

GLOBALE UND REGIONALE ORDNUNG

EINE NEUE AUSSENPOLITIK FÜR DIE USA

Lauren Schwartz
April 2020



Wie könnte eine amerikanische Außenpolitik nach Donald Trump unter einem demokratischen Präsidenten aussehen?



Joe Biden hat die Chance, im November 2020 zum Präsidenten der Vereinigten Staaten gewählt zu werden – und schon jetzt steht er vor beispiellosen außenpolitischen Herausforderungen.



Es kann allerdings nicht allein darum gehen, die Politik und die Führungsrolle der Vereinigten Staaten wiederherzustellen: Biden muss einen neuen politischen Konsens mit den Partnern der USA schmieden, der die Amtszeit eines einzelnen Präsidenten überdauern kann.

Das Jahr 2020 markiert in zweifacher Hinsicht eine Zäsur in der amerikanischen Außenpolitik. Joe Biden könnte die Präsidentschaftswahlen gewinnen (wenngleich die Nachwirkungen der Ära Donald Trump auch nach einem Amtswechsel noch lange zu spüren sein würden); dazu haben die politischen Auswirkungen des neuartigen Coronavirus mit einem Schlag das gesamte Funktionieren unserer globalisierten Welt in Frage gestellt. Städte, Bundesstaaten und Länder haben Kontakt- und Ausgangsbeschränkungen erlassen, die Weltwirtschaft ist fast völlig zum Erliegen gekommen, und es herrscht Frustration über die Unfähigkeit vieler multilateraler Organisationen, Demokratien und Regierungsinstitutionen, mit der Krise umzugehen. All dies zeigt: Eine Rückkehr in die Zeiten vor Trump und COVID-19 wird es nicht geben.

Wie wird eine neue US-Außenpolitik für die Zeit nach Trump und COVID-19 aussehen? Hierfür lohnt sich ein Blick auf die groben Züge und die Defizite der amerikanischen Außenpolitik der letzten 30 Jahre, die zur jetzigen Situation geführt haben. Welche Gestalt ein neuer Großmachtwettbewerb annehmen wird und was »nationale Sicherheit« in diesem Kontext bedeutet, richtet sich immer auch nach konkreten Herausforderungen und Gestaltungsmöglichkeiten. Joe Bidens de-facto-Nominierung zum demokratischen Präsidentschaftskandidaten wirft zudem die Frage auf, wie sich die demokratische Partei aufstellen wird, um beide Parteiflügel zufriedenzustellen und zu vereinen und gleichzeitig eine globale Pandemie zu bewältigen. Diese Rahmenbedingungen bilden den Hintergrund, vor dem sich einige Spekulationen über die neuen Ziele einer amerikanischen Außenpolitik der nächsten Jahre und den Status der transatlantischen Beziehungen anstellen lassen.

30 JAHRE DURCHWACHSENE AUSSENPOLITISCHE RESULTATE

Seit 1989 hat die Welt eine Reihe schwerer Erschütterungen und Krisen erlebt, von denen die Vereinigten Staaten jeweils besonders betroffen waren: das Ende des Kalten Krieges und der Zerfall der Sowjetunion, die Anschläge vom 11. September 2001, die Finanzkrise, Russlands Einmischung in die Wahlen von 2016, die andauernde Krise der globalen Erwärmung und jetzt die Coronavirus-Pandemie.¹ Laut Tom Wright von der Washingtoner *Brookings Institution* ist COVID-19 »die vierte große geopolitische Erschütterung innerhalb von vier Jahrzehnten. Bei den letzten drei haben Analysten und politische Führungen die jeweiligen langfristigen Auswirkungen der Krisen auf Gesellschaft und

Weltpolitik erheblich unterschätzt.«² In der Tat hat die politische Führung der USA weder die (realen oder hypothetischen) Auswirkungen vom Ende des Kalten Krieges noch die der Anschläge des 11. September oder der Finanzkrise von 2007–2009 völlig überblickt. Auch ernsthafte Reaktionen auf den Klimawandel blieben bislang aus, verschärft durch die explizite Leugnung des Klimawandels durch die Regierung Trump und die Rückabwicklung der Regulierungsmaßnahmen aus der Ära Obama. Darüber hinaus bleibt zu bezweifeln, dass die USA sich ernsthaft mit den Folgen der Wahl von 2016 auseinandergesetzt haben, ganz zu schweigen von der Frage, wie die Wahlen 2020 zu schützen sind.

