporte von Rohöl und Kon-

densaten dramatisch einbrachen.⁷ Seither ist es der Islamischen Republik aber gelungen, die Ölexporte sukzessive wieder zu steigern und Sanktionen unter anderem dadurch zu umgehen, dass sie eigene Tanker unter fremder Flagge registriert oder Öl über Drittstaaten wie Malaysia oder China verkauft.⁸ Peking ist der mit Abstand größte Abnehmer iranischen Erdöls. 90 Prozent der iranischen Exporte gehen nach China. Damit stellt die Volksrepublik den wirtschaftlichen Rettungsanker Irans angesichts des Sanktionsdrucks dar.⁹ Die neue Trump-Administration dürfte versuchen, Chinas Unterstützung für Iran zu untergraben und weitere Staaten auffordern, sicherzustellen, dass iranische Tanker nicht unter ihrer Flagge in See stechen. Gleichzeitig dürfte Washington Druck auf Akteure wie die Vereinigten Arabischen Emirate ausüben, ihre Banken nicht länger für Finanztransfers der iranischen Schattenwirtschaft zur Verfügung zu stellen.

Iran will die eigenen Ölexporte sichern, den Sanktionsdruck mindern und eine militärische Eskalation mit den USA vermeiden.

Vor diesem Hintergrund hat Teheran in erster Linie drei Prioritäten: die eigenen Ölexporte sichern, den Sanktionsdruck mindern und dabei eine direkte militärische Eskalation mit den USA vermeiden. Seit dem Überfall der Hamas auf Israel am 7. Oktober 2023 ist die Gefahr einer solchen Eskalation drastisch gestiegen. Infolge des Gazakrieges hat sich auch die iranisch-israelische Konfrontation derart verschärft, dass es 2024 erstmals zu gegenseitigen Militärschlägen kam. Eine von Republikanern geführte US-Administration gibt Iran daher auch Anlass zu der Sorge, dass weitere israelische Angriffe auf Iran nicht nur geduldet, sondern aktiv unterstützt werden könnten.

<<https://www.foxbusiness.com/video/6363753757112>>

(Zugriff am 6.1.2025).

5 So Vance im Podcast »The Tim Dillon Show«, 26.10.2024, <<https://www.youtube.com/watch?v=QPlqID3zv4k>> (Zugriff am 6.1.2025).

6 Für weitere Informationen zu den Geschäftsinteressen von Kushner und Musk vgl. Stephan Roll/Antonia Thies, *Saudi-Arabiens »Vision 2023« und Trumps zweite Amtszeit*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Januar 2025 (SWP-Aktuell 1/2025), doi: 10.18449/2025A01.

7 David Ramin Jalilvand, *Back to Square One? Iranian Energy after the Re-Imposition of US Sanctions*, Oxford: The Oxford Institute for Energy Studies (OIES), März 2019, S. 2, <<https://www.oxfordenergy.org/wpcms/wp-content/uploads/2019/03/Iranian-Energy-after-the-Re-Imposition-of-US-Sanctions.pdf>> (Zugriff am 15.7.2020).

8 Jacopo Scita, »China-Iran Relations through the Prism of Sanctions«, in: *Asian Affairs*, 53 (2022) 1, S. 87–105 (100).

9 Ebd.

Veränderte politische Rahmenbedingungen

Mit Blick auf die erste Amtszeit Trumps sind die Erfolge seiner Politik des maximalen Drucks gegenüber Iran als durchwachsen einzuschätzen. Zwar ist es den USA gelungen, den iranischen Rial weiter zu entwerten, die für die Wirtschaft wesentlichen Öl-Exporte zu senken sowie internationale Banken- und Finanztransfers zu erschweren. Doch weder führte diese Politik den Kollaps der iranischen Volkswirtschaft herbei, noch erreichte sie das Ziel, Iran zu größeren Zugeständnissen in der Atom- oder Regionalpolitik zu bewegen. Stattdessen weitete Iran sein Atomprogramm beträchtlich aus, indem es technische Beschränkungen des Abkommens unilateral aussetzte und Möglichkeiten der Kontrolle durch die Internationale Atomenergieorganisation erheblich beschneidet. Heute verfügt die Islamische Republik über fast alle technischen Voraussetzungen, um bei Bedarf Nuklearwaffen zu produzieren. Faktisch ist es damit ein nuklearer Schwellenstaat.

Die Golfstaaten nähern sich Iran an, um nicht erneut Ziel iranischer Vergeltungsschläge zu werden.

Teheran hofft, dass die veränderten politischen Bedingungen Washingtons Handlungsoptionen schmälern. Dies gilt auch für das regionale Umfeld, das sich in den letzten Jahren stark gewandelt hat. Während die meisten arabischen Golfstaaten 2018 mehr US-amerikanischen Druck auf Iran befürworteten, stehen sie heute einer Eindämmungspolitik skeptisch gegenüber. Die Haltung ist Ergebnis einer außenpolitischen Anpassungspolitik zahlreicher Golfstaaten, die ab 2019 vermehrt Ziel iranischer Sabotageakte und Vergeltungsschläge als Reaktion auf die Politik des maximalen Drucks wurden. Dazu zählten Attacken auf Öltanker im Persischen Golf sowie Angriffe auf kritische Energieinfrastruktur wie die Erdölfördergesellschaft Saudi Aramco. Um nicht abermals Ziel iranischer Vergeltungsschläge zu werden, verfolgen arabische Staaten am Golf heute eine Politik der Annäherung gegenüber Iran. Daher sehen sie eine mögliche Ausweitung der Abraham-Abkommen auch nicht länger als Auftakt für eine Isolationspolitik gegenüber Iran oder gar für ein antiiranisches Militärbündnis. Die veränderte Haltung der Akteure zeigte sich unlängst bei einem gemeinsamen Sondergipfel der Arabischen Liga und der Organisation für Isla-

misches Zusammenarbeit, bei dem die Mitglieder scharfe Kritik an Israels Vorgehen in Gaza, im Libanon und in Iran übten.¹⁰ Der saudische Kronprinz Mohammed bin Salman forderte Israel dabei auf, von Angriffen auf iranisches Territorium abzusehen.

Für die Trump-Administration wird es daher schwieriger werden, regionale Unterstützung für eine schärfere Sanktions- und Eindämmungspolitik zu erhalten. Hier müssten die USA gegebenenfalls deutlich mehr Druck auf die Golfstaaten ausüben, die zugleich wichtige Geschäftspartner für Washington sind. Auch wird es nicht leicht, die Bindung Irans zu Akteuren wie China oder Russland zu unterminieren. Teheran hat seine wirtschaftlichen, politischen und militärischen Beziehungen zu diesen Staaten seit Trumps erster Amtszeit zum Teil merklich ausgeweitet. Dabei hat Iran auch vom russischen Angriffskrieg gegen die Ukraine profitiert und ist von einem leicht ins Abseits zu manövrierenden Juniorpartner zu einem gefragten Drohnenexporteur für Moskau aufgestiegen.¹¹

Wie sich Teheran auf Trumps zweite Amtszeit einstellt

Seit Trumps erneutem Wahlsieg ist die iranische Regierung bemüht, insbesondere die Unzulänglichkeiten der Politik des maximalen Drucks hervorzuheben. Die Regierung in Teheran baut darauf, dass Trumps Haltung sich von der seiner Berater unterscheidet und er vor allem einen transaktionalen Ansatz verfolgt. In seiner zweiten Amtszeit sieht sie daher auch Chancen. Trump hatte Interesse an einem neuen Abkommen signalisiert und betont, keinen *regime change* in Iran anzustreben.¹² Auch kommt es Teheran entgegen, dass Trump wenig Interesse an einem größeren militärischen Engagement in der Region oder an den systematischen Menschenrechts-

¹⁰ »Resolution Issued by the Extraordinary Arab and Islamic Summit«, Riad, 11.11.2024, <<https://new.oic-oci.org/Lists/ConferenceDocuments/Attachments/2701/Final%20RES%20Er2.pdf>> (Zugriff am 15.11.2024).

¹¹ Azadeh Zamirirad, »Irans neues Selbstverständnis. Zwischen innenpolitischer Transition und außenpolitischem Aufstieg«, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, (März 2024) 12, S. 27 – 32 (30).

¹² »Trump Says U.S. Should not Get Involved in Iranian Government Change«, in: *Newsweek*, 18.10.2024, <<https://www.newsweek.com/trump-us-involvement-iranian-government-1971142>> (Zugriff am 4.1.2025).

verletzungen in der Islamischen Republik zeigt. Dass er zudem bekundet, in erster Linie iranische Nuklearwaffen verhindern zu wollen, öffnet Iran Türen.

Präsident Masoud Peseschkian setzt hier vorrangig auf neue Nuklearverhandlungen. Dabei hat er sich wiederholt für eine pragmatische Haltung gegenüber den USA und für direkte Verhandlungen mit Washington ausgesprochen. Dazu benötigt er die Zustimmung von »Revolutionsführer« Ali Khamenei an der Spitze des Staatsapparates. Dieser ließ seit der Wahl Trumps ausgiebig und in gewohnter Weise verlauten, dass den Vereinigten Staaten grundsätzlich zu misstrauen sei.¹³ Erste Kontakte zur neuen Trump-Administration wurden dennoch bereits geknüpft, als sich im November 2024 Irans Botschafter bei den Vereinten Nationen und Elon Musk in New York trafen. Bei der Zusammenkunft sollen Möglichkeiten des Spannungsabbaus diskutiert worden sein.¹⁴

Doch die Skepsis in der iranischen Führung bleibt groß, insbesondere außerhalb der Regierung. Dabei trägt die Führung dem Umstand Rechnung, dass sich auch Irans Handlungsspielraum verkleinert hat. Infolge des Gazakriegs sind nicht nur zahlreiche militärische Verbündete Irans in der selbsterklärten »Achse des Widerstands« empfindlich geschwächt, darunter die Hisbollah und die Hamas. Iran verlor durch den Sturz des Assad-Regimes in Syrien auch seinen einzigen staatlichen Verbündeten in der Achse. Nicht zuletzt wurde die iranische Luftabwehr durch mehrere israelische Militärschläge fast vollständig außer Gefecht gesetzt. Irans Abschreckungskapazitäten sind damit deutlich geschrumpft. Ob Iran zum Ausgleich Nuklearwaffen produzieren müsse, wird in Teheran mittlerweile offen diskutiert. Daher dürfte die Islamische Republik zwar Möglichkeiten für Verhandlungen ausloten, aber die Aussicht auf mögliche Atomwaffen als Leverage für die Gespräche nutzen. Gleichzeitig wird Teheran seine Beziehungen zu Staaten wie Russland und China im Zuge seiner »Blick nach Osten«-Politik erweitern, um den Sanktionsdruck zu mindern.¹⁵

13 Vgl. Ansprache von Ali Khamenei in Qom (persisch), 8.1.2025, <<https://farsi.khamenei.ir/speech-content?id=58928>> (Zugriff am 8.1.2025).

14 Farnaz Fassihi, »Elon Musk Met with Iran's U.N. Ambassador, Iranian Officials Say«, in: *New York Times*, 14.11.2024, <<https://www.nytimes.com/2024/11/14/world/middleeast/elon-musk-iran-trump.html>> (Zugriff am 15.11.2024).

15 Azadeh Zamirirad, *Irans »Blick nach Osten«. Asien, Eurasien und die ordnungspolitische Vision der Islamischen Republik*, Berlin:

Folgen für deutsche und europäische Politik

Teheran blickt unsicheren Zeiten entgegen. Doch auch die deutsche und die europäische Iranpolitik stehen vor erheblichen Herausforderungen. Dabei haben sich die europäisch-iranischen Beziehungen in den letzten Jahren spürbar verschlechtert. Dies ist nicht nur dem rapide fortschreitenden Atomprogramm geschuldet, sondern auch der brutalen Niederschlagung des »Frau, Leben, Freiheit«-Aufstands von 2022, der Inhaftierung und Hinrichtung europäischer Doppelstaater in Iran sowie Teherans Spionageaktivitäten und Attentatsversuchen auf europäischem Boden. Vor allem aber wird die anhaltende militärische Unterstützung Irans für den russischen Krieg gegen die Ukraine als »direkte Bedrohung der europäischen Sicherheit« angesehen.¹⁶ Dabei gehen die E3 (Deutschland, Frankreich, Großbritannien) davon aus, dass Teheran Moskau nicht mehr nur Drohnen, sondern auch ballistische Raketen liefert. Deshalb haben sie im Herbst 2024 ihr Sanktionsregime gegenüber Iran um mehrere iranische Flug- und Schifffahrtsgesellschaften erweitert. Vor dem Hintergrund dieser Entwicklung besteht größere politische Kongruenz zwischen Washington und Brüssel als noch während Trumps erster Amtszeit. Die neue US-Administration könnte sich daher größere Zugeständnisse von den Europäern versprechen, um den Druck auf Iran zu erhöhen. Dabei dürfte auch die Erwartung im Raum stehen, dass die E3 den sogenannten Snapback-Mechanismus der Atomvereinbarung auslösen – eine Option, die den USA seit ihrem Rückzug vom Abkommen nicht mehr zur Verfügung steht. Dieser Mechanismus würde alle nuklearbezogenen Sanktionen wieder in Kraft setzen, die von den Vereinten Nationen im Zuge der Vereinbarung ausgesetzt wurden. Teheran hat angekündigt, im Falle eines Snapbacks aus dem Atomwaffensperrvertrag auszutreten.

Aussichtsreicher als ein Snapback wäre es für die Europäer, auf eine neue Vereinbarung hinzuwirken. Dass Trump sein Interesse an einem Deal bekundet hat, sollte als Chance betrachtet werden. Schon während seiner ersten Amtszeit strebten die Republikaner

Stiftung Wissenschaft und Politik, November 2020 (SWP-Studie 25/2020), doi: 10.18449/2020S25.

16 Vgl. »E3-Außenministererklärung zu iranischen Weitergaben ballistischer Raketen an Russland«, 10.9.2024, <<https://germania.diplo.de/ru-de/e3-2675264>> (Zugriff am 5.10.2024).

eine Vereinbarung an, die über das iranische Atomprogramm hinausgeht und beispielsweise auch Teherans Regionalpolitik umfasst. Die frühere Kompartimentalisierung von Irans Nuklear- und Regionalaktivitäten ist mittlerweile einer größeren Offenheit für einen umfassenderen Ansatz gewichen – auch in Teheran. Zwar wäre dies ein langwieriger und komplexer Prozess mit ungewissem Ausgang. Doch Deutschland und die EU könnten erstmals auch regionale Akteure wie Saudi-Arabien oder die Vereinigten Arabischen Emirate in einer Brückenfunktion einbinden.

Darüber hinaus sollten die Europäer gegenüber der neuen US-Administration darauf drängen, einen offenen Krieg zwischen Israel und Iran zu verhindern. Die Gefahr einer solchen Eskalation würde drastisch steigen, sollte die Trump-Administration der israelischen Regierung signalisieren, dass sie Angriffe beispielsweise auf iranische Energieinfrastruktur unterstützen würde. Und schließlich sollten Deutschland und die Europäer sicherstellen, dass die Menschenrechtslage in Iran und Möglichkeiten der Unterstützung für die Zivilgesellschaft einen festen Platz auf der politischen Agenda haben – Themen, die für Trump nachrangig sein dürften.

Laura von Daniels

Mehr Zölle und Zwang: Trumps wirtschaftspolitische Maßnahmen gegenüber Rivalen und engen Partnern

Trumps liebstes außenpolitisches Instrument sind Zölle. Der offene globale Handel ist ihm ein Dorn im Auge. Mit seinem ersten Memorandum zur Handelspolitik¹ hat er bereits die Grundlagen für weitreichende unilaterale US-Zölle geschaffen, die erneut die Regeln der Welthandelsorganisation (WTO) untergraben könnten. Trumps Memorandum lässt wenig Zweifel daran, dass er bereit ist, Zölle sowohl als Verhandlungshebel als auch als Einnahmequelle zu nutzen. Dabei steht die strategische Rivalität mit China weiterhin im Mittelpunkt.² Wie in seiner ersten Amtszeit dürfte Trump aber auch vor den Interessen enger außenpolitischer Partner und Verbündeter nicht haltmachen. Zölle auf Waren aus der EU und auch weitere wirtschaftliche Zwangsmaßnahmen bleiben daher wahrscheinlich.

Ankündigungen und Vorbereitungen

Noch vor seinem Amtsantritt hat Trump im US-Fernsehen bekräftigt, er »glaube« nicht nur an Zölle, sondern sei auch überzeugt, dass sie »die Amerikaner nichts kosten« würden. In seinem Memorandum kündigt er den Aufbau eines »External Revenue Service« (ERS) an. Ausländische Exporteure sollen ihre Zölle in Zukunft direkt an den ERS entrichten. Laut Trump würden die Einnahmen dieser neuen Behörde die Einnahmen der bestehenden Steuerbehörde (Internal Revenue Service) ersetzen. Zwar dürften die angestrebten Zollerträge die ausfallenden Steuereinnahmen

nicht im Mindesten decken – ein US-Think-Tank rechnet mit Zolleinnahmen in Höhe von jährlich 225 Milliarden US-Dollar, während die Steuereinnahmen derzeit bei über zwei Billionen US-Dollar liegen.³ In Anbetracht der geplanten Vorhaben (Grenzbefestigung, massenhafte Inhaftierung und Abschiebung illegaler Migranten, Steuersenkungen für Großunternehmen) versucht Trump aber offenbar neue Einkunftsquellen zu erschließen. Andernfalls könnten die auf Schulden- und Ausgabenreduzierung fixierten Fiscal Hawks in den eigenen Reihen ihre Zustimmung zu seinem geplanten umfassenden Haushaltsgesetz blockieren.

Mit dem Memorandum zur Handelspolitik signalisiert Trump, dass er erneut auf US-Gesetzgebung zurückgreifen möchte, um unilateral Zölle einzuführen. Konkret nennt das Dokument Section 232 des Trade Expansion Act von 1962 und Section 301 des Trade Act von 1974 – zwei Gesetze, auf deren Grundlage er bereits in seiner ersten Amtszeit Zölle erließ. Im Memorandum finden sich auch Hinweise auf den möglichen Zeitplan für die Einführung neuer Zölle: Trump hat seine Regierung angewiesen, bis zum 1. April eine Reihe von Prüfberichten vorzulegen. Zölle könnten demnach ab dem Frühsommer in Kraft treten.

Trump kann unmittelbar Zölle verhängen, wenn er einen »Notstand« erklärt.

Um kurzfristig gegen einzelne Staaten vorgehen zu können, macht sich Trump außerdem den Inter-

1 The White House, *America First Trade Policy*, Washington, D.C., 20.1.2025, <<https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/2025/01/america-first-trade-policy/>> (Zugriff am 24.1.2025).

2 Laura von Daniels, *Economy and National Security*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Juni 2024 (SWP Research Paper 11/2024), doi: 10.18449/2024RP11.

3 Kimberly Clausing/Maurice Obstfeld, *Can Trump Replace Income Taxes with Tariffs?*, Washington, D.C.: Peterson Institute for International Economics, 20.6.2024 (Blog), <<https://www.piie.com/blogs/realtime-economics/2024/can-trump-replace-income-taxes-tariffs/>> (Zugriff am 24.1.2025).

national Emergency Economic Powers Act (IEEPA) von 1977 zunutze. Nach dem Statut kann der Präsident unter Berufung auf einen »Notstand«, den er selbst erklären kann, »über Nacht« Entscheidungen zu Zöllen und anderen Zwangsmaßnahmen treffen. Als Erstes bekam Kolumbien dies zu spüren. Obwohl das Land mit den Vereinigten Staaten ein Handelsabkommen hat, verhängte Trump kurzfristig Zölle und Finanzsanktionen, um seine migrationspolitischen Wahlversprechen durchzusetzen. Kolumbien gab nach und blieb vorerst von den Maßnahmen verschont. Anfang Februar erließ Trump per Exekutivanordnung auf Basis des IEEPA Zölle in Höhe von 25 Prozent auf Einfuhren aus Mexiko und Kanada sowie Zölle auf Waren aus China in Höhe von 10 Prozent. Nur Stunden vor Inkrafttreten setzte er die Zölle gegenüber Kanada und Mexiko vorläufig aus. Beide Staaten hatten sich zuvor zu einem harten Vorgehen gegen illegale Grenzüber tretungen und gegen den Drogenschmuggel bereit erklärt. Gegenüber China traten die neuen Zölle allerdings in Kraft. Und auch gegenüber EU-Ländern könnte der US-Präsident jederzeit IEEPA-basierte Zölle einführen. So könnte Trump etwa gegen Dänemark Zölle und weitere Zwangsmaßnahmen veranlassen, um seinem Ziel näher zu kommen, das strategisch für die USA relevante Gebiet Grönland »einzunehmen«.

Maximaler Druck auf Mexiko und Kanada

Der IEEPA erlaubt eine Vielzahl unbegrenzt gültiger wirtschaftlicher Zwangsmaßnahmen, wenn der US-Präsident zuvor einen nationalen Notstand ausgerufen hat. Diesen hat Trump schon am ersten Amtstag erklärt und mit einer »Invasion« krimineller Einwanderer begründet, die aus Mexiko in die Vereinigten Staaten einreisen. Als weiteren Grund nannte er den Schmuggel der Droge Fentanyl, die von China aus unkontrolliert über Mexiko und Kanada ins Land kommen. Schon vor Amtsantritt wurde in Washington darüber spekuliert, ob Trump mit seinen Zollandrohungen auf vorgezogene Neuverhandlungen des United States-Mexico-Canada Agreement (USMCA) hinauswill, die eigentlich erst für Mitte 2026 anstehen. Um Druck auf die beiden Nachbarn auszuüben, könnte Trump auch auf Section 232 zurückgreifen, wie schon während seiner ersten Amtszeit, als er auf Mexikos und Kanadas Exporte von Stahl und Aluminium Zölle erhob. Die Zölle könnten bereits am 1. April in Kraft treten. Sie würden Kanada

und Mexiko, die beiden führenden Exporteure von Stahl und Aluminium in die USA, erheblich treffen. Aufgrund ihrer starken wirtschaftlichen Abhängigkeit von den USA dürften beide Nachbarn kaum in der Lage sein, lange gegen Trumps Zölle anzukämpfen. Wahrscheinlicher ist, dass sie der vorzeitigen Ansetzung neuer USMCA-Verhandlungen zustimmen. Über das USMCA könnte Trump sein Vorhaben voranbringen, chinesische Unternehmen aus dem »Vorgarten« der USA zu drängen. Um den US-Zöllen auf chinesische Waren zu entgehen, hatten sich in den letzten Jahren chinesische Unternehmen vor allem in Mexiko angesiedelt und von dort aus den US-Markt beliefert.

Wirtschaftskrieg mit China?

Trump's anfängliche rhetorische Zurückhaltung gegenüber China passte nicht zu seinen Zollandrohungen im Wahlkampf. Inzwischen ist klar, dass er nicht nur an bestehenden Zöllen gegenüber China festhält. Anfang Februar sind bereits neue IEEPA-basierte Zölle in Höhe von 10 Prozent auf alle Waren aus China hinzugekommen. Trump begründet die Notstandszölle mit der Beteiligung Chinas am Fentanyl-Schmuggel in die USA. Tatsächlich ausschlaggebend für die Maßnahme sind aber mit großer Wahrscheinlichkeit strategische Überlegungen, die überparteilich weitgehend geteilt werden. Um die eigene Vormachtstellung und den technologischen Vorsprung zu wahren, sollen der Volksrepublik bestimmte, vor allem militärisch nutzbare Technologien weiterhin vorenthalten werden. Darüber hinaus will die Trump-Regierung das wirtschaftliche Wachstum Chinas bremsen, um dessen Aufstieg zur Führungsmacht im Pazifik und Weltmacht zu verhindern. Als zentrales Instrument dieser Politik setzte Trump in seiner ersten Amtszeit umfassende Zölle auf Basis von Section 301 ein. Seine Regierung begründete die Einfuhrbeschränkungen mit »unfairen Handelspraktiken«, die systematisch gegen US-Interessen gerichtet seien. Seitdem unterliegen rund zwei Drittel der gesamten Einfuhren aus China US-Importzöllen, die auch unter der Biden-Regierung in Kraft blieben. In seinem Memorandum weist er die Handelsbehörde (USTR) an, »unfaire Handelspraktiken« anderer Staaten zu überprüfen und gegebenenfalls zusätzliche Zölle vorzuschlagen. Der Bericht soll bis zum 1. April vorliegen. Neue Section-301-basierte Zölle auf weitere Produkte oder eine Anhebung der Zölle auf einen

höheren Prozentsatz könnten dann bis zur Jahreshälfte in Kraft treten.

Eine noch gravierendere Eskalationsstufe wäre dann erreicht, wenn Trump Forderungen aus dem US-Kongress nachkäme, China den Meistbegünstigungsstatus nach den Regeln der WTO zu entziehen. Trump könnte einer Gesetzesvorlage des Select Committee on the Chinese Communist Party im Repräsentantenhaus folgen, das schon seit längerem darauf hinarbeitet, die privilegierende Klassifizierung der Handelsbeziehungen mit China – die Permanent Normal Trade Relations (PNTR) – aufzuheben, da Peking sich nicht an Handelsregeln der WTO halte.⁴ Würde der Kongress diesem Entwurf zustimmen, wären die Folgen noch viel weitreichender als die Zölle, die ein US-Präsident per Dekret einführen, aber auch leicht wieder aufheben kann. Denn die notwendige politische Mehrheit im Kongress für eine Umkehrung des Beschlusses wäre künftig wohl kaum erreichbar. Eine solche Entscheidung könnte sich fatal auf das Weiterbestehen der WTO insgesamt auswirken. Die geschätzten Wohlstandseinbußen infolge eines Zusammenbruchs der Welthandelsorganisation wären für die EU und Deutschland um ein Vielfaches höher als im Fall eines bilateralen Handelsstreits mit den USA.⁵

Angesichts der geopolitischen Spannungen zwischen China und den USA ist unklar, wie sich eine Eskalation der Zollkonflikte verhindern lässt.

Vor dem Hintergrund der geopolitischen Spannungen zwischen China und den USA ist nicht klar, wie eine Eskalation der Zollkonflikte verhindert werden kann. Ein Positivszenario könnte so aussehen: Xi Jinping kommt Trump mit einer Reihe symbolischer Maßnahmen entgegen, die den US-Präsidenten gegen-

über seinen Anhängern gut dastehen lassen. Xi könnte TikTok anweisen, dem Verkauf von 50 Prozent der Anteile des chinesischen Mutterunternehmens an ein US-Unternehmen zuzustimmen. Er könnte außerdem energischer gegen den Fentanyl-Schmuggel einschreiten. Chinas Präsident könnte zudem erneut – wie bei dem Phase-One-Deal in Trumps erster Amtszeit – einer begrenzten Handelsvereinbarung zustimmen. Die Wirkung auf das Handelsbilanzdefizit gegenüber China wäre vermutlich verschwindend gering. Der Deal könnte aber Trumps Wählerbasis zufriedenstellen und würde gleichzeitig jenen in der Regierung um Elon Musk entgegenkommen, die ein (unternehmerisches) Interesse an einer Deeskalation des Verhältnisses mit China besitzen. Scott Bessent, als Finanzminister, und Kevin Hassett, der Leiter des Nationalen Wirtschaftsrats, könnten beschwichtigend auf Trump einwirken. Unklar ist jedoch, in welche Richtung die zwei für die Zollpolitik und auch für weitere Exportkontrollen zuständigen Regierungsmitglieder – der Handelsbeauftragte Jamieson Greer und Wirtschaftsminister Howard Lutnick – den Präsidenten beraten werden. Als zusätzlicher Handelsberater ist außerdem der China-feindliche Ökonom Peter Navarro ins Weiße Haus zurückgekehrt. Er wird erneut an Überprüfungen von Dekreten und Vorlagen dafür mitarbeiten.

Daher ist auch eine Abfolge von Ereignissen vorstellbar, die den Handelskonflikt eskalieren lassen: Von einem Scheitern des TikTok-Verkaufs über weitere chinesische Gegenzölle, Ressourcen-Embargos bis zur Einführung chinesischer Exportkontrollen mit extraterritorialer Anwendung, die Druck auf Drittstaaten ausüben sollen, in Zukunft nicht mehr mit den USA zu kooperieren – es fehlt nicht an möglichen Auslösern und Brandbeschleunigern für einen umfassenden Wirtschaftskrieg zwischen beiden Großmächten.

Die EU im wirtschaftlichen Kreuzfeuer

Trump's America-First-Außenpolitik birgt auch für die europäische Wirtschaft große Risiken. Trump hat gegenüber der EU und anderen Staaten die Section-232-basierten Zölle in Höhe von 25 Prozent auf Aluminium und Stahl wieder in Kraft gesetzt, die er 2018 mit einer »Bedrohung der nationalen Sicherheit« begründet und eingeführt hatte und die unter Biden nur ausgesetzt waren. Problematisch sind für die EU aber nicht allein die angedrohten Zölle und mögliche weitere wirtschaftliche Zwangsmaßnahmen, sondern

4 The Select Committee on the Strategic Competition Between the United States and the Chinese Communist Party, *Reset, Prevent, Build: A Strategy to Win America's Competition with the Chinese Communist Party*, 12.12.2023, S. 13ff, <<https://selectcommitteeontheccp.house.gov/sites/evo-sub/sites/selectcommitteeontheccp.house.gov/files/evo-media-document/reset-prevent-build-scc-report.pdf>> (Zugriff am 24.1.2025).

5 Gabriel Felbermayr/Julian Hinz/Rolf Langhammer, *US Trade Policy after 2024: What Is at Stake for Europe?*, Kiel: Kieler Institut für Weltwirtschaft, Oktober 2024 (Kiel Policy Brief Nr. 178), <https://www.ifw-kiel.de/fileadmin/Dateiverwaltung/IfW-Publications/fis-import/bef6ef01-4d2e-4d9a-8a38-9e121cd29de8-KPB_178.pdf> (Zugriff am 24.1.2025).

Trump's Neigung, die Außenwirtschafts- und Sicherheitspolitik miteinander zu verbinden. Der US-Präsident hat bereits Zölle angedroht, um von den Europäern eine drastische Steigerung ihrer Verteidigungsausgaben auf einen Anteil von 5 Prozent am Bruttoinlandsprodukt zu verlangen. Ungeachtet der Tatsache, dass die EU-Staaten schon aus eigenem Interesse ihre Militärausgaben erhöhen müssten, unterwandert Trumps Außenpolitik die innereuropäischen Entscheidungsprozesse. Der Präsident könnte so einen Keil zwischen die Mitgliedstaaten der EU treiben. Er verknüpft auch die Energie- und Handelspolitik miteinander. So will er die EU zwingen, mehr LNG (Flüssigerdgas) aus den USA zu importieren. Dieses Ansinnen und der damit einhergehende Druck ist Teil seiner »Energiedominanz-Strategie« und im Kontext der Pläne zu sehen, die Fördermengen fossiler Brennstoffe erheblich zu erhöhen.⁶ Eine Steigerung der LNG-Importe steht jedoch in einem Spannungsverhältnis zu den Klimazielen der EU.

Trump dürfte zudem erneut massiv auf die EU einwirken, ihre Wirtschaft von China zu »entkoppeln«. An die Stelle gemeinsamer Überlegungen, wie ein »De-Risking« gestaltet werden könnte (wie unter Biden), könnten bald erneut Forderungen nach einem vollumfassenden Decoupling treten. Dementsprechend dürfte der Druck auf die EU-Staaten weiter wachsen, ihre Handels- und Investitionsbeziehungen mit China erheblich zu reduzieren. Aufgrund der engen Verflechtung mit der chinesischen Wirtschaft und ihrer hohen Investitionen in der Volksrepublik sind vor allem deutsche Unternehmen in diesem Punkt verwundbar.⁷ Darüber hinaus dürfte die Trump-Regierung von der EU verlangen, ihre Abwehrzölle gegenüber China weiter hochzufahren und Instrumente wie Export- und Investitionskontrollen stärker dazu einzusetzen, Pekings Zugang zu Spitzentechnologie zu beschränken. Für die EU ist noch nicht absehbar, wie China darauf reagieren würde. Unklar ist daher auch, welche wirtschaftlichen und auch klimapolitischen Kosten für die Europäer entstehen könnten.

Zu einem weiteren Druckpunkt könnte sich unter Trump die europäische Regulierung im Bereich digi-

taler Dienstleistungen und Plattformunternehmen entwickeln. Im Digital Markets Act (DMA) und im Digital Services Act (DSA) sieht Trump eine »unfaire Behandlung« amerikanischer Unternehmen. Er hat bereits angedroht, darauf mit Zöllen zu reagieren. Gleiches gilt für die globale Mindeststeuer der OECD, deren Einführung von der Biden-Regierung unterstützt wurde.

Die Liste der wirtschafts-, außen- und sicherheitspolitischen Ziele, die Trump mit Zöllen durchsetzen möchte, ist lang. Einen Importzoll von 10 bis 20 Prozent könnte er auf Basis des IEEPA auch gegenüber der EU sehr schnell erheben. Trump könnte zudem die Section-232-Zölle auf EU-Autoexporte ausweiten. Er stand 2018 schon einmal kurz davor. Damals nahm er jedoch in letzter Minute davon Abstand, nachdem er eine Vereinbarung mit der EU über europäische Importe von Soja und LNG geschlossen hatte. Ob eine einfache Exportvereinbarung Trump diesmal ausreichen würde, ist ungewiss. Vorstellbar ist hingegen, dass er versuchen wird, die Digitalgesetze DMA und DSA mit Zöllen auf Basis von Section 301 – aufgrund »unfairer Handelspraktiken« – zu torpedieren.

Die EU-Kommission braucht für Verhandlungen mit Trump schnell ein starkes Mandat.

Selbst wenn es nicht zu einer direkten Konfrontation zwischen der EU und Trump käme, wäre insbesondere die deutsche Wirtschaft von einer Eskalation des US-Handelskonflikts mit China stark belastet. Umlenkungseffekte infolge von US-Zöllen könnten zu einer verstärkten Präsenz chinesischer Produkte auf dem europäischen Markt führen. Europäische Hersteller stünden unter zusätzlichem Druck. Die EU wäre schnell dazu gezwungen, selbst Zollmauern noch weiter hochzuziehen, um die heimische Industrie zu schützen.

Was tun, wenn's brennt?

EU-Kommissionspräsidentin von der Leyen hat Trump bereits Gespräche über seine Forderungen an Europa angeboten. Um ihm entgegenzutreten und die angedrohten Zölle und darüber hinausgehende Maßnahmen zu verhindern, benötigt die Kommission schnell ein starkes Mandat der Mitgliedstaaten, die sich in zentralen Punkten jedoch erst einig werden müssen. Als Gegenmaßnahmen könnte die EU erneut – wie

⁶ Vgl. den Beitrag von Sonja Thielges und Laura von Daniels in dieser Studie, S. 54ff.

⁷ Laura von Daniels, *Will the EU Agree to Use Economic Sanctions against China?*, Washington, D.C.: Brookings Institution, 1.11.2024, <<https://www.brookings.edu/articles/will-the-eu-agree-to-use-economic-sanctions-against-china/>> (Zugriff am 24.1.2025).

in der ersten Amtszeit Trumps — symbolische Zölle auf bestimmte US-Produkte (Harley Davidson) einführen. Denkbar sind auch taktische Zölle, etwa auf Exporte aus den Heimatstaaten politisch relevanter Republikaner, von denen man sich Druck auf Trump erhofft. Zudem könnte die EU Zölle auf US-Importe auf das Niveau möglicher neuer US-Zölle anheben und nur einzelne Ausnahmen für Produkte vorsehen, an deren zollfreier Einführung sie selbst großes Interesse hat. Seit 2023 hat die EU darüber hinaus ihren »Instrumentenkasten« um das Anti-Coercion Instrument (ACI) erweitert, um »Drittländer abzuschrecken, wirtschaftlichen Zwang anzuwenden oder diesem entgegenzuwirken«. In der *Verordnung über den Schutz der Union und ihrer Mitgliedstaaten vor wirtschaftlichem Zwang durch Drittländer* (2023/2675) ist wirtschaftlicher Zwang weit definiert, auch Drohungen fallen darunter, soweit sie glaubwürdig sind. Allerdings unterliegt die Anwendung des ACI hohen rechtlichen Anforderungen. Zudem müssten EU-Reaktionsmaßnahmen mit dem möglichen Schaden für die eigene Wirtschaft abgewogen werden. Am Ende müsste der Rat mit qualifizierter Mehrheit über bestimmte Gegenmaßnahmen entscheiden. Bisher ist das ACI ein noch ungetestetes Instrument.

In folgenden Bereichen könnte die EU Trump Angebote machen:

EU-Zölle und Ausgleich von US-Handelsdefiziten:

- Um US-Strafzölle auf Autos zu verhindern: generelle Senkung der EU-Außenzölle von 10 Prozent auf das Niveau der USA (2,5 Prozent);
- Dabei auch Fortsetzung und gegebenenfalls Erhöhung WTO-konformer Importzölle auf Elektrofahrzeuge aus China auf Basis der Anti-Subventionsverordnung;
- Prüfen weiterer Sektoren, in denen die EU auf Basis der Anti-Subventionsverordnung gegen chinesische Exporte einschreiten könnte;
- Erhöhung der LNG-Importe aus den USA und Ausbau der Flüssiggasterminals;
- Steigerung europäischer Rüstungskäufe aus den USA, bei gleichzeitiger Planung eines langfristig integrierten europäischen Rüstungsmarkts.

Wirtschaftliche Sicherheit:

- Beschleunigung der EU-Maßnahmen zu einem De-Risking von China in kritischen Bereichen, einschließlich desjenigen der erneuerbaren Energien (z. B. Solar-Panels);

- Erarbeitung transatlantisch abgestimmter Strategien zur Verbesserung der wirtschaftlichen Sicherheit, insbesondere im Bereich der Technologiekontrolle gegenüber China;
- Kooperation bei Exportkontrollen von Dual-Use-Gütern, aufbauend auf vorangehender Kooperation im Rahmen des Trade and Technology Council (TTC) im Bereich der Russland-bezogenen Exportkontrollen und Sanktionen;
- Überprüfung des Investitions-Screenings auf der Ebene der EU-Mitgliedstaaten und gegebenenfalls Verschärfung von Standards, speziell bei der Überprüfung von Investitionen aus Drittstaaten;
- Zusammenarbeit bei der Überprüfung von Outbound-Investitionen;
- Gemeinsame Beratungen über einen Plan zur Umsetzung koordinierter wirtschaftlicher Zwangsmaßnahmen der USA, der EU und weiterer Staaten in dem Fall, dass China Schritte in Richtung einer Invasion Taiwans vorbereiten sollte; Überlegungen zu gezielten Finanzsanktionen, Export- und Investitionskontrollen bis hin zu einem Handelsembargo.

Sicherheitspolitische Signale:

- Vereinbarung der EU-Staaten, ihre Verteidigungsausgaben deutlich und entsprechend der ihnen bevorstehenden sicherheitspolitischen Herausforderungen zu erhöhen;
- Klares Signal der Zustimmung zu einer Anhebung des Ausgabenziels für Verteidigung in der Nato auf über zwei Prozent des Bruttoinlandsprodukts.

Wie in der ersten Amtszeit Donald Trumps sollte die EU weiterhin nicht alles wörtlich nehmen, was er androht. Aber sie muss seine Ankündigungen zu jedem Zeitpunkt *ernst* nehmen und eigene Anfälligkeiten überprüfen. Trumps Außenpolitik und Chinas Reaktionen könnten den EU-Mitgliedstaaten schnell schwierige Entscheidungen abverlangen über die Richtung ihrer Wirtschaftspolitik und über die Kostenverteilung innerhalb der EU.

Sonja Thielges/Laura von Daniels

Folgen der Trump-Regierung für die internationale Klimakooperation

Anti-Klima-Politik ab dem ersten Tag

Der neue US-Präsident Donald Trump will dem »Socialist Green New Deal« der Vorgängerregierung unter Joe Biden ein Ende setzen.¹ Im Wahlkampf hatte Trump angekündigt, Bidens Regulierung der Öl- und Gasförderung und der Kraftwerksemissionen abzuschaffen, ebenso wie die Regulierung der Fahrzeugemissionen, die bis 2035 zu einem weitgehenden Umstieg auf emissionsfreie Fahrzeuge bei Neuwagenverkäufen führen sollte. An seinem ersten Amtstag hat der neue Präsident per Exekutivanordnung abermals den Ausstieg der USA aus dem Pariser Klimaabkommen erklärt. Er kündigte außerdem an, die »E-Mobilitäts-Pflicht«, wie er sie nennt, zu beenden sowie keine weiteren Lizenzen für den Bau von Windkraftanlagen zu vergeben.²

Ein weiteres Wahlkampfversprechen Trumps lautete, das große Klimagesetz seines Vorgängers rückabzuwickeln, den Inflation Reduction Act (IRA). Alle noch nicht getätigten Ausgaben im Rahmen dieses Gesetzes möchte Trump stoppen. Im Kongress kann er zumindest in den ersten zwei Amtsjahren, das heißt bis zu den Zwischenwahlen, auf Mehrheiten in beiden Häusern setzen, wenn er Subventionen abbauen, konkret zum Beispiel Steuerfreibeträge für Konsumenten beim Kauf von Elektrofahrzeugen abschaffen will. Bei Klagen dürfte der mehrheitlich konservativ besetzte Supreme Court auf Trumps Seite stehen. Offen ist hingegen, inwieweit sich die Bundesstaaten gegen einen Abbau von Subventionen aus dem IRA wehren könnten.³

1 Republican Party, 2024 GOP Platform. *Make America Great Again!*, <<https://rncplatform.donaldjtrump.com/>> (Zugriff am 21.1.2025).

2 *Unleashing American Energy. Executive Order*, Washington, D.C.: The White House, 20.1.2025, <<https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/2025/01/unleashing-american-energy/>> (Zugriff am 21.1.2025).

3 Sonja Thielges, *Die Resilienz der Klimapolitik der Biden-Admi-*

Um die US-Energiepolitik schnell und umfassend zu verändern, erklärte Trump am ersten Tag im neuen Amt den Energienotstand, der ihm weitreichende Kompetenzen in der Energiepolitik verleiht. Zudem ordnet er die Aufgabenteilung in der Regierung neu. Im Fokus steht nun nicht mehr der Klimaschutz, sondern die Energiepolitik. Indem Trump Unterstützer seiner »Drill, Baby, Drill!«-Kampagne zu Ministern und Behördenchefs berufen hat (z. B. Doug Burgum als Innenminister und Chris Wright als Energieminister), hat er unterstrichen, dass sein Schwerpunkt auf fossilen Energien liegt und Klimaschutz ihn nicht interessiert.⁴

Neue Politik der Energiedominanz

In seiner zweiten Amtszeit setzt Trump auf eine neue »Energiedominanzstrategie«. Sie soll zum einen dazu dienen, eines seiner wichtigsten Wahlkampfversprechen zu erfüllen: die Senkung der Energiepreise. Zum anderen geht es ihm um eine außenpolitische Machtdemonstration, insbesondere gegenüber China, das über keine vergleichbaren Erdöl- und Erdgasvorkommen verfüge. Die USA sollen nach Trumps Plänen den gesamten Rest der Welt mit fossilen Energieträgern beliefern.⁵ Eine solche Deregulierung im Energiebereich befürworten auch die republikanischen Abgeordneten

nistration. *Über die Gefahr einer klimapolitischen Kehrtwende unter einer zweiten Präsidentschaft Donald Trumps*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Juli 2024 (SWP-Aktuell 38/2024), doi: 10.18449/2024A38.

4 Lisa Friedman, »What Trump's Cabinet Picks and Advisers Say about Climate Change«, in: *New York Times*, 4.12.2024, <<https://www.nytimes.com/2024/12/04/climate/trump-cabinet-stefanik-zeldin-wright.html>> (Zugriff am 29.1.2025).

5 Agenda 47. *President Trump's 20 Core Promises to Make America Great Again!*, 2024, <<https://www.donaldjtrump.com/platform>> (Zugriff am 30.1.2025).

im Repräsentantenhaus und eine wachsende Anzahl von Senator:innen.

Um die Produktion und den Export von Erdgas anzukurbeln, hat Trump die Genehmigungspause der Biden-Administration für neue Flüssiggas(LNG)-Exportterminals rückgängig gemacht. Biden hatte noch versucht, seinem Nachfolger Steine in den Weg zu legen, mit einer im Dezember 2024 veröffentlichten Studie des Energieministeriums, die als Basis für zukünftige Genehmigungsentscheidungen dienen sollte.⁶ Doch die Erklärung des Energienotstands könnte es Trump ermöglichen, die Genehmigungsverfahren in seinem Sinne zu beschleunigen. Vermutlich wird er sich durchsetzen, dürften neue Genehmigungen erteilt werden.

Die Erdölproduktion möchte Trump steigern, indem er schnell möglichst viele Lizenzen für Ölbohrprojekte auf öffentlichem Land und in öffentlichen Gewässern vergibt. Ein von Biden im Januar 2025 ausgesprochenes unbefristetes Verbot für Öl- und Gasbohrungen entlang eines riesigen Gebietes an der Atlantik- und an der Pazifikküste könnte den Ausbau zwar vorerst stoppen.⁷ Eine Aufhebung des Verbots ist in dem Gesetz, auf das sich Bidens Maßnahme bezog, nicht vorgesehen. Dennoch dürfte Trump gegen das Verbot klagen und auch hier darauf zählen, dass der Supreme Court am Ende zu seinen Gunsten entscheidet. Zudem könnte der in beiden Kammern republikanisch dominierte Kongress das Verbot mittels eines Haushaltsgesetzes schlichtweg übergehen, nämlich indem er Förderlizenzen für genau die Gewässer vergibt, in denen eigentlich nicht mehr gebohrt werden darf. Trumps Pläne werden sich wohl um viele Monate verzögern, aber kaum aufhalten lassen.

Darüber hinaus könnte sich Trump darauf konzentrieren, Förderstopps und -auflagen für den Golf von Mexico auszuhöhlen. Denn während der Ertrag von Bohrungen entlang der Atlantik- und der Pazifikküste relativ gering wäre, würden neue Förderlizen-

zen für Gebiete in der Mitte und im Westen des Golfs von Mexico die Fördermengen deutlich erhöhen.

Rückzug aus multi- und plurilateraler Kooperation

Wie angekündigt, hat Trump an seinem ersten Amtstag per Exekutivanordnung erklärt, die USA erneut aus dem Pariser Klimaabkommen zu führen.⁸ Ein Jahr nach der formellen Austrittserklärung bei den Vereinten Nationen (UN) läuft die Mitgliedschaft vorerst aus.

Trump könnte dem »Project 2025« folgen und sogar aus der UN-Klimarahmenkonvention austreten.

Unklar ist noch, ob Trump der Empfehlung des »Project 2025« folgen wird, aus der gesamten UN-Klimarahmenkonvention (UNFCCC) auszutreten.⁹ Dieser Schritt, der eine Abstimmung im US-Senat erfordern könnte – die Rechtslage ist hier nicht eindeutig –, hätte noch viel weitreichendere Folgen: Er würde den langfristigen Rückzug der USA, des weltweit zweitgrößten Verursachers von Treibhausgasemissionen, aus den multilateralen Klimaschutzbemühungen bedeuten. Die Chancen auf einen späteren Wiedereinstieg stünden sehr schlecht, weil dazu eine Zweidrittelmehrheit im US-Senat notwendig wäre. Trump hat zumindest die Zahlungen an die UNFCCC bereits eingestellt. Der US-Milliardär Michael Bloomberg hat angekündigt, die Beiträge nun mit anderen privaten Gebern zu übernehmen und so die Arbeit des UN-Klimasekretariats, das unter anderem die jährlichen Klimakonferenzen organisiert, und Länder bei der Erstellung ihrer Klimaschutzpläne weiterhin zu unterstützen.

Unter Trump ist nicht mehr damit zu rechnen, dass die USA im Rahmen des neuen Klimafinanzierungsziels (NCQG), verabschiedet auf der COP29 in Baku, öffentliche Gelder für die internationale Klima-

⁶ *Energy, Economic, and Environmental Assessment of U.S. LNG Exports*, Washington, D.C.: U.S. Department of Energy, Office of Fossil Energy and Carbon Management, Dezember 2024, <https://www.energy.gov/sites/default/files/2024-12/LNG_Update_SummaryReport_Dec2024_230pm.pdf> (Zugriff am 29.1.2025).

⁷ *President Biden Protects Atlantic and Pacific Coasts from Offshore Oil and Gas Drilling*, Fact Sheet, Washington, D.C.: The White House, 6.1.2025, <<https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2025/01/06/fact-sheet-president-biden-protects-atlantic-and-pacific-coasts-from-offshore-oil-and-gas-drilling/>> (Zugriff am 8.1.2025).

⁸ *Putting America First in International Environmental Agreements. Executive Order*, Washington, D.C.: The White House, 20.1.2025, <<https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/2025/01/putting-america-first-in-international-environmental-agreements/>> (Zugriff am 21.1.2025).

⁹ William L. Walton / Stephen Moore / David R. Burton, »Department of the Treasury«, in: Paul Dans / Steven Groves (Hg.), *Mandate for Leadership. The Conservative Promise*, Washington, D.C.: The Heritage Foundation, 2023 (Project 2025. Presidential Transition Project), S. 691 – 715 (709).

finanzierung bereitstellen werden. Nicht nur fehlt Donald Trump das Interesse daran, auch im Kongress ließen sich in der Vergangenheit nur schwer Mehrheiten für die internationale Klimafinanzierung organisieren. Die EU und Deutschland hatten sich auf der COP in Baku letzten November vehement dafür eingesetzt, ein neues Klimafinanzierungsziel zu verabschieden. Dieses wird als zentral erachtet, um eine grüne Transformation in Entwicklungsländern zu erreichen und letztlich die globalen Klimaziele einhalten zu können.¹⁰

Ohne die Beiträge der USA, die sich für das Steuerjahr 2023 auf etwa 9,5 Milliarden US-Dollar beliefen,¹¹ wird die Umsetzung des Finanzierungsziels deutlich schwieriger. Ein Rückzug der USA stellt die multilaterale Klimazusammenarbeit allerdings nicht nur finanziell, sondern auch institutionell vor große Herausforderungen. Denn noch ist nicht klar, wer die Führungsmacht übernehmen und die globale Klimapolitik vorantreiben kann.

Bei den plurilateralen Formaten könnten die Just Energy Transition Partnerships (JETPs) ins Wanken geraten. Dieses Kooperationsformat existiert inzwischen mit Indonesien, Vietnam, Senegal und Südafrika. Deutschland und die USA gehören gemeinsam einer kleinen Gruppe von Geberländern an, die sich für eine gerechte Energietransformation in den JETP-Partnerstaaten einsetzen. Zu den Gebern zählen vor allem G7-Staaten. Der mögliche Wegfall öffentlicher Mittel aus den USA in diesem Format ist auch deshalb problematisch, weil umfangreiche öffentliche Gelder privates Kapital mobilisieren sollten – was bislang ohnehin schon nicht umfänglich gelungen ist.

Zu erwarten ist außerdem ein Rückzug der USA aus dem 2021 gegründeten Global Methane Pledge zur Minderung von Methanemissionen bis 2030, dem auch Deutschland angehört. Dies würde das Bündnis empfindlich schwächen, da die USA das Mitglied mit

den höchsten Treibhausgasemissionen sind. Die Regierung Biden nutzte das Thema Methan darüber hinaus als Vehikel, um Gesprächskanäle mit China offenzuhalten, während es in anderen Bereichen knirschte und sich sicherheitspolitische Konflikte zuspitzten. Unter Trump ist kaum mit einer Fortsetzung dieser bilateralen Kooperation zu rechnen.

G-Formate minus 1?

Trumps zweite Präsidentschaft könnte sich überdies auf die G-Formate auswirken, die sich traditionell hauptsächlich mit Wirtschaftsfragen und internationalen Krisen beschäftigen, in denen Deutschland und die EU sich jedoch immer wieder für Klimaschutzaktivitäten einsetzen. Die G20-Staaten konnten in der Vergangenheit mit den Treffen ihrer Klima-, Umwelt- und Energieminister und den daraus hervorgegangenen Abschlusserklärungen den Verhandlungsprozess der UNFCCC positiv beeinflussen. Zwar sind sie kein formeller Verhandlungsblock, eine Einigung der G20 bei klimarelevanten Fragen hat sich aber trotzdem als wichtiger Impuls für die jährlichen COPs erwiesen, beispielsweise beim Thema Ausbau erneuerbarer Energien. 2026 sollen die USA den G20-Vorsitz übernehmen. An einer Zusammenarbeit in den Arbeitsgruppen zu Energiewende und Klimaschutz wird die Trump-Administration allerdings wenig Interesse haben. Sie könnte daher die inhaltlichen Schwerpunkte stark verändern oder den G20-Prozess in Klima- und Energiefragen komplett aussetzen.

Auch in der Gruppe der G7-Staaten könnte es während Trumps Präsidentschaft zu einer massiven Blockadehaltung gegenüber jeglichen Klimaschutzbemühungen kommen. Eine der G7-Initiativen, die unter Trumps Politik leiden könnten, ist der »Klimacub«. Er wurde 2022 als Forum für die Dekarbonisierung der Industrie gegründet, wozu Deutschland den Anstoß gegeben hatte. Ziel ist es, zunächst durch gemeinsame Standards für die Produktion von grünem Stahl und grünem Zement die Dekarbonisierung der Industrie weltweit voranzutreiben. Inzwischen sind ihm 43 Länder beigetreten. Ohne die USA als größte Volkswirtschaft verliert der Klimacub aber deutlich an Strahlkraft. Das Einwerben neuer Mitglieder könnte spürbar schwieriger werden.

¹⁰ Vera Songwe/Nicholas Stern/Amar Bhattacharya, *Finance for Climate Action. Scaling Up Investment for Climate and Development*, Report of the Independent High-Level Expert Group on Climate Finance, London: Grantham Research Institute on Climate Change and the Environment, London School of Economics and Political Science, November 2022, <<https://www.lse.ac.uk/granthaminstitute/wp-content/uploads/2022/11/IHLEG-Finance-for-Climate-Action.pdf>> (Zugriff am 29.1.2025).

¹¹ »COP29 Update: US International Public Climate Finance«, Washington, D.C.: U.S. Department of State, 18.11.2024, <<https://2021-2025.state.gov/cop-29-update-u-s-international-public-climate-finance/>> (Zugriff am 13.1.2025).

Direkter Druck auf die EU

Noch vor seinem Amtsantritt hat Trump von den europäischen Staaten gefordert, ihre LNG-Importe aus den USA zu erhöhen, um Zöllen zu entgehen. Trump will damit offenbar seine Energiedominanzstrategie voranbringen und gleichzeitig das US-Handelsdefizit gegenüber der EU reduzieren, das ihm ein Dorn im Auge ist. Die EU ist inzwischen der größte Empfänger von US-amerikanischem LNG. Wie die EU-Kommission bereits signalisierte, könnte ein Versprechen ihrerseits, mehr LNG zu importieren, Teil eines Verhandlungsangebots sein, um mit Trump in der Handelspolitik einen friedlichen Ausgleich zu finden. US-LNG könnte in Zukunft durchaus zumindest die verbleibenden Importe von russischem Erdgas ersetzen.

Allerdings müssen politische sowie konkrete rechtliche Hürden bedacht werden: Nach der Abkehr von Gasimporten aus Russland ist die EU inzwischen stark von LNG-Importen aus den USA abhängig. Auf der Ebene der EU-Mitgliedstaaten wächst derzeit – auch aufgrund der Wiederwahl Trumps und von Zweifeln an seinen Motiven – die Skepsis gegenüber einer Steigerung der LNG-Importe. Dass im Europäischen Rat eine politische Mehrheit für ein Verhandlungsangebot an Trump erreicht wird, ist daher nicht ausgemacht. Als rechtliche Hürde für weitere LNG-Importe aus den USA könnte zudem die Deregulierungskampagne der neuen US-Regierung entscheidend werden. Sollte Trump die Methanregulierung Bidens für die Öl- und Gasproduktion erfolgreich verwässern, wäre US-Erdgas womöglich nicht mehr im Einklang mit der neuen Methanregulierung der EU für Erdgasimporte. Diese verpflichtet Exporteure von Öl, Gas und Kohle ab 2027 zu strengen Überwachungs-, Berichterstattungs- und Überprüfungsmaßnahmen und legt Höchstwerte für die Methanintensität der Produktion fest.¹²

Einzelne US-Staaten könnten der Deregulierung Trumps jedoch entgegenwirken, indem sie eigene Maßnahmen gegen Methanemissionen implementieren. New Mexico geht diesen Weg bereits.¹³ Möglicher-

weise könnte die EU Importe aus solchen Bundesstaaten zulassen.

Erheblichen Druck dürfte Trump auf die EU und ebenso auf Großbritannien ausüben, um deren »Decoupling« von China voranzutreiben. Gerade hinsichtlich erneuerbarer Energien kann Europa aber auf Importe aus China derzeit nicht verzichten. Vor allem im Bereich Solar- und Windenergie wäre aus Sicht der meisten Unternehmen, die solche Anlagen bauen und instand halten, ein weiterer Ausbau ohne günstige Teile aus China kurzfristig nicht rentabel; außerdem wäre die bisher angestrebte schnelle Steigerung der Energieproduktion aus erneuerbaren Quellen bedroht.

Überdies könnte die US-Politik bald die EU-Klima- und Umweltregeln ins Visier nehmen. Schon seit längerer Zeit regt sich im Kongress Besorgnis bis hin zu Widerstand gegen den CO₂-Grenzausgleichsmechanismus (CBAM) der EU. Dieser sieht ab 2026 eine Abgabe auf den Import bestimmter Industriegüter vor. Der US-Kongress befürchtet eine Benachteiligung von Unternehmen in den USA, wo kein bundesweiter CO₂-Preis gilt. Die neue Administration könnte von der EU vergünstigte Konditionen für US-Firmen verlangen, damit sie, die EU, von Trumps Vergeltungsmaßnahmen verschont bleibt. Gleichzeitig könnte Trump die EU dazu drängen, den CBAM gegenüber China kompromisslos durchzusetzen.¹⁴ Denn gerade für China, dessen Außenhandel von energieintensiven Industriegütern geprägt ist, werden durch die CO₂-Grenzsteuer der EU beträchtliche Kosten entstehen.¹⁵

Mit anderen Worten: Trump könnte die EU unter Druck setzen, ihr zentrales Klimaaußenpolitik-Instrument einseitig, als eine Art Sanktionsinstrument, gegenüber China zu gebrauchen. Kommt die EU dem nach, würde sie mit hoher Wahrscheinlichkeit gegen Regeln der Welthandelsorganisation (WTO) verstoßen. Insgesamt würde ihre klimapolitische Glaubwürdigkeit massiv in Mitleidenschaft gezogen.

Case-Study-on-New-Mexico-Methane-Strategy-EMNRD-Methane-Waste-Rule_2021.pdf> (Zugriff am 29.1.2025).

14 »Trade Policy under a Second Trump Administration and Implications for Business«, Alert, Covington, 25.11.2024, <<https://www.cov.com/en/news-and-insights/insights/2024/11/trade-policy-under-a-second-trump-administration-and-implications-for-business>> (Zugriff am 29.1.2025).

15 Zhe-Yi Chen / Lu-Tao Zhao / Lei Cheng / Rui-Xiang Qiu, »How Does China Respond to the Carbon Border Adjustment Mechanism? An Approach of Global Trade Analyses«, in: *Energy Policy*, 198 (2025), Artikel 114486.

12 Vertretung der Europäischen Kommission in Deutschland, »EU-Methanverordnung verabschiedet«, Pressemitteilung, 27.5.2024, <https://germany.representation.ec.europa.eu/news/eu-methanverordnung-verabschiedet-2024-05-27-0_de> (Zugriff am 29.1.2025).

13 Center for Methane Research, *Case Study on New Mexico Methane Strategy – EMNRD Methane Waste Rule*, Des Plaines, Ill., 2021, <<https://www.gti.energy/wp-content/uploads/2022/05/>

Außenpolitische Optionen für die EU und Deutschland

Die außenpolitischen Herausforderungen in der Klimapolitik, die sich mit Trumps erneuter Präsidentschaft für die EU und Deutschland merklich verändern, erfordern eine strategische Neubewertung. Deutschland und die EU sollten zügig zu einer nüchternen Analyse kommen, inwieweit sie und andere Partner die finanziellen und institutionellen Lücken schließen können, die durch den Rückzug der USA aus globalen Klimaprozessen (z. B. Pariser Klimaabkommen, JETPs) entstehen. Diese Analyse müsste auch Klimakooperationen berücksichtigen, die ursprünglich mit den USA im Rahmen der G20 oder der G7 initiiert wurden.

Unkonventionelle Lösungen, etwa die Einbeziehung subnationaler Akteure wie Kalifornien und anderer US-Bundesstaaten in den Climate Club, könnten dabei helfen, die USA weiterhin einzubinden. Kalifornien hat eigene ambitionierte Dekarbonisierungsziele und könnte aufgrund der Stärke seiner Unternehmen private finanzielle Mittel für Klimamaßnahmen mobilisieren. Die EU sollte darüber hinaus auf Bundesstaaten wie Texas und Wyoming zugehen, die weiterhin bedeutende Produzenten fossiler Brennstoffe sind, jedoch inzwischen vom zentralen Klimagesetz Bidens, dem IRA, profitieren. Folglich haben diese Staaten ein gewisses Eigeninteresse entwickelt, saubere Energien – zusätzlich zu den herkömmlichen Energiequellen – zu fördern. Bei der Kooperation über Parteigrenzen hinweg, auch mit republikanisch regierten Bundesstaaten und in den Kongress hinein, wird es wichtig sein, geeignete Narrative zu finden, um die transatlantische Klimakooperation voranzubringen. Themen wie CO₂-Management, Wasserstoff und neuerdings auch Geothermie könnten sich als Grundlage dafür anbieten.¹⁶

Gleichzeitig muss die EU der Tatsache ins Auge sehen, dass Trump den Druck auf sie erhöhen wird, ihre Abhängigkeiten von China bei Energietechnologien abzubauen. Die EU sollte daher auf bilaterale Verhandlungen mit der Trump-Administration hinarbeiten, um ihre klimapolitischen Kerninteressen zu wahren. Dort, wo ein abruptes Ende chinesischer Exporte in die EU den größten Schaden anrichten

könnte, etwa bei Solarpaneelen und Halbleitertechnologie für Windkraftanlagen, sollte die Europäische Kommission auf einem zeitlich gestaffelten Ausstieg (*enhanced phasing-out* statt *decoupling*) bestehen. Dafür könnte sie Trump bei LNG-Importen, Fragen von Zollabbau und solchen der wirtschaftlichen Sicherheit entgegenkommen.¹⁷

Nicht einlassen sollte sich die EU hingegen auf mögliche Forderungen Trumps, den CBAM als eine Art Sanktion gegenüber China einzusetzen. Die Kosten für die eigene Klimaaußenpolitik, die der EU dadurch entstünden, dürften den Nutzen übersteigen. Selbst wenn sie auf Trumps Forderung einging, könnte er immer wieder neue Zolldrohungen aussprechen. Der Schaden für die Glaubwürdigkeit der EU-Klimapolitik wäre indes schon entstanden.

Deutschland und die EU sollten Koalitionen mit Schwellen- und Entwicklungsländern stärken und Initiativen zur Klimafinanzierung ausbauen.

Wichtig wäre, dass Deutschland und die EU bestehende Koalitionen mit Schwellen- und Entwicklungsländern stärken sowie Initiativen zur Klimafinanzierung ausbauen. Die EU sollte Trump gegenüber deutlich machen, dass ihm die Klimafinanzierung eine Chance bietet, dem wachsenden Einfluss Chinas gemeinsam entgegenzuwirken. Auch bilaterale und strategisch relevante Kooperationen, wie die Indo-German Green and Sustainable Development Partnership (GSDP) oder die Partnerschaft für eine sozial gerechte und ökologische Transformation mit Brasilien, sollte die Bundesregierung intensivieren.

¹⁶ Felix Schenuit/Sonja Thielges, »Carbon Management. A New Pathway for Transatlantic Cooperation?«, Washington, D.C.: American-German Institute, 9.12.2024, <<https://americangerman.institute/2024/12/carbon-management/>> (zuletzt aktualisiert am 19.12.2024, Zugriff am 19.12.2024).

¹⁷ Siehe den Beitrag von Laura von Daniels in dieser Studie, S. 48ff.

Nadine Knapp/Emma Landmesser

Radikale Verschärfung: Trumps Migrationspolitik und ihre Auswirkungen auf Deutschland und Europa*

Migration war eines der zentralen Wahlkampfthemen Donald Trumps. Es ging einher mit zahlreichen Versprechen, er werde die Einwanderung einschränken, und mit offen rassistischen Äußerungen, die Migrant:innen kriminalisieren und ausgrenzen. Mit Personen wie Stephen Miller als neuem stellvertretenden Stabschef im Weißen Haus oder Tom Homan als seinem »Grenzstar« hat Trump prominente Befürworter einer drastischen Verschärfung der US-Migrationspolitik ernannt. Die Nominierung ausgewiesener Hardliner in Einwanderungsfragen und die fremdenfeindliche Rhetorik des neuen Präsidenten legen nahe, dass die USA in den nächsten vier Jahren eine noch restriktivere Einwanderungspolitik verfolgen und sich noch stärker abschotten werden als während der ersten Trump-Administration. Das zeigt sich bereits in der Fülle an Exekutivanordnungen zu Migration, die Trump nur wenige Stunden nach seiner Vereidigung unterzeichnet hat.

Rückblick: Trumps erste Amtszeit und die Migrationspolitik unter Biden

Bereits während seiner ersten Amtszeit betrieb Trump eine restriktive Migrationspolitik, die sowohl die irreguläre als auch die reguläre Einwanderung stark eindämmen sollte. Sie umfasste Pläne wie den Bau einer Mauer zu Mexiko, rigorose Rückführungen sowie Einreiseverbote für Personen aus bestimmten Ländern mit überwiegend muslimischer Bevölkerung. Zudem weitete Trump die von Barack Obama 2016 erstmals angewandte »metering«-Politik massiv aus.

* Dieser Beitrag wurde verfasst im Rahmen des vom Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung geförderten Projekts »Strategische Flucht- und Migrationspolitik«.

»Metering« bedeutet, dass die Zahl der Asylanträge, die an einem Grenzübergang in einem bestimmten Zeitraum gestellt werden kann, buchstäblich »dosiert« wird. Zeitweise lag die Obergrenze für Asylanträge während Trumps erster Amtszeit bei 40 bis 100 pro Tag. Alle darauffolgenden Asylgesuche wurden abgelehnt, die Menschen mussten in Mexiko auf ihre Anhörungstermine warten.¹ Des Weiteren kürzte Trump das Resettlement-Programm drastisch, das einer festgelegten Anzahl von besonders schutzbedürftigen Flüchtlingen eine direkte und sichere Einreise in die USA ermöglicht. Im letzten Jahr seiner ersten Präsidentschaft durften nur etwa 11.000 Menschen im Zuge von Resettlement in die USA einreisen, so wenige wie nie zuvor in einem Jahr.²

Mit vielen Vorhaben hatte Trump jedoch keinen Erfolg: 2019 erreichte die Zahl der irregulären Grenzübertreite ein Zehnjahreshoch und die Zahl der Abschiebungen unter Trump blieb insgesamt unter derjenigen beider Vorgängerregierungen unter Obama (auch wenn man diese separat betrachtet). Trumps einseitiger Fokus auf Grenzschutz und Abschottung zeigte nicht nur begrenzte Wirksamkeit, sondern führte auch zu menschlichem Leid, etwa zur Trennung von Familien an der Grenze zu Mexiko. Erfolgreicher war er bei der Reduzierung der regulären Einwanderung, beispielsweise indem er die Vergabe von Green Cards und Visa einschränkte.³

1 Ron Nixon, »Asylum Claims Jump Despite Trump's Attempt to Limit Immigration«, in: *New York Times* (online), 10.12.2018.

2 Muzaffar Chishti et al., »Biden's Mixed Immigration Legacy: Border Challenges Overshadowed Modernization Advances«, Washington, D.C.: Migration Policy Institute (MPI), Dezember 2024.

3 Victoria Rietig/Constantin Eckner, *US-Migrationspolitik unter Joe Biden. Was Deutschland erwarten kann und tun sollte*, Berlin: Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik (DGAP),

Mit Joe Bidens Amtsantritt kam es zu einer deutlichen Abkehr von Trumps Einwanderungspolitik. Biden revidierte viele Maßnahmen der Vorgängerregierung und legte das von Trump stark reduzierte Resettlement-Programm wieder auf. Allein im Jahr 2024 nahmen die USA mehr als 100.000 Flüchtlinge auf – das war die höchste Zahl seit den 1990er Jahren. Zudem versuchte Biden, weitere sichere Einreisemöglichkeiten für Schutzsuchende zu schaffen. Über das in seiner Amtszeit eingeführte »CHNV parole program« etwa erhielten rund 530.000 Menschen aus Kuba, Haiti, Nicaragua und Venezuela eine bis zu zweijährige Aufenthaltserlaubnis für die USA; über die App »CBP One« kamen bis Oktober 2024 860.000 Schutzsuchende regulär ins Land. Außerdem baute Biden die migrationspolitische Zusammenarbeit mit lateinamerikanischen Staaten aus, um Alternativen zu gefährlichen Migrationsrouten in die USA bereitzustellen, Asylkapazitäten zu erweitern und Arbeitsmigration zu fördern. Ein Beispiel dafür sind die 2023 eingerichteten »Safe Mobility Offices« (SMOs) in vier lateinamerikanischen Staaten (Costa Rica, Guatemala, Ecuador und Kolumbien), die Schutzsuchenden über eine Online-Plattform Zugang zum Resettlement-Programm der USA bieten und über Möglichkeiten der regulären Einreise in die USA (teilweise auch in andere Aufnahmeländer wie Kanada, Neuseeland oder Spanien) informieren.⁴

Zuletzt allerdings beschränkte auch Biden die Möglichkeiten, einen Asylantrag zu stellen; der Grund waren neue Rekordzahlen irregulärer Grenzübertritte. Beispielsweise limitierte Biden im Rahmen seiner »metering«-Politik die Zahl der Asylanträge an der Grenze zu Mexiko auf 2.500 im Tagesdurchschnitt pro Woche.⁵

Zurück im Weißen Haus: Trumps aktuelle Pläne

Für die zweite Präsidentschaft Donald Trumps ist zu erwarten, dass er noch radikalere Maßnahmen ein-

leiten wird. Außerdem wird er versuchen, diejenigen Vorhaben seiner ersten Amtszeit umzusetzen, die an politischen und juristischen Hürden gescheitert waren, sowie die liberalen Elemente von Bidens Einwanderungspolitik auszusetzen. Trumps Erfolgsaussichten könnten diesmal deutlich höher sein, da er auf eine republikanische Mehrheit in beiden Kammern des Kongresses zählen kann. Außerdem kann er auf den Rückhalt der mehrheitlich konservativen Richter:innen am Supreme Court hoffen. Dennoch beschränken sich viele von Trumps aktuellen Vorhaben bislang nur auf Ankündigungen, konkrete Schritte zur Umsetzung stehen aus. Zudem ist mit erheblichem juristischem Widerstand zu rechnen.

Massenabschiebungen

Ein zentrales Wahlversprechen Trumps ist die Abschiebung von geschätzt elf Millionen Menschen ohne Aufenthaltstitel mithilfe groß angelegter Razzien, im Extremfall sogar durch den Einsatz des Militärs im Inland. Dieses Vorhaben schürt nicht nur Angst bei den Betroffenen, sondern lässt darüber hinaus schwere Menschenrechtsverletzungen befürchten. Auch die amerikanische Wirtschaft wäre stark betroffen: Massenabschiebungen könnten den Arbeitskräftemangel verschärfen und zu Preissteigerungen führen. So sind die meisten Migrant:innen ohne Aufenthaltstitel erwerbstätig und zahlen Steuern, sie bilden etwa fünf Prozent aller Arbeitnehmer:innen in den USA. Insbesondere in Branchen wie dem Baugewerbe, der Gastronomie oder der Landwirtschaft würden sie fehlen.⁶

Zugleich könnten sich Trumps kostspielige Abschiebepläne als verwaltungstechnisch und logistisch schwer umsetzbar erweisen und durch (verfassungs-)rechtliche Hürden und Gerichtsentscheidungen gebremst werden. Überdies regt sich bereits zivilgesellschaftlicher Widerstand; demokratisch regierte US-Bundesstaaten und selbsterklärte »Zufluchtsstädte« wie Los Angeles wollen sich diesen Plänen widersetzen und Massenabschiebungen nicht durchführen.

Grenzsicherung und Einschränkungen des Asylrechts

Obwohl die Zahl der irregulären Übertritte der Grenze zwischen den USA und Mexiko seit 2024 deutlich zurückgegangen ist, hat US-Präsident Trump kurz nach

Februar 2021 (DGAP Analyse Nr. 1); Tobias Heidland, *Vier Jahre Trump'sche Einwanderungspolitik in den USA: Weniger Immigration, aber anders als versprochen*, Kiel: Institut für Weltwirtschaft (IfW), Oktober 2020 (IfW Kurzanalyse).

⁴ Chishti et al., »Biden's Mixed Immigration Legacy« [wie Fn. 2].

⁵ Ted Hesson et al., »Explainer: What Does Biden's New Asylum Ban at the US-Mexico Border Do?«, *Reuters* (online), 10.6.2024.

⁶ »Massenabschiebungen würden US-Wirtschaft schwer schaden«, in: *taz* (online), 27.11.2024.

seiner Verteidigung am 20. Januar den nationalen Notstand an der Südgrenze ausgerufen, den Einsatz des Militärs zur Grenzsicherung genehmigt und durch einen weitgehenden Einreisestopp die Aufnahme von Asylsuchenden mutmaßlich ausgesetzt. Unter anderem wurde die App »CBP One« eingestellt, mit der Termine für die Asylbeantragung vereinbart werden konnten. Dadurch sitzen schätzungsweise 270.000 Menschen⁷ auf der mexikanischen Seite der Grenze fest, die entweder schon einen Termin erhalten oder auf einen gehofft hatten. Darüber hinaus soll der Weiterbau der Grenzmauer vorangetrieben werden.⁸

Sollte der Zugang zu Asyl wieder gewährt werden, wird perspektivisch die »Remain in Mexico«-Politik aus Trumps erster Amtszeit umgesetzt werden. Das heißt, Schutzsuchende würden wieder vermehrt an der Grenze abgewiesen und nach Mexiko zurückgeschickt, um dort auf ihre Anhörung im Rahmen ihres Asylverfahrens zu warten. Des Weiteren ist davon auszugehen, dass die »metering«-Politik Bidens fortgesetzt und auf Dauer verschärft wird. Trumps geplante Grenzpolitik wird die humanitäre Lage an der Grenze zu Mexiko voraussichtlich verschlimmern und Schutzsuchende und Migrant:innen in unsichere und oft gefährliche Verhältnisse drängen. Zudem müssen sich über eine Million Menschen mit temporärem Schutzstatus in den USA wieder um ihre Zukunft in dem Land sorgen, da Trump angekündigt hat, diesen auszusetzen. Die Trump-Administration hat bereits eine achtzehnmonatige Verlängerung des Schutzstatus für Venezolaner:innen aufgehoben, die die Biden-Administration noch vor kurzem mehr als 600.000 Menschen bewilligt hatte.⁹

Begrenzung regulärer Einreisemöglichkeiten und Auslagerung von Schutz

Unter dem neuen Präsidenten Trump sind Ansätze zur Förderung regulärer Zugangswege in die USA gefährdet. Bereits kurz nach seinem Amtsantritt hat Trump das Resettlement-Programm auf unbestimmte

Zeit ausgesetzt. Zugleich hat er das unter Biden eingeführte Aufnahmeprogramm »CHNV parole« beendet und die »CBP One«-App abschalten lassen, über die während Bidens Regierungszeit insgesamt rund 1,4 Millionen Schutzsuchende regulär in die USA eingereist waren; diese Personen müssen nun ebenfalls eine Abschiebung befürchten.¹⁰ Außerdem hat Trump die in Bidens Amtszeit eingerichteten SMOs eingestellt, die sichere Einreisewege in die USA ermöglichten. Mit Blick auf hochqualifizierte Fachkräfte hingegen ist zum jetzigen Zeitpunkt eventuell damit zu rechnen, dass reguläre Einreisemöglichkeiten ausgebaut werden: Entgegen der Haltung vieler Hardliner:innen im Trump-Lager haben Elon Musk und Donald Trump sich kürzlich für das Visaprogramm für hochqualifizierte Arbeitskräfte (H-1B) ausgesprochen.¹¹

Offen ist die Frage, inwiefern Trump Pläne zur Externalisierung von Asylantragstellung und Flüchtlingsschutz in Drittstaaten verfolgen wird. In seiner ersten Amtszeit schloss er beispielsweise mit Guatemala, Honduras und El Salvador Asyl-Kooperationsabkommen, um Asylverfahren dorthin auszulagern und Abschiebungen zu erleichtern – umgesetzt wurde dies lediglich ansatzweise in Guatemala.¹²

Isolation statt internationaler Kooperation

Auf internationaler Ebene dürfte Trump das Engagement der USA in der Flüchtlings- und Migrationspolitik in seiner bisherigen Form beenden. So wird die Finanzierung internationaler Hilfsmaßnahmen stärker an nationalen Interessen ausgerichtet werden, getreu dem Prinzip »America First«. Trump ordnete gleich am Tag seiner Amtseinführung eine 90-tägige Pause bei der ausländischen Entwicklungshilfe an, um deren Effizienz und Übereinstimmung mit der US-Außenpolitik zu überprüfen – mit Ausnahmeregelungen für humanitäre Soforthilfe.¹³ Zudem erwägt die neue Regierung, die bisher institutionell unab-

⁷ Camilo Montoya-Galvez, »About 270,000 Migrants Waiting to Enter U.S. through App Trump Has Vowed to End, Estimates Show«, *CBS News* (online), 19.1.2025.

⁸ *Declaring a National Emergency at the Southern Border of the United States. Executive Order*, Washington, D.C.: The White House, 20.1.2025; *Securing Our Borders. Executive Order*, Washington, D.C.: The White House, 20.1.2025.

⁹ Léonie Chao-Fong, »Trump Revokes Temporary Protected Status for 600,000 Venezuelans«, in: *The Guardian* (online), 29.1.2025.

¹⁰ Hamed Aleaziz, »Trump Officials Move to Quickly Expel Migrants Biden Allowed In Temporarily«, in: *New York Times* (online), 26.1.2025.

¹¹ Hanna Rosin, »Trump's Anti-Immigrant Coalition Starts to Fracture«, in: *The Atlantic* (online), 9.1.2025.

¹² Jessica Bolter et al., *Four Years of Profound Change. Immigration Policy during the Trump Presidency*, Washington, D.C.: MPI, Februar 2022, S. 83f.

¹³ *Reevaluating and Realigning United States Foreign Aid. Executive Order*, Washington, D.C.: The White House, 20.1.2025.

hängige amerikanische Entwicklungsbehörde USAID, die für den Großteil der amerikanischen humanitären Hilfe und Entwicklungszusammenarbeit (EZ) im Ausland zuständig ist, ganz aufzulösen. Fraglich ist jedoch, ob der amerikanische Präsident überhaupt befugt ist, ohne die Zustimmung des Kongresses darüber zu entscheiden. Grundsätzlich ist eine massive Kürzung des US-Entwicklungsetats sowie der Zahlungen an zentrale internationale Organisationen zu erwarten.

Die USA finanzierten zumindest bislang einen Großteil der Arbeit einschlägiger internationaler Organisationen, etwa des Flüchtlingshochkommissariats der Vereinten Nationen (UNHCR) oder der Internationalen Organisation für Migration (IOM). Die Arbeit von UNHCR wurde 2023 zu 57 Prozent, die der IOM zu 51 Prozent durch amerikanische Gelder finanziert.¹⁴ Ein Rückzug der USA wird die ohnehin chronisch unterfinanzierte humanitäre Hilfe und EZ für die Unterstützung von Flüchtlingen, Binnenvertriebenen und Aufnahmegemeinden erheblich beeinträchtigen. Dies wäre ein gravierender Rückschritt für den globalen Flüchtlingsschutz.

Trumps Abschottungspolitik: Ein Vorbild für Deutschland und die EU?

Trumps Abwehr- und Abschiebepläne finden in Deutschland und der Europäischen Union (EU) bereits großen Zuspruch. Auch hier überwiegen Forderungen nach restriktiven Maßnahmen in der Asyl- und Migrationspolitik, etwa nach verstärkten Kontrollen und Zurückweisungen an den Grenzen. Außerdem werden sogenannte »innovative Ansätze« kontrovers diskutiert, die zum Ziel haben, die Zahl irregulärer Grenzübertritte zu reduzieren und mehr Rückführungen zu erreichen. Dazu gehören Vorschläge, den europäischen Flüchtlingsschutz in Drittstaaten auszulagern, wie es beispielsweise das »Ruanda-Modell« vorsieht, oder »Rückkehrhubs« außerhalb der EU einzurichten. Vor diesem Hintergrund werden auch Forderungen laut nach einer vollständigen Abschaffung des individuellen Asylrechts und einem faktischen Aufnahmestopp.

Sollte Trumps Administration erfolgreich darin sein, die Zahl der Rückführungen zu erhöhen oder die der Asylgesuche zu senken, könnte seine Politik in der EU zunehmend als Vorbild dafür dienen, mit wei-

teren Externalisierungs- und Rückführungsmodellen zu experimentieren. Vorstellbar ist ebenfalls, dass europäische Staaten vermehrt nationale Alleingänge gemeinsamen europäischen Lösungen vorziehen, um das Grundrecht auf Asyl auszusetzen und einen faktischen Einreisestopp an ihren Grenzen zu erlassen.

Unabhängig von der Frage, welche Wirkung die Politik Trumps entfaltet, gibt die neu ausgerichtete US-Migrationspolitik bereits jetzt migrationskritischen oder gar -feindlichen Tendenzen in der EU und in Deutschland deutlichen Rückenwind. Aber auch in Washington wird man genau beobachten, wie europäische Länder mit Externalisierungs- und Abwehrmodellen voranschreiten, etwa Italien mit seiner angestrebten Verlagerung von Asylverfahren nach Albanien, und ob sich restriktive Maßnahmen tatsächlich in geringeren Ankunftsahlen niederschlagen (mit Blick auf die Externalisierungspläne ist dies bislang unklar). Zudem stehen solchen Maßnahmen zahlreiche rechtliche und praktische Hürden in der operativen Umsetzung entgegen – ganz abgesehen von den negativen Folgen für die Glaubwürdigkeit der EU und Deutschlands im internationalen Flüchtlingsschutz.

Trumps migrationspolitische Vorhaben können die EU beim Thema Flucht und Migration weiter spalten.

Trumps Vorhaben besitzen schon jetzt das Potential, die Staatengemeinschaft der EU in den Bereichen Flucht und Migration weiter zu spalten. Dies wird eine koordinierte und ohnehin voraussetzungsvolle Umsetzung der Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS) zusätzlich erschweren. Die Reform wurde erst im Frühjahr 2024 nach langen Verhandlungen beschlossen. Regierungen und Parteien in der EU, die sich für eine konsequente Umsetzung der Reform und insbesondere für die gerechte Verteilung von Schutzsuchenden in der EU einsetzen, werden es künftig noch schwerer haben, durchzudringen und Verstöße gegen geltendes EU-Recht zu ahnden. Dies gilt vor allem dann, wenn sich zum Beispiel der ungarische Ministerpräsident Viktor Orbán und die italienische Regierungschefin Giorgia Meloni, die für ihren harten Kurs und Alleingänge in der Migrationspolitik bekannt sind, als zentrale Ansprechpersonen für Trump in der EU erweisen sollten. Einige Staaten, namentlich Ungarn und die Niederlande, haben bereits angekündigt, die GEAS-Reform gar nicht erst umsetzen zu wollen.

¹⁴ Irwin Loy, »What Could Trump 2.0 Mean for Humanitarian Response?«, in: *The New Humanitarian* (online), 7.11.2024.

Konsequenzen eines US-Rückzugs

Durch den zu erwartenden Wegfall des internationalen Engagements der USA in der Flüchtlings- und Migrationspolitik wird besonders der ohnedies unter Druck stehende globale Flüchtlingsschutz geschwächt, ferner wird die im Globalen Pakt für Flüchtlinge (GCR) verankerte Verantwortungsteilung im internationalen Flüchtlingsschutz weiter ausgehöhlt. Ein Rückzug der USA aus der fluchtbezogenen humanitären Hilfe und der EZ hätte zunächst unmittelbare Folgen für Menschen, die sich derzeit auf der Flucht befinden und maßgeblich auf internationale Hilfeleistungen angewiesen sind. Zudem stellt die jährlich wachsende grenzüberschreitende Flucht vor allem die jeweiligen Nachbarstaaten vor große Herausforderungen – denn diese Staaten sind es, die das Gros der weltweit 43,7 Millionen Flüchtlinge beherbergen, nicht die wohlhabenden Industrienationen.¹⁵ In den meisten Fällen handelt es sich bei den Erstaufnahmeländern um Staaten des sogenannten Globalen Südens mit niedrigem bis mittlerem Einkommen, die oft nur über geringe Ressourcen zur Unterstützung der Flüchtlinge verfügen und in denen oft bereits eine große Zahl an Binnenvertriebenen lebt.

Vor dem Hintergrund dieses Ungleichgewichts in der Verantwortungsteilung sieht der GCR vor, dass die Industrienationen die Erstaufnahmeländer unterstützen. Eine Abkehr der USA von den Zielen des globalen Flüchtlingsschutzes würde ein fatales Signal an Aufnahmeländer senden. Es könnte ihre Bereitschaft verringern, Flüchtlinge aufzunehmen. Eine verminderte Aufnahmebereitschaft und das Risiko, dass Fragilität und Konflikte durch weniger internationale Hilfsmaßnahmen verschärft werden, haben wiederum Auswirkungen: Sie könnten Sekundärwanderungen auslösen – auch in die EU – bzw. neue Vertreibungen verursachen. Nicht zuletzt deshalb ist es im deutschen und europäischen Eigeninteresse, Aufnahmeländer verstärkt zu unterstützen, um das durch den voraussichtlichen Rückzug der USA entstehende Vakuum zu füllen.

Ausblick

Polarisierende Debatten über eine weitere Verschärfung der auswärtigen Migrationspolitik versperren

¹⁵ UNO-Flüchtlingshilfe, »Zahlen & Fakten zu Menschen auf der Flucht«, Dezember 2024.

den Blick für schutzorientierte und bewährte Lösungsansätze im Umgang mit Schutzsuchenden. Die europäische und die deutsche Politik sollten Trumps Vorhaben entschieden zurückweisen und ihnen eigene zukunftsorientierte Politikansätze entgegenstellen, statt sie nachzuahmen. Die Unterstützung von Trumps Positionen würde nicht nur rechtsextremen Kräften in der EU Auftrieb geben, sondern auch einer Politik Vorschub leisten, die ausschließlich auf Migrationsabwehr setzt und möglicherweise gegen geltendes EU-Recht verstößt. Eine reine Politik der Abschottung bietet angesichts wachsender globaler Herausforderungen wie des Klimawandels, des demographischen Wandels und gewaltsamer Konflikte keine dauerhafte Lösung.

Vielmehr bedarf es eines ganzheitlichen Ansatzes, der nicht allein auf restriktive Elemente setzt, sondern gleichermaßen reguläre Zugangswege ausbaut und die Aufnahmekapazitäten von Aufnahmeländern stärkt. Deutschland sollte sich weiterhin für eine konsequente Umsetzung der gemeinsam beschlossenen GEAS-Reform starkmachen. Ziel dabei ist eine kohärentere und solidarischere EU-Migrationspolitik und schließlich eine sichere Handlungsfähigkeit der EU in einer zunehmend multipolaren Welt.

Mit Ende der Regierung Biden brechen die USA als größter Geber im globalen Flüchtlingsschutz mit großer Wahrscheinlichkeit weg. Trumps Isolationismus birgt nicht nur die Gefahr der Verantwortungsdiffusion, wenn es um die Unterstützung von Erstaufnahmeländern geht. Auch werden dadurch Fragilität und gewaltvolle Konflikte weltweit verstärkt. Deutschland als eines der führenden Geberländer von humanitärer Hilfe und EZ ist daher gefordert, seiner Rolle als verlässlicher Akteur im globalen Flüchtlingsschutz nachzukommen, durch engere globale Zusammenarbeit sowie Unterstützung von Hauptaufnahmeländern.

In Anbetracht dieser Situation sollte die neue Bundesregierung die angekündigten Kürzungen im Entwicklungsetat und der humanitären Hilfe, wie sie im Rahmen der zuletzt gescheiterten Haushaltsverhandlungen diskutiert wurden, dringend überdenken. Deutschland sollte weiterhin Flüchtlinge, Binnenvertriebene und Aufnahmegemeinden effektiv unterstützen. Dies erfordert auch einen effizienteren Mittelseinsatz, insbesondere durch eine bessere Verzahnung kurz- und längerfristiger Unterstützungsangebote im Sinne des Humanitarian-Development-Peace-Nexus (HDP-Nexus) oder durch Bemühungen um die Lokalisierung von humanitärer Hilfe und EZ.

Anhang

Abkürzungen

ACI	Anti-Coercion Instrument (EU)	MAGA	Make America Great Again
APLN	Asia-Pacific Leadership Network	MFN	Most Favored Nation
ASEAN	Association of Southeast Asian Nations (Gemeinschaft Südostasiatischer Staaten)	MPI	Migration Policy Institute (Washington, D.C.)
AUKUS	Australia, United Kingdom, United States	Nato	North Atlantic Treaty Organization
CBAM	Carbon Border Adjustment Mechanism (CO ₂ -Grenzausgleichsmechanismus)	NCQG	New Collective Quantified Goal on Climate Finance
CBP	Customs and Border Protection (Zoll- und Grenzschutzbehörde der USA)	OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development (Paris)
CHNV	Cuba, Haiti, Nicaragua, Venezuela	OIES	The Oxford Institute for Energy Studies (Oxford)
CIA	Central Intelligence Agency	PNTR	Permanent Normal Trade Relations
CNN	Cable News Network	SIPRI	Stockholm Peace Research Institute (Solna)
CO ₂	Kohlendioxid	SMO	Safe Mobility Office
COP	Conference of the Parties	TPP	Transpacific Partnership
CPTPP	Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership	TTC	Trade and Technology Council
CRINK	China – Russland – Iran – Nordkorea	UN	United Nations
CSDS	Centre for Security, Diplomacy and Strategy (Brüssel)	UNFCCC	United Nations Framework Convention on Climate Change (UN-Klimarahmenkonvention)
DGAP	Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik (Berlin)	UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees (Flüchtlingshochkommissariat der Vereinten Nationen)
DMA	Digital Markets Act (EU)	USAID	U.S. Agency for International Development
DSA	Digital Services Act (EU)	USMCA	United States-Mexico-Canada Agreement
E3-Format	Deutschland, Frankreich, Großbritannien	USTR	United States Trade Representative (US-Handelsbehörde)
E5	Deutschland, Frankreich, Italien, Polen, Großbritannien	WTO	World Trade Organization (Welthandelsorganisation)
ELSA	European Long-Range Strike Approach		
ERS	External Revenue Service		
EU	Europäische Union		
EZ	Entwicklungszusammenarbeit		
FBI	Federal Bureau of Investigation		
G7	Gruppe der Sieben (die sieben führenden westlichen Industriestaaten)		
G20	Gruppe der 20		
GCR	Global Compact on Refugees (Globaler Pakt für Flüchtlinge)		
GEAS	Gemeinsames Europäisches Asylsystem		
GSDP	Green and Sustainable Development Partnership		
HDP	Humanitarian Development Peace		
IEEPA	International Emergency Economic Powers Act		
IfW	Institut für Weltwirtschaft (Kiel)		
IGH	Internationaler Gerichtshof		
IOM	Internationale Organisation für Migration		
IPEF	Indo-Pacific Economic Framework for Prosperity		
IRA	Inflation Reduction Act		
IRIB	Islamic Republic of Iran Broadcasting		
IstGH	Internationaler Strafgerichtshof der Vereinten Nationen		
JETP	Just Energy Transition Partnership		
LNG	Liquefied Natural Gas (Flüssigerdgas)		

Die Autorinnen und Autoren

Dr. Eric J. Ballbach

Wissenschaftler in der Forschungsgruppe Asien

Dr. Laura von Daniels

Leiterin der Forschungsgruppe Amerika

Dr. Liviu Horovitz

Wissenschaftler in der Forschungsgruppe Sicherheitspolitik

Nadine Knapp

Wissenschaftlerin in der Forschungsgruppe Globale Fragen

Emma Landmesser

Forschungsassistentin in der Forschungsgruppe Globale Fragen

Jonas Läster

Von Oktober bis Dezember 2024 Praktikant der Forschungsgruppe Asien

Dr. Peter Lintl

Wissenschaftler in der Forschungsgruppe Afrika und Mittlerer Osten

Dr. Sascha Lohmann

Wissenschaftler in der Forschungsgruppe Amerika

Dr. Stefan Mair

Direktor der SWP

Dr. Claudia Major

Leiterin der Forschungsgruppe Sicherheitspolitik

Jonathan Michel

Von September bis November 2024 Praktikant in der Forschungsgruppe Asien

Dr. Nicolai von Ondarza

Leiter der Forschungsgruppe EU/Europa

Dr. Alexandra Sakaki

Stellvertretende Leiterin der Forschungsgruppe Asien

Dr. Angela Stanzel

Wissenschaftlerin in der Forschungsgruppe Asien

Dr. Susan Stewart

Senior Fellow in der Forschungsgruppe Osteuropa und Eurasien

Dr. Sonja Thielges

Wissenschaftlerin in der Forschungsgruppe Globale Fragen

Dr. Johannes Thimm

Stellvertretender Leiter der Forschungsgruppe Amerika

Dr. Azadeh Zamirirad

Leiterin der Forschungsgruppe Afrika und Mittlerer Osten

