



#BTW2021

DGAP MEMO

Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik



Nr. 07 | September 2021

FÜR MEHR HANDLUNGSFÄHIGKEIT DER DEUTSCHEN AUSSENPOLITIK



Transatlantische Beziehungen

Deutschland muss die Gunst der Stunde nutzen

Von Markus Jaeger und Julian Müller-Kaler

Der zunehmende Konflikt zwischen den USA und China wird die transatlantischen Beziehungen in den nächsten Jahren vor große Herausforderungen stellen. Für Deutschland gilt es deshalb, bilaterale Streitigkeiten mit den USA beizulegen und eine gemeinsame Strategie gegenüber China zu entwickeln, ohne jedoch die eigenen, besonders wirtschaftlichen Interessen aus den Augen zu verlieren. Die neue Bundesregierung sollte gemeinsam mit der EU und den USA die Welt-handelsorganisation (WTO) reformieren, internationale Standards im Technologiebereich setzen, kritische Lieferketten in kooperativer Manier sichern und eine Politik verfolgen, die auf die Schaffung eines sogenannten *Level Playing Field*, sprich auf gleiche und faire Wettbewerbsbedingungen zielt.

Deutschlands Sicherheit und Wohlstand basieren seit rund 70 Jahren auf dem Fundament enger deutsch-amerikanischer Beziehungen. Während der Amtszeit von US-Präsident Donald Trump fielen diese jedoch auf ein historisches Nachkriegstief. Die sogenannte *America-First*-Politik – bewusst am Isolationismus der dreißiger Jahre anknüpfend – hat die transatlantische Kooperation nicht nur geschwächt, sondern sie zeitweise sogar grundsätzlich infrage gestellt. Während sich das deutsch-amerikanische Verhältnis unter der Regierung von Joe Biden bisher stark verbessert hat, darf die neue Bundesregierung die traditionell engen bilateralen Beziehungen zumindest längerfristig nicht mehr als selbstverständlich ansehen. Kurz: Deutschland sollte sich nicht mehr blind auf die USA verlassen.

RAHMENBEDINGUNGEN

Der amerikanisch-chinesische Konflikt und seine Folgen

Denn die machtpolitischen Verschiebungen im internationalen System und der amerikanisch-chinesische Großmachtkonflikt weisen auf eine Verlagerung des Schwerpunktes amerikanischer Außenpolitik Richtung Asien hin (*Pivot to Asia*). Die USA werden sich mittel- und langfristig aufgrund zunehmender Ressourcenknappheit und eines sich intensivierenden Wettbewerbs mit China nicht im gleichen Maße wie bisher in Europa engagieren. Des Weiteren wird der Druck auf US-Verbündete, eine konflikt-orientiertere, geoökonomisch ausgerichtete amerikanische China-Politik zu unterstützen, wachsen. Die neue Bundesregierung muss sich auf einen verstärkten wirtschaftspoliti-

schen Konflikt zwischen China und den USA vorbereiten, der unweigerlich deutsche Interessen tangieren wird.

Nichtsdestotrotz ist Deutschland zurzeit gut positioniert, die Lösung gemeinsamer Herausforderungen (z.B. Klima, Gesundheit, Technologie) sowie die Beilegung bestehender Streitigkeiten und Probleme (z.B. bilateral Handel, Lieferketten) voranzutreiben – zumindest soweit diese nicht einer härteren China-Politik der USA entgegenstehen. Zudem gibt es Bereiche, in denen amerikanische und deutsche Interessen weitgehend deckungsgleich sind (z.B. WTO-Reform, teilweise Investitions- und Technologiepolitik). Die neue Bundesregierung sollte jedoch nicht davon ausgehen, die amerikanische China-Politik in strategischer oder geoökonomischer Hinsicht beeinflussen zu können.

Auch die unsichere innenpolitische Entwicklung der USA stellt ein Risiko dar. Joe Bidens Sieg war knapp, Verschwörungstheorien rund um die Präsidentschaftswahl und die Kapitol-Stürmung kursieren weiterhin. Bereits bei den Zwischenwahlen 2022 könnten die Republikaner wieder die Mehrheit in beiden Kongresskammern erlangen, zumal sie in vielen Bundesstaaten alles daransetzen, die Wahlmöglichkeiten einzuschränken und Wahlreformen zu ihren Gunsten durchzusetzen. Sollte darüber hinaus nach der Wahl 2024 wieder ein Trumpist die (außen-) politischen Zügel in den Händen halten, könnte dies nicht nur den Fortbestand und die Stabilität amerikanischer Bündnisse gefährden, sondern auch zu einem irreparablen Bruch der deutsch-amerikanischen Beziehungen führen.

Die davon unabhängige, allgemein zunehmende sicherheitspolitische Hinwendung Amerikas Richtung Asien ist aus europäischer Sicht problematisch, insofern diese längerfristig auf Kosten der amerikanischen Militärpräsenz in und sicherheitspolitischer Verpflichtungen gegenüber Europa geht. Eine schwächere sicherheitspolitische US-Präsenz würde Deutschland wiederum zur (schnelleren) Vergrößerung militärischer Kapazitäten zwingen.

Zusätzlich trägt auch ein wiedererstarktes Russland, das die EU- und NATO-Osterweiterung als Verletzung seiner strategischen Interessen betrachtet, zu größerer sicherheitspolitischer Instabilität in Europa bei. Dieser vermehrte Sicherheitswettbewerb erhöht wiederum Deutschlands Abhängigkeit von den USA. Des Weiteren birgt der geopolitische und geoökonomische Konflikt zwischen den USA und China die Gefahr, die Offenheit und Stabilität des internationalen Wirtschaftssystems zu unterminieren beziehungsweise zu destabilisieren. Die vergleichsweise geringere Handelsabhängigkeit der USA und Chinas von Deutschland macht letzteres nicht nur wirtschaftlich, sondern auch politisch verletzlich.

HERAUSFORDERUNGEN

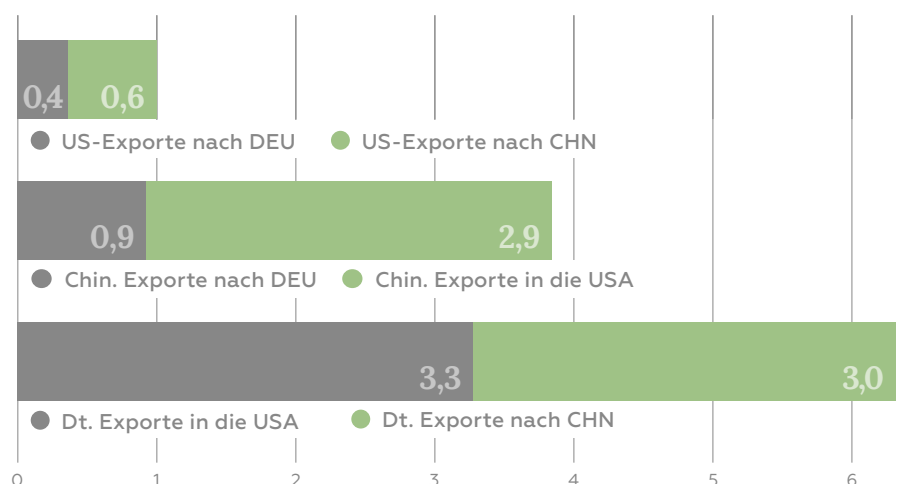
Deutschland darf nicht zwischen die Fronten geraten

Deutschland und seine europäischen Partner haben sich erhöhtem, aber derzeit noch moderatem diplomatischen Druck aus Washington, eine härtere amerikanische China-Politik zu unterstützen, bisher erfolgreich widersetzen können – auch wenn einzelne deutsche und europäische Firmen bereits von amerikanischen Sekundärsanktionen und Exportkontrollen betroffen sind. Sollten sich Deutschland oder deutsche Unternehmen im Rahmen eines geoökonomischen Konflikts zwischen den USA und China der amerikanischen Sanktionspolitik anschließen, steigt das Risiko von chinesischen Vergeltungsmaßnahmen (*Unreliable Entity List*, *Blocking Statute* etc.). China beabsichtigt bereits, seine internationale wirtschaftliche Abhängigkeit zu reduzieren (*Dual Circulation*), was seine Fähigkeit, wirtschaftliche Abhängigkeiten für politische Zwecke zu instrumentalisieren, erhöht. Nicht zuletzt deswegen muss die neue Bundesregierung das Risiko, zwischen die geoökonomischen und geotechnologischen Fronten zu geraten, ernst nehmen.

Im Hinblick auf eine härtere geoökonomische Politik der USA gegenüber China, sollte die Bundesregierung versuchen, die US-Regierung dazu zu bewegen, gemeinsam mit Deutschland und anderen Verbündeten, eine Politik zu verfolgen, die auf die Schaffung gleicher Wettbewerbsbedingungen abzielt (v.a. was Reziprozität und Marktzugang, chinesische Subventionen und chinesische Industriepolitik, intellektuelles Eigentum und Technologietransfer betrifft). Soweit solch eine Politik nicht sicherheitspolitisch relevante Aspekte von Washingtons China-Strategie betrifft, besteht grundsätzlich die Möglichkeit, die USA dafür zu gewinnen. Selbst wenn diese Politik fehlschlagen sollte, kann der damit erzielte transatlantische Konsens als Grundlage für die Vertiefung der bilateralen Wirtschaftsbeziehungen dienen. Hingegen ist eine grundsätzliche Politisierung der Wirtschaftsbeziehungen oder gar eine wirtschaftliche Entkopplung von China im Kontext eines sich verschärfenden USA-China Konflikts nicht im deutschen Interesse.

In den letzten Jahren belasteten eine Reihe bilateraler Streitigkeiten das

Bilaterale Exportabhängigkeit (in % des BIP)



Quelle: Eigene Darstellung, Daten: WTO/IMF

transatlantische und vor allem das deutsch-amerikanische Verhältnis. Streitigkeiten gab es im Hinblick auf Handel (Stahl- und Aluminiumzölle, Digitalsteuer, Airbus-Boeing-Subventionen, WTO), Energie (Nord Stream 2), Klimapolitik, Technologie (Regulierung, Wettbewerb, Besteuerung), US-Sanktionspolitik (*Joint Comprehensive Plan of Action* oder „Iran-Abkommen“) und Fragen der sicherheitspolitischen Verantwortung (NATO-Verteidigungsausgaben). Mit einem Übereinkommen hinsichtlich einer Digital- und weltweiten Unternehmensbesteuerung, dem Nord-Stream-2-Abkommen und der Suspendierung des Airbus-Boeing-Disputes konnten seit dem Amtsantritt Joe Bidens in einigen Bereichen Fortschritte erzielt oder zumindest ein vorübergehender „Waffenstillstand“ vereinbart werden (Stahlzölle). Die neue Bundesregierung sollte die Bereitschaft der Biden-Regierung, bilaterale Streitigkeiten zu lösen, nutzen, um an der wirtschaftspolitischen Front weitere Fortschritte zu erzielen.

Des Weiteren sollten Anstrengungen hinsichtlich technologischer Kooperation und der Festlegung von technologischen Standards sowie der

Sicherung von kritischen Lieferketten vorangetrieben werden. In diesen und anderen Bereichen gibt es schon grundsätzliche Übereinkommen, auf deren Basis die ressortübergreifende Zusammenarbeit seitens der USA, der EU und Deutschlands intensiviert werden kann (siehe Tabelle). Diese sollten entsprechend genutzt werden, nicht nur im Hinblick auf einen regelmäßigen Austausch zu bestehenden internationalen und transnationalen Herausforderungen (Klimawandel, Technologie, Gesundheit etc.), sondern auch, um die Politik gegenüber China zu justieren, Differenzen aufzuzeigen und diese diplomatisch abzarbeiten.

EMPFEHLUNGEN

Kooperationen eingehen und Kapazitäten stärken

Im Kontext der Vereinbarungen der letzten G7-, NATO-, USA-EU- sowie deutsch-amerikanischen Treffen (Washington Declaration) sollte die neue Bundesregierung im wirtschaftlichen Bereich prioritär eine gemeinsame Position bezüglich einer WTO-Reform und der Schaffung von technologischen Standards finden.

Ebenso sollte sie die technologische Kooperation und Sicherung von kritischen Lieferketten vorantreiben. Auch gilt es, die Zusammenarbeit in puncto Klimaschutz und Gesundheitspolitik zu stärken. Neue bi- und multilaterale Foren sollten zur Konsultation, Koordination und Kooperation genutzt werden (s.u. Tabelle).

Neben strategischem Dialog auf Regierungsebene (z.B. ein US-German Economic Dialogue) könnte ein neu zu schaffendes deutsch-amerikanisches Zukunftsforum (US-German Futures Forum) die Gelegenheit bieten, amerikanische und deutsche Fachleute aus Wissenschaft, Wirtschaft und Zivilgesellschaft zusammenzubringen, um gemeinsam an wichtigen Fragen rund um Technologie, Demokratie und globaler Kooperation zu arbeiten.

Sicherheitspolitik: Schnellere Anhebung der Verteidigungsausgaben im Rahmen der NATO-Vereinbarung, um die eigenen nationalen Kapazitäten zu erhöhen. Die USA erwarten zunehmend, dass europäische NATO-Partner mittelfristig eine aktivere und längerfristige Rolle in der Sicherung des europäischen Nordens (Arktis),

Transatlantische und deutsch-amerikanische Agenda

G7	NATO	EU-USA	WASHINGTON DEKLARATION (bilateral)
Beilegung des Digitalsteuerdisputes und gemeinsame Bekämpfung von Steueroasen	Bekräftigung des Versprechens, Verteidigungsausgaben bis 2024 auf 2% des BIPs anzuheben	Beilegung des Streits über die Stahlzölle bis Jahresende	Bekräftigung der NATO-Bündnistreue und Verpflichtung zu demokratischen Werten und Rechtsstaatlichkeit
Versprechen, 100 Milliarden Dollar zur Bekämpfung von Klimawandel in Entwicklungsländern bereitzustellen	Stärkung technologischer Kooperation, v.a. hinsichtlich kritischer Technologien	Schaffung einer Transatlantic Green Technology Alliance zur Entwicklung von Umwelttechnologien	Schaffung einer Climate and Energy Partnership
Bereitstellung von einer Milliarde Covid-19-Impfstoffe	Entwicklung des nächsten „Strategischen Konzeptes“ der NATO hinsichtlich zukünftiger politischer und militärischer Herausforderungen	Schaffung eines EU-US Trade and Technology Council zur Festsetzung von Standards im Bereich <i>Emerging Technologies</i> sowie zur Stärkung und Diversifizierung von Lieferketten	Schaffung eines US-German Futures Forum , das aus Repräsentanten aus dem Nicht-Regierungsbereich besteht und Lösungsvorschläge bzgl. transatlantischer und globaler Probleme produzieren soll
		Schaffung einer Joint EU-US Covid Manufacturing and Supply Chain Taskforce	Schaffung eines bilateralen US-German Economic Dialogue

Ostens (Ukraine, Belarus, Russland, etc.) und Südens (Mittelmeer, Nahost, Afrika) spielen. Koalitionspartner sollten einen Rahmen schaffen, in dem Zusagen von Investitionen in verteidigungspolitische Kooperationen im Rahmen der EU (PESCO) im NATO-Kontext flankiert werden, nicht zuletzt um ausgewählte Interessen auch ohne Unterstützung der USA zu verteidigen (z.B. Kriseninterventionskräfte). Der US-Abzug aus Afghanistan hat aufgrund fehlender Konsultation in Deutschland und bei anderen NATO-Partnern Bestürzung und Sorge ausgelöst. Dies könnte genutzt werden, um verteidigungspolitische Kooperation innerhalb der EU und mit anderen NATO-Partnern voranzutreiben.

Handels- und Investitionsbeziehungen:

Die Bundesregierung sollte mit europäischen Partnern, intensiv auf eine WTO-Reform hinwirken (ein transatlantisches Freihandels- oder Investitionsabkommen wäre wünschenswert, ist aber derzeit weder in den USA noch Europa innenpolitisch durchsetzbar). Gleichzeitig sollte sie die Arbeit zur Sicherung kritischer Lieferketten mit den USA vorantreiben. Ein Schritt, der auch mit den asiatischen Bündnispartnern der USA koordiniert werden könnte. Einer etwaigen Politisierung der US-Handelspolitik ist entschieden entgegenzutreten, ebenso wie auch der Politik zum verstärkten Kauf eigener Produkte (Buy America) der Biden-Regierung.

Technologie-Politik: Deutschland sollte die Kooperation mit den USA zu technologischen Standards vorantreiben und die transatlantische und besonders deutsch-amerikanische Technologieentwicklung intensivieren. Hier können der vor Kurzem geschaffene EU-US Trade and Technology Council und auch die Transatlantic Green Technology Alliance als Foren dienen. Deutschland wäre darüber hinaus gut beraten, eine strategisch ausgerichtete, nationale oder EU-weite Technologie- und Innovati-

onspolitik, besonders im Bereich kritischer Technologien, auf den Weg zu bringen. Die Stärkung eigener technologischer Kapazitäten würde Deutschland für die USA zu einem attraktiveren Partner machen.

US-Sanktionspolitik: Zudem müsste ein längerfristiger Plan zur Vollenkung der Währungsunion erarbeitet werden, um sich weniger verletzlich gegenüber amerikanischen Sanktionen und möglichen chinesischen Vergeltungsmaßnahmen zu machen. Dies bedarf weitreichender Reformen (gemeinsame Einlagensicherung, Aufhebung des Staaten-Banken-Nexus, Stärkung der EWU-Krisenmanagementkapazitäten und weitere Finanz- und Kapitalmarktintegration). Solch weitreichende Reformen würden nicht nur die Wirtschafts- und Währungsunion widerstandsfähiger machen; sie würden auch helfen – zumindest auf lange Sicht –, Deutschland weniger verletzlich gegenüber einer härteren amerikanischen China-Politik zu machen. Hierfür wird es finanzpolitischer Kompromisse bedürfen.

Insgesamt sollten sich die nächste Bundesregierung und neue Bundestagsabgeordneten bewusst sein, dass die Lösung transatlantischer und globaler Probleme sowie die verstärkte Hinwendung der USA nach Asien Deutschland unweigerlich zu größerer internationaler Verantwortung zwingen wird. Sie müssen dementsprechend die Notwendigkeit einer längerfristigen Stärkung deutscher beziehungsweise europäischer Kapazitäten und Bereitstellung finanzieller Mittel im Blick behalten. Die Erarbeitung einer umfassenden Strategie, die über das taktische Tagesgeschäft und der Lösung von, wenn auch wichtigen, Einzelproblemen hinausgeht, ist unabdinglich. Die Einrichtung eines Nationalen Sicherheitsrates sowie eines strategischen Planungstables auf Bundeskanzleramtsebene wären wünschenswert.

In dieser Memo-Reihe bietet die DGAP fundierte Analysen zu Bereichen der deutschen Außen- und Sicherheitspolitik, die die nächste Legislaturperiode prägen werden. Jedes Memo gibt Einblicke darin, wie Bundesregierung und Parlament in einer komplexer werdenden Welt künftig Chancen und Herausforderungen begegnen können. Die Themen reichen von Technologie und Klima über Migration und internationale Ordnung bis hin zu Sicherheit und Geoökonomie. Die Beiträge verstehen sich als Einladung, mit uns über die deutsche Außenpolitik ins Gespräch zu kommen.

Mehr Informationen finden Sie unter www.dgap.org/dossier/btw2021

DGAP

Advancing foreign policy. Since 1955.

Rauchstraße 17/18
10787 Berlin
info@dgap.org · www.dgap.org
@dgapev

Die Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik e.V. (DGAP) forscht und berät zu aktuellen Themen der deutschen und europäischen Außenpolitik. Dieser Text spiegelt die Meinung der Autorinnen und Autoren wider, nicht die der DGAP.

Die DGAP ist gefördert vom Auswärtigen Amt aufgrund eines Beschlusses des deutschen Bundestages.

Herausgeber

Deutsche Gesellschaft für
Auswärtige Politik e.V.

ISSN 2749-5442

Redaktion Jana Idris

Layout Lara Bührer

Design Konzept WeDo

Foto © IMAGO / ITAR-T



Dieses Werk ist lizenziert unter einer Creative Commons Namensnennung – Nicht kommerziell – Keine Bearbeitungen 4.0 International Lizenz.