

/// Was bedeutet die Präsidentschaft Joe Bidens für Europa?

## DIE USA ZWISCHEN RÜCKZUG UND ENGAGEMENT

**HEINRICH KREFT** /// Nach vier Jahren Präsidentschaft Trump stehen die USA vor einer außenpolitischen Richtungsentscheidung, während die transatlantischen Beziehungen, die in den vergangenen 70 Jahren viele Ups and Downs gesehen haben, nicht nur aus europäischer Perspektive, in einem tiefen Tal stecken. Zu Beginn der dritten Dekade des 21. Jahrhunderts ringen die USA wie nahezu alle Länder der Welt mit den enormen Herausforderungen der Corona-Pandemie und ihren Auswirkungen auf Wirtschaft und Gesellschaft. Zudem muss Washington die Folgen für die internationalen Beziehungen und damit für die US-Außen- und Sicherheitspolitik in den Blick nehmen. Welchen Weg wird Präsident Joe Biden wählen?

Covid-19 hat weltweit inzwischen über eine Million Tote gefordert, davon allein fast 250.000 in den Vereinigten Staaten. Die Pandemie und ihre Bekämpfung hat die Weltwirtschaft in die tiefste Rezession seit der Weltwirtschaftskrise Anfang der 1930er-Jahre gestürzt. Daher ist es keine Schwarzmalerei von einer Corona-Depression oder „Pandemic Depression“ zu sprechen. Die Weltbank geht davon aus, dass über 60 Millionen Menschen in

die absolute Armut zurückfallen werden. Damit würde ein großer Erfolg der Armutsbekämpfung der vergangenen vier Dekaden in kürzester Zeit zunichtegemacht. In nur wenigen Wochen verwandelte sich auch das amerikanische Jobwunder des vergangenen Jahrzehnts in Massenarbeitslosigkeit und selbst Optimisten erwarten bis weit in das Jahr 2021 hinein doppelt so hohe Arbeitslosenzahlen wie vor der Pandemie. In Europa wur-



Quelle: iStock.com/Rawf8

**China ist auf dem Weg, den USA die Vormachtstellung streitig zu machen.**

den v.a. die Erfolge der südlichen EU-Mitgliedsstaaten, allen voran Spanien, in der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit durch den Lockdown zunichtegemacht. Gerade die Jugendarbeitslosigkeit war in Folge der Finanz- und Staatsschuldenkrise ein Dauerproblem in dieser Region.

### **Beschleunigung und Verstärkung internationaler Trends durch Covid-19**

Die Corona-Pandemie dürfte zudem viele Entwicklungen der letzten Jahre verstärken und beschleunigen.<sup>1</sup> Hier ist an erster Stelle der Niedergang der von den USA maßgeblich errichteten und angeführten liberalen, regelbasierten internationalen Ordnung zu nennen, bedingt vor allem durch den Rückzug der USA und den Aufstieg Chinas und der sich daraus entwickelnden neuen Großmachtrivalität.

### **Die Corona-Pandemie hat viele Entwicklungen BESCHLEUNIGT.**

Die USA und Europa sind derzeit weitgehend mit sich selbst beschäftigt und China zeigt immer deutlicher seine Ambitionen, zur bestimmenden Macht in Asien aufzusteigen und internationale Organisationen und Regeln stärker an den eigenen Interessen auszurichten. Die VR China, in der das Corona-Virus seinen Ursprung hat, besitzt gute Chancen, als erste größere Volkswirtschaft einen Weg aus der Rezession zu finden. Allerdings hat die Pandemie, entgegen dem selbstbewussten Auftreten Chinas auf

dem internationalen Parkett, mit seiner Kontinente umspannenden „Maskendiplomatie“<sup>2</sup> auch die Führung der Kommunistischen Partei verunsichert. Aus Sorge vor sozialen Unruhen aufgrund der Verlangsamung des Wirtschaftswachstums hat die Partei- und Staatsführung die Überwachung der eigenen Bevölkerung und die Unterdrückung oppositioneller Meinungen verschärft. Das im Sommer vom Nationalen Volkskongress verabschiedete, auf Hongkong zielende Sicherheitsgesetz ist nur ein Indiz dafür, wie auch die aggressive „Wolfskämpfer“-Diplomatie Chinas mit seinen militärischen Machtdemonstrationen im West-Pazifik und dem Anheizen des Grenzkonflikts mit Indien.

Anders als die von Graham Allison als große Gefahr beschriebene und viel zitierte Thukydides-Dynamik<sup>3</sup> zwischen der aufstrebenden und der Status-quo-Macht zeigen sowohl China als auch die USA auf der einen Seite Ambition und Stärke und auf der anderen Verletzlichkeit und Schwäche. Diese Mischung dürfte nicht weniger gefährlich sein als die Thukydides-Falle, denn schon mancher Konflikt wurde angeheizt, um Schwächen zu überdecken.

Während sich Washington und Peking immer intensiver beüben, ist Putins Russland darauf bedacht, die Schwächen seiner Gegner, wo auch immer sich diese zeigen, auszunutzen und in das Vakuum vorzustoßen, das andere durch ihren Rückzug oder ihre Unentschlossenheit verursacht haben – so geschehen in Syrien und Libyen. Allerdings sieht Putin durch den Zusammenbruch des Ölmarktes und der damit einhergehenden Einnahmeausfälle sowie seines Missmanagements der Covid-19-Pandemie auch seinen eigenen außenpolitischen Manövrierpielraum eingengt. Russland, des-

### Putin versucht, das derzeitige ordnungspolitische Machtvakuum für **RUSSLAND** auszunutzen.

sen einseitig auf fossile Energieträger ausgerichtete Volkswirtschaft gerade noch die Größe Italiens erreicht, dürfte allerdings auch in Zukunft versuchen, sich mittels Fake-News-Kampagnen und anderen Mitteln in die Innenpolitik anderer Länder einzumischen.

Die Europäische Union, die neben der Pandemie mit den Folgen des Brexit und der zunehmenden Polarisierung zwischen Ost und West sowie Nord und Süd zu kämpfen hat, sieht sich mit einem selbstbewussten, aufstrebendem China, einem revisionistischen Russland und einer in den vergangenen vier Jahren erratischen USA konfrontiert.

Die Pandemie hat auch das ordnungspolitische Chaos im Nahen und Mittleren Osten vergrößert. Die Hardliner im besonders hart von Covid-19-Infektionen betroffenen Iran und Washington treiben sich seit Monaten gegenseitig die Eskalationsleiter hoch. Im Jemen liefern sich der Iran und arabische Staaten mit Saudi Arabien und den Vereinigten Arabischen Emiraten an der Spitze einen blutigen Stellvertreterkrieg. In Libyen wird der den Osten des Landes beherrschende General Haftar neben Russland auch von den Vereinigten Arabischen Emiraten (VAE) und Ägypten unterstützt; gegen die vor allem von der Türkei mit Waffen und syrischen Söldnern versorgte sogenannte Einheitsregierung in Tripolis. In Syrien köchelt

der Bürgerkrieg auf niedrigem Niveau weiter und verhindert den Wiederaufbau und die Rückkehr von Millionen Flüchtlingen, die in Jordanien, im Libanon und in der Türkei ausharren. In ihrer Verzweiflung geben viele die Hoffnung auf Rückkehr in die Heimat auf und träumen von einer besseren Zukunft in Europa.

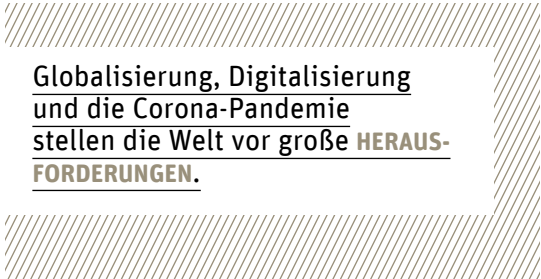
Israel hat durch seine zunächst von Washington unterstützte Ankündigung, Teile der Westbank zu annektieren, der Zwei-Staaten-Lösung einen schweren Schlag versetzt, während die von Präsident Trump gefeierten Abkommen zwischen Israel und den VAE sowie Bahrain wenig zum Nahostfriedensprozess beitragen dürften.