Nach den revolutionären Ereignissen in Europa 1989/1990 und dem Ende des Kalten Krieges wiegte man sich in Bezug auf die zukünftige Rolle der USA in der trügerischen Annahme, nun sei das »Ende der Geschichte« eingetreten. Es entstand eine vage, optimistische, liberale hegemoniale Ordnung unter amerikanischer Führung. In Washington versammelten sich beide politischen Lager in ungewohnter Eintracht hinter dieser liberalen hegemonialen Ordnung; sie betonten die Pflicht und das vermeintliche Recht der USA, andere Staaten nach eigenem Gutdünken zu beschützen, sowie das Primat amerikanischer Macht und Intervention. Charles Krauthammer brachte den Interimscharakter der Situation unmittelbar nach dem Kalten Krieg auf den Punkt: Er sprach von einem »unipolaren Moment« unbestrittener amerikanischer Hegemonie, die bald von aufstrebenden Mächten und kleineren »Waffenstaaten« mit tief sitzenden antiwestlichen Ressentiments und großem Disruptionspotenzial bedroht werden würde.³ Im Widerspruch zum optimistischen außenpolitischen Konsens in Washington kam Krauthammer zu dem Schluss, dass ein unipolarer Moment zu einer erhöhten Gefahr eines Krieges führen würde, dessen Unterstützung durch die amerikanische Bevölkerung nicht gesichert sei.

Die parteiübergreifende Koalition und der amerikanische Konsens in Bezug auf eine liberale hegemoniale Ordnung trafen in den 1990er Jahren besonders in Europa auf gemischte Resonanz. Zwar würdigte Washington die NATO und die EU als wichtige Bündnispartner, die bei der Integration und Gestaltung Osteuropas innerhalb einer Ordnung nach dem Kalten Krieg eine bedeutende Rolle spielen könnten. Diese Anerkennung wurde jedoch dadurch kontrariert, dass verstärkt Diskussionen über Lastenteilung und Europas Verantwortung für seine eigene Verteidigung aufkamen. Diese Diskussionen, ebenso wie die Erfolge der Zusammenarbeit innerhalb der NATO sowie zwischen den USA und der EU im Europa der 1990er Jahre, wurden wiederum von den Anschlägen des 11. September 2001 über-

¹ Je nach Gesprächspartner variiert diese Liste; diese sechs von Max Boot genannten Krisen scheinen jedoch in der Tat den größten Einfluss auf die amerikanische Außen- und Sicherheitspolitik gehabt zu haben. Quelle: Max Boot (2020): Covid-19 is killing off our traditional notions of national defense, in: *The Washington Post* (31.3.2020), <https://www.washingtonpost.com/opinions/2020/03/31/covid-19-is-killing-off-our-traditional-notions-national-defense/?arc404=true> (aufgerufen am 3.4.2020).

² Tom Wright (2020): Stretching the International Order to Its Breaking Point, in: *The Atlantic* (4.4.2020), https://www.theatlantic.com/ideas/archive/2020/04/pandemic-lasts-18-months-will-change-geopolitics-good/609445/?mc_cid=dc9f6021&mc_eid=ca11b29da4 (aufgerufen am 6.4.2020).

³ Charles Krauthammer (1990): The Unipolar Moment, in: *Foreign Affairs*, Bd. 70, Nr. 1, S. 23–33.

schattet. Als Reaktion auf die Anschläge kam es zur Ausrufung des Bündnisfalls nach Artikel 5 des NATO-Vertrags, wodurch die Mitglieder verpflichtet wurden, den USA zu Hilfe zu kommen. Die nagende Besorgnis über Mitgliedsbeiträge und Lastenteilung in Europa rückte damit für fast ein Jahrzehnt in den Hintergrund.

Die Reaktion auf die Anschläge vom 11. September führte nicht nur zu den Kriegen in Afghanistan und im Irak sowie zu zunehmenden Spannungen mit den europäischen Verbündeten und der EU, sondern auch zu einer unverhältnismäßigen und fast blinden Konzentration auf Terrorismusbekämpfung als einziger Aufgabe der USA in der Welt. Auf knappe militärische Erfolge beim Sturz diverser Regimes im Ausland folgten in der Regel politische Enttäuschung und politisches Versagen mit jahrzehntelangen Nachwirkungen.⁴ Das Scheitern der amerikanischen Intervention beim Aufbau liberaler Staaten nach amerikanischem Vorbild – der Traum liberaler Interventionisten – führte stattdessen zu erheblicher Unordnung in den Regionen und zur Infragestellung der Autorität, Glaubwürdigkeit und Zuverlässigkeit der USA; es beschädigte den Ruf der Vereinigten Staaten und vergiftete die innenpolitische Debatte im Land.

Die Unnachgiebigkeit des amerikanischen Engagements im Nahen und Mittleren Osten trug zur Destabilisierung der Region bei, während gleichzeitig der Aufstieg Chinas zu einer dauerhaften Herausforderung wurde. Maßnahmen der Terrorismusbekämpfung lenkten von ernsthaften Versuchen ab, das chinesische Vorgehen zu verstehen oder ein Gegengewicht zu ihm zu schaffen. Die erste Regierung Obama hatte zwar das Ziel verfolgt, ihren Fokus vom Nahen und Mittleren Osten Richtung Asien zu verlegen, um der wachsenden regionalen und geopolitischen Konkurrenz Chinas zu begegnen, aber schon die bewusste Ankündigung dieses »Schwenks Richtung Asien« stellte die transatlantischen Beziehungen auf eine harte Probe. Noch unglücklicher war die Tatsache, dass Obama sich – wenn überhaupt – nicht so vollständig oder schnell aus seinen Nahost-Engagements zurückziehen konnte, wie er gehofft hatte. Dies führte dazu, dass sowohl seine Politik gegenüber China in Asien als auch die Maßnahmen im Rahmen bestehender amerikanischen Verpflichtungen in der MENA-Region nur reaktiv bleiben konnten. Damit mussten sowohl Obamas Chinapolitik als auch seine Politik im Nahen und Mittleren Osten hinter den Erwartungen zurückbleiben.

Wie schon die Präsidenten Clinton und Bush vor ihm, versuchte Barack Obama zu Beginn seiner ersten Amtszeit, die amerikanisch-russischen Beziehungen durch persönliche Kontakte mit Wladimir Putin neu zu beleben. Trotz der kurzen Präsidentschaft Dmitri Medwedews in Russland

und des vollmundig angekündigten »Neustarts« der Beziehungen im Jahr 2009 führten diese Wiederbelebungsversuche nicht zu einer Annäherung zwischen Russland und den USA. Für die gesamte Dauer seiner Präsidentschaft sollten Obama und seine Regierung Putins Russland durchweg unterschätzen. Mit dem Einmarsch auf der Krim und in der Ukraine im Jahr 2014 begann Russland, sich erneut als geopolitischer Akteur zu positionieren, der an den Rändern Europas intensive geopolitische Konflikte anstachelt. Russland beschränkte sich jedoch nicht darauf, historische Wunden zu lecken und mit der regionalen Destabilisierung Osteuropas einen neuen Wettbewerb auszulösen, sondern ist seit den letzten Präsidentschaftswahlen in den USA auch zu einem zentralen Thema der amerikanischen Innenpolitik geworden. Laut Benjamin Haddad und Alina Polyakova ist Russland

»eindeutig eine Macht des 21. Jahrhunderts, die weiß, wie sie die modernen Instrumente nutzt, die ihr zur Verfügung stehen – und zwar oft sehr viel besser als wir selbst. Die intellektuellen Strömungen, die schon Obamas schüchterne Politik in der Ukraine-Krise bestimmt hatten, schlugen sich auch in der zurückhaltenden Reaktion seiner Regierung nieder, als im Sommer 2016 die ersten Beweise für eine russische Einmischung in den amerikanischen Wahlkampf ans Licht kamen.«⁵

Während Präsident Trump Wladimir Putin offen lobt, nahm seine Regierung gegenüber Russland eine eher konfrontative geopolitische Haltung ein – mit einem großen und bemerkenswerten blinden Fleck: den Einmischungen in vergangene und aktuelle amerikanische Wahlen.

Sofern man bis Anfang 2020 von einer kohärenten Außenpolitik der Regierung Trump sprechen kann, stand sie unter dem Zeichen einer aggressiven Grundhaltung, die weder konsequent revanchistisch noch explizit interventionistisch war, sowie einer Rückkehr zum Großmachtwettbewerb insbesondere mit China und Russland.⁶ Frühere Offizielle der Regierung Trump fassen die Position Washingtons zum Ende des Jahres 2019 wie folgt zusammen:

»Washington hat seine Bereitschaft und Fähigkeit signalisiert, seinen Rivalen gegenüber in militärischer, wirtschaftlicher und diplomatischer Hinsicht stärker aufzutreten. [...] Dies ist allerdings erst der Anfang einer wahrscheinlich jahrzehntelang andauernden Anstrengung. China signalisiert keinerlei Bereitschaft, seinen Anspruch auf die Führungsrolle in Asien aufzugeben. Moskau scheint ebenso wenig auf eine Aussöhnung mit dem Westen abzielen – im Gegenteil ist es gerade dabei,

⁴ Vgl. Rebecca Friedman Lissner (2019): Military Intervention and the Future of American Grand Strategy, in: *New Voices in Grand Strategy*, Center for a New American Security, S. 49–59, <https://s3.amazonaws.com/files.cnas.org/documents/Grand-Strategy-Report-Final-online-1.pdf?mtime=20190408141828>.

⁵ Benjamin Haddad und Alina Polyakova (2018): Don't rehabilitate Obama on Russia, *The Brookings Institution*, 5.3.2018, <https://www.brookings.edu/blog/order-from-chaos/2018/03/05/dont-rehabilitate-obama-on-russia/> (aufgerufen am 8.4.2020).

⁶ Vgl. Elbridge A. Colby und A. Wess Mitchell (2019): The Age of Great-Power Competition: How the Trump Administration Refashioned American Strategy, in: *Foreign Affairs*, 10.12.2019, <https://www.foreignaffairs.com/articles/2019-12-10/age-great-power-competition> (aufgerufen am 23.1.2020).

seine Partnerschaft mit Peking zu vertiefen. Die Vereinigten Staaten müssen sich also auf eine Generationenaufgabe einstellen.»⁷

Während die Regierung Trump den globalen Führungsanspruch der USA weitgehend verspielt hat, sind die Forderungen nach einer nüchternen Einschätzung der Herausforderungen, die China und Russland für die Vereinigten Staaten darstellen, durchaus berechtigt. Ein neuer demokratischer Präsident wird sich der Generationenaufgabe stellen müssen, eine Reaktion auf illiberale geopolitische Regimes zu finden. Wie diese Reaktion aussehen sollte und wie sie den unmittelbaren Bedrohungen der Zukunft begegnen kann, statt sich auf überholte Szenarien aus dem Kalten Krieg oder die Wahrnehmung kurz nach dem 11. September zu stützen, muss jedoch noch ausgeführt werden. Wie die USA auf andere geopolitische Konflikte reagieren und geschädigte Bündnisse reparieren können, wird davon abhängen, wie das Land seine allgemeinen Strategien im Großmachtwettbewerb gestaltet.

GROSSMACHTWETTBEWERB UND NATIONALE SICHERHEIT NEU DENKEN

Die Einigkeit in der Einschätzung, dass wir uns wieder in einer Ära des Großmachtwettbewerbs befinden – in der Tat, dass jener eher der historische Normalfall als die Ausnahme ist – bedeutet noch nicht, dass man sich auch einig ist, wie dieser Wettbewerb aussehen soll. Unterschiedliche Auffassungen in dieser Frage schließen jedoch nicht aus, dass man sich auf ein neues Vorgehen für einen neuen Großmachtwettbewerb verständigt. Eine neue amerikanische Außenpolitik sollte militärische Mittel zwar nicht aufgeben, sich aber deutlich über sie hinaus erstrecken, indem sie auch die vielen nichtmilitärischen Aspekte der internationalen Zusammenarbeit und der nationalen Sicherheit für die USA berücksichtigt. Wenn die USA sich in einem neuen Großmachtwettbewerb auf der Grundlage einer wertebasierten Politik besser positionieren wollen, ist von wesentlicher Bedeutung, dass sie ihre Beziehungen mit liberalen Bündnispartnern wieder in den Fokus rücken, im Kampf um das Erreichen ihrer Sicherheitsziele ihre Haushaltsprioritäten überdenken und sich auf eine neue Wirtschaftsphilosophie verständigen.

An neuen Ansätzen mangelt es in Washington nicht. Neue Denkfabriken wie das *Quincy Institute for Responsible Statecraft*, das von den beiden Mäzenen George Soros und Charles Koch – einer progressiv, einer konservativ – gegründet wurde, beschäftigen sich mit diesem neuen Großmachtwettbewerb insbesondere mit Blick auf Russland und China. Bei den Überlegungen zu einer neuen *Grand Strategy* stehen zwei Ansätze miteinander im Wettbewerb: die ›Grand Strategy der Erhaltung‹, die eine Verfestigung und Verteidigung der gegenwärtigen liberalen Ordnung befür-

wortet und weder Rückzug noch Expansion fordert,⁸ sowie eine ›Grand Strategy für die Vielen‹, die eine Entmilitarisierung der amerikanischen Außenpolitik fordert und dem Kampf gegen den Klimawandel die größte Priorität im Bereich nationale Sicherheit beimisst.⁹ Obwohl Zentristen und Progressive sich innerhalb der demokratischen Partei einen aktiven Wettbewerb liefern, hat sich bislang noch kein Lager für einen dieser beiden radikalen Entwürfe ausgesprochen, wenngleich die Debatten zu einer künftigen US-Außenpolitik durchaus Elemente beider Strategien aufgreifen.

Ganz anders als nach dem Kalten Krieg sind die USA nach zwei Jahrzehnten ›endloser Kriege‹ und ausländischer Engagements heute versucht, eine Strategie des Rückzugs auf sich selbst zu verfolgen. Dass es tatsächlich so kommt, ist allerdings seit der voraussichtlichen Nominierung Joe Bidens zum demokratischen Präsidentschaftskandidaten äußerst unwahrscheinlich. Das ist auch zu begrüßen, denn eine konsequent verfolgte Strategie des Rückzugs wäre verfehlt – egal, ob sie mit progressiver Politik oder mit Realismus begründet wird. Es würde bedeuten, Bündnispartner im Stich zu lassen und regionale Sicherheitsbedrohungen in Eurasien zu verschärfen. Es würde die Botschaft aussenden, dass die USA die nationale Eigenständigkeