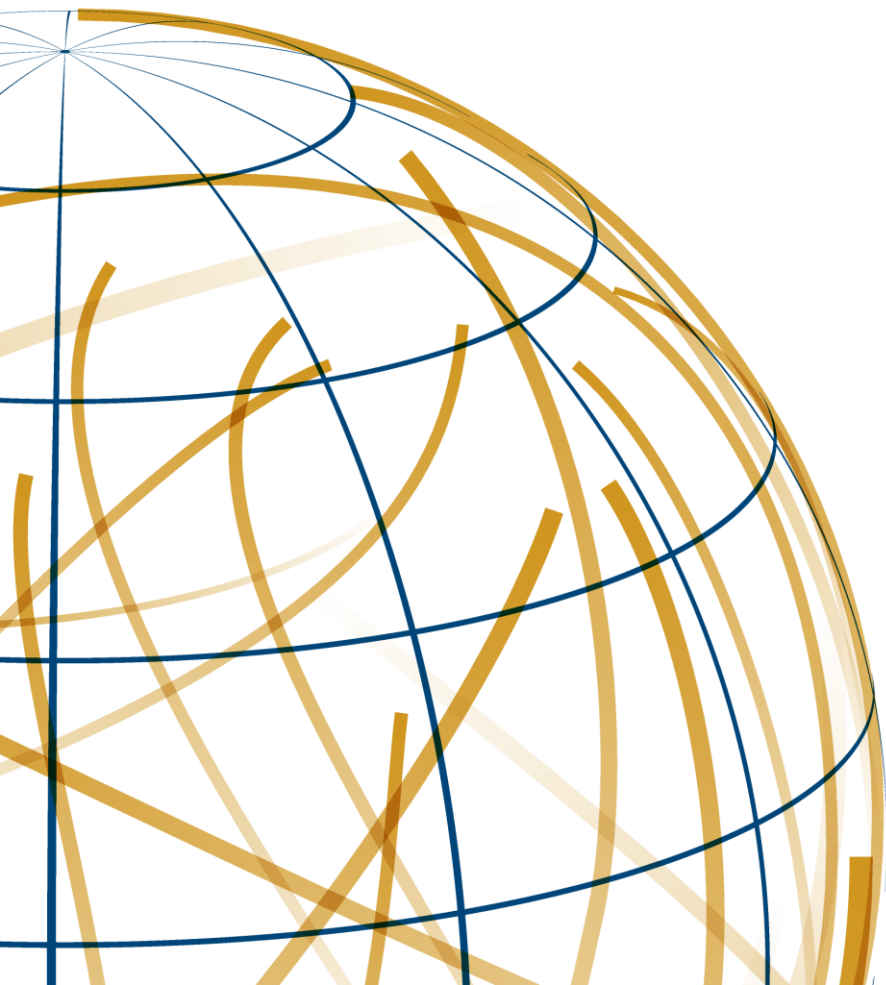


SWP-Studie

---

*Barbara Lippert/Stefan Mair (Hg.)*

# Mit, ohne, gegen Washington: Die Neubestimmung der Beziehungen Europas zu den USA



Stiftung Wissenschaft und Politik  
Deutsches Institut für  
Internationale Politik und Sicherheit

SWP-Studie 3  
Januar 2026, Berlin

- Die Epoche der Pax Americana, die nach dem Zweiten Weltkrieg Deutschlands und Europas Sicherheit garantierte, kommt an ihr Ende. Die Europäer können sich nicht mehr auf die Allianz und Partnerschaft mit den USA verlassen.
- Deshalb sucht Europa Wege aus der gefährlichen Abhängigkeit von Washington, die – auch über die Präsidentschaft von Donald Trump hinaus – Frieden, Demokratie und Wohlstand auf dem Kontinent sichern.
- Das ist nicht von heute auf morgen zu bewerkstelligen, sondern erfordert über die nächsten fünf bis zehn Jahre einen erheblichen Aufwuchs an Ressourcen und strategische Überlegungen.
- Die vierzehn Beiträge dieser SWP-Studie zeigen, wie unterschiedlich die Ausgangsbedingungen und Potentiale je nach Politikfeld und Herausforderungen sind, um Strategien des Übergangs zu entwickeln. Dabei ziehen die Europäer mit Blick auf Washington ein Miteinander, Ohneeinander und sogar Gegeneinander ins Kalkül.
- Entsprechend fallen die Analysen zur Agency der Europäer und den Spielräumen für eine europäische Russland-, Nahost- und Chinapolitik sehr differenziert aus. Die Trumpsche Logik des schnellen Dealmakings und der Unilateralismus unter den Vorzeichen von »MAGA« kollidieren vielfach und prinzipiell mit der multilateralen, an das Völkerrecht gebundenen Außen- und Sicherheitspolitik und einem nachhaltigen Friedensengagement der EU.
- Stichworte für die dringliche Neuorganisation von Sicherheit in Europa sind die Europäisierung der Nato und eigene militärische Fähigkeiten, neue sicherheitspolitische Führungskonstellationen in Europa und eine Governance in der Technologie- und Cybersicherheitspolitik, die konfliktfähig und resilient ist.
- Auch in der geopolitischen Zeitenwende sollte die EU ihre Soft Power fortentwickeln. Bei den existentiellen Fragen des globalen Regierens – von der UN- und Völkerrechtspolitik über die internationale Handelspolitik bis hin zur Klima- und Energiepolitik – müssen die Europäer neue Partnerschaften und gegebenenfalls auch neue institutionelle Lösungen ohne und gegen die USA finden.

**SWP-Studie**

*Barbara Lippert/Stefan Mair (Hg.)*

# Mit, ohne, gegen Washington: Die Neubestimmung der Beziehungen Europas zu den USA

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

SWP-Studie 3  
Januar 2026, Berlin



Dieses Werk ist lizenziert  
unter CC BY 4.0

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

#### **SWP**

Stiftung Wissenschaft und  
Politik  
Deutsches Institut für  
Internationale Politik und  
Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3–4  
10719 Berlin  
Telefon +49 30 880 07-0  
Fax +49 30 880 07-200  
[www.swp-berlin.org](http://www.swp-berlin.org)  
[swp@swp-berlin.org](mailto:swp@swp-berlin.org)

ISSN (Print) 1611-6372  
ISSN (Online) 2747-5115  
DOI: 10.18449/2026S03

# Inhalt

- 5 **Mit, ohne, gegen Washington: Die Neubestimmung der Beziehungen Europas zu den USA**  
Barbara Lippert / Stefan Mair

## EUROPA AUF SICH ALLEIN GESTELLT

- 9 **Die Zukunft der transatlantischen Gemeinschaft: Anpassung, Transformation oder Bruch**  
Sascha Lohmann/Johannes Thimm
- 13 **Vom Fähigkeitsaufbau zu Strukturreformen: Die Europäisierung der Nato gestalten**  
Pia Fuhrhop/Marco Overhaus
- 18 **Koalitionen überall – Führung nirgends? Europas Verteidigung im Wildwuchs flexibler Formate**  
Ronja Kempin/Kai-Olaf Lang/Nicolai von Ondarza
- 23 **Technologie- und Cybersicherheitspolitik ohne, gegen, mit Washington. Europas Handlungsmöglichkeiten im Konfliktfall**  
Alexandra Paulus/Daniel Voelsen

## KRIEG UND FRIEDEN

- 31 **Russlandpolitik ohne, mit oder gegen die USA? Was geht und was nicht geht**  
Sabine Fischer/Margarete Klein/Janis Kluge
- 36 **Europäische Nahostpolitik: mit, ohne oder gegen die USA?**  
Muriel Asseburg/Peter Lintl
- 40 **Deutschlands Chinapolitik: Künftig vorwiegend ohne die USA**  
Nadine Godehardt/Christian Wirth
- 44 **Nachhaltiges Friedensengagement in Zeiten kurzlebiger »Deals«**  
Gerrit Kurtz
- 49 **Humanitäre Hilfe und Entwicklungszusammenarbeit: Herausforderungen jenseits finanzieller Engpässe**  
Nadine Biehler/Anne Koch/Pedro A. Villarreal

## HANDLUNGSFELDER

- 57 **Multilateralismus und Völkerrecht: UN-Politik mit, ohne, gegen die USA**  
Judith Vorrath/Marianne Beisheim/Christian Schaller
- 62 **Europas Soft Power in der geopolitischen Zeitenwende erneuern – unzeitgemäße Betrachtungen**  
Kai-Olaf Lang/Barbara Lippert/Claudia Zilla
- 67 **Die Handelspolitik der Europäischen Union bedarf eines Neustarts**  
Heribert Dieter
- 72 **Europäische Klimapolitik gegen die USA: Auf der Suche nach starken Klimapartnerschaften**  
Ole Adolphsen/Sonja Thielges
- 77 **EU-Energiepolitik zwischen Versorgungssicherheit, Dekarbonisierung und strategischer Autonomie mit, ohne oder gegen die USA**  
Jacopo Maria Pepe

## SCHLUSSFOLGERUNGEN

- 85 **Europas Wege aus der gefährlichen Abhängigkeit von den USA**  
Barbara Lippert/Stefan Mair
- Anhang**
- 90 Abkürzungen
- 91 Die Autorinnen und Autoren



Barbara Lippert/Stefan Mair

# Mit, ohne, gegen Washington: Die Neubestimmung der Beziehungen Europas zu den USA

Die Entwicklungen in den USA und in deren Außenpolitik unter Präsident Trump sind so rasant und radikal, dass in vielen Hauptstädten Europas, nicht zuletzt in Berlin, durchdekliniert wird, was auf zentralen Feldern der internationalen Politik ohne oder auch gegen die USA gehen kann. Diskutiert wird aber auch, was bis auf Weiteres nur mit den USA zu erreichen sein wird. Für die (EU-)Europäer und Deutschland ist eine neue Epoche in den transatlantischen Beziehungen angebrochen. Diese Feststellung basiert auf folgenden Annahmen:

- Die Europäer können sich nicht mehr auf die Allianz und Partnerschaft mit den USA verlassen. Welche Regierung auch immer der von Trump II nachfolgen wird, es wird kaum ein dauerhaftes Zurück zu einer partnerschaftlich gestalteten transatlantischen Gemeinschaft geben, die von einem wohlwollenden Hegemon USA geführt wird. Selbst wenn die nächsten Präsidentschaftswahlen in den USA einen erneuten Kurswechsel bringen werden, kann das Pendel in den Wahlen vier Jahre später wieder zurückschwingen.
- Für die Europäer gilt es deshalb, die Abhängigkeit von den USA deutlich zu verringern und in zentralen Bereichen sogar aufzuheben. Es würde bedeuten, das Versprechen der europäischen Souveränität im Sinne von Strategiefähigkeit, Entscheidungs- und Handlungsautonomie einzulösen.
- Dies ist nicht von heute auf morgen zu bewerkstelligen, sondern erfordert über die nächsten fünf bis zehn Jahre einen erheblichen Aufwuchs an Ressourcen. Während dieser Übergangszeit befindet sich Europa gegenüber den USA in einer schwächeren Verhandlungsposition. Das gilt vor allem für die Sicherheit Europas und wird Zugeständnisse in anderen Politikfeldern erfordern.
- Deswegen sind je nach Politikfeld oder auch Herausforderung mehrere Rollenzuschreibungen ins

Kalkül zu ziehen, wonach die USA als Rivale, Wettbewerber oder Partner angesehen werden kann. Dem würden dann unterschiedliche Strategien entsprechen, nämlich gegen die USA, ohne sie oder mit ihnen zu handeln.

In der vorliegenden Studie werden mit Blick auf das Jahr 2026 und darüber hinaus 14 für die deutsche und europäische Politik relevante Handlungsfelder analysiert. Die Beiträge wurden im Wesentlichen vor dem Erscheinen der amerikanischen *National Security Strategy* verfasst, deren Festlegungen aber im Kern die zuvor skizzierten Annahmen bestätigen. Im ersten Teil *Europa auf sich allein gestellt* gehen wir den Fragen nach, ob (1) der existentiellen Krise in den transatlantischen Beziehungen durch Anpassung oder Transformation beizukommen wäre oder ein Bruch unvermeidlich ist, (2) wie eine Europäisierung der Nato aussehen könnte, (3) wie sich neue Führungskonstellationen in Europa gestalten lassen und (4) welche Handlungsmöglichkeiten für Europa angesichts technologischer Abhängigkeiten von den USA bestehen. Der zweite Teil *Krieg und Frieden* widmet sich Europas Handlungsoptionen mit den USA, ohne sie oder gegen sie im russischen Angriffskrieg gegen die Ukraine, in der Nahostpolitik, bei der Neugestaltung der Chinapolitik und grundsätzlich in der Friedensförderung, humanitären Hilfe und Entwicklungszusammenarbeit. Die Analysen im dritten Teil setzen sich mit dem Verhältnis der Europäer zu den USA in zentralen *Handlungsfeldern* auseinander. Sie befassen sich mit der Zukunft des Multilateralismus und des Völkerrechts, der Erneuerung der Soft Power der EU vor allem gegenüber den Ländern des Globalen Südens, einem Neustart in der europäischen Handelspolitik sowie der Klima- und der Energiepolitik. Im vierten Teil werden *Schlussfolgerungen* gezogen, welche Wege Europa aus der gefährlichen Abhängigkeit von den USA führen können.



Europa auf sich allein gestellt



Sascha Lohmann/Johannes Thimm

# Die Zukunft der transatlantischen Gemeinschaft: Anpassung, Transformation oder Bruch

Präsident Donald Trump hat in seiner zweiten Amtszeit die internationale Politik der Vereinigten Staaten unter dem Schlagwort *America First* radikal neu ausgerichtet. Damit verändert sich die Geschäftsgrundlage für die transatlantischen Beziehungen fundamental. Trumps Umgang mit den europäischen Verbündeten erscheint inzwischen nicht mehr nur transaktional, sondern zunehmend erpresserisch. Um das Recht des Stärkeren durchzusetzen, nutzt er eine ganze Palette an Instrumenten. Neben dem unilateralen Einsatz militärischer Gewalt wie jüngst in Venezuela verhängt er Zölle auch für Ziele jenseits der Handelspolitik, entzieht Sicherheitsgarantien und droht wie im Fall Grönlands offen mit der Annexion fremden Territoriums. Seine Unberechenbarkeit stellt für außen- und sicherheitspolitische Eliten in der EU und Deutschland eine erhebliche Herausforderung dar, insbesondere wegen bestehender Abhängigkeiten in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik.

Durch die Veränderungen in der US-Politik sind die bisherigen Spielregeln der transatlantischen Zusammenarbeit hinfällig. Begonnen hat diese Entwicklung allerdings nicht erst mit Trump, vielmehr liegen die Ursachen in einem generellen Wandel der westlichen Demokratien.<sup>1</sup> Eines seiner Kennzeichen ist das Erstarren illiberaler und autoritär orientierter Strömungen.<sup>2</sup> Als Reaktion auf wirtschaftliche und technologische

Herausforderungen hat der Einfluss nationalistisch-populistischer Kräfte wie der *Make America Great Again (MAGA)*-Bewegung zugenommen.<sup>3</sup> Sie definieren die eigenen nationalen Interessen eng und kurzfristig. Einen besonderen Beitrag der USA zu öffentlichen Gütern wie Freihandel und kollektiver Sicherheit lehnen Trump und seine Anhänger ab, weil die damit verbundenen Kosten zu hoch seien und der Nutzen zu gering. Das betrifft die globale Ebene ebenso wie die transatlantische Gemeinschaft. Diese erfährt so ihre bislang schwerste Krise, und ihre Zukunft ist ungewiss.

## Trump als Katalysator eines tiefen Wandels im transatlantischen Verhältnis

Nach Ende des Zweiten Weltkriegs schufen die USA zusammen mit ihren europäischen Verbündeten eine Partnerschaft, die sich durch eine enge sicherheitspolitische Zusammenarbeit im Rahmen der Nato, eine starke wirtschaftliche Integration sowie ein umfassendes Beziehungsgeflecht in Wissenschaft, Kultur und Gesellschaft auszeichnete. Dabei waren die Eliten auf beiden Seiten des Atlantiks weithin davon überzeugt, eine Sicherheits-, Werte- und Schicksalsgemeinschaft zu bilden. Wechselseitige Konflikte konnten so mit friedlichen Mitteln bearbeitet werden, Konkurrenz ließ sich konstruktiv innerhalb (in-)formeller Institutionen regeln, Kooperation wurde zur Norm.<sup>4</sup>

1 Peter Rudolf, *Nicht allein Trump ist das Problem – Zum Umgang Deutschlands mit den USA*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Oktober 2018 (SWP-Aktuell 57/2018), <<https://www.swp-berlin.org/publikation/zum-umgang-deutschlands-mit-den-usa>> (eingesehen am 19.11.2025).

2 Florian Böller/Sascha Lohmann/David Sirakov, »Ausmaß und Auswirkung parteipolitischer Polarisierung«, in: Marco Overhaus (Hg.), *State of the Union. Langfristige Trends in der US-amerikanischen Innen- und Außenpolitik und ihre Konsequenzen für Europa*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Juni 2021 (SWP-Studie 6/2021), S. 7 – 12, doi: 10.18449/2021S06.

3 Keith Prushankin/Cristóbal Rovira Kaltwasser, »Populism and Autocratization«, in: Aurel Croissant/Luca Tomini (Hg.), *The Routledge Handbook of Autocratization*, London 2024, S. 278 – 288 (279).

4 Die transatlantischen Beziehungen werden in der Literatur unter dem Begriff der pluralistischen Sicherheitsgemeinschaft analysiert. Vgl. Karl W. Deutsch u. a., *Political Community and the North Atlantic Area: International Organization in*

Zwar wurde von diesem Anspruch im Einzelnen immer wieder einmal abgewichen. So divergierten mitunter die Auffassungen darüber, wie die multilaterale Zusammenarbeit genau ausgestaltet werden sollte – etwa im Kontext des Internationalen Strafgerichtshofs oder in der Klimapolitik. Auch das Vorgehen der Regierung Bush im sogenannten Krieg gegen den Terror nach den Anschlägen vom 11. September 2001 und insbesondere die US-geführte Militärintervention im Irak bewirkten schwere Kontroversen innerhalb der transatlantischen Gemeinschaft. Unter Präsident Trump jedoch haben die Zielkonflikte zwischen den USA und den Europäern eine neue Qualität erreicht.

### Heute steht die Zukunft der Vereinigten Staaten als liberale Demokratie in Frage.

Die Zusammenarbeit zwischen den Vereinigten Staaten und Europa hatte sich historisch auch deshalb über eine reine Verteidigungsallianz hinaus zu einer vertrauensvollen Partnerschaft entwickelt, weil die USA und ihre Verbündeten bislang demokratische Institutionen und Werte teilten. Heute aber steht die Zukunft der Vereinigten Staaten als liberale Demokratie in Frage. Die Linie zwischen einer Demokratie und einem autoritären System ist zwar nicht immer trennscharf zu ziehen, und die Situation in den USA entwickelt sich dynamisch. Doch spricht einiges dafür, dass das Land in eine Form des kompetitiven Autoritarismus abgleitet.<sup>5</sup> Dieser zeichnet sich dadurch aus, dass demokratische Institutionen zwar formal fortbestehen und auch Wahlen stattfinden, die Regierung aber die Spielregeln so zu ihren Gunsten verändert, dass der politische Wettbewerb nicht mehr fair ist und ein friedlicher Machtwechsel unwahrscheinlicher wird.<sup>6</sup>

Das zentrale Kriterium einer liberalen Demokratie – dass es möglich sein muss, sich ohne Furcht vor negativen Konsequenzen friedlich gegen die Regierung zu engagieren – ist in den USA derzeit nur

noch eingeschränkt erfüllt.<sup>7</sup> Die Trump-Administration beschneidet auf unterschiedliche Weise die Meinungs- und Redefreiheit. Sie spricht der Opposition die Legitimität ab, bedroht sie und mobilisiert den Regierungsapparat, um politische Gegner zu sanktionieren. Zivilgesellschaftliche Institutionen, die für liberale Werte stehen, wie Medienunternehmen, Universitäten, Anwaltskanzleien und NGOs, sind dem Druck ausgesetzt, sich dem Willen der Regierung zu unterwerfen. Diese verstößt gegen rechtsstaatliche Normen und das Prinzip der Gewaltenteilung. Zweifelhafte ist, in welchem Maße der Kongress und die Gerichte ihre Aufsichts- und Kontrollfunktionen noch erfüllen können.<sup>8</sup> Wenn Bundespolizei, Nationalgarde und Militär in von Demokraten regierte Städte entsandt werden, führt das nicht nur zur Politisierung dieser zur Neutralität verpflichteten Institutionen. Vielmehr ist es Machtdemonstration, Einschüchterungsversuch und womöglich ein Testlauf für die Manipulation zukünftiger Wahlen.

Unter Trump folgt auch die US-Außenpolitik einer illiberalen Agenda und bricht mit den Zielen, denen sich die Vereinigten Staaten einst zusammen mit Europa verpflichtet sahen. Der Anspruch, liberale Demokratien zu stärken, dient nicht mehr als gemeinsamer Referenzrahmen. Im Umgang mit anderen Staaten unterscheidet Trump nicht zwischen Demokratien und Nichtdemokratien. Seine Regierung verzichtet auf ein Bekenntnis zur regelbasierten Ordnung und stellt zentrale völkerrechtliche Prinzipien wie das Interventionsverbot offen in Frage. Aus mehr als 65 internationalen Foren, Organisationen und Abkommen sind die USA inzwischen ausgetreten. Das betrifft den UN-Menschenrechtsrat, die UNESCO und die WHO ebenso wie UN-Klimarahmenkonvention (UNFCCC). Dabei lehnt die Administration nicht nur einzelne Organisationen und Vereinbarungen grundsätzlich ab, sondern wesentliche Teile des multilateralen Systems an sich. Sowohl das innerstaatliche wie auch das internationale Recht verlieren für die Außenpolitik des Landes immer mehr an Bedeutung.<sup>9</sup>

*the Light of Historical Experience*, Princeton, NJ: Princeton University Press, 1957.

5 Larry Diamond, »Taking Stock of America's Slide to Autocracy«, in: *Persuasion* (online), 3.11.2025, <<https://www.persuasion.community/p/taking-stock-of-americas-slide-to>> (eingesehen am 19.11.2025).

6 Steven Levitsky/Lucan Way, *Competitive Authoritarianism. Hybrid Regimes after the Cold War*, Cambridge: Cambridge University Press, 2010; Christopher Carothers, »The Surprising Instability of Competitive Authoritarianism«, in: *Journal of Democracy*, 29 (2018) 4, S. 129–135.

7 Johannes Thimm, *Systemsprenger – Donald Trump und die Erosion der Demokratie in den USA*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Januar 2026 (SWP-Studie 2/2026, doi: 10.18449/2026S02).

8 Steven Levitsky/Lucan Way/Daniel Ziblatt, »How Will We Know When We Have Lost Our Democracy?«, in: *The New York Times* (online), 8.5.2025, <<https://www.nytimes.com/2025/05/08/opinion/trump-authoritarianism-democracy.html>> (eingesehen am 19.11.2025).

9 Das zeigt sich etwa an den tödlichen Angriffen des US-Militärs auf angebliche Drogenschmugglerboote sowie die

## Europas Handlungsoptionen

Mit der veränderten US-Politik muss Europa umgehen. In der Vergangenheit beanspruchte Washington eine Führungsrolle und übernahm bei internationalen Krisen oder Herausforderungen häufig die Initiative. Die europäischen Staaten konnten sich dann zu dem von US-amerikanischer Seite eingeschlagenen Kurs verhalten: sich einreihen, diesen zu beeinflussen suchen oder sich davon distanzieren. Trotz aller Kontroversen konnten die Europäer darauf vertrauen, dass Washington nichts absichtlich unternehmen würde, was ihrer Sicherheit oder ihrer Verfasstheit als liberale Demokratien schaden würde. Diese Gewissheit gibt es nicht mehr.

Auf manchen Feldern wie der Bereitstellung europäischer Sicherheit wachsen nicht nur die Zweifel an der US-Führungsrolle, sondern selbst daran, ob Washington sich überhaupt noch als beteiligt sieht. Was die gemeinsame Bearbeitung globaler Probleme wie Klimawandel oder Pandemien angeht, zieht sich die Trump-Administration nicht nur zurück, sondern lehnt auch die jeweilige Zielsetzung als solche ab. Und gegen manche Anliegen, die wie der multilaterale Freihandel bislang als geteiltes Interesse galten, geht die US-Regierung sogar aktiv vor.

Unter diesen neuen Bedingungen muss in Europa strategisch über die eigenen Handlungsoptionen nachgedacht werden. Dabei ist es hilfreich, systematisch zu reflektieren, in welchen Politikfeldern man nur *mit* den USA agieren kann, wo sich die eigenen Interessen auch *ohne* die USA verfolgen lassen und wann man sich *gegen* die USA positionieren muss. So können die Europäer weiterhin versuchen, die eigene Sicherheit und die Verteidigung der Ukraine trotz aller Schwierigkeiten zusammen mit den USA zu organisieren. Dafür sind auch jetzt schon Zugeständnisse nötig. Die europäische Seite übernimmt im Fall der Ukraine etwa mehr Verantwortung durch Lastenübertragung (*burden shifting*). Konkret heißt das, die USA unterstützen den Abwehrkampf des Landes nicht

gewaltsame Entführung von Staatspräsident Nicolás Maduro. Vgl. Tess Bridgeman/Brian Finucane, »War Powers, Venezuela, Drug Boats, and Congress«, in: *Just Security* (online), 12.1.2026, <<https://www.justsecurity.org/128517/war-powers-venezuela-drug-boats-and-congress/>> (eingesehen am 14.1.2026). Verstöße gegen das Völkerrecht, umstrittene Auslegungen entsprechender Vorgaben und gewisse Doppelstandards gab es immer, und auch die deutsche Außenpolitik ist nicht frei davon (etwa beim Thema Israel). Aber für Trump spielt das Völkerrecht als normativer Referenzrahmen überhaupt keine Rolle.

mehr mit eigenen finanziellen Mitteln, liefern aber – bislang zumindest – weiter Waffen, die ihnen die Europäer abkaufen müssen. Zugleich stellt Washington einseitig weiter nachrichtendienstliche Fähigkeiten und logistische Unterstützung bereit und erlaubt die Nutzung der gemeinsamen Nato-Kommandostrukturen. Ohne die USA können die Europäer bestimmte Global-Governance-Ziele vorantreiben, wie die Bekämpfung des Klimawandels oder die Entwicklungszusammenarbeit. Die eigene Souveränität und liberale Werte wiederum müssen notfalls auch gegen die US-Regierung verteidigt werden, insbesondere wenn davon die Zukunft der eigenen Demokratie abhängt.

Grundsätzlich ist es möglich, abhängig vom Politikfeld jeweils unterschiedliche Varianten des Mit, Ohne oder Gegen zu wählen, sie miteinander zu kombinieren oder über die Zeit dynamisch anzupassen. Wichtige Kriterien wären dabei, welche eigenen Kapazitäten zur Problem- und Konfliktbearbeitung vorhanden sind und wie flexibel man im Umgang mit seinen Interessen ist. In der Praxis dürfte allerdings fraglich sein, inwieweit die USA einen solchen differenzierten Ansatz zulassen. Die Entscheidung der EU etwa, im Handelsstreit mit Washington auf Gegenzölle zu verzichten, ist nur vor dem Hintergrund der Sorge zu verstehen, die USA könnten sich vollständig aus der Verteidigung der Ukraine zurückziehen. Insofern sind bei der Wahl der Handlungsoptionen auch Wechselwirkungen und Spillover-Effekte zwischen Politikbereichen zu berücksichtigen. Dennoch hilft es für einen strategischeren Ansatz, die eigenen Prioritäten und Kapazitäten in den zentralen Politikbereichen zu analysieren. Europa hat die Zukunft der transatlantischen Gemeinschaft nicht allein in der Hand, kann darauf durch seine verschiedenen Handlungsoptionen aber Einfluss nehmen.

## Mögliche Zukünfte der transatlantischen Gemeinschaft

Für die künftige Ausgestaltung der transatlantischen Beziehungen sind drei Entwicklungspfade denkbar. Geht es um die Möglichkeiten, die aktuelle Krise zu überwinden, lassen sich idealtypisch eine Anpassung, eine Transformation oder ein Bruch des Verhältnisses unterscheiden.<sup>10</sup>

<sup>10</sup> Diese Typologie ist angelehnt an G. John Ikenberry, »Explaining Crisis and Change in Transatlantic Relations«, in: Jeffrey Anderson/G. John Ikenberry/Thomas Risse, *The End*

## Anpassung

Nüchtern betrachtet lässt sich feststellen, dass Trump die neue Geschäftsgrundlage der transatlantischen Gemeinschaft weniger aushandeln als vielmehr diktieren will. Seine Regierung agiert hier nicht transaktional, sondern mittels Zwang, wobei sie unterschiedliche Politikfelder miteinander verknüpft. In einem ersten Szenario hat dies zur Folge, dass Europa dem Druck in den meisten Bereichen nachgibt und sich den Forderungen der USA anpasst – wie etwa mit der Zollvereinbarung von Sommer 2025 bereits geschehen.

## Transformation

Eine weitere Variante besteht darin, dass die Krise zu einer Transformation des Verhältnisses führt und dieses künftig anderen Regeln folgt. Wenn die USA keinen Anspruch mehr auf eine internationale oder transatlantische Führungsrolle erheben und darauf verzichten, legitimatorisch öffentliche Güter bereitzustellen, muss Europa über Alternativen nachdenken. Mit dem *burden shifting* bei der Ukraine-Unterstützung hat sich die Praxis der europäischen Sicherheitspolitik bereits verändert. Auch in anderen Bereichen sind Modelle der Arbeitsteilung oder der Koexistenz trotz divergierender Ziele denkbar. Wenn der Anspruch an das Verhältnis dermaßen reduziert wird, ist aber offen, inwieweit es sich noch um eine pluralistische Sicherheitsgemeinschaft mit dem Alleinstellungsmerkmal vertrauensvoller Zusammenarbeit handelt.

## Bruch

Der dritte mögliche Entwicklungspfad führt zum vollständigen Bruch des transatlantischen Verhältnisses. Die einzigartig enge, durch gemeinsame Normen und Werte charakterisierte Gemeinschaft endet, weil sich die Interessenkonflikte nicht mehr auflösen oder ignorieren lassen. Ein denkbare Szenario ist, dass sich die Einmischung der US-Regierung in innere Angelegenheiten europäischer Staaten verstärkt. Bereits jetzt werden etwa in Deutschland und Großbritannien illiberale Kräfte von der Trump-Administration offen unterstützt. Eine ähnliche Intervention – etwa gegen die Regulierung von US-Technologieunternehmen oder gegen liberale Institutionen wie NGOs, Medien, Universitäten und Gerichte – könnten so

*of the West? Crisis and Change in the Atlantic Order*, Ithaca, NY: Cornell University Press, 2008, S. 1–27 (11–14).

eskalieren, dass die Gemeinschaft letztlich zerbricht. Schon jetzt werden unter anderem Personal des Internationalen Strafgerichtshofs und der Vorstand von *Hate Aid* sanktioniert, weitere Drohungen etwa gegen deutsche Gerichte und Behörden stehen im Raum.

## Für eine strategische Amerikapolitik

Derzeit sind Deutschland und Europa sicherheitspolitisch wie technologisch erheblich von den USA abhängig; wirtschaftlich sind beide Seiten eng miteinander verflochten. Daher wäre es kurzfristig mit hohen Kosten und Risiken verbunden, die transatlantische Gemeinschaft vollständig »aufzukündigen«. Je stärker Europa einseitig auf die USA angewiesen ist, desto größer der Anreiz, eigentlich als unberechtigt empfundenen Forderungen aus Washington nachzugeben.

Allerdings weitet sich der Handlungsspielraum für Europa in dem Maße, wie es dem Kontinent gelingt, eigene Kapazitäten aufzubauen und einseitige Abhängigkeiten zu reduzieren. Erforderlich dafür ist die Entwicklung autonomer Fähigkeiten, nicht nur im Verteidigungsbereich, sondern etwa auch bei Schlüsseltechnologien und im internationalen Kapital- und Zahlungsverkehr. In der Variante *mit* den USA führt das zu einem stärkeren Einfluss auf Ziele und Modus der Kooperation. Muss man *ohne* die USA agieren, bedarf es ohnehin eigener Fähigkeiten und Problemlösungskapazitäten. Und im Falle eines *Gegen* ist es nötig, Hebel zu identifizieren, mit denen Europa seinerseits Druck auf die USA ausüben kann. Es geht dann, kurz gesagt, um Gegenmachtbildung.

Mittelfristig ist es also im Sinne einer strategischen Risikovorsorge sinnvoll, sich so weit von den USA zu emanzipieren, dass es nicht alternativlos erscheint, destruktiven Forderungen aus Washington nachzugeben. Dies sollte das vorrangige Ziel sein, wenn es darum geht, eine strategisch reflektierte Amerikapolitik zu formulieren.<sup>11</sup> Eine solche Anstrengung wird sich auch dann gelohnt haben, wenn sich die schlimmsten Befürchtungen über einen Niedergang der US-Demokratie nicht bewahrheiten. Sollten sie es tun, ist das Bemühen umso mehr geboten.

<sup>11</sup> Sascha Lohmann/Johannes Thimm, »Amerikapolitik als akute Aufgabe: Zu den Implikationen der US-Innenpolitik für Deutschland und Europa«, in: Laura von Daniels/Stefan Mair (Hg.), *Trumps Rückkehr und Europas außenpolitische Herausforderungen*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Februar 2025 (SWP-Studie 3/2025), S. 9–13, doi: 10.18449/2025S03.

Pia Fuhrhop/Marco Overhaus

# Vom Fähigkeitsaufbau zu Strukturreformen: Die Europäisierung der Nato gestalten

In keinem Themenfeld ist die Abhängigkeit Europas von den USA so ausgeprägt und einseitig wie im Bereich Verteidigung. Die Politik der Trump-Administration verdeutlicht die enormen Risiken dieser Abhängigkeit. Die jüngste Nationale Sicherheitsstrategie (NSS) und die militärische Intervention in Venezuela unterstreichen den Anspruch der USA, in der westlichen Hemisphäre eine exklusive amerikanische Einflusszone zu errichten. Offen spricht die NSS aus, dass sich die Trump-Administration in einem elementaren Wertekonflikt mit den meisten europäischen Partnern sieht und die europäische Integration ablehnt. Europa muss nicht nur fürchten, dass Amerika sich in militärischer Hinsicht kurzfristig und unabgestimmt aus der Allianz zurückzieht und die Verteidigungsfähigkeit der Europäer grundlegend in Frage stellt. Wie die unverhohlenen Drohungen gegenüber Grönland zeigen, besteht darüber hinaus das Risiko, dass die USA um der Durchsetzung ihrer Interessen willen auch einen Bruch mit der Nato billigend in Kauf nehmen würden. Zudem ist deutlich geworden, dass die sicherheitspolitische Abhängigkeit von Amerika die EU und ihre Mitglieder erpressbar gemacht hat, nicht zuletzt bei Handel und Technologie.

Trotz dieser gravierenden Entwicklungen und mangels kurz- und mittelfristig verfügbarer Alternativen werden die Europäer an der Nato als zentrale Institution zur kollektiven Verteidigung festhalten wollen. Die Europäisierung des Bündnisses wird also weiter voranschreiten. Angesichts der Entwicklungen in der US-Politik muss diese Europäisierung zunehmend auch kompatibel sein mit einem »Plan B«: der weitgehenden Komplettübernahme der Allianz durch die Europäer oder gar des Aufbaus einer europäischen Verteidigung außerhalb der Allianz. So oder so kommt es wesentlich darauf an, dass es Deutschland und seinen europäischen Partnern gelingt, diesen Prozess im Sinne der eigenen Interessen zu gestalten. Im Jahr 2026 und auf mittlere Sicht wird zunächst der Auf- und Ausbau europäischer Militärfähigkeiten im Mit-

teltpunkt stehen. Damit die Europäisierung erfolgreich und nachhaltig ist, muss der Fähigkeitsaufbau jedoch mit strukturellen Veränderungen in der Nato verknüpft werden. Das bringt kurzfristig erhebliches Konfliktpotential mit sich: Schritte, die das militärische und politische Gewicht Europas in der Nato erhöhen, können transatlantische Konflikte zusätzlich anheizen.

## Aufbau konventioneller militärischer Fähigkeiten

Erster Schritt zur Stärkung europäischer Handlungsfähigkeit in der Nato sollte sein, militärische Fähigkeiten aufzubauen, die bislang gefehlt haben. Um Russland glaubwürdig abschrecken zu können, muss Europa die Stärke seiner schnell einsatzfähigen Truppen beträchtlich erhöhen. Derzeit wäre Europa nicht in der Lage, die rund 80.000 dort stationierten US-Soldaten weitgehend zu ersetzen und darüber hinaus genügend Reserven aufzubauen, um eine verminderte oder gar ausfallende Verstärkung aus den USA auszugleichen. Abhängigkeiten betreffen zudem vor allem kritische militärische Fähigkeiten, die zum unabhängigen Einsatz befähigen. Dazu zählen wesentliche Teile des »Nervensystems« der europäischen Verteidigung, in erster Linie Kommunikationsstandards sowie Beobachtung und Aufklärung. Gravierende Defizite sind auch bei kritischen »Enablern« wie dem strategischen Lufttransport, der Luftbetankung und vor allem der Luftverteidigung zu verzeichnen. Schließlich klafft eine große Lücke bei der Raketenartillerie und der Fähigkeit zu Präzisionsschlägen auf lange Distanz.

Politiker und Experten sind sich einig, dass für den Aufbau hinreichender europäischer Fähigkeiten realistischere Weise zehn bis fünfzehn Jahre zu veranschla-

gen sind.<sup>1</sup> Trotz des enormen Anstiegs der Verteidigungsausgaben sind die finanziellen Ressourcen Europas begrenzt. Ob die Aufrüstung gelingt, wird von der Bereitschaft der Mitgliedstaaten abhängen, Ressourcen zu bündeln, besonders für die sehr teuren kritischen »Enabler«. Eine unabhängigere, leistungsfähige Rüstungsindustrie gilt vielen in Europa als Erfolgsvoraussetzung.

Gerade die rüstungsindustrielle Ausgestaltung der Europäisierung birgt auch Konfliktstoff im transatlantischen Verhältnis. Aus Sicht der Europäischen Kommission und einiger Mitgliedstaaten sollte die europäische Aufrüstung mit einem starken Anstieg der einheimischen Produktion einhergehen, um mittel- bis langfristig unabhängiger von den USA zu werden. In der Praxis haben die Europäer zahlreiche Ansätze gewählt, um die Lücken zu füllen. Nach Schätzungen des International Institute for Strategic Studies (IISS) ging seit 2022 bereits ein Großteil der Ausgaben an europäische Lieferanten; auf die Vereinigten Staaten entfielen aber noch immer 34 Prozent der Ausgaben. Besonders abhängig bleiben europäische Staaten im Luft- und Raumfahrtsektor.<sup>2</sup>

Aus den USA gibt es gemischte Signale, inwieweit größere Eigenständigkeit der Europäer im industriellen Bereich gewünscht ist. Traditionell wird argumentiert, Waffenkäufe in den USA würden deren Engagement in Europa festigen. Außerdem sei eine enge Verflechtung notwendig, um die akuten Lücken Europas zu schließen und Interoperabilität zu fördern. Wenn amerikanische Unternehmen nicht mehr so stark von europäischen Aufträgen profitierten, würde sich der Rückzug der USA erst recht beschleunigen. Andere Stimmen hingegen behaupten, dass die heutigen Kapazitäten der USA ohnehin nicht ausreichen wer-

den, die gestiegenen Bedarfe in den USA und Europa zu decken.

## Integrierte Militär- und Kommandostrukturen der Nato

Sofern eine nachhaltige Stärkung der europäischen konventionellen Fähigkeiten gelingt, muss sich dies auch mittelfristig in den integrierten Militär- und Kommandostrukturen der Allianz – im Sinne einer Europäisierung – widerspiegeln. Schon heute besetzt europäisches Personal zentrale Posten, wie den des Vorsitzenden des Nato-Militärausschusses. Politisch besonders brisant ist die Frage, ob der Oberkommandierende der Nato (Supreme Allied Commander Europe, SACEUR) in Zukunft ebenfalls ein Europäer sein soll. Diese Position hat traditionell ein amerikanischer General oder Admiral inne, der zugleich in Personalunion Oberkommandierender der US-Streitkräfte in Europa ist.

Einige Vorschläge haben allerdings eher eine weitere Europäisierung der operativen und taktischen (funktionalen) Nato-Kommandos zum Ziel, die insgesamt noch stark vom US-Militär dominiert werden.<sup>3</sup> Richard Hooker vom Atlantic Council regt beispielsweise an, den bisherigen operativen Kommandos (Joint Forces Commands, JFC) in Norfolk (Großbritannien), Brunssum (Niederlande) und Neapel (Italien) eine noch fester regional verankerte Ausrichtung zu geben und den jeweiligen (europäischen) Ländern in dieser Region die Führung anzuvertrauen. So könnte beispielsweise ein neu zu schaffendes »JFC North« von einem Finnen oder einem Schweden geführt werden.<sup>4</sup>

Die Grundidee hinter der Europäisierung der Nato-Kommandostruktur lautet, dass der europäische Teil der Nato vor allem dann den vollen Zugang zu dieser

1 Ben Barry u. a., *Defending Europe without the United States: Costs and Consequences*, London: International Institute for Strategic Studies (IISS), Mai 2025, <<https://www.iiss.org/research-paper/2025/05/defending-europe-without-the-united-states-costs-and-consequences/>>; Camille Grand, *Defending Europe with Less America*, London: European Council on Foreign Relations (ECFR), 3.7.2024 (ECFR Policy Brief), <<https://ecfr.eu/publication/defending-europe-with-less-america/>>.

2 James Hackett/Ben Schreer, *Building Defence Capacity in Europe: An Assessment*, London: IISS, November 2024 (Strategic Dossier), <[https://www.iiss.org/globalassets/media-library---content--migration/files/publications---free-files/strategic-dossier/pds-2024/iiss\\_building-defence-capacity-in-europe-an-assessment\\_112024.pdf](https://www.iiss.org/globalassets/media-library---content--migration/files/publications---free-files/strategic-dossier/pds-2024/iiss_building-defence-capacity-in-europe-an-assessment_112024.pdf)>.

3 Luis Simon/Daniel Fiott/Octavian Manea, *Two Fronts, One Goal. Euro-Atlantic Security in the Indo-Pacific Age*, Washington, D.C.: The Marathon Initiative, August 2023, S. 12f, <<https://themarathoninitiative.org/wp-content/uploads/2023/08/Two-Fronts-One-Goal-website-publication-v.2.pdf>> (eingesehen am 12.6.2024); Rachel Rizzo/Michael Benhamou, »Europeanize NATO to Save It«, in: *Defense One* (online), 11.6.2024, <<https://www.defenseone.com/ideas/2024/06/europeanize-nato-save-it/397299/>> (eingesehen am 1.10.2025).

4 Vgl. Richard D. Hooker, Jr., *A New NATO Command Structure*, Washington, D.C.: Atlantic Council, Mai 2024, S. 4, <<https://www.atlanticcouncil.org/wp-content/uploads/2024/05/A-New-NATO-Command-Structure.pdf>> (eingesehen am 24.10.2025).

Struktur behält, wenn hauptsächlich oder ausschließlich europäische Truppen zum Einsatz kommen. Andernfalls, so etwa der Politikwissenschaftler Sven Biscop, könne der europäische Teil der Nato operativ nicht die Hauptverantwortung für die konventionelle Verteidigung des Kontinents übernehmen – also genau das, was die Trump-Administration von ihren Partnern offensichtlich erwartet.<sup>5</sup>

### Die Europäisierung der Nato-Strukturen könnte die Entkopplung der europäischen und der US-amerikanischen Sicherheitspolitik forcieren.

Die Europäisierung der Nato-Strukturen birgt jedoch ebenfalls Risiken. Erstens könnte sie die Entkopplung der europäischen und der US-amerikanischen Sicherheitspolitik weiter forcieren. Die USA dürften wenig geneigt sein, ihre Streitkräfte in multilaterale Kommandostrukturen einzubinden, wenn sie diese Strukturen nicht klar dominieren. Umgekehrt nimmt das Risiko zu, dass Trump den Prozess selbst vorantreibt und – wie schon in der Vergangenheit – selbst darauf drängt, dass ein Europäer den SACEUR-Posten übernimmt. Die Europäisierung der Nato-Kommandostrukturen würde dann schneller und weitreichender erfolgen, als es vielen Europäern lieb ist.

In diesem Szenario geht es dann allerdings nicht mehr um institutionelle Fragen, sondern um das Eingemachte. Die Europäer kämen nicht mehr umhin, auf Grundlage der französischen und britischen Fähigkeiten eigene Alternativen zur erweiterten nuklearen Abschreckung der USA aufzubauen. Denn der Posten des SACEUR steht für die enge Verklammerung der konventionellen Verteidigung mit der nuklearen Abschreckung.

### Die Frage der politischen Führung

Amerika war über Jahrzehnte nicht nur die militärische, sondern auch die politische Führungsmacht in der Nato. Vieles deutet darauf hin, dass die USA diese Rolle heute nicht mehr spielen wollen – oder zumindest nicht mehr auf eine Art und Weise, die den Interessen vieler europäischer Länder entspricht.

Besonders offenkundig wird dies bei Donald Trumps Schlingerkurs gegenüber der Ukraine; die USA verstehen sich zusehends als Vermittler zwischen Russland und Europa und nicht als Teil der Nato. Es besteht nicht nur das Risiko, dass Washington in Zukunft im Nato-Rat eine »Politik des leeren Stuhls« verfolgt. Europa muss auch Pläne machen für die reale Gefahr, dass der Unilateralismus der USA die Allianz spaltet und sich sogar – und das ist tatsächlich ein Novum – als ernste Sicherheitsbedrohung für einzelne Nato-Mitglieder entpuppt.

Vor diesem Hintergrund muss Europa sich in die Lage versetzen, ein mögliches Führungsvakuum zu füllen. Wächst sein verteidigungspolitischer Beitrag, muss Europa Zielen und militärischer Ausrichtung der Allianz noch stärker seinen Stempel aufdrücken. Zur amerikanischen Führungsrolle gehörte jahrzehntelang, unterschiedliche Interessen und Bedrohungswahrnehmungen der Mitglieder auszugleichen. Für diese Konsens- und Vertrauensbildung muss Europa in Zukunft selbst verantwortlich sein. Entscheidend für eine Führungsrolle ist nicht nur, dass europäische Länder frühzeitig und geeint ihre Positionen geltend machen, sondern auch, dass sie dafür glaubwürdig mit entsprechenden militärischen Kräften eintreten können.

Wer in Europa diese Führungsfunktionen übernehmen kann und auf welche Weise, ist offen. Kein Staat allein wird die USA ersetzen können. Die kollektive Führung europäischer Nato-Länder muss eng an den politischen Willen, effektive europäische Verteidigung zu gewährleisten, und die tatsächlich dafür bereitgestellten Fähigkeiten gekoppelt sein. Eine europäische Führungsriege sollte nicht nur unterschiedliche Bedrohungswahrnehmungen in der Allianz repräsentieren, sondern vom Willen zur gegenseitigen Annäherung dieser Positionen geleitet sein.

Bemühungen um eine kollektive Leitung könnten auf den jüngsten Erfahrungen des E5-Formates der Verteidigungsminister aufsetzen. Die beiden europäischen Atommächte Frankreich und Großbritannien müssen Teil der europäischen Führung in der Nato sein. Allerdings wäre dies voraussetzungsreich, müssten beide doch ihre jeweiligen Nukleardoktrinen und Fähigkeiten anpassen, um einen größeren eigenständigen Beitrag zur nuklearen Abschreckung in der Allianz zu leisten.<sup>6</sup>

<sup>5</sup> Sven Biscop, *NATO: The Damage Is Done – So Think Big*, Brüssel: Egmont Institute, Mai 2025 (Egmont Policy Brief, Nr. 379), S. 3, <[https://www.egmontinstitute.be/app/uploads/2025/05/Sven-Biscop\\_Policy\\_Brief\\_379\\_vFinal.pdf?type=pdf](https://www.egmontinstitute.be/app/uploads/2025/05/Sven-Biscop_Policy_Brief_379_vFinal.pdf?type=pdf)>.

<sup>6</sup> Suzana Anghel/Mario G. H. Damen, *The Future European Security Architecture. Dilemmas for EU Strategic Autonomy*, Brüssel: European Parliamentary Research Service (EPRS), März

Wegen seines wirtschaftlichen und politischen Gewichts ist Deutschland ebenfalls unverzichtbar für eine kollektive Führung, zumal dann, wenn es tatsächlich gelänge, wie Bundeskanzler Merz verkündet hat, dass die Bundeswehr zur »stärksten Armee Europas« wird.<sup>7</sup> Aufgrund der besonderen Bedeutung von Landstreitkräften und infolge seiner geographischen Lage ist auch Polen unentbehrlicher Teil einer europäischen Führungsriege in der Nato. Italien als militärisch wichtiger Player der Nato-Südflanke ist maßgeblich an der Ausgestaltung der europäischen Vorstellungen beteiligt. Politisch brisant ist die künftige Rolle der Türkei, die über große Landstreitkräfte verfügt, unter Präsident Erdoğan jedoch Sonderbeziehungen zu Moskau unterhält.

Eine weitere wichtige Frage lautet, wie eine solche kollektive europäische Führung am besten in die Bündnisstrukturen der Nato integriert werden könnte. Vorrangige Aufgabe wäre zunächst eine verlässliche informelle Koordination, um gemeinsame europäische Positionen zu erarbeiten. Eine Führung nach dem Vorbild der E5 sollte Agenda-Setting im Sinne europäischer Interessen betreiben und tragfähige europäische Positionen in Abstimmung mit den europäischen Mitgliedern der Nato sowie der EU organisieren. Dabei müsste jedoch der Nato-Rat (North Atlantic Council, NAC) als zentrales politisches Entscheidungsgremium erhalten bleiben, weil gerade bei Belangen, die den Bündnisfall berühren (Artikel 5 des Nordatlantikvertrags), sämtliche Bündnispartner von den Entscheidungen einzelner Länder betroffen sein werden.

## Ausblick

Im Idealfall gelingt es, die europäisch-amerikanischen Verteidigungsbeziehungen im Rahmen der Nato trotz aller Turbulenzen durch deren planvolle und auf Kooperation beruhende Europäisierung neu auszurichten. Ausschlaggebend wird sein, dass dieser Prozess auf Grundlage eines klaren Verständnisses von dem gemeinsamen Interesse europäisch gestaltet wird. Dieses Interesse liegt vor allem darin, Russland auch mit

deutlich geringeren amerikanischen Beiträgen abschrecken zu können und Europa im Zweifelsfall wirksam zu verteidigen. Eine Verschiebung der Lasten (*burden shifting*) innerhalb der Allianz setzt voraus, dass der Aufbau militärischer Fähigkeiten mit strukturellen Veränderungen verknüpft wird.

Mit Blick auf militärische Fähigkeiten sollten die europäischen Staaten darauf setzen, die transatlantische Rüstungskoooperation ausgeglichener zu gestalten. Dort, wo US-Importe unerlässlich sind, sollten diese amerikanischen Rüstungsgüter mindestens in Teilen in Europa produziert werden.<sup>8</sup> Zugleich muss die einheimische Produktion genuin europäischer Rüstungsgüter erheblich gesteigert werden. Dafür sollten die Europäer die jetzige Nato-Verteidigungsplanung zum Ausgangspunkt nehmen. Sollten die USA Kräfte aus Europa abziehen, muss der Nato-Planungsprozess zügig angepasst werden. Was die Kommandostrukturen der Allianz angeht, ist vor allem auf operativer und taktischer Ebene eine konsequente Europäisierung notwendig, parallel zum Aufbau einsatzfähiger europäischer Landstreitkräfte.

Entscheidend wird am Ende aber die politische Ebene sein. Europäisierung bedeutet hier, eine kollektive Führung europäischer Länder im Bündnis zu schaffen, die größtmögliche Kongruenz zwischen tatsächlichen Fähigkeiten, Bedrohungswahrnehmung und politischem Willen herstellt. Zunächst ist eine informelle Führung anzustreben, welche die bestehenden Entscheidungsprozesse im Nato-Rat nicht ersetzt, sondern im europäischen Interesse aufwertet. Auf mittlere und längere Sicht könnte eine europäische Kerngruppe auch durch dauerhafte Strukturen innerhalb des Bündnisses unterstützt werden.

Ein solches Konstrukt wäre auch der vielversprechendste Weg, um europäische Interessen effektiv gegenüber den USA zu vertreten, solange die USA noch ein Interesse am Erhalt des Bündnisses haben. Aber auch in dem Worst-Case-Szenario eines Bruchs der transatlantischen Beziehung wäre kollektive europäische Führung unverzichtbar, um entweder die Europäisierung der Nato ohne die USA oder den

2025, S. 3f, <<https://epthinktank.eu/2025/03/17/the-future-european-security-architecture-dilemmas-for-eu-strategic-autonomy/>>.

<sup>7</sup> »Regierungserklärung von Bundeskanzler Friedrich Merz«, in: *Bulletin der Bundesregierung*, Nr. 34 – 3, 14.5.2025, <<https://www.bundesregierung.de/resource/blob/992814/2347886/b4b2811323312203cd14443e92b0a88c/34-3-bk-regierungserklaerung-bt-data.pdf?download=1>>.

<sup>8</sup> Gram Slattery/John Irish/Daphne Psalidakis, »US Officials Object to European Push to Buy Weapons Locally«, *Reuters*, 2.4.2025, <<https://www.reuters.com/world/us-officials-object-european-push-buy-weapons-locally-2025-04-02/>>; Becca Wasser/Philip Sheers, *From Production Lines to Front Lines. Revitalizing the U.S. Defense Industrial Base for Future Great Power Conflict*, Washington, D.C.: Center for New American Security, April 2025, <<https://www.cnas.org/publications/reports/from-production-lines-to-front-lines>>.

Aufbau europäischer Verteidigung außerhalb der Allianz zu gestalten. Weil Deutschland großes politisches, militärisches und wirtschaftliches Gewicht hat, wird deutsche Führung notwendig sein. Das Minimalziel muss dabei lauten, die Europäer trotz divergierender Interessen im Bündnis auch mit weit- aus weniger Amerika handlungsfähig zu machen.

Ronja Kempin / Kai-Olaf Lang / Nicolai von Ondarza

# Koalitionen überall – Führung nirgends? Europas Verteidigung im Wildwuchs flexibler Formate

Die mittlerweile gängige Forderung, Europa müsse sich stärker selbst verteidigen, enthält eine Gewissheit und zwei Unbekannte. Gewissheit scheint in Europa darüber zu bestehen, dass sich der russische Imperialismus nicht auf die politische und/oder militärische Eroberung der Ukraine beschränken wird. Vielmehr, so die übereinstimmende Einschätzung europäischer Geheimdienste, könnte der russische Präsident Wladimir Putin sein Land in den nächsten fünf Jahren in die Lage versetzen, Staaten der Europäischen Union (EU)/europäische Nato-Staaten militärisch anzugreifen. Ob und wie weit die USA dann noch an der Seite ihrer europäischen Verbündeten stehen, ist derzeit unbekannt. Seit der Rückkehr Donald Trumps ins Weiße Haus werden die Konturen einer isolationistischen Politik der USA für Europa deutlich: Washington löst sich von der europäischen Nachkriegsordnung und schreckt nicht davor zurück, die europäischen Partner sicherheitspolitisch zu erpressen oder mit Russland über die Köpfe der Europäer hinweg zu verhandeln. Das führt zur zweiten Unbekannten: Welches Europa ist gemeint? Wie organisiert es sich, wer bildet seinen Kern und durch welche Formate könnte es sicherheits- und verteidigungspolitisch effektiv handlungsfähig werden?<sup>1</sup>

## Die USA hinterlassen mehr als nur eine militärische Lücke

Für die Europäer ist klar, dass ein Rückzug der USA – schlimmer noch: ihre Abkehr von Europa – mehr als nur den Verlust harter militärischer Fähigkeiten bedeuten würde. Seit dem Ende des Zweiten Weltkriegs war die Bereitstellung amerikanischer nuklearer Abschreckung, substantieller konventioneller Streitkräfte und dazugehöriger strategischer Enabler oder Aufklärungsfähigkeiten ein Grundpfeiler der transatlantischen Sicherheitspartnerschaft. Daraus resultierte auch eine politische Führung des »wohlwollenden Hegemons« – die es überdies vermocht hat, das politische Misstrauen zu überlagern, das zwischen den europäischen Partnern bis heute besteht. Kein europäischer Staat verfügte über die politische wie militärische Kraft, die Sicherheit Europas zu garantieren und die Ordnung des Kontinents zu organisieren.

Angesichts der Unsicherheiten über das künftige Engagement der USA für Europas Sicherheit und Verteidigung bemühen sich die europäischen Staaten darum, die ohnehin komplexe Sicherheitsarchitektur Europas weiter auszudifferenzieren. Neben ihrem Engagement in der Nato und zahlreichen Aktivitäten der EU im Bereich Rüstungsplanung und -beschaffung schließen sie bilaterale Sicherheitsabkommen, zuletzt etwa Deutschland und Großbritannien den Kensington-Vertrag im Juli dieses Jahres.<sup>2</sup>

1 Vgl. dazu Barbara Lippert/Nicolai von Ondarza/Volker Perthes (Hg.), *Strategische Autonomie Europas. Akteure, Handlungsfelder, Zielkonflikte*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Februar 2019 (SWP-Studie 2/2019), doi: 10.18449/2019S02; Markus Kaim/Ronja Kempin, *Die Neuvermessung der amerikanischen-europäischen Sicherheitsbeziehungen. Von Zeitenwende zu Zeitenwende*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Mai 2024 (SWP-Studie 15/2024), doi: 10.18449/2024S15.

2 Eine Analyse der Heinrich-Böll-Stiftung zählt über 160 dieser bilateralen Sicherheitspartnerschaften im weiteren Sinne seit 2014, wobei der Großteil von ihnen seit 2022 geschlossen wurde. Vgl. dazu Roderick Kefferpütz/Anika Bruck, *Phalanx of Defence Pacts? Mapping Bilateral Defence Partnerships in Europe*, Brüssel: Heinrich-Böll-Stiftung, 2025 (Böll EU Brief 05/2025), <[https://eu.boell.org/sites/default/files/2025-10/boell\\_eu\\_brief\\_05\\_2025\\_defence\\_partnerships\\_europe.pdf](https://eu.boell.org/sites/default/files/2025-10/boell_eu_brief_05_2025_defence_partnerships_europe.pdf)>.

Konjunktur haben seit Beginn der russischen Vollinvasion der Ukraine zudem minilaterale Zusammenschlüsse. So wurde das E3-Format (Deutschland, Frankreich, Großbritannien) wiederbelebt und das Weimarer Dreieck (Deutschland, Frankreich, Polen) um wechselnde Partner, insbesondere um Großbritannien, zu »Weimar Plus« erweitert. Außerdem ist die E5-Gruppe oder Group of Five (Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Italien, Polen) entstanden, und die nord- und osteuropäischen Staaten (Dänemark, Estland, Finnland, Island, Lettland, Litauen, Norwegen, Schweden) intensivieren ihren regionalen Schulterschluss als Nordic-Baltic Eight (NB8). Zu den Koordinations- und Dialogformaten zählen darüber hinaus die institutionalisierten Gruppen der Joint Expeditionary Force (JEF), die über 40 Staaten umfassende Europäische Politische Gemeinschaft (EPG) sowie die von Frankreich und Großbritannien angeführte Koalition der Willigen.

## Flexible Formate und ihre Funktionen

Flexible Formate in der europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik sind variable, meist bi- oder minilaterale politische Kooperationsstrukturen<sup>3</sup> zwischen europäischen Staaten, die sich außerhalb oder am Rande von Nato und EU bilden. Einige sind institutionalisiert, sodass sich die beteiligten Staaten regelmäßig treffen, andere sind Ad-hoc-Formate, in denen die jeweiligen Staaten anlassbezogen zusammenkommen.

Ein Blick auf die Ziele dieser Formate offenbart, dass diese durchaus komplementär zueinander wirken können. Allen gemein ist, dass sie einen Beitrag zur Verteidigung der Ukraine sowie zur Verbesserung der sicherheits- und verteidigungspolitischen Handlungsfähigkeit Europas leisten wollen.

Der diplomatischen Abstimmung dienen dabei vor allem die EPG und das Format Weimar Plus. Die EPG bringt das breite Spektrum europäischer Staaten zusammen, um Dialog und Solidarität untereinander zu stärken; sie ist ein inklusives Dachformat. Im Rah-

men von Weimar Plus bemühen sich die größeren europäischen Staaten, gemeinsame Positionen und Initiativen zu vereinbaren. Diesem Format kommt die Rolle eines politischen Bindeglieds zwischen West- und Osteuropa zu. Eine Renaissance erfährt auch das Format E3, in dem sich die Staats- und Regierungschefs Deutschlands, Frankreichs und Großbritanniens treffen. Sie haben Ende November 2025 bei den direkten Gesprächen mit der Trump-Regierung und den Ukrainern die Führungsrolle übernommen, als es darum ging, den »Friedensplan« der USA zu überarbeiten.

Militärisch wie operativ tätig sind insbesondere die Formate E5, NB8 und die Koalition der Willigen. Die E5-Gruppe erfüllt bislang die Aufgabe, die strategische Ausrichtung der Streitkräfte der großen EU-Staaten zu koordinieren, die Verteidigungsplanung transparent zu gestalten und den Fähigkeitenaufbau zu strukturieren. Dabei wird sowohl die Eigenständigkeit der EU-Vorhaben als auch deren Kompatibilität mit den Nato-Vorhaben im Blick behalten. Die NB8 koordinieren ihre Zusammenarbeit im Nord- und Ostseeraum. Sie übernehmen nicht nur Unterstützungsleistungen für die Ukraine, sondern wirken durch gemeinsame Übungen, den Nachrichtenaustausch und gemeinsame Anstrengungen in der Luftverteidigung auch strategisch. Die loser strukturierte Koalition der Willigen und die Ukraine Defence Contact Group (UDCG) schließlich zielen auf eine direkte militärische Unterstützung der Ukraine ab. Die (mittlerweile logistisch, aber nicht institutionell an die Nato angebundene) UDCG koordiniert die internationale Militärhilfe für Kyjiw, und die Koalition der Willigen versucht, die Absicherung eines möglichen Waffenstillstands in der Ukraine vorzubereiten und namentlich den USA zu signalisieren, dass Europa operativ handlungsfähig ist.

**Weil es zu viele Akteure gibt, die ähnliche Ziele verfolgen, entsteht ein Flickenteppich an Initiativen und Programmen.**

Ungeachtet der zahlreichen Aufgaben und Funktionen, die diese Formate ausfüllen, darf nicht übersehen werden, dass ihr Wirken Einschränkungen unterliegt. So existieren weder Schnittstellen zwischen ihnen noch eine klare Rückbindung an gleichzeitig laufende Prozesse im Rahmen von EU oder Nato. Damit droht eine »Afganisierung« der europäischen Sicherheit: Weil zu viele Akteure ähnliche Ziele ohne durchsetzungsstarken Überbau verfolgen, entsteht ein Flickenteppich.

<sup>3</sup> Siehe hierzu auch grundsätzlicher Kai-Olaf Lang/Nicolai von Ondarza, *Minilateralismen in der EU. Chancen und Risiken der innereuropäischen Diplomatie*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Januar 2018 (SWP-Aktuell 7/2018), <<https://www.swp-berlin.org/publikation/minilateralismen-in-der-eu-chancen-und-risiken-der-innereuropaeischen-diplomatie>> (eingesehen am 10.11.2025).

teppich an Initiativen und Programmen. Diese simulieren Aktivität, anstatt die europäische Verteidigung nachhaltig zu verbessern, und die Ukraine wird im Zweifelsfall eher überfordert als gestärkt. Überdies verhindert dieses lose Vorgehen in den flexiblen Formaten, dass Integrationsimpulse entstehen. Die Formate tragen wenig dazu bei, die von der EU-Kommission vorgeschlagenen Wege zu unterstützen, wie die Lücken in den strategischen Fähigkeiten der EU systematisch geschlossen werden können.

Auch erfolgt die sich schrittweise entwickelnde Integration der Ukraine in eine mögliche europäische Verteidigungsunion nicht im Rahmen eines strukturierten Prozesses, sondern auf der Grundlage zwischenstaatlicher oder rüstungsindustrieller Abkommen. Und nicht zuletzt handeln die Staaten im Rahmen flexibler Formate bisher reaktiv – sie antworten auf Änderungen im Kriegsverlauf, vor allem aber auf Äußerungen und Entscheidungen des US-Präsidenten. Je resoluter Donald Trump in der Auseinandersetzung zwischen Russland und der Ukraine über die Köpfe der Europäer hinweg agiert, desto aktiver bemühen ausgewählte europäische Staaten flexible Kooperations- und Koordinationsformate.

Die Logik lautet also: tätig werden, um in den USA Gehör zu finden und Washington in der transatlantischen Sicherheitsgemeinschaft zu halten. Dies verhindert bislang, dass in den flexiblen Formaten gangbare Wege beschrieben werden (können), wie eine Sicherheit Europas ohne die USA aussehen könnte. Fragen der europäischen Sicherheitsarchitektur werden in den Zusammenkünften der flexiblen Formate bisher ebenso ausgeklammert wie diejenige, welche Akteurskoalition und/oder Institution künftig dazu befähigt werden sollte, in der europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik die Führungsfunktion zu übernehmen – falls die USA dies nicht mehr tun.

## Auf der Suche nach neuen Führungskonstellationen

Die neue sicherheits- und verteidigungspolitische Selbstorganisation Europas jenseits von US-Garantien ist also vielfältig und fluide. Das heißt aber auch, dass Führung an unterschiedlichen Orten stattfindet und sich Führungschancen verschieben können. So sah es zu Beginn des Krieges noch danach aus, als könnten Länder an der Ostflanke aufgrund ihres Engagements, ihrer Expertise und ihrer Nähe zu den USA eine sicherheitspolitische Führungsrolle einnehmen oder zu-

mindest als Agendasetter auftreten. In der ersten Phase nach dem Amtsantritt der zweiten Trump-Administration schien dagegen westeuropäischen Ländern eine aktive Rolle zuzukommen, zunächst den Atommächten Frankreich und Großbritannien, dann den E3. Bei konkreten Fragen wiederum – unter anderem bei der Initiierung der Zusammenarbeit in der Drohnenabwehr – spielten wieder die Länder an der Ostflanke von Nato und EU eine dominante Rolle, wobei sie alleine nicht über das Gewicht verfügten, die Initiativen in ihrem Sinne in der EU durchzusetzen.

Derlei Verschiebungen werden anhalten, und noch ist nicht klar, welche flexiblen Formate Bestand haben und Schlagkraft entfalten werden. Evident ist aber, dass die sicherheitspolitische Selbstertüchtigung »Europas« ohne robuste Führung aus dem Kreis europäischer Staaten nicht umsetzbar ist. Während es wenig umstritten sein dürfte, dass derlei Führung Akzeptanz und Autorität, Glaubwürdigkeit und Reaktionsschnelligkeit erfordert, stellen sich gerade im Bereich Sicherheit und Verteidigung und in Anbetracht neuer Großmachtkonstellationen Einzelfragen, die – mit deutscher Beteiligung – rasch angegangen werden sollten:

- *Braucht es ein europäisches sicherheitspolitisches »Führungszentrum«, das klärt und aggregiert und als Ansprechpartner nach außen fungiert – primär für Washington, aber künftig auch für andere Partner, Rivalen oder Gegner?* Aus jetziger Sicht böte sich eine Arbeitsteilung an. Die europäischen »Schwergewichte« Deutschland, Frankreich und Großbritannien könnten zusammen mit Polen und Italien, die sich bereits als E5 oder Weimar Plus formieren, ein Sicherheitszentrum mit Außenwirkung bilden; je nach Anlass würden andere, kleinere Partner dazustoßen. Andere Formate könnten sich spezialisieren auf die Verbesserung europäischer Fähigkeiten, die Behebung von Schwachstellen oder die Intensivierung der Unterstützung für die Ukraine. Wichtig ist hier ein 360-Grad-Blick auf die europäische Sicherheit. Die Debatte um die EU-Drohnenabwehrinitiative etwa hat gezeigt, dass eine Stärkung europäischer Sicherheit, die ausschließlich auf die Ostflanke abzielt und der Bedrohung durch Russland etwas entgegensetzen soll, Risiken birgt: nämlich die Europäer zu spalten und Bedrohungen an der südlichen Peripherie zu vernachlässigen.

- *Wie sollte der Stil von Führungsakteuren oder -gruppen aussehen?*

Der Führungsstil eines sicherheitspolitischen Zentrums sollte sowohl transformativ als auch dienend

sein. Denn in der aktuellen geopolitischen Situation geht es darum, die Sicherheit und Verteidigungsfähigkeit der Partner bzw. »Europas« in toto durch Richtungsgebung, Handlungswillen und beispielgebende Inspiration zu verbessern und gleichzeitig die Interessen der Bündnispartner zu berücksichtigen. Abzurufen ist zumindest zum gegenwärtigen Zeitpunkt davon, Führung in Form eines »Europäischen Sicherheitsrates« formalisieren zu wollen<sup>4</sup> – dies würde langwierige Debatten um Mitgliedschaften, Mitentscheidungsrechte und institutionelle Anbindung mit sich bringen und gleichzeitig die Flexibilität der E3-/Weimar-Plus-Konstellation einschränken.

■ *Wie bezieht sich Führung in multilateralen Formaten auf die Nato und die EU?*

Europäische Führung jenseits von Nato und EU sollte sich als Nahtstelle zwischen beiden Organisationen verstehen, also Kompatibilität und Kooperation fördern. Sie sollte sowohl die Festigung und die Fähigkeitsziele der Nato als auch die sicherheits- und verteidigungspolitische »Härtung« der EU unterstützen. Diskursiv wäre von einem euroatlantischen Ansatz auszugehen, um so die europäischen Staaten mit ihren unterschiedlichen Interessen – »europäische Souveränität« vs. Primat der verteidigungspolitischen Anbindung an die USA – nicht in eine Entweder-oder-Situation zu manövrieren. Europas Anstrengungen sollten weiterhin als Beitrag zur Festigung der transatlantischen Beziehungen ausgeflaggt, gleichzeitig aber als Fallback-Option für den Fall gedacht werden, dass die USA ihr Engagement in Europa herabstufen oder sich ganz zurückziehen.

**Die flexiblen Formate sind nicht als Ersatz, sondern als Verstärker für die Zusammenarbeit in EU und Nato zu sehen.**

Die flexiblen Formate sind dabei nicht als Ersatz, sondern als Verstärker für die Zusammenarbeit in EU und Nato zu sehen. Um Verlässlichkeit herzustellen und eine »Afghanisierung« zu vermeiden, braucht es langfristig eine koordinierende, übergreifende Instanz

<sup>4</sup> Vgl. dazu Markus Kaim/Ronja Kempin, *Ein Europäischer Sicherheitsrat. Mehrwert für die Außen- und Sicherheitspolitik der EU?*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, November 2018 (SWP-Aktuell 65/2018), <<https://www.swp-berlin.org/publikation/ein-europaeischer-sicherheitsrat-mehrwert-fuer-die-eu>> (eingesehen am 10.11.2025).

im Sinne eines – siehe oben – offen gehaltenen sicherheits- und verteidigungspolitischen Führungszentrums. Dieses sollte zumindest auf absehbare Zeit auf eine Arbeitsteilung hinwirken: Für die operative Verteidigung wäre weiterhin die (europäisierte) Nato zuständig,<sup>5</sup> für die Rüstungszusammenarbeit, Finanzierung und militärische Integration die EU. Dort, wo indes kollaborative Anstrengungen unerlässlich sind, insbesondere bei der Stärkung von Resilienz (Schutz von Infrastrukturen, Abwehr hybrider Angriffe usw.), wären thematische und regionale Schwerpunktsetzungen sowie übergreifende Planungen anzustreben. Ein Beispiel hierfür ist der Ostseeraum, wo Initiativen der Anrainerstaaten, der Nato oder der EU schon jetzt ineinander verschränkt werden. Für den Fall, dass sich das aggressive Vorgehen der USA gegenüber dem EU/Nato-Mitgliedstaat Dänemark in Bezug auf Grönland verschärft oder es zu Konflikten zwischen den USA und anderen EU-Staaten oder europäischen Nato-Mitgliedern käme, würden flexible Formate um die E3/Weimar-Plus-Konstellation zudem gebraucht, um kurzfristig Handlungsfähigkeit im Falle einer radikalen Neuordnung der europäischen Sicherheit zu generieren. Dann wäre rasch Verteidigungsbereitschaft auch außerhalb der Nato mit flexiblen, innovativen Lösungen auf Basis der stärksten europäischen Verbündeten in enger Anlehnung an die EU aufzubauen.

■ *Was bedeuten sicherheitspolitisch motivierte Gruppen für Deutschland?*

Deutschland tut gut daran, die Gruppenbildungsprozesse nicht nur zu beobachten, sondern sie entsprechend ihrem Mehrwert etwa durch politisch-diplomatische Unterstützung wohlwollend zu begleiten oder sich in ihnen aktiv zu engagieren. Die Intensität der Beteiligung hängt davon ab, wie Deutschland Sicherheit und Verteidigung in Europa langfristig organisieren und wie es Mit-Führung ausüben möchte. Will Deutschland die Zentralisierung und »EUisierung« von Sicherheit, Verteidigung und Rüstung abbremsen, bieten Gruppen eine Möglichkeit, nationalstaatlich getragene Anstrengungen voranzubringen.

Für eine größere gesamteuropäische Handlungsfähigkeit wäre aber zu empfehlen, die flexiblen Formate als Katalysator für eine Stärkung von EU und Nato zu nutzen. Dann sollte Deutschland darauf hinarbeiten, dass das Führungszentrum der europäischen

<sup>5</sup> Siehe den Beitrag von Pia Fuhrhop und Marco Overhaus, S. 13ff.

Verteidigung möglichst inklusiv ausgerichtet wird. Vor allem zwei Dinge sind dabei zu beachten: Zum einen sollte Deutschland gegenüber Großbritannien und Frankreich sicherheitspolitische Parität reklamieren, auch wenn es keine Nuklearfähigkeiten hat; in die Waagschale werfen könnte es eine fortgesetzte, europäisierte Zeitenwende, den Aufwuchs der eigenen Streitkräfte bis hin zur größten konventionellen Armee Westeuropas sowie seine hervorgehobene Rolle an der Ostflanke. Führungsverantwortung müsste Deutschland als kollaborative Aufgabe thematisieren. Ein mögliches Führungskonglomerat Weimar Plus sollte für sich strategische Handlungs- und Projektfelder definieren, zu denen etwa die Einbettung der Ukraine in die künftige europäische Sicherheitsordnung oder eine verbesserte »europäische« Absicherung der Ostflanke gehören.

Zum anderen ist zu berücksichtigen: Gerade wenn sich Deutschland diplomatisch und politisch im Verbund der Großen (Weimar Plus) ins Zentrum stellt, wird darauf zu achten sein, dass die Anbindung mittlerer, kleinerer und peripherer europäischer Staaten bzw. ihrer Interessen gewährleistet ist. Formate wie der 1+3-Austausch zwischen Deutschland und den baltischen Staaten, aber ebenso neue bilaterale Sicherheitskonsultationen oder künftige Sicherheitsdialoge mit Partnern aus dem Südosten und Süden Europas (Deutschland plus Rumänien und Bulgarien; Deutschland plus mediterrane Partner) könnten hier wichtige Akzente setzen. So ließen sich die flexiblen Formate zur Mit-Führung und Mitverantwortung nutzen, um auch langfristig die europäische Sicherheit und diejenige Deutschlands zu stärken.

Alexandra Paulus/Daniel Voelsen

# Technologie- und Cybersicherheitspolitik ohne, gegen, mit Washington. Europas Handlungsmöglichkeiten im Konfliktfall

Deutschland ist technologisch stark von den USA abhängig. Seit Trumps Rückkehr ins Weiße Haus ist deutlich geworden, dass dies ein politisches Risiko darstellt. Es ist nicht mehr auszuschließen, dass die US-Regierung diese Abhängigkeit schon bald als Waffe gegen Deutschland und Europa einsetzen wird. Um dafür gewappnet zu sein, bedarf es neben dem langfristig angelegten Bemühen um mehr technologische Eigenständigkeit auch kurzfristig wirksamer Maßnahmen. Zum einen sollen sie helfen, sich in besonders sensiblen Bereichen besser vor US-amerikanischen Eingriffen zu schützen. Zum anderen sollen sie es ermöglichen, selbst technologiepolitischen Druck auf die US-Regierung auszuüben.<sup>1</sup>

## Europas technologische Abhängigkeiten von den USA

Die USA sind in wichtigen Technologiebereichen weltweit führend. Das gilt vor allem für das Internet und andere Netzwerktechnologien wie satellitengestützte Kommunikation, Rechenzentren und damit verbundene Cloud-Dienste, aber auch für Software wie Betriebssysteme für mobile Endgeräte und Social-Media-Plattformen. Die Entwicklung im Bereich Künstliche Intelligenz (KI) wird derzeit ebenfalls stark von US-Unternehmen geprägt.

### Wohlstand, Sicherheit und Demokratie in Europa hängen in hohem Maße von amerikanischer Technologie ab.

<sup>1</sup> Die skizzierten Szenarien und Handlungsoptionen speisen sich unter anderem aus zwei SWP-Workshops. Die Autor:innen danken den Teilnehmenden für den Austausch.

Während in den USA Technologie schon lange als zentrale Machtressource verstanden wird, dominierte in vielen anderen Staaten bis vor kurzem noch das Ideal einer Welthandelsordnung, die Effizienzgewinne aus Arbeitsteilung über Sicherheitserwägungen stellte.<sup>2</sup> Daher galt es als erstrebenswert, Schlüsseltechnologien nicht mehr selbst zu entwickeln, sondern einzukaufen. Das hatte zur Folge, dass Wohlstand, Sicherheit und Demokratie in Europa mittlerweile in hohem Maße von US-amerikanischer Technologie abhängen.

Mit Trumps zweiter Amtszeit erweist sich jedoch, dass diese Abhängigkeiten für Deutschland und Europa höchst riskant sind, denn der US-Präsident weiß um die Bedeutung von Technologie. Wurde unter Biden und in der ersten Trump-Administration noch angestrebt, die enorme Konzentration in vielen Technologiemarkten mit Hilfe des Kartellrechts aufzubrechen, scheint Trump nun darauf zu setzen, die Macht eben jener Konzerne weiter auszubauen – und davon zu profitieren. Im Kern geht es um einen »Pakt«, bei dem sich die Unternehmen dem Präsidenten gegenüber loyal verhalten und dieser ihnen im Gegenzug eine Politik der Deregulierung im Inland und eine äußerst robuste Durchsetzung ihrer Interessen im Ausland bietet.<sup>3</sup>

<sup>2</sup> Vgl. Hanns Günther Hilpert/Sascha Lohmann (Hg.), *Mehr Macht, weniger Markt – Denken und Handeln in der geökonomischen Zeitenwende*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP-Studie 16/2025), Oktober 2025, doi: 10.18449/2025S16.

<sup>3</sup> Daniel Voelsen, *Technologiepolitik unter Trump II. Der einstige Partner wird zur Gefahr für Europas Wirtschaft und Demokratie*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, April 2025 (SWP-Aktuell 14/2025), doi: 10.18449/2025A14.

## Technologische Abhängigkeiten als Waffe der US-Außenpolitik

Vor diesem Hintergrund ist davon auszugehen, dass die USA auch in der Technologiepolitik auf absehbare Zeit kein verlässlicher Partner mehr sein werden. Für Deutschland stellt dies eine erhebliche Herausforderung dar. So betont die Bundesregierung in ihrem Koalitionsvertrag einerseits die Bedeutung der transatlantischen Partnerschaft und verweist andererseits auf digitale Souveränität als Ziel.<sup>4</sup>

### Schon jetzt übt die US-Regierung Druck auf Europa aus, um Zugeständnisse in der Technologiepolitik zu erreichen.

Schon jetzt übt die US-Regierung Druck auf Europa aus, um Zugeständnisse in der Technologiepolitik zu erreichen.<sup>5</sup> Washington will Brüssel dazu bringen, die Durchsetzung des Digital Services Act (DSA), des Digital Markets Act (DMA) und auch des kürzlich verabschiedeten AI Act aufzugeben, weil es sie als nichttarifäre Handelshemmnisse betrachtet.<sup>6</sup> Außerdem ist ein Konflikt über den Umgang von Social-Media-Plattformen mit Desinformation zu erwarten: Während Europa bislang auf enge Zusammenarbeit mit den Plattformen setzt, wertet die Trump-Administration den Kampf gegen Desinformation als unzulässige Zensur. Mit Blick auf die anstehenden Landtagswahlen in Deutschland und weitere Wahlen in anderen europäischen Staaten steht für Europa nicht weniger als die Integrität seiner demokratischen Verfahren auf dem Spiel.

4 Verantwortung für Deutschland. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD. 21. Legislaturperiode, Berlin 2025, Abschnitt 2.3, <[https://www.koalitionsvertrag2025.de/sites/www.koalitionsvertrag2025.de/files/koav\\_2025.pdf](https://www.koalitionsvertrag2025.de/sites/www.koalitionsvertrag2025.de/files/koav_2025.pdf)>. Alle in diesem Beitrag zitierten Internetquellen wurden am 23.10.2025 eingesehen.

5 Humeyra Pamuk, »Exclusive: Trump Administration Weighs Sanctions on Officials Implementing EU Tech Law, Sources Say«, *Reuters* (online), 26.8.2025, <<https://www.reuters.com/world/us/trump-administration-weighs-sanctions-officials-implementing-eu-tech-law-sources-2025-08-26/>>.

6 The White House, »Defending American Companies and Innovators from Overseas Extortion and Unfair Fines and Penalties«, Washington, D.C., 21.2.2025, <<https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/2025/02/defending-american-companies-and-innovators-from-overseas-extortion-and-unfair-fines-and-penalties/>>.

## Szenario 1: Technologie als Druckmittel

Darüber hinaus könnte die Trump-Administration Europas technologische Abhängigkeiten als Waffe einsetzen (»weaponization«), um den Europäer:innen auch in anderen Politikfeldern Konzessionen abzurufen, etwa in der Handels- oder Sicherheitspolitik.<sup>7</sup> Dabei könnte die US-Regierung im Rahmen einer »hybriden« Konfliktführung zunächst die Verwundbarkeit Europas demonstrieren, ohne dies als offenen Konflikt auszutragen.

Ein Szenario könnte wie folgt aussehen: Die US-Administration fordert, einen von Trump im Alleingang mit Putin ausgehandelten »Friedensvertrag« für die Ukraine mit europäischen Truppen abzusichern und Grönland für einen symbolischen Preis an die USA zu verkaufen. Die Europäer:innen sind über diese Forderungen empört und lehnen sie ab. In den folgenden Wochen stellen mehrere deutsche Bundesbehörden fest, dass sie keinen Zugriff mehr auf ihre cloudbasierten Büroanwendungen haben. Auch die deutsche Automobilindustrie hat Schwierigkeiten bei der Nutzung ihrer Cloud-Dienste und muss die Produktion drosseln. Gleichzeitig wird die Verunsicherung der Bevölkerung durch eine massive Desinformationswelle in den sozialen Medien verstärkt, die die Probleme auf vermeintliche Fehler der Bundesregierung zurückführt. Ähnliches trägt sich in anderen europäischen Ländern zu. Die Trump-Administration äußert sich dazu nicht öffentlich, macht aber über diplomatische Kanäle deutlich, dass es zu weiteren Einschränkungen kommen wird, wenn die Bundesregierung sich nicht dafür einsetzt, dass die Europäer:innen die US-Forderungen erfüllen.

## Szenario 2: Offene Konfrontation

Vorstellbar ist auch eine offene politische Konfrontation zwischen den USA und Europa. Auch wenn eine solche Auseinandersetzung derzeit wenig wahrscheinlich ist, kann sie im Gegensatz zu früheren Jahrzehnten nicht mehr kategorisch ausgeschlossen werden.

Auch hier ein denkbares Szenario: Parallel zur Wirtschaftskrise in den USA spitzt sich die Lage in Europa zu, weil eine Finanzkrise in Frankreich den Kontinent in Atem hält. In dieser ohnehin ange-

7 Henry Farrell/Abraham L. Newman »Weaponized Interdependence: How Global Economic Networks Shape State Coercion«, in: *International Security*, 44 (2019) 1, S. 42 – 79.

spannten Situation wird der Austausch einer internen Chat-Gruppe hochrangiger Mitarbeiter:innen der Europäischen Kommission publik, die Donald Trump als »eitel, unsicher und schlicht dumm« beschreiben. In der Folge setzt Trump Europas technologische Abhängigkeiten von den USA hemmungslos als Waffe ein. Software-Updates werden zurückgehalten, um Sicherheitslücken ungeschützt zu lassen, und das US Cyber Command nutzt bestehende Schwachstellen aus, um die Arbeit europäischer Regierungseinrichtungen zu behindern. Europäischen Unternehmen wird der Zugang zu US-Cloud-Diensten, besonders zu KI-Anwendungen, verwehrt. In Deutschland sehen sich die Regierungsparteien einer Desinformationskampagne auf den großen Social-Media-Plattformen ausgesetzt. Zudem unterstellt die US-Regierung die für den technischen Betrieb des globalen Internets zentrale Internet Corporation for Assigned Names and Numbers (ICANN) wieder der direkten Kontrolle des US-Wirtschaftsministeriums. Außerdem ordnet Washington an, dass die grönländische .gl-Domain ab sofort von einer US-Firma verwaltet wird – als eine der sichtbarsten Folgen ist die Website der Regierung Grönlands nicht mehr erreichbar.<sup>8</sup>

## Handlungsoptionen für Deutschland und Europa

Die politische Debatte in Europa konzentriert sich bislang vor allem darauf, wie die genannten Abhängigkeiten reduziert werden können.<sup>9</sup> Langfristig ist dies ein wichtiger Schritt: Je mehr es gelingt, eigenständige europäische Alternativen aufzubauen, desto weniger kann die US-Regierung Technologie als Druckmittel einsetzen.

Als konkretes Beispiel könnte die Agentur der Europäischen Union für Cybersicherheit (ENISA) eine europäische Datenbank für Software-Schwachstellen einrichten.<sup>10</sup> Darüber hinaus könnte die EU gemein-

sam mit den Mitgliedstaaten mehr Investitionen in Infrastruktur tätigen, von Unterseekabeln bis hin zur Energieversorgung von KI-Rechenzentren. Eine weitere Option wäre, dass die Mitgliedstaaten oder die Kommission Open-Source-Projekte und Start-ups stärker unterstützen und Letzteren den Zugang zu privatem Kapital erleichtern, um innovative europäische Technologieprodukte zu fördern.<sup>11</sup> Auch die Vertiefung bestehender Technologiepartnerschaften der EU mit außereuropäischen Ländern wie Japan und gegebenenfalls neue Partnerschaften könnten helfen, Abhängigkeiten zu verringern.<sup>12</sup> Weiterhin könnten die Europäische Kommission und die europäischen Regierungen das öffentliche Beschaffungswesen strategisch nutzen.<sup>13</sup> Alle diese Maßnahmen sind jedoch sehr ressourcenintensiv und wirken erst mit Verzögerung.

## Europas Resilienz und Handlungsfähigkeit kurz- bis mittelfristig stärken

Umso wichtiger ist, dass die politischen Entscheidungsträger:innen auf europäischer und nationaler Ebene Optionen identifizieren, auf die sie kurzfristig zurückgreifen können, sollte eines der genannten Szenarien eintreten. Oberste Priorität hätte in einem solchen Fall die Sicherung der Resilienz – also der Fähigkeit, Krisen zu überstehen und sogar aus ihnen zu lernen – und der Handlungsfähigkeit Europas, selbst wenn die genannten Abhängigkeiten weitgehend fortbestehen. Konkret können folgende Maßnahmen langfristig die Resilienz Europas stärken:

- Weil Software-Updates ausbleiben könnten, sollten die europäischen Regierungen sicherstellen, dass die öffentliche Verwaltung über großzügige Budgets für Cybersicherheit verfügt, um ein hohes Schutzniveau zu gewährleisten. Zudem sollte die Verwaltung analoge Rückfalloptionen planen und üben.

<sup>8</sup> Daniel Voelsen, *Risse im Fundament des Internets. Die Zukunft der Netz-Infrastruktur und die globale Internet Governance*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Mai 2019 (SWP-Studie 12/2019), doi: 10.18449/2019S12.

<sup>9</sup> »Building Europe's Digital Future«, *EuroStack* (online), <<https://eurostack.eu/>>.

<sup>10</sup> Alexandra Paulus, *Europas Cybersicherheit hängt an den USA. Wie europäische Regierungen mehr Verantwortung übernehmen können*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, November 2025 (SWP-Aktuell 48/2025), doi: 10.18449/2025A48.

<sup>11</sup> European Commission, *The Future of European Competitiveness. Part A. A Competitiveness Strategy for Europe*, Luxemburg, September 2024, <[https://commission.europa.eu/topics/eu-competitiveness/draghi-report\\_en](https://commission.europa.eu/topics/eu-competitiveness/draghi-report_en)>.

<sup>12</sup> European Commission, *Digital Partnerships*, <<https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/partnerships>>.

<sup>13</sup> EuroStack Industry Initiative, *A Proposed Framework for a »Buy European« Regulation of Strategic Digital Procurement* (online), 29.9.2025, <<https://eurostack.eu/wp-content/uploads/2025/09/buy-european-a-framework-for-strategic-procurement-29-september-25.pdf>>.

- Um auf mögliche Desinformationskampagnen aus den USA reagieren zu können, sollte die Kommission die nötigen Ressourcen bereitstellen, damit sich das Geschehen auf den großen US-Plattformen engmaschig verfolgen lässt. Die so erfassten Informationen können dazu dienen, Plattformen bei Verstößen schnell und effektiv zu sanktionieren oder ihnen sogar den Marktzugang gänzlich zu verweigern.
- Um das Internet als globales Netzwerk zu erhalten, sollten die europäischen Regierungen dafür eintreten, die Unabhängigkeit der Internet Corporation for Assigned Names and Numbers (ICANN) abzusichern. Zu diesem Zweck sollte sich die Bundesregierung dafür einsetzen, den Hauptsitz der ICANN von Kalifornien an einen Ort außerhalb der US-Gerichtsbarkeit zu verlegen.

### Kurz- bis mittelfristig Druck auf die US-Regierung ausüben

Zwar werden sich die Machtasymmetrien nicht kurzfristig überwinden lassen. Dennoch verfügen die europäischen Regierungen über Handlungsoptionen, um im Konfliktfall die US-Regierung mit technologiepolitischen Maßnahmen unter Druck zu setzen.

- Innerhalb der Trump-Administration ist die Rolle ausländischer Fachkräfte im Technologiesektor nach wie vor umstritten. Zusätzlich zu den bisherigen Bemühungen<sup>14</sup> könnten die europäischen Regierungen offensiv Fachkräfte aus Drittstaaten, aber auch aus den USA selbst für die Arbeit in Europa gewinnen und ihnen langfristige Perspektiven bieten.
- Darüber hinaus könnte die europäische Politik US-Unternehmen stärker ins Visier nehmen, um deren »Pakt« mit der Trump-Administration unattraktiv zu machen. So könnte der Zugang zum europäischen Markt für US-Unternehmen aus der Unterhaltungsbranche, wie zum Beispiel Streaming-Anbieter, eingeschränkt oder gar sanktioniert werden.<sup>15</sup> Zudem könnte die europäische öffentliche

<sup>14</sup> European Commission, »Choose Europe for Science: EU Comes Together to Attract Top Research Talent«, News Article, Brüssel, 23.5.2025, <[https://research-and-innovation.ec.europa.eu/news/all-research-and-innovation-news/choose-europe-science-eu-comes-together-attract-top-research-talent-2025-05-23\\_en](https://research-and-innovation.ec.europa.eu/news/all-research-and-innovation-news/choose-europe-science-eu-comes-together-attract-top-research-talent-2025-05-23_en)>.

<sup>15</sup> Francisco Javier Cabrera Blázquez, *The Implementation of EU Sanctions against RT and Sputnik*, Straßburg: Council of

Hand bestehende Verträge mit US-Technologieunternehmen kündigen.<sup>16</sup> Schließlich könnte eine europäische Digitalsteuer auf digitale Dienste erhoben werden, wie sie bisher nur von einzelnen Mitgliedstaaten eingeführt wurde.<sup>17</sup> Als weitere Eskalationsstufe könnten europäische Entscheidungsträger:innen US-Dienste aus dem Unterhaltungsbereich in der EU gänzlich verbieten.<sup>18</sup> Darüber hinaus könnten europäische Regierungen die europäischen Teile von US-Unternehmen, zum Beispiel Rechenzentren, unter Treuhandverwaltung stellen.<sup>19</sup>

- Außerdem könnten nationale Ausfuhrkontrollbehörden wie das Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (BAFA) oder der Rat der EU bestimmte Produkte, auf die US-Unternehmen angewiesen sind, mit Exportkontrollen belegen, etwa im Bereich der Halbleiterindustrie.

### Fazit

Es ist nicht mehr auszuschließen, dass im transatlantischen Verhältnis schon bald erhebliche Konflikte auftreten, die sich um Technologie(politik) drehen werden. Weil es hier um nicht weniger als die Wohlfahrt, Sicherheit und Demokratie Europas geht, sollten sich die politischen Entscheidungsträger:innen auf deutscher wie auf europäischer Ebene auf solche

Europe, European Audiovisual Observatory, 2022 (Note), <<https://rm.coe.int/note-rt-sputnik/1680a5dd5d>>.

<sup>16</sup> Christof Kerkmann, »Microsoft. Wie Schleswig-Holstein ohne Word, Teams und Co. auskommen will«, in: *Handelsblatt* (online), 26.5.2025, <<https://www.handelsblatt.com/technik/it-internet/microsoft-wie-schleswig-holstein-ohne-word-teams-und-co-auskommen-will-01/100122293.html>>.

<sup>17</sup> Samina Sultan/Henrik Förster, *Digitalsteuern als Gegenmaßnahme im US-Handelsstreit?*, Köln: Institut der Deutschen Wirtschaft (IW), 23.5.2025 (IW-Kurzbericht 47/2025), <[https://www.iwkoeln.de/fileadmin/user\\_upload/Studien/Kurzbericht\\_e/PDF/2025/IW-Kurzbericht\\_2025-Digitalsteuern.pdf](https://www.iwkoeln.de/fileadmin/user_upload/Studien/Kurzbericht_e/PDF/2025/IW-Kurzbericht_2025-Digitalsteuern.pdf)>.

<sup>18</sup> Europäisches Parlament und Rat, »Verordnung (EU) 2022/2065 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. Oktober 2022 über einen Binnenmarkt für digitale Dienste und zur Änderung der Richtlinie 2000/31/EG (Gesetz über digitale Dienste)«, in: *Amtsblatt der Europäischen Union*, (27.10.2022) L277, S. 1 – 102, <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX:32022R2065>>.

<sup>19</sup> Alexander Martin, »Netherlands Invokes Special Powers against Chinese-Owned Semiconductor Company Nxp«<sup>ria</sup>, in: *The Record* (online), 13.10.2025, <<https://therecord.media/netherlands-special-powers-chinese-owned-semiconductor>>.

Szenarien vorbereiten. In einem ersten Schritt sollten sie für mehr Sicherheit und Resilienz in Politik und Verwaltung sorgen. Darüber hinaus sollten sie sich in die Lage versetzen, im Konfliktfall Druck auf die USA auszuüben.

All diese Maßnahmen dürfte die Trump-Administration als Affront auffassen. Zumindest in der ersten Phase können sie daher den Konflikt mit Washington weiter anheizen. Um dem standhalten zu können, ist es umso wichtiger, dass die Maßnahmen gut vorbereitet und mit ausreichenden Ressourcen unterlegt sind.

Die kurz- und mittelfristige Sicherung der Handlungsfähigkeit ist jedoch nur der erste Schritt. Langfristig müssen sich die politischen Entscheidungsträger:innen in ganz Europa die Frage stellen, ob die »Abhängigkeitsdividende« – also die Kostenersparnis, die sich aus der technologischen Abhängigkeit von den USA ergibt – für sie noch ein guter »Deal« ist.



# Krieg und Frieden



Sabine Fischer/Margarete Klein/Janis Kluge

# Russlandpolitik ohne, mit oder gegen die USA? Was geht und was nicht geht

Russland ist heute die Sicherheitsbedrohung Nummer eins in Europa. Seine aggressive Politik fordert Deutschland wie alle anderen europäischen Demokratien auf mehreren Ebenen heraus. Erstens versucht Moskau, die Ukraine als unabhängigen europäischen Staat durch einen völkerrechtswidrigen Angriffskrieg auszulöschen. Zweitens unterminiert und schwächt Russland demokratische politische Systeme, wobei es das Ziel verfolgt, die europäische Ordnung nach dem Recht des Stärkeren umzugestalten. Und drittens strebt es nach einer post-westlichen, multipolaren Weltordnung, in der Europa bestenfalls eine untergeordnete Rolle spielen soll.

Deutschland reagierte ab 2022 auf die Aggression gegen die Ukraine, indem es gemeinsam mit seinen europäischen Partnern umfassende Sanktionen gegen Russland verhängte und Kyjiws Verteidigungskampf mit Waffen unterstützte. Die enge Abstimmung mit Washington war für Berlin in beiden Bereichen zentral. Mit der Rückkehr Donald Trumps ins Weiße Haus hat sich das geändert.

## Sanktionen

Um für Russland die Kosten seines Krieges gegen die Ukraine zu erhöhen und sein militärisch-industrielles Potential langfristig zu schwächen, hat die EU gemeinsam mit den anderen G7-Staaten schwere Sanktionen gegen Moskau verhängt. Bisher war Washington der wichtigste Partner dieser Politik. Die Sanktionen von EU und USA gegen Russland ergänzten einander. Die EU kontrolliert einige der wirkungsvollsten Maßnahmen gegen Russland, darunter das Embargo gegen russische Rohstoffe, den Ausschluss russischer Banken aus dem SWIFT-Zahlungssystem, dessen Betreiber in Belgien ansässig ist, sowie das Einfrieren der russischen Zentralbankreserven. Die Stärke der US-Sanktionen ist vor allem ihre globale Reichweite, die für die Durchsetzung der Maßnahmen entscheidend ist.

Mit Trumps zweiter Präsidentschaft ist die transatlantische Kooperation bei den Russland-Sanktionen deutlich komplizierter geworden. Dass im Oktober 2025 die größten russischen Ölkonzerne Lukoil und Rosneft durch EU und USA sanktioniert wurden, hat zwar gezeigt, dass ein koordiniertes Vorgehen hier auch mit einer Trump-Administration möglich ist. Die US-Behörden verfügen weiterhin über weltweit einmalige Kompetenzen und Instrumente, was Sanktionen angeht.

Auch gibt es in der Administration durchaus Verbündete für eine transatlantische Sanktionskoordination. So ist inzwischen erkennbar, dass Außenminister und Nationaler Sicherheitsberater Marco Rubio sowie Finanzminister Scott Bessent bereit sind, den Druck auf Moskau zu erhöhen. Für Deutschland und die EU lohnt es sich deshalb, viel Energie in die Abstimmung von Sanktionen zu investieren, etwa im Rahmen der G7, und die Netzwerke zu Gleichgesinnten in den USA zu pflegen.

Allerdings bleibt die Politik des Präsidenten selbst erratisch. Mit den US-Behörden kann auf Arbeitsebene durchaus besprochen werden, wie die Sanktionen strategisch weiterzuentwickeln sind; ob und wann entsprechende Schritte von Donald Trump abgenickt werden, lässt sich hingegen nie sicher sagen.

Die Unberechenbarkeit der USA ist vor allem für die Durchsetzung der Maßnahmen ein Problem. Gegenüber Drittstaaten, die bei der Sanktionsumgebung eine entscheidende Rolle spielen, braucht es eine gut abgestimmte Mischung aus Diplomatie, politischem Druck und notfalls auch Sekundärsanktionen. Im Idealfall kommunizieren die westlichen Regierungen gemeinsam und im Zeitverlauf konsistent, was rote Linien und mögliche Konsequenzen sind, wenn Drittstaaten wirtschaftlich mit Russland kooperieren. Für diese wichtige Aufgabe hat die EU den Posten des Sanktionsgesandten geschaffen, der mit David O'Sullivan besetzt wurde.

Trump durchkreuzt nun regelmäßig das Ansinnen, eine klare gemeinsame Linie zu verfolgen. Im Sommer erhöhte er überraschend die US-Zölle für Indien und begründete dies mit dem indischen Import russischen Öls. Der indische Ölimport war zuvor im Rahmen des G7-Preisdeckels zulässig und stellte nur dort eine Sanktionsverletzung dar, wo gegen die Preisobergrenze verstoßen wurde. Unklar blieb, ob das russische Öl für Trump die ursprüngliche Motivation der Zollerhöhung oder nur ein willkommener Anlass dafür war.

### **Die EU sollte den europäischen Sanktionsmechanismus gegen mögliches Störfeuer aus den USA abschirmen.**

Zwischenzeitlich hatte Trump auch die EU aufgefordert, sie solle ihre verbliebenen Ölimporte aus Russland stoppen und selbst Strafzölle gegen Indien und China verhängen. Nach der Sanktionierung von Rosneft und Lukoil gewährte Trump dann wiederum dem wichtigsten Importeur russischen Öls innerhalb der EU, Ungarn, eine Ausnahme davon. Die fehlende Linie bei der amerikanischen Sanktionspolitik erschwert es der EU, die eigenen Maßnahmen abzustimmen und zumindest den Anschein eines koordinierten Vorgehens gegenüber Drittstaaten zu wahren.

Das Risiko, dass US-Sanktionen gegen Russland von Trump unilateral aufgehoben werden, besteht derweil weiter. Deshalb sollte sich die EU dringend auf ein Negativszenario vorbereiten, in dem der Präsident bei den Sanktionen wieder eine politische Kehrtwende hinlegt. Sie sollte den europäischen Sanktionsmechanismus gegen mögliches Störfeuer aus den USA abschirmen, indem sie eigene Sanktionsinstrumente weiterentwickelt. Unter anderem führt kein Weg mehr an EU-Sekundärsanktionen vorbei, um die Sanktionsumgehung über Drittstaaten einzudämmen. Solche extraterritorialen Maßnahmen, von der EU lange dezidiert abgelehnt, dürften zwar nicht dieselbe Abschreckungswirkung entfalten wie ähnliche Schritte der USA. Sie könnten aber internationale Konzerne mit Geschäftsinteressen im europäischen Wirtschaftsraum vorsichtiger werden lassen, was den Umgang mit Sanktionen angeht.

Russlands Machthaber Wladimir Putin versucht unterdessen, den Sanktionskonsens in der EU zu torpedieren – zum einen über einzelne Mitgliedstaaten (Ungarn, Slowakei) sowie russlandfreundliche Parteien in Europa, zum anderen dadurch, dass er Trump zu

mehr Druck auf Europa anhält. Gelänge es Putin, die EU-Sanktionen als Hindernis auf dem Weg zum Frieden darzustellen, könnte Trump etwa Ungarn oder die Slowakei auffordern, deren Verlängerung nicht zuzustimmen. Die Fortsetzung der Sanktionspolitik als solche ist damit in Gefahr.

Deutschland müsste im schlimmsten Fall mit Gleichgesinnten innerhalb der EU eine neue Sanktionskoalition bilden, um auch ohne EU-Konsens den wirtschaftlichen Druck auf Russland aufrechtzuerhalten. Die EU kann sich auf ein solches Szenario vorbereiten, indem sie – soweit möglich – Maßnahmen über die Handels- oder die Energiepolitik umsetzt, die keine Einstimmigkeit der Mitgliedstaaten erfordern.

### **Militärische Unterstützung und Sicherheitszusagen für die Ukraine**

Seit Beginn von Russlands Völlinvasion in der Ukraine steht Europa vor der Herausforderung, die militärische Unterstützung für Kyjiw massiv auszubauen. Diese war bis dahin quantitativ wie qualitativ stark begrenzt und wurde von den betreffenden Staaten untereinander nicht koordiniert. Obwohl die Notwendigkeit eines entsprechenden Kurswechsels nach dem 24. Februar 2022 auf politischer Ebene breit akzeptiert wurde, mussten zunächst rechtliche Rahmenbedingungen angepasst, nationale und EU-weite Finanzierungsmöglichkeiten geschaffen und wiederholte Blockadedrohungen einzelner Mitgliedstaaten abgewehrt werden. Vor allem aber sind Europas Lagerbestände begrenzt, und Produktionskapazitäten lassen sich nicht auf die Schnelle ausbauen. In der Konsequenz stellten die USA unter Präsident Joe Biden den Löwenanteil an militärischer Unterstützung für die Ukraine.

Nach Trumps Rückkehr ins Weiße Haus wurde die Lieferung amerikanischer Waffensysteme an die Ukraine deutlich eingeschränkt und an Bedingungen geknüpft. Zudem nutzte sie der Präsident als Druckinstrument im Verhandlungsprozess mit Kyjiw und Moskau. Hatte sein Vorgänger Biden seit der Völlinvasion eine Militärhilfe im Wert von 65,9 Milliarden US-Dollar für die Ukraine bewilligt, so umfassten die unter Trump genehmigten Exporte im Mai bzw. Juli 2025 lediglich 310 Millionen bzw. 652 Millionen US-Dollar. Die Nato-Partner konnten die Trump-Administration nach längeren Verhandlungen davon überzeugen, dass die USA zwar Waffen liefern, diese aber über die nationalen Haushalte der anderen Allianz-

mitglieder bezahlt würden – sei es direkt oder über den neuen PURL-Mechanismus (Prioritized Ukraine Requirements List). Damit wird die Militärhilfe für die Ukraine von einem Projekt, das auf gemeinsamen sicherheitspolitischen Interessen basierte, zu einem auf ökonomischen Partikularinteressen beruhenden Geschäft der USA.

Deutschland und Europa müssen sich darauf einstellen, dass die USA ihre frühere Rolle als wichtigster Finanzier und Lieferant von Rüstungsgütern für die Ukraine aufgegeben haben. Im besten Fall werden entsprechende Leistungen zwar weitergehen, aber in Trumps gesamter Amtszeit deutlich reduziert, hochgradig volatil und nicht verlässlich sein. Appelle an Bündnissolidarität und gemeinsame Sicherheitsinteressen dürften dabei wenig Wirkung zeigen; auch die Aussicht der USA auf ökonomische Gewinne bietet keine Gewähr, dass Washington weiter zum militärischen Abwehrkampf der Ukraine – finanziert durch die Europäer – beiträgt.

Europa muss sich aber auch auf den Worst Case vorbereiten, dass die USA unter Trump nicht nur selbst keine militärische Unterstützung für die Ukraine mehr leisten, sondern den Europäern hier sogar Restriktionen auferlegen und die Ukraine in ihrer eigenen Verteidigungsfähigkeit massiv beschränken. Das zeigt unter anderem Trumps im November bekannt gewordener 28-Punkte-Plan, in dem unter anderem gefordert wurde, den Umfang der ukrainischen Streitkräfte zu reduzieren, wichtige ukrainische Verteidigungslinien im Donbas zugunsten Russlands aufzugeben und auf eine Nato-Mitgliedschaft der Ukraine ebenso zu verzichten wie auf eine Stationierung von Nato-Truppen in dem Land. Die im Gegenzug angebotenen Sicherheitsgarantien der USA bleiben bislang recht vage.

Militärisch stehen die Europäer vor einer doppelten Aufgabe. Erstens gilt es, Beschränkungen der US-Militärhilfe für die Ukraine zu kompensieren und das Szenario eines Totalausfalls amerikanischer Lieferungen oder nicht zu ersetzender Unterstützung zu verhindern. Die Europäer können dabei nur selektiv und bedingt eine zeitliche Überbrückung leisten, etwa durch die Übergabe von Patriot-Flugabwehrsystemen, die dann allerdings in der eigenen und der Nato-Verteidigungsplanung fehlen. Hier sollten die ökonomischen Vorteile herausgestellt werden, die es den USA bringt, wenn von ihnen gelieferte Systeme direkt durch die Europäer bezahlt werden. Zugleich müssen sich Letztere darauf einstellen, dass sie eigene Waffenlieferungen auch gegen den Willen des amerika-

nischen Präsidenten werden umsetzen müssen. Finanziell ist dies keine unlösbare Aufgabe. Große Herausforderungen sind aber die Kapazitäts- und Produktionsprobleme der europäischen Rüstungsindustrie.

Bei manchen Waffenkategorien wie weitreichender Raketenartillerie und Flugabwehr sind amerikanische Systeme (HIMARS, Patriot) in der Perspektive kaum zu ersetzen. Dasselbe gilt für geheimdienstliche Informationen. In anderen Bereichen kann Europa Alternativen anbieten und die Kooperation mit Kyjiw ausbauen. Damit diese Maßnahmen aber Wirkung entfalten, müssen die Europäer ihre Produktionskapazitäten deutlich steigern, die Kooperation untereinander und mit der Ukraine ausbauen sowie Koalitionen der Willigen mit Staaten außerhalb Europas eingehen.

Zweitens werden die Europäer gefragt sein, der Ukraine im Fall eines Waffenstillstands Sicherheitszusagen zu geben – eventuell in einer über den Kontinent hinausgehenden Koalition der Willigen. Ohne substantielle amerikanische Beteiligung ist es jedoch nicht möglich, das für eine abschreckende Wirkung nötige Ausmaß an Soldaten, Bewaffnung und politischer Geschlossenheit zu generieren. Selbst die Stationierung kleinerer europäischer Kontingente weit hinter der Frontlinie dürfte kaum umsetzbar sein, wenn sie nicht durch militärische Leistungen der USA – bei Luftraumüberwachung, Aufklärung, Logistik – flankiert wird. Ebenso erforderlich wäre ein verlässliches Bekenntnis Washingtons zur Bündnissolidarität, das durch amerikanische Truppenstationierungen an der Nato-Ostflanke untermauert würde. Fehlt einem US-Schutzversprechen hingegen die Glaubwürdigkeit, dürfte sich Moskau ermuntert fühlen, die Belastbarkeit einer europäischen Militärmission in der Ukraine auf die Probe zu stellen.

## Verhandlungen zur Beendigung des Krieges

Auf diplomatischer Ebene hat Deutschland in den ersten drei Jahren des großen Krieges die Bemühungen Kyjiws unterstützt, mehr internationalen Rückhalt für die eigene Position zu gewinnen. Dabei trug die Bundesregierung den Prozess aktiv mit, dessen Richtschnur die von Präsident Wolodymyr Selenskyj geprägte Formel von einem gerechten, dauerhaften und umfassenden Frieden für die Ukraine bildete. Deutschland war einer der wichtigsten Unterstützterstaaten beim Internationalen Gipfel für Frieden in der

Ukraine, der im Juni 2024 auf dem schweizerischen Bürgenstock stattfand. Es ging deutscher Politik vor allem darum, die Ukraine gegenüber Russland zu stärken. Das galt auch als Vorbedingung für direkte Waffenstillstandsverhandlungen zwischen Kyjiw und Moskau, für die die Zeit noch nicht gekommen schien. Diplomatische Kontakte mit Russland beschränkten sich auf die Arbeit der beiden Botschaften, multilaterale Plattformen und wenige ergebnislose Telefonate zwischen Bundeskanzler Olaf Scholz und Machthaber Putin.

### **Das Putin-Regime fühlt sich durch Trumps Kurs gestärkt und in seiner Sichtweise des Krieges gegen die Ukraine bestätigt.**

Donald Trump hingegen trat seine zweite Präsidentschaft mit dem Anspruch an, den Krieg in der Ukraine binnen Tagen zu beenden. Die Verhandlungsführung seiner Administration in den ersten zehn Monaten hat die Ukraine erheblich geschwächt. Trump machte wiederholt deutlich, dass es für ihn Priorität habe, die Beziehungen der USA mit Russland zu normalisieren. Gleichzeitig suchte er Kyjiw dazu zu bewegen, die russischen Maximalforderungen zumindest teilweise zu akzeptieren. Die Herangehensweise seiner Regierung blieb dabei unterkomplex und geprägt von mangelnder Kenntnis des Konflikts, der dem Krieg zugrunde liegt. Unter amerikanischem Druck stimmte Kyjiw im März 2025 Verhandlungen über einen Waffenstillstand entlang der bestehenden Frontlinie ohne Vorbedingungen zu. Damit gab die Ukraine vorerst den Anspruch auf, ihr gesamtes Staatsterritorium von russischer Besatzung zu befreien. In den nachfolgenden Gesprächen marginalisierte Washington die europäischen Staaten, was ganz im russischen Sinne war. Die Europäer sahen sich in einen Anbiederungswettbewerb um die Gunst des US-Präsidenten gezwungen, wollten sie zumindest am Rande Einfluss auf das Geschehen nehmen. Trumps grundlegende Sympathie und Bewunderung für den diktatorisch herrschenden Putin prägt die amerikanische Diplomatie weiter. Das zeigte sich im amerikanisch-russischen Gipfel in Alaska ebenso wie in dem 28-Punkte-Plan zur Beendigung des Krieges, den die USA im November 2025 vorlegten. Solche Impulse werden sich wiederholen und Kyjiw wie seine europäischen Partner immer wieder dazu nötigen, unter enormem Kraftaufwand die Fehlentwicklung der amerikanischen Diplomatie zu korrigieren.

Das russische Regime fühlt sich durch Trumps Kurs gestärkt und in seiner langfristigen Sichtweise des Krieges bestätigt. Moskau geht davon aus, diesen länger durchhalten zu können als die Ukraine. Die USA sind unter Trump zu einem unsicheren Kandidaten geworden, was die militärische Unterstützung des angegriffenen Landes betrifft, und Europa wird nicht zugetraut, einen amerikanischen Ausfall zu kompensieren. Folgerichtig verweigert sich Moskau den Trump'schen Versuchen, einen Waffenstillstand herbeizuführen; vielmehr hat Russland im Jahr 2025 sowohl die Gefechte an der Frontlinie als auch den Zermübungskrieg aus der Luft erheblich verschärft. Moskau setzt weiter darauf, Donald Trump im eigenen Sinne manipulieren und am Ende die russischen Maximalziele erreichen zu können.

### **Mit, ohne, gegen – was tun?**

Die Trump-Administration handelt erratisch, ist aber in ihrer pro-russischen Disposition berechenbar. Sie hat durch ihre Politik Dynamiken ausgelöst, die deutschen und europäischen Interessen teilweise diametral entgegenstehen. Mehr noch, Vertreter und Vertreterinnen der MAGA-Bewegung holen regelmäßig zu verbalen Attacken gegen demokratische Regierungen aus und unterstützen rechtsextremistische Kräfte in Europa. Damit betreiben sie, ähnlich wie das Putin-Regime, die Unterminierung europäischer Demokratien. Deutschland und seine europäischen Partner einschließlich der Ukraine befinden sich zwischen zwei Fronten. Sie verfügen kaum über die notwendigen Mittel, um Druck auf Moskau auszuüben und Washington in der Spur zu halten.

Wo die politischen Ziele und Interessen in den transatlantischen Beziehungen so weit auseinanderklaffen, bröckelt die Basis für ein strategisches Miteinander. Für die drei hier behandelten Kernbereiche deutscher und europäischer Politik hinsichtlich des russischen Krieges gegen die Ukraine – Sanktionen, militärische Unterstützung und Verhandlungen – ist daher sorgfältig abzuwägen, was sich mit, ohne oder gegen die USA erreichen lässt. Antworten sollten in eine wirksame Kommunikationsstrategie eingebettet werden.

Die militärische Unterstützung der Ukraine und die Sanktionen gegen Russland werden jedes Ergebnis von Waffenstillstandsverhandlungen in der Zukunft beeinflussen. Von diesen beiden Faktoren hängt ab, wie stark die Ukraine in etwaige Gespräche geht und

wie kostspielig die Weiterführung des Krieges für Russland ist. Auf dem einen wie dem anderen Feld haben es Deutschland und Europa mit einer US-Administration zu tun, die die europäischen Ziele nicht mehr teilt. Die Europäer müssen ihre Abhängigkeit zielstrebig verringern, ohne den Kontakt zu pro-ukrainisch und europafreundlich orientierten Kräften in den USA zu verlieren. Im diplomatischen Prozess sind sie bis auf weiteres zu einem komplizierten Drahtseilakt gezwungen. Sie müssen die ukrainischen wie die eigenen Positionen stärken und zugleich ein Korrektiv für die häufig einseitige, pro-russische Herangehensweise Washingtons bilden.

Aus deutscher und europäischer Perspektive muss eine Verhandlungslösung die Souveränität der Ukraine wahren und verlässliche Sicherheitszusagen beinhalten, um einen erneuten Angriff Russlands abzuschrecken. Die territoriale Integrität der Ukraine muss Prinzip europäischer Politik bleiben, auch wenn sie sich de facto derzeit nicht durchsetzen lässt. Sollte die US-Administration dem zuwiderhandeln und besetztes ukrainisches Territorium als russisches Staatsgebiet anerkennen, müssten Deutschland und Europa sich ihr offen entgegenstellen. Nach dem ersten Jahr Trump-Diplomatie sollte deutlich geworden sein, dass die Ukraine und Europa gegenüber Russland *und* den USA nur aus einer Position der Stärke heraus bestehen können.

Muriel Asseburg/Peter Lintl

# Europäische Nahostpolitik: mit, ohne oder gegen die USA?

Im Nahen und Mittleren Osten haben sich die Kräfteverhältnisse deutlich verschoben. Dies ist in erster Linie eine Folge des Überfalls der Hamas und anderer bewaffneter Gruppierungen auf Israel am 7. Oktober 2023, nachfolgender koordinierter Angriffe auf das Land durch die sogenannte Achse des Widerstands sowie Israels Reaktion darauf. Aus den Auseinandersetzungen ist Israel militärisch gestärkt hervorgegangen, während Iran und die von ihm geführte Achse des Widerstands deutlich geschwächt wurden. Ende September 2025 legte US-Präsident Donald Trump einen »20-Punkte-Plan« vor, auf dessen Basis der Krieg im Gazastreifen beendet und eine Stabilisierung des Gebiets eingeleitet werden sollte. Mitte November wurde der Ansatz vom UN-Sicherheitsrat durch Resolution 2803 weiter ausbuchstabiert und international legitimiert. Für die Umsetzung soll ein *Board of Peace* verantwortlich sein, dessen personelle Besetzung Mitte Januar 2026 noch nicht festgelegt ist. Zudem steht eine friedliche Konfliktregelung zwischen Israel und seinen Nachbarn (den Palästinensern sowie Libanon und Syrien), zwischen Israel und den jemenitischen Huthi sowie Israel und Iran nach wie vor aus.

Dabei haben die Entwicklungen seit dem 7. Oktober einmal mehr verdeutlicht: Die USA sind zwar keineswegs der einzige, aber nach wie vor der wichtigste externe Akteur in der Region, ohne oder gegen den sich kaum konstruktive Fortschritte erzielen lassen. Zugleich unterscheidet sich der Ansatz der USA deutlich von dem europäischen. Letzterer betont vor allem das Ziel, den israelisch-palästinensischen Konflikt durch eine verhandelte Zweistaatenregelung dauerhaft zu befrieden. Dies wiederum hat für Washington keine Priorität. Stattdessen hebt die Trump-Administration vor allem auf kurzfristige Erfolge ab. Außerdem ist die Politik der Regierung Trump zumindest teilweise nicht mit völkerrechtlichen Prinzipien vereinbar; Letztere dienen ihr nicht als relevante Orientierung. Sie ist auch in hohem Maße erratisch und

disruptiv, und sie wird kaum mit der EU bzw. deren Mitgliedstaaten koordiniert.

Für Deutschland geht es darum, Klarheit über die eigenen Interessen und Prioritäten im Nahen und Mittleren Osten zu gewinnen. Dazu sollte auch die Stärkung europäischer Handlungsfähigkeit in der Region gehören. Zugleich gilt es, mit den USA als dominantem Akteur zu kooperieren und darauf hinzuwirken, dass Politikziele, völkerrechtliche Standards und Formate verankert werden, die eine langfristige Konfliktregelung erlauben. Dazu bedarf es auch der Kooperation mit anderen Partnern, insbesondere arabischen Staaten.

## Verändertes Kräfteverhältnis und eine destabilisierte Region

Der 7. Oktober war eine Zäsur für die Region. Nicht nur haben der von der Hamas geführte Angriff und die israelische Reaktion darauf beide Gesellschaften nachhaltig traumatisiert und noch weiter voneinander und von einer friedlichen Konfliktregelung entfernt. Auch haben sich die militärischen Kräfteverhältnisse im Nahen Osten sowie Israels Stellung grundlegend verändert.

Im Gazastreifen haben Israels Militäroperationen die militärischen und zivilen Kapazitäten der Hamas weitgehend zerstört, ohne dass die Organisation besiegt wurde. Gleichzeitig sind dort nach Angaben der UN bis Anfang Januar 2026 mehr als 71.000 Palästinenser:innen getötet und über 170.000 verletzt worden. Zehntausende werden nach wie vor vermisst. Große Teile der Bevölkerung sind infolge von Bombardierungen, Flucht (rund 90 Prozent der Menschen wurden zu Binnenflüchtlingen) und Unterversorgung existenziell gefährdet. Großflächige Zerstörung macht den Gazastreifen weitgehend unbewohnbar. Die Kosten für den Wiederaufbau liegen nach Schätzungen der UN von Mitte Oktober 2025 bei rund 70 Milliar-

den US-Dollar. Auch im Westjordanland hat sich die Situation in den letzten zwei Jahren aufgrund israelischer Militäroperationen gegen bewaffnete palästinensische Gruppierungen, durch Siedlergewalt, das Vorantreiben des Siedlungs- und Annexionsprojektes und eine bewusst herbeigeführte Schwächung der Palästinensischen Autonomiebehörde (PA) weiter zugespitzt. Gleichzeitig wurde das System humanitärer Hilfe – insbesondere mit Blick auf das UN-Hilfswerk für Palästina-Flüchtlinge (UNRWA) und zuletzt mit dem Operationsverbot für 37 internationale NGOs – von Israel zusehends eingeschränkt und unterminiert.

Mit seinen Militäroperationen hat Israel seine Feinde empfindlich geschwächt, die eigene Abschreckung wiederhergestellt und sich als dominante militärische Kraft im Nahen und Mittleren Osten positioniert. Diese Situation böte durchaus Chancen für eine langfristig tragfähige Stabilisierung. Allerdings hat die israelische Regierung militärische Erfolge nicht in diplomatische Fortschritte übersetzt. Sie hat vielmehr ihre Militärpräsenz nicht nur im Gazastreifen und im Libanon, sondern auch in Syrien ausgeweitet. Der Ansatz »Frieden durch Stärke«, die Kriegführung im Gazastreifen sowie Vertreibungs- und Großisrael-Phantasien einiger Minister haben unterdessen zu erheblichen Irritationen bei Israels Nachbarn Jordanien und Ägypten sowie den arabischen Golfmonarchien geführt. Verstärkt wurde dies durch den israelischen Angriff auf eine Hamas-Delegation in Katar im September 2025. Auch wenn arabische Staaten an bestehenden Friedensverträgen bzw. Normalisierungsabkommen mit Israel festhalten, teils mit dem Land bei der Abwehr iranischer Angriffe kooperiert haben, ihre bilaterale Militärkooperation fortführen und sich die Haltung zu eigen gemacht haben, dass die Hamas künftig keine Rolle spielen soll, sehen sie Israel immer stärker als Bedrohung statt als Partner. Damit hat sich die internationale Isolation Israels weiter vertieft.

## Trumps Nahostpolitik und die Beendigung des Gazakrieges

Die Nahostpolitik der USA unter Donald Trump ist zum einen von individuellen Eigenheiten des Präsidenten geprägt, zum anderen von unterschiedlichen Prioritäten und Interessen in seinem Umfeld. Die dort vertretenen Haltungen reichen von einer radikal proisraelischen Orientierung über solche, die Ansätze regionaler Integration nach dem Muster der Abraham-Abkommen bevorzugen, bis hin zu isolationis-

tischen Positionen, wie sie nicht zuletzt prominente Stimmen der *Make America Great Again (MAGA)*-Bewegung einnehmen. Trump selbst bewegt sich zwischen diesen Polen. Er betont zugleich immer wieder seinen Anspruch, als Friedensstifter in Erinnerung zu bleiben – eine Attitüde, die politische Ambitionen mit persönlicher Eitelkeit verbindet.

Schon in seiner ersten Amtszeit hatte er mit dem sogenannten Jahrhundertdeal einen stark einseitigen Friedensplan für Nahost vorgelegt, den er allerdings nicht zum Abschluss führen konnte. Einen Erfolg erzielte er hingegen mit der Vermittlung der Abraham-Abkommen zwischen Israel und vier arabischen Staaten (Bahrain, Vereinigte Arabische Emirate, Marokko und Sudan). Diese Vereinbarungen hebelten indes effektiv die Idee der Arabischen Friedensinitiative von 2002 aus, die eine Normalisierung des arabischen Verhältnisses zu Israel mit einem Ende der israelischen Besatzung und einer einvernehmlichen Regelung der palästinensischen Flüchtlingsfrage konditionierte. Generell spielen völkerrechtliche Prinzipien und traditionelle Diplomatie eine untergeordnete Rolle im Trump'schen Politikstil. Vielmehr ist dieser durch ein transaktionales Vorgehen, ungewöhnliches Agieren (etwa mittels direkter Kontakte der US-Vermittler zu bislang von Washington geächteten Akteuren wie der Hamas) und das Streben nach schnellen, PR-trächtigen Erfolgen geprägt. Politische Ziele verknüpfen sich dabei immer wieder auch mit persönlichen unternehmerischen Interessen, insbesondere gegenüber Akteuren in den arabischen Golfmonarchien.

Im ersten Jahr von Trumps zweiter Amtszeit ließ die US-Nahostpolitik keine klare Linie erkennen. Besonders deutlich wurde dies im Umgang mit der Situation in Gaza. Bereits vor seiner Amtseinführung im Januar 2025 drängte Trump erfolgreich auf einen Waffenstillstand. Dann trug er selbst zu dessen Scheitern bei, indem er im Februar davon sprach, den Gazastreifen in ein touristisches Luxusresort (»Riviera«) verwandeln und die Bevölkerung größtenteils zur »freiwilligen Auswanderung« bewegen zu wollen. Mit dem Scheitern der Waffenruhe im März gewährte Trump Israel weitgehend freie Hand, die Militäroperationen zu intensivieren. Gespräche über eine erneute Waffenruhe konnten so keine Fortschritte mehr erzielen. Als die israelische Luftwaffe im September eine Verhandlungsdelegation der Hamas in Katar angriff, sah er allerdings US-Interessen direkt gefährdet. Schließlich ist Katar nicht nur einer der Hauptvermittler zwischen Hamas und internationaler Gemeinschaft, sondern auch »major non-NATO ally« der Vereinigten

Staaten und Standort des größten US-Militärstützpunkts in der Region. In der Folge legte Trump einen 20-Punkte-Plan für Frieden im Gazastreifen vor und übte gemeinsam mit Katar, Ägypten und der Türkei Druck auf die Konfliktparteien aus. Israel und die Hamas sahen sich genötigt, einem Kriegsende zuzustimmen, und einigten sich darauf, die erste Phase des Plans umzusetzen. Dazu gehörten ein Geisel-Gefangenenaustausch, die Einstellung der Kampfhandlungen, der Rückzug der israelischen Armee hinter eine vereinbarte Linie und das Zulassen humanitärer Hilfe.

### **Deutschland hat die Chance, im Nahostkonflikt eine aktivere und konstruktivere Rolle einzunehmen als in den letzten zwei Jahren.**

Trotz Trumps triumphaler Rhetorik vom »ewigen Frieden« enthält der 20-Punkte-Plan indes keine Vorkehrungen zur Beilegung des israelisch-palästinensischen Konflikts oder der anderen Konflikte in der Region. Zudem ist ungewiss, ob der Plan zu einem Ende des Krieges und zu einer tragfähigen Stabilisierung führen kann. Das liegt vor allem an seiner Unbestimmtheit. Zwar haben es die vagen Formulierungen zusammen mit den Zusagen der Garantiemächte erlaubt, beide Konfliktparteien im Grundsatz auf den Plan zu verpflichten. Doch fehlen ein klar formulierter Endstatus, präzise Meilensteine, zeitliche Abfolgen, Zuständigkeiten, Umsetzungsmechanismen und Kontrollinstanzen. Ungeklärt ist beispielsweise, was die geforderte Demilitarisierung Gazas konkret bedeuten und wie sie vonstattengehen soll, welche Länder Kräfte für die geplante (temporäre) Internationale Stabilisierungstruppe stellen werden und in welchem Verhältnis diese zu palästinensischen Sicherheitskräften und zur israelischen Armee stehen soll. Ebenso offen bleibt der Fahrplan für den israelischen Truppenrückzug aus dem Gazastreifen, für den Israel sich ein Veto vorbehalten hat. Auch ist nicht ausbuchstabiert, in welcher Beziehung das sogenannte Board of Peace, dem Trump vorstehen und das in der Übergangsperiode als Aufsichtsgremium fungieren soll, zu dem unparteiischen palästinensischen Technokratenkomitee stehen wird, das Mitte Januar 2026 benannt wurde und für die Regierungsführung vorgesehen ist. Auch wie sich Letzteres zusammensetzt, ist noch zu bestimmen. Die Bedingungen und der Zeitplan für eine künftige Einbindung der PA sind zudem nur vage formuliert. Diese muss demnach zunächst ein Reformprogramm absolvieren, wie es sich

aus dem »Jahrhundertdeal« von 2020 und der französisch-saudischen Initiative von Juli 2025 ergibt.

Diese Unklarheiten machen den Plan anfällig für Störungen. Schon bei der Umsetzung der ersten Phase zeigten sich Schwächen des Arrangements. So zog sich die israelische Armee auf die sogenannte gelbe Linie zurück und kontrolliert damit nurmehr rund 53 Prozent des Gazastreifens direkt, ohne dass in den geräumten Gebieten ein alternativer Akteur die bislang von der Hamas ausgeübten Ordnungs- und Governance-Funktionen übernahm. Die Hamas konnte daher wieder Präsenz zeigen und sich gegen (vermeintliche) Kollaborateure, Oppositionelle sowie mit Israel verbündete Milizen durchsetzen – teils mit öffentlich inszenierter Gewalt. Auch stellten Vertreter beider Konfliktparteien rhetorisch von Beginn an in Frage, dass sie bereit wären, ihre Verpflichtungen aus Phase zwei tatsächlich umzusetzen.

Während UN-Sicherheitsratsresolution 2803 die Aufgaben der temporären Internationalen Stabilisierungstruppe ausbuchstabiert, bleiben andere Fragen offen. Zudem legitimiert die Resolution einstweilen die Fortführung der israelischen Besatzung, etabliert mit dem Board of Peace eine Fremdherrschaft über den Gazastreifen, konditioniert eine Beteiligung der PA und politisiert die humanitäre Hilfe sowie den Wiederaufbau. Das Risiko ist groß, dass die für eine zweijährige Übergangsphase gedachten Arrangements dauerhaft werden und sich die Zweiteilung des Gazastreifens verfestigt. Womöglich wird nur der Teil des Gebiets, der unter Kontrolle der israelischen Armee und gegebenenfalls einer internationalen Truppe steht, ausreichend humanitäre Hilfe und Wiederaufbau erfahren. Ebenso droht sich die Spaltung zwischen Gazastreifen und Westjordanland zu vertiefen, die Situation im Westjordanland weiter zuzuspitzen. Eine nachhaltige Befriedung und ein Wiederaufbau Gazas hängen wesentlich davon ab, dass die USA, die anderen Garantiemächte (Katar, Ägypten, Türkei) und potentielle Geber die weiteren Schritte des Plans zeitnah auf Basis internationalen Rechts und humanitärer Standards konkretisieren und die Umsetzung der Maßnahmen geeint und robust begleiten.

### **Eine Rolle für Deutschland und die EU**

Es liegt auf der Hand, dass die USA alleine den Nahen Osten nicht stabilisieren können. Für Deutschland eröffnet sich die Möglichkeit, hier eine aktivere und konstruktivere Rolle einzunehmen als in den letzten

zwei Jahren. Dabei gilt es für die Bundesregierung, Deutschlands historische Verantwortung, seine völkerrechtlichen Verpflichtungen und seine strategischen Interessen besser unter einen Hut zu bringen. Auch sollte Berlin darauf setzen, in Bezug auf den Nahostkonflikt generell im europäischen Konzert vorzugehen. Das bedeutet etwa, im Kreis der E3 mit Frankreich und Großbritannien (bzw. im Kreis der E4 mit Italien) dazu beizutragen, dass die Umsetzung des 20-Punkte-Plans nicht nur auf kurzfristige Sicherheit abzielt, sondern eine nachhaltige Stabilisierung ermöglicht. In diesem Sinne sollte die Bundesregierung als prominente Geberin auf einen Wiederaufbau hinwirken, der sich an humanitären Standards und den Bedarfen der Bevölkerung orientiert, palästinensische Arbeit, Unternehmen und Expertise prominent einbezieht und den Grundstein für eine nachhaltige Entwicklung legt – und damit auch Alternativen zur Hamas in der palästinensischen Gesellschaft stärkt. Darüber hinaus sollte sie, in Kooperation mit europäischen und arabischen Partnern, nach einer befristeten Übergangsperiode auf einen vollständigen israelischen Abzug aus dem Gazastreifen, die »Wiedervereinigung« des Gebiets mit dem Westjordanland und auf palästinensische Selbstbestimmung drängen.

Dazu bedarf es auch einer Unterstützung der PA bei dringend notwendigen Reformschritten, mit denen sie wieder zu einem repräsentativen, legitimen, handlungsfähigen und gegenüber der Bevölkerung rechenschaftspflichtigen Akteur wird. Gleichzeitig gilt es, die PA vor dem finanziellen Kollaps zu bewahren und sie vor den rechtsextremen Kräften in Israels Regierung zu schützen, die auf ihre Zerschlagung abzielen und eine Eskalation der Gewalt im Westjordanland zu provozieren suchen. Die EU könnte zudem mit einem intensivierten Engagement ihrer zivilen Missionen EUBAM Rafah und EUPOL COPPS zur Bewegungsfreiheit in und aus dem Gazastreifen sowie zur Ertüchtigung palästinensischer Polizei- und Zollbehörden beitragen.

Auch wenn kurzfristig keine realistischen Chancen auf israelisch-palästinensische Verhandlungen über eine Zweistaatenregelung bestehen, sollten die Schritte zum Wiederaufbau Gazas in diese Richtung weisen und strukturelle Pfadabhängigkeiten etablieren, die Sicherheit für beide Bevölkerungen, palästinensische Selbstbestimmung und Frieden befördern. Dazu gehört die explizite Verpflichtung von Gebern und Vermittlern, den Wiederaufbau und die Stabilisierung Gazas mit Blick auf eine langfristige Friedensregelung zu unterstützen.

## Mit den USA, aber mit eigenem Profil

Der 20-Punkte-Plan Trumps hat zwar eine Möglichkeit eröffnet, das Blutvergießen im Gazastreifen zu beenden, doch zeigt er zugleich die Ambivalenz der US-Rolle in der Region. Ohne sie ist wirksamer Einfluss auf die israelische Regierung kaum möglich. Gleichzeitig bleibt Trumps Politik erratisch und unvorhersehbar, seine Aufmerksamkeit von persönlichen Launen und unternehmerischen Interessen getrieben. Im Vordergrund stehen schnelle Erfolge, nicht die nachhaltige Bearbeitung von Konfliktursachen. Die USA unter Trump sind auch kein »ehrlicher Makler«. Vielmehr legitimieren die Vorstöße des Präsidenten immer wieder offenkundige schwere Völkerrechtsverletzungen, wie etwa bei seinem »Riviera«-Phantasma deutlich wurde.

Gleichwohl eröffnet der Ansatz der Trump-Administration den Einstieg in eine dringliche Konfliktbearbeitung. Daher haben Deutschland und die Europäer zu Recht zugesagt, sich in diesem Rahmen zu engagieren und zu kooperieren. Sie sollten dabei zu einer nachhaltigen Konfliktregelung beitragen, wie sie die UN-Generalversammlung im September 2025 mit der Erklärung von New York über die friedliche Beilegung der Palästina-Frage und die Umsetzung der Zweistaatenlösung entworfen hat – einem Dokument, das mit der überwältigenden Mehrheit von 142 zu 10 Stimmen verabschiedet wurde.

Gerade angesichts der Ungewissheiten in Trumps Verhalten ist es für Europa aber ebenso notwendig, eine konzertierte, langfristig ausgerichtete und mit arabischen Staaten abgestimmte Nahostpolitik zu entwickeln. Wenn es Europa nicht gelingt, zumindest in kleineren Formaten (E3/E4) eine eigenständige Position zu finden und gegenüber den USA Beteiligung einzufordern, wird der Kontinent keine Rolle spielen. Gefragt sind auch Beiträge zur Stabilisierung in den anderen, miteinander verquickten Konfliktarenen des Nahen und Mittleren Ostens. Die Europäer sollten sich dabei systematisch mit Partnern koordinieren, deren Zielsetzungen und Ansätze beim Nahostkonflikt denen der EU näher sind als jene der USA, also mit Israels Nachbarn Jordanien und Ägypten sowie den arabischen Golfmonarchien. Nur gemeinsam kann es gelingen, die US-Administration bei der Stange zu halten und ihren Kurs konstruktiv zu beeinflussen.

Nadine Godehardt/Christian Wirth

# Deutschlands Chinapolitik: Künftig vorwiegend ohne die USA

Die deutsche Chinapolitik wird von grundlegenden wirtschaftlichen und zunehmend auch von sicherheitspolitischen Interessen bestimmt. Vorrang genießt die Stärkung der eigenen Resilienz und Unabhängigkeit. Eine neue Herausforderung liegt darin, dass diese Politik vorwiegend ohne den Partner USA konzipiert und implementiert werden muss. Dabei wird die Indo-Pazifik-Politik als regionale Dimension der Chinapolitik immer wichtiger.

## Europa im Angesicht chinesischer und US-amerikanischer Großmächtepolitik

Unter der neuen Bundesregierung hat sich die Definition deutscher Interessen in der Chinapolitik nicht grundsätzlich verändert. Aus wirtschaftspolitischer Sicht im Vordergrund stehen ein besserer Marktzugang in China sowie der Abbau einseitiger Abhängigkeiten beim Import von Rohstoffen und Schlüsselgütern wie seltenen Erden, Halbleitern und Medikamenten. Neben der Diversifizierung weg vom großen chinesischen Absatzmarkt wurde jüngst der Schutz heimischer Industrien vor billigen Importen aus China wichtig, zum Beispiel von Elektroauto-, Photovoltaik- oder Windkrafttechnologie. Zum sicherheitspolitischen Problem wurden Chinas Dual-Use-Lieferungen, vor allem von Drohnen, an Russland. Weil China seit 2022 seine Militärmanöver intensiviert, ist nicht nur der Schutz des internationalen Seerechts im Südchinesischen Meer mehr ins Blickfeld gerückt, sondern auch die Stabilisierung des Status quo in der Taiwanstraße, auch um Lieferketten nach Europa zu sichern. Die Unwägbarkeiten, welche die Außen- und Sicherheitspolitik der zweiten Trump-Administration prägen, machen eine Abstimmung zwischen Berlin und Washington zu diesen Themen schwieriger und riskanter für Deutschland.

## Zurzeit herrscht selbst in Washington keine Klarheit darüber, welche Stoßrichtung die Trump-Administration gegenüber China verfolgt.

Zurzeit herrscht selbst in Washington keine Klarheit darüber, welche Stoßrichtung die Trump-Administration gegenüber China überhaupt verfolgt, abgesehen von einer erratischen Zollpolitik. Schlagworte wie »Decoupling« oder »strategische Rivalität« sind kaum mehr in offiziellen Reden zu finden. Nachdem sich Donald Trump Ende Oktober 2025 erstmals nach sechs Jahren wieder persönlich mit Xi Jinping getroffen hatte, sprach er gleichwohl von einem »tollen Treffen« und historischen Vereinbarungen, die sie über Zölle sowie Rohstoff- und Halbleiterexporte getroffen hätten.<sup>1</sup> Dieses Beispiel verdeutlicht die unbequeme Wahrheit, dass Europa und Deutschland in vielerlei Hinsicht von beiden Großmächten abhängig sind. Allein deshalb ist ein Abbau dieser Abhängigkeiten geboten. Hinzu kommt, dass der russische Angriffskrieg in der Ukraine und die akute Bedrohung für die Sicherheit Europas das Ringen um mehr strategische Autonomie verstärken.

China und die USA üben Druck auf Partner wie Konkurrenten aus, indem sie sicherheitspolitische mit wirtschaftspolitischen Fragen verknüpfen. Das lässt sich an zwei Beispielen zeigen. Erstens haben die USA Exportkontrollen für Halbleitertechnologie nach China eingeführt. Die chinesische Führung drehte den Spieß um und beschränkte ihrerseits den Export seltener Erden und zugehöriger Produktionstechnologien, bewusst auch nach Europa. Diese Maßnahmen treffen die Produktion erneuerbarer Energie ebenso wie die

1 »Trump Says He Struck Deals with China's Xi on Tariffs, Rare Earths, Fentanyl and Soybeans — as It Happened«, *Reuters*, 30.10.2025, <<https://www.reuters.com/world/us/live-trump-xi-meet-south-korea-trade-2025-10-30/>> (alle Quellen eingesehen am 20.11.2025).

Automobil- und die Rüstungsindustrie in Deutschland. Zweitens verlangt die Trump-Administration nicht nur, dass die europäischen Verteidigungsausgaben auf 5 Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP) erhöht werden. Sie macht ihre Unterstützung für die Ukraine und die Nato auch davon abhängig, dass die US-Tech-Giganten, die mit Desinformation in Zusammenhang gebracht werden, freie Hand bei ihrer Geschäftstätigkeit bekommen. Europa befindet sich »im Kampf« um seine Freiheit und Unabhängigkeit, seine Werte und seine Demokratien.<sup>2</sup>

Deswegen sollte die deutsche Außenpolitik die Bemühungen der EU um den Abschluss neuer und die Vertiefung bestehender Freihandelsabkommen sowie Strategic and Defense Partnerships (SDPs) unterstützen und durch bilaterale Initiativen im Indo-Pazifik ergänzen. Diese Partnerschaften können helfen, Deutschlands Kerninteressen sowohl in Europa als auch in Asien nachdrücklicher zu verfolgen. Dazu muss die Indo-Pazifik-Politik eigenständiger gestaltet werden.

### Chance für mehr deutsche Eigenständigkeit im Indo-Pazifik

Ähnlich wie die Chinapolitik der USA ist auch die Art und Weise, wie die zweite Trump-Administration an seine indo-pazifischen Partner und Alliierten bei der Bildung einer Gegenmacht zu China herantritt, undurchsichtig oder gar widersprüchlich. Das Weltbild, das der deutschen Indo-Pazifik-Politik zugrunde liegt – eine von den USA angeführte stabilisierende (liberale) regelbasierte Ordnung, die (autoritäre) Widersacher zu destabilisieren trachtet –, hat sich als zu simpel erwiesen.

Zunächst hatte die Politik der zweiten Trump-Administration zur Folge, dass das Verhältnis zwischen den USA und Indien distanzierter wurde. Damit machte sie jahrelange Bemühungen Washingtons zunichte, Neu-Delhi auf seine Seite zu bringen. Darüber hinaus bleibt zwar der Blick vor allem des Pentagons weiterhin auf China und den Westpazifik gerichtet. Aber die seit jeher zentrale Frage, wie zuverlässig und stark die Unterstützung der USA für ihre pazifischen Allianzpartner ist, gewinnt weiter

an Brisanz. Die Forderungen der Trump-Administration an Südkorea und Japan zum Beispiel beinhalten deutlich mehr als fiskalpolitisch ohnehin äußerst schwierige Erhöhungen der Verteidigungsausgaben. Nicht nur erlegt Washington den beiden Partnerländern empfindliche Zölle auf. Gleichzeitig verlangt die Trump-Administration, dass Japan zusätzlich 550 Milliarden und Südkorea 350 Milliarden US-Dollar in Investmentfonds einzahlen, wobei die Verwendungszwecke bislang im Dunkeln liegen.<sup>3</sup> Washington nutzt also die Zwangslage Südkoreas und Japans aus, die aus den Bedrohungen durch China, Nordkorea und Russland entstanden ist.

Taiwan ist wirtschaftlich noch stärker mit China verbunden und könnte sich ohne militärischen Beistand der USA nicht gegen Angriffe aus China verteidigen. Deshalb ist die erwähnte Zwangslage für Taiwan weitaus dramatischer als für Japan und Südkorea. Auch hier bleibt die Strategie der Trump-Administration bestenfalls diffus. Wiederholt wurde Taiwan gedrängt, die Aufwendungen für sein Militär beträchtlich zu erhöhen, nämlich auf bis zu 10 Prozent des BIP.<sup>4</sup> Große Verunsicherung verursachen vor allem Anschuldigungen des Technologiediebstahls und die Forderung, bis zu 50 Prozent von Taiwans weltweit führender Halbleiterproduktion in die USA zu verlagern.<sup>5</sup> Zudem äußerte Präsident Trump öffentlich, dass die USA den Schutz Taiwans als Versicherungsgeschäft betrachten.<sup>6</sup> Solche Einlassungen verringern die abschreckende Wirkung gegenüber China zusätzlich. Diese Unwägbarkeiten sind nicht im deutschen Interesse.

Die Politik der zweiten Trump-Administration hat auch in Südostasien disruptive Wirkung entfaltet, wenngleich Washington weiterhin militärische Un-

3 Choi Eun-Kyung, »Trump Pressures South Korea for 350 Billion Dollar Upfront Payment«, in: *The Chosun Daily*, 29.9.2025, <<https://www.chosun.com/english/industry-en/2025/09/27/2KEVT466XNEBJIKO4KMZU6676M/>>.

4 »Pentagon Nominee Backs Trump Call on 10% Taiwan Defense Spending«, *Reuters*, 8.10.2025, <<https://www.reuters.com/world/china/pentagon-nominee-backs-trump-call-10-taiwan-defense-spending-2025-10-07/>>.

5 James Palmer, »How Taipei Should Handle Washington«, in: *Foreign Policy*, 30.9.2025, <<https://foreignpolicy.com/2025/09/30/taiwan-china-trump-independence-tsmc-semiconductor/>>.

6 Chad de Guzman, »For Taiwan, Trump's Strategic Ambiguity Brings Anxious Uncertainty«, in: *Time*, 1.4.2025, <<https://time.com/7262281/us-taiwan-relations-trump-china-strategic-ambiguity-anxious-uncertainty-explainer/>>.

2 Europäische Kommission, »Rede von Präsidentin von der Leyen zur Lage der Union 2025«, Straßburg, 10.9.2025, <[https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/SPEECH\\_25\\_2053](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/SPEECH_25_2053)>.

terstützung gewährt, die besonders für die Philippinen wichtig ist. Denn in dieser Region, für die wirtschaftliche Entwicklung höchste Priorität genießt, haben die abrupte Auflösung der US-Behörde für internationale Entwicklung (United States Agency for International Development, USAID) und das Ende ihrer Projekte zur Entwicklungszusammenarbeit drastische Konsequenzen. Und auch die vergleichsweise hohen Zölle forcieren die Verunsicherung. So herrscht in der Subregion allgemeine Besorgnis, zur Verhandlungsmasse in den Beziehungen zwischen Beijing und Washington zu werden.

Deshalb versuchen viele Akteure des Indo-Pazifiks, ihre wirtschaftlichen und sicherheitspolitischen Beziehungen zu regionalen und überregionalen Partnern zu intensivieren, um Abhängigkeiten sowohl von China als auch von den USA zu reduzieren. Dieses Interesse an neuen Partnerschaften kommt Europa und Deutschland bei ihren Bemühungen um »De-risking« in Bezug auf China (und die USA) entgegen.

Die Entwicklung zeigt aber auch, dass das Narrativ, das deutsche Engagement im Indo-Pazifik sei nicht gegen jemanden gerichtet, sondern stehe für »die regelbasierte Ordnung«, keine handlungsleitende Orientierung mehr bietet. Daher ist dringend die zentrale Frage zu beantworten, wie Stabilität im realen, sich schnell verändernden regionalen Kontext hergestellt werden kann. Ebenso gilt es zu konkretisieren, welche Art der Abschreckung durch wen und für wie lange Konflikte verhindern kann. Und das internationale Recht, besonders das Seerecht, lässt sich nur stärken, wenn zwei Voraussetzungen erfüllt sind: Zum einen müssen Normen explizit und präzise benannt und von einer Mehrheit der Akteure in der täglichen Praxis befolgt werden. Zum anderen müssen Verstöße konstant, weltweit und unabhängig vom Freundschaftsstatus der jeweiligen Staaten mit Deutschland angeprangert werden.

## Prioritäten für die deutsche Chinapolitik

Für eine strategischere Chinapolitik ergeben sich folgende vier Prioritäten:

Erstens: *China als Großmacht normalisieren*. Hierbei geht es nicht darum, auf den Stand der bilateralen Beziehungen vor der Covid-19-Pandemie zurückzukehren. Vielmehr setzt Normalisierung voraus, dass deutsche und europäische Entscheidungsträger in der Lage sind, die Realität der Existenz Chinas als Großmacht in einem volatilen internationalen System zu

begreifen und zu behandeln. Trotz anderer Werte und gegensätzlicher Interessen kann nicht ignoriert werden, dass China (und damit auch die Kommunistische Partei) bestimmte Aspekte einer neuen internationalen Ordnung mitgestalten und prägen wird. China hat Macht und nutzt diese manchmal subtil, aber oft sehr direkt. Die Normalisierung ist nötig, um nicht immer wieder von Beijings Verhalten überrascht zu werden. Sie ist intellektuell ein wichtiger Schritt, damit Deutschland eine proaktive China-politik entwickeln kann. Das gilt vor allem für einen Zeitraum, in dem Ziele wie der Abbau einseitiger Abhängigkeiten, Investitionen in Europas wirtschaftliche und technologische Autonomie, politische wie wirtschaftliche Diversifizierung sowie Stärkung der Zusammenarbeit mit Partnern noch nicht erreicht sind. Es ist dringend notwendig, eine durchdachte Strategie für diese risikobehaftete Zwischenzeit zu entwerfen. Eine solche Strategie muss sich in erster Linie an der Realität deutscher Abhängigkeiten und an den regionalen Entwicklungen im Indo-Pazifik orientieren. Grundvoraussetzungen dafür sind zielgerichtete Informationsbeschaffung und unabhängige Analyse der Risiken und Chancen. Denn gerade in den Bereichen, in denen Deutschland nach wie vor von China abhängig ist, muss mehr Wissen über die chinesische Denkweise generiert werden, um eigene Verhandlungsmacht aufbauen zu können. Dies bedeutet auch, dass deutsche Entscheidungsträger herausfinden müssen, in welchen Bereichen eine strategisch gestaltete Kooperation mit China nach wie vor – und für diese Zwischenzeit – gebraucht wird.

Zweitens: *China priorisieren*. Für Deutschland und Europa ist China in vielen Bereichen so wichtig wie die USA. Deshalb muss China konstant hohe Aufmerksamkeit geschenkt werden. Wenn sich Europa, wie EU-Kommissionspräsidentin von der Leyen betont, in »einer Welt mit Großmachtphantasien und imperialistischen Kriegen«<sup>7</sup> befindet, kann China nicht nur dann Priorität haben, wenn die nächsten deutsch-chinesischen Regierungskonsultationen oder der nächste EU-China-Gipfel anstehen. Chinesische Handlungslinien sind stetig über fast alle Politikfelder hinweg zu verfolgen. Zugleich müssen die daraus resultierenden Implikationen für Ziele und Ergebnisse deutscher Politik kontinuierlich analysiert und zum Gegenstand politischer Debatten gemacht werden. Solange die täglichen Verlautbarungen des US-ameri-

<sup>7</sup> Europäische Kommission, »Rede von Präsidentin von der Leyen zur Lage der Union 2025« [wie Fn. 2].

kanischen Präsidenten mehr Beachtung in der deutschen und europäischen Wirtschaftspolitik finden als beispielsweise die Verabschiedung der Fünfjahrespläne zur Stärkung von Chinas wirtschaftlicher Autonomie, fehlt es an Verständnis für die neuen welt-politischen Realitäten.

### **Chinapolitik und Indo-Pazifik-Politik müssen enger zusammengedacht werden.**

Drittens: *China regional kontextualisieren*. China-politik und Indo-Pazifik-Politik müssen enger zusammengedacht werden. Letztere stellt vor allem die regionale Dimension der Ersteren dar. Der Indo-Pazifik ist auch der Raum, in dem sich Chinas mitunter imperiale Ansprüche am deutlichsten zeigen. Die staatlichen Akteure im Indo-Pazifik, einschließlich jener in Beijing, haben verstanden, dass Deutschland in erster Linie dem zunehmenden chinesischen Einfluss etwas entgegensetzen will. Es ist also wichtig, auch die konfrontative Seite der Indo-Pazifik-Politik gezielt und kohärent an die chinesische Führung und an Akteure zu kommunizieren, die sich mit China als schwierigem Nachbarn arrangieren müssen. Diese Art der Politik erfordert Klarheit über die erwünschte und tatsächliche Wirkung von Signalen. Und sie kann nur glaubwürdig sein, wenn die Signale mit den Ressourcen in Einklang stehen, die der deutschen Außenpolitik zu Gebote stehen, und wenn sie die regionalen Gegebenheiten zum Ausgangspunkt nimmt und nicht die Befindlichkeiten des Publikums in Washington oder Berlin. Solche Ehrlichkeit, auch gegenüber sich selbst, ist Voraussetzung für strategisches Denken und Handeln. Denn der sich intensivierende Großmächtekonflikt zwischen China und den USA, in den ihre jeweiligen Alliierten und Partner einbezogen sind, kann nur durch mehr Engagement einer größeren Gruppe von Staaten, besonders aus Südost- und Südasien, im Zaum gehalten werden. Diese müssen sich neben der notwendigerweise kurzfristigen Strategie der Abschreckung Chinas (und Nordkoreas) unbedingt darauf verständigen, internationale Normen und Institutionen mittel- und langfristig weiterzuentwickeln. Anders können keine öffentlichen Güter erzeugt und kann insofern auch keine regionale Stabilität hergestellt werden.

Viertens: *China global zusammen (mit Partnern) begegnen*. China prägt schon heute das Global-Governance-System und ist ein zentraler globaler Akteur in Wirtschaft und Politik. *Global China* ist nicht nur ein Kon-

zept, sondern Realität. So garantiert die Verabschiedung der drei globalen Initiativen für Entwicklung, Sicherheit und Zivilisation zwischen 2021 und 2023 erstmals eine einheitliche chinesische Zukunftsvision für das internationale System. Die im September 2025 verkündete Global Governance Initiative (GGI) bestärkt diesen Anspruch, indem sie China explizit als ordnungsstiftende Kraft und normative Alternative zum bestehenden, westlich dominierten System positioniert. Gerade eine Antwort auf die GGI kann Deutschland nur gemeinsam mit Partnern entwickeln. Notwendig ist eine proaktive Strategie zur Weiterentwicklung der existierenden und zum Aufbau neuer Institutionen, die globale öffentliche Güter bereitstellen. Das betrifft Institutionen etwa in den Bereichen Freihandel, Umwelt- und Klimaschutz, Rüstungskontrolle oder Friedenssicherung. Erfolgreich kann eine solche Strategie nur sein, wenn Partner sich aktiv und konstruktiv bemühen, auf der Basis eigener Visionen und Vorstellungen Koalitionen der Reformwilligen zu schmieden. Dabei sind Staaten aus Südamerika, Afrika und Südasien bedeutende Akteure, mit denen langfristig intensiv und zielgerichtet auf Augenhöhe zusammengearbeitet werden muss.

### **Ausblick**

In einer Zeit, in der nicht nur Russland und China, sondern auch die USA immer offener imperiale Ambitionen verfolgen, muss Deutschlands China- und Indo-Pazifik-Politik vorwiegend ohne und manchmal auch gegen die USA betrieben werden. Eine Zusammenarbeit mit den USA soll zwar angestrebt werden, ist aber auf absehbare Zeit kaum über die taktische Ebene hinaus vorstellbar.

Gerrit Kurtz

# Nachhaltiges Friedensengagement in Zeiten kurzlebiger »Deals«

Ob in Nahost oder der Ukraine, in Sudan oder in Syrien: Die USA spielen in vielen Konflikten eine wichtige, teilweise unverzichtbare Rolle. Präsident Trump inszeniert sich als Friedensvermittler, der etablierte Normen, Institutionen und Praktiken bewusst außen vor lässt. Die von der US-Administration geführten Verhandlungsprozesse und durchgesetzten »Deals« brechen mit den Säulen eines Systems der internationalen Konfliktbearbeitung, Vermittlung und Friedensförderung, in das wenige Länder mehr investiert haben als Deutschland. Hinter den öffentlich inszenierten Handschlägen im Beisein Trumps stehen oft neoimperialistische Vorstellungen einer Großmachtdiplomatie zur Aufteilung von Interessensphären und zur Ressourcenausbeutung, ohne die Betroffenen angemessen zu beteiligen. Konfliktparteien öffentlich unter Druck zu setzen, ein beliebtes Mittel der Trump-Administration, führt oft nur zu oberflächlichen, kurzlebigen Deals für Waffenruhen, ohne die Konfliktursachen anzugehen, sodass die Feuerpausen bald von erneuter Gewalt unterbrochen werden. Gleichzeitig ist es Ausdruck der Schwäche des tradierten multilateralen Friedensengagements, in jüngerer Zeit zu wenig eigene belastbare Erfolge hervorgebracht zu haben. Deutschland sollte US-geführte Initiativen nach ihrem Beitrag zu tatsächlicher Sicherheit der betroffenen Bevölkerungen bemessen und – mindestens als Ergänzung – wieder stärker in prinzipiengeleitetes Friedensengagement investieren.

## Bröckelnde Grundannahmen

Das deutsche Engagement in der Konfliktbearbeitung und Friedensförderung beruht auf wohlverstandenen außenpolitischen Interessen.<sup>1</sup> Deutschlands Interesse

<sup>1</sup> Auswärtiges Amt (Hg.), *Krisen verhindern, Konflikte bewältigen, Frieden fördern. Leitlinien der Bundesregierung*, Berlin, Juni 2017, S. 48f.

an nachhaltigen Friedensordnungen folgt der Einsicht, dass ein derart auf internationale Zusammenarbeit, freien Handel und eine offene Gesellschaft angewiesenes Land sich nicht von den Auswirkungen bewaffneter Konflikte abschotten kann.<sup>2</sup> Außenminister Johann Wadepuhl wirbt für dieses Engagement auch außerhalb öffentlich beachteter Brennpunkte: »Ich bin davon überzeugt: Krisen und Konflikte, die wir ignorieren, von denen wir uns einbilden, sie betreffen uns nicht, kommen früher oder später zu uns. Deswegen müssen wir uns dort vor Ort engagieren.«<sup>3</sup>

Bewaffnete Konflikte, Terrorismus und fragile Situationen im Nahen Osten sowie auf Europas Nachbarkontinent Afrika berühren das friedliche Zusammenleben in einer vielfältigen Einwanderungsgesellschaft, den Wohlstand und die Sicherheit in Deutschland. In einer zunehmend kompetitiven internationalen Ordnung hat Deutschland außerdem ein übergeordnetes Interesse, sich für die Einhaltung grundlegender Normen des Völkerrechts einzusetzen, die auch deutsche Staatsbürger:innen schützen – wie das zwischenstaatliche Gewaltverbot, territoriale Integrität und die Verhinderung von Völkermord.

Seit Mitte der 2010er Jahre hat Deutschland sein »integriertes Friedensengagement« ausgeweitet, zu dem eine ganze Reihe von Maßnahmen wie Friedensmediation, Rechtsstaatsförderung oder die Stärkung legitimer Staatlichkeit gehört.<sup>4</sup> Auf diesem Feld der zivilen Friedensförderung ist Deutschland schon seit 2017 der größte Geber weltweit, mit Schwerpunkten

<sup>2</sup> Gerrit Kurtz, »Plädoyer für eine progressive Außenpolitik: Prävention braucht Gestaltungswillen«, in: *Internationale Politik*, 76 (2021) 3, S. 91 – 95.

<sup>3</sup> Deutscher Bundestag, *Plenarprotokoll 21/27*, Berlin, 24.9.2025, S. 2849, <<https://dserver.bundestag.de/btpt/21/21027.pdf>>.

<sup>4</sup> Auswärtiges Amt (Hg.), *Stabilisierung gestalten. Außen- und sicherheitspolitisches Konzept für ein integriertes Friedensengagement*, Berlin, Dezember 2022.

unter anderem im Irak, im Tschadseebecken oder in der Ukraine (jenseits der Militärhilfe). Seit 2023 hat Deutschland seine Mittel in diesem Bereich allerdings um 40 Prozent gekürzt.<sup>5</sup>

Wichtige Annahmen, die dem deutschen Ansatz zugrunde liegen, waren bereits angesichts der Fehlschläge in Afghanistan und Mali brüchig geworden.<sup>6</sup> Unter der Trump-Administration funktionieren sie teilweise gar nicht mehr. Deutschland leistet seine Beiträge zu Konfliktbearbeitung und Friedensförderung regelmäßig in Kontexten, in denen politische Prozesse vorrangig von anderen Mächten wie den USA geprägt werden. In der Regel sah sich Deutschland als unterstützender Akteur, der die Aushandlung zentraler politischer Parameter de facto Konfliktparteien, lokalen Eliten und einflussreicheren Staaten überließ, oft moderiert von multilateralen Sondergesandten.<sup>7</sup> Dies lag an den eigenen begrenzten Kapazitäten, mangelnden Zugängen zu Eliten oder der Risikoaversion der deutschen Außenpolitik, trug aber auch dazu bei, dass sich Deutschland als guter multilateraler Mitgliedstaat der Vereinten Nationen (UN) profilieren konnte, der gemeinsame Fonds und Aktivitäten besonders emsig unterstützt.

### Die USA setzten bereits seit langem auf Elitendeals, die auf den kurzfristigen Erfolg orientiert waren.

Bereits vor der ersten Trump-Administration setzten die USA häufig auf begrenzte Elitendeals, die oft eher auf den kurzfristigen, sichtbaren Erfolg hin orientiert waren als auf nachhaltige Friedenssicherung.<sup>8</sup> Wie kurzfristig solch ein Ansatz sein konnte, erfuhr

die Bundesregierung unter anderem beim Fall Kabuls, nachdem die erste Trump-Administration ein Abkommen mit den Taliban ausgehandelt hatte, welches die international anerkannte afghanische Regierung außer Acht ließ.<sup>9</sup> Ein anderes Beispiel war die Zurückhaltung der US-Regierung, Sanktionen gegen die putschenden sudanesischen Generäle zu verhängen, nachdem diese im Oktober 2021 den auch von Deutschland mit großem politischem Aufwand<sup>10</sup> unterstützten Übergangsprozess beendet hatten. Der anschließende Machtkampf eskalierte im April 2023 zu offenem Krieg, der vielleicht mit entschiedenerem Druck hätte verhindert werden können.<sup>11</sup>

Der Politikansatz, Beiträge zu von Dritten geführten politischen Prozessen zu leisten, läuft mittlerweile ins Leere. Er stößt auf eine tiefe Krise des Multilateralismus und die dramatische Kürzung internationaler Mittel.<sup>12</sup> Der UN-Sicherheitsrat ist aufgrund der geopolitischen Spannungen nur begrenzt handlungsfähig. UN und Afrikanischer Union (AU) fehlt es an Ernsthaftigkeit und Unparteilichkeit im Umgang mit dem Krieg in Sudan.<sup>13</sup> Neuere Vermittlungsakteure wie die Türkei oder Saudi-Arabien handeln transaktionale Abkommen wie die Ankara-Erklärung zwischen Äthiopien und Somalia aus, die außerhalb multilateraler Institutionen zustande kommen.

5 Melissa Li/Maximilian Biller/Philipp Rotmann, *Peace & Security Aid in Crisis. Rethinking Civilian Investment and Local Leadership*, Berlin: Global Public Policy Institute, Juli 2025.

6 Denis M. Tull, *Lernfähige deutsche Krisenpolitik? Lehren aus Mali (2013–2023)*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, September 2024 (SWP-Studie 21/2024), doi: 10.18449/2024S21; Deutscher Bundestag, *Abschlussbericht der Enquete-Kommission Lehren aus Afghanistan für das künftige vernetzte Engagement Deutschlands*, Berlin, 27.1.2025 (Bundestags-Drucksache 20/14500), <<https://dserver.bundestag.de/btd/20/145/2014500.pdf>>.

7 Ausnahmen waren das Normandie-Format zur Ukraine, der Berliner Libyenprozess oder die E3+3-Verhandlungen zum Nuklearprogramm Irans.

8 Sharath Srinivasan, *When Peace Kills Politics. International Intervention and Unending Wars in the Sudans*, London: Hurst & Company, 2021.

9 Deutscher Bundestag, *Beschlussempfehlung und Bericht des 1. Untersuchungsausschusses der 20. Wahlperiode gemäß Artikel 44 des Grundgesetzes*, Berlin, 18.2.2025 (Bundestags-Drucksache 20/14700), <<https://dserver.bundestag.de/btd/20/147/2014700.pdf>>.

10 Vgl. Gerrit Kurtz, *An International Partnership for Sudan's Transition. Mobilizing Support, Preventing Instability*, Berlin: Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik (DGAP), Juni 2020 (DGAP Policy Brief Nr. 11).

11 Gerrit Kurtz, *Machtbeziehungen in Sudan nach dem Fall Bashirs. Von der Revolution zum Krieg*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, März 2024 (SWP-Studie 10/2024), doi: 10.18449/2024S10.

12 Vgl. den Beitrag von Judith Vorrath, Marianne Beisheim und Christian Schaller zu Multilateralismus und Völkerrecht (S. 57ff) sowie den Beitrag von Nadine Biehler, Anne Koch und Pedro A. Villarreal zu humanitärer Hilfe und Entwicklungszusammenarbeit (S. 49ff).

13 Abdul Mohammed, »Mediation Fiddles as Sudan Burns«, *Sudan Transparency and Policy Tracker*, 2.5.2025, <<https://sudan.transparency.org/mediation-fails-as-sudan-bleeds/>>.

## Vermittlung als geopolitisches PR-Spektakel und Großmachtdiplomatie

Besonders eklatant tritt der Widerspruch zwischen den Grundannahmen Deutschlands bei den Vermittlungsanstrengungen der amtierenden US-Regierung zutage. Der Zugang der Trump-Administration zur Beilegung bewaffneter Konflikte folgt einem staatszentrierten, eigennützigen und oft neoimperialistischen Ansatz, der überdies personalisiert und performativ ist. Dies trägt der Komplexität von Konflikten nicht Rechnung und widerspricht den etablierten Erfolgskriterien von Friedensvermittlung. Zu ihnen gehören unter anderem Geduld, Expertise, Unparteilichkeit, der Verzicht auf das Scheinwerferlicht, internationale Koordination, die Beteiligung aller relevanten Gruppen, die in einen Konflikt involviert sind, sowie eine führende Rolle lokaler Akteure.<sup>14</sup>

Die USA konzentrieren sich auf zwischenstaatliche Konflikte oder zumindest die zwischenstaatlichen Aspekte bewaffneter Konflikte. Das Abkommen zwischen der Demokratischen Republik Kongo und Ruanda vom Juni 2025 beispielsweise ließ die wichtigste, von Ruanda unterstützte bewaffnete Gruppe Ostkongos, M23, ebenso außen vor wie die zentralen Nachbarstaaten Uganda und Burundi.<sup>15</sup> Zu Sudan erreichten die USA im September 2025 zuerst eine Vereinbarung mit den bedeutendsten externen Unterstützerstaaten der Konfliktparteien – Ägypten, Saudi-Arabien und den Vereinigten Arabischen Emiraten (VAE). Erst danach leiteten sie indirekte Gespräche mit der sudanesischen Armee und den Rapid Support Forces (RSF) ein.<sup>16</sup>

Nur eine untergeordnete Rolle spielt die Mitwirkung der vom Konflikt betroffenen Bevölkerung. Trump gibt immer wieder dem Impuls nach, mit Moskau direkt und ohne Beteiligung Kyjiws über die Ukraine zu sprechen, und drängt die Ukraine zu Gebietsabtretungen.<sup>17</sup> In Gaza kam ein Waffenstill-

stand im Oktober 2025 erst zustande, nachdem Trump von seiner uneingeschränkten Unterstützung für Israel einschließlich der möglichen Vertreibung von Palästinenser:innen abgerückt war.<sup>18</sup> Die Schwächung etablierter Normen und Institutionen ist kein Nebenschauplatz, sondern dient dem strategischen Interesse der aktuellen US-Regierung, als Großmacht eine Weltordnung zu schaffen, die eigenem Gutdünken, nicht aber den Regeln des Völkerrechts folgt.<sup>19</sup>

### Die Umsetzung der »Deals« hängt von der persönlichen Kapazität weniger Personen ab.

Maßgebliche Akteure bei vielen dieser Vermittlungsbemühungen, auch das eine Besonderheit des derzeitigen US-Ansatzes, sind nicht professionelle Diplomaten, sondern Sondergesandte, die ein enges persönliches Verhältnis zu Präsident Trump pflegen. Das verschafft ihnen einen Einfluss, über den Karrierediplomat:innen nicht verfügen. Massad Boulos, Trumps Afrika-Gesandter, ist der Schwiegervater seiner Tochter Tiffany. Steve Witkoff, der für Trump Gespräche im Nahen Osten und mit Putin führt, ist ein Immobilienunternehmer und Golf-Freund des US-Präsidenten.

Gleichzeitig verloren viele Angestellte des State Departments ihren Arbeitsplatz, für Konfliktbearbeitung zuständige Abteilungen wurden aufgelöst, Führungspositionen nicht nachbesetzt.<sup>20</sup> Die US-Behörde für Entwicklungszusammenarbeit (United States Agency for International Development, USAID) wurde abgeschafft, viele Projekte im Bereich Friedensförderung wurden gestrichen, unter anderem in der sudanesischen Diaspora.<sup>21</sup> Sondergesandte wie Witkoff und Boulos greifen in der Regel kaum auf den Apparat des State Departments und dessen Expert:innen

14 Vgl. United Nations, *Guidance for Effective Mediation*, New York 2012.

15 Nach katarischer Vermittlung unterzeichneten die kongolesische Regierung und M23 im Juli 2025 in Doha ein separates Abkommen, doch die Kampfhandlungen wurden fortgesetzt.

16 US Department of State, »Joint Statement on Restoring Peace and Security in Sudan«, Washington, D.C., 12.9.2025, <<https://www.state.gov/releases/2025/09/joint-statement-on-restoring-peace-and-security-in-sudan/>>.

17 Sabine Fischer, *Alles über die Ukraine ohne die Ukraine. Friedensverhandlungen in Trumps schöner neuer Welt*, Berlin: Stiftung

Wissenschaft und Politik, April 2025 (SWP-Aktuell 12/2025), doi: 10.18449/2025A12.

18 Vgl. den Beitrag von Muriel Asseburg und Peter Lintl zur Nahostpolitik (S. 36ff).

19 Stacie E. Goddard, »The Rise and Fall of Great-Power Competition«, in: *Foreign Affairs*, 104 (2025) 3, <<https://www.foreignaffairs.com/print-article/node/1132940>>.

20 Nahal Toosi, »Trump Is Breaking US Diplomacy, State Department Staffers Say«, in: *Politico*, 21.9.2025, <<https://www.politico.com/news/2025/09/21/trump-embassies-ambassadors-00573848>>.

21 Gespräche des Autors mit Vertreter:innen der sudanesischen Zivilgesellschaft, Kampala, Mai 2025.

zurück.<sup>22</sup> Die Aussetzung der US-Beiträge gefährdet die Zahlungs- und Handlungsfähigkeit der UN.<sup>23</sup> Ohne institutionelle Absicherung hängt es von der persönlichen Aufmerksamkeit und Kapazität weniger Personen ab, ob und wie gut die Umsetzung von Deals überwacht wird. Die Beauftragten setzen darauf, dass ihre Verhandlungsmethoden aus der Geschäftswelt auch in Verhandlungen mit Russland, Iran oder zum Krieg in Sudan helfen. Dabei stellen sie erst mit der Zeit fest, dass sie die ideologische Disposition und machtpolitische Entschlossenheit ihrer Gesprächspartner unterschätzen, an bewaffneter Gewalt festzuhalten.<sup>24</sup>

Wirtschaftliche Nebenabsprachen unterstreichen, dass es den USA um partikuläre Eigeninteressen und nicht um Konflikttransformation geht. Sowohl mit der Ukraine als auch mit der Demokratischen Republik Kongo schlossen sie Rohstoffabkommen. Jared Kushner, Trumps Schwiegersohn, setzte sich für die Abraham-Abkommen zur Normalisierung diplomatischer Beziehungen einiger arabischer Staaten mit Israel ein und profitierte von hohen Investitionen aus der Region in sein Unternehmen.<sup>25</sup> Die Kombination aus Großmachtdiplomatie, Gebietsverschiebungen ohne Beteiligung der Betroffenen und eigenen wirtschaftlichen Interessen der Vermittler erinnert an den Imperialismus europäischer Mächte im 19. und 20. Jahrhundert.

Für Trump selbst scheint das Prestige einer von ihm persönlich öffentlich verkündeten Einigung im Vordergrund zu stehen. Nicht zufällig spricht er selbst immer wieder davon, dass er den Friedensnobelpreis verdiene. Im ägyptischen Scharm El-Scheich versammelte Trump im Oktober 2025 mehr als 20 Staats- und Regierungschefs, um das Ende des

Kriegs in Gaza zu feiern, während Vertreter der Konfliktparteien fehlten. Man könnte denken, dass Trump auch seine Glaubwürdigkeit mit dem Erfolg eines solchen Friedensprozesses verbindet. Konsistenz scheint aber keine große Rolle für ihn zu spielen.

## Schlussfolgerungen

Deutschland sieht sich vor der Aufgabe, die eigentlich reformbedürftige Architektur und Praxis internationaler Konfliktbearbeitung gegen die Angriffe und Kürzungen der Trump-Administration zu verteidigen. Denn das bisherige System eines »liberalen Friedens« befindet sich in einer tiefen Krise.<sup>26</sup>

Vier notwendige Weichenstellungen lassen sich identifizieren. Erstens sollte die Bundesregierung für sich und in Abstimmung mit zentralen Partnern wie der EU ausdrücklich Mindestkriterien definieren, die US-geführte Vermittlungsprozesse erfüllen müssten, um explizite (finanzielle und politische) Unterstützung zu erhalten. Das Selbstbestimmungsrecht der Ukraine und das der Palästinenser:innen sind solche Bedingungen. Jeder Prozess sollte überdies danach beurteilt werden, inwiefern er tatsächlich bewaffnete Gewalt reduziert und humanitäre Lebensbedingungen der Zivilbevölkerung verbessert.

Zweitens sollte die Bundesregierung dort, wo sie selbst Einfluss hat, diplomatische Impulse geben, die Alternativen zu (möglichen) US-Initiativen bieten. Ein Beispiel dafür wäre Deutschlands Unterstützung für den Übergangsprozess in Syrien, auch in Kooperation mit der Türkei und den Golfstaaten.<sup>27</sup>

Drittens sollte Deutschland (weiterhin) gerade die Art des inklusiven, multilateral koordinierten und lokal geführten Friedensengagements (wie etwa am Tschadseebecken) unterstützen, an welcher es der Trump-Administration fehlt. Dies erfordert jedoch, dass die Bundesregierung den selbst eingeleiteten Kürzungsprozess im Bereich internationale Zusam-

22 Jo Becker/Tariq Panja/Bradley Hope/Justin Scheck, »Tiffany Trump Cruised on an Oil Mogul's Yacht as Her Father-in-Law Talked Oil Deals«, in: *The New York Times*, 18.9.2025, <<https://www.nytimes.com/2025/09/18/world/europe/tiffany-trump-yacht-oil.html>>.

23 Ronny Patz, *Gehen die Vereinten Nationen pleite?*, Berlin: Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen (DGVN), 20.10.2025, <<https://dgvn.de/meldung/gehen-die-vereinten-nationen-pleite>>.

24 »The Education of Steve Witkoff«, in: *The Economist*, 18.9.2025, <<https://www.economist.com/1843/2025/09/18/the-education-of-steve-witkoff>>.

25 Katie Rogers/Tyler Pager, »How Jared Kushner, a Self-Described »Deal Guy«, Helped Broker a Gaza Breakthrough«, in: *The New York Times*, 9.10.2025, <<https://www.nytimes.com/2025/10/09/us/politics/jared-kushner-gaza-deal.html>>.

26 Roger Mac Ginty, »The Liberal Peace Is Over and It Is Not Coming Back: Hybridity and the Emerging International Peace System«, in: *Third World Quarterly* (online), 26.9.2025, doi: 10.1080/01436597.2025.2559376.

27 Sinem Adar/Muriel Asseburg/Hamidreza Azizi/Margarete Klein/Guido Steinberg, *Der Fall des Assad-Regimes: Regionale und internationale Machtverschiebungen*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Februar 2025 (SWP-Aktuell 6/2025), doi: 10.18449/2025A06.

menarbeit umkehrt sowie politisch und finanziell wieder mehr in zivile Konfliktbearbeitung investiert.<sup>28</sup>

Viertens schließlich sollte Deutschland diejenigen Hebel, über die es in Konfliktkontexten verfügt, stärker für die Aufrechterhaltung prinzipienorientierter Friedensförderung nutzen. Deutschland sollte Wiederaufbauhilfe davon abhängig machen, dass bei den Konfliktparteien grundlegende Weichenstellungen stattfinden, beispielsweise dass kein Gewaltakteur Teil einer zukünftigen Regierung in Sudan sein darf.

Während viele internationale Akteure wie die USA zunehmend auf wirtschaftliche oder geopolitische Anreize setzen, um Kriege zu beenden, wäre Deutschland gut beraten, die zentrale Rolle interner und internationaler Legitimität hervorzuheben. Nur mit dieser wird nachhaltiger Frieden möglich.

**28** Gerrit Kurtz, *Zivile Konfliktbearbeitung: Investieren statt kürzen*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, 13.8.2024 (SWP Kurz gesagt), <<https://www.swp-berlin.org/publikation/zivile-konfliktbearbeitung-investieren-statt-kuerzen>>.

Nadine Biehler / Anne Koch / Pedro A. Villarreal

# Humanitäre Hilfe und Entwicklungszusammenarbeit: Herausforderungen jenseits finanzieller Engpässe

Die global für humanitäre Hilfe und Entwicklungszusammenarbeit (EZ) zur Verfügung stehenden Mittel sind seit 2023 drastisch geschrumpft: Neben den USA haben auch andere wichtige Geber wie Deutschland entsprechende Gelder erheblich gekürzt.<sup>1</sup> Dies hat akute Auswirkungen auf die Versorgung von Menschen in Krisengebieten und droht über Jahre erarbeitete Entwicklungserfolge in ärmeren Weltregionen zunichte zu machen. Gemeinsam mit weiteren Geberländern sollte die Bundesregierung dafür eintreten, die Strukturen der internationalen humanitären Hilfe und EZ insgesamt zu stabilisieren und die Grundsätze des humanitären Völkerrechts sowie die humanitären Prinzipien zu verteidigen – notfalls auch gegen die USA.

Als mit Abstand größter Geber offizieller Entwicklungshilfe (Official Development Assistance, ODA) waren die USA über Jahrzehnte tragende Säule des humanitären Systems und der EZ. Anders als in Deutschland werden in den USA humanitäre Hilfe und EZ weder budgetär noch institutionell scharf voneinander getrennt. Leistungen in beiden Bereichen werden traditionell offener als außenpolitische Instrumente verstanden und eingesetzt, als dies europäische Geber tun. Als übergeordnete Motive der (breiteren) Auslandshilfe (foreign assistance, beinhaltet auch Militärhilfen) wurden nationale Sicherheit, Wirtschaftsinteressen und humanitäre Erwägungen genannt. Diese betrafen explizit nicht nur den Schutz der Menschenrechte, Demokratieförderung oder die

Ziele für nachhaltige Entwicklung. Sie schließen auch geopolitische Interessen ein, wie das Zurückdrängen russischen oder chinesischen Einflusses in Entwicklungsländern und die Bewältigung grenzüberschreitender Herausforderungen, die eine potentielle Gefahr oder Bedrohung für die USA darstellen. Sektorale Schwerpunkte setzten die USA in der Vergangenheit vor allem in den Bereichen soziale Infrastruktur und Dienstleistungen, humanitäre Hilfe sowie Programme zu (reproduktiver) Gesundheit.

Deutschland hingegen orientiert sich bei humanitärer Hilfe und EZ wie andere europäische Geber eher an einschlägigen internationalen Vereinbarungen wie den Zielen für nachhaltige Entwicklung und vermied es bislang weitgehend, vorrangig eigene Interessen zu verfolgen.

## Auswirkungen der Trump-II-Regierung auf humanitäre Hilfe und Entwicklungszusammenarbeit

Die Auflösung der Entwicklungsbehörde (United States Agency for International Development, USAID), die massiven Streichungen von Geldern im Kontext der Vereinten Nationen (UN) sowie der ideologisch begründete Rückzug und in manchen Fällen formale Austritt der USA aus verschiedenen Institutionen der internationalen Zusammenarbeit stellen eine Zäsur mit weitreichenden Folgen für den gesamten Sektor dar.

Das komplette Spektrum humanitärer Hilfe und EZ wurde aus der Perspektive der »America First«-Ideologie pro forma »geprüft«, mit dem Ergebnis, dass alle von USAID ausgeführten Programme und Maßnahmen eingestellt wurden, die über eng definierte lebensrettende Hilfe hinausgehen. Auch die Neubestimmung des US-amerikanischen UN-Engagements ist stark an nationalen Eigeninteressen orientiert. Washington

<sup>1</sup> Bis 2022 stiegen in Deutschland die Budgets für humanitäre Hilfe auf rund 3,1 und für Entwicklungszusammenarbeit auf knapp 13,8 Milliarden Euro. 2024 sanken sie auf 2,2 bzw. 11,2 Milliarden, 2025 weiter auf etwas über eine Milliarde bzw. knapp 10,3 Milliarden Euro; vgl. *Mittelkürzungen für Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe in Deutschland, Großbritannien und den USA*, Berlin: Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste, Fachbereich WD 2, 2025.

verlangt, dass wichtige UN-Organisationen sich auf ihre jeweiligen Kernmandate beschränken. Dies wiederum impliziert die pauschale Ablehnung sogenannter Nexus-Ansätze, mit deren Hilfe die Koordination von humanitärer Hilfe, Entwicklungszusammenarbeit und Friedensförderung gestärkt werden soll und für die sich Deutschland und die EU seit langem einsetzen. Gleichzeitig haben UN-Organisationen angesichts der drohenden Mittelkürzungen in vorauseilendem Gehorsam Bezüge zu Geschlechtergerechtigkeit und Klimaschutz aus ihren Programmen gestrichen. In ihrer Radikalität haben die Kürzungen Auswirkungen mit systemischen Implikationen. Diese gehen über eine reine Fortschreibung bestehender Trends hinaus und werden humanitäre Hilfe und EZ langfristig verändern, unter anderem bei internationaler Unterstützung in Fluchtsituationen und Gesundheitspolitik.

## Flucht und Vertreibung

Viele Aufnahmeländer im Globalen Süden sind von den Kosten überfordert, die bei der Versorgung grenzüberschreitender Flüchtlinge anfallen. Internationale Unterstützung – im Sinne der im Globalen Flüchtlingspakt festgeschriebenen internationalen Verantwortungsteilung – ist oft unerlässlich. Die massiven Streichungen in der US-amerikanischen humanitären Hilfe betreffen Menschen auf der Flucht und aufnehmende Gemeinden daher in besonderem Maße.

Sowohl das UN-Flüchtlingskommissariat (United Nations High Commissioner for Refugees, UNHCR), das als Hüter der Genfer Flüchtlingskonvention fungiert, als auch die Internationale Organisation für Migration (IOM), die unter anderem humanitäre Hilfe in Fluchtkontexten leistet, wurden früher zu über 50 Prozent von den USA finanziert. Beide Organisationen mussten massenhaft Mitarbeiter:innen entlassen, sodass sich die operativen Kapazitäten in relevanten Länderkontexten deutlich verringert haben.<sup>2</sup> Aufgabe des UNHCR ist es neben dem Schutz und der Versorgung von Flüchtlingen auch, dauerhafte Lösungen in Form von lokaler Integration, Rückkehr oder Resettlement in einem Drittstaat zu erarbeiten. Um

<sup>2</sup> Informationen zu den spezifischen Kürzungen sind unübersichtlich und intransparent. Experten gehen davon aus, dass dem UNHCR bis 2026 Kürzungen seines Budgets in Höhe von 44 Prozent bevorstehen, IOM von 31 Prozent, während gleichzeitig beim UNHCR 7.000 und bei der IOM 8.000 Stellen gestrichen werden.

dies praktisch umzusetzen, sind politisch sensible Verhandlungen notwendig: Im Fall lokaler Integration müssen Flüchtlinge in nationale Gesundheits- und Bildungssysteme eingegliedert werden. Nachhaltige Rückkehr, insbesondere nach langandauernden Fluchtsituationen, erfordert umfassende Reintegrationsmaßnahmen. Mit ihrer Forderung, die Organisation solle sich auf ihr humanitäres Kernmandat besinnen, negiert die Trump-II-Regierung die Komplexität dieser Aufgaben. Sie reichen weit über das Betätigungsfeld humanitärer Akteure hinaus und bedürfen längerfristigen (entwicklungs)politischen Engagements. Eine Abkehr von Nexus-Ansätzen und damit ein Vorgehen, das sich allein darauf konzentriert, Notunterkünfte, Nahrung und medizinische Versorgung bereitzustellen, ist problematisch. Es birgt die Gefahr, im Sinne des vielfach kritisierten Warehousing, also einer reinen Verwahrung von Geflüchteten, dauerhafte Abhängigkeit von humanitärer Hilfe zu erzeugen, ohne ihnen die Perspektive zu eröffnen, ihren Lebensunterhalt eigenständig zu erwirtschaften. Das ist nicht nur moralisch schwer vertretbar, sondern auch ineffizient und teuer.

### Die politische Umdeutung von Resettlement droht das gesamte System zu unterminieren.

Die dritte dauerhafte Lösung lautet Resettlement. Sie besteht im Kern darin, dass besonders vulnerablen Flüchtlingen nach ausführlicher Prüfung Schutz in Drittländern geboten wird. Traditionell war Resettlement ein wichtiges Element des flüchtlingspolitischen Engagements der USA. Das Land stellte über Jahrzehnte nicht nur die meisten Plätze pro Jahr bereit, sondern finanzierte auch die Grundstruktur des internationalen Resettlement-Systems. Dieses hat auch die Bundesregierung genutzt und Resettlementplätze im drei- oder vierstelligen Bereich zur Verfügung gestellt, bevor sie 2025 ankündigte, sich komplett zurückzuziehen. Die USA gehen noch einen Schritt weiter: Nicht nur hat Präsident Trump verkündet, die von den USA angebotenen Plätze drastisch zu reduzieren. Er hat auch eine radikale Kehrtwende vollzogen: Resettlement soll künftig vor allem weißen Südafrikaner:innen zugutekommen, die Trump als Opfer eines Genozids betrachtet, ohne dass es hierfür belastbare Belege gäbe. Diese politisch motivierte Umdeutung droht das gesamte System zu unterminieren, ohne dass absehbar ist, wer die dabei entstehende Lücke füllen wird.

Jenseits der sich abzeichnenden Abwärtsentwicklung bei lösungsorientierten Ansätzen drohen weitere fluchtpolitische Fortschritte der vergangenen Jahre verlorenzugehen. Hierzu zählen unter anderem Bemühungen um die Unterstützung Binnenvertriebener, unabhängig davon, ob sie vor Gewaltkonflikten oder Umweltkatastrophen geflohen sind. Darüber hinaus sind von den Mittelkürzungen nicht nur die großen UN-Organisationen UNHCR und IOM betroffen, sondern auch zahlreiche kleinere Initiativen, die mit ihrer Arbeit politische Prioritätensetzung ebenso wie humanitäre Planung oder die Koordinierung unterschiedlicher Akteure unterstützt haben. Dazu gehören auch Organisationen, die fluchtbezogene Informationen und Daten sammeln, analysieren und aufbereiten – darunter die Platform on Disaster Displacement, die Displacement Tracking Matrix und das Internal Displacement Monitoring Center. Kürzungsbedingte Unterbrechungen im Informationsfluss und regionale Lücken werden voraussichtlich die Planung fluchtbezogener Programme und Projekte erschweren und ihre Qualität verschlechtern. Sollten diese Initiativen ihre Arbeit einstellen müssen, drohen Themen wie Binnenvertreibung oder klimawandelinduzierte Vertreibung auch politisch wieder ins Hintertreffen zu geraten.

### **Globale Gesundheit: Erneut Nationalismus und konservative Prinzipien als Leitmotiv**

Bis zum Ende der Biden-Regierung waren die USA jahrzehntelang der wichtigste Geldgeber für die globale Gesundheit, sowohl auf multilateraler Ebene als auch durch bilaterale Partnerschaften. Für 2026 jedoch hat das US-Außenministerium beim Kongress ein Budget für globale Gesundheit in Höhe von lediglich 3,6 Milliarden US-Dollar beantragt. Das bedeutet gegenüber 2025 eine Reduzierung um rund 5,7 Milliarden Dollar, also fast zwei Drittel. Die verbliebenen Mittel werden auf Basis neuer Prioritäten vergeben. Diese hat das Außenministerium in der »America First Global Health Strategy« vom September 2025 festgelegt. Dabei lassen sich drei grundlegende Änderungen ausmachen.

Erstens werden humanitäre Ziele nicht mehr als ausreichender Grund für die Förderung menschlicher Gesundheit in anderen Ländern akzeptiert. Stattdessen werden in der Strategie für globale Gesundheit noch nachdrücklicher nationalistische Argumente für

die künftigen Investitionen in diesen Bereich vorgebracht. Zusätzlich zur Motivation, die US-Bevölkerung vor Gesundheitsgefahren durch Initiativen wie der Ausrottung der Kinderlähmung und der Eindämmung von HIV/AIDS zu schützen, betont die Strategie auch die Notwendigkeit, kommerzielle Vorteile für US-Konzerne zu erzielen. Zu diesem Zweck sollen die nationalen Gesundheitssektoren von Entwicklungsländern für Produkte und Dienstleistungen aus den USA geöffnet werden.

### **Unter Trump II wird der asymmetrische Bilateralismus als Eckpfeiler der US-Politik für globale Gesundheit verankert.**

Zweitens wird in dieser Strategie unter Trump II der asymmetrische Bilateralismus als Eckpfeiler der US-Politik für globale Gesundheit verankert. Damit entfernt sich diese Politik deutlich von der multilateralen Ebene. Abzulesen ist das beispielsweise an dem Austritt der USA aus der Weltgesundheitsorganisation, deren Hauptfinanzier das Land bis zum Jahr 2024 war. Mit dem klaren Vorrang des Bilateralismus tritt offen die Absicht zutage, nur wenige opportunistische Allianzen aufrechtzuerhalten und gleichzeitig die volle Kontrolle über Entscheidungen zur Finanzierung bestimmter bilateraler Programme und deren Umsetzung zu behalten. In der Strategie wird ausdrücklich der Wettbewerb mit China als Begründung dafür genannt, Abkommen mit ausgewählten Ländern im Gesundheitssektor zu schließen.

Drittens ist die neue Strategie der USA für globale Gesundheit von konservativen Prinzipien geprägt, vor allem mit Blick auf sexuelle und reproduktive Gesundheit und Rechte. Dies machte US-Gesundheitsminister Robert F. Kennedy deutlich, als er sich gegen eine politische Erklärung der Vereinten Nationen zu nicht übertragbaren Krankheiten aussprach, da sie angeblich eine »radikale Gender-Ideologie« fördere. Dieses Prinzip hat auch die jüngste Entscheidung der US-Regierung beeinflusst, sich aus anderen UN-Organisationen zurückzuziehen, die sich mit dem Thema sexuelle und reproduktive Gesundheit und Rechte befassen, insbesondere aus UN-Women und dem Bevölkerungsfonds der UN. Darüber hinaus enthält die Strategie auch neue Elemente, etwa die offene Bevorzugung »religiöser Organisationen«, wenn es darum geht, Gesundheitsdienstleistungen in Empfängerländern bereitzustellen. Diese Organisationen spielen dabei zwar eine wichtige Rolle für die lokale Bevöl-

kerung, haben sich jedoch häufig gegen bestimmte Formen sexueller und reproduktiver Gesundheit, allen voran Abtreibungen, ausgesprochen.

## Handlungsoptionen mit, ohne oder gegen die USA

Die beispielhafte Betrachtung der beiden Sektoren Flucht und Gesundheit verdeutlicht, dass es sich bei den US-amerikanischen Kürzungen in der bi- und multilateralen humanitären Hilfe und der EZ nicht nur um eine Einschränkung des bisherigen Engagements handelt. Vielmehr sind sie Ausdruck einer ideologisch motivierten Ablehnung der Idee internationaler Solidarität und humanitärer Prinzipien von Neutralität und Unparteilichkeit, die bis hin zu einer grundlegenden Ablehnung internationaler Zusammenarbeit reicht. Dies geht Hand in Hand mit dem über die USA hinausreichenden Trend einer zusehends transaktionalen internationalen Zusammenarbeit, greift in seiner Radikalität aber darüber hinaus: Die Trump-Administration betrachtet internationale Beziehungen als Nullsummenspiel, in dem nur gewinnen kann, wer dominiert und nicht, wer kooperiert.

### Mit den USA

Dort, wo die USA weiterhin bereit sind, sich zu engagieren, sollte die Bundesregierung eine weitere Zusammenarbeit mit ihnen dennoch pragmatisch in Betracht ziehen: So zeichnet sich ab, dass die USA nach wie vor humanitäre Hilfe finanzieren wollen – allerdings folgen sie dabei einem sehr engen Verständnis von lebensrettenden Maßnahmen. Soweit möglich, sollten andere Geber wie Deutschland hieran anknüpfen. Auch in der Gesundheitspolitik haben die USA weitere Mitwirkung angekündigt. Technische Zusammenarbeit bei der Eindämmung übertragbarer Krankheiten liegt nahe und bietet gegebenenfalls Ansatzpunkte für eine darüber hinausgreifende Kooperation. In all diesen Bereichen muss der Mehrwert einer fortgesetzten Zusammenarbeit gegen mögliche Reputationsrisiken abgewogen werden: So besteht die Gefahr, dass eine enge Kooperation mit den USA dazu führt, dass andere Partner Deutschland als weniger verlässlich und einer regelbasierten Ordnung verpflichtet wahrnehmen.

### Ohne die USA

Mittlerweile steht fest, dass die USA nach den Kürzungen 2025 auch 2026 ihre UN-Beiträge drastisch reduzieren werden. Klar ist aber, dass die Beiträge drastisch sinken. Die UN haben darauf mit der UN80-Reform reagiert, die sich auf Kosteneinsparungen durch Entlassungen und Reduzierung von Aktivitäten stützt, aber auch technische Effizienzsteigerungen durch geteilte Dienstleistungen wie IT oder Logistik umfasst. Deutschland und verbündete Geber sollten das Momentum nutzen, um die Reform in ihrem Sinne zu beeinflussen und durch ihr Engagement dem drohenden Bedeutungsverlust der UN etwas entgegenzusetzen. So scheint es sinnvoll, Ressourcen etwa bei Logistik oder IT gemeinsam zu nutzen, um Effizienzgewinne zu erzielen. Dies gilt ebenso für stärker auf humanitäre Hilfe und EZ bezogene Reformen, wie die Etablierung von Gemeinschaftsfonds (*pooled funds*) auf Länder- und Regionalebene und mehr Befugnisse für humanitäre Koordinator:innen bzw. Länderkoordinator:innen der UN (humanitarian bzw. resident coordinators). Die Bundesregierung sollte sich daher weiter in entsprechenden Reformprozessen (wie dem Grand Bargain 2.0) engagieren und von Kürzungen der eigenen humanitären Hilfe und EZ absehen.

In der Gesundheitspolitik können sowohl das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung als auch das Auswärtige Amt dazu beitragen, Partnerschaften mit anderen Regierungen aufzubauen, und dabei möglicherweise den Privatsektor einbeziehen. Ziel sollte sein, Investitionen zu tätigen, die von den USA zurückgestellt wurden und Empfängerländern langfristige Vorteile bieten. Dazu gehört, lokale und regionale Kapazitäten für die Herstellung medizinischer Produkte auszubauen.

Was Fluchtsituationen angeht, lohnt es sich, ohne die USA Ansätze weiterzuverfolgen, die sich in der Praxis bewährt haben, und dafür die wirtschaftlichen Argumente für lokale Integration mehr in den Vordergrund zu rücken, wie es etwa kürzlich in Thailand erfolgreich war. Die Bundesregierung bei der Finanzierung einschlägiger UN-Organisationen einspringen und bei Gleichgesinnten dafür werben, dass sie ihre Finanzierung ebenfalls fortführen oder aufstocken.

### Gegen die USA

Lücken sind insbesondere in Bereichen entstanden, in denen die USA aus ideologischen Gründen nicht mehr tätig sein wollen, die aber essentiell für die hochwertige Umsetzung und Nachhaltigkeit von Entwick-

lungsprojekten sind. Dazu zählen Klimaschutz, Geschlechtergerechtigkeit sowie sexuelle und reproduktive Gesundheit und Rechte. Deutschland und europäische Geber sollten versuchen, fehlende US-Mittel hier zumindest punktuell auszugleichen und diese Themen inhaltlich weiter voranzutreiben, auch gegen den Willen der USA.

Zudem sollte die Bundesregierung gemeinsam mit verbündeten Ländern darauf pochen, dass das humanitäre Völkerrecht und die humanitären Prinzipien Menschlichkeit, Neutralität, Unparteilichkeit und Unabhängigkeit eingehalten werden. Insbesondere sollte sie humanitäre Hilfe und EZ gegen Tendenzen zur Privatisierung und Militarisierung verteidigen. Diese zeigen sich beispielsweise in der Bevorzugung politisch-religiöser Hilfsorganisationen durch die USA, in der Beauftragung privater Logistikfirmen oder in Initiativen wie der von Washington vorangetriebenen Gaza Humanitarian Foundation.

Die auch in Deutschland diskutierte stärkere Einbettung der EZ in die Gestaltung der Außenpolitik kann sinnvoll sein, um Widersprüche und Inkohärenzen in der Kooperation mit Drittstaaten zu vermeiden. Dennoch sollte sich die Bundesregierung einer wachsenden außen- und wirtschaftspolitischen Instrumentalisierung von humanitärer Hilfe und EZ widersetzen. Das wäre im Sinne eines breiter definierten aufgeklärten Eigeninteresses, unter anderem daran, eine regelbasierte internationale Ordnung, belastbare Partnerschaften und effektiven Klimaschutz zu bewahren.



# Handlungsfelder



Judith Vorrath/Marianne Beisheim/Christian Schaller

# Multilateralismus und Völkerrecht: UN-Politik mit, ohne, gegen die USA

Mit Amtsantritt der zweiten Trump-Administration hat sich die Situation deutlich verändert, in der sich Deutschland, weitere europäische Staaten und die EU bei den Vereinten Nationen (UN) befinden. Einerseits hat die Rede des US-Präsidenten bei der Generaldebatte der 80. UN-Vollversammlung im September 2025 gezeigt, dass er der Weltorganisation in ihrer aktuellen Verfassung mit Geringschätzung begegnet und bilateralen Absprachen unter Nationalstaaten klaren Vorrang einräumt. Andererseits ist er Forderungen etwa aus dem US-Senat,<sup>1</sup> den Vereinten Nationen gänzlich den Rücken zu kehren, nicht gefolgt. Offenbar wollen die USA diese Arena nicht China überlassen und beim Ringen um Einflussphären ihre Vetomacht im Sicherheitsrat weiterhin nutzen. Gleichwohl hat der US-Präsident seine Administration am 7. Januar 2026 angewiesen, sich aus weiteren 66 internationalen Organisationen zurückzuziehen, darunter die Regionalorganisationen des Wirtschafts- und Sozialrats, die Welthandels- und Entwicklungskonferenz, Einheiten und Koordinierungsmechanismen des UN-Sekretariats, die Völkerrechtskommission und die Kommission für Friedenskonsolidierung sowie zahlreiche wissenschaftliche und nichtstaatliche Beratungsgremien; weitere könnten folgen.<sup>2</sup> Inwieweit das zunächst für die Umsetzung des Gaza-Friedensplans eingesetzte »Board of Peace« unter dem Vorsitz von Präsident Trump in direkte Konkurrenz zu UN-Strukturen treten wird, hängt davon ab, wie es konkret ausgestaltet wird.

<sup>1</sup> U. S. Senate, *Disengaging Entirely from the United Nations Debacle Act of 2025*, 20.2.2025, <<https://www.congress.gov/bills/119/congress/senate-bill/669/text>> (eingesehen am 22.10.2025).

<sup>2</sup> The White House, *Withdrawing the United States from International Organizations, Conventions, and Treaties That Are Contrary to the Interests of the United States*, Presidential Memorandum, 7.1.2026. Dies basiert auf dem Prüfauftrag der Executive Order 14199 vom 4. Februar 2025.

## Die zweite Trump-Administration: Nicht nur »more of the same«

Auch frühere US-Administrationen haben immer wieder Kritik an den Vereinten Nationen geübt und sind aus multilateralen Abkommen oder Prozessen ausgeschieden. Doch seit Trumps zweiter Inauguration im Januar 2025 hat sich die Lage erheblich gewandelt. Erstens sind die USA entschlossener denn je, sich von den Bindungen zu befreien, die ihnen das Völkerrecht und internationale Institutionen auferlegen. Zweitens fallen sie als globale liberale Ordnungsmacht weitgehend aus. Drittens kürzt Washington seine Beiträge zur Finanzierung der UN so stark, dass es die Organisation in ihrem Kern trifft.

Der Umgang der USA mit dem *Völkerrecht* gibt zunehmend Anlass zur Sorge. Einerseits scheint die Trump-Administration kaum noch bereit zu sein, völkerrechtliche Bindungen zu akzeptieren. Andererseits beruft sich Washington selektiv weiterhin auf völkerrechtliche Normen, wenn sie den eigenen Zielen dienlich sind. Dies ist kein Novum in der US-Außenpolitik; doch unter Trump tritt die ablehnende Haltung gegenüber dem Völkerrecht und seinen Institutionen besonders deutlich zutage. Die USA ziehen sich nun auf breiter Ebene aus zentralen internationalen Abkommen, Organisationen und Foren zurück. Institutionen, die – wie der Internationale Strafgerichtshof – als Bedrohung amerikanischer Interessen gelten, werden von der Trump-Administration sogar aktiv bekämpft. Bei seinen zahlreichen »Deals« übt der Präsident zudem regelmäßig Druck auf andere Staaten aus, um die von ihm definierten Interessen der USA durchzusetzen. Teilweise sollen Ergebnisse erzielt werden, die dem Völkerrecht zuwiderlaufen, etwa wenn die Ukraine zur Aufgabe eigenen Territoriums gedrängt wird. In anderen Fällen wird Staaten offen mit der Anwendung von Gewalt gedroht.

Bei der Rechtfertigung militärischer Aktionen bemühen sich die USA – wie im Falle der Luftangriffe

auf iranische Atomanlagen im Juni 2025 – zwar noch pro forma um eine völkerrechtliche Begründung. Oft überzeugen die Argumente jedoch nicht, etwa wenn es um das gezielte Töten mutmaßlicher Drogenschmuggler in der Karibik und im östlichen Pazifik geht. Zieht man zum Vergleich die juristischen Ausarbeitungen der Obama-Regierung im Kampf gegen den internationalen Terrorismus heran, so betreibt die aktuelle Regierung bislang eher geringen Aufwand, um ihre Politik völkerrechtlich zu legitimieren. Die Militäraktion gegen Venezuela im Januar 2026, bei welcher der unter umstrittenen Umständen ins Amt gelangte Präsident des Landes und seine Ehefrau gewaltsam festgesetzt und in die USA gebracht wurden, belegen einmal mehr, dass das Gewaltverbot der UN-Charta sowie andere grundlegende völkerrechtliche Prinzipien für die Trump-Regierung keine Schranke darstellen. Die Inszenierung der Aktion durch die Administration deutet darauf hin, dass die offen sichtbare Völkerrechtsverletzung von ihr nicht nur hingenommen, sondern gezielt instrumentalisiert wurde, um gegenüber anderen Staaten eine abschreckende Signalwirkung zu entfalten.

Darüber hinaus proklamiert die Trump-Administration ein schlichtes »back to basics« als Zielrichtung ihrer UN-Politik. Demnach soll sich die Weltorganisation vor allem darauf konzentrieren, zwischenstaatlichen Frieden und internationale Sicherheit zu gewährleisten. Der Anspruch, globale liberale Ordnungsmacht zu sein, wird dabei von den USA kaum noch erhoben. Vielmehr spiegeln Washingtons Positionen ein enges Verständnis der vermeintlichen Kernaufgabe der UN wider, das sich überwiegend aus der »America first«-Politik und ihren transaktional bzw. unter dem Einsatz von Zwang verhandelten Präferenzen ableitet. Nicht zufällig hat sich Präsident Trump in seiner Rede vor der Vollversammlung ausschließlich auf Konflikte zwischen Staaten bezogen, die er angeblich beigelegt hat.<sup>3</sup> Im UN-Sicherheitsrat haben die USA seit Trumps Amtsübernahme zudem immer wieder klargemacht, dass sie Themen wie die Auswirkungen des Klimawandels oder die Agenda »Frauen, Frieden und Sicherheit« aus dem Gremium heraushalten wollen.<sup>4</sup> Die Agenda 2030 und die Ziele

für nachhaltige Entwicklung werden als »globalistisch« und unvereinbar mit amerikanischen Interessen abgelehnt.<sup>5</sup> Auch Instrumente, die unmittelbar auf die Sicherung von Frieden abzielen, bleiben nicht verschont. Absehbar werden die neun Peacekeeping-Missionen der UN, die aus den Pflichtbeiträgen der Mitgliedstaaten bezahlt werden, ihre Operationen um etwa 25 Prozent kürzen müssen;<sup>6</sup> für 2026 hatte das Weiße Haus sogar vorgesehen, die entsprechenden US-Zahlungen komplett einzustellen.<sup>7</sup>

### Unter Trump fallen die USA nicht nur als liberaler Hegemon aus – sie unterminieren Völkerrecht und Multilateralismus.

Dies verweist auf den dritten Punkt: Die teils massiven *Budget-Kürzungen* Washingtons werden die UN verändern. Die Trump-Administration begründet die radikalen Einschnitte mit einer ausufernden und ineffizienten UN-Bürokratie, die grundlegend zurechtzustutzen sei. Entsprechend betreffen die (geplanten) Kürzungen weite Bereiche des Systems der Vereinten Nationen: neben der Friedenssicherung auch Programme vieler UN-Organisationen im humanitären, Entwicklungs-, Umwelt- oder Gesundheitsbereich. Im Juli 2025 hat die Trump-Administration zudem Teile des schon bewilligten UN-Budgets für 2025 zurückgerufen.<sup>8</sup> Für 2026 sollen so gut wie keine Mittel für den Haushalt der Vereinten Nationen bereitgestellt

<sup>3</sup> Siehe den Beitrag von Gerrit Kurtz, S. 42ff.

<sup>4</sup> Security Council Report, *In Hindsight: A Council in Waiting*, August 2025 Monthly Forecast, <<https://www.securitycouncilreport.org/monthly-forecast/2025-08/in-hindsight-a-council-in-waiting.php>> (eingesehen am 22.10.2025).

<sup>5</sup> Edward Heartney, »Remarks at the UN Meeting Entitled 58th Plenary Meeting of the General Assembly, March 4, 2025«, <<https://usun.usmission.gov/remarks-at-the-un-meeting-entitled-58th-plenary-meeting-of-the-general-assembly/>> (eingesehen am 23.10.2025).

<sup>6</sup> United Nations Peacekeeping, »Budget Gaps Threaten Global Peace Efforts«, updated 16.10.2025, <<https://peacekeeping.un.org/en/budget-gaps-threaten-global-peace-efforts>> (eingesehen am 12.11.2025).

<sup>7</sup> »Trump Administration Proposes Scrapping UN Peacekeeping Funding«, *Reuters*, updated 15.4.2025, <<https://www.reuters.com/world/trump-administration-proposes-scrapping-un-peacekeeping-funding-2025-04-15/>> (eingesehen am 12.11.2025).

<sup>8</sup> The White House, *Proposed Rescissions of Budgetary Resources: Special Message*, Washington, D.C., 28.5.2025, <<https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2025/03/Proposed-Rescissions-of-Budgetary-Resources.pdf>> (eingesehen am 12.11.2025); H. R. 4 – 119th Congress, *Rescissions Act of 2025*, 2025, <<https://www.congress.gov/bill/119th-congress/house-bill/4/text>> (eingesehen am 12.11.2025).

werden.<sup>9</sup> Durch die aktuellen Spar- und Reformbemühungen der UN werden sich diese Etatlöcher nicht stopfen lassen. Auch europäische Staaten werden die finanzielle Lücke absehbar nicht schließen können und wollen. In der Konsequenz drohen die UN im nächsten Jahr zahlungsunfähig zu werden.<sup>10</sup> Darüber hinaus haben verschiedene wichtige Geberländer, darunter Großbritannien und Deutschland, ihre Budgets für humanitäre Hilfe, Krisenprävention und Stabilisierung sowie die Mittel der Entwicklungszusammenarbeit gekürzt, was auch freiwillige Beiträge an die UN einschränkt.

Die Veränderungen sind also tiefgreifender und wahrscheinlich dauerhafter als unter der ersten Trump-Administration. In der Vergangenheit traten die USA vor allem als Bremsen *innerhalb* von UN-Verhandlungen auf. Jüngst sind sie aus Verhandlungen ausgestiegen, haben diese aber nicht weiter behindert, wie etwa im Fall der 4. Internationalen Konferenz zur Entwicklungsfinanzierung in Sevilla. Offen ist, in welchem Maße sie zukünftig versuchen werden, ungewollte UN-Verhandlungen zu verhindern oder zumindest zu blockieren. Im Oktober 2025 jedenfalls stoppte Washington vorerst das geplante Rahmenwerk der Internationalen Seeschifffahrts-Organisation (IMO), das weltweit verbindliche Vorgaben zur Reduktion von Treibhausgasemissionen im Sektor enthalten soll.

## Handlungs- und Gestaltungsmöglichkeiten

Deutschland und seine europäischen Partner werden noch stärker daran arbeiten müssen, eigene Positionen in den UN zu definieren, Verbündete zu gewinnen und mit ihnen Strategien zu entwickeln, damit sie Handlungs- und Gestaltungsmacht entfalten können. Dies ergibt sich aus den drei genannten Herausforderungen und reicht über einzelne Säulen der Vereinten Nationen hinaus. Ob die USA eher Partner, Konkurrent oder Rivale in den UN sind, hängt von mehreren Faktoren ab.

<sup>9</sup> *Fiscal Year 2026 Discretionary Budget Request*, Washington, D.C.: Executive Office of the President, Office of Management and Budget, 2025.

<sup>10</sup> Ronny Patz, »Gehen die Vereinten Nationen pleite?«, Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen e.V., 20.10.2025, <<https://dgvn.de/meldung/gehen-die-vereinten-nationen-pleite>> (eingesehen am 11.11.2025).

Zum einen ist entscheidend, wie sich Deutschland und andere europäische Mitgliedstaaten mit Blick auf *Normen und Werte* positionieren. Bereits während Trumps erster Präsidentschaft war eine Abkehr der USA vom Völkerrecht zu beobachten. Schon damals verzichtete die Regierung in Washington weitgehend darauf, sich zu völkerrechtlichen Aspekten ihrer Politik zu äußern. Dennoch blieb auf diplomatischer und technischer Ebene ein fachlicher Austausch mit Vertretern der Administration weiterhin möglich. Nun ziehen sich die USA jedoch generell aus völkerrechtlichen Diskursen zurück. Sogar in der UN-Völkerrechtskommission sollen nach der Entscheidung von Präsident Trump künftig keine US-amerikanischen Völkerrechtsexperten mehr vertreten sein. Das durch einen solchen Rückzug entstehende Vakuum wird es autoritären Akteuren wie China und Russland erleichtern, ihre vom westlichen Verständnis abweichenden Konzepte von Völkerrecht und internationaler Ordnung zu etablieren. Für die Bundesrepublik und andere Staaten, die sich als Verfechter des Völkerrechts und einer regelbasierten internationalen Ordnung sehen, ergibt sich daraus die Notwendigkeit, aktiver für ihre eigenen Modelle zu werben und die Unterschiede zu konkurrierenden Vorstellungen herauszustellen.

Eine weitere Herausforderung besteht darin, mit Völkerrechtsverletzungen umzugehen, die von den USA begangen werden. Gemäß seinem Selbstverständnis müsste Deutschland zumindest schwerere Verstöße klar ansprechen und gegebenenfalls Konsequenzen ziehen. In den Beziehungen zu Washington können die politischen Kosten dafür jedoch sehr hoch sein. Zugleich hat Deutschland ein vitales Interesse daran, dass die USA ihr Engagement zur Unterstützung der Ukraine nicht weiter zurückfahren und ihre Rolle als zentraler Bündnispartner innerhalb der Nato weiterhin wahrnehmen. Für die deutsche Außenpolitik ergibt sich in diesem Zusammenhang ein grundlegendes Problem. Sie sieht sich derzeit dem Vorwurf ausgesetzt, in entscheidenden Situationen, in denen das Völkerrecht massiv verletzt wird, mit zweierlei Maß zu messen. Die Kritik richtet sich darauf, dass Deutschland den Angriffskrieg Russlands klar und scharf verurteilt und die Ukraine in ihrem Abwehrkampf aktiv unterstützt, während es auf die Völkerrechtsverletzungen Israels im Gazakrieg nur zögerlich und zurückhaltend reagiert hat. Eine ähnliche Problematik ergibt sich nun im Verhältnis zu den USA. Spätestens seit den Angriffen auf Venezuela herrscht Gewissheit, dass die Trump-Regierung bereit

ist, ihre politischen Vorhaben notfalls mit Gewalt und unter Missachtung fundamentaler Völkerrechtsnormen durchzusetzen.

### **Deutschland und die EU müssen die UN politisch wie finanziell stärker unterstützen, sonst werden andere deren Zukunft prägen.**

Im Übrigen stellt sich die Frage, in welchen Bereichen deutsche bzw. europäische *Interessen* noch mit jenen der USA übereinstimmen und welche Spielräume für eine Annäherung bestehen. Im UN-Sicherheitsrat beispielsweise sind seit Januar 2025 immer wieder Spannungen zwischen Washington und ständigen wie gewählten Mitgliedern aus Europa sichtbar geworden. Besonders eklatant war dies, was den Krieg in der Ukraine betrifft, etwa als die USA zum Jahrestag der russischen Völlinvasion im Februar unter anderem mit China und Russland die Resolution 2774 verabschiedeten. Die europäischen Ratsmitglieder enthielten sich allesamt, da in dem Text weder die territoriale Integrität der Ukraine erwähnt noch der russische Angriff verurteilt wurde. Vorausgegangen war eine Auseinandersetzung in der Generalversammlung, weil die USA einen Resolutionsentwurf eingebracht hatten, der mit jenem der Ukraine und ihrer europäischen Verbündeten konkurrierte.

Auch in anderen Fragen zeigten sich deutliche Risse im Sicherheitsrat, insbesondere unter den als P3 bezeichneten ständigen Mitgliedern USA, Frankreich und Großbritannien, etwa als die beiden Letzteren während der jüngsten UN-Generalversammlung den Staat Palästina anerkannten. Solche Divergenzen betreffen zwar nicht in gleicher Weise alle im Sicherheitsrat behandelten Länderfälle und Themen, und sie sind auch nicht immer konsistent im Zeitverlauf, wie im Fall des Ukraine-Kriegs zu sehen. Wenn es zweckdienlich ist, suchen die USA durchaus Unterstützung im Sicherheitsrat, wie zuletzt im Fall von Trumps Gaza-Friedensplan, der durch Resolution 2803 gebilligt wurde. Doch die UN selbst spielen in diesem Plan wie auch bei weiteren von Washington forcierten Friedensverhandlungen oder -abkommen allenfalls eine Nebenrolle. Mithin können sich die europäischen Mitglieder nicht mehr auf einen weitgehenden Einklang mit US-Positionen verlassen – und das in einer Zeit, in der die Konsensfindung des Gremiums ohnehin deutlich erschwert ist.

## **Ausblick 2026**

Für Deutschland wird die Abwägung von Handlungsoptionen besonders virulent, sollte es Mitte 2026 erneut in den UN-Sicherheitsrat gewählt werden. Dann stellt sich etwa sehr direkt die Frage, wie sich die Bundesregierung zu dem stark verengten Sicherheitsverständnis der USA verhält. Der jüngste Bericht des UN-Generalsekretärs »The Security We Need« legt dar, dass es zu weltweiter Destabilisierung beiträgt, wenn ein zu strikter Fokus auf militärischer Sicherheit liegt und öffentliche Mittel entsprechend in Rüstungsbudgets umgeschichtet werden. Empirische Befunde ebenso wie strategische Überlegungen sprechen weiterhin für einen multidimensionalen und integrierten Sicherheitsansatz, wie er letztlich auch in der Geschäftsordnung des in Berlin neu geschaffenen Nationalen Sicherheitsrates angelegt ist.<sup>11</sup>

Von der Bundesrepublik werden zudem weitere Impulse bei der Umsetzung des UN-Zukunftspaktes erwartet, wie etwa geschehen über das Peacekeeping Ministerial, für das Deutschland im Mai 2025 als Gastgeber fungierte. Bei diesem hochrangigen politischen Forum zur Unterstützung der UN-Friedenssicherung, das seit 2016 regelmäßig tagt, wurden Akzente gesetzt, um entsprechende Missionen neuen Herausforderungen und Realitäten anzupassen. Doch die aktuellen Budgetkürzungen drohen den laufenden Review des UN-Generalsekretärs weitgehend ins Leere laufen zu lassen. Politische wie finanzielle Rahmenbedingungen von Missionen dürfen sich nicht allein an möglichen Effizienzgewinnen orientieren, sondern müssen veränderten Bedarfen gerecht werden, etwa beim Schutz der Zivilbevölkerung in Konfliktgebieten.

In der Generalversammlung steht 2026 nicht nur die Neuwahl eines UN-Generalsekretärs bzw. einer UN-Generalsekretärin an; auch weitere wichtige Weichenstellungen sind vorzunehmen. Generalsekretär António Guterres hat den Mitgliedstaaten im März 2025 die Initiative »UN80« vorgestellt. Im Wesentlichen ist sie als Versuch zu werten, drohenden Finanzkürzungen zuvorzukommen und notwendige Reformen proaktiv anzugehen. Die Einschnitte der USA sind jedoch Ausdruck einer Priorisierung

<sup>11</sup> Deutscher Bundestag, *Unterrichtung durch die Bundesregierung: Einsetzung des Kabinettsausschusses Nationaler Sicherheitsrat und Geschäftsordnung des Nationalen Sicherheitsrates*, Berlin, 2.9.2025 (Bundestags-Drucksache 21/1460), <<https://dserver.bundestag.de/btd/21/014/2101460.pdf>> (eingesehen am 11.11.2025).

nationaler Interessen vor multilateraler Kooperation. Sie zielen also weniger auf erforderliche Reformen, sondern sollen die amerikanische Unterstützung von vermeintlich eigennützigen und politisierten UN-Strukturen beenden oder zumindest einschränken.<sup>12</sup> Ähnliche Tendenzen zeigen sich in der programmatischen Ausrichtung von rechtspopulistischen Parteien anderer OECD-Staaten.<sup>13</sup>

Angesichts dessen ist es umso wichtiger, dass die EU und Deutschland konkret Stellung zu den »UN80«-Vorschlägen beziehen und ihre Prioritäten und Empfehlungen sowohl zu den Mandaten als auch zu strukturellen Reformen darlegen. Denn eine Priorisierung wird notwendig sein; ihre Stoßrichtung wird jedoch davon abhängen, wie stark sich jene Mitglieder einbringen, die an den Grundsätzen multilateraler Kooperation festhalten. Um ihre Position zu untermauern, sollten Deutschland und andere europäische Staaten die UN als Institution über Kernbeiträge verlässlich stützen; die EU könnte Wege erkunden, wie sie ihre freiwilligen Beiträge, die bisher ausnahmslos zweckgebunden sind, dem UN-Haushalt flexibler zur Verfügung stellen könnte.

Vorerst könnte sich eine strategische Sequenzierung des UN-politischen Vorgehens anbieten. Zunächst wäre im Sinne der transatlantischen Partnerschaft zu prüfen, was *mit* den USA geht. Für den Fall, dass dies nicht erfolgreich oder zielführend ist, gilt es zu überlegen, was *ohne* sie und mit anderen möglich ist. So können europäische Länder etwa auch ohne die USA ihre Positionen im Peacebuilding fortentwickeln. Hier kann Deutschland seinen aktuellen Vorsitz in der Kommission für Friedenskonsolidierung nutzen, um etwa dem erklärten Ziel näherzukommen, Peacebuilding und Peacekeeping stärker zu verbinden. Mehr multilaterales Engagement bedeutet generell, frühzeitig auf Länder des »Globalen Südens« zuzugehen. Dies haben etwa die nichtständigen europäischen Mitglieder im UN-Sicherheitsrat bereits in der Kooperation mit anderen gewählten Mitgliedern praktiziert, so zuletzt bei der Erarbeitung einer Resolution zur Situation im Gazastreifen. Das ändert nichts daran, dass die Trump-Administration weit-

gehend an den UN vorbei agiert, wenn aus ihrer Sicht wichtige Sicherheitsinteressen berührt sind. Die Charta des von Trump eingesetzten Friedensrates deutet darauf hin, dass sich dessen Rolle längst nicht auf die Konfliktbeilegung in Gaza beschränken, sondern allgemeiner »ein flexibleres und wirksameres internationales Gremium für Peacebuilding« schaffen soll, wie es heißt.<sup>14</sup> Es wird an den europäischen Regierungen sein, darauf hinzuwirken, dass dieses Gremium das Völkerrecht und die Arbeit der UN nicht unterminiert.

Notfalls muss auch erwogen werden, was *gegen* Washington geht. Wo die USA und andere Ratsmitglieder wie China oder Russland starke Interessen haben, ist darauf hinzuwirken, dass die Arbeit der UN sich nicht primär an Großmachtgebaren und »Einflusssphären« orientiert, sondern an einer ausgewogenen und tragfähigen Lösung globaler Probleme. Die Drohung der Trump-Administration, sich Grönland notfalls militärisch einzuverleiben, hat das vitale Interesse Deutschlands und der europäischen Nato-Staaten daran einmal mehr untermauert. Im Sicherheitsrat kann Deutschland aktuell vor allem über die Abstimmung mit europäischen Mitgliedern agieren – wie zuletzt geschehen, als Berlin, Paris und London gemeinsam den Snapback-Mechanismus im Atomstreit mit Iran aktivierten. Bei einer erneuten deutschen Mitgliedschaft in dem Gremium wird es aber auch nötig sein, den Schulterchluss mit möglichst vielen gewählten Mitgliedern aus Afrika, Lateinamerika und Asien zu suchen. Hierfür müssen Kommunikationswege geschaffen werden, die es Deutschland und der EU ermöglichen, rasch handlungsfähige Koalitionen mit gleichgesinnten Mittelmächten und möglichst vielen kleineren Staaten zu schmieden.

<sup>12</sup> Siehe Heritage Foundation, *Mandate for Leadership: The Conservative Promise, Presidential Transition Project*, Washington, D.C., 2023, S. 253f.

<sup>13</sup> Lee Crawford/Ranil Dissanayake/Anita Käppeli, »Foreign Aid in a Time of Right-Wing Populism«, Blog Post, Center for Global Development, 24.7.2024, <<https://www.cgdev.org/blog/foreign-aid-time-right-wing-populism>> (eingesehen am 11.11.2025).

<sup>14</sup> Jacob Magid, »Full text Charter of Trump's Board of Peace«, in: *The Times of Israel*, 18.1.2026, <<https://www.timesofisrael.com/full-text-charter-of-trumps-board-of-peace/>> (eingesehen am 20.1.2026).

Kai-Olaf Lang / Barbara Lippert / Claudia Zilla

# Europas Soft Power in der geopolitischen Zeitenwende erneuern — unzeitgemäße Betrachtungen

Die Europäische Union (EU) vollzieht unter dem Eindruck der »Zeitenwende«<sup>1</sup> in Europa und einer »gnadenlos[en]«<sup>2</sup> Welt eine geopolitische Wende. Angetrieben wird sie von zwei gleichzeitig auftretenden Faktoren: Einerseits stellt Russland eine Bedrohung für die Sicherheit Europas dar, andererseits verliert die EU die unbedingte sicherheitspolitische Rückendeckung der USA. Die neue Nationale Sicherheitsstrategie der USA und die angestrebte Landnahme Grönlands zeigen: Die von Washington nicht nur angekündigte, sondern sogleich praktizierte Großmachtspolitik ist offensiv und regelavers. Das macht die USA sogar zu einem potentiellen Widersacher von Mitgliedstaaten und somit der EU.<sup>3</sup> Vor diesem Hintergrund richtet die EU ihr auswärtiges Handeln neu aus und strebt umfassende strategische Souveränität an, die sich auf den vollständigen zivil-militärischen Instrumentenkasten stützen soll.<sup>4</sup>

Demgegenüber geraten die »weichen«, profilgebenden Attribute des Außenhandelns der EU — also vor allem Dialog und Diplomatie, langfristige Investitio-

nen in Entwicklungszusammenarbeit (EZ), Menschenrechtspolitik, auswärtige Kultur- und Wissenschaftspolitik — und ihre Instrumente in den Hintergrund. Von der Tagesordnung des Europäischen Rates und der EU-Außenminister und -ministerinnen sind diese Themen nahezu verschwunden. In den beiden Großkonflikten in ihrer Nachbarschaft (Nahost, Russland—Ukraine) ist die EU kein zentraler diplomatischer Akteur. Auch in ihrer Handels- und Finanzpolitik schlägt sie einen geopolitischen Kurs ein, in dem Zwangsinstrumente einen großen Teil der neuen ökonomischen Sicherheitsdoktrin ausmachen.

Zur selben Zeit kämpft in den USA die Regierung Donald Trumps gegen den »deep state« und die »wokeness«, wobei sie unter anderem die materielle Basis ihrer Public Diplomacy kürzt. Zudem forciert sie im Glauben an die eigene »inherent greatness and decency«<sup>5</sup> den auch transnational geführten »Kulturkampf«, interveniert in politische Prozesse in anderen Staaten und versucht, regionale Exklusivitätsansprüche und imperiale Ambitionen unter Anwendung oder Androhung von Gewalt durchzusetzen.<sup>6</sup> Insofern steht die EU vor einer mehrfachen Herausforderung: Sie muss sich zum einen bewusst werden, wie die Folgen ihres außenpolitischen Rollenwandels in Ländern außerhalb Europas wahrgenommen werden. Zum

1 Bundesregierung, »Regierungserklärung von Bundeskanzler Olaf Scholz am 27. Februar 2022«, Berlin, <<https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/regierungserklaerung-von-bundeskanzler-olaf-scholz-am-27-februar-2022-2008356>> (eingesehen am 28.10.2025).

2 Europäische Kommission, »Rede von Präsidentin von der Leyen zur Lage der Union 2025«, Straßburg, 10.9.2025, <[https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/SPEECH\\_25\\_2053](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/SPEECH_25_2053)> (eingesehen am 28.10.2025).

3 President of the United States of America, *National Security Strategy of the United States of America*, November 2025, <<https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2025/12/2025-National-Security-Strategy.pdf>> (eingesehen am 12.1.2026).

4 Barbara Lippert/Nicolai von Ondarza/Volker Perthes (Hg.), *Strategische Autonomie Europas. Akteure, Handlungsfelder, Zielkonflikte*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Februar 2019 (SWP-Studie 2/2019), doi: 10.18449/2019S02.

5 President of the United States of America, *National Security Strategy* [wie Fn. 3].

6 Ausführlich dazu Helmut K. Anheier/Edward L. Knudsen, *Domination without Hegemony? The Emerging Contest to Fill the US' Soft Power Vacuum*, Stuttgart: Institut für Auslandsbeziehungen (ifa), 2025 (ifa ECP [External Cultural Policy] Monitor), S. 18–26. Zu den Auswirkungen auf die humanitäre Hilfe, die Friedensarbeit und die Mitarbeit in den Vereinten Nationen siehe die Beiträge von Nadine Biehler, Anne Koch und Pedro A. Villarreal (S. 47ff.) bzw. Gerrit Kurtz (S. 42ff.) bzw. Judith Vorrath, Marianne Beisheim und Christian Schaller (S. 55ff.) in dieser Studie.

anderen muss sie die Inhalte und den Einsatz ihrer Soft-Power-Instrumente aktualisieren. Dabei läuft die Frage mit, wo und wann Europa seine Soft-Power-Aktivitäten mit, ohne oder auch gegen die USA betreibt.

## Soft Power haben und Soft Power sein

Der relationale und verhaltensorientierte Begriff »Soft Power« bezeichnet erstens eine spezifische Form der Macht und Machtausübung. Soft Power ist am Werk, »[...] when one country gets other countries to want what it wants.«<sup>7</sup> Im übertragenen Sinne sind mit Soft Power, zweitens, die Ressourcen und Instrumente gemeint, auf denen sie üblicherweise beruht (»Soft Power haben«). Soft Power gründet vor allem auf der Anziehungs- und Überzeugungskraft eines Akteurs – als passive Eigenschaft und als aktives Handeln. Ein Akteur bzw. ein Staat erfährt von einem Gegenüber Gefolgschaft in einer Frage, Entscheidung, Herangehens- oder Sichtweise, ohne hierfür Zwangsmaßnahmen militärischer oder ökonomischer Art einzusetzen, wie dies hingegen bei Hard bzw. Sharp Power üblich ist. Drittens können Soft-Power-Ressourcen und das Ausüben von Soft Power in der Selbst- und Fremdwahrnehmung identitätsstiftend wirken und somit zur Entwicklung eines außenpolitischen Rollenkonzepts als Soft Power führen (»eine Soft Power sein«).

Die Domänen und Instrumente der Soft Power sind vielfältig und werden von demokratischen, nicht-demokratischen und autoritären Staaten bespielt bzw. angewendet. Dazu zählen Dialog und Diplomatie – insbesondere um globale Asymmetrien abzubauen und auszugleichen –, ferner der Wettbewerb von Ideen, Deutungen, Diskursen und Narrativen sowie das Auftreten als Norm-Entrepreneur.<sup>8</sup>

Soft-Power-Eigenschaften gehören seit Jahrzehnten zum Selbstverständnis der EU und werden ihr ebenso von anderen Akteuren zugeschrieben. Dennoch haben das Profil und die Legitimität der EU als Soft Power in

den letzten Jahren zusehends an Bedeutung verloren. Diese Entwicklung steht sowohl im Zusammenhang mit einer Reihe von Veränderungsprozessen innerhalb der EU, die seit 2022 an Dynamik gewonnen haben, als auch mit dem veränderten internationalen Kontext – also der Präge- und Destruktionskraft von Destabilisierung, Manipulation und Krieg sowie den Kräfteverschiebungen in der globalen Mächtekonkurrenz.

## Der neue Blick von innen

Das (außen)politische Selbstverständnis der EU wandelt sich mitunter schnell. Seit 2019 ist ein Schwenk hin zur Selbstbeschreibung als »geopolitische« Gemeinschaft zu beobachten. Und die sicherheits- und verteidigungspolitischen Anstrengungen, die die EU seit Russlands Angriffskrieg gegen die Ukraine eingeleitet hat, haben den Schutz vor militärischen und hybriden Bedrohungen sowie ganz generell Resilienzpolitik in den Vordergrund europäischer Politik geschoben. Die Verbesserung der verteidigungspolitischen, rüstungswirtschaftlichen und militärischen Fähigkeiten ist zur Querschnittsaufgabe für zentrale Politikfelder avanciert.

Doch nicht nur die »Härtung« der europäischen Außenpolitik trübt die Soft-Power-Dimension der EU, die einst als Markenzeichen europäischer Konduite betrachtet wurde. Dass die normative Kohärenz unter den EU-Mitgliedstaaten schwindet, macht es für die Union schwerer, nach außen geschlossen, glaubwürdig und zuverlässig zu wirken. Zwar mag es für die EU vorteilhaft sein, wenn sie politische und sozial-kulturelle Diversität in den eigenen Reihen Partnern gegenüber als Element von Pluralität und kultureller Anschlussfähigkeit präsentieren kann. Nehmen jedoch Gegensätze überhand, etwa was die integrationspolitische Grundorientierung oder die Interpretation von Rechtsstaatlichkeit und Demokratie angeht, oder gibt es zu viele Zerwürfnisse in wichtigen Politikbereichen, verliert die EU an politischer Ausstrahlung und konkreter Handlungsfähigkeit. Dies umso mehr, als die ökonomischen Ressourcen europäischer Soft Power, das heißt wirtschaftliche Leistungsstärke, Innovationskraft und Wettbewerbsfähigkeit, zurückgehen.

<sup>7</sup> Joseph S. Nye, *Soft Power and Great-Power Competition. Shifting Sands in the Balance of Power between the United States and China*, Singapur: Springer Nature, 2023 (China and Globalization), S. 12.

<sup>8</sup> Zur EU als normative Macht vgl. Ian Manners, »Normative Power Europe: A Contradiction in Terms?«, in: *Journal of Common Market Studies*, 40 (2002) 2, S. 235–258. Anders als Soft Power beschreibt die normative Macht ein ganzheitliches Rollenkonzept und nicht nur eine Säule/Dimension und Instrumente des Außenhandelns.

## Die Versicherheitlichung und »Härtung« der EU-Außenpolitik fordert mehr »weiches« Außenhandeln, nicht weniger.

Indes ermöglicht und fordert die Versicherheitlichung und »Härtung« der EU-Außenpolitik mehr »weiches« Außenhandeln, nicht weniger. So wurde der Aufbruch zur »geopolitischen« und damit für Sicherheitsfragen sensibilisierten EU flankiert durch die Global-Gateway-Initiative, die Instrumente aus dem klassischen Soft-Power-Repertoire nutzt. Die neue Priorisierung von Verteidigung, Rüstung und Militär verstehen die meisten Mitgliedstaaten nicht im Sinne von »Hard Power statt Soft Power«, sondern als Kräftigung einer unterentwickelten »harten« Dimension. Die bisherigen ökonomischen, wissenschaftlichen oder kulturpolitischen Handlungsfelder sollen dabei bewahrt werden. Denn die meisten Mitgliedstaaten sehen Soft Power – sowohl im Inneren als auch nach außen – als Mittel zur Einflussnahme und Auseinandersetzung mit systemischen Konkurrenten und direkten Gegnern.

### Der kritische Blick von außen

Die Soft-Power-Qualitäten der EU haben traditionell einen besonderen Stellenwert in den Beziehungen zu Lateinamerika. Der Blick der Region auf die EU wird aber auch durch den Vergleich mit den beiden Großmächten USA und China geprägt: Eine repräsentative Umfrage<sup>9</sup> in zehn lateinamerikanischen Ländern im Jahr 2021 ergab, dass für die Befragten – mit Ausnahme des eigenen Landes – Europa die bevorzugte Region zum Leben sowie für eine Intensivierung der Zusammenarbeit ist. Die europäische Integration wird als nützliches Beispiel für ähnliche Prozesse in Lateinamerika angesehen. Aus lateinamerikanischer Sicht rangiert die EU mit Abstand vor den USA und China, was die Förderung des Weltfriedens, die Verteidigung der Menschenrechte, humanitäre Hilfe, Umweltschutz sowie die Bekämpfung von Armut und sozialer

<sup>9</sup> Latinobarómetro/Nueva Sociedad/Friedrich-Ebert-Stiftung, »América Latina – Unión Europea: miradas, agendas y expectativas« [Lateinameirka – Europäische Union: Sichtweisen, Agenden und Erwartungen], <<https://data.nuso.org/es>> (eingesehen am 20.10.2025). Die Umfrage wurde in Argentinien, Bolivien, Brasilien, Chile, Costa Rica, Guatemala, Kolumbien, Mexiko, Paraguay und Uruguay zwischen dem 10. September und dem 4. Oktober 2021 durchgeführt.

Ungleichheit anbelangt. Hingegen erreicht sie nur den dritten Platz hinter den USA und China, wenn es um Technologie, Wissenschaft und Bildung, die Bedeutung als Militär- und Wirtschaftsmacht geht. Ausländische Direktinvestitionen aus den USA und China werden für vorteilhafter gehalten als europäische.

Der komparative Vorteil Europas und der EU liegt eindeutig in ihrem positiven Image als Soft Power. Dieses wird zweifellos begünstigt durch die kulturellen Gemeinsamkeiten mit Lateinamerika und die Konvergenz etlicher (außen)politischer Grundsätze. Dennoch gibt es Kritik von Mitgliedern lateinamerikanischer Regierungen und der außenpolitischen Community der Region an der EU. Problematisiert werden vor allem deren Selbstüberhöhung zum universellen Modell für Integration, ihr Agrarprotektionismus, die hierarchische Art und Weise, normative Ansprüche zu formulieren und Standards zu fordern, sowie ein Verhalten, das bisweilen von ihrer wertorientierten Rhetorik abweicht und globale Asymmetrien zementiert. Viele dieser Aspekte verdichten sich im verzögerten Abschluss des Assoziierungsabkommens zwischen der EU und dem Mercosur, dessen Eigenwert den Europäern im Kontext der »USA-first«-Politik noch deutlicher vor Augen steht.

Der Brexit hat gezeigt, dass der europäische Integrationsprozess weder uneingeschränkt akzeptiert wird noch unumkehrbar ist – somit ließ er auf eine neue »Bescheidenheit« im Auftreten der EU hoffen. Ihre eurozentrische Impfstoffpolitik während der Coronapandemie, die Verschärfung ihrer Migrations- und Asylpolitik sowie ihr Verhalten im Hinblick auf die Völkerrechtsverletzungen bei den israelischen Militäroperationen im Gazastreifen und der Militäraktion der USA in Venezuela nähren indes die Kritik an ihren Doppelstandards. Indem sie ihre Soft-Power-Ressourcen vernachlässigt, gerät die EU zudem in den Schatten zweier Entwicklungen: verfolgen die USA unter Trump gegenüber Lateinamerika einen zunehmend aggressiven Ansatz, der mit Strafzöllen, Abschiebungen und der Militarisierung des Kampfes gegen den Drogenhandel seinen Anfang nahm. Mit dem in der neuen Nationalen Sicherheitsstrategie formulierten Trump-Korollar zur Monroe-Doktrin und der Militäroperation in Venezuela im Januar 2026, bei der Präsident Nicolás Maduro und seine Ehefrau Cilia Flores entführt wurden, erreichte diese Hard-Power-Politik einen Höhepunkt. Andererseits intensiviert China, einer der wichtigsten Handelspartner und Investoren der Region, seine Soft-Power-

Aktivitäten, unter anderem in Form einer dynamischen auswärtigen Kulturpolitik.

### **Wenn die EU sich auf sicherheitspolitische Fragen konzentriert, gefährdet sie ihre breit gefächerten Beziehungen zu Lateinamerika.**

Zwar hat die EU in Lateinamerika kaum Chancen, sich in Hard-Power-Bereichen gegenüber den USA und China zu profilieren. Wenn die EU aber die Themen und Instrumente der Zusammenarbeit immer stärker an sicherheitspolitischen Gesichtspunkten ausrichtet, gefährdet sie ihre breit gefächerten Beziehungen zu Lateinamerika, die auf lang aufgebautes Vertrauen beruhen, sowie ihr langbewährtes Profil etwa in der EZ. Mit ihrer massiven Aufrüstung und dem Vorantreiben einer Negativagenda (gemeinsam gegen China bzw. Russland) vergrößert die EU zudem die Kluft zu einer Region, die eine kernwaffenfreie Zone ist, sich durch niedrige Verteidigungsausgaben auszeichnet und sich mehrheitlich gegen Blockbildung wendet.

## **Schlussfolgerungen und Empfehlungen**

Im Zuge der offenen Konfrontation mit Russland, der sicherheitspolitischen Emanzipation von den USA und des ökonomischen »De-risking« von China verfolgt die EU eine Politik, die sich zunehmend auf Hard Power stützt. Dabei begünstigen die Abgrenzung zu den Systemrivalen Russland und China sowie die normative Entfremdung von den USA eine Selbstüberhöhung der EU als »force for good«. <sup>10</sup> Diese Entwicklungen verändern das außenpolitische Rollenkonzept der EU unweigerlich. Sie beeinflussen nicht nur ihre (außen)politischen Prioritäten, sondern auch ihr Selbstverständnis und die Art und Weise, wie sie von anderen wahrgenommen wird. Daraus ergibt sich eine doppelte Notwendigkeit: Einerseits sollte sich die EU der Implikationen dieses Wandels bewusst werden, wozu auch Trade-offs, Nebenfolgen und Begleiterscheinungen gehören. Andererseits sollte sie vermeiden, sich so sehr auf die Steigerung ihrer Hard Power zu fokussieren, dass dabei das aufgebaute Soft-

Power-Kapital verspielt wird. Strategische Autonomie setzt sowohl Hard Power als auch Soft Power voraus.

In einer Phase der Bedrängnis durch externe Mächte und der Konkurrenz kann auch Soft Power zur Selbstbehauptung der EU beitragen, sofern sie die gesellschaftlich-politische Resilienz der EU widerspiegelt. Es wäre allerdings kurzsichtig, den Nutzen der Soft Power vornehmlich darin zu sehen, dass sie der eigenen Seite Vorteile gegenüber Konkurrenten verschafft. Gerade die Regionen des Globalen Südens (wie Lateinamerika), mit denen die EU und ihre Mitgliedstaaten tragfähige reziproke Beziehungen auch unter Einsatz ihrer Soft Power entwickeln wollen, haben andere Vorstellungen: Sie sehen sich nicht als Arena transatlantischer Rivalitäten. Die Länder des Globalen Südens sind vor allem an wirtschaftlich-sozialer Entwicklung, Technologietransfer und dem Abbau globaler Asymmetrien interessiert. Daher bieten sich insbesondere die Bereiche Wirtschaft, Wissenschaft, Technologie, Innovation und Infrastruktur an, um die Zusammenarbeit zu intensivieren. Wichtig ist, die Beziehungen durch People-to-People-Projekte zu flankieren und nach Konvergenz in der Gestaltung des Handlungsrahmens zu suchen, beispielsweise durch den Dialog zu globalen Fragen.

Dabei muss die EU den Zielländern ihre Prinzipien und Prioritäten erläutern und ihr Instrumentarium im Austausch mit ihnen weiterentwickeln – und nicht nur »more of the same« betreiben. In die Lücken zu springen, die der Rückzug der USA gerade hinterlässt, ist weder möglich noch empfehlenswert. Es ist entscheidend, dass die EU ein eigenes Profil behält. Sie sollte nicht versuchen, sich als »bessere USA« oder »anderer Westen« zu präsentieren, sondern sich im Kontakt mit bisherigen und neuen Partnern auf »europäische« Umgangsformen und Leitprinzipien besinnen. Hierzu gehören die Präferenz für verregelte Politik und für Kompromissfindung, für die gemeinsame Entwicklung von Schwerpunkten und Projekten, der Interessenausgleich; des Weiteren der Anspruch, responsiv, zuverlässig und erwartbar zu agieren. Dementsprechend sollte Soft Power weniger »eingesetzt« oder »angewendet«, sondern eher kultiviert und gemeinsam mit Partnern fortentwickelt werden, etwa in dem Sinne, dass dauerhafte Schnittstellen geschaffen werden.

Zwar ist die Soft Power der EU in der Vergangenheit auch aus der Differenz zu den USA entstanden, jedoch nicht aus einer direkten Konfrontation mit den USA. Das könnte sich angesichts des sich dort vollziehenden Systemwandels ändern. Die EU bzw.

<sup>10</sup> Council of the European Union, *European Security Strategy. A Secure Europe in a Better World*, Brüssel 2009, S. 24, <<http://bit.ly/4nsXmIs>> (eingesehen am 28.10.2025).

ihre Mitgliedstaaten müssen sich darauf einstellen, dass damit einhergehende Soft-Power-Rivalitäten nicht nur an Drittschauplätzen, sondern ebenfalls in Europa ausgetragen werden. Die EU kann derlei Konkurrenz nicht ignorieren, sollte sich aber auch nicht daran abarbeiten; zu begrüßen wäre, wenn sie in einem Wettstreit von Ideen und Konzepten eine kulturell-gesellschaftliche Positivagenda entwickelte – zu Hause wie auf globaler Bühne. Die EU wird in spezifischen Situationen immer wieder »Farbe bekennen« müssen, wenn es darum geht, die von ihr verfolgten Leitgrundsätze auch im Widerspruch zu den USA zu verteidigen. Weiterhin bestehende Anknüpfungsmöglichkeiten oder gemeinsame Interessen mit den USA, etwa was die Förderung gesellschaftlicher oder wirtschaftlicher Resilienz angeht, stehen dem nicht entgegen und sind gerade in einer Phase des transatlantischen Auseinanderdriftens sogar wünschenswert.

Die Bundesregierung und der Bundestag sollten sich innerhalb der EU dafür einsetzen, dass Soft-Power-Instrumente nicht der wirtschaftlichen oder sicherheitspolitischen Logik unterstellt werden. Vielmehr sollten sie in Form einer Autonomie »weichen« Außenhandelns aufgewertet werden, wobei Sicherheit, Vulnerabilität, Wettbewerb und Friktion als Rahmenbedingungen zu berücksichtigen sind. Benötigt wird also eine Außenpolitik, in der die Komponenten der Soft Power und der Hard Power jeweils erkennbar bleiben und gut aufeinander abgestimmt sind – sowohl im Rahmen bilateraler Beziehungen als auch der Global Governance.

Heribert Dieter

# Die Handelspolitik der Europäischen Union bedarf eines Neustarts

Die Europäische Union setzte viele Jahre lang auf eine zweigleisige Handelspolitik. Auf der einen Seite gehörte die EU zu den entschiedensten Unterstützern der multilateralen Handelsordnung und versuchte die Welthandelsorganisation (World Trade Organization, WTO) in schwierigem Umfeld zu beleben. Auf der anderen Seite strebte die EU den Abschluss umfassender Handelsabkommen mit außereuropäischen Ländern und phasenweise auch mit den USA an und setzte in diesen Abkommen in der Regel europäische politische Präferenzen durch, etwa den Schutz von Arbeitnehmern. Inzwischen zeigt sich, dass dieser Ansatz nicht mehr funktioniert. Die Welthandelsorganisation ist seit mehr als zwei Jahrzehnten gelähmt und ist zudem Opfer des geopolitischen Konflikts zwischen den USA und der Volksrepublik China geworden. Multilaterale Kooperation in Zeiten geökonomischer Rivalität ist mittlerweile schwierig, wenn nicht unmöglich. Auch die zweite Säule der EU-Handelspolitik steht heute auf tönernen Füßen. Die potentiellen Partnerländer der EU sehen weitreichende Auflagen Brüssels als unangemessene Eingriffe in ihre nationale Souveränität und lehnen solche Interventionen ab. Deshalb sollten die Mitgliedstaaten der EU eine neue Handelspolitik entwickeln, sich auf den ursprünglichen Zweck von Handelsvereinbarungen rückbesinnen und schlanke Abkommen verabreden. Daneben sollte die EU gemeinsam mit anderen Marktwirtschaften versuchen, eine Alternative zur WTO aufzubauen. Dabei sollte im Idealfall ein Kompromiss mit den USA gefunden werden. Auch ein großes Handelsabkommen, das die USA ausschliesse, wäre aus handelspolitischer Sicht nicht mehr als eine zweitbeste Lösung. Ein globales, nahezu alle Volkswirtschaften einbindendes Handelsregime bleibt bei der Regulierung des Waren- und Dienstleistungshandels der Königsweg.

## Warum Handelsabkommen?

Die Gründe für den Abschluss von Freihandelsabkommen sind trotz der weltpolitischen Veränderungen weitgehend die gleichen geblieben. Solche Abkommen schaffen einen größeren Wirtschaftsraum, stärken den grenzüberschreitenden Handel und vertiefen die internationale Arbeitsteilung. Je weniger Regelwerke Unternehmen beachten müssen, die grenzüberschreitenden Handel betreiben, desto größer sind die positiven Wachstumseffekte von Freihandelsabkommen. Lange war die Durchsetzung von Regeln in Freihandelsabkommen eine Domäne der Europäischen Union und resultierte in der Selbstwahrnehmung der Union als »regulatorischer Supermacht«. Allerdings verursacht die Einhaltung von Regeln im internationalen Handel Kosten, die Unternehmen und Konsumenten tragen müssen.

Ein wichtiges Element aller Freihandelsabkommen der EU ist die Regulierung des Warenursprungs. Um zu verhindern, dass Waren, die außerhalb der Freihandelszone erzeugt wurden, zollfrei innerhalb der Freihandelszone gehandelt werden, werden Regeln zum Warenursprung festgelegt. Auch diese sind in jedem Fall ein Kostenfaktor: Unternehmen müssen den Warenursprung gegenüber den Zollbehörden dokumentieren. Der Bundesverband der Deutschen Industrie (BDI) setzt sich dafür ein, Ursprungsregeln in EU-Freihandelsabkommen zu vereinfachen und zu standardisieren. In den 33 analysierten Freihandelsabkommen der EU lag im Jahr 2021 die sogenannte Nutzungsrate bei 67 Prozent. Sie drückt aus, wie hoch der Anteil des grenzüberschreitenden Handels unter Nutzung der Bestimmungen des Freihandelsabkommens war. Die übrigen 33 Prozent wurden ohne Dokumentation des Warenursprungs gehandelt, obwohl die Möglichkeit besteht, Güter zollfrei zu handeln. Im Falle deutscher Unternehmen lag die Nutzungsrate im Mittel aller 33 Abkommen sogar bei nur 60 Prozent. Dieses Thema mutet zwar technisch an, ist aber

von erheblicher ökonomischer Relevanz: Das Ziel, die Handelskosten möglichst niedrig zu halten, wird aufgrund komplizierter Ursprungsregeln verfehlt.<sup>1</sup>

## Neugründung der WTO sinnvoller als Reformversuche

Die Welthandelsorganisation WTO, gegründet 1994 in einer Phase des Vertrauens auf globale Regulierung, kann aller Voraussicht nach nicht reformiert werden. Zum einen fällt multilaterale Kooperation in einer Zeit geopolitischer Spannungen ohnehin schwer. Zum anderen wird es kaum gelingen, eine gelenkte, kommunistische Wirtschaft wie diejenige Chinas zu zwingen, sich an Regeln zu halten, die in Marktwirtschaften üblich sind. Der vermutlich größte Fehler in der Geschichte der WTO war die Aufnahme der Volksrepublik China im Jahr 2001. Die Befürworter des Beitritts nahmen an, dass sich China auch durch die WTO-Mitgliedschaft zu einer Marktwirtschaft entwickeln würde. Dagegen monierten die Kritiker, China sei eine kommunistische Planwirtschaft und werde sich den Vorgaben der WTO nicht unterwerfen. Damit behielten sie recht.

Es gibt weiterhin Gründe, die WTO nicht vollständig abzuschreiben. In den nächsten Jahren kann Chinas kommunistische Diktatur zusammenbrechen und das Land sich zu einer Demokratie und Marktwirtschaft wandeln. In den USA wird im Jahr 2028 ein neuer Präsident gewählt werden, und auch dort kann es zu einem Kurswechsel kommen. Aber das sind keine gewichtigen Gründe, an der WTO als zentraler Institution zur Regulierung des grenzüberschreitenden Waren- und Dienstleistungshandels festzuhalten, sondern Ausdruck von Hoffnungen. Bis zum Beweis des Gegenteils ist davon auszugehen, dass die Mitgliedsländer der WTO nicht bereit sein werden, eine neue Handelsrunde abzuschließen. Der Startschuss für die letzte, nach landläufiger Meinung endgültig gescheiterte Runde fiel schon im Jahr 2001 im katarischen Doha.

## Europas Handelspolitik sollte darauf hinarbeiten, eine Alternative zur WTO zu schaffen.

Deshalb sollte Europas Handelspolitik darauf hinarbeiten, eine Alternative zur WTO zu schaffen. Geprägt sein sollte sie durch Mechanismen zur Regelung von Subventionen, einen robusten Streitschlichtungsmechanismus und liberale Handelsregeln für alle daran teilnehmenden Länder. Das neue Regime sollte sämtlichen Volkswirtschaften offenstehen, die willens sind, sich an das Regelwerk zu halten. Es sollte andererseits Volkswirtschaften ausschließen, die dagegen verstoßen.

Sinnvoll könnte der Beitritt der Länder der Europäischen Union zur Transpazifischen Freihandelszone (Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership, CPTPP) sein.<sup>2</sup> Das Vereinigte Königreich hat sich dieser Gruppe im Dezember 2024 angeschlossen. Anders als beim Mercosur, der ebenso wie die Europäische Union eine Zollunion ist und damit eine gemeinsame Handelspolitik anwendet, ist das CPTPP eine Freihandelszone, in der Ursprungsregeln eine wesentliche und teure Rolle spielen. Ein neues Abkommen zwischen den Mitgliedsländern der CPTPP müsste wieder eigene Ursprungsregeln entwickeln, was die Handelskosten eher erhöhen als reduzieren würde. Zudem gäbe es Dopplungen bei den Ländern, mit denen die EU bereits bilaterale Abkommen geschlossen hat: Unternehmen müssten entscheiden, ob sie zu den Bedingungen des bilateralen Abkommens oder des plurilateralen CPTPP-EU-Abkommens Handel treiben wollen. Das Ergebnis wäre also mehr und nicht weniger Bürokratie.

Bundeskanzler Merz und Kommissionspräsidentin von der Leyen haben angeregt, eine engere Zusammenarbeit mit der Gruppe zu prüfen. Die Vorläuferorganisation, das Abkommen zu Transpazifischer Partnerschaft (Trans-Pacific Partnership, TPP), war von der Regierung Präsident Obamas ausgehandelt worden. Sein Nachfolger Trump erklärte zu Beginn seiner ersten Amtszeit, die USA würden das Projekt nicht weiterverfolgen und stattdessen auf bilaterale Abkommen setzen. Auch Präsident Biden unternahm keine Anstrengungen, die USA wieder an die Gruppe heranzuführen.

<sup>1</sup> Heribert Dieter, *Ursprungsregeln in Freihandelszonen. Protektionismus durch die Hintertür*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, März 2004 (SWP-Studie 9/2004), <<https://www.swp-berlin.org/publikation/ursprungsregeln-in-freihandelszonen>>.

<sup>2</sup> Zu dieser Gruppe gehören derzeit Australien, Brunei, Chile, Japan, Kanada, Malaysia, Mexiko, Neuseeland, Peru, Singapur, das Vereinigte Königreich und Vietnam.

Das CPTPP erfüllt drei zentrale Anforderungen an einen handelspolitischen Club: liberal nach innen, mit strengen Bestimmungen für Subventionen und robustem Streitschlichtungsmechanismus. Für die EU hätte ein Beitritt erhebliche Vorteile. Die bisherigen bilateralen Abkommen, etwa mit Japan oder dem Vereinigten Königreich, könnten durch die größere plurilaterale Freihandelszone ersetzt werden. Unternehmen müssten sich nicht mehr mit unterschiedlichen Ursprungsregeln, sondern nur noch mit einem einzigen Verfahren auseinandersetzen und dieses administrativ bewältigen. Ein Beitritt der EU zum CPTPP, dessen Name allerdings geändert und vereinfacht werden müsste, könnte andere Akteure ermutigen, dem Beispiel der EU zu folgen. So ist es denkbar, dass sich die Mercosur-Gruppe dem indopazifischen Club anschliesse. Erneut würden für Unternehmen die administrativen Hürden sinken. Möglicherweise wäre es sowohl für die nationalen Parlamente als auch für das Europäische Parlament leichter, einem größeren Abkommen als kleineren bilateralen zuzustimmen.

Gewiss wird es Kritiker geben, die eine Abkehr der Europäischen Union von der existierenden multilateralen Ordnung ablehnen. Gerade Europa müsse an der Zusammenarbeit in der WTO festhalten, weil sowohl die USA als auch China dies nicht tun. Dem ist zu entgegnen, dass die EU in den internationalen Wirtschaftsbeziehungen an Bedeutung verloren hat und schon deshalb nicht mehr über die Macht verfügt, im Alleingang die WTO am Leben zu erhalten. Die EU hat aber die Chance, zusammen mit gleichgesinnten Staaten neue Formen der plurilateralen Regulierung zu schaffen und zu stärken. Freilich wäre es vorteilhafter gewesen, wenn die EU seit Beginn bei den CPTPP-Verhandlungen mitgewirkt hätte. Heute wäre zu überlegen, ob ein Beitritt nicht die elegantere Lösung wäre. Da das Vereinigte Königreich dem vorhandenen CPTPP-Abkommen beitreten konnte, stellt sich die Frage, warum die Europäische Union diesen Weg nicht auch beschreiten könnte.

### **Es erscheint gegenwärtig unrealistisch, eine Neuauflage der heutigen multilateralen Ordnung anzustreben.**

Es erscheint gegenwärtig unrealistisch, eine Neuauflage der heutigen multilateralen Ordnung anzustreben. Ohne die USA und China, die aus unterschiedlichen Motiven kein Interesse an der Mitwirkung in einem regelbasierten, marktwirtschaftlichen

Regime haben, bleibt notgedrungen nur die Alternative plurilateraler Abkommen.<sup>3</sup>

## **Perspektiven einer transatlantischen Kooperation in Handelsfragen**

Eine zentrale Frage ist, wie künftig die transatlantischen Wirtschaftsbeziehungen gestaltet werden sollen. Die Erpressung durch Präsident Donald Trump scheint beim Zustandekommen der USA-EU-Handelsabgabe im Sommer 2025 zunächst funktioniert zu haben. Da die EU auf Trumps Forderungen einging, musste sie einen internen und externen Ansehensverlust im »Sommer der Erniedrigungen«<sup>4</sup> hinnehmen. Der belgische Autor Marc De Vos meinte, Amerika habe schon zuvor gewusst, dass die EU schwach ist. Der Rest der Welt wisse es nun auch.

Dazu kommt ein vermutlich unbeabsichtigter technischer Fehler: Die Reduzierung der Einfuhrzölle auf null für alle Industrieprodukte lässt sich nicht auf amerikanische Unternehmen beschränken.<sup>5</sup> Folgt man der Meistbegünstigungsklausel des WTO-Vertrages, könnten sich auch andere WTO-Mitgliedsländer auf diese Zollsenkung berufen und ihrerseits zollfreien Zugang zum EU-Markt einfordern. Anders gelagert wäre der Fall, wenn die USA und die EU den Abschluss eines Freihandelsabkommens nach Artikel 24 des WTO-Vertrages anstrebten. Weil davon keine Rede sein kann, könnte die EU-Kommission leichtfertig ein Eigentor geschossen haben. Ignorierte die Kommission die WTO-Regeln, würde die multilaterale Ordnung einen weiteren Reputationsverlust zu verkraften haben.

Möglicherweise wird es in den kommenden Monaten aber Gelegenheiten zum Ausbau der transatlantischen Kooperation geben. Fraglos ist diese Einschätzung derzeit gewagt. Aber der amerikanische Finanzminister Scott Bessent hat Gesprächsbereitschaft der USA signalisiert und fordert eine aktivere Rolle seines Landes bei der Neugestaltung der internationalen Wirtschaftsordnung. Ein völliger Ausstieg aus dem

<sup>3</sup> In der WTO gilt nur die eigene Organisation als multilateral. Alle anderen Abkommen mit einem kleineren Mitgliederkreis werden als plurilateral bezeichnet.

<sup>4</sup> Marc De Vos, »Europe's Summer of Humiliation«, in: *Financial Times*, 31.7.2025, <<https://www.ft.com/content/698517e6-9955-4ae9-9a9f-b91202157571>>.

<sup>5</sup> Anne O. Krueger, »Case for a GTO without America«, in: *The Korea Herald*, 29.10.2025, <<https://www.koreaherald.com/article/10603403>>.

internationalen Handelssystem wäre seiner Ansicht nach eine Katastrophe für das amerikanische Volk und seine Verbündeten.<sup>6</sup> Präsident Trump hat während seiner ersten Amtszeit mit dem vollständigen Rückzug aus der WTO gedroht.<sup>7</sup> In seiner zweiten Amtszeit setzt Trump die Politik seines Vorhängers Biden fort und verweigert die Zustimmung der USA zur Neubesetzung der Richterstellen im Streitschlichtungsmechanismus der WTO. Zum anderen hat er laut Angaben der Nachrichtenagentur Reuters die finanziellen Zuwendungen der USA zum Haushalt der WTO eingestellt.<sup>8</sup>

Vor diesem Hintergrund verblüffen die neuen Töne aus Washington viele europäische Beobachter. Womöglich war die harsche Zollpolitik der USA nur die Ouvertüre zu einer amerikanischen Initiative zur Neuordnung der internationalen Wirtschaftsbeziehungen. Die amerikanische Politik des Jahres 2025 hat zumindest partiell mit der Taubheit der amerikanischen Handelspartner zu tun. Jahrelang beklagten unterschiedliche amerikanische Regierungen die Ungleichgewichte im Handel und kritisierten explizit den zehnprozentigen Einfuhrzoll für PKW in der EU, ohne dass dieser abgeschafft worden wäre.

Die EU hat sich allem Anschein nach zu lange in der Illusion gesonnt, europäische Unternehmen seien grenzenlos belastbar und würden auch schwere Stürme überstehen. Heute zeigt sich, dass eine Kombination aus Überregulierung, im Vergleich zu Wettbewerbern hohen Energiekosten und einer schwierigen handelspolitischen Gemengelage viele deutsche und europäische Unternehmen stark fordert, oft überfordert. Auch deshalb ist eine Neuorientierung der europäischen Außenwirtschaftspolitik angebracht.

6 »A Trump Adviser on How the International Economic System Should Change«, in: *The Economist*, 23.10.2024, <<https://www.economist.com/by-invitation/2024/10/23/the-international-economic-system-needs-a-readjustment-writes-scott-bessent>>.

7 »Trump Threatens to Pull US Out of World Trade Organization«, *BBC*, 31.8.2018, <<https://www.bbc.com/news/world-us-canada-45364150>>.

8 Emma Farge, »Exclusive: US Pauses Financial Contributions to WTO, Trade Sources Say«, *Reuters*, 28.3.2025, <<https://www.reuters.com/world/us-suspends-financial-contributions-wto-trade-sources-say-2025-03-27/>>.

## Veränderte Ziele für die Außenwirtschaftsstrategie der EU

Die Turbulenzen in den internationalen Wirtschaftsbeziehungen machen eine Revision der bisherigen Handelspolitik der EU notwendig. Eine Fortsetzung der doppelten Präferenz für multilaterale Handelspolitik und tief regulierende Freihandelsabkommen führt die Länder der Europäischen Union in schwieriges Fahrwasser, weil die WTO durch die Blockadepolitik der USA sowie die eigennützige Wirtschaftspolitik Chinas in eine Sackgasse manövriert wurde.

Die künftige Handelspolitik der EU sollte auf zwei Säulen basieren. Zum einen sollten die Länder der Europäischen Union sich um den Aufbau eines großen handelspolitischen Clubs bemühen, in dem marktwirtschaftlich geprägte Länder Freihandel vereinbaren. Zu diesem Club könnten auch Staaten gehören, die nicht als Demokratien gelten. Entscheidend für die mögliche Mitgliedschaft wären die Beschränkung staatlicher Eingriffe in die Wirtschaft auf ein Minimum und die Bereitschaft, die Ergebnisse der Streitschlichtung dieses plurilateralen Clubs anzuerkennen. Derzeit ist das transpazifische Abkommen CPTPP wohl die beste Basis für ein neues Handelsabkommen. Eine Alternative dazu wäre, einen handelspolitischen Club aller OECD-Länder zu gründen.

Handelspolitische Clubs sind nicht erst seit kurzem im Gespräch. Die Warwick Commission on the Future of the Multilateral Trading System setzte sich schon im Jahr 2007 mit der Frage nach Alternativen zur WTO auseinander. Unter Vorsitz des früheren kanadischen Außenministers Pierre Pettigrew wurden offene Clubs als Alternative zur WTO vorgeschlagen. Diese Clubs sollten sich ein für alle Mitgliedsländer gleiches Regelwerk geben und prinzipiell allen Volkswirtschaften offenstehen, die bereit wären, es anzuerkennen.<sup>9</sup>

Die zweite Säule wären schlanke, von Nebenabreden weitgehend freie bi- und multilaterale Freihandelszonen. Diese können kein Ersatz für ein großes plurilaterales Abkommen sein, wären aber zumindest ein Zwischenschritt hin zu liberalerem Handel. Die Ausgestaltung künftiger Freihandelsabkommen müsste sich am Grundsatz der minimalen Regulierung orientieren. Weniger Details als in bis-

9 The Warwick Commission, *The Multilateral Trade Regime. Which Way Forward?*, Coventry, UK: The University of Warwick, Dezember 2007, <[https://warwick.ac.uk/news/pressreleases/wcreport/uw\\_warcomm\\_tradereport\\_07.pdf](https://warwick.ac.uk/news/pressreleases/wcreport/uw_warcomm_tradereport_07.pdf)>.

herigen Abkommen, einheitliche und niedrighschwellige Ursprungsregeln und ein weitgehender Verzicht auf sozial- und umweltpolitische Nebenabreden würden diese klassischen Freihandelsabkommen attraktiver für die Partner Europas machen. Eingriffe in die Souveränität anderer Staaten gehörten mit diesem liberalen Ansatz der Vergangenheit an. Die Handelspolitik würde auf ihren Kern reduziert und nicht länger dazu verwendet, politische Präferenzen der Europäischen Kommission durchzusetzen.

Damit würde die Europäische Union ihren Anspruch deutlich einschränken, eine regulatorische Supermacht zu sein. Sie könnte, etwa im transatlantischen Handel, auch darauf verzichten, die Einhaltung eigener Normen und Standards zu erwarten und diejenigen des Partnerlandes akzeptieren. Zumindest bei OECD-Ländern müsste sich dieser Ansatz, der eine Kennzeichnungspflicht keineswegs ausschließt, realisieren lassen. Die EU wäre wieder Mitspieler und müsste die Veränderung des Handelssystems nicht ohne eigenes Zutun verfolgen. Zwar ist es grundsätzlich denkbar, an der bisherigen Linie umfassend regulierten Außenhandels festzuhalten. Das könnte aber zur Folge haben, dass die Attraktivität der EU als Handelspartner sinkt und diejenige weniger anspruchsvoller Akteure, etwa Chinas, weiter steigt.

Ole Adolphsen / Sonja Thielges

# Europäische Klimapolitik gegen die USA: Auf der Suche nach starken Klimapartnerschaften

Die europäische Klimapolitik sieht sich mit beträchtlichen internen und externen Herausforderungen konfrontiert. Einerseits zeigt die lange Diskussion über das 2040-Klimaziel, dass der innereuropäische Rückhalt für den Green Deal der Kommission schwindet. Andererseits rückt die EU mit dem Clean Industrial Deal und der neuen globalen Klima- und Energievision die industriepolitischen Chancen und europäischen Interessen in den Vordergrund ihrer internationalen Klimapolitik. Die Neuausrichtung auf Wettbewerbsfähigkeit war ursprünglich auch als Antwort auf die inzwischen weitgehend aufgelöste grüne Industriepolitik des Inflation Reduction Act (IRA) der USA gedacht.

International unterstützten die USA unter Biden mit ihrem diplomatischen Gewicht den europäischen Ansatz, eine breite Koalition von Industrie- und Entwicklungsländern für progressive Klimapolitik aufzubauen. Gemeinsam förderten EU und USA Initiativen wie das Energiepaket im Rahmen der 28. Weltklimakonferenz 2023 in Dubai (COP28) und plurilaterale Initiativen wie die Just Energy Transition Partnerships (JETPs) oder den Klimaclub. Mit dem Austritt der USA unter Trump aus dem Pariser Klimaabkommen und dem angekündigten Rückzug aus der Klimarahmenkonvention der Vereinten Nationen (United Nations Framework Convention on Climate Change, UNFCCC) sowie aus allen relevanten Initiativen wurde dieser Kooperation ein Ende gesetzt.

## Die USA als Antagonist der EU in der internationalen Klimapolitik

Sah es nach den ersten Monaten von Trumps zweiter Amtszeit so aus, als müsse die EU – wie erwartet – Klimapolitik *ohne* den zweitgrößten Emittenten international vorantreiben, so ergibt sich inzwischen ein

noch pessimistischeres Bild. Die Trump-Administration ist international zum Antagonisten europäischer Klimapolitik geworden: Trumps Ziel, die Produktion fossiler Brennstoffe auszuweiten und »Energiedominanz« zu erringen, wird immer systematischer außenpolitisch flankiert. An verschiedenen Fronten attackiert er internationale Klimaschutzmaßnahmen und versucht, Vorteile für fossile Energieträger zu erlangen.

### Trump verfolgt eine fossile Außenpolitik, die EU-Interessen zuwiderläuft.

Die Interessen der EU sind grundsätzlich anders gelagert. Sie leiten sich zum einen aus den Zielen des Pariser Abkommens ab. Um diese zu erreichen, ist es maßgeblich, dass weltweit eine weitestgehende Abkehr von fossilen Energieträgern und der Aufbau grüner Industrien gelingt. Ohne die Mitarbeit der USA dürften die Pariser Klimaziele schwer erreichbar sein. Das wird drastische Folgen haben, etwa klimawandelbedingte Migration und Konflikte. Zum anderen verfolgt die EU mit ihrer Klimapolitik das Interesse, ihre wirtschaftliche Sicherheit zu steigern. Denn die Transformation senkt die Abhängigkeit von fossilen Importen und sichert Marktanteile in grünen Zukunftstechnologien.

Statt der Abkehr forciert Trump mit seiner Handelspolitik den Verkauf fossiler Energieträger. Neben der EU haben beispielsweise auch Japan<sup>1</sup> und Süd-

1 »JERA Announces Milestone Agreements with U.S. Partners to Secure Up to 5.5 Million Tonnes of New Long-term LNG Supply Annually over 20 Years«, Pressemitteilung, 24.10.2025, <[https://www.jera.co.jp/en/news/information/20250612\\_2184](https://www.jera.co.jp/en/news/information/20250612_2184)> (eingesehen am 24.10.2025).

korea<sup>2</sup> höhere Importe von US-Energieprodukten im Gegenzug für Zollsenkungen angekündigt. Weitere Länder erwägen ähnliche Schritte. Die Energievereinbarungen mit der EU nutzte Trump auch, um Druck auf den CO<sub>2</sub>-Grenzausgleichsmechanismus (Carbon Border Adjustment Mechanism, CBAM), die Lieferkettenrichtlinie, die Richtlinie zur Nachhaltigkeitsberichterstattung und die Entwaldungsverordnung auszuüben. Die EU versprach, dafür Sorge zu tragen, dass die Regulierungen den Handel mit den USA nicht übermäßig beeinträchtigen, und erklärte, an weiterer Flexibilisierung des CBAM zu arbeiten.<sup>3</sup>

Auch in der Afrikapolitik der Trump-Administration rücken fossile Energieträger mehr in den Vordergrund. Statt des »postkolonialen« Fokus auf nachhaltigen Energiesystemen<sup>4</sup> soll sich die Kooperation mit afrikanischen Ländern nun auf den Zugang zu fossilen Energieträgern konzentrieren, um Energiearmut zu bekämpfen. Die Export-Import (EXIM) Bank der USA hat schon einen ersten großen Kredit für ein Flüssiggasprojekt in Mosambik freigegeben.

In multilateralen Foren sind die USA unter Trump zum größten Gegenspieler der progressiven Koalition rund um die EU geworden. Gegenüber der Weltbank und der Internationalen Energieagentur fordern sie eine Rückbesinnung auf die vermeintliche Kernmission – also weg von Klimafinanzierung und erneuerbaren Energien. Beim Scheitern der Verhandlungen zu einem globalen Plastikabkommen im August 2025 spielten die USA eine entscheidende Rolle. Gemeinsam mit Staaten wie Saudi-Arabien, Kuwait und Russland – Länder, die im UN-Kontext gewöhnlich als

fossile Koalition gemeinsame Interessen vertreten – beharrten sie auf ausschließlich freiwilligen Maßnahmen zum Plastikkonsum.<sup>5</sup> Eine neue Qualität erreichte das Agieren der USA im Oktober 2025 in der Internationalen Seeschiffahrts-Organisation (International Maritime Organization, IMO). Sie sollte nach jahrelangen Verhandlungen ein internationales System zur CO<sub>2</sub>-Bepreisung im Schiffsverkehr verabschieden. Die USA drohten Mitgliedern der Organisation vor der finalen Abstimmung mit einer Liste an Gegenmaßnahmen wie Individualsanktionen für Staatsbedienstete, Verweigerung des Zugangs zu Häfen sowie Handelsmaßnahmen. Das Vorhaben der IMO bezeichneten sie als »europäisch geführten, neokolonialen Export globaler Klimaregulierung«.<sup>6</sup> Die Abstimmung, die Deutschland und die EU in enger Zusammenarbeit mit Brasilien und unter Einbindung Chinas konsequent vorbereitet hatten, wurde schließlich auf unbestimmte Zeit verschoben. Diese Wahl extremer Mittel durch die USA zeigt, dass sie die eigentlich technischen Verhandlungen als Bedrohung ihrer wirtschaftlichen Kerninteressen ansehen.

## Fossile Außenpolitik als Gegenentwurf zur globalen Energiewende

Europäische Klimapolitik muss also mittelfristig den Widerstand der USA einkalkulieren. Auch wenn nicht immer klar ist, mit welcher strategischen Konsequenz Trump seine Ziele verfolgt: Das Beispiel IMO verdeutlicht, wie groß das vorhandene Eskalationspotential ist. Die USA agieren teils innerhalb bestehender fossiler Koalitionen und teils unilateral. Insgesamt kristallisiert sich aber eine dezidierte fossile Außenpolitik der USA heraus. Sie wird strukturell verfestigt durch – und verfestigt selbst – den Systemwettbewerb mit China, den Expert:innen zunehmend als »PetroStates«

2 Gawoon Philip Vahn, »South Korea Cements Energy Ties with US Crude, LNG Supply Deals after Landmark Summit«, in: *S&P Global Commodity Insights* (online), 26.8.2025, <<https://www.spglobal.com/commodity-insights/en/news-research/latest-news/crude-oil/082625-south-korea-cements-energy-ties-with-us-crude-lng-supply-deals-after-landmark-summit>> (eingesehen am 22.10.2025).

3 European Commission, Directorate-General for Trade and Economic Security, *Joint Statement on a United States-European Union Framework on an Agreement on Reciprocal, Fair and Balanced Trade*, Brüssel, 21.8.2025, <[https://policy.trade.ec.europa.eu/news/joint-statement-united-states-european-union-framework-agreement-reciprocal-fair-and-balanced-trade-2025-08-21\\_en](https://policy.trade.ec.europa.eu/news/joint-statement-united-states-european-union-framework-agreement-reciprocal-fair-and-balanced-trade-2025-08-21_en)> (eingesehen am 22.10.2025).

4 Max Bearak, »Fossil Fuels Are the Future, Energy Secretary Tells African Leaders«, in: *The New York Times* (online), 7.3.2025, <<https://www.nytimes.com/2025/03/07/climate/africa-chris-wright-energy-fossil-fuels-electricity.html>> (eingesehen am 22.10.2025).

5 Patrick Schröder, »The World Wanted a Plastics Pollution Treaty, But the U.S. Had Other Plans«, in: *Foreign Policy* (online), 2.9.2025, <<https://foreignpolicy.com/2025/09/02/plastics-treaty-geneva-united-states/>> (eingesehen am 22.10.2025).

6 United States Department of State, »Taking Action to Defend America from the UN's First Global Carbon Tax – the International Maritime Organization's (IMO) »Net-Zero Framework« (NZF)«, Pressemitteilung, 10.10.2025, <<https://www.state.gov/releases/office-of-the-spokesperson/2025/10/taking-action-to-defend-america-from-the-uns-first-global-carbon-tax-the-international-maritime-organizations-imo-net-zero-framework-nzf>> (eingesehen am 22.10.2025).

vs. »ElectroStates« bezeichnen.<sup>7</sup> China dominiert heute viele Lieferketten im Bereich saubere Technologien (Clean Tech).<sup>8</sup> Es knüpft seine globale wirtschaftliche Position an eine grundlegend andere Energiezukunft als die USA – trotz augenscheinlich unambitionierter Klimaziele, die es für 2035 verkündete.

## **Klimapolitik gegen Donald Trump: Handlungsoptionen für Deutschland und die EU**

In der Praxis variieren die Handlungsoptionen nur graduell zwischen Klimapolitik ohne und gegen die USA. Auch die Trennlinie zwischen defensivem Schutz eigener klimapolitischer Interessen und offenem Eintreten gegen Widerstand der USA verläuft konzeptionell unscharf. Entscheidend ist im Einzelfall, inwieweit die USA die internationale Klimapolitik als Angriff auf ihre Interessen verstehen und entsprechend reagieren.

### **Soft-Power-Basis stärken**

Grundvoraussetzung wäre der gezielte Schutz von Soft Power der EU im Klimabereich. Ausschlaggebend dafür ist, dass die EU klimapolitische Ambition nicht voreilend abbaut, um möglichst vorteilhafte Übereinkünfte mit der Trump Administration zu erreichen. Kurz nach der verkündeten Vereinfachung des CBAM forderten die USA noch weitergehende Ausnahmen und verstärkten ihren Druck auf EU-Klimaregulierung auch nach der Einigung im Handelsstreit. Dies führt vor Augen, welche Gefahr es für die Integrität der EU-Klimapolitik darstellt, den USA nachzugeben.

Stattdessen sollte die EU Trumps Energiedominanz-Strategie ein nachdrückliches, leicht zu vermittelndes Narrativ entgegensetzen – etwa eine Clean-Power-Strategie. Die Kommunikation der EU zu einer globalen Klima- und Energievision unternimmt erste Schritte in diese Richtung. Sie erkennt auch den Vertrauensverlust an, der im Globalen Süden durch mangelhafte CBAM-Diplomatie verursacht wurde und

<sup>7</sup> Tatiana Mitrova/Anne-Sophie Corbeau, »PetroStates and ElectroStates in a World Divided by Fossil Fuels and Clean Energy«, in: *The National Interest* (online), 27.5.2025, <<https://nationalinterest.org/blog/energy-world/petrostates-and-electrostates-in-a-world-divided-by-fossil-fuels-and-clean-energy>> (eingesehen am 24.10.2025).

<sup>8</sup> Vgl. den Beitrag von Jacopo Maria Pepe zur Energiepolitik der EU, S. 74ff.

durch eine Mischung aus besserer Unterstützung für vulnerable betroffene Staaten und klarer Kommunikation minimiert werden muss.

### **Multilaterales Klimaregime funktionsfähig halten**

Wie die COP30 in Belém zeigte, befindet sich das Pariser Klimaabkommen in einer Übergangphase (vgl. SWP-Aktuell 1/2026). Nach Ende der Verhandlungen zum Regelwerk und zum internationalen Klimafinanzierungsziel bietet die Agenda bis zur nächsten globalen Bestandsaufnahme (GST II) im Jahr 2028 zu den weltweiten Klimaschutzanstrengungen weniger Gestaltungsmöglichkeiten für die EU. In dieser fragilen Phase sollte die EU in ihren multilateralen Bemühungen weiterhin das Energiepaket der ersten GST – die globale Verdreifachung erneuerbarer Energien und die Verdopplung der Energieeffizienz – zum Leitfaden nehmen und es durch verlässliche Klimafinanzierung ergänzen. Es gilt, auf den Versuchen von Belém aufzubauen und vorerst außerhalb der UNFCCC eine Koalition für einen Fahrplan zur Abkehr von fossilen Energien zu bilden. Raum, um Entwicklungsländern in der UNFCCC entgegenzukommen, bietet die Anpassungsagenda: Ihre Bedeutung wird in den nächsten Jahren zunehmen und hat für viele Länder des Globalen Südens ohnehin Priorität.

Andere multilaterale Foren, auch wenn sie in der Regel eher technischer Natur sind, müssen von der politischen Ebene der EU konsequent begleitet werden. Die gescheiterte IMO-Abstimmung zeigt, dass die USA auch unilaterale Druckmittel einsetzen. Diese kann und sollte die EU zwar im Gegenzug nicht verwenden. Mit politischer Unterstützung hingegen kann die EU Mehrheiten in solchen Foren schaffen und bewahren sowie verwundbaren Ländern unter Umständen Hilfe gegen eventuelle Vergeltungsmaßnahmen der USA zusichern.

### **Klimapolitische Kooperation mit China und Indien stärken**

China ist der größte, Indien der drittgrößte Treibhausgasemittent der Welt.<sup>9</sup> Die Kooperation mit diesen

<sup>9</sup> Europäisches Parlament, »Treibhausgasemissionen nach Ländern und Sektoren (Infografik)«, Brüssel, 7.3.2018, <<https://www.europarl.europa.eu/topics/de/article/>>

Ländern birgt gleichermaßen große Potentiale und Herausforderungen. Chinas Dominanz in nahezu allen relevanten Lieferketten im Bereich Clean Tech übersetzt sich in ein klares strategisches Interesse am globalen Ausbau erneuerbarer Energien. Zugleich finden die klimapolitischen Beziehungen mit der EU vor dem Hintergrund von Handelsstreitigkeiten statt, die infolge massiver chinesischer Überkapazitäten in Bereichen wie E-Mobilität und Stahl entstanden sind.<sup>10</sup>

Indiens Ambitionen im Klimaschutz sind zwar weiterhin begrenzt, und die Abhängigkeit des Landes von Kohle ist nach wie vor enorm. Doch in seinem geplanten Aufstieg zur Industriemacht möchte sich Indien als führend in Clean-Tech-Bereichen wie Solarenergie, grüner Stahl oder grüner Wasserstoff positionieren. Gleichzeitig ist das Land schon heute stark vom Klimawandel betroffen.

Anders als mit der US-Regierung teilt die EU mit China und Indien also grundsätzlich gemeinsame Interessen. Die Integration dieser Länder in plurilaterale Initiativen wie den Klimaclub, den Global Methane Pledge und die JETPs hat sich bislang jedoch als schwierig erwiesen. Mit der strategischen EU-Indien-Agenda<sup>11</sup> und der gemeinsamen Pressemitteilung<sup>12</sup> mit China zum Klimaschutz erreichte die EU dennoch gemeinsame Bekenntnisse zur Klimatransformation. Darauf sollten Deutschland und die EU aufbauen und die bilaterale Zusammenarbeit weiter stärken, gerade in Hinblick auf die COP33, die 2028 unter indischem Vorsitz stattfinden soll und bei der die nächste GST ansteht. Gelingt es, im Vorfeld dieser COP gemeinsam kommunizierte klimapolitische Positionen mit China

und Indien zu erarbeiten, kann dies wichtige Signalwirkung entfalten. Inhaltliche Ankerpunkte sollten dabei auch hier die im Energiepaket enthaltenen Zusagen sowie die Mobilisierung von Klimafinanzierung sein.

## Agenda-Setting in den G-Formaten betreiben

Die USA werden ihre G20-Präsidentschaft 2026 dafür nutzen, ihre fossile Außenpolitik weiter voranzutreiben. Auch über 2026 hinaus ist sowohl in der G20 als auch in der G7 mit erheblichem Widerstand der USA gegen gemeinsame Erklärungen zu Energie- und Klimaschutz zu rechnen. Kommuniqués und Aktionspläne der G-Formate im Klimabereich können aber weiterhin Impulse für die internationalen Klimaverhandlungen geben – auch wenn sie nicht von allen Mitgliedern geteilt werden.

### Energiegipfel sollen an der Energiewende orientiert bleiben und nicht zur Bühne für Staaten mit fossiler Außenpolitik werden.

Deutschland und die EU können mit Diplomatie gegensteuern, um Klimaschutz und Energietransformation auf der Agenda zu behaupten. Falls sich getrennte Treffen der Umwelt- und Energieminister:innen während der Trump-Präsidentschaft weiter etablieren, sollte vor allem darauf geachtet werden, dass Energiegipfel an der Idee der Energiewende orientiert bleiben und im G20-Kontext nicht zur Bühne der »PetroStates« werden. Wichtige Themen für die Agenda sind daher Gerechtigkeitsaspekte, Impulse für die Abkehr von der weiterhin immensen öffentlichen Förderung<sup>13</sup> fossiler Energien, Initiativen für Forschung, Entwicklung und Anwendung im Bereich CO<sub>2</sub>-Abscheidung und -Speicherung (Carbon Capture and Storage, CCS) und CO<sub>2</sub>-Entnahme sowie die Senkung von Methanemissionen.

20180301STO98928/treibhausgasemissionen-nach-landern-und-sektoren-infografik> (eingesehen am 22.10.2025).

**10** Jacob Gunter u. a., *Beyond Overcapacity: Chinese-style Modernization and the Clash of Economic Models*, Berlin: Mercator Institute for China Studies (MERICS), 1.4.2025, <<https://merics.org/de/report/beyond-overcapacity-chinese-style-modernization-and-clash-economic-models>> (eingesehen am 22.10.2025).

**11** Enrico D'Ambrogio, »Joint Communication on a New Strategic EU-India Agenda«, Brüssel: European Parliament (Legislative Train, 10.2025), 24.10.2025, <<https://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-europe-as-a-stronger-global-actor/file-eu-india-agenda>> (eingesehen am 24.10.2025).

**12** European Council, »Joint EU-China Press Statement on Climate. The Way Forward after the 10th Anniversary of the Adoption of the Paris Agreement«, Brüssel, 24.7.2025, <<https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2025/07/24/joint-eu-china-press-statement-on-climate/>> (eingesehen am 24.10.2025).

**13** International Institute for Sustainable Development, »G20 Governments Are Spending Three Times as Much on Fossil Fuels as Renewables«, Pressemitteilung, Winnipeg u. a., 30.9.2024, <<https://www.iisd.org/articles/press-release/g20-spending-three-times-fossil-fuels-renewables>> (eingesehen am 24.10.2025).

## **Entwicklungszusammenarbeit in Afrika stärken**

Auch das jüngste G20-Mitglied, die Afrikanische Union, sollten Deutschland und die EU stärker einbeziehen. Der African Climate Summit 2025 bekräftigte das Ziel grüne Industrialisierung. Äthiopien wird Gastgeber der COP32 im Jahr 2027. Gleichzeitig machen einzelne Länder, unter anderem in ihren nationalen Klimabeiträgen (Nationally Determined Contributions, NDCs), deutlich, dass sie ohne Hilfe von außen in neue fossile Infrastruktur investieren werden. Sollte die Trump-Regierung ihre Unterstützung für Projekte im Bereich fossile Brennstoffe in afrikanischen Ländern ausbauen, ist es umso wichtiger, dass die EU und Deutschland mit der Förderung erneuerbarer Energien ein attraktives Angebot machen, beispielsweise mit Hilfe der Initiative Global Gateway und der Instrumente deutscher Entwicklungszusammenarbeit. Problematisch ist hier, dass die Förderung größtenteils dem aktuell kostengünstigen chinesischen Clean-Tech-Markt zugutekommen könnte.

An dieser Stelle wird auch die geopolitische Bedeutung deutscher bilateraler Klima- und Entwicklungspartnerschaften für den neu geschaffenen Nationalen Sicherheitsrat offenkundig. Die von der vergangenen Bundesregierung angestoßene Evaluierung der Partnerschaftsmodelle sollte neben der nationalen auch auf die europäische Ebene ausgeweitet werden, damit die EU unter dem »Team Europe«-Ansatz effektiver agieren kann. Partnerschaften mit Leuchtturmeffekt wie die JETPs oder die derzeit von der EU verhandelte Clean Trade and Investment Partnership mit Südafrika gilt es auch politisch zu unterstützen.

Jacopo Maria Pepe

# EU-Energiepolitik zwischen Versorgungssicherheit, Dekarbonisierung und strategischer Autonomie mit, ohne oder gegen die USA

Der russische Angriffskrieg gegen die Ukraine war Anlass für eine strategische Neuausrichtung der europäischen Energiepolitik. Als Folge der drastischen Einschränkung der EU-Energieimporte aus Russland wurden die USA kurzfristig zum zentralen Energielieferanten, der Europa erhebliche Mengen an Kohle, Erdöl und vor allem Flüssigerdgas (LNG) liefert und somit die Versorgung in der EU sichert. Daraus resultieren neue Abhängigkeiten, was wiederum europäischen Dekarbonisierungs- und Autonomiebestrebungen zuwiderlaufen kann.

Die Energiepolitik der amtierenden US-Regierung wird zunehmend von industrie-, sicherheits- und geopolitischen Interessen gesteuert und verschärft diese Abhängigkeiten. Die Trump-Administration folgt dem Leitbild der »Energiedominanz« nicht nur, um die globale Klimapolitik zu untergraben, sondern auch um Energie- und Technologieexporte machtpolitisch einzusetzen. Mit einer auf fossile Energieträger und Nukleartechnologien setzenden Diplomatie verfolgt sie das Ziel, Marktanteile zu sichern und geopolitische Loyalitäten einzufordern. Das zeigt der bilaterale Handelsdeal mit der EU vom Sommer 2025, der LNG-, Öl- und Nuklearimporte aus den USA vorsieht. Die EU muss angesichts dessen ihre strategische Position gegenüber Washington neu definieren, um ihre Interessen in der Energie- und Klimapolitik zu wahren.

Der Handlungsspielraum der EU wird durch global wirksame Faktoren eingeengt: China investiert massiv in erneuerbare Energien, der Energiebedarf der Schwellenländer wächst. Der Nahe Osten, Afrika und Teile Eurasiens positionieren sich als Produzenten emissionsarmer Moleküle und grüner Industrieprodukte. Die EU konkurriert folglich auch mit neuen Akteuren, die zugleich aber auch Partner sein können.

In ihrer Energiepolitik versucht die EU eine Balance zwischen transatlantischer Kooperation und strategischer Autonomie zu finden, ohne dabei ihre Klimaziele zu gefährden. Im Lichte des Zieldreiecks – Versorgungssicherheit, Dekarbonisierung und Autonomie – sind drei Handlungsoptionen zu diskutieren: mit, ohne und gegen die USA.

## Drei Optionen für eine EU-Energiepolitik gegenüber den USA

Die USA sind seit 2022 ein wichtiger, bei Erdgas sogar unverzichtbarer Energielieferant der EU. Unter der Biden-Administration verschaffte dies den USA ökonomische und politische Vorteile, während sie sich mit ihrem Inflation Reduction Act (IRA) als Partner ebenso wie als Konkurrent im Bereich grüner Technologien profilierte. Nach der Rückabwicklung grüner Politik nutzt die Trump-Administration die US-Rolle als fossiler Hauptlieferant, um ihre energie-, industrie- und geopolitischen Ziele nicht nur gegenüber der EU durchzusetzen.

### Option 1: Energiepolitik mit den USA

Im Rahmen einer Politik mit den USA würde die transatlantische Energiekooperation vertieft. Die Vereinigten Staaten würden zum Hauptenergielieferanten Europas. Kurzfristig steht für Europa die Sicherung der Gasversorgung im Vordergrund. Seit 2022 hat sich das Volumen der US-LNG-Lieferungen massiv vergrößert, diese Lieferungen decken inzwischen 45 Prozent der europäischen LNG-Importe und ein Vier-

tel der gesamten Erdgasimporte.<sup>1</sup> Die Kombination aus flexiblen Spotmarktkäufen und in US-LNG-Verträgen verbrieften Wiederverkaufsoptionen bietet der EU die Möglichkeit, sich an Nachfrageschwankungen anzupassen, auch mit Blick auf ihre Dekarbonisierungsziele. Da das globale LNG-Angebot bis voraussichtlich 2027 knapp bleiben wird, behalten die USA kurzfristig ihre Position als wichtigster Lieferant, und dies unter vergleichsweise flexiblen Bedingungen.

Der Preis für die insofern bestehende Versorgungssicherheit ist allerdings hoch: Europäische Abnehmer zahlen für US-LNG deutlich mehr als zuvor für Pipelinegas oder russisches LNG; zudem sind sie als Folge von Spotmarktvolatilität und Konkurrenz aus Asien starken Preisschwankungen ausgesetzt. US-Produzenten können Lieferungen stormieren, wenn die Preise in Asien steigen. Die Marktknappheit und die klimapolitischen Präferenzen der EU festigen somit kurzfristig die Abhängigkeit von den USA.<sup>2</sup>

Die Abnahme von zusätzlichem LNG nach 2027 – nach Inkrafttreten des von der EU geplanten Verbots, russisches Gas zu importieren – würde mittelfristig erhebliche Risiken bergen. Eine zu starke politische Bindung an US-Lieferungen könnte die Flexibilität einschränken, Preisrisiken verschärfen und eine Abhängigkeit schaffen, die bis zu 80 Prozent des europäischen LNG-Bedarfs betreffen würde. Gleichzeitig könnte die wachsende inländische Strom- und Gasnachfrage in den USA dazu führen, dass die USA Exporte drosseln und Lieferengpässe verursachen.<sup>3</sup>

1 Council of the European Union, *Where Does the EU's Gas Come from?*, Brüssel, 9.10.2025, <[https://www.consilium.europa.eu/en/infographics/where-does-the-eu-s-gas-come-from/?utm\\_source=chatgpt.com](https://www.consilium.europa.eu/en/infographics/where-does-the-eu-s-gas-come-from/?utm_source=chatgpt.com)> (eingesehen am 6.10.2025); European Commission, *Quarterly Report on European Gas Markets, Q1/2025*, Brüssel: Directorate-General for Energy, 4.7.2025, S. 4 – 5, <[https://energy.ec.europa.eu/document/download/54588f71-70af-4663-b822-8cc26fdf790f\\_en?filename=New\\_Quarterly\\_Report\\_on\\_European\\_Gas\\_Markets\\_Q1-2025.pdf](https://energy.ec.europa.eu/document/download/54588f71-70af-4663-b822-8cc26fdf790f_en?filename=New_Quarterly_Report_on_European_Gas_Markets_Q1-2025.pdf)>.

2 Jacopo Maria Pepe, *Energie zwischen Markt und Geopolitik: Der Fall LNG. Herausforderungen für die EU und Deutschland seit Russlands Krieg in der Ukraine*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, März 2025, S. 15 (SWP-Studie 4/2025), doi: 10.18449/2025S04.

3 Anne-Sophie Corbeau, *Bridging the US-EU Trade Gap with US LNG Is More Complex Than It Sounds*, New York: Columbia University, School of International and Public Affairs (SIPA), Center on Global Energy Policy, 20.2.2025, <<https://www.energypolicy.columbia.edu/bridging-the-us-eu-trade-gap-with-us-lng-is-more-complex-than-it-sounds/>>.

Mittel- bis langfristig (ab 2030) drohen strukturelle Verschiebungen unter volatilen Marktbedingungen: Ein Überangebot ab 2028 – 2030 könnte zwar Preissenkungen verursachen, zugleich aber US-Produzenten belasten und damit die Versorgungssicherheit erneut gefährden. Käme es in den USA zu politisch motivierten Angebotsverknappungen oder würde die asiatische Nachfrage wieder ansteigen, könnte die europäische Versorgung erneut unter Druck geraten.

Eine verfestigte Abhängigkeit von fossilen Energieträgern birgt nicht zuletzt das Risiko einer Spaltung der transatlantischen Energie- und Klimapolitik. Während Europa auf Dekarbonisierung setzt, profilieren sich die USA zusehends als »Petrostaat«, in dem fossile Energieträger zentrale Bedeutung haben. Eine engere Bindung an die USA könnte die Diversifizierungsbestrebungen der EU konterkarieren, Anreize für die Energiewende mindern und die Glaubwürdigkeit der EU als globaler klimapolitischer Vorreiter schwächen – insbesondere wenn europäische Unternehmen überschüssiges US-LNG weiterverkaufen oder länger als geplant auf Erdgas angewiesen bleiben.

### **Kurzfristig ist eine Kooperation mit den USA unverzichtbar, mittel- bis langfristig festigt sie jedoch asymmetrische Interdependenzen.**

Abgesehen vom LNG-Sektor wäre eine EU-USA-Kooperation bei der Festlegung von Standards für kritische Rohstoffe, Schlüsseltechnologien und Infrastrukturen denkbar – etwa bei Small Modular Reactors (SMR), Carbon Capture and Storage (CCS) oder Netzstabilisierung. Auf Nato-Ebene könnte der Schutz kritischer Energieinfrastruktur als sicherheitspolitische Aufgabe stärker verankert werden. Doch auch hier ist eine engere Kooperation mit dem Risiko asymmetrischer Interdependenzen behaftet. Das die US-Politik leitende Konzept der »energy dominance« zielt darauf ab, geopolitische Macht aus der Lieferung fossiler und nuklearer Energie abzuleiten. Unter einer US-Regierung, die nationale Industrieinteressen priorisiert, könnten Energiebeziehungen versicherheitslicht und als Druckmittel in beliebigen Politikfeldern genutzt werden.

### **Option 2: Energiepolitik ohne die USA**

Eine Politik ohne die USA würde auf die gezielte Stärkung europäischer Autonomie setzen – durch Diversifizierung von Energiepartnern, -quellen

und -trägern. Die Praxis wäre bestimmt von einer Kombination aus fossiler Diversifizierung, klimafreundlicher Transformation und aktiver Klimaaußenpolitik.

Die EU verfolgt diesen Ansatz bereits in Teilen; zu den bereits getroffenen oder geplanten Maßnahmen zählen das REPowerEU-Vorhaben zur Beendigung der Einfuhr fossiler Brennstoffe aus Russland, der Net Industry Act, die European Hydrogen Backbone-Initiative, Bestrebungen zur Vollendung der Energieunion, ein möglicher Rohstofffonds sowie neue Klima-, Handels- und Investitionspartnerschaften (CTIPs). Der Ansatz eröffnet kurzfristig mehr Handlungsspielraum als jeder andere, entfaltet aber erst mittel- bis langfristig seine volle Wirkung.

Voraussetzung für einen Erfolg ist die massive Steigerung der Produktion grüner und emissionsarmer Technologien schon vor 2030 und über den Stromsektor hinaus. Nur so wird es möglich sein, energieintensive Industrien zu dekarbonisieren und zugleich in Europa zu halten. Erforderlich sind schnellere Genehmigungsverfahren, Investitionen in Netze, Speicher, digitale Systeme und eine ausgewogene CO<sub>2</sub>-Bepreisung.

Besonders wichtig bleibt der Wasserstoffmarkthochlauf. In Anbetracht hoher Produktionskosten und geringer Industrienachfrage nach grünem Wasserstoff wird anfangs blauer, auf Erdgas basierender und mittels CCS-Technologien produzierter Wasserstoff nötig sein. Für den Aufbau einer diversifizierten Importstruktur braucht es belastbare, verbindliche Energie- und Klimapartnerschaften. Globale Wasserstoffpartnerschaften werden zunächst auf wenige Anbieter konzentriert bleiben – meist aus Regionen, die fossile Ressourcen und petrochemische Erfahrung besitzen.

Ähnliches gilt für Strompartnerschaften: Insbesondere die Anbindung südlicher und östlicher Nachbarländer birgt Risiken für die Strominfrastruktur, da Geopolitik und Integrationskonkurrenz die Netzkonfiguration in diesen Ländern prägen.

Gleichzeitig entstehen neue Abhängigkeiten entlang der grünen Wertschöpfungskette. Kritische Rohstoffe, die für die Erzeugung von Batterien, Elektrolyseuren oder Windturbinen benötigt werden, stammen aus wenigen Ländern (vornehmlich China) oder geopolitisch instabilen Regionen (Nordafrika, Zentralasien).

Die Zielkonflikte sind offensichtlich: Je nachdrücklicher Europa auf Unabhängigkeit von den USA setzt, desto größer der Druck, resilient gegenüber externen Schocks zu bleiben und dennoch global integrierte

Lieferketten zu nutzen, die Europa allein nicht zu schützen vermag. Zudem erfordert die Vollendung der Energieunion und eine kohärente Energieaußenpolitik den Verzicht auf nationale Souveränitätsrechte – und dazu sind viele Staaten bislang nur bedingt bereit.

### Option 3: Energiepolitik gegen die USA

Eine Energiepolitik gegen die USA wäre gleichbedeutend mit einem konfliktiven Szenario. Es könnte eintreten, wenn sich Europa gezwungen sähe, drastisch auf protektionistische Maßnahmen der Vereinigten Staaten zu reagieren – indem sie etwa europäische Industrie- oder Technologieexporte mit zusätzlichen Zöllen belegt, eine aggressive LNG-Preispolitik betreibt oder die europäische Klimaagenda gezielt unterminiert. Dagegen müsste die EU vorgehen, um die eigene Versorgung, die Klimapolitik und die globale Klimagovernance zu verteidigen und zu schützen. Als gegen die USA gerichtete Mittel könnten industrie- und handelspolitische Schutzmechanismen, etwa Reaktionszölle oder WTO-Verfahren, sowie regulatorische Instrumente – wie der CBAM oder die Methanverordnung – genutzt werden.

Eine strategische Hinwendung zu alternativen Partnern – allen voran China und Indien – wäre von zentraler Bedeutung. Beide Staaten könnten zu wichtigen Verbündeten werden: in der Klimapolitik, für die Bewahrung des multilateralen Klimaregimes und als potentielle Energie- und Technologiepartner. Für die EU ginge es vor allem darum, die Verwundbarkeit gegenüber US-Druck zu verringern, zugleich die eigene industrie- und energiepolitische Handlungsfähigkeit abzusichern und die Rolle als globaler Vorreiter in der Klimapolitik zu festigen. Im Idealfall würde sich für die EU die Möglichkeit eröffnen, durch neue Klimabündnisse und gezielte Konfrontation transformativ auf die US-Klima- und Energieagenda einzuwirken.

Diese Option ließe sich nur dann realisieren, wenn die Energieversorgung aus alternativen Quellen gesichert wäre, um kurzfristige Schocks abzufedern, und wenn in der EU institutionelle Kohärenz bestünde. Außerdem bedürfte es der Fähigkeit, europäische Handlungsmacht auch jenseits des Energiesektors – vor allem in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik – effektiv zu bündeln, um das Risiko einer transaktionalen Reaktion der US-Administration einzuhegen.

Langfristig könnte eine solche Strategie Früchte tragen. Kurz- bis mittelfristig ist ihre Umsetzung jedoch wenig realistisch. Die Abhängigkeit von US-

LNG und von US-Sicherheitsgarantien sowie die Heterogenität europäischer Interessen erschweren einen von allen Mitgliedstaaten getragenen Konfliktkurs erheblich. Im Falle einer beabsichtigten Hinwendung zu alternativen Klimapartnern sind die divergierenden energie-, industrie-, handels- und technologiepolitischen Prioritäten anderer großer Emittenten des Globalen Südens – allen voran Chinas – zu berücksichtigen. Das Anknüpfen neuer Klimapartnerschaften ist daher nur denkbar, wenn Europa in seiner Klima-, Industrie- und Technologiepolitik zu erheblichen Kompromissen bereit wäre.

## Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Die drei Optionen sollten weniger als wählbare Alternativen, sondern als Ausdruck einer strategischen Bandbreite verstanden werden. Je nach geopolitischer Lage, energie- und klimapolitischen Präferenzen sowie Handlungsspielräumen im Horizont einer Autonomisierung europäischer Energiepolitik sind sie unterschiedlich zu gewichten.

Kurzfristig bleibt eine enge Kooperation mit den USA unverzichtbar, um für eine stabile europäische Energieversorgung zu sorgen. Sie kann helfen, zentrale Infrastrukturen der Transformation – jene für LNG, Wasserstoff, kritische Rohstoffe – abzusichern oder alternative Technologien (SMR) zu akquirieren. Eine solche Kooperation könnte auch längerfristig tragfähig sein, sollten sich Prioritäten und Handlungsmodi der USA wieder ändern. Gleichzeitig wäre es angesichts der Volatilität und Transaktionalität der US-Politik riskant, die damit verbundene fossile Abhängigkeit langfristig zu verfestigen, wie der jüngste US-EU-Handelsdeal erkennen lässt.

Parallel zur transatlantischen Zusammenarbeit sollte die EU daher die Grundlagen einer eigenständigen Energiepolitik schaffen. Entscheidend ist der funktionale Ausbau der europäischen Energieunion, um Transformation zu beschleunigen und die Versorgungssicherheit zu verbessern. Grenzüberschreitende Netze für Strom und Wasserstoff, eine bessere Koordinierung der Speicherfüllstände, strategische Reserven und gemeinsame Beschaffungsmechanismen – temporär bei Gas, strukturell bei Wasserstoff – können die Nachfrage bündeln und Kosten senken. Diese Maßnahmen schaffen Skaleneffekte, vertiefen die Marktintegration und steigern die Resilienz. So stärkt Europa seine Verhandlungsmacht und weitet seine Handlungsspielräume aus.

Die Energieunion dürfte zunächst intergouvernemental gefördert werden – durch engere Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten. Deutschland sollte sich für einen gut ausgestatteten europäischen Souveränitätsfonds zur Finanzierung kritischer Energie- und Technologieinfrastrukturen sowie für eine stärkere Verzahnung von Energie-, Klima- und Sicherheitspolitik einsetzen. Flexible minilaterale Formate – etwa mit Großbritannien, Norwegen oder der Türkei, im Baltikum, Mittelmeer-, Schwarzmeer- oder Kaspischen Raum – könnten in einer Übergangsphase dazu dienen, Koordination und Eigenständigkeit zu fördern.

### **Parallel zur transatlantischen Zusammenarbeit sollte die EU die Grundlagen einer eigenständigen Energiepolitik schaffen.**

Darauf aufbauend sollte die EU ihre externen Energiepartnerschaften diversifizieren. Kooperationen mit Ländern des Globalen Südens – etwa mit Marokko, Südafrika, Chile oder Indonesien – können die Steigerung der Produktion neuer Technologien und Energieträger sowie die Sicherung kritischer Rohstoffe unterstützen. Parallel gilt es, Kooperationen mit Japan, China und Indien zu vertiefen. Zwar wird dies kurzfristig kaum Eindruck auf die USA machen, könnte aber mittelfristig als politischer Hebel dienen, um in Verhandlungen mit Washington Spielräume zu erweitern und Kompromisslinien auszuloten, insbesondere zwischen EU, China und Indien.

Zugleich sollte die Verknüpfung von LNG- und Gasimporten mit langfristigen Wasserstoff- und CCS-Kooperationen ein Kernelement abgestufter Energiepartnerschaften mit Drittstaaten wie Norwegen, Katar, Oman, Brasilien oder Kasachstan sein. Eine Stabilisierung der Nutzung fossiler Energieträger darf dabei nicht zu dauerhaften Pfadabhängigkeiten führen. Das Ausmaß, in dem für die Zeit ab 2030 die Gasnachfrage sinken wird, hängt vom Tempo und den Kosten der Transformation ab. Daher sollte die EU ihre Lieferantenbasis früh diversifizieren und die Dekarbonisierung technologieoffen gestalten, um fossile Brücken zu nutzen, ohne die Transformation oder die Wettbewerbsfähigkeit ihrer Industrie zu gefährden.

In einem zusehends von geopolitischen Interessen bestimmten Umfeld sollte die EU zugleich die Fähigkeit entwickeln, im Bedarfsfall auch gegen die USA transformativ zu wirken und Risiken zu begrenzen. Voraussetzung dafür ist eine gefestigte strategische Autonomie Europas – energie- wie sicherheits-

politisch. Dafür wiederum muss die gestärkte Energieunion institutionell verankert werden, etwa durch Vertragsreformen, die energiepolitische Kompetenzen an die Kommission übertragen, oder durch institutionelle Stärkung subregionaler, multilateraler Formate. Der Ausbau von grünem Wasserstoff und CCS sollte mit der Diversifizierung im Globalen Süden sowie mit vertieften Energie- und Klimapartnerschaften mit China und Indien einhergehen, eingebettet in einen globalen institutionellen Rahmen.

Die EU sollte nach einer globalen Energiegovernance streben, die neben China und Indien auch Wasserstoffproduzenten, Rohstofflieferanten und Hersteller aus dem Globalen Süden gleichberechtigt einbezieht – und im Bedarfsfall Bündnisse auch gegen die USA schmieden kann, ohne sie grundsätzlich auszuschließen. In Schlüsselsektoren wie Elektrolyseuren, Batteriezellen, Solartechnik oder kritischen Rohstoffen bleiben Interdependenzen bestehen, vor allem mit China. Eine vollständige Entkopplung von China wäre ebenso unrealistisch wie eine dauerhafte Abwendung von den USA.

Abschließend lässt sich festhalten: Die drei Optionen und die mit ihnen jeweils verbundenen Zielkonflikte sind ein Gradmesser der globalen Herausforderungen, vor denen die europäische Energie- und Klimapolitik steht. Die EU muss ebenso wie Deutschland ihre Handlungsfähigkeit bewahren, ausbauen und lernen, Zielkonflikte auszuhalten. Nur durch Vorbereitung auf alle drei Szenarien – gestützt auf Integration, Diversifizierung und institutionelle Reformen – kann Europa seine Energiepolitik zugleich resilient, auf Dekarbonisierung ausgerichtet und strategisch souverän gestalten.



# Schlussfolgerungen



Barbara Lippert/Stefan Mair

# Europas Wege aus der gefährlichen Abhängigkeit von den USA

Die Epoche der Pax Americana, die jahrzehntelang für Europas Sicherheit gesorgt hat, geht zu Ende. Jene Kräfte, welche die internationale Politik bestimmen, treiben auf neue Machtkonstellationen zu. Im Mittelpunkt dieser Neukonfiguration steht der indo-pazifische Raum mit China und Indien. China hat sich als weltpolitischer Akteur neben den USA etabliert, der Supermacht des 20. Jahrhunderts. Beijing fordert Washington in allen Machtdimensionen heraus und bedroht die militärische, wirtschaftliche und technologische Überlegenheit der USA.

In dieser neuen Konstellation und der von den Präsidenten Trump, Xi und Putin verfolgten »Großmachtpolitik« sind europäische Staaten lediglich Randfiguren.<sup>1</sup> Denn deren Regierungen treten weiterhin für eine Außenpolitik ein, die völkerrechtliche Prinzipien durchsetzen und demokratische Werte fördern will. Allerdings stehen die Europäer selbst auf unsicherem Boden: Zweifel an der Sicherheitsgarantie durch die USA nehmen zu, und gleichzeitig gewinnen auch in EU-Staaten illiberale Strömungen an Zuspruch. Nicht zuletzt bringen Russlands Vollinvasion in die Ukraine und Putins neoimperialistische Politik Europa in akute sicherheitspolitische Bedrängnis und manifestieren die existentielle Abhängigkeit von den USA. Die unmittelbaren Antworten aus Europa – massive Erhöhung der Verteidigungsausgaben, militärische Unterstützung für die Ukraine, Wirtschaftssanktionen gegen Russland und das Bemühen, die USA bei der Stange zu halten – signalisieren, dass mit der Zeitenwende 2022 eine Zeit des Übergangs angebrochen ist, in der große Veränderungen ihren Lauf nehmen.

Wollen Deutschland und seine europäischen Partner diese Entwicklungen aktiv gestalten, müssen sie

<sup>1</sup> Wenn von »Europa«, »Europäern« und »europäischen Staaten« die Rede ist, so beziehen wir uns zumeist auf die Staaten der EU und der European Free Trade Association (EFTA) sowie das Vereinigte Königreich.

sich auch klar darüber werden, ob und wie dies mit den USA, ohne sie oder auch gegen sie gelingen kann. Die in dieser Studie vorgelegten Problembefunde zu Schlüsselfeldern und -akteuren der internationalen Politik fallen sehr differenziert aus. Vor allem in einer zeitlichen Perspektive zeigen sich Bandbreite und Spielräume für strategisches Handeln, das grundsätzlich auf Risikovorsorge und Unabhängigkeit von den USA abstellt. Das ist auch eine naheliegende Schlussfolgerung aus der Nationalen Sicherheitsstrategie der USA vom November 2025, die ein Bild voller Ambivalenzen gegenüber Europa zeichnet: Europa rangiert auf Platz drei – nach der westlichen Hemisphäre und Asien –, die EU firmiert als eine gegen die USA agierende transnationale Vereinigung, die europäischen Gesellschaften sind in jeder Hinsicht schwach und degeneriert. Dennoch haben die USA ein Interesse an Stabilität und Frieden in Europa, dem die USA zu »alter Größe« zurückverhelfen wollen, was angesichts der illiberalen und ethno-nationalistischen Programmatik wie eine Drohung klingt.<sup>2</sup>

## Mit den USA – eine Antwort für die Zwischenzeit

Als Wertegemeinschaft ist die transatlantische Gemeinschaft zerbrochen. In den USA findet ein geschwinder Systemumbau in Richtung eines laut Lohmann und Thimm »kompetitiven Autoritarismus«<sup>3</sup> statt. Dieser geht auf dem Feld der US-Außenpolitik mit demonstrativer Diskreditierung internationaler Organisationen einher, mit der Androhung von Gewalt und

<sup>2</sup> President of the United States of America, *National Security Strategy of the United States of America*, November 2025, <<https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2025/12/2025-National-Security-Strategy.pdf>> (eingesehen am 18.1.2026).

<sup>3</sup> So im Beitrag von Sascha Lohmann und Johannes Thimm, S. 10.

Zwang selbst gegenüber Verbündeten und mit Verstößen gegen Prinzipien des Völkerrechts. Jüngst zeigen dies die US-Militäraktion gegen Venezuela und die beabsichtigte Landnahme in Grönland, gepaart mit der Androhung, Strafzölle gegen die Staaten und Alliierten zu verhängen, die der Trumpschen Grönlandpolitik nicht folgen wollen. Dennoch können und wollen die Europäer nicht sogleich den Bruch mit den USA suchen und auf eine Politik ohne oder gegen die USA umschwenken. Vor allem in den existentiellen Fragen der Sicherheit lautet ihre Antwort, so lange mit Washington zusammenzuarbeiten und Probleme gegebenenfalls arbeitsteilig anzugehen, wie die USA dazu bereit sind und es für die Europäer normativ vertretbar ist. Mit dem russischen Angriffskrieg gegen die Ukraine ist die Zwangslage der Europäer offenbar geworden: »Der Ukraine-Krieg zwingt die EU zum Festhalten an einem Bündnis mit den USA im Rahmen einer Nato, die durch den angebahnten Regimewechsel ihres wichtigsten und bisher führenden Mitglieds für die Rechtfertigung ihrer militärischen Ukraine-Unterstützung nicht länger glaubhaft die Menschenrechte in Anspruch nehmen kann.«<sup>4</sup>

Kurz- und mittelfristig aber sind die schlimmsten und schmerzhaftesten Druckpunkte für die Europäer die eigene Sicherheit und Verteidigung. Sie sind erpressbar durch die USA und fühlen sich von Russland bedroht. Die Nato wird als Lebensversicherung der Europäer hauptsächlich von den USA gedeckt. Deren Sicherheitszusage hängt mittlerweile davon ab, ob Präsident Trump die Übernahme der Lasten durch europäische Akteure für ausreichend hält, vor allem für die konventionelle Verteidigung des Nato-Gebiets. Das bestmögliche Szenario wäre eine planvolle Europäisierung der Nato gemeinsam mit den USA, jedoch keine Entkoppelung oder allenfalls eine gut vorbereitete.<sup>5</sup> Es geht mittelfristig nicht nur darum, die militärische Lücke zu schließen, welche die USA bei einem völligen Rückzug ihrer Truppen aus Europa hinterlassen würden. Europa fehlt es zudem an einer kollektiven politischen Führung, die seine Interessen vertreten und auf den Kommandohöhen in der Nato Verantwortung übernehmen kann.

Zwischenzeitlich finden sich europäische Staaten in etablierten und neuen informellen Gruppen zusammen, um die militärische Unterstützung für die

Ukraine zu organisieren und ihre eigene Verteidigungsfähigkeit materiell, personell und strategisch zu stärken. Die Suche nach effektiven Führungskonstellationen ist nicht abgeschlossen, doch treffen sich die Regierungsspitzen Frankreichs, des Vereinigten Königreichs und Deutschlands, gelegentlich um Polen und Italien erweitert, ad hoc unter den Firmierungen »E3«/»E5« oder auch »Weimar plus«.<sup>6</sup> Diese Staaten bringen ihr militärisches, politisches und wirtschaftliches Gewicht in Nato, EU und den Sicherheitsrat der Vereinten Nationen (UN) ein. Sie decken die nordöstliche und mit Italien auch die südliche Flanke der Nato ab und agieren als »Sicherheitszentrum mit Außenwirkung«<sup>7</sup> auf kleine und mittelgroße Partner, die ihnen geographisch und politisch nahestehen. Umstritten bleibt unter den EU-Staaten, ob eine verteidigungspolitische Anbindung an die USA – vorzugsweise im Rahmen der Nato, aber notfalls auch bilateral vereinbart – weiterhin Priorität haben soll oder ob aus den Keimzellen der EU und Nato so zügig wie möglich die europäische Souveränität in Richtung Verteidigungsunion vorangetrieben werden soll. Derzeit unterstützen die E3/Weimar plus vor allem bestehende Strukturen und Zuständigkeiten von EU und Nato, sodass Impulse für deren Transformation im Sinne europäischer Souveränität vor allem von akuten politischen Zuspitzungen ausgehen dürften. Das Potential dazu hätte Trumps ursprünglicher 28-Punkte-Plan für die Beendigung des Kriegs gegen die Ukraine. Denn er widerspricht Kernforderungen von Nato und EU an Russland und bietet vor allem der Ukraine keinerlei Grundlage für einen umfassenden, gerechten und dauerhaften Frieden. Es könnte der Moment sein, sich offen gegen die USA zu stellen, aber was wären die Konsequenzen?

Auch in der Nahostpolitik geht wenig ohne und nichts gegen die USA. Zwar haben die Europäer, anders als im Falle Russlands, noch diplomatische Gesprächskanäle zu beiden Kriegsparteien und verfolgen mit der Zwei-Staaten-Regelung eine politische Vision für die Stabilisierung der Nahost-Region. Aber der handwerklich schlampige und vage formulierte 20-Punkte-Plan für Gaza wie der ursprüngliche 28-Punkte-Plan für Russland und die Ukraine spiegeln den dramatischen Bedeutungsverlust der Europäer wider. Die USA nutzen ihr Machtgewicht, das politische Kapital und die militärischen Abschreckungs-

4 Jürgen Habermas, »Von hier an müssen wir alleine weitergehen«, in: *Süddeutsche Zeitung*, 21.11.2025, S. 9.

5 Siehe den Beitrag von Pia Fuhrhop und Marco Overhaus, S. 13ff.

6 Siehe den Beitrag von Ronja Kempin, Kai-Olaf Lang und Nicolai von Ondarza, S. 18ff.

7 Siehe ebd., S. 20.

fähigkeiten, die den Europäern fehlen, um die Diplomatie in irgendeine Bewegung zu versetzen. In beiden Fällen laviert Europa, um die USA »bei der Stange«<sup>8</sup> (für eine nachhaltige Konfliktbearbeitung in Nahost) bzw. »in der Spur«<sup>9</sup> zu halten (kein Stopp der Waffenlieferungen an die Ukraine, Fortführung der Sanktionen, echte Sicherheitsgarantien für eine souveräne Ukraine). Wo immer es geht, sollten Europäer konzertiert und konstruktiv Einfluss auf die USA nehmen, auch wenn das eher punktuelle Zusammenarbeit als strategisches Miteinander bedeuten wird. Unter den Bedingungen kurzatmiger, unprofessioneller und undurchdachter Händel und Geschäfte der Trump-Regierung zu Lasten Dritter haben die Europäer wenig Raum, um die Stärken der europäischen Diplomatie und Außenpolitik zu beweisen: tatkräftige Solidarität, Ansätze für integrative Sicherheit sowie längerfristiges ziviles Friedensengagement in komplexen Konfliktarenen. Gerade Deutschland besitzt hier traditionell ein starkes Profil und hat viele Ressourcen eingebracht.<sup>10</sup> Unter einem unberechenbaren Präsidenten Trump werden mit den USA Politikprozesse mit langem Atem und im Sinne einer friedlichen Perspektive nicht zu machen sein – nicht für die Koexistenz Israels und eines palästinensischen Staates, nicht für eine souveräne und lebensfähige Ukraine und nicht für eine dauerhafte Lösung der Konflikte in Afrika.

Die Europäer können sich kurz- und mittelfristig auch nicht der US-Politik der »Energiedominanz« und der Tech-Dominanz entziehen. In beiden Feldern sind sie einseitig vom Agieren der US-Regierung und von den mit ihr verquickten mächtigen Tech-Konzernen abhängig. Zunächst sollten die Europäer die ganze Bandbreite der Zusammenarbeit mit den USA nutzen, um ihre Energieversorgung sicherzustellen, und währenddessen wo immer möglich die Grundlagen für eine eigenständige Energiepolitik oder Energieunion schaffen. Denn nur die Transition zu nichtfossilen Energieträgern in einer dekarbonisierten Wirtschaft ist zukunftsfähig. Auch dazu sind diversifizierte Beziehungen und Partnerschaften vor allem mit China, Indien und Japan zu vertiefen. Eine Strategie der Abkoppelung von China und den USA scheint jedoch mit Blick auf kritische Rohstoffe unrealis-

tisch.<sup>11</sup> Die Abhängigkeit im technologischen Bereich ist so gravierend, weil sie für die politisch autoritären und wirtschaftlich libertären US-Magnaten Einfallstore in die Institutionen und die Regelwerke europäischer Gesellschaften darstellt, um diese zu manipulieren, zu sabotieren oder zu zerstören. Allerdings wird der Aufbau eigenständiger Alternativen im Tech-Bereich (etwa bei Software) nicht so schnell voranschreiten, dass ein unmittelbarer Umstieg auf eine Strategie ohne oder gegen die USA zu bewerkstelligen sein wird. Einstweilen stehen Schutz vor Eingriffen und Resilienz im Vordergrund.<sup>12</sup>

## Ohne und gegen die USA – eine Politik für die Zukunft

Schon früher haben Europäer ohne die USA eigenständige Außenpolitik betrieben und Konflikte und Krisen in den bilateralen Beziehungen überstanden. Solange die transatlantische Gemeinschaft durch gemeinsame Werte und Interessen fundiert war, blieb jedoch Zusammenarbeit die Regel.<sup>13</sup> Die Trump-Regierung kündigt diese Gemeinschaft in Wort und Tat auf. Der jahrzehntelange Reformstau – in Hinblick auf den UN-Sicherheitsrat, den UN-Haushalt oder die Welthandelsorganisation (WTO) – und die dürftigen Ergebnisse von Friedens- und Stabilisierungsmissionen sowie politischen Interventionen machen es leicht, die um die Idee des liberalen Friedens organisierten Politiken multilateraler Organisationen zu diskreditieren. Aber auch viele Zielländer ziehen nicht mehr mit und kritisieren europäische Politik, weil diese die Zusammenarbeit an eigennützige und überzogene Bedingungen knüpfte, sich oft passiv verhalte oder weil ihre Interventionen mehr Schaden als Nutzen verursachten.

Die Europäer verteidigen mit Gleichgesinnten vor allem den institutionellen Status quo und die Grundpfeiler der UN für gemeinsames Regieren auf jenen Politikfeldern, welche für die Zukunft des Planeten und der Weltgemeinschaft elementar sind. In der humanitären Hilfe und beim Friedensengagement verfolgen die USA unter der Parole »Back to basics«

8 Siehe den Beitrag von Muriel Asseburg und Peter Lintl, S. 39.

9 Siehe den Beitrag von Sabine Fischer, Margarete Klein und Janis Kluge, S. 34.

10 Siehe den Beitrag von Gerrit Kurtz, S. 44ff.

11 Siehe den Beitrag von Jacopo Maria Pepe, S. 77ff.

12 Siehe den Beitrag von Alexandra Paulus und Daniel Voelsen, S. 23ff.

13 So Sascha Lohmann und Johannes Thimm in ihrem Beitrag, S. 9ff.

andere Ansätze und Intentionen.<sup>14</sup> Dennoch sollten die Europäer mit den USA pragmatisch kooperieren, wenn es um konkrete Hilfe und Solidarität etwa bei Hunger- und Umweltkatastrophen geht. Aber Europa sollte sich gegen die USA wenden, wenn Washington Hilfsprogramme ideologisch ausrichtet und Personengruppen diskriminiert. Das widerspricht den Prinzipien der Neutralität und Unparteilichkeit humanitärer Hilfe.<sup>15</sup> Ohne und gegen die USA werden wohl multilaterale Entwicklungsprojekte zu verwirklichen sein, die Klimasensibilität, Geschlechtergerechtigkeit sowie sexuelle und reproduktive Rechte und Gesundheit integrieren.

Ihre Soft-Power-Instrumente sollte die EU weder unter dem Gesichtspunkt einer möglichen Rivalität mit den USA einsetzen noch einer wirtschaftlichen und sicherheitspolitischen Logik unterstellen.<sup>16</sup> Die unausweichliche Härtingung der europäischen Außenpolitik und der Zugewinn an Hard Power sollten nicht dazu führen, die noch beträchtliche Soft-Power-Ausstrahlung der EU zu vernachlässigen und deren Pflege zu unterschätzen. Das gilt insbesondere, wenn die EU partnerschaftliche Beziehungen zu Ländern des Globalen Südens gestalten will. Auch die europäische Chinapolitik sollte eigenständig und ohne zu große Rücksicht auf die sino-amerikanischen Beziehungen konzipiert werden, deren Entwicklung unter Trump weitgehend offen ist. China muss aber in seinem Streben nach regionaler Dominanz und globalem Einfluss ernst und als Bedrohung der Stabilität im Indo-Pazifik wahrgenommen werden. Deutschland ist stark vom Zugang zum chinesischen Markt für Exporte und den Import kritischer Rohstoffe abhängig. All dies sollte bei einer Überarbeitung der Indo-Pazifik-Strategie der Bundesregierung bedacht werden, um sie auf die Höhe der sich abzeichnenden geopolitischen Auseinandersetzungen in der Region zu bringen.

Auch in der Klimapolitik treten die USA als aktiver Gegenspieler der EU auf, die weiterhin eine progressive klimapolitische Agenda verfolgt und diese zunehmend in ihre Handelspolitik sowie Entwicklungszusammenarbeit integriert.<sup>17</sup> Dagegen betreiben die USA eine fossile Außenpolitik, die Druck auf jene Staaten aus-

übt, die sich zur Dekarbonisierung bekennen. Eine Region, in der sich der Konflikt zwischen diesen beiden konträren Ansätzen in besonderem Maße niederschlagen könnte, ist Afrika. Aber nicht nur dort sollte die EU durch ihr klimapolitisches Engagement Akzente setzen, sondern auch in der Aufrechterhaltung multilateraler Klimaregime, in der Kooperation mit China und Indien und im Agenda-Setting über die G-Formate.

In kaum einem anderen Feld ist die Abwendung der USA von einer regelbasierten Welt so offensichtlich wie in der Welthandelsordnung. Durch ihre Zollpolitik und die Anwendung wirtschaftlichen Zwangs haben sie diese für sich faktisch außer Kraft gesetzt. Die Handelspolitik der EU muss sich der daraus resultierenden Entwertung der WTO stellen. Zum einen sollte sie sich um den Aufbau eines großen handelspolitischen Clubs bemühen, in dem marktwirtschaftlich geprägte Länder Freihandel vereinbaren. Er könnte zumindest zeitweise eine Alternative zur WTO bieten. Zum anderen könnte sie schlanke bi- und minilaterale Freihandelszonen vereinbaren. Diese können kein Ersatz für ein großes plurilaterales Abkommen sein, wären aber zumindest ein Zwischenschritt hin zu liberalerem Handel.

## Ausblick

Die USA haben sich vom wohlwollenden Hegemon zum unberechenbaren Alliierten und sogar zum Gegenspieler bei der Wahrung von demokratischen Werten und Menschenrechten entwickelt. Was die transatlantischen Beziehungen anbelangt, stehen die Zeichen auf Transformation durch Emanzipation und Eigenständigkeit der Europäer. In Konzepten für eine europäische Souveränität und strategische Autonomie ist der Weg aus der gefährlichen Abhängigkeit von den USA vorgezeichnet. Darin soll die Nato mehr als je zuvor für die kollektive Verteidigung zuständig bleiben. Aber die Europäer werden in der Nato mehr finanzielle und militärische Lasten tragen und mehr Verantwortung in den Kommandostrukturen anstreben müssen. Jedoch sind die Umstände denkbar ungünstig, um diesen Weg in einer Übergangsphase planvoll und kooperativ mit den USA zu gehen. So könnte schon Trumps Russlandpolitik diese Pläne durchkreuzen. Denn diese ist darauf ausgerichtet, die Beziehungen zu Moskau zu normalisieren, und bereit, alles zur Verhandlungsmasse zu machen, einschließlich der Souveränität und der territorialen Integrität der Ukraine. Wird dieser Dissens nicht

14 Siehe den Beitrag von Judith Vorrath, Marianne Beisheim und Christian Schaller, S. 57ff.

15 Siehe den Beitrag von Nadine Biehler, Anne Koch und Pedro A. Villarreal, S. 49ff.

16 Siehe den Beitrag von Kai-Olaf Lang, Barbara Lippert und Claudia Zilla, S. 62ff.

17 Siehe den Beitrag von Ole Adolphsen und Sonja Thielges, S. 72ff.

überbrückt, kann er zur Sollbruchstelle der transatlantischen Beziehungen werden, so wie die aktuelle Grönlandpolitik Trumps die Nato sprengen könnte. Ein Bruch mit den USA statt einer Transformation der Beziehungen hätte dramatische Folgen für alle Europäer: Die Sicherheit durch kollektive Verteidigung wäre auch für die heutigen Nato-Staaten dahin, und die EU würde eher gespalten als stärker geeint. Optimisten mögen hoffen, dass dann nur der Sprung in eine europäische Verteidigungsunion bliebe.

# Anhang

## Abkürzungen

AI	Artificial Intelligence	IMO	International Maritime Organization (Internationale Seeschiffahrts-Organisation)
AIDS	Acquired Immune Deficiency Syndrome	IOM	International Organization for Migration (Internationale Organisation für Migration; Genf)
AU	Afrikanische Union	IRA	Inflation Reduction Act (USA)
BAFA	Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (Eschborn)	IT	Informationstechnologie
BBC	British Broadcasting Corporation	IW	Institut der Deutschen Wirtschaft e.V. (Köln)
BDI	Bundesverband der Deutschen Industrie	JEF	Joint Expeditionary Force
BIP	Bruttoinlandsprodukt	JETP	Just Energy Transition Partnership
CBAM	Carbon Border Adjustment Mechanism	JFC	Joint Forces Command
CCS	Carbon Capture and Storage	KI	Künstliche Intelligenz
COP	Conference of the Parties	LNG	Liquefied Natural Gas (Flüssigerdgas)
CPTPP	Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership	MAGA	Make America Great Again
CTIP	Clean Trade and Investment Partnership	Mercosur	Mercado Común del Sur (Gemeinsamer Markt des Südens)
DGAP	Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik	NAC	North Atlantic Council (Nato-Rat)
DGVN	Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen	Nato	North Atlantic Treaty Organization
DMA	Digital Markets Act	NB8	Nordic-Baltic Eight (Dänemark, Estland, Finnland, Island, Lettland, Litauen, Norwegen, Schweden)
DR Kongo	Demokratische Republik Kongo	NDC	nationally determined contribution
DSA	Digital Services Act	NGO	Non-Governmental Organization
DSACEUR	Deputy Supreme Allied Commander Europe	NSS	National Security Strategy (USA)
E3	Deutschland, Frankreich, Großbritannien	NZF	Net-Zero Framework
E3+3	Deutschland, Frankreich, Großbritannien + China, Russland, USA	ODA	Official Development Aid
E4	Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Italien	OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
E5	Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Italien, Polen	PA	Palästinensische Autonomiebehörde
ECP	External Cultural Policy	PURL	Prioritized Ukraine Requirements List
ECFR	European Council on Foreign Relations (London)	RSF	Rapid Support Forces (Sudan)
ENISA	European Union Agency for Cybersecurity (Europäische Agentur für Cybersicherheit)	SACEUR	Supreme Allied Commander Europe
EPG	Europäische Politische Gemeinschaft	SDP	Strategic and Defense Partnership
EPRS	European Parliamentary Research Service	SMR	Small Modular Reactor
EU	Europäische Union	SWIFT	Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunication
EUBAM	European Union Border Assistance Mission in Rafah	UDCG	Ukraine Defence Contact Group
Rafah	Rafah	UN	United Nations (Vereinte Nationen)
EUPOL	European Union Police Co-ordinating Office for COPPS	UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization
COPPS	Palestinian Police Support	UNFCCC	United Nations Framework Convention on Climate Change (Klimarahmenkonvention)
EXIM	Export-Import Bank	UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees (Hoher Flüchtlingskommissar der UN)
EZ	Entwicklungszusammenarbeit	UNRWA	United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East (UN-Hilfswerk für Palästina-Flüchtlinge)
G7	Gruppe der Sieben (die sieben führenden westlichen Industriestaaten)	USAID	United States Agency for International Development (Washington, D.C.)
G20	Gruppe der 20 wichtigsten Industrie- und Schwellenländer	VAE	Vereinigte Arabische Emirate
GG	Global Gateway	WHO	World Health Organization (Weltgesundheitsorganisation)
GGI	Global Governance Initiative	WTO	World Trade Organization (Welthandelsorganisation)
GST	Global Stocktake (Globale Bestandsaufnahme)		
HIMARS	High Mobility Artillery Rocket System		
HIV	Human Immunodeficiency Virus		
ICANN	Internet Corporation for Assigned Names and Numbers		
ifa	Institut für Auslandsbeziehungen (Stuttgart)		
IISS	International Institute for Strategic Studies		

SWP Berlin

Mit, ohne, gegen Washington: Die Neubestimmung der Beziehungen Europas zu den USA  
Januar 2026

## Die Autorinnen und Autoren

### **Ole Adolphsen**

Wissenschaftler in der Forschungsgruppe Globale Fragen und im Projekt »Klimaaußenpolitik und Mehrebenengovernance«

### **Dr. Muriel Asseburg**

Senior Fellow in der Forschungsgruppe Afrika und Mittlerer Osten

### **Dr. Marianne Beisheim**

Wissenschaftlerin in der Forschungsgruppe Globale Fragen

### **Nadine Biehler**

Wissenschaftlerin in der Forschungsgruppe Globale Fragen; Mitarbeiterin im Projekt »Strategische Flucht- und Migrationspolitik«

### **Prof. Dr. Heribert Dieter**

Wissenschaftler in der Forschungsgruppe Globale Fragen

### **Dr. Sabine Fischer**

Senior Fellow in der Forschungsgruppe Osteuropa und Eurasien

### **Dr. Pia Fuhrhop**

Leiterin der Forschungsgruppe Sicherheitspolitik

### **Dr. Nadine Godehardt**

Wissenschaftlerin in der Forschungsgruppe Asien

### **Dr. Ronja Kempin**

Senior Fellow in der Forschungsgruppe EU/Europa

### **Dr. Margarte Klein**

Leiterin der Forschungsgruppe Osteuropa und Eurasien

### **Dr. Janis Kluge**

Stellvertretender Leiter der Forschungsgruppe Osteuropa und Eurasien

### **Dr. Anne Koch**

Wissenschaftlerin in der Forschungsgruppe Globale Fragen

### **Dr. Gerrit Kurtz**

Wissenschaftler in der Forschungsgruppe Afrika und Mittlerer Osten

### **Dr. Kai-Olaf Lang**

Senior Fellow in der Forschungsgruppe EU/Europa

### **Dr. Peter Lintl**

Stellvertretender Leiter der Forschungsgruppe Afrika und Mittlerer Osten

### **Dr. Barbara Lippert**

Forschungsdirektorin der SWP

### **Dr. Sascha Lohmann**

Wissenschaftler in der Forschungsgruppe Amerika

### **Dr. Stefan Mair**

Direktor der SWP

### **Dr. Nicolai von Ondarza**

Leiter der Forschungsgruppe EU/Europa

### **Dr. Marco Overhaus**

Stellvertretender Leiter der Forschungsgruppe Amerika

### **Dr. Alexandra Paulus**

Wissenschaftlerin in der Forschungsgruppe Sicherheitspolitik

### **Dr. Jacopo Maria Pepe**

Wissenschaftler in der Forschungsgruppe Globale Fragen

### **Dr. Christian Schaller**

Senior Fellow in der Forschungsgruppe Globale Fragen

### **Dr. Sonja Thielges**

Gastwissenschaftlerin in der Forschungsgruppe Globale Fragen

### **Dr. Johannes Thimm**

Leiter der Forschungsgruppe Amerika

**Dr. Pedro Alejandro Villarreal Lizárraga**

Gastwissenschaftler in der Forschungsgruppe  
Globale Fragen

**Dr. Daniel Voelsen**

Leiter der Forschungsgruppe Globale Fragen

**Dr. Judith Vorrath**

Wissenschaftlerin in der Forschungsgruppe  
Sicherheitspolitik

**Dr. Christian Wirth**

Wissenschaftler in der Forschungsgruppe Asien

**Dr. Claudia Zilla**

Senior Fellow in der Forschungsgruppe Amerika