Im globalen Süden hat die Pandemie die zahlreichen fragilen Staaten noch weiter geschwächt. Lateinamerika erlebt den größten ökonomischen Einbruch seiner modernen Geschichte, seit der Zerstörung seiner vorkolonialen Reiche durch die Spanier. Afrika mit seinen überbordenden Metropolen und in vielen Ländern permanent von Nahrungsmittel-, Wasser- und Gesundheitskrisen bedroht, sieht sich den größten existenziellen Risiken ausgesetzt.

All diese Herausforderungen und Unsicherheiten werden zusätzlich verstärkt durch die fortschreitenden technologischen Disruptionen und der sich verschärfenden ideologischen und wirtschaftlichen Rivalität zwischen Washington und Peking. Die Geschwindigkeit der Veränderungen überfordert die mit Krisenmanagement ausgelasteten Regierungen, die dafür erforderlichen Regeln zu entwickeln und durchzusetzen. In der heutigen Welt verbreiten sich Fake News in Windeseile und zum Teil schneller als korrekte Nachrichten. Die Corona-Pandemie hat uns in diesem

Jahr vor Augen geführt, wie anfällig unsere globalisierte Welt gegenüber solchen Infektionen geworden ist und wie lange es braucht, um mit der Entwicklung von Impfstoffen und Medikamenten diese einzudämmen.

Die massentauglichen Technologien, die Milliarden von Menschen neue ökonomische Möglichkeiten und Freiheiten eröffnet haben, werden zunehmend von autoritären Regimen angewandt, um die eigenen Bürger zu überwachen und die Opposition zu unterdrücken. Das hohe Lied auf die Globalisierung wird in dem Maße leiser, wie die wirtschaftliche Ungleichheit global



**Globalisierung, Digitalisierung  
und die Corona-Pandemie  
stellen die Welt vor große HERAUS-  
FORDERUNGEN.**

wächst und diese in vielen Regierungen protektionistische und dirigistische Reflexe („America First“ – „Buy American“) auslöst. Der Siegeszug der liberalen, marktwirtschaftlich verfassten Demokratie („The End of History“) ist jäh ausgebremst worden. Auf allen Kontinenten, selbst innerhalb westlicher Demokratien, wächst die Unterstützung für nicht-demokratische und populistische Parteien und Bewegungen. Zahlreiche internationale Organisationen sind über die Jahre aufgrund überbordender Bürokratie, Unterfinanzierung sowie wachsender Großmachtrivalitäten ausgezehrt und sehen sich in der

Ausübung ihrer eigentlichen Aufgaben blockiert (u. a. WTO, WHO).

Dabei steht die Welt mit dem drohenden Klimawandel und all dessen Folgen vor der größten Herausforderung überhaupt, nämlich der Bewahrung der Schöpfung, das Überleben von Mensch und Natur schlechthin. Allein diese Herausforderung schreit geradezu nach einer starken Führung, die den Weg in eine neue kooperative Weltordnung weist und die Menschheit durch diese kritische Zeit navigiert.

### Abschied von der Rolle der westlichen Vormacht

Als 2014/2015 eine von Afrika ausgehende Ebola-Epidemie drohte, war es US-Präsident Obama, der eine Koalition von Ländern einschließlich Chinas zusammenbrachte, um gemeinsam die weitere Ausbreitung der Krankheit zu verhindern. In der Finanzkrise 2008, die in den USA ihren Ausgangspunkt („subprime“ / Lehman Brothers) hatte, war es die US-Administration, die in enger Abstimmung mit China, der EU und anderen (G-20) die Weichen für ein erfolgreiches Krisenmanagement gestellt hat. Zu Beginn des Corona-Lockdowns wurden nicht einmal die europäischen Partner vorab informiert, als die USA einen Einreisestopp aus Europa verhängten. Dieses hätte die Europäer nicht überraschen dürfen, denn „for President Donald Trump, America First really means Trump first, America alone, and Americans on their own“, so der ehemalige Vize-Außenminister der Obama-Administration, William Burns.<sup>4</sup>

Als erster amerikanischer Präsident seit dem Zweiten Weltkrieg hat Donald Trump „mit dem lange vorherrschenden außenpolitischen Konsens [gebrochen], nach dem die USA die Rolle eines ‚libe-

ralen‘ oder ‚wohlwollenden‘ Hegemons spielen, der nicht nur enge nationale Interessen verfolgt, sondern die Stabilität des internationalen Systems garantiert und öffentliche Güter bereitstellt“<sup>5</sup>. Das Narrativ der „indispensable power“ (M. Albright) wurde ersetzt durch eine rein an den eigenen Interessen orientierte Weltmachtspolitik („America First“). Allianzen und Partner wurden nur noch nach ihrem Wert für die amerikanischen Kerninteressen bewertet. Dieses bekamen insbesondere die Europäer zu spüren. Hatte schon Obama den Fokus amerikanischer Außen- und Sicherheitspolitik von Europa stärker nach Asien verlagert („pivot to Asia“), machte Trump gar nicht erst den Versuch, die Rolle des „nice guy“ zu spielen, sondern begegnete den Europäern mit einer Mischung aus Respektlosigkeit und (nicht unberechtigten) strengen Forderungen (Zwei-Prozent-Ziel für Verteidigung).

**Trump verfolgte eine nur an den AMERIKANISCHEN Interessen orientierte Weltmachtpolitik.**

### „Neo-Isolationisten versus „aufgeklärte Globalisten“

Die USA stehen nach vier Jahren Trump-Administration vor einer außenpolitischen Richtungsentscheidung, wobei sich im Wesentlichen zwei Denkschulen gegenüberstehen, die beide tief in der amerikanischen politischen Kultur verankert sind. Auf der einen Seite steht die, die ich als „Neo-Isolationisten“ bezeich-

nen möchte, und die den Rückzug der USA auf sich selbst und eine Beschränkung des globalen Engagements auf die nationalen Kerninteressen fordern. Diese Denkschule hatte in den vergangenen vier Jahren einen erkennbar großen Einfluss auf die US-Außenpolitik.

Ihnen steht eine Denkschule gegenüber, die ich als „aufgeklärte Globalisten“ bezeichnen möchte, die grundsätzlich der Globalisierung positiv gegenüberstehen, aber auch ihre Schattenseiten (Verlust der Mittelschicht, Wachsen von Ungleichheiten) sehen und die auch die mangelnden Erfolge der US-Außenpolitik bei dem Versuch der Einbeziehung Chinas als „responsible stakeholder“ (B. Zoellick) in die bestehende internationale Ordnung sowie die kostspieligen amerikanischen Engagements zum Aufbau demokratischer Regime (u. a. Afghanistan, Irak) hinterfragen; denen aber auch der Rückzug der USA aus ihrer globalen Führungsrolle unter Trump zu weit gegangen ist und die eine Rückkehr zu einer aktiveren Außenpolitik fordern. Diese Denkschule hatte großen Einfluss auf die Obama-Administration und einige ihrer Mitglieder gehören zum engeren Beraterstab Joe Bidens.

### **Was bedeutet das für die transatlantischen Beziehungen und Europa?**

Hätte Donald Trump eine zweite Amtszeit gewonnen, gäbe es wenige Gründe, davon auszugehen, dass er nicht an seiner, an engen nationalen Kerninteressen ausgerichteten Außen- und Sicherheitspolitik festhalten würde. Was aber darf von einer Präsidentschaft Joe Bidens und einer demokratischen Administration erwartet werden? Als Kandidat hat Joe Biden bereits angekündigt, dass eine

### **Die USA haben mit der Trump-Administration viel Vertrauen und Respekt in der Welt VERLOREN.**

seiner ersten Amtshandlungen der Wiederbeitritt der USA zum Pariser Klimaabkommen sein werde, was sicherlich in weiten Teilen Europas begrüßt werden dürfte. Sicherlich dürfte auch seine Rhetorik gegenüber Europa an die Obamas anknüpfen. Eine breite Rückkehr zur Außenpolitik Obamas dürfte aber nicht erfolgen, denn die Welt hat sich in den vergangenen vier Jahren deutlich gewandelt, nicht nur, aber auch wegen der Politik Donald Trumps sowie der Corona-Pandemie und ihrer noch kaum abschätzbaren Folgen.

Die USA haben in den vergangenen vier Jahren nicht nur in Europa und im Nahen Osten viel Vertrauen und Respekt verloren. Diese „soft power“ wiederzugewinnen, dürfte nicht leicht sein und längere Zeit in Anspruch nehmen. In vielen von den USA geräumten Positionen haben sich inzwischen andere Mächte etabliert: China, Russland und auch das NATO-Land Türkei, das unter Präsident Erdogan zunehmend eine, europäischen und auch amerikanischen Interessen zuwiderlaufende, expansive, interventionistische Außenpolitik (Syrien, Irak, Libyen, Aserbaidschan / Armenien) betreibt und den latenten Konflikt mit Griechenland (Gasexploration um Zypern) eskaliert.

Selbst, wenn die Biden-Administration diese Positionen zurückgewinnen wollte, was keinesfalls ausgemacht ist,

dürfte dieses kein leichtes Unterfangen sein. Präsident Biden wird sich zudem – zumindest in der Anfangszeit – prioritär der Innenpolitik widmen müssen und wollen. Die Überwindung der, durch die Corona-Pandemie verschärften innenpolitischen Polarisierung zwischen Arm und Reich, Weißen und Farbigen („Black Lives Matter“) sowie Republikanern und Demokraten dürfte die oberste Priorität seiner Präsidentschaft sein.

In Europa wird häufig übersehen, dass es für den amerikanischen Kurswechsel in der Chinapolitik einen breiten überparteilichen Konsens gibt. Schon Präsident Obama hatte den Fokus seiner Außenpolitik in Richtung Asien verschoben. Der Grund war natürlich der wirtschaftliche und der damit einhergehende politische und militärische Aufstieg Chinas und eine Rückversicherung der asiatischen Sicherheitspartner, vor allem Japans und Taiwans, dass die USA zu ihren Bündnisverpflichtungen und Sicherheitsversprechen stehen.

Der Aufstieg Chinas wird über die Parteigrenzen hinweg als der große „game-changer“ – und das nicht nur für Asien – gesehen. Die USA stellen sich auf einen neuen Bilateralismus mit China als dem erstarkenden Rivalen ein, den es einzuhegen gilt. In Washington ist man überzeugt, dass die strategische Rivalität mit China zum neuen Paradigma der internationalen Beziehungen werden dürfte. Hier dürfte sich eine Biden-Administration wenig von ihrer Vorgängerin unterscheiden, allerdings darf von Präsident Biden erwartet werden, dass der Dialogfaden mit der Führung in Peking wieder dichter gewoben wird.

Europa ist daher gut beraten sich darauf einzustellen, auch von einer Biden-Administration in die Pflicht genommen zu werden, die amerikanische China-

politik zu unterstützen oder zumindest nicht zu unterlaufen. Die jüngste vorsichtige Neu-Positionierung Deutschlands („Indo-Pazifik-Leitlinien“ der Bundesregierung und anderer EU-Staaten wie Frankreich) und der EU vis-à-vis China in Richtung einer kritischeren Haltung, könnte die Grundlage einer engeren transatlantischen Abstimmung in der Chinapolitik werden.

Dass auch eine Biden-Administration an dem im NATO-Rahmen von allen Mitgliedern gemeinsam vereinbartem „2-Prozent-Ziel“ festhalten dürfte, ist auf jeden Fall zu erwarten. Das bedeutet für die meisten europäischen NATO-Mitglieder einschließlich Deutschland

**Die amerikanische Chinapolitik wird weiterhin auf strategische RIVALITÄT ausgelegt sein.**

eine deutliche Erhöhung der Verteidigungsausgaben. Allerdings ist dieser Weg auch längst beschritten worden und entspricht zudem den europäischen Sicherheitsinteressen angesichts der aggressiven russischen Politik und den wachsenden Unsicherheiten in der europäischen Peripherie; von der Ukraine, dem Südkaukasus und über den Nahen Osten bis nach Nordafrika.

Präsident Trump hat nicht nur den amerikanischen Austritt aus dem Pariser Klimaschutzabkommen verfügt, sondern auch aus dem Nuklearabkommen mit dem Iran und hat mehreren Abrüstungsabkommen den Rücken gekehrt.

Hier ist eine Kehrtwende der kommenden Biden-Administration möglich, obwohl es auch unter den Demokraten Kritik an diesen Abkommen gibt und der Senat, der internationale Abkommen ratifizieren müsste, mit sehr hoher Wahrscheinlichkeit auch weiterhin von den Republikanern dominiert werden dürfte.

Von der Biden-Harris-Administration kann auch eine De-Blockierung der WTO erwartet werden und eine positivere Einstellung gegenüber den Vereinten Nationen und ihren Unterorganisationen. Dieses dürfte aber begleitet sein von (nicht unberechtigten) Forderungen nach Reformen dieser Institutionen – Reformen, die auch im europäischen Interesse sind und daher unterstützt werden sollten. Auch ein Präsident Biden wird sicherlich nicht die ganze multilaterale Agenda Europas übernehmen, dennoch dürften die transatlantischen Beziehungen wieder in deutlich ruhigeres Fahrwasser kommen. Dieses sollte von den Europäern pro-aktiv genutzt werden.

Schon Präsident Bush (I) hatte nach Ende des Kalten Krieges dem wiedervereinigten Europa eine „partnership in leadership“ angeboten. Da sich die USA damals im Zenit ihrer Macht („unipolar moment“) befanden, brauchten die USA zu diesem Zeitpunkt die Unterstützung ihrer europäischen Partner jedoch kaum und die Europäer waren auch weder willens noch in der Lage, in eine solche Partnerschaft nennenswerte Substanz einzubringen.

Diese Lage hat sich in der Zwischenzeit vor allem durch den Aufstieg Chinas (und anderer Schwellenländer) und den relativen Abstieg der USA (und Europas) deutlich geändert. Daher sollte Europa selbst mehr in die eigenen „souveränen“ Fähigkeiten (und nicht nur im Verteidi-

## **Unter Präsident Biden werden sich die transatlantischen Beziehungen wahrscheinlich wieder **VERBESSERN**.**

gungsbereich!) investieren, um gemeinsam mit den USA zum Erhalt der liberalen internationalen Ordnung beizutragen und diese Bereitschaft der schon im Entstehen begriffenen Biden-Administration frühzeitig zu signalisieren. ///



### **/// DR. HEINRICH KREFT**

**ist Inhaber des Lehrstuhls für Diplomatie und Leiter des Zentrums für Diplomatie an der Andrassy Universität Budapest. Zuvor war er deutscher Botschafter in Luxemburg.**

#### **Anmerkungen**

<sup>1</sup> Haass, Richard: The Pandemic Will Accelerate History Rather Than Reshape it. Not Every Crisis is a Turning Point, in: Foreign Affairs, 2020/4.

<sup>2</sup> Kreft, Heinrich: Chinas Maskendiplomatie und der Kampf um das Corona-Narrativ, in: Denkwürdigkeiten, Nr. 116, 2020/4, S. 1-6.

<sup>3</sup> Allison, Graham T.: Destined for War: Can America and China Escape Thucydides' Trap?, London 2017.

<sup>4</sup> Burns, William: Carnegie Endowment for International Peace, Washington DC 2020.

<sup>5</sup> Rudolf, Peter: Transatlantische Ungewissheiten und strategische Risikoabsicherung, in: Krisenlandschaften und die Ordnung der Welt, hrsg. von Barbara Lippert und Günther Maihold, Berlin 2020, S. 91-94.