

RÜCKZUG AUF ZEIT?

STRATEGIE FÜR DEN UMGANG MIT
DER TRUMP-ADMINISTRATION

von

Robert Fisher, Esther Kern, Laura Schäfer, Sofie Sharifi

&

Benedikt van den Woldenberg

POLIS PAPER NO 7

INHALTSVERZEICHNIS

Zusammenfassung	2
Die Lage	3
1. Der Nukleardeal mit dem Iran: Konfrontation statt Kooperation	4
2. Israels <i>bester</i> Freund und seine Versprechen	6
3. Die Vereinigten Staaten im Syrienkonflikt	10
4. Militär statt Prävention: Der Abbau von <i>Soft-Power</i> -Maßnahmen in der Terrorismusbekämpfung	12
5. Klimaschutz: Ausstieg aus der globalen Jahrhundertaufgabe?	16
6. Abkehr vom Freihandel: Die Vereinigten Staaten auf dem Weg in den Protektionismus	19
7. Transatlantische Strategie	23
AutorInnen	25

ZUSAMMENFASSUNG

Rückzug ist der Eindruck der hängen bleibt, wenn man verschiedene Bereiche der momentanen US-amerikanischen Außenpolitik betrachtet: Sei es das Internationale Abkommen mit dem Iran oder jahrzehntelange gültige politische Leitlinien wie im Falle Israels. Sei es der Konflikt in Syrien oder Terrorismusbekämpfung. Sei es Umweltpolitik oder Außenhandel. Doch damit hinterlässt die US-amerikanische Regierung Vakuen, die von anderen Akteuren schon gefüllt werden oder irgendwann gefüllt werden müssen. Die Unberechenbarkeit der Trump-Administration in ihrem außenpolitischen Profil verursacht Unsicherheiten sowie Instabilität für internationale Kooperation und Verträge. Die Bundesregierung sollte sich jedoch nicht von der Twitterpolitik des US-Präsidenten irritieren lassen. Weiterhin sollte die Bundesregierung Gesprächsbereitschaft signalisieren und den Kontakt gerade auf den unteren Regierungsebenen intensivieren. Darauf hinaus sollte analysiert werden in welchen Bereichen Ressourcen aufgestockt bzw. Kooperationen vertieft werden müssen, um den Rückzug der Vereinigten Staaten wenigstens teilweise kompensieren zu können. Darüber hinaus sollte die Bundesregierung vermehrt Szenarien und Notfallpläne entwickeln, um auf mögliche Krisenszenarien schnell und effizient reagieren zu können.

KAPITEL 1: DER NUKLEARDEAL MIT DEM IRAN: KONFRONTATION STATT KOOPERATION

Das Nuklearabkommen mit der Islamischen Republik Iran wird von US-Präsident Donald Trump ständig infrage gestellt und untergraben. Die Bundesregierung muss hier Präsenz zeigen und auf internationaler Ebene für das Abkommen einstehen, denn ein Zerfall des Abkommens mit dem Iran würde u. a. negative Konsequenzen für ein mögliches Nuklearabkommen mit Nordkorea haben.

KAPITEL 2: ISRAELS BESTER FREUND UND SEINE VERSPRECHEN

Im Falle Israels setzte die Trump-Administration eines ihrer Wahlkampfversprechen um: Den geplanten Umzug der US-Botschaft nach Jerusalem. Hier muss die Bundesregierung die Konsequenzen für den Friedensprozess zwischen Israel und Palästina abwägen und sich als offener Gesprächspartner und Vermittler im Friedensprozess positionieren.

KAPITEL 3: DIE VEREINIGTEN STAATEN IM SYRIENKONFLIKT: PLANLOS IN DER GEMENGELAGE

In Syrien ziehen sich die Vereinigten Staaten aus der syrischen Nachkriegsordnung zurück, hier positionieren sich andere Staaten wie Russland. Die Bundesregierung sollte sich dafür einsetzen, dass die UN weiterhin an diesen Prozessen beteiligt ist und darüber hinaus ein Verfahren aufgrund von Kriegsverbrechen in Syrien vor dem Internationalen Gerichtshof erwirken.

KAPITEL 4: MILITÄR STATT PRÄVENTION: DER ABBAU VON SOFT-POWER-MAßNAHMEN IN DER TERRORISMUSBEKÄMPFUNG

Im Fall von Terrorismusbekämpfung zeigt sich die Trump-Administration widersprüchlich. Einerseits werden die militärischen Kapazitäten erhöht, andererseits Mittel für die zivilen Maßnahmen gestrichen. Hier sollte die Bundesregierung das Vakuum durch Kooperationen mit anderen EU-Staaten füllen und an verschiedenen Stellen auf die US-amerikanischen Regierung einwirken und zu verstehen geben, dass Terrorismus nicht durch das "Besiegen" einer einzelnen Gruppe erfolgreich bekämpft werden kann.

KAPITEL 5: KLIMASCHUTZ: AUSSTIEG AUS DER GLOBALEN JAHRHUNDERTAUFGABE?

Lange Zeit sah es so aus, als würde tatsächlich ein Klimaschutzabkommen von allen Staaten unterschrieben werden, doch die Trump-Administration entschied sich gegen diesen Schritt und kürzte massiv Gelder für die US-amerikanische Umweltbehörde. Hier kann die Bundesregierung insbesondere auch deutsche Städtepartnerschaften nutzen, um US-amerikanische Städte, die sich verpflichtet haben die Umweltziele umzusetzen, zu unterstützen.

KAPITEL 6: ABKEHR VOM FREIHANDEL: DIE VEREINIGTEN STAATEN AUF DEM WEG IN DEN PROTEKTIONISMUS

Der Rückzug der Vereinigten Staaten aus einer Reihe von Handelsabkommen wie z. B. dem *North American Free Trade Agreement* (NAFTA) oder dem *Transatlantic Trade and Investment Partnership* (TTIP) hat Konsequenzen für die deutsche Wirtschaft und deutsche Unternehmen, gerade wenn es zu der Wiedereinführung von Zöllen bzw. Strafzöllen kommt. Die Vereinigten Staaten haben die letzten Jahrzehnte die Akzente und Standards im

internationalen Handel gesetzt. Es entsteht ein Vakuum, dass durch Akteure wie China oder Russland gefüllt werden könnte. Hier sollten die Bundesregierung und die EU aktiv werden.

DIE LAGE

Rückzug ist wohl das Wort, welches US-Präsident Donald Trumps Außenpolitik in vielen Bereichen am besten beschreibt. Rückzug aus Abkommen und als globaler Akteur, Rückzug von Diplomatie und *soft power* Maßnahmen und Rückzug von lang bestehenden außenpolitischen Leitlinien der Vereinigten Staaten. Stattdessen besteht der Anspruch die Vereinigten Staaten wieder groß zu machen. „*Make America great again*“ – sein Wahlkampfspruch und auch das Motto seiner Präsidentschaft. Diese Leitlinie ist an sich erst einmal nicht verwerflich. Jeder demokratisch gewählte Präsident hat die Aufgabe, seinem Land zu dienen sowie gute wirtschaftliche und soziale Bedingungen für das Land herzustellen. Problematisch sind jedoch die programmatischen Aspekte, mit der die Trump-Administration diese Leitlinie ausfüllt – mit Rückzug.

Denn dieser Rückzug hat für die Vereinigten Staaten negative Konsequenzen. Sie sind wie kein anderes Land in das internationale Gefüge eingespannt, haben Jahrzehntelang internationale Führungsrollen ausgeführt und waren der Garant für die Sicherung von Abkommen, wie dem Nuklearabkommen mit dem Iran. Ein plötzlicher Rückzug löst ein Machtvakuum aus, welches zum Teil jetzt schon von anderen Akteuren wie Russland oder China gefüllt wird. Das macht es für die Vereinigten Staaten auf der einen Seite einfacher sich zurückzuziehen. Auf der anderen Seite stellt sich die Frage, wie sich das Ziel der Trump-Administration, die Vereinigten Staaten wieder „groß zu machen“, durch einen Rückzug aus der internationalen Gemeinschaft erfüllen soll. Viele vormals innenpolitische Themen sind zu außenpolitischen geworden, die nur durch internationale Kooperation bearbeitet werden können. Herausforderungen wie der Kampf gegen Terrorismus und die Erderwärmung, lassen sich nicht durch Rückzug aus der internationalen Gemeinschaft lösen. Denn dann wird die Gemeinschaft ohne die Vereinigten Staaten Standards setzen für Handel, Krisenmanagement oder Terrorismusbekämpfung. Auf Dauer kann die momentane Leitlinie Trumps also auch nach hinten losgehen.

Der Anlass für dieses Polis Paper ist das einjährige Bestehen der Trump-Administration. Das hier vorgenommene Review des außenpolitischen Kurses der Vereinigten Staaten nimmt exemplarisch einzelne Aspekte der Außenpolitik der Vereinigten Staaten unter die Lupe und hinterfragt, inwieweit sich Leitlinien geändert haben, welche Maßnahmen tatsächlich

umgesetzt wurden und wo die Trump-Administration ein Jahr nach Beginn der Präsidentschaft steht. Es wird die Frage gestellt, welchen Einfluss dies auf die deutsche Außenpolitik hat, auf die transatlantischen Beziehungen und welche neuen Rollen sich aus der Neuorientierung der US-Regierung für die deutsche Regierung ergeben. Darüber hinaus ist die Frage, inwieweit dieser Rückzug, ein Rückzug auf Zeit ist und sich Implikationen für den/die Nachfolger/in ergeben. Die hier untersuchten Fallbeispiele sind ausgewählt nach Versprechen, die Donald Trump während seines Wahlkampfes gegenüber seinen Anhängern gab und die er zum Teil auch eingelöst hat.

Ein prägendes Thema seines Wahlkampfes waren sogenannte „*bad deals*“. In diesem Paper werden wir uns insgesamt fünf dieser angeblich schlechten Abkommen widmen – im Bereich nuklearer Aufrüstung, Klima und Handel.

Ein besonders schlechter *bad deal* ist für ihn das Nuklearabkommen mit dem Iran.¹ Während des Wahlkampfes sagte Donald Trump mehrfach, dass das Abkommen für die Vereinigten Staaten schädlich sei und er gedenke, dieses während seiner Amtszeit aufzulösen. Ein Teil dieses Versprechens hat er eingelöst, indem er das Abkommen nicht gemäß des quartalsmäßigen Reviewprozesses zertifiziert hat. Das hat Implikationen für andere Abkommen dieser Art wie [Benedikt van den Woldenberg](#) im ersten Kapitel dieses Papers feststellt.

Ein weiteres Abkommen, dass die Trump-Administration nicht einzuhalten bereit ist, ist das Pariser Klimaschutzabkommen. Schon vor seiner Präsidentschaft betonte Donald Trump, dass Klima und Umwelt nicht seine Prioritäten darstellen. Vermehrt zweifelte er auch den menschlichen Einfluss auf den Klimawandel an. Das Pariser Klimaschutzabkommen ist für ihn ein weiteres einseitiges Abkommen, welches schädlich für die Vereinigten Staaten ist. [Laura Schäfer](#) widmet sich im fünften Kapitel dieses Papers dem Austritt aus dem Klimaschutzabkommen, den Reaktionen darauf und den Auswirkungen der klimapolitischen Handlungen auf nationaler und internationaler Ebene.

Internationale Handelsabkommen wurden von Donald Trump während des Wahlkampfes mehrfach als nicht fair gegenüber den Vereinigten Staaten bezeichnet. Multilaterale Handelsabkommen soll es während seiner Präsidentschaft nicht mehr geben. Neben dem

¹ Im Folgenden werden die verkürzten Versionen der jeweiligen Ländernamen benutzt.

Abbruch der Verhandlungen für transatlantisches bzw. dem Ausstieg aus dem transpazifischen Abkommen kündigt er zudem Veränderungen bei dem langjährig bestehenden Abkommen mit Mexiko und Kanada an. **Robert Fisher und Esther Kern** widmen sich im sechsten Kapitel den Veränderungen im Bereich der Außenhandelspolitik, die sich durch die neue Administration ergeben.

Veränderungen sind aber nicht nur im Bereich internationaler Abkommen spürbar. Im Falle Israels löst sich Donald Trump von langjährigen Leitlinien und kündigte im Dezember 2017 die Verlegung der US-Botschaft von Tel Aviv nach Jerusalem an, welches eines seiner Wahlkampfversprechen war. Dies hat Konsequenzen für die Stabilität in der Region wie auch auf den Friedensprozess zwischen Israel und Palästina, wie **Esther Kern** im zweiten Kapitel analysiert.

Im Fall des Syrienkonflikts hat die Trump-Administration, wie **Benedikt van den Woldenberg** im dritten Kapitel beschreibt, momentan keine klare Strategie. Zwar reagierte die Administration auf einen erneuten Giftgasanschlag mit Luftangriffen, allerdings hält sie

sich aus den Verhandlungen heraus, wie die politische Gestaltung Syriens nach dem Bürgerkrieg aussieht. Hier positionieren sich andere Staaten wie z.B. Russland als Vermittler, obgleich auch Kriegspartei dieses Prozesses.

Auch bei der Terrorbekämpfung löst sich die Trump-Administration von den Strategien ihrer Vorgänger und gibt widersprüchliche Aussagen zu der neuen Strategie. **Esther Kern und Sofie Sharifi** analysieren die militärischen und zivilen Komponenten der neuen Terrorismusbekämpfungsstrategie, bei der die militärischen Aspekte momentan dominieren.

Diese Fälle werden in den nächsten Seiten detaillierter analysiert, die Umbrüche mit der Vorgänger-Regierung wie auch mögliche Konsequenzen für Deutschland dargestellt. Im Anschluss geben die AutorInnen Handlungsempfehlungen an die deutsche Bundesregierung. In einem zusammenfassenden Kapitel wird eine Strategie für die transatlantische Beziehung während der Trump-Administration vorgestellt.

1. DER NUKLEARDEAL MIT DEM IRAN: KONFRONTATION STATT KOOPERATION

von Benedikt van den Woldenberg

Der *Joint Comprehensive Plan of Action* (JCPOA) war für Donald Trump bereits im Wahlkampf ein Ärgernis. Das Abkommen, das sein Vorgänger gemeinsam mit den P5 und Deutschland mit dem Iran verhandelt hat, wird ein Jahr nach dem Amtsantritt Trumps mehr denn je in Frage gestellt. Deutschland hat ein Interesse daran, das Fortbestehen des JCPOA zu sichern.

Der JCPOA kann durchaus als einer der größten außenpolitischen und diplomatischen Erfolge der vergangenen Jahre und der Präsidentschaft Barack Obamas gesehen werden. Sanktionen der internationalen Gemeinschaft gegen den Iran² bestimmten über Jahre den internationalen Diskurs zur Nichtweiterverbreitung von Atomwaffen. Besonders während der Amtszeiten von US-Präsident George W. Bush (2001-2009) und des iranischen Präsidenten Mahmoud Ahmadinedschad (2005-2013) schien eine diplomatische Lösung des Konfliktes unwahrscheinlich.

In dieser konfrontativen Lage war deutsche Außenpolitik stets um eine diplomatische Lösung bemüht, die gemäß des Atomwaffensperrvertrags die zivile Nutzung nuklearer Technologie ermöglicht, gleichzeitig eine militärische Verwendung jedoch verhindert. Nachdem sowohl in Washington als auch Teheran

neue Präsidenten gewählt wurden, die Verhandlungen gegenüber aufgeschlossen waren, erschien eine diplomatische Lösung wieder wahrscheinlicher zu werden. Im Rahmen der P5+1, der fünf ständigen Mitglieder des UN-Sicherheitsrats und Deutschland, avancierte Berlin zur treibenden Kraft der Gespräche. Im April 2015 einigten sich die Parteien in Wien auf den JCPOA,³ welcher durch die Resolution 2231 (2015) des UN-Sicherheitsrats verabschiedet wurde. Gemäß den vereinbarten Richtlinien wurden am 16. Januar 2016,⁴ dem Tag des Inkrafttretens der Resolution 2231, die nuklearbezogenen Sanktionen gegen Iran aufgehoben.

Der JCPOA ist ein Abkommen, das von seinem technischen Detailreichtum lebt. Es handelt sich nicht um einen umfassenden politischen Deal, welcher im erweiterten Sinne iranische Aktivitäten innerhalb des Landes oder über die eigenen Grenzen hinaus bewertet oder sanktioniert. Konkret heißt das, dass der JCPOA eine Grundlage geschaffen hat, deren Einhaltung eindeutig durch die etablierten Kontrollinstanzen, vornehmlich die Internationale Atomenergiebehörde (IAEA), überprüft werden kann. Ausgeklammert sind dabei über das Atomprogramm hinausgehende

² UN-Sicherheitsratsresolutionen 1696 (2006), 1737 (2006), 1747 (2007), 1803 (2008), 1835 (2008), 1887 (2009), 1929 (2010).

³ United Nations Security Council (2015): Joint Comprehensive Plan of Action, <http://www.un.org> (letzter Zugriff: 08.03.2018).

⁴ UN-Sicherheitsratsresolution 2231 (2015).

Fragen, welche politisch zu beantworten wären, wie bspw. die Regionalpolitik Irans – welche sowohl in Washington als auch Berlin durchaus kritisiert wird. Teheran unterstützt in Syrien das Regime Baschar al-Assad, die libanesische Hisbollah, eine schiitisch geprägte Zentralregierung im Irak und die sogenannte Houthi Bewegung im Jemen. Dies ist nicht sanktionsierbar im Rahmen des Abkommens.

So zu verfahren ist eine Entscheidung, die von Seiten der P5+1 und dem Iran bewusst getroffen wurde, denn sie machte eine Einigung erst möglich. Die durch die Vereinigten Staaten seit 2001 im Nahen und Mittleren Osten verfolgte Politik des *regime change* stellt für Teheran ebenso wie für andere Hauptstädte in der Region ein sehr reales Bedrohungsszenario dar, welches durch die US-geführte Invasion des direkten Nachbarstaates Irak unterstrichen wurde. Diese Politik zielt darauf ab, einer pro-US-amerikanischen bzw. pro-westlichen (demokratischen) Regierung an die Macht zu verhelfen.

Bereits seit der Einigung 2015, vor allem aber seit dem Amtsantritt Donald Trumps wurde der JCPOA in den Vereinigten Staaten wiederholt in Frage gestellt. Vor geworfen wird dem Iran, den Bedingungen der Übereinkunft nicht nachzukommen und weiterhin Atomwaffen zu entwickeln. Schon während des Wahlkampfs beteuerte der jetzige US-Präsident Trump, dass es sich seiner Ansicht nach um einen Deal handelt, der den Iran nicht ausreichend kontrolliert und damit US-amerikanische Sicherheitsinteressen und die seiner Verbündeten nicht ausreichend schützt. An dieser Rhetorik hält Trump nach wie vor fest. Am 13. Oktober 2017 wurde die Einhaltung des Deals durch den Iran von US-Präsident Trump nicht turnusgemäß – wie im *Iran Nuclear Agreement Review Act* (INARA) festgelegt – zertifiziert.

Auch in Teheran hält sich jedoch seit dem Inkrafttreten des Deals im Januar 2016 Skepsis, weil die erhoffte Dividende des Nuklearabkommens bislang ausblieb. Der iranische Präsident Hassan Rohani und seine Unterstützer hegen die Hoffnung, die ange spannte wirtschaftliche Lage im Land durch wachsende ausländische Direktinvestitionen, steigende Einnahmen aus Öl- und Gashandel sowie eine Modernisierung der eigenen Industrie verbessern zu können. Bislang war der wirtschaftliche Aufschwung, besonders für die breite Bevölkerung, allerdings kaum spürbar. Das wurde auch US-amerikanischen Versuchen, eine iranische Reintegration in die Weltwirtschaft zu dämpfen, zugesprochen.

Wenngleich ein *regime change* nicht Bestandteil des JCPOA ist, so kann doch vermutet werden, dass die Vereinigten Staaten, Großbritannien, Frankreich und Deutschland das Reformlager im Iran zu stärken gedachten. Der aktuelle Präsident Rohani ist diesem zu zurechnen. Auch deshalb ist ein Festhalten am JCPOA wichtig.

Deutschland unterstützt den JCPOA nach wie vor. Besonders im Hinblick auf die aktuellen Entwicklungen auf der koreanischen Halbinsel sowie potenzielle Konflikte um Nuklearprogramme in der Zukunft tut Deutschland gut daran, den Wert einer diplomatischen Übereinkunft hochzuhalten.

Keine der an der Kontrolle des JCPOA beteiligten Institutionen, allen voran die IAEA, haben Verletzungen des Nuklearabkommens von iranischer Seite bestätigt, sondern im Gegenteil die Einhaltung der Bedingungen protokolliert.

Für Berlin gilt es, in den kommenden Jahren darauf hinzuarbeiten, dass die im JCPOA vereinbarten Richtlinien und Verfahrensweisen eingehalten werden. Deutschland hat nicht nur auf der diplomatischen Ebene viel in das Zustandekommen des Abkommens investiert. Dass sich die beteiligten Parteien an das Niedergeschriebene halten, hat auch eine enorme Strahlkraft. Zum einen steht die Glaubwürdigkeit der an den Verhandlungen beteiligten Staaten auf dem Spiel. Staaten, die ebenfalls die Option erwägen, ein eigenes Atomprogramm zu starten (oder wieder aufleben zu lassen), kann ein einseitig aufgekündigter JCPOA als Negativbeispiel bzw. *carte blanche* dafür dienen, dass diplomatische Lösungen nicht verlässlich bzw. erstrebenswert sind. Dies ist derzeit bereits im Hinblick auf das nordkoreanische Atomprogramm Realität und es darf vermutet werden, dass – wenngleich die Dynamiken in jedem Einzelfall abweichen – ein aufmerksamer Blick aus Pjöngjang auf den JCPOA und dessen Zukunft gerichtet ist. Wenn der JCPOA jedoch weiterhin von allen Parteien umgesetzt wird, signalisiert dies, dass die internationale Gemeinschaft in der Lage ist, geschlossen und glaubwürdig zu agieren – und bspw. ein ziviles Nuklearprogramm gemäß des Atomwaffensperrvertrags zu erlauben. Des Weiteren unterstützt das auch die Legitimität des UN-Sicherheitsrats, der in vielen Krisen weltweit zuletzt nicht vermochte, nennenswerte Resolutionen zu verabschieden, sondern durch den Einsatz des Vetos der fünf permanenten Mitglieder blockiert wurde. Es lohnt sich also für Berlin und Brüssel, am JCPOA festzuhalten auch wenn dieser in Washington zunehmend kritisch gesehen wird.

In Anbetracht dessen, dass Washingtons Verhalten derzeit wenig verlässlich erscheint, sollte sich Deutschland im Verbund mit Frankreich und Großbritannien – also den europäischen Verhandlungspartnern des JCPOA – konkret auf ein einseitiges Aufkündigen des JCPOA durch die Vereinigten Staaten vorbereiten. Gemeinsam sollten die E3 an Russland und China herantreten und das Festhalten am Atomdeal betonen. Deutschland sollte in einem solchen Rahmen eine Führungsrolle einnehmen.

Dies würde zwar den Unmut Washingtons bedingen, allerdings ein starkes Zeichen für den Erhalt des JCPOAs und vor allem die Verlässlichkeit Berlins

unterstreichen. Darüber hinaus könnte mit dieser Herangehensweise verhindert werden, dass Teheran im Falle eines Rückzugs Washingtons einzelne Aspekte des Atomdeals erneut zur Diskussion stellt. Europa agiert durch seine tragende Rolle im Verhandeln und Zustandekommen des JCPOAs hier mit Glaubwürdigkeit. Sanktionen gegen Irans ballistisches Raketenprogramm könnten von Seiten der E3 weiterhin unterstützt werden, um somit den Vereinigten Staaten entgegenzukommen. Zwar sieht der JCPOA solche bereits bis 2025 vor, eine Verlängerung könnte es jedoch Washington erlauben, an anderen Aspekten des Deals festzuhalten.

Sollten die Vereinigten Staaten in diesem Fall erneut Sanktionen gegen internationale Konzerne, die im Iran aktiv sind verhängen, könnte Deutschland im Rahmen der E3 darauf hinarbeiten, dass Investitionen, die den notwendigen *Compliance*-Richtlinien entsprechen, abgesichert werden können. Die Europäische Investitionsbank (EIB) wäre dafür ein geeignetes Vehikel. Eine solche Absicherung sollte auch der Möglichkeit sekundärer Sanktionen Washingtons – weil bspw. eines der beteiligten Unternehmen über eine Niederlassung in den Vereinigten Staaten verfügt – Rechnung tragen, die internationale Unternehmen

mit US-Geschäft treffen können. Klar sollte hierbei gemacht werden, dass die Bedingungen des JCPOAs auch für weitere Geschäftstätigkeiten entscheidend sind – das heißt, dass ein durch die IAEA zertifizierter Verstoß auch nach dem Rückzug der Vereinigten Staaten durch die anderen Verhandlungspartner geächtet würde.⁵

Die E3 insgesamt und Deutschland speziell sollten zudem ihre Unterstützung Irans in der Erfüllung wirtschaftspolitischer und rechtsstaatlicher Richtlinien intensivieren, die die Eingliederung des Landes in die Welthandelsorganisation (WTO) sowie die EIB ermöglichen. Den Anschluss an die WTO sucht Teheran bereits seit 1996, jedoch bislang vergebens. Der JCPOA wurde als Möglichkeit gesehen, diese Integration voran zu bringen, bisweilen allerdings nicht realisiert.⁶ Deutschland kann hier technische Expertise bereitstellen.

Den Willen, am Atomdeal festzuhalten, gibt den E3 bzw. Berlin zudem weiter diplomatische Glaubwürdigkeit, um in Zukunft mit dem Iran auch über zuvor im Rahmen der Verhandlungen zum JCPOA ausgeklammerte Themen zu verhandeln. Dies betrifft besonders die Menschenrechtslage sowie die Rolle Irans in der Region.

2. ISRAELS BESTER FREUND UND SEINE VERSPRECHEN

von Esther Kern

Mit dem geplanten Umzug der US-Botschaft nach Jerusalem setzt die Trump-Administration eines ihrer Wahlkampfversprechen um. Dies signalisiert eine deutliche Abkehr von der Politik der Vorgängerregierung. Die Bundesregierung muss innovativ reagieren und durch offene Gesprächsangebote einbinden.

Als Donald Trump im November 2016 zum 45. Präsidenten der Vereinigten Staaten gewählt wurde, blickten viele PolitikerInnen in Israel optimistisch in die Zukunft. Vorbei schienen die mühsamen Jahre der gegenseitigen Missverständnisse unter Barack Obama. Donald Trump präsentierte sich selbst im Wahlkampf als neuer bester Freund Jerusalems und nutzte ein Treffen mit dem israelischen Ministerpräsidenten Benjamin Netanyahu vor der ersten Präsidentschaftsdebatte im Fernsehen, um eine Verlegung der US-amerikanischen Botschaft nach Jerusalem zu versprechen.

Die Verlegung der US-amerikanischen Botschaft nach Jerusalem reiht sich in eine Reihe von weiteren, für die Sicherheitsinteressen Israels vitalen, Versprechen des US-Präsidenten ein: Militärischer Beistand und Hilfe zur weiteren Verbesserung der Fähigkeiten des israelischen Militärs, eine aktiver Politik gegen die als negativ wahrgenommenen iranischen

Aktivitäten in der Region, das Aufkündigen des Nuklearabkommens mit dem Iran und das Vermitteln eines israelisch-palästinensischen Friedensabkommens.

Auch wenn nicht alle diese Versprechen einen Bruch mit der bisherigen US-amerikanischen Politik gegenüber Israel darstellen, versucht US-Präsident Trump die Unterschiede zu seinem Vorgänger zu verdeutlichen. Unter US-Präsident Barack Obama war das iranische Nuklearabkommen verhandelt worden. Sein Außenminister John Kerry bemühte sich monatelang erfolglos darum, die israelisch-palästinensischen Friedensgespräche zu einem positiven Abschluss zu bringen und die US-amerikanische Regierung unter Obama sparte nicht mit Kritik am Bau von Wohnungen im Westjordanland. Im Dezember 2016 gipfelte dies in der US-amerikanischen Enthaltung bei der Abstimmung zur UN-Sicherheitsratsresolution 2334, die der israelischen Politik im Westjordanland ein Untermiern des Friedensprozesses vorwarf – ein Novum in der Israel-Politik US-amerikanischer Regierungen. US-Außenminister John Kerry äußerte sich dazu wie folgt,

„if we had vetoed this resolution, the United States would have been giving license to

⁵ Vgl. Crisis Group (2018): The Iran Nuclear Deal at Two: A Status Report, <https://www.crisisgroup.org> (letzter Zugriff: 08.03.2018).

⁶ Vgl. WTO (2018): Iran, <https://www.wto.org> (letzter Zugriff: 08.03.2018).

further unfettered settlement construction that we fundamentally oppose.”⁷

Da US-Präsident Trump im Wahlkampf also eine Abkehr von der, aus seiner Sicht, verfehlten Politik seines Vorgängers versprach, ist dies die Realität, an der er sich messen lassen muss. Nicht nur die US-amerikanische Öffentlichkeit, sondern auch die engsten internationalen Verbündeten der Vereinigten Staaten blicken gebannt darauf, ob Trump seine Versprechen einhält. Auch die neue Bundesregierung wird ihre Politik gegenüber Israel notwendigerweise danach ausrichten müssen. Viele der Versprechen Trumps richten sich dezidiert gegen erklärte Ziele der deutschen Außenpolitik, die vor allem ein Festhalten am iranischen Nuklearabkommen fordert und den Status Jerusalems erst in einem israelisch-palästinensischen Friedensabkommen geklärt sehen will.

Um US-Präsident Trumps neuer Israelpolitik auf den Zahn zu fühlen, widmet sich dieser Beitrag drei thematischen Aspekten: Der Verlegung der US-Botschaft nach Jerusalem, einem abschließenden Friedensabkommen zwischen Israel und den Palästinensern und der generellen Verbesserung der diplomatischen Beziehungen zwischen den Vereinigten Staaten und Israel. In den Vordergrund gestellt werden dabei die Frage nach der Veränderung der bisher gültigen Politik, die möglichen irreversiblen Langzeitfolgen eines Politikwechsels und die Bedeutung für die internationales Bündnispartner der Vereinigten Staaten und hierbei vor allem der Bundesregierung.

JERUSALEM

Die Anerkennung Jerusalems als Hauptstadt Israels und die daraus folgende Verlegung der US-amerikanischen Botschaft wurde 1995 vom US-Kongress im *Jerusalem Embassy Act* beschlossen und ist damit geltendes US-amerikanisches Recht. Insgesamt 37 Mal haben bis 2017 alle US-amerikanischen Präsidenten von ihrem Recht Gebrauch gemacht, die Verlegung um jeweils sechs Monate zu verzögern. US-Präsident Trump tat dies zunächst ebenfalls im Juni.

Als Kandidat war Donald Trump nicht als sonderlich versiert in der Außenpolitik im Allgemeinen und in der Israelpolitik im Speziellen wahrgenommen worden. Ihm wurde eine Ambivalenz vorgeworfen, wenn es um die israelischen Sicherheitsinteressen ging und Naivität, wenn er von der Möglichkeit eines von ihm ausgehandelten Friedensabkommen sprach. Auch um diese Flanke zu schließen, versprach er vor der ersten Präsidentschaftsdebatte die Verlegung der Botschaft nach Jerusalem.

⁷ John Kerry (2016): Remarks on Middle East Peace, <https://2009-2017.state.gov> (letzter Zugriff: 08.03.2018).

⁸ Carol Morello (08.12.2017): U.S. Embassy’s move to Jerusalem should take at least two years, Tillerson says, in: Washington Post, <https://www.washingtonpost.com> (letzter Zugriff: 08.03.2018).

Im Dezember 2017 löste US-Präsident Trump schließlich sein Wahlversprechen an die evangelikale Rechte ein und erkannte Jerusalem als Hauptstadt Israels an. Die sofortige Verlegung der Botschaft wurde in Auftrag gegeben. US-Außenminister Rex Tillerson bemühte sich klarzustellen, dass

“with respect to the rest of Jerusalem, the president did not indicate any final status. He was very clear that the final status, including the borders, would be left to the two parties to negotiate and decide.”⁸

Die Ankündigung der Verlegung der Botschaft ist ein beachtlicher außenpolitischer Schritt Trumps, weil er sich damit nicht nur gegen den Konsens großer Teile der internationalen Gemeinschaft stellt, sondern einen Schritt vollzieht, der reale Konsequenzen hat. Im Gegensatz zu anderen außenpolitischen Problemstellungen in diesem Paper ist dies kein Rückzug Trumps, sondern ein nach vorne Preschen, ein Schaffen neuer Realitäten.

Die Verlegung der US-amerikanischen Botschaft ist gültiges Recht. Es wären sehr hohe Hürden, die ein neuer US-Präsident nehmen müsste, um einen Stopp der Verlegung unter diesem Gesichtspunkt zu erklären. Auch unter der Prämissse, dass ein vollständiger Umzug der Botschaft nach Jerusalem Jahre dauern wird, ist dieser Schritt von einem potenziellen Nachfolger kaum mehr rückgängig zu machen. Das US-Außenministerium, dessen Ressourcen unter der neuen Regierung deutlich zusammengestrichen wurden, wird einige Gelder in die Hand nehmen müssen, um einen reibungslosen Umzug sicherzustellen. Sobald dieser Prozess einmal ins Laufen gekommen ist, wird es Jahr für Jahr unwahrscheinlicher, dass die Entscheidung zurückgenommen wird.

Nach der Jerusalementscheidung von US-Präsident Trump hat die Bundesregierung ihre ablehnende Haltung deutlich gemacht, gleichzeitig hat Bundesaußenminister Sigmar Gabriel in den Chor derer eingestimmt, die von einer Eskalation der Lage in der Region durch die Entscheidung ausgehen.

Die Jerusalementscheidung des US-Präsidenten hat kleinere Proteste in den großen Städten der Region veranlasst, die nur im Westjordanland in relevanter Gewalt mündeten. Dies zeigt, dass momentan andere Fragen von Bedeutung sind und dieses Thema nicht von wirklicher Relevanz in den Gesellschaften der Region ist, die mit eigenen Problemen kämpfen.⁹ Dennoch wurde im Zusammenhang mit der Entscheidung des US-Präsidenten vom sprichwörtlichen Zündeln am Pulverfass gesprochen und eine drohende

⁹ Ein gutes Beispiel hierfür sind die Proteste im Iran um den Jahreswechsel 2017/18, die sich zunächst gegen die schlechte wirtschaftliche Lage, später auch gegen die politische Führung des Landes richtete, und deren Ausmaß im Vergleich zu den Protesten aufgrund der Jerusalementscheidung weitaus größer ist.

Eskalation bis hin zu einer neuen *Intifada* in den europäischen Medien beschrieben. Die Realität gestaltet sich glücklicherweise weitaus friedlicher.

Die Bundesregierung sollte also weiterhin ihre Position in Abgrenzung zur US-amerikanischen deutlich machen, gleichzeitig aber gründlich analysieren, ob diese Entscheidung wirklich ein nachhaltiges Friedenshindernis darstellt und von den relevanten Akteuren in der Region jenseits der Rhetorik, als eines wahrgenommen wird.

Auf der Suche nach einer, wenn nicht gemeinsamen, dann wenigstens schlüssigen Position der EU-Mitgliedsstaaten, wird Deutschland eine Vermittlerrolle zukommen. Weder die Anerkennung Ostjerusalems als Hauptstadt Palästinas, wie sie vom Luxemburgischen Außenminister Jean Asselborn ins Spiel gebracht wurde, noch die Anerkennung Jerusalems als Hauptstadt Israels, wie von Ungarn in Betracht gezogen, entsprechen dem außenpolitischen Willen der Bundesregierung, der diese Frage nur in direkten Friedensverhandlungen zwischen den beteiligten Konfliktparteien klären möchte.

Durch die Erfahrung der Teilung Berlins gebrandmarkt, hätte ein von der deutschen Außenpolitik entwickeltes Konzept, wie eine ungeteilte, lebendige Stadt als Hauptstadt beider souveräner Staaten aussehen könnte, durchaus Gewicht. Das Konzept könnte innovativ aufzeigen, wie öffentlicher Raum geteilt genutzt werden kann, ohne den Konfliktparteien den Spielraum zu nehmen, den zukünftigen Status Jerusalems in Friedensverhandlungen zu klären.

DER ULTIMATIVE DEAL

US-Präsident Trump sieht sich selbst gerne als Dealmaker, ein Geschäftsmann, der die größten Hürden überwindet, um schier unmögliche Geschäftsabschlüsse einzufädeln. Ausgerechnet seinem Schwiegersohn Jared Kushner fällt dabei die Herkulesaufgabe zu, den Friedensprozess zwischen Israelis und PalästinenserInnen voranzutreiben, an welcher der ehemalige US-Außenminister Kerry noch gescheitert ist. Dies ist höchst ungewöhnlich, da Kushner über keine Vorerfahrung verfügt, die ihn für diese Aufgabe qualifizieren würde und normalerweise das *Department of State* unter Tillerson diese Aufgabe übernehmen würde. Wie groß US-Präsident Trumps Vertrauen dabei ist, ließ er erst Anfang Dezember erneut durchblicken:

„If you can't produce peace in the Middle East, nobody can. All my life I've been hearing that's the toughest deal to make, but I have a feeling

Jared is going to do a great job“¹⁰

Das Versprechen Trumps, den ultimativen Deal auszuhandeln, dürfte nicht zuletzt eine intrinsische Motivation haben: Der ganzen Welt zu beweisen, dass er fähig ist, den schwierigsten Deal zu vermitteln.

Die Natur solcher Friedensverhandlungen hat es an sich, dass zunächst nicht allzu viel an die Öffentlichkeit gerät. Deshalb wurden Kushner regelmäßige Reisen in die Region bescheinigt, ohne, dass zunächst Inhalte an die Öffentlichkeit gelangt waren. Anfang Dezember 2017 äußerte er sich erstmals öffentlich und bestätigte, dass zwar ein konkreter Plan existiert, aber freiwillig auf Deadlines verzichtet wird.

Im November 2017 kochten dann Gerüchte hoch über ein Treffen zwischen dem saudischen Kronprinzen und dem Präsidenten der Palästinensischen Autonomiebehörde, Mahmud Abbas. Das Treffen fand kurz nach einer Reise von Kushner nach Saudi-Arabien und Israel statt. Verschiedene Quellen berichteten unabhängig voneinander, dass der saudische Kronprinz, Abbas von der US-amerikanischen Initiative überzeugen wollte, welche einen palästinensischen Staat auf Teilen des Westjordanlands mit limitierter Souveränität vorsah.¹¹

Auch wenn diese Inhalte umgehend von Seiten der Saudis und der US-Amerikaner dementiert wurden, deutet sich ein Umdenken in der Region an. Besonders Saudi-Arabien ist bereit, auf Israel zuzugehen und die Beziehungen zu normalisieren, da der Iran als weitaus größere Gefahr gesehen wird. Das sieht auch die Trump-Administration so:

„For generations the conflict between Israel and the Palestinians has been understood as the prime irritant preventing peace and prosperity in the region. Today, the threats from jihadist terrorist organizations and the threat from Iran are creating the realization that Israel is not the cause of the region's problems. States have increasingly found common interests with Israel in confronting common threats.“¹²

Die Bemühungen des Teams um Kushner zeigen zumindest, dass es der Trump-Administration ernst ist mit dem Versuch, den Friedensprozess wieder anzustossen. Es wird versucht aus alten Fehlern zu lernen und weder Inhalte noch Deadlines öffentlich zu verbreiten.

Es ist schwer vorstellbar, dass dies ausreicht um den ultimativen Deal zu vermitteln. Einerseits sieht sich das Verhandlungsteam einer sich stetig verändernden

¹⁰ Abigail Tracy (06.12.2017): Donald Trump blows up Jared Kushner's "ultimate deal", in: Vanity Fair, <https://www.vanityfair.com> (letzter Zugriff: 08.03.2018).

¹¹ Anne Barnad/David M. Halbfinger/Peter Baker (03.12.2017): Talk of a Peace Plan That Snubs Palestinians Roils Middle East, in: NY Times, <https://www.nytimes.com> (Letzter Zugriff: 08.03.2018)

¹² The White House (2017): National Security Strategy of the United States, <https://www.whitehouse.gov> (letzter Zugriff: 08.03.2018).

politischen Lage in der Region ausgesetzt, die das internationale Interesse an einer Friedenslösung merklich schmälert. Auf der anderen Seite wird das Team um Kushner von Teilen der palästinensischen und arabischen Seite keinesfalls als neutral wahrgenommen, sondern als verlängerter Arm israelischer Interessen.

Überraschenderweise ließ US-Präsident Trump durchblicken, dass er die potentielle Gefahr für einen erfolgreichen Deal besonders an einer Person festmacht: Er hält es für ein größeres Problem den israelischen Ministerpräsidenten Benjamin Netanjahu von einem Deal zu überzeugen als den Präsidenten der Palästinensischen Autonomiebehörde Abbas.

Eine US-Regierung nach US-Präsident Trump würde von einem erfolgreichen Friedensprozess nachhaltig profitieren. Die außenpolitischen Handlungsspielräume in der Region würden sich deutlich erhöhen, da wichtige US-amerikanische Verbündete wie Saudi-Arabien, die Vereinigten Arabischen Emiraten und Bahrain diplomatische Beziehungen mit Israel aufnehmen würden. Sollte US-Präsident Trump beim Versuch allerdings krachend scheitern, könnte viel zerbrochenes Porzellan hinterlassen werden.

Bei den Anstrengungen der Trump-Administration, den Friedensprozess wiederzubeleben, sollte sich die Bundesregierung ihrer eigenen Rolle und den Sensibilitäten in der Region bewusst sein. Auch wenn die EU-Außenbeauftragte Federica Mogherini gerne das Nahost-Quartett aus EU, UN, Russland und den Vereinigten Staaten wiederbeleben würde, spielt die Europäische Union momentan keine Rolle in der Region und hat keine gemeinsame Linie bei diesem Thema. Falls es zu einer dauerhaften Wiederaufnahme der Friedensverhandlungen kommt, wird dies zwischen PalästinenserInnen, Israelis, den Vereinigten Staaten und Russland geschehen. Die Bundesregierung verfügt im Gegensatz zu den Vereinigten Staaten und Russland über keine strategischen Mittel, welche den Israelis und PalästinenserInnen die Aufnahme der Friedensverhandlungen schmackhaft machen würde. Der Einfluss der Bundesregierung ist also gering, daher sollte der Prozess eher im Hintergrund begleitet werden, als durch zu viel öffentlichkeitswirksame Kommunikation.

Ein Beispiel dafür ist die vermittelnde Rolle des Bundesnachrichtendienstes (BND) beim Austausch von Gefangenen zwischen Israel und der palästinensischen Hamas. Unter Hinweis auf erfolgreich begleitete Prozesse im Hintergrund in der Vergangenheit, könnten sich deutsche Regierungsinstitutionen und Nichtregierungsorganisationen z. B. als Ausrichter von *Track II*-Verhandlungen zum Friedensprozess

anbieten, die sich außerhalb der offiziellen Verhandlungen abspielen.

DIPLOMATIE IN ZEITEN VON TWITTER

Die Beziehung zwischen dem ehemaligen US-Präsidenten Obama und dem israelischen Ministerpräsidenten Netanjahu galt als vergiftet. Da verwunderte es nicht, dass Netanjahu die Wahl Donald Trumps zum Nachfolger begrüßte. Er erhoffte sich davon eine erhöhte Sensibilisierung für die nationalen Interessen Israels und eine allgemeine Verbesserung des Gesprächsklimas.

Tatsächlich können auf der diplomatischen Ebene bisher die deutlichsten Unterschiede zu seinem Vorgänger gemessen werden, wie der frühere israelische Botschafter in den Vereinigten Staaten, Danny Ayalon, in einem Interview bestätigte:

*"Now we see them speak from the same page, and if there is dissension – and I'm sure there is – it is kept inside the room, and certainly we don't see leaks in the press. This is a major gain."*¹³

Zusätzlich zur Verbesserung der Stimmung und einer Ausweitung der diplomatischen Aktivitäten, hatten sich Teile der rechten israelischen Parteien von einer Trump-Administration freie Hand beim Wohnungsbau im Westjordanland erhofft. Doch dies erwies sich schnell als Illusion, denn dieser wurde bereits im ersten Amtsjahr mehrfach öffentlich kritisiert. Gleichzeitig gab es in den letzten Monaten vermehrt Kritik aus dem Regierungslager in Israel an der Unberechenbarkeit des US-Präsidenten und am Fehlen stringenter politischer Linien.

Dass die öffentliche Kritik im Vergleich zu seinem Vorgänger bisher aber minimal ist, dürfte auch der Tatsache geschuldet sein, dass Trump gerne Twitter nutzt, um gegen seine KritikerInnen öffentlich auszuholen. Auch das sorgt dafür, dass Konflikte im Hintergrund ausgetragen werden und die Details nicht an die Öffentlichkeit geraten. Kaum jemand will sich freiwillig öffentlich dem Zorn des US-Präsidenten und seiner großen Reichweite in den sozialen Netzwerken ausgesetzt sehen.

Eine dauerhafte Verbesserung der diplomatischen Beziehungen und des Gesprächsklimas zwischen den Vereinigten Staaten und Israel wäre auch für die Bundesregierung von Vorteil und im strategischen Interesse. Dass die Bundesregierung vermehrt die Handlungen der Netanjahu-Regierung öffentlich kritisierte, darf nicht darüber hinwegtäuschen, dass die Beziehungen und die Kooperation auf der Arbeitsebene sehr intensiv und von Vertrauen geprägt sind. Die Bundesregierung tut gut daran, auch weiterhin Foren

¹³ Herb Keinon (03.11.2017): Israel and Trump a year later: How are we doing now?, in: The Jerusalem Post, <http://www.jpost.com> (letzter Zugriff: 08.03.2018).

zu schaffen, in denen vertrauensvoll gemeinsam mit den US-amerikanischen und israelischen Partnern gesprochen werden kann, auch wenn öffentlichkeitswirksam Differenzen in einzelnen Politikbereichen ausgedrückt werden. Zukunftsweisend wäre es, der US-amerikanischen Regierung eine Einladung auszusprechen, einmalig die deutsch-israelischen Regierungskonsultationen zu trilateralen Konsultationen zu erweitern.

Dies gilt ohne Abstriche auch für die Arbeitsbeziehungen zu den US-amerikanischen Partnern. Auch wenn die Twitter-Eskapaden des US-Präsidenten in der Medienlandschaft einen großen Stellenwert

einnehmen, wird dies nicht die konstruktiven Gespräche auf Arbeitsebene überschatten. Ohnehin wird von der Bundesregierung und den deutschen Regierungsinstitutionen das Medium Twitter deutlich vorsichtiger eingesetzt als das in den Vereinigten Staaten der Fall ist.

Die diplomatischen Beziehungen und das Gesprächsklima zwischen Israel und den Vereinigten Staaten, die sich gerade vom Tiefpunkt während der Obama-Administration zu erholen scheinen, bleiben auch am Ende des ersten Jahres der Trump-Präsidentschaft volatil. Einen großen Anteil daran hat US-Präsident Trump, der als unberechenbar wahrgenommen wird.

3. DIE VEREINIGTEN STAATEN IM SYRIENKONFLIKT

von Benedikt van den Woldenberg

Der Konflikt in Syrien geht nun ins siebte Jahr und eine Lösung scheint nicht in Sicht. Hoffnungen, dass US-Präsident Trump eine solche findet, haben sich bislang nicht erfüllt. Deutschland hat verschiedene Optionen, eine positive Rolle zu spielen.

In Syrien formierten sich 2011, ähnlich wie in anderen Staaten im Nahen Osten sowie Nordafrika, landesweit Proteste, welche die schlechte wirtschaftliche Situation, Korruption und staatliche Willkür kritisierten. Die Demonstrationen entwickelten sich jedoch nach einigen Monaten zu einem bewaffneten Konflikt. Die Rolle der Vereinigten Staaten, ebenso wie die vieler anderer internationaler Akteure war zunächst passiv. Berichte über Massaker, Massenmord und die enorme Zahl innerhalb Syriens Vertriebener schienen nicht auszureichen, um eine starke Reaktion in Washington – oder anderen Hauptstädten – herbei zu führen. Ein Grund dafür ist, dass das syrische Regime ein Alliierter Russlands ist, das Maßnahmen im UN-Sicherheitsrat, die das Vorgehen des Regimes sanktioniert hätten, blockierte und ein strategisches Interesse am Machterhalt des Regimes von Baschar al-Assad hat. Die längerfristige Unterstützung der Proteste in vielen Ländern der Region (v.a. Tunesien, Ägypten und Libyen) lag durchaus im Rahmen der außenpolitischen Strategie der Vereinigten Staaten. Demokratieförderung stellte stets einen Eckpfeiler der Außenpolitik dar, wenn dieser auch mitunter sicherheitspolitischen Aspekten untergeordnet wurde. Als Konsens hatte sich in Washington jedoch etabliert, dass demokratische Regierungen, die ihren BürgerInnen gegenüber verantwortlich sind und rechtsstaatliche Prinzipien aufrechterhalten, auf lange Sicht stabiler seien als autoritäre.

Die Entwicklung der Proteste hin zu einem regionalen Phänomen brachte jedoch Probleme mit sich. Washington, ähnlich wie andere internationale Akteure in der Region, sah sich dadurch viel konkreter

mit der Entscheidung zwischen (demokratischem) Wandel und (autoritärer) Stabilität konfrontiert. Dies bedeutete, dass die Unterstützung eines einzelnen Staates in der Transformationsphase durchaus realistisch gewesen wäre. Sobald die Zahl der Staaten allerdings stieg, traten geostrategische und sicherheitspolitische Überlegungen in den Vordergrund – parallele Transformationsprozesse in mehreren Ländern mit ungewissem Ausgang bilden zu viele Unbekannte. Zudem gerieten dabei auch die eigenen Kapazitäten an ihre Grenzen und nach der Erfahrung des Irakkriegs lag eine verbreitete Skepsis gegenüber starkem außenpolitischem Engagement vor.

In Syrien definierte US-Präsident Obama bereits 2012 den Einsatz chemischer Waffen in dem Konflikt als „rote Linie“, die ein Eingreifen der Vereinigten Staaten unabdingbar machen würden. Als die Regierung Assad jedoch am 21. August 2013 Giftgas in Ghouta, einer Vorstadt von Damaskus, einsetzte, ging Washington dagegen nicht entschieden vor, bspw. durch ein eigenes militärisches Eingreifen. Obama war ange-sichts mehr als 1.400 Toten mit einer eindeutigen Übertretung der zuvor von ihm selbst verkündeten roten Linie konfrontiert. Ein militärisches Eingreifen drohte er an, doch bevor sich die Frage stellte, ob er dies auch in die Tat umsetzen würde, wurde auf der diplomatischen Ebene ein Deal zur Zerstörung des syrischen Chemiewaffenarsenals geschlossen, den Moskau initiiert und mitgetragen hat. Legitimiert durch die UN-Sicherheitsratsresolution 2118 vom 27. September 2013 vernichteten US-amerikanische Soldaten sowie zivile ExpertInnen die Waffen auf hoher See.¹⁴ Weitere Giftgaseinsätze, zuletzt in Khan Sheikun am 4. April 2017, haben allerdings in den folgenden Jahren die mutmaßliche Zerstörung des Arsenals *ad absurdum* geführt – erneut blieb eine harsche Reaktion des von Obama geführten Weißen Hauses auch bei nachfolgenden Vorfällen aus.

¹⁴ UN-Sicherheitsratsresolution 2118 (2013).

Nach 2013 trat zudem eine weitere Problematik in den Fokus: das Erstarken des Islamischen Staats (Daesh). Dieser erlangte die Kontrolle über viele Gebiete im Osten und Norden Syriens (besonders in den Provinzen Rakka, Deir-ez-Zor und Aleppo) und des benachbarten Iraks. Zu direkten militärischen Auseinandersetzungen zwischen der syrischen Armee und Daesh kam und kommt es hingegen kaum. Während sich beide Parteien zwar als Feinde wahrnehmen, gingen sie aus taktischen Gründen prioritär gegen andere Rebellengruppen vor, welche kaum in der Lage waren, einen Zweifrontenkrieg zu führen.

Gegen Daesh schlossen sich der überwiegende Teil der regionalen und internationalen Akteure zusammen. Die territorialen Gewinne gegen Daesh brachten allerdings die vorherigen Bruchlinien zwischen verschiedenen Gestaltungsplänen für ein Syrien mit oder ohne das aktuelle Regime und insbesondere Baschar al-Assad wieder zum Vorschein. Eine Führungsrolle haben die Vereinigten Staaten hier nur bedingt inne, denn mit Russland, dem Iran und der Türkei haben sich einflussreiche Parteien im Rahmen der im kasachischen Astana ins Leben gerufenen Gesprächsrunden im Januar 2017 zusammengeschlossen. Das Ergebnis beinhaltete die Einrichtung mehrerer Deskalationszonen im Land, in denen die Kampfhandlungen eingestellt werden sollen, was bislang jedoch nicht durchgesetzt wurde. Im Dezember 2017 nahm erstmals auch der UN-Sonderbeauftragte für Syrien, Staffan de Mistura, an den Gesprächen teil.

US-Präsident Donald Trump hat bislang kaum erkennen lassen, was seine Strategie im Syrienkonflikt ist. Auf einen erneuten Giftgaseinsatz des syrischen Regimes in Khan Sheikun am 4. April 2017 reagierte er zwar mit dem Einsatz von Marschflugkörpern gegen eine Einrichtung der syrischen Luftwaffe – ein Schritt der sowohl als Bruch mit dem zurückhaltenden Ansatz Obamas gesehen wird, als auch ein unilaterales, völkerrechtlich nicht gedecktes Vorgehen darstellt. Auf der anderen Seite wurden jedoch die Hoffnungen, dass sich dieser Einsatz zu einer kohärenten Syrienstrategie Washingtons weiterentwickelt, die tatenloses Zusehen nicht weiter duldet, bislang nicht erfüllt. Ähnliches gilt für jene, die in der relativen Nähe Trumps zu Moskau das Potenzial eines *game changers* für die Region und besonders Syrien gesehen haben, könnte so doch eine Blockade des UN-Sicherheitsrats verhindert werden.

An die Präsidentschaft Trumps wurden im Hinblick auf Syrien einige Hoffnungen geknüpft: die Beziehungen zwischen Washington und Moskau schienen vor einer maßgeblichen Verbesserung zu stehen. Ebenso näherte sich Trump erneut an Saudi-Arabien und die

Mitglieder des Golfkooperationsrats sowie Ägypten an. Die Beziehungen zu diesen langjährigen Verbündeten hatten sich unter Obama zunehmend verschlechtert. Der Atomdeal mit dem Iran wurde ebenso negativ angerechnet wie das Verhalten der Vereinigten Staaten gegenüber Kairo zwischen der Revolution 2011 und dem Militärputsch 2013.

In dieser Konstellation regionaler Akteure versprach US-Präsident Trump, mehr Parteien und einflussnehmende Akteure an einen Verhandlungstisch zu bringen als sein Vorgänger – denn auch im Hinblick auf Baschar al-Assad äußerte Trump im Wahlkampf, dass er ihn als Gesprächspartner sieht. Das änderte sich erst nach dem Giftgaseinsatz in Khan Sheikun.

Eine diplomatische Lösung scheint derzeit allerdings nicht die Priorität der Trump-Administration zu sein. Die Anzahl der relevanten internen – Regime sowie diverse Rebellen- und Oppositionsgruppen – und externen Akteure machen dies zu einem langwierigen und überaus komplexen Prozess. Daher scheint es vielmehr, dass die derzeitige Realität akzeptiert wird: das syrische Regime hat durch die Unterstützung Russlands, Irans und der libanesischen Hisbollah urbane Zentren und weite Teile des westlichen Syriens wieder unter seine Kontrolle bringen können. Abseits davon haben sich verschiedene Einflusssphären gefestigt – kurdische Gebiete im Norden und Nordosten sowie Rebellengebiete rund um Idlib.

Washington versucht unter Trump, im Nahen und Mittleren Osten insgesamt den Fußabdruck und US-amerikanisches Engagement zu verringern, was sich auch konkret auf den Konflikt in Syrien auswirkt.¹⁵

Deutschland hat sich, auch aufgrund der Gemengelage verschiedener Interessen in Syrien, seit 2011, zwar wiederholt für eine Beendigung der Gewalt und ein Anhören der Anliegen des zivilen Protests ausgesprochen. Militärisches Vorgehen wurde in Berlin allerdings äußerst kritisch gesehen. Deutsche SoldatInnen waren zudem von Ende 2015 bis Juli 2017 auf der Luftwaffenbasis Incirlik stationiert, um die Grenzen des NATO-Partners Türkei zu sichern.¹⁶ Dies geschah im Rahmen der Anti-Daesh-Koalition und beinhaltete sechs Tornados zur Aufklärung und Einheiten zur Luftbetankung. Des Weiteren wurde eine Fregatte ins östliche Mittelmeer verlegt. Insgesamt sieht das Mandat des Deutschen Bundestags ein Kontingent von bis zu 1.200 SoldatInnen vor.

Aber auch über dieses NATO-Engagement kann Deutschland sich einbringen. Gemeinsam mit europäischen Partnern und den Vereinigten Staaten sollte Berlin darauf bestehen, dass die Vereinten Nationen in jedweden Lösungsansatz in Syrien eingebunden werden. Formate wie die Astana-Gespräche

¹⁵ Sam Heller (21.07.2017): America Had Already Lost Its Covert War in Syria—Now It's Official, <https://tcf.org> (letzter Zugriff: 08.03.2018).

¹⁶ Jasmin Gabel/Kaloyan Halachev/Esther Kern/Daniel Weimert/Sylvia Wittmer (2017): Polis Brief N° 2, Incirlik: In der eigenen Hand, <https://polis180.org> (letzter Zugriff: 08.03.2018).

umgehen nämlich nicht nur die Vereinigten Staaten, sondern auch europäische Akteure und bis Dezember 2017 die UN.

Ein solcher Lösungsansatz sollte jedoch auch eine politische Komponente beinhalten, das heißt, dass nicht nur derzeitige Frontverläufe zementiert werden sondern ebenso mit den Beteiligten eine zukünftige Ordnung Syriens verhandelt wird. Solche Bemühungen sollte Berlin unterstützen. Die *International Syria Support Group* kann dafür ein geeignetes Forum darstellen.¹⁷

Gleichsam sollte ein Hauptaugenmerk darauf gelegt werden, während des noch andauernden Konflikts bereits umfassend Beweise über Kriegsverbrechen zu sammeln, um eine zukünftige Strafverfolgung zu ermöglichen. Ein Verfahren durch den Internationalen Strafgerichtshof (ICC) ist jedoch derzeit kaum denkbar, denn die Zuständigkeit des ICC umfasst nur die Unterzeichnerstaaten – Syrien hat den Vertrag zwar unterschrieben, allerdings nicht ratifiziert. Der ICC könnte durch eine Resolution des UN-Sicherheitsrats mit einem Verfahren betraut werden, doch die beiden Veto-Staaten Russland und die Vereinigten Staaten sind aus dem Vertrag ausgetreten. Im Falle einer Blockade internationaler Mechanismen kann allerdings sehr wohl die nationale Strafverfolgung Zeichen setzen. Gedeckt durch das Weltrechtsprinzip können in

Deutschland bereits vor einem Ende des Konflikts Straftaten zur Anzeige gebracht und Verfahren eingeleitet werden. Deutschland sollte hier die Kapazitäten aufstocken und nutzen.¹⁸

Des Weiteren sollte Berlin betonen, dass ein zukünftiges Syrien unter Baschar al-Assad und seinem Regime nicht unterstützt wird. Deutschland kann bereits jetzt klarmachen, dass etwaige finanzielle Hilfen für den Wiederaufbau des Landes nicht in Kooperation mit einer solchen Regierung in Damaskus geleistet werden. Nicht nur kann es als wahrscheinlich gelten, dass von solchen Zahlungen ein nicht unerheblicher Teil Korruption und Vetternwirtschaft zugutekommen würde. Vielmehr steht zur Frage, inwieweit durch al-Assad ergriffene Maßnahmen der Bevölkerung nutzen würden. Bereits im Jahr 2012 wurde das Dekret 66 erlassen, das Wiederaufbaumaßnahmen im Umland der Hauptstadt regelt.¹⁹ Bisherige Projekte beinhalten allerdings die Enteignung ins Ausland Geflohener ebenso wie die Zwangsumsiedlung noch ansässiger Familien. Auch wurden bislang in zuvor von Oppositionsgruppen kontrollierten Vorstädten von Damaskus vornehmlich Regimetreue angesiedelt, was mehr auf eine angestrebte Homogenisierung der lokalen Bevölkerungsstruktur denn einem ernsthaften Wiederaufbau zielt. Berlin sollte hier klar Stellung beziehen.

4. MILITÄR STATT PRÄVENTION: DER ABBAU VON *SOFT-POWER*-MAßNAHMEN IN DER TERRORISMUSBEKÄMPFUNG

von Esther Kern und Sofie Sharifi

Terrorismusbekämpfung war für Donald Trump im Wahlkampf eines der zentralen Themen, bei dem er versprach alles anders und besser als sein Vorgänger zu machen. Tatsächlich zeigt sich, dass auf der militärischen Seite wenig substantielle Veränderung zu beobachten ist. Zivile Maßnahmen der internationalen Terrorismusbekämpfung werden dagegen massiv gekürzt. Wo auf der militärischen Seite für Deutschland mit einer gewissen Kontinuität zu rechnen ist, klafft im Zivilen eine große Lücke, die auf absehbare Zeit nicht gefüllt werden wird. Stattdessen lässt sich der alleinige Fokus auf 'islamistischen' Terror in beiden Bereichen erkennen.

Mit seiner *Counterterrorism* (CT) Strategie führte US-Präsident Obama militärisch das fort, was schon unter US-Präsident Bush, im Zuge des *Global War on Terror* (GWOT) nach dem 11. September 2001, begonnen wurde. Im zivilen Bereich setzte er verstärkt auf

soft-power-Maßnahmen, wie Prävention oder Deraidikalisierung im Rahmen eines *Countering Violent Extremism* (CVE) Programms.

Militärisch haben sich die CT-Maßnahmen auf islamistischen Terrorismus, seit 2014, vor allem auf Daesh konzentriert. Im Rahmen einer von den Vereinigten Staaten initiierten Internationalen Allianz gegen Daesh, sollte dieser in Syrien und Irak vernichtet werden. Außerdem sollten vor Ort Bedingungen geschaffen werden für nachfolgende Maßnahmen, um die regionale Stabilität zu erhöhen, wie *Nation building* oder die Förderung demokratischer Prozesse durch Kooperationen mit lokalen Akteuren. Dabei gehören vor allem Luftangriffe, insbesondere Drohnenangriffe, auf die von Daesh eingenommenen Territorien zum militärischen Vorgehen. Zwar war US-Präsident Obama bemüht, die militärische Präsenz der Vereinigten Staaten im Mittleren Osten zu reduzieren,

¹⁷ Vgl. Julien Barnes-Dacey (12.09.2017): To end a war: Europe's role in bringing peace to Syria, <http://www.ecfr.eu> (letzter Zugriff: 08.03.2018).

¹⁸ Pauline Brosch (25.04.2017): Wie Deutschland syrische Kriegsverbrecher vor Gericht stellen kann, <http://www.peacelab2016.de> (letzter Zugriff: 04.01.2018).

¹⁹ Simon Kremer (16.08.2017): Syrian government has social engineering plans for after the war, <http://www.dpa-international.com> (letzter Zugriff: 08.03.2018).

gleichzeitig erhöhte sich während seiner Amtszeit der Einsatz von Drohnen und Spezialeinsatzkräften, um gezielt Anführer zu töten. Drohnenangriffe entwickelten sich als ein Eckstein von Obamas militärischer CT-Strategie.

Im Rahmen des CVE Programms der Obama-Regierung wurden Ressourcen bereitgestellt, um mit Partnernationen Präventionsmaßnahmen von Radikalisierung zu entwickeln und bei den Grundursachen von Terrorismus anzusetzen. Im Oktober 2016 trat der *CVE Strategic Implementation Plan*(CVE SIP) in Kraft. Dieser Plan setzte einen neuen Fokus auf soziale Netzwerke als Plattformen zur Radikalisierung und die Stärkung der Entwicklung eines sogenannten *Counter-Narratives* durch das US-Außenministerium, um der Online-Darstellung extremistischer Inhalte entgegenzuwirken. Dafür sollte das *Global Engagement Center* des US-Außenministeriums mit internationalen Partnern, wie dem Forschungszentrum *Hedayah* (aus den Vereinigten Arabischen Emiraten) sowie Anbietern von Sozialen Medien zusammenarbeiten.

MILITÄRISCH

Donald Trump kündigte während des Wahlkampfes an, die CT-Strategie der Vereinigten Staaten neu gestalten zu wollen – der Fokus lag dabei insbesondere auf Daesh und militärischen Aspekten.

Dabei sprach er immer wieder davon, dass er “tough” gegenüber Terroristen vorgehen werde.²⁰ Daesh sollte seiner Meinung nach „ausgebombt“²¹ werden. Dies scheint auch Teil seines mehrfach erwähnten „Geheimplanes, Daesh zu zerstören“ zu sein.²² Trump wurde allerdings nie konkreter hinsichtlich der Umsetzung dieses Planes und widersprach sich in seinen Ausführungen bezüglich geplanter Truppenstärke und anderen Aussagen, indem er z.B. sagte, die Bekämpfung von Daesh Russland überlassen zu wollen.²³ Im Januar 2017 forderte er u.a. den Verteidigungsminister, den Finanzminister sowie das *Department of Homeland Security* (DHS) auf, innerhalb von 30 Tagen einen Plan zu entwerfen, wie Daesh bekämpft werden könne. Sie sollten eine neue CT-Strategie entwerfen, um Daesh zu besiegen.²⁴

²⁰ Donald Trump (13.06.2016): Donald J. Trump statement regarding tragic terrorist attack in Orlando, Florida, <https://www.facebook.com/DonaldTrump> (letzter Zugriff: 08.03.2018).

²¹ Jenna Johnson (18.11.2015): Donald Trump promises to ‘bomb out’ ISIS, in: Washington Post, <https://www.washingtonpost.com> (letzter Zugriff: 08.03.2018).

²² American Bridge (27.04.2016): Donald Trump claimed to have “an absolute way of defeating ISIS”, <https://www.youtube.com> (letzter Zugriff: 08.03.2018).

²³ Jenna Johnson/Jose A. DelReal (24.09.2016): Trump vows to ‘utterly destroy ISIS’ – but won’t say how, in: Washington Post, <https://www.washingtonpost.com> (letzter Zugriff: 08.03.2018).

²⁴ White House (28.01.2017): Presidential Memorandum Plan to Defeat the Islamic State of Iraq and Syria, <https://www.whitehouse.gov> (letzter Zugriff: 08.03.2018).

Darüber hinaus erweiterte er die Zielgruppe der CT-Strategie durch ein Einreiseverbot von insgesamt sieben Nationen – oft als *Muslim Ban* bezeichnet,²⁵ der seit November 2017 für sechs dieser Nationen gilt. Hiermit grenzt sich US-Präsident Trump deutlich von seinen Vorgängern ab, die die betreffende Gruppe um einiges enger definiert hatten. Der frühere US-Präsident Obama hatte sich bewusst nur auf terroristische Gruppen konzentriert, um nicht den Eindruck zu erwecken, dass die Vereinigten Staaten sich in einem Kampf mit dem Islam als Religion befinden, sondern es um das gezielte Bekämpfen terroristischer Gruppen geht.²⁶ Dies hat sich unter US-Präsident Trump geändert. Er nimmt in Kauf, dass sich Verbündete im Bereich der Terrorismusbekämpfung vor den Kopf gestoßen fühlen. Statt sich um bessere Beziehungen mit Staaten wie dem Iran oder Irak zu bemühen und diese in die Bekämpfung mit einzubinden, werden sie mit einem Generalverdacht belegt.

Große Teile der militärischen CT-Strategie der Vorgänger-Regierung wurden allerdings bisher beibehalten. Die militärischen Anstrengungen wurden aufrechterhalten und teilweise nun sogar verstärkt, wie etwa in Syrien.²⁷ Änderungen ergaben sich jedoch bei der Kommandostruktur. Durch weniger Bürokratie und die Rückgabe von Bevollmächtigungen über militärische Operationen im Kampf gegen Daesh vom *National Security Council* bzw. der Administration an das Militär sollen Angriffe schneller durchgeführt werden können.²⁸ Weiterhin bekam die CIA die Erlaubnis, neben dem Militär Drohnenangriffe ausführen zu dürfen.²⁹ Insgesamt ist Donald Trump als Präsident im militärischen Kampf gegen Daesh aggressiver aufgetreten und legt den Fokus stärker auf den militärischen Aspekt der CT-Strategie, als sein Vorgänger.

Ein weiterer Bruch mit der Obama-Administration ist, dass Menschenrechte, Demokratisierungsprozesse oder auch die Förderung guter Regierungsführung vor Ort bisher keine Priorität für die Trump-

²⁵ The White House (27.01.2017): Executive Order Protecting the Nation from Foreign Terrorist Entry into the United States, <https://www.whitehouse.gov> (letzter Zugriff: 08.03.2018).

²⁶ Greg Jaffe (28.01.2017): Trump redefines the enemy and 15 years of counterterrorism policy, in: Washington Post, <https://www.washingtonpost.com> (letzter Zugriff: 08.03.2018).

²⁷ Michael R. Gordon (09.03.2017): U.S. Is Sending 400 More Troops to Syria, in: NY Times, <https://www.nytimes.com> (letzter Zugriff: 08.03.2018).

²⁸ Michael R. Gordon (19.03.2017): Trump Shifting Authority Over Military Operations Back to Pentagon, in: NY Times, <https://www.nytimes.com> (letzter Zugriff: 08.03.2018).

²⁹ FAZ (14.03.2017): Trump gibt CIA neue Befugnisse für Drohnenangriffe, in: FAZ, <http://www.faz.net> (letzter Zugriff: 08.03.2018).

Administration haben.³⁰ Dies ließ sich auch in einer Rede Trumps im Mai 2017 in Saudi-Arabien feststellen. Hier sprach er davon *Principled Realism* als Konzept zu adoptieren. Ihm sind die Sicherung stabiler Strukturen vor Ort wichtiger als „*radical disruption*“, was als Anspielung auf den Arabischen Frühling zu verstehen ist. Darüber hinaus vertiefte er die Kooperation der Vereinigten Staaten in der Bekämpfung von Daesh mit Ländern wie Saudi-Arabien und Ägypten, die autokratisch regiert werden.

Die eingeschlagene Richtung der Trump-Administration wird auch in der im Dezember 2017 veröffentlichten *National Security Strategy* fortgesetzt. In dieser wird radikal islamistischer Terror als „*the most dangerous terrorist threat to the Nation*“ bezeichnet. Die Strategie nennt sechs Maßnahmen, die Priorität für die Administration haben. Allerdings unterscheiden sich diese nicht im Wesentlichen von Zielen, die auch schon die Obama-Administration verfolgt hat: das Aufdecken von terroristischen Anschlagsplänen, militärische Aktionen gegen terroristische Organisation wie Daesh sowie die Eliminierung sogenannter *safe havens* – also Zufluchtsorte von Terroristen.³¹

Es bleibt festzuhalten, dass die CT-Strategie der Trump-Administration in ihren militärischen Aspekten in weiten Zügen ähnlich der ihres Vorgängers ist, trotz großen Ankündigungen einer radikal neuen und umfassenden Strategie. Problematisch ist oftmals die Rhetorik von US-Präsident Trump oder auch das Verurteilen großer Gruppen wie durch das Einreiseverbot oder auch den kurzzeitig eingeführten Laptop-Bann, der Passagieren von zehn verschiedenen Flughäfen im Nahen Osten mit Flügen in die Vereinigten Staaten das Mitbringen von elektronischen Geräten größer als Handys im Handgepäck untersagte. Die Beziehung zu religiösen muslimischen Gemeinden in den Vereinigten Staaten und im Nahen und Mittleren Osten wird hier beschädigt. Dadurch können Kooperationsmöglichkeiten gemindert werden. Weiterhin kann das Aufweichen der straffen Kommandostrukturen negativen Einfluss auf die Reputation der Vereinigten Staaten oder auf die CT-Strategie haben, da Vergehen / Verbrechen einzelner SoldatInnen nicht nur als Einzelaktionen gesehen werden, sondern sich global auf US-amerikanische Außenpolitik auswirken.

Während die Obama-Administration *soft-power*-Maßnahmen noch als „*guiding principles*“³² auch im Rahmen seiner militärischen Anstrengungen mache, fehlen diese bei der Trump-Administration. Damit

³⁰ Vgl. Café Amerikana (10.12.2017): Die Trump-Regierung und die Vereinten Nationen Teil I: Trump und die Menschenrechte, <https://polis180.org> (letzter Zugriff: 08.03.2018).

³¹ The White House (2017): National Security Strategy, S. 10-11.

³² Jonathan Landay, Warren Strobel (05.05.2017): Exclusive: Trump counterterrorism strategy urges allies to do more, in: Reuters, <https://www.reuters.com> (letzter Zugriff: 08.03.2018).

wird ein notwendiger Aspekt der ehemaligen CT-Strategie vernachlässigt. Die Unterstützung von zivilen Maßnahmen vor Ort und der Aufbau einer funktionierenden und stabilen Infrastruktur ist wichtig, denn Instabilität und korrupte wie auch schwache Regime vor Ort sind ein Nährboden für Terroristen.

Vielmehr wird der Fokus auf das „Besiegen“ einzelner terroristischer Gruppen gelegt. Doch auch wenn Daesh an Territorium und finanziellen Einnahmequellen verliert, kann dies nicht gleichgesetzt werden mit dem Sieg über den islamistischen Terrorismus. Militärische Maßnahmen gegen andere terroristische Gruppen wie al-Qaeda, den Taliban oder auch Boko Haram werden zudem mit zu geringen Mitteln ausgestattet, um effektiv wirken zu können. Weitere terroristische Angriffe in den Vereinigten Staaten oder anderen Ländern lassen sich nicht durch das „Besiegen“ einer terroristischen Gruppe unterbinden. Hier benötigt es eine umfassendere Strategie, die militärische wie auch *soft-power*-Komponenten und Präventionsmaßnahmen miteinander verbindet. Dies lässt die Trump-Administration jedoch momentan vermissen und konzentriert sich im Gegensatz zur Obama-Regierung zu stark auf die militärischen Aspekte.

ZIVILE TERRORISMUSBEKÄMPFUNG

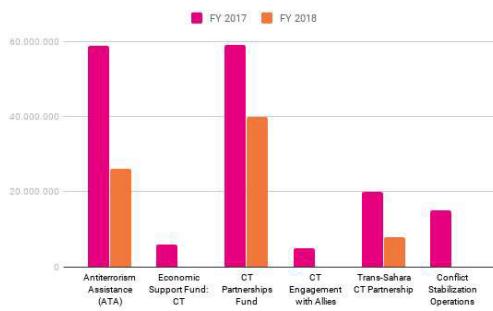
Die eingangs beschriebenen Maßnahmen der Obama-Administration zur zivilen Terrorismusbekämpfung wurden vom Trump heftig kritisiert. Nach der Ankündigung Trumps im Wahlkampf das CVE-Programm in „*countering radical Islamic extremism*“ umzubenennen,³³ ist bis heute wenig bezüglich einer neuen CVE-Strategie geschehen. Jedoch gab die Veröffentlichung der neuen *National Security Strategy* (NSS) Aufschluss über die Richtung zukünftiger Terrorismusbekämpfung. In dieser wird das Wort „*terrorist*“ fast ausschließlich in Verbindung mit dem Wort „*jihadist*“ erwähnt.³⁴ Dementsprechend werden andere Formen von Terrorismus, wie z.B. rechtsgerichteter Terror, nicht als zentrale Gefahr der nationalen Sicherheit angesehen. Zur Bekämpfung werden militärische, strafrechtliche und geheimdienstliche Maßnahmen angeführt. Eine Strategie, welche die Notwendigkeit ziviler Ansätze außer Acht lässt, wird mit großer Wahrscheinlichkeit keine Reduktion von terroristischer Gewalt zur Folge haben.³⁵ Diese neue Richtung zeigt sich besonders in den vorgenommenen Kürzungen der Budgets des US-

³³ Uri Friedman (29.11.2017): The coming war on ‘radical Islam’, in: The Atlantic, <https://www.theatlantic.com> (letzter Zugriff: 08.03.2018).

³⁴ The White House (2017): National Security Strategy.

³⁵ Vgl. Gotchev (2007); Gurr (2007) in The Root of Terrorism, ed. Louise Richardson, Routledge.

Außenministeriums.³⁶



1 Eigene Darstellung, Daten: Congressional Budget Justification, Department of State, Foreign Operations and Related Programs Fiscal Year 2017 and 2018.

Die tiefen Einschnitte im Budget des US-Außenministeriums treffen unter anderem die zivile Terrorismusbekämpfung und -prävention hart. So wird durch die Kürzungen das *Bureau of Counterterrorism and Countering Violent Extremism*, dass die internationalen Maßnahmen zur zivilen Terrorismusbekämpfung koordiniert auf einem stark reduzierten Level weiterlaufen.³⁷ Die Förderung des *Economic Support Fund* für CT-Maßnahmen sowie *CT-Engagement with Allies* wird komplett eingestellt. Der *CT-Partnerships Fund*, zur Unterstützung von Partnernationen bei CT-Operationen, wird ebenfalls stark reduziert.³⁸ Die Mittel für das *Anti-Terrorism-Assistance-Program*, welches die Ausbildung von US-RegierungsmitarbeiterInnen sowie RegierungsmitarbeiterInnen von Partnernationen in Terrorismusbekämpfung sicherstellen soll, werden um 32,5 Millionen Dollar, also fast $\frac{2}{3}$, gekürzt.³⁹

Durch diese massiven Kürzungen sind bereits jetzt zahlreiche eigentlich vorgesehene Stellen unbesetzt und das US-Außenministerium wird kaum mehr in der Lage sein, effektiv Anti-Korruptionsmaßnahmen in anderen Ländern zu unterstützen.⁴⁰ Dies wäre jedoch essentiell für die Ursachenbekämpfung von Terrorismus und Radikalisierung.

Paradigmatisch für den Kurswechsel in der Terrorismusbekämpfung wirkt US-Präsident Trumps Reaktion auf den islamistischen Terroranschlag im Oktober 2017 in New York. Als Konsequenz des Anschlags forderte er, die Einreisebestimmungen zu verschärfen, damit keine Daesh-Kämpfer in die Vereinigten

³⁶ Congressional Budget Justification Department of State, Foreign Operations, and Related Programs Fiscal Year 2018 (2017), S. 51.

³⁷ Ibid.

³⁸ Department of Defense Budget FY 2017 (2016): <http://comptroller.defense.gov> (letzter Zugriff: 08.03.2018).

³⁹ US Department of State ATA Program (2016): <https://www.state.gov> (letzter Zugriff: 08.03.2018).

⁴⁰ HSGAC Minority Report (July 2017), S.3.

⁴¹ Ben Jacobs (01.11.2017): Donald Trump vows to step up 'extreme vetting' after New York attack, in: The Guardian, <https://www.theguardian.com> (letzter Zugriff: 08.03.2018).

Staaten einreisen könnten.⁴¹ Außerdem forderte er, die *Greencard*-Lotterie abzuschaffen, da der Attentäter 2010 damit legal eingereist war. Diese kurzfristig gedachte Bekämpfung von potentiell begünstigenden Faktoren wäre jedoch fatal, da sich das allgemeine Klima gegenüber muslimischen US-AmerikanerInnen noch weiter verschlechtern würde. Das würde die notwendige Einbindung von muslimischen Gemeinden weiter erschweren, die sich bereits jetzt von den Behörden diskriminiert fühlen, da Extremismus nur noch mit dem Islam assoziiert werde.⁴² Dazu trägt ebenfalls die Tatsache bei, dass US-Präsident Trump viel zurückhaltender mit Formen von rechter Gewalt, wie in Charlottesville oder Las Vegas, als mit islamistischer Gewalt umgeht.

Terrorgruppen wie Daesh benutzen vornehmlich das Internet zur Rekrutierung von neuen KämpferInnen.⁴³ Um dem entgegenzuwirken, sollten weiterhin effektive *Counter-Narratives* auch mit lokalen Akteuren entwickelt werden.⁴⁴ Dies wird in Zukunft jedoch nicht mehr geschehen können, da z.B. die Finanzierung des *Global Engagement Centers*, das auf Seiten des US-Außenministeriums dafür zuständig war, eingefroren wurde und es ohne Vorsitzenden bleibt.

Damit das Entstehen einer weiteren Generation von Terroristen verhindert wird, wäre der hier vertretenen Ansicht nach ein breiter Ansatz mit nicht-militärischen Maßnahmen notwendig, der die betroffenen Regionen stabilisiert, funktionierende Institutionen etabliert und Korruption bekämpft. Dies wird aber durch die drastischen Kürzungen von Mitteln des US-Außenministeriums und USAIDs unmöglich. Diese Kürzungen gewinnen vor dem Hintergrund an Brisanz, dass die politisch-institutionellen Bedingungen in den betroffenen Regionen eine zentrale Bedingung für das Entstehen bzw. die Reduktion von Terrorismus sind.⁴⁵

Vor allem aber wird durch die massiven Einschnitte ein ganzheitlich koordinierter Ansatz der gesamten Regierung kaum realisierbar, da die entsprechenden Stellen, wie das *Bureau of Counterterrorism and Countering Violent Extremism* oder die CVE Task Force unterfinanziert bzw. gar nicht besetzt sind.⁴⁶

IMPLIKATIONEN

Deutschland muss vor allem, mit dem Wegbrechen

⁴² Nadim Houry (2017): Trump's CVE Program: Going from bad to worse, in: Just Security, <https://www.justsecurity.org> (letzter Zugriff: 08.03.2018).

⁴³ Schmid (2013) ICCT –The Hague Research Paper, S. 34-35

⁴⁴ Radicalization Awareness Network (2015): RAN Issue Paper 01/10/2015.

⁴⁵ Vgl. Burgoon (2006), Kurrid-Litgaard et. al. (2006); Plümper/Neumayer (2010).

⁴⁶ CATO Institute 2017.

US-amerikanischer Maßnahmen im zivilen Bereich der Terrorismusbekämpfung rechnen. Da die Trump-Administration hingegen verstärkt militärisch vorgeht, ist gleichzeitig ein Anstieg von Gewalt in den jeweiligen Regionen zu erwarten. Um dem Verschwinden von diplomatischen und zivilen Ansätzen in der Terrorismusbekämpfung etwas entgegenzusetzen, sollte

sich die Bundesregierung für einen weiteren Ausbau der multilateralen Instrumente auf EU- und UN-Ebene einsetzen. Entsprechend müssten die übrigen Geber-Staaten ihre Ausgaben steigern, um den Wegfall US-amerikanischen Engagements zu kompensieren.

5. KLIMASCHUTZ: AUSSTIEG AUS DER GLOBALEN JAHRHUNDERT-

AUFGABE?

von Laura Schäfer

Der Klimawandel scheint immer mehr in den Fokus zu rücken. Auch die Vereinigten Staaten hatten unter US-Präsident Barack Obama eine tragende Rolle im Umweltschutz und in der Bekämpfung des Klimawandels. Sein Nachfolger Donald Trump hatte zuvor bereits deutlich gemacht, dass dieses Thema keine Priorität für ihn persönlich darstellt. Dies wird nun auch durch sein politisches Handeln deutlich. Doch der Kampf gegen den Klimawandel wird in den Vereinigten Staaten nicht aufgegeben und bietet Deutschland eine neue Chance sich einzubringen.

„Thus, as of today, the United States will cease all implementation of the non-binding Paris Accord“,

dies waren die Worte Donald Trumps.⁴⁷ Damit trifft er eine weitreichende Entscheidung, die nicht nur Konsequenzen für die Vereinigten Staaten, sondern auch für die gesamte Welt hat. Klima- und Umweltschutz spielen für die Trump-Administration eine untergeordnete Rolle.

Das Pariser Klimaschutzabkommen vereint alle Staaten im Kampf gegen den Klimawandel. Am 4. November 2016 trat das Abkommen in Kraft, nachdem es von 55 Staaten ratifiziert wurde.⁴⁸ Die erste Sitzung fand vom 15.–18. November 2016 statt.⁴⁹ 169 von insgesamt 197 Mitgliedern der UN haben sich von Anfang an angeschlossen. Allgemein gesehen ist das Ziel dieses Abkommens, die globale Aufmerksamkeit auf die drohenden Auswirkungen des Klimawandels zu lenken und den Prozess der Sensibilisierung zu fördern. Eines der wichtigsten Ziele ist es, den Temperaturanstieg dieses Jahrzehnts auf unter 2°C zu beschränken und im Idealfall unter 1,5°C zu bleiben, was aber nicht als verbindliche Marke gilt.

Dafür gibt das Abkommen einen Rahmen vor, in dem

die jeweiligen Länder handeln und ihren Beitrag zu dem gemeinsamen Ziel leisten können. Nötige Finanzströme, neue Technologien und Baukapazitäten spielen bei der Umsetzung eine entscheidende Rolle. Vorgehen und gesonderte Ziele von Entwicklungsländern und fragilen Staaten werden entsprechend unterstützt. Die *Nationally Determined Contributions* (NDCs), sind die gemeinsamen Ziele zur Treibhausgasemissionsminderung. Zu diesen Beiträgen gehört ein regelmäßiger Bericht über die Emissionen und inwieweit Ziele und Implementierungen umgesetzt wurden. 2018 werden alle Staaten zusammenkommen und deren gemeinsame Bemühungen auswerten und über neue Maßnahmen nachdenken.

Innerhalb seiner Amtszeit als US-Präsident hatte Barack Obama 2016 die Mitgliedschaft der Vereinigten Staaten am Pariser Klimaschutzabkommen erklärt ohne Einverständnis des Senats. Somit sind die Vereinigten Staaten bis 2020 an das Abkommen gebunden. Er hatte seine Autorität mit der Methode der *Executive Order* durchgesetzt, sehr zur Verärgerung der Republikaner. Demnach werden die Vereinigten Staaten ihre Treibhausgasemissionen um 26 % bis 2025, ausgehend vom Stand im Jahr 2005, reduzieren.⁵⁰ Außerdem setzte er sich für die Implementierung des *Clean Power Plan* ein, welcher als Werkzeug zum Erreichen der Klimaziele dient. Zusammen mit der kanadischen Regierung hatte Obama die Arktis (Gebiete so groß wie Spanien) zur Schutzone erklärt, wodurch unter anderem Ölbohrungen verboten sind.⁵¹ Die Entscheidung über die Schutzone soll alle fünf Jahre überprüft werden. 2010 wurde der *UN Green Climate Fund* von den 194 Ländern, die Teil der *United Nations Framework Convention on Climate Change* (UNFCCC) sind, eingerichtet.⁵² Die Vereinigten Staaten hatten unter Obama dem Fund drei

⁴⁷ President Donald Trump (01.06.2017): Statement by President Trump on the Paris Climate Accord, <https://www.whitehouse.gov> (letzter Zugriff: 08.03.2018).

⁴⁸ United Nations (2016): The Paris Agreement, <http://unfccc.int> (letzter Zugriff: 08.03.2018).

⁴⁹ Ibid.

⁵⁰ Hiroko Tabuchi/Henry Fountain (01.06.2017): Bucking Trump, these cities, states and companies commit to Paris Accord, in: NY Times, <https://www.nytimes.com> (letzter Zugriff: 08.03.2018).

⁵¹ Jörg, Römer (21.12.2016): Obama Ärgert Trump beim Umweltschutz, in Spiegel Online, <http://www.spiegel.de>, (letzter Zugriff: 08.03.2018).

⁵² Green Climate Fund: About the fund, <https://www.greenclimate.fund> (letzter Zugriff: 08.03.2018).

Milliarden US-Dollar zugesagt.⁵³

Ein Grund für Obamas Handeln war den Klimawandel anbelangt war unter anderem die Explosion der Förderplattform *Deepwater Horizon* im April 2010, bei der mehrere Millionen Liter Öl in den Golf von Mexiko geflossen sind. Der Ölausfluss konnte erst nach 87 Tagen gestoppt werden.⁵⁴ Es war klar, dass es schwierig werden würde diese Maßnahmen zur Bekämpfung des Klimawandels durchzusetzen, nachdem 2014 die Republikaner die Mehrheit im Senat gewonnen hatten. Auch, dass der Supreme Court beschlossen hatte die Implementierung des *Clean Power Plan* im Februar 2016 zu blockieren, hatte der Obama Administration einen Schlag verpasst. Doch laut Marlo Lewis, leitender Wissenschaftler beim *Competitive Enterprise Institute* (CEI) und Gegner des Pariser Klimaschutzabkommen, war die Entscheidung für die Mitgliedschaft beim Pariser Klimaschutzabkommen eine politische Strategie, um Obamas Klima-Agenda in den nächsten Jahrzehnten unabhängig von den zukünftigen Präsidenten und deren Haltungen zum Klimaschutz aufrecht zu erhalten.⁵⁵

Ob er damit Recht behält, wird sich in absehbarer Zeit herausstellen. Fakt bleibt, dass seit dem 7. November 2017⁵⁶ die Vereinigten Staaten unter der Trump-Administration das einzige Land sind, welches dem Pariser Klimaschutzabkommen noch nicht zugestimmt hat und es voraussichtlich auch nicht tun wird. Ab November 2020, der letzte Monat in dem Trump zur Wiederwahl steht, wird erneut entschieden, welchen Kurs die US-amerikanische Regierung einschlagen wird. Dies wird voraussichtlich zu einer großen Debatte bei der nächsten Präsidentschaftswahl führen und den Demokraten sowie unabhängigen KandidatInnen die Möglichkeit geben, mit dem Ziel Mitglied des Pariser Klimaschutzabkommens zu werden, Wahlkampf zu machen.

Bis in die Sommermonate 2017 stand der Beitritt der Vereinigten Staaten zum Pariser Klimaschutzabkommen noch zur Debatte. Donald Trump wollte bessere Bedingungen für die Vereinigten Staaten aushandeln und hatte bereits mit den Regierungschefs von Großbritannien, Frankreich, Deutschland und Kanada diesbezüglich telefoniert und sein Vorgehen zu erklären versucht. Diese Strategie ist jedoch nicht aufgegangen, denn Frankreich, Italien und Deutschland äußerten gemeinsam, dass das Pariser

Klimaschutzabkommen nicht verhandelbar sei.⁵⁷ Da die Beteiligung an dem Abkommen freiwillig erfolgt, ist die einzige bisherige Konsequenz, dass der US-Präsident offiziell von der *Climate Change Summit* im Dezember 2017 in Paris ausgeschlossen wurde, interessanterweise jedoch nicht von der *Conference of the Parties* 23 (COP 23) im November 2017, bei der die Vereinigten Staaten mit zwei Delegationen vor Ort war.

Dabei liegen die Vereinigten Staaten dicht hinter China als größter Umweltverschmutzer, mit einem Ausstoß von 5,1 Millionen Kilotonnen Kohlenstoffdioxid im Jahr 2015. Das sind mehr als alle 28 europäischen Staaten zusammen und macht $\frac{1}{6}$ aller Emissionen weltweit aus.

Mit der Trump-Regierung folgt ein Bruch mit den vorherigen Bemühungen Barack Obamas. Schon im November 2012 äußerte Trump, dass er nicht an den Klimawandel glaube und das Ganze eine Erfindung der Chinesen sei, um die US-amerikanische Produktion außer Konkurrenz zu setzen.⁵⁸ Während seines Wahlkampfs stellte er heraus, dass er nicht an den von Menschen verursachten Klimawandel glaube. In einer Rede im Mai 2016 skizzierte er seinen Plan für eine Energiereform: Das Land solle im Bereich Energie komplett unabhängig werden und somit die heimische Öl- und Gasförderung verstärkt werden und die Konstruktion der *Keystone XL* Ölleitung genehmigt werden. Bereits damals äußerte er, dass er den Ausstieg aus dem Klimaschutzabkommen verfolge, was sich nach Amtsantritt schnell bestätigt hat. Viele Gelder sollen nun statt in die UN Klimaschutzprogramme in die US Infrastruktur fließen. Das bedeutet, dass keine weiteren Gelder für den *UN Green Climate Fund*, welcher ärmeren Ländern bzw. Entwicklungsländern hilft sich dem Klimawandel entsprechend anzupassen und die Nutzung von sauberer Energie auszuweiten, fließen. Hinzu kommt, dass die Trump-Administration die Regulierungen für Kraftwerke und Autos, welche dazu ausgerichtet wurden die Emissionen zu senken, prüfen lässt. US-Präsident Trumps Budget *A New Foundation for American Greatness* für 2018 kürzt darüber hinaus die Gelder für die *Environmental Protection Agency* (EPA) um 30 % (2,7 Milliarden US-Dollar) und es werden wichtige Programme für die Erhaltung einiger Nationalparks ausgeschlossen. Damit bleibt der EPA ein Bruchteil an Mitteln, um Umweltschutz, Reduktionsmaßnahmen

⁵³ BBC (02.06.2018): Reality Check: what do countries spend on climate fund?, <http://www.bbc.com> (letzter Zugriff: 08.03.2018).

⁵⁴ Tagesspiegel (21.12.2016): Obama Verbietet Ölbohrungen in der Arktis, in Tagesspiegel, <http://www.tagesspiegel.de> (letzter Zugriff: 08.03.2018).

⁵⁵ Michael Bastasch (06.03.2017): Obama's Decisions Doomed the Paris Climate Accord To Failure In The US, Experts Say, in: The Daily Caller, <http://dailycaller.com> (letzter Zugriff: 08.03.2018).

⁵⁶ An diesem Tag hat Syrien dem Pariser Klimaschutzabkommen zugestimmt.

⁵⁷ Mythili Sampathkumar (01.06.2017): Paris Agreement cannot be renegotiated, in: Independent, <http://www.independent.co> (letzter Zugriff: 08.03.2018).

⁵⁸ Tim Marcin (01.06.2017): What Has Trump Said About Global Warming? Eight Quotes On Climate Change As He Announces Paris Agreement Decision, in: Newsweek, <http://www.newsweek.com> (letzter Zugriff: 08.03.2018).

von schädlichen Stoffen, wie auch Forschung zu betreiben. Außerdem werden die Gelder für das *Superfund Cleanup Program* drastisch gekürzt.⁵⁹

Als sehr problematisch zu sehen ist auch, dass die Trump-Administration im Bereich der Klimaforschung Daten, Webseiten und Richtlinien im Internet verschwinden lässt. Jede gelöschte Seite zeigt die Bemühungen der Trump-Administration politisches Handeln im Bereich von Klimapolitik nicht zu ermöglichen.⁶⁰ WissenschaftlerInnen auf der ganzen Welt kämpften dagegen an, in dem sie die Informationen aus dem Internet sammelten, bevor Trump den Amtseid am 20. Januar 2017 ablegte. Hacker haben wichtige Datensätze gesichert und geschützt. Ob alles gerettet werden konnte, bleibt unklar. Dieses Vorgehen weist eine weitere Strategie des US-Präsidenten Trump auf.

EIN BLICK AUF AMERIKA

PolitikerInnen wie UnternehmerInnen sind unzufrieden mit der Entscheidung Donald Trumps nicht dem Pariser Klimaschutzabkommen beizutreten. Nicht nur der Hauptgeschäftsführer von Tesla, Elon Musk hat US-Präsident Trump dazu geraten Teil des Pariser Klimaschutzabkommens zu bleiben.⁶¹ Auch die *US Conference of Mayors*⁶² haben sich dafür ausgesprochen, dass sie weiterhin dem Ziel die CO₂ Gas Emissionen des Landes zu verringern auf der Stadt- und Staatsebene entgegenarbeiten würden.

Staaten wie Washington, New York und Kalifornien haben eine eigene US-Allianz ins Leben gerufen, die die Ziele des Pariser Klimaschutzabkommen verfolgt. Insgesamt 30 BürgermeisterInnen, drei Gouverneure, über 82 UniversitätspräsidentInnen und mehr als 100 Unternehmen in den Vereinigten Staaten wollen sich dem Pariser Klimaschutzabkommen anschließen und ihren Beitrag leisten.⁶³ Doch bisher ist unklar wie sich diese Akteure dem Pariser Klimaschutzabkommen anschließen können, da es laut Christiana Figueres, ehemalige Generalsekretärin des Sekretariats der Klimarahmenkonvention der Vereinten Nationen (bis Juli 2016), noch keinen offiziellen Mechanismus für den Beitritt von Nicht-Ländern gibt.⁶⁴

Durch die Anstrengungen der US-amerikanischen Städte, Staaten und Unternehmen könnte das von US-Präsident Obama genannte Ziel erreicht oder sogar übertroffen werden. Michael Bloomberg, UN-

Sonderbeauftragter für Klima und ehemaliger Bürgermeister von New York, bezog Stellung und äußerte, dass diese neue Allianz für den Klimaschutz und für den Kampf gegen den Klimawandel ein gutes Beispiel für die Verlagerung der Führung von der Bundesebene auf die regionale Ebene der Regierung, Wissenschaft und der Industrie in den Vereinigten Staaten sei.⁶⁵

Viele Unternehmen fürchten sich vor den wirtschaftlichen Konsequenzen, die Trumps Vorgehen mit sich bringen könnte, denn ausländische Käufer könnten sich bewusst gegen US-amerikanische Produkte entscheiden. Für Firmen wie Tesla und Patagonia⁶⁶ passt der Ausstieg nicht in ihr Programm. Das Unternehmen Patagonia hat bereits Klage gegen Trump eingereicht als Reaktion auf Trumps Anordnung zur Verkleinerung von zwei Naturschutzgebieten (*Bears Ears* und *Grand Staircase-Escalante Monuments*) innerhalb des Bundesstaates Utah. Laut Patagonia-Chefin Rose Marcario sei diese Einnahme von geschütztem Land illegal. Außerdem sei die Wahrscheinlichkeit sehr groß, dass das Land im Nachhinein für Ölbohrungen, Rohstoffabbau und andere Zwecke verwendet werde.⁶⁷ Vor allem die Unternehmen aus dem nachhaltigen Bereich stellen sich als wichtige Akteure heraus, wenn es um die Zusammenarbeit im Kampf gegen den Klimawandel geht.

Allein der Faktor, dass Kalifornien, der wirtschaftlich stärkste Bundesstaat innerhalb der Vereinigten Staaten, sich den Klimazielen weiterhin widmet und sich auch viele Unternehmen, Investoren und Entrepreneure, um das Voranbringen der nächsten Generation von Innovationen bemühen, ist ein positives Zeichen, welches aufweist, dass die transatlantischen Beziehungen mit den Vereinigten Staaten weiterhin aufrechterhalten werden müssen und ein reger Austausch gesichert werden muss.

Die Vorgehensweise der Trump-Administration hat negativen Einfluss auf die geopolitische Stellung der Vereinigten Staaten sowie deren *soft power*. Internationale Vereinbarungen sind nicht einfach so widerrufbar, vor allem nicht, wenn man als Land das Zustandekommen eines Abkommens so stark gefördert und zur weltweiten Unterstützung aufgerufen hat. Zwar scheint es für US-Präsident Trump momentan sehr einfach zu sein das Pariser Klimaschutzabkommen zu verlassen oder auch andere internationale

⁵⁹ Michael Greshko/Laura Parker/Brian Howard (25.10.2017): A running list of how Trump is changing the environment, in: National Geographic, <https://news.nationalgeographic.com> (letzter Zugriff: 08.03.2018).

⁶⁰ Victoria Herrmann (28.03.2017): I am an Arctic researcher. Donald Trump is deleting my citations, in: The Guardian, <https://www.theguardian.com> (letzter Zugriff: 08.03.2018).

⁶¹ Michael D. Shear (01.06.17): Trump Will Withdraw U.S. From Paris Climate Agreement, in: NY Times, <https://www.nytimes.com> (letzter Zugriff: 08.03.2018).

⁶² Offizielle, überparteiliche Organisation für Städte von einer Bevölkerung über 30.000 Menschen.

⁶³ Hiroko Tabuchi/Henry Fountain (01.06.17): Bucking Trump, these cities, states and companies commit to Paris Accord, in: NY Times, <https://www.nytimes.com> (letzter Zugriff: 08.03.2018).

⁶⁴ Ibid.

⁶⁵ Ibid.

⁶⁶ Marke für nachhaltige Outdoorbekleidung

⁶⁷ Nadya Ajoub (07.12.2017): Patagonia verklagt Trump, in: utopia, <https://utopia.de> (letzter Zugriff: 08.03..2018).

Verpflichtungen nicht mehr einzuhalten, doch wie lange werden die anderen Staaten dieses Verhalten dulden? Die Haltung der US-amerikanischen Regierung in Bezug auf klimapolitische Fragen zeigt, dass die Vereinigten Staaten in Klimaschutzfragen nicht mehr der verlässliche Partner sind, der sie noch unter der Obama Regierung waren.

KONSEQUENZEN UND HANDLUNGSEMPFEHLUNGEN

Da die Teilnahme am Pariser Klimaschutzabkommen freiwillig ist, gibt es keine internationalen Sanktionsmechanismen, um auf das Handeln des US-Präsidenten Donald Trump zu reagieren. Allerdings sollte auf diplomatischer wie auch wirtschaftlicher Ebene versucht werden Druck auszuüben und klar zu machen, dass Klimaschutz alle Staaten etwas angeht und die Vereinigten Staaten sich nicht einfach heraushalten können, gerade weil sie einer der größten Emittenten von Kohlenstoffdioxid sind. Daher sollte Deutschland weiterhin standhaft bleiben und nicht vom Kurs abweichen. Das bedeutet auch, dass die Zusammenarbeit zwischen allen Staaten weiterhin eng verlaufen muss und sie auch in Zukunft eine geschlossene Front bilden und US-Präsident Trump zeigen müssen, dass gewisse Themen wie der Klimawandel nicht verhandelbar sind.

Konkret betrifft Trumps Handeln auch Deutschland, denn momentan ist kein weiteres Abkommen geplant, um den Klimawandel aufzuhalten. Darüber hinaus liegt die Verantwortung in den Händen aller Staaten, aber auch insbesondere der führenden Industriestaaten wie Deutschland. Ein Punkt an dem Deutschland beginnen kann sich einzusetzen, ist über die Vertiefung von Städtepartnerschaften zwischen Städten weltweit. Zu solchen Partnerschaften zählt auch die *C40 Cities Climate Leadership Group*, welche über 80

Städte dieser Welt verbindet, um den Klimawandel aufzuhalten und die Treibhausgasemissionen in den Städten zu senken. Sie bieten technische Dienstleistungen an, ermöglichen *peer-to-peer* Austausch und leisten Aufklärungsarbeit. Sie beschäftigen sich vor allem mit Themen wie Effizienz beim Hausbau und Sanierung sowie Autoverkehr in den Städten.⁶⁸ Deutschland könnte solche Initiativen aktiv fördern.

Außerdem sollten alle Staaten, die Teil des Abkommens sind auf der multilateralen Ebene eng mit der neuen US-Allianz zusammenarbeiten und auch untereinander den Austausch fördern und eng in Kontakt stehen. Wenn die Trump-Administration nicht bereit ist mitzuarbeiten, können sich die Staaten an die vereinzelten Gouverneure bzw. Bürgermeister direkt wenden, denn diese haben ihr Interesse an dem gemeinsamen Ziel klar und deutlich geäußert. Es sollte ein reger Austausch herrschen. Nur gemeinschaftlich wird es uns möglich sein, eine Veränderung zu schaffen und dafür müssen alle an einem Strang ziehen.

Die Staaten sollten sich auch auf 2020 vorbereiten und alle möglichen Szenarien einmal durchspielen. Wie soll gehandelt werden, wenn Donald Trump erneut zum Präsident gewählt wird? Kann man sich weiterhin auf die US-Allianz verlassen und reicht diese Beziehung inklusive der Städteinitiativen aus, um den Klimazielen gerecht zu werden? Müssen diese eventuell verschärft werden, oder wird der/die neue PräsidentIn letztendlich doch dem Pariser Klimaschutzabkommen zustimmen und sich den gemeinsamen Zielen anschließen und somit den damaligen Kurs von Obama erneut aufnehmen? Es gibt viele Faktoren die bedacht werden müssen. Somit ist eine Art Notfallplan sehr von Vorteil, damit die Staaten möglichst schnell und vereint auf die neue Situation reagieren können.

6. ABKEHR VOM FREIHANDEL: DIE VEREINIGTEN STAATEN AUF DEM WEG IN DEN PROTEKTIONISMUS

von Robert Fisher und Esther Kern

Die Trump-Administration ist wie versprochen auf dem Weg das Bekenntnis zum Freihandel zu brechen, dass nahezu alle Amtsvorgänger der Nachkriegszeit teilten. Das trilaterale nordamerikanische Freihandelsabkommen NAFTA mit Kanada und Mexiko steht aufgrund US-amerikanischen Drucks vor einer schweren Probe. Die während der Obama-Ära ausgehandelten TTIP und TPP werden nicht weiterverfolgt. Die neue Bundesregierung sollte dem protektionistischen Kurs entgegentreten und Offenheit für eine Rückkehr zur Kooperation signalisieren.

“The @USCHAMBER must fight harder for the American worker. China and many others, are taking advantage of U.S. with our terrible trade pacts.” (@realDonaldTrump)⁶⁹

Seine handelspolitische Ausrichtung und Zielsetzung gab Donald Trump in detaillierter Form im Juni 2016 in einer Grundsatzrede mit dem Titel „*Declaring America’s Economic Independence*“ preis. Bereits der Titel lässt eine Ablehnung des handelspolitischen Kursses Obamas erkennen, der während seiner zwei Amtszeiten zwei größere Abkommen verhandelte –

⁶⁸ C40 Cities: Why Cities?: C40 Fact Sheet, <https://c40-production-images.s3.amazonaws.com>. (letzter Zugriff: 08.03.2018).

⁶⁹ Donald Trump (29.06.2016): Twitter, <https://twitter.com> (letzter Zugriff: 08.03.2018).

Trans-Pacific Partnership (TPP)⁷⁰ und *Transatlantic Trade and Investment Partnership* (TTIP) – und weitere bilaterale Handelsabkommen zum Abschluss brachte (z. B. mit Panama, Peru oder Südkorea). Trump führt den Wegfall US-amerikanischer Arbeitsplätze in der verarbeitenden Industrie auf handelspolitische Institutionen wie die Welthandelsorganisation (insbesondere im Zuge des Beitritts Chinas) und Abkommen wie NAFTA zurück. Als Lösung propagiert er die Abkehr von Freihandel und multilateralen Handelsabkommen hin zum Protektionismus und dem vermeintlichen Schutz der eigenen Arbeiterschaft. Nach einem Jahr stellt sich nun die Frage: Wie weit ist Trump in seiner handelspolitischen Agenda gelangt?

NAFTA

Im März 2017 kündigte die US-amerikanische Regierung die Absicht zur Neuverhandlung von NAFTA in einem Schreiben an den Kongress an. Ziel des Prozesses ist der Ausgleich der Handelsvolumen durch die Durchsetzung von Anreizen zur (Rück-)Verlagerung von Produktionsstätten in die Vereinigten Staaten.⁷¹ Das Handelsdefizit der Vereinigten Staaten mit Mexiko lag im Jahr 2016 bei 64 Milliarden Dollar (gesamt: 736 Milliarden Dollar), Kanada verzeichnetet für den Handel mit Mexiko ein Defizit von 10 Milliarden Dollar.⁷²

Als Grundlage für den im August begonnenen Neuverhandlungsprozess der Vertragspartner veröffentlichte der US-amerikanische Außenhandelsbeauftragte Robert Lighthizer im Juli 2017 ein 17-seitiges Dokument mit Zielen und Forderungen.⁷³ Die Verhandlungen sollen nach sieben Runden im ersten Quartal 2018 abgeschlossen werden. Bereits in der vierten Runde im Oktober lagen alle maßgeblichen Textvorschläge vor und wurden in 30 Untergruppen diskutiert. An dieser Stelle erwähnte Trump erstmals seit Ankündigung der Neuverhandlung wieder die Möglichkeit eines Ausstiegs der Vereinigten Staaten im Fall eines Scheiterns des Prozesses und übte so zusätzlichen Druck auf die Verhandlungspartner aus.⁷⁴

⁷⁰ Auf Wunsch von Kanada wurde TPP zum *Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership* (CPTPP) umbenannt. Um Missverständnisse zu vermeiden wird hier auch weiterhin der ursprüngliche Name des Abkommens TPP benutzt.

⁷¹ Julie Hirschfeld Davis/Alan Rapoport (30.03.2017): "After Calling Nafta 'Worst Trade Deal,' Trump Appears to Soften Stance" in: NY Times, <https://www.nytimes.com> (letzter Zugriff: 08.03.2018).

⁷² United States Census Bureau (2017): Foreign Trade in Goods with Mexico, <https://www.census.gov> (letzter Zugriff: 08.03.2018); Statistics Canada: Imports, exports and trade balance of goods on a balance-of-payments basis (2017), <http://www.statcan.gc.ca> (letzter Zugriff: 08.03.2018).

⁷³ Office of the United States Trade Representative (2017): Summary of Objectives for the NAFTA Renegotiation, <https://ustr.gov> (letzter Zugriff: 08.03.2018).

Der maßgebliche Mechanismus, mit dessen Hilfe die US-amerikanische Regierung einen Ausgleich der Handelsbilanzen der Vertragspartner erreichen will, sind die im Abkommen enthaltenen Herkunftsbestimmungen: Für jeden Produktionssektor ist ein Mindestanteil an Bestandteilen vorgegeben, die aus dem NAFTA-Raum stammen müssen, um die Bedingungen für den zollfreien Handel mit Sekundärprodukten zu erfüllen. Für den Automobilsektor liegt der vorgeschriebene Anteil an NAFTA-Bestandteilen aktuell bei 62,5 %, die US-amerikanischen Unterhändler fordern eine graduelle Anhebung auf 85 %. Gleichzeitig soll ein zusätzlicher Mindestanteil von 50 % festgelegt werden.⁷⁵ Letzteres käme einem deutlichen Bruch mit der ursprünglichen Intention des Abkommens – der gleichberechtigten Stärkung des trilateralen Handels – gleich und hat bspw. zum Ziel den Export von ausschließlich in Mexiko produzierten Fahrzeugen in die Vereinigten Staaten zu unterbinden.

Weiterhin fordert die US-amerikanische Regierung die Festlegung gemeinsamer Standards zur Regulierung von Arbeitszeit, Mindestlohn und Sicherheitsbestimmungen. Zusätzlich soll ein Mechanismus zur Schlichtung eingeführt werden, falls Mindeststandards untergraben werden. Ziel dieser Maßnahme ist eine Erhöhung der Beschäftigungskosten mexikanischer Arbeitnehmer zur Reduktion des Lohngefälles zwischen den Vertragspartnern. Diese Forderung wird von den führenden Automobilgewerkschaften der Vereinigten Staaten und Kanada geteilt.⁷⁶

Im Rahmen der vierten Verhandlungsrounde im Oktober 2017 brachten die US-amerikanischen Unterhändler die Einführung einer Auslaufklausel ein, die die Laufzeit des nachverhandelten Abkommens auf 5 Jahre begrenzen würde, wogegen sich jedoch die beiden anderen Vertragspartner aussprachen.⁷⁷ Eine solche Auslaufklausel würde die Herstellung langfristiger Planbarkeit und Investitionssicherheit für Unternehmen unterminieren und dem Abkommen damit seinen ursprünglichen Daseinszweck nehmen.

Ein wiederholt angedrohter Ausstieg der Vereinigten Staaten aus dem Abkommen würde mit Ablauf einer

⁷⁴ Office of the United States Trade Representative (2017): Trilateral Statement on the Conclusion of the Fourth Round of NAFTA Negotiations, <https://ustr.gov> (letzter Zugriff: 08.03.2018).

⁷⁵ Josh Wingrove/Eric Martin/Joe Deaux (13.10.2017): U.S. Demands Steel Tracking in Tough Nafta Push on Autos, in: Bloomberg, <https://www.bloomberg.com> (letzter Zugriff: 08.03.2018).

⁷⁶ United Auto Workers of America (2017): Unifor and UAW take shared NAFTA message to Minister Freeland, <https://uaw.org> (letzter Zugriff: 08.03.2018); US Chamber of Commerce (2017): Coalition Chamber Federation Letter on NAFTA to the President and Congress, <https://www.uschamber.com> (letzter Zugriff: 08.03.2018).

⁷⁷ David Lawder/Dave Graham (12.10.2017): U.S. hikes tensions in NAFTA talks with call for 'sunset clause', in: Reuters, <https://www.reuters.com> (letzter Zugriff: 08.03.2018).

sechsmonatigen Ankündigungsfrist wirksam werden, der Kongress hätte in diesem Fall jedoch ein Vetorecht. Als Folge würden die Zölle für Export und Import von Gütern zwischen den Vereinigten Staaten und den vormaligen Vertragspartnern auf das Niveau der WTO-Verträge zurückfallen, Kanada und Mexiko wären weiterhin NAFTA-Partner und könnten untereinander zollfreien Handel treiben.

Der Abbau des Handelsdefizits und die Bekämpfung von Auslandsverlagerung sind weitestgehend parteiübergreifende Ziele. Uneinigkeit besteht jedoch sowohl zwischen den Parteien als auch den republikanischen Kongressabgeordneten im Hinblick auf die Strategie und Prioritätensetzung in den Verhandlungen. Mitglieder des Abgeordnetenhauses haben im November 2017 in einem parteiübergreifenden Brief die Trump-Administration zur Beibehaltung der aktuellen Herkunftsbestimmungen für den Automobilsektor aufgefordert.⁷⁸ Darüber hinaus gibt es innerhalb der republikanischen Partei zwar vereinzelte Kritik an der Trump-Administration, etwa von SenatorInnen und GouverneurInnen, die einen möglichen Ausstieg aus dem Abkommen fürchten. Es gibt jedoch keine zusammenhängende, öffentlich kommunizierte Gegenposition.⁷⁹

Unter den demokratischen Kongressabgeordneten wird die Neuverhandlung grundsätzlich befürwortet. Eine Gruppe von Mitgliedern des Abgeordnetenhauses hat in mehreren Briefen generelle Zustimmung zur Einleitung des Prozesses signalisiert und ihre Einbindung gefordert. Die demokratischen Abgeordneten wünschen sich dabei u.a. eine stärkere Verankerung von Umwelt- und Arbeitsrechtsstandards.⁸⁰

Auch zahlreiche Gewerkschaften (darunter die *United Auto Workers of America*) und die *US Chamber of Commerce* unterstützen die Neuverhandlung. Letztere betont jedoch in einem Brief an Kongress und Regierung die überwiegenden Vorteile von NAFTA für die US-Wirtschaft und positioniert sich eindeutig gegen einen möglichen Ausstieg.⁸¹

Die bevorstehende Reform des Abkommens hat auch für deutsche Unternehmen unmittelbare Konsequenzen: Die Lieferketten internationaler Produzenten sind

an die bestehenden NAFTA-Regularien angepasst, dies gilt u.a. für die deutschen Autobauer VW, BMW und Daimler, die sowohl in den Vereinigten Staaten als auch in Mexiko Werke unterhalten. Bereits der Beginn der Nachverhandlung sorgte für Planungsunsicherheit, eine Verschärfung der Herkunftsbestimmungen würde bestehende Unternehmensstrategien auf die Probe stellen. Die Positionierung der Trump-Administration zu NAFTA hat darüber hinaus eine Signalwirkung für deren grundsätzliche handelspolitische Ausrichtung und zeigt eine deutliche Tendenz zur Abschottung sowie eine Abkehr von der Vertiefung internationalen Handels.

TTIP/TPP (CETA)

Unter US-Präsident Obama wurden zwei große Freihandelsabkommen verhandelt – TPP und TTIP. Doch aufgrund mangelnder Zustimmung im Kongress während der Amtszeit Obamas, kam es zu keiner Abstimmung über die Abkommen.⁸² TPP wurde zwar von Obama unterzeichnet, allerdings wurde das Abkommen nicht durch den Kongress ratifiziert. TTIP und TPP waren – auch bei vielen demokratischen Abgeordneten – insbesondere aufgrund von Unsicherheiten im Hinblick auf Folgen des Abkommens für die US-amerikanische Industrie und deren ArbeiterInnen unbeliebt. Nicht nur US-Präsident Trump, sondern auch Hillary Clinton und Bernie Sanders positionierten sich im US-Präsidentschaftswahlkampf gegen die Freihandelsabkommen, weil sie weitere Verluste von Produktionsstätten und Arbeitsplätzen befürchteten.⁸³ Als problematisch wird auch immer wieder das hohe Handelsdefizit der Vereinigten Staaten genannt, dass sich durch weitere Handelsabkommen noch erhöhen könnte.

Im Feld der Handelspolitik ließ Donald Trump dann auch schon bald konkrete Taten folgen. Als eine seiner ersten Handlungen im Amt veröffentlichte er am 23. Januar 2017 – drei Tage nach seiner Amtseinführung – ein präsidentielles Memorandum, in dem er ankündigte, dass die Vereinigten Staaten aus TPP aussteigen werden. Als Grund nannte er, dass seine Administration alle Menschen, insbesondere aber auch die ArbeiterInnen, in den Vereinigten Staaten vertritt und für diese in Zukunft faire und ökonomisch

⁷⁸ David Shepardson (15.11.2017): House members oppose Trump administration auto trade rules proposal, in: Reuters, <https://www.reuters.com>, (letzter Zugriff: 08.03.2018).

⁷⁹ Reuters (18.11.2017): RPT-Pro-trade U.S. Republicans get nervous that NAFTA talks could fail, <https://www.reuters.com> (letzter Zugriff: 08.03.2018); Reuters (15.12.2017): Republican governors meet with Pence over NAFTA concerns, <https://www.reuters.com>, (letzter Zugriff: 04.01.2018).

⁸⁰ US Representative Marcy Kaptur (14.06.2017): Kaptur, House Democrats deliver NAFTA Priorities to Trump, <https://kaptur.house.gov> (letzter Zugriff: 08.03.2018); US Representative Marcy Kaptur (17.07.2017): Kaptur Statement on newly released NAFTA objectives, <https://kaptur.house.gov> (letzter Zugriff: 08.03.2018).

⁸¹ United Auto Workers of America (25.08.2017): Unifor and UAW take shared NAFTA message to Minister Freeland, <https://uaw.org> (letzter Zugriff: 04.01.2018); US Chamber of Commerce (10.10.2017): Coalition Chamber Federation Letter on NAFTA to the President and Congress, <https://www.uschamber.com> (letzter Zugriff: 08.03.2018).

⁸² Kevin Granville (23.01.2017): What is TPP? Behind the trade deal that died, in: NY Times, <https://www.nytimes.com> (letzter Zugriff: 08.03.2018).

⁸³ Martin Ganslmeier (23.04.2016): Widerstand von links und rechts, in: Tagesschau, <https://www.tagesschau.de> (letzter Zugriff: 08.03.2018).

vorteilhafte Handelsabkommen abschließen möchte. Daraus folge, dass die Vereinigten Staaten in Zukunft Handelsabkommen nur noch auf bilateraler Basis abschließen werden.⁸⁴

Die anderen elf Staaten des TPP-Abkommens beschlossen allerdings im Mai 2017, dass das Abkommen auch ohne die Vereinigten Staaten in Kraft treten solle und einigten sich auf Kernelemente eines revisierten Abkommens. Am 11. November 2017 kam es dann zu einer partiellen Einigung und die Übereinkunft, das Abkommen unter neuem Namen *Comprehensive and Progressive Trans Pacific Partnership* (CPTPP) weiterzuführen.⁸⁵ Dies bedeutet, dass Partner des TPPs wie z.B. Japan oder Australien kaum daran interessiert sein werden, bilaterale Handelsabkommen mit den Vereinigten Staaten abzuschließen. Es könnte auch zu Druck auf die Trump-Administration führen, wenn US-amerikanische Unternehmen ökonomische Nachteile durch Konkurrenten in Kanada oder Australien verspüren. Noch ist CPTPP nicht ratifiziert, aber es ist auf einem guten Weg. Wahrscheinlich wird es für die Vereinigten Staaten Möglichkeiten geben zu einem späteren Zeitpunkt einzusteigen.⁸⁶

*"The ball is in their court."*⁸⁷

Das ist die Reaktion der EU-Handelskommissarin Cecilia Malmström auf die Wahl Donald Trumps als 45. US-Präsident im November 2016, dass der Ball nun auf US-amerikanischer Seite liege und diese darüber entscheiden müssten, ob, wann und wie Verhandlungen über TTIP weitergeführt werden.⁸⁸

In Sachen TTIP ist bisher aber weiterhin Stillstand angesagt. Zwar hat der US-amerikanische Handelsminister Wilbur Ross mehrmals verlauten lassen, dass US-Präsident Trump offen für eine Wiederaufnahme der Verhandlungen wäre, allerdings folgten daraufhin keine weiteren Taten. Auch heißt es weiterhin, dass es nur faire Handelsabkommen mit den Vereinigten Staaten geben werde.⁸⁹ Bundeskanzlerin Merkel war und ist trotz Widerständen in der Bevölkerung eine Befürworterin von TTIP. Die Hoffnung für die deutsche Wirtschaft ist laut Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, dass mit Hilfe von TTIP Belastungen für deutsche Unternehmen durch „stärkere Abstimmung bei Normen, Prüfverfahren und

Zulassungen reduziert werden können.⁹⁰

Problematisch ist für die Vereinigten Staaten in diesem Kontext auch, dass das *Comprehensive Economic and Trade Agreement* (CETA) zwischen der EU und Kanada seit Ende September in Kraft getreten ist.⁹¹ Hier müssen die einzelnen Länder den Vertrag nun durch die nationalen Parlamente ratifizieren lassen. Trotzdem ist es ein weiteres weitläufiges Freihandelsabkommen, das ohne die Vereinigten Staaten ausgestaltet wurde. Für europäische Unternehmen kann es nun sinnvoll sein, aufgrund der protektionistischen Haltung seitens der Vereinigten Staaten und dem Androhen von Strafzöllen gerade im Automobilbereich ihre Geschäfte mehr nach Mexiko oder Kanada zu verlegen, solange NAFTA noch gültig ist. Dann würde genau das Gegenteil eintreten, was Präsident Trump durch das Aussetzen von Verhandlungen oder Neuverhandlungen erreichen möchte: Weitere Arbeitsplatzverluste, Abwanderungen von Unternehmen und Fabriken sowie weniger Handel zwischen europäischen Ländern mit den Vereinigten Staaten und weiterer Einflussverlust auf das Gestalten von Freihandelsabkommen.

Der Rückzug der Trump-Administration stellt auch die neue Bundesregierung und ihre europäischen Partner vor eine Herausforderung, da es mit dem Ende der US-amerikanischen Freihandelsbemühungen aktuell keine gemeinsame handelspolitische Strategie der westlichen Staatengemeinschaft sowohl gegenüber Asien wie auch im Generellen gibt. Für Deutschland gilt es darum die ökonomischen Chancen der Neuen Seidenstraße zu nutzen und gleichzeitig auf hohe Standards bei Menschenrechten, Arbeitsrecht und ökologischen Standards zu pochen. Perspektivisch sollten Deutschland und seine europäischen Partner darauf hinarbeiten, die Tür zur transatlantischen Handelskooperation offen zu lassen und zukünftige US-amerikanische Regierungen erneut eng einzubinden.

FAZIT

Der Kurswechsel in der US-amerikanischen Handelspolitik muss auch für die neue Bundesregierung und die Europäische Union eine Neuausrichtung zur Folge haben. Auch wenn ein Wiedereinstieg in Verhandlungen zu TTIP in weiter Ferne liegt, ist es im

⁸⁴ White House (23.01.2017): Presidential Memorandum Regarding Withdrawal of the United States from the Trans-Pacific Partnership Negotiations and Agreement, <https://www.whitehouse.gov> (letzter Zugriff: 08.03.2018).

⁸⁵ Daniel Shane (13.11.2017): New Pacific trade deal could leave U.S. playing catchup, in: CNN, <http://money.cnn.com> (letzter Zugriff: 08.03.2018).

⁸⁶ Ibid.

⁸⁷ European Commission (11.11.2016): Foreign Affairs Council – Trade discussions update by Malström, <https://twitter.com> (letzter Zugriff: 08.03.2018).

⁸⁸ Zeit Online (11.11.2016): EU rechnet mit Pause der TTIP-Gespräche, <http://www.zeit.de> (letzter Zugriff: 08.03.2018).

⁸⁹ Deutsche Welle (27.06.2017): Angela Merkel welcomes US offer to resume TTIP talks, in: Deutsche Welle, <http://www.dw.com> (letzter Zugriff: 08.03.2018).

⁹⁰ Bundesministerium für Wirtschaft (2017): Transatlantische Handels- und Investitionspartnerschaft (TTIP), <https://www.bmwi.de> (letzter Zugriff: 08.03.2018).

⁹¹ Süddeutsche (21.09.2017): Ceta-Abkommen ist vorläufig in Kraft getreten, in: Süddeutsche, <http://www.sueddeutsche.de> (letzter Zugriff: 08.03.2018).

deutschen und europäischen Interesse, Gesprächskanäle in der internationalen Handelspolitik offenzuhalten und so den Vereinigten Staaten die Möglichkeit zur Rückkehr als Gestaltungsakteur zu geben.

Darüber hinaus bedrohen die NAFTA-Neuverhandlungen die Geschäftsmodelle deutscher Unternehmen im nordamerikanischen Raum. Dies sollte auch die kommende Bundesregierung den Verhandlungspartnern im Rahmen ihrer natürlicherweise limitierten Möglichkeiten deutlich signalisieren. Dies kann im bilateralen Austausch sowohl zwischen den WirtschaftsministerInnen als auch auf Abgeordnetenebene geschehen. Darüber hinaus können deutsche Unternehmen ihren Einfluss auf lokaler Ebene nutzen.

Perspektivisch liegt es an Deutschland und der

Europäischen Union, gerade wegen des Desinteresses der Trump-Administration an multilateralen Abkommen weiter entschlossen für Freihandel unter sozialverträglichen Bedingungen einzutreten und eine ähnliche Hinwendung der übrigen westlichen Staatengemeinschaft zum Protektionismus zu verhindern. Die jeweils vor dem Abschluss stehenden Verhandlungen über Freihandelsabkommen der Europäischen Union mit Japan und dem südamerikanischen Staatenbund Mercosur versprechen hier eine positive Perspektive für die europäische Handelspolitik. Es sollten Lehren aus den TTIP-Verhandlungen gezogen und eine frühzeitige transparente Vermittlung der Chancen für die deutsche Wirtschaft bei ernsthafter Auseinandersetzung mit etwaigen Risiken in die Wege geleitet werden.

7. TRANSATLANTISCHE STRATEGIE

Mit Donald Trump hat die deutsche Bundesregierung einen unberechenbaren, zuweilen auch unzuverlässigen Partner im Amt des US-Präsidenten im Gegensatz zu seinem Vorgänger Barack Obama. Gerade in der Außenpolitik bringt der 45. US-Präsident keine Erfahrung mit, kündigte jedoch im Wahlkampf zahlreiche einschneidende Politikwechsel an. In sechs ausgewählten Bereichen hat dieses Paper die Ankündigungen und deren tatsächliche Umsetzung im ersten Jahr der Trump-Administration analysiert. Ein erster Eindruck der bleibt, ist der Aspekt des Rückzugs aus vielen Bereichen. Ein weiterer: Seine oftmals widersprüchliche Politik, in der Ankündigungen nicht notwendigerweise Taten folgen oder sich Ankündigungen widersprechen. Ein dritter: Die inflationäre Nutzung sozialer Medien, insbesondere Twitter, die oftmals provozierend auf andere Akteure wie z. B. den Iran oder Nordkorea wirken. All dies macht die Vereinigten Staaten auf Regierungsebene zu einem unverlässlichen Partner. Was bedeutet das für die Bundesregierung und ihren Umgang mit der Trump-Administration?

Zuallererst sollte die deutsche Bundesregierung der Twitterdiplomatie des US-Präsidenten nicht mehr Wert als klassischen Kanälen beimessen. Tweets mögen zwar ein Stimmungsbild oder auch die Meinungen des US-Präsidenten abgeben, sind aber (noch) keine präsidentiellen Anordnungen oder Gesetze. Politik, die auf der Basis von Tweets entsteht, sollte nicht die Basis der Beziehungen zwischen den Vereinigten Staaten und Deutschland sein. Auf gezielte Provokationen sollte nicht eingegangen werden oder nur unter Hinweis auf bestehende Abkommen bzw. Regulationen reagiert werden. In bilateralen Gesprächen muss dem US-Präsidenten allerdings deutlich gemacht werden, dass diese Tweets Kooperationen der Vereinigten Staaten mit anderen Staaten schädigen

oder Vertrauen zerstören können.

Darüber hinaus sollten die Gesprächskanäle auf Regierungs-, Ministerial- oder lokalen Ebenen offen gehalten werden. Das Signal an die Vereinigten Staaten sollte sein, dass mit Deutschland als Partner zu rechnen ist, der sich aber auch nicht alles bieten lässt. Nach Möglichkeit sollte auf eine Partnerschaft auf Augenhöhe hingearbeitet und in strategisch wichtigen Aspekten deutscher Außenpolitik wie z. B. im Bereich des Freihandels Einfluss auf die Vereinigten Staaten ausgeübt werden. Dies kann insbesondere auf den unteren Ebenen geschehen, über die Ministerialebene oder auch über BeraterInnen des US-Präsidenten. Hier geht es auch darum, der Trump-Administration deutlich zu machen, dass Entscheidungen wie z.B. das Austritt aus den Pariser Klimaschutzabkommen Konsequenzen für die Vereinigten Staaten haben, auch für ihre Wirtschaft. Mit dem Offthalten der Gesprächsmöglichkeiten zeigt Deutschland seine Verlässlichkeit für Kooperationen und Projekte wie auch das Eintreten für gemeinsame Werte.

Gleichzeitig sollte die Bundesregierung gelten machen, dass sie von Werten wie Demokratie, Multilateralismus oder auch Menschenrechten nicht abweicht und diese nicht verhandelbar sind. Gerade im Bereich des Freihandels bevorzugt die Trump-Administration bilaterale Verträge. Die Bundesregierung sollte hier deutlich machen, welchen Wert Freihandelsabkommen haben und dass mit einem Rückzug der Vereinigten Staaten andere Staaten wie China schon jetzt anfangen Normen und Standards anstelle der Vereinigten Staaten zu setzen. Dies kann weder im Interesse deutscher noch US-amerikanischer Außenpolitik sein. Zudem hat das Eintreten für Menschenrechte und Demokratie bei Donald Trump keine Priorität mehr. Andere internationale sowie regionale Akteure nutzen z.T. schon jetzt den Rückzug der

Vereinigten Staaten aus Regionen wie dem Nahen Osten bei zivilen Kooperationen und treten für Werte ein, die nicht im Interesse deutscher Außenpolitik sind. Im schlechten Fall kann dies zu weiteren Destabilisierungen führen und dem Erstarken oder Aufkommen (neuer) terroristischer Organisationen. Dem US-Präsidenten sollte deutlich gemacht werden, dass Außenpolitik nicht nur auf militärischen Aspekten beruht, sondern gerade auch der Einsatz von *soft-power*-Maßnahmen wichtig ist. Das Besiegen von Daesh wird ohne fortführende zivile Programme nicht zu Stabilität oder Frieden führen. Dieser Rückzug sorgt heute schon für weitere Instabilität in Regionen wie dem Nahen Osten.

In den Fällen, in denen die Vereinigten Staaten temporäre, aber eventuell auch bleibende Vakuen schaffen, wie z.B. im Bereich des Umweltschutzes oder auch im Fall der zivilen Terrorismusbekämpfung, sollte die Bundesregierung nach Möglichkeiten versuchen, entweder eigene Initiativen alleine oder in Kooperation mit Partnern wie der Europäischen Union oder der Afrikanischen Union umzusetzen. Das ist auch auf langfristiger Basis wichtig, da niemand wissen kann, in welche Richtung sich die US-Regierung nach Donald Trump bewegt. Die Möglichkeit besteht, dass auch nach seiner Amtszeit, die

Vereinigten Staaten international weniger aktiv sein werden, weitere Programme streichen und sich mehr auf sich selber konzentrieren werden. Sollte nach vier bzw. acht Jahren ein neue/r PräsidentIn im Amt sein, welche/r an die Obama-Administration anknüpft, muss in der Zwischenzeit versucht werden, wegfallende Maßnahmen zu kompensieren, um instabile Regionen nicht weiter zu destabilisieren oder zu verhindern, dass andere Staaten wie China oder Russland in Zukunft in Sachen Umweltschutz und Freihandel die Normen und Standards setzen.

In allen Fällen sollte die Bundesregierung mehr Kapazitäten bilden, um Szenarien und Notfallpläne zu entwickeln. Mit einem Sieg Donald Trumps wurde nicht gerechnet und die Reaktionen westlicher Regierungen, inklusive der Bundesregierung, waren meist unbeholfen. Gerade um solche Situationen nicht zu wiederholen und durch die Unberechenbarkeit des US-Präsidenten, die oft von ad-hoc Handlungen und raschen Meinungsänderungen geprägt ist, muss die Bundesregierung auf mögliche Szenarien vorbereitet sein. Auch für Fälle, wie das einseitige Aufkündigen des Abkommens mit dem Iran durch die Vereinigten Staaten. Es sollte analysiert werden, inwieweit Kapazitäten aufgestockt werden müssen, ob finanziell, materiell oder personell.

AUTORINNEN



ROBERT FISHER

Robert studiert Nordamerikastudien am John F. Kennedy-Institut der Freien Universität Berlin. Zuvor hat er an der Hochschule Bremen einen Bachelor in Politikmanagement erhalten. Praktische Erfahrungen konnte er unter anderem im Rahmen von Praktika in einem Bundestagsbüro, der Bundesgeschäftsstelle einer Partei sowie einer politischen Beratungsagentur sammeln.



ESTHER KERN

Esther studiert Nordamerikastudien am John F. Kennedy-Institut der Freien Universität Berlin mit den Schwerpunkten Politik und Wirtschaft. In ihrer Masterarbeit beschäftigt sie sich mit Fragen rund um die Digitalisierung der Außenpolitik. Zur Zeit arbeitet sie als studentische Hilfskraft bei der Stiftung für Wissenschaft und Politik.



LAURA SCHÄFER

Laura hat an der Humboldt-Universität zu Berlin ihren Bachelor in Amerikanistik und VWL absolviert. Derzeit beendet sie ihren Master in Nordamerikastudien an der Freien Universität Berlin. Dort hat sie sich auf Politikwissenschaften und Kultur spezialisiert. Erfahrungen sammelte sie bei einer NGO und ist derzeit in der Gründerszene Berlins aktiv.



SOFIE SHARIFI

Sofie studiert an der Universität Potsdam den Bachelor Politik, Verwaltung und Organisation mit dem Schwerpunkt internationale Sicherheitspolitik. Sie ist dort wissenschaftliche Hilfskraft am Lehrstuhl für internationale Organisationen und Politikfelder. Gegenwärtig arbeitet sie an Projekten zu Terrorismusbekämpfung und Rüstungsexporten.



BENEDIKT VAN DEN WOLDENBERG

Benedikt arbeitet in Berlin und hat Politikwissenschaften und Middle Eastern Studies in Erlangen, Damaskus, Beirut, Leiden und Montréal studiert. Er interessiert sich besonders für die internationalen Beziehungen der MENA-Region, Demokratisierungs- und Autoritarismusforschung sowie Gamification und Partizipation.

POLIS180

Berlin, März 2018

Veröffentlicht von Polis180 e.V.

Dieses Polis Paper gibt ausschließlich die Meinung der Autorinnen und Autoren wieder. Die Verantwortung für den Inhalt liegt bei den AutorInnen.

POLIS180

Der Grassroots-Thinktank Polis180 übersetzt wissenschaftliche Erkenntnisse für politische EntscheidungsträgerInnen. Ideen, Analysen und Lösungsansätze unserer Generation bringen wir durch innovative, partizipative und inklusive Ansätze in den politischen Diskurs ein. In thematischen Programmen und mit neuen und kreativen Formaten entwickeln wir echte Alternativen für eine konstruktive Außen- und Europapolitik.

POLIS180
Friedrichstraße 180, 1. OG
10117 BERLIN
WWW.POLIS180.ORG INFO@POLIS180.ORG

POLIS180 e.V.
FRIEDRICHSTRASSE 180, 1. OG
10117 BERLIN

www.polis180.org
info@polis180.org
www.facebook.com/Polis180.de
twitter: @polis180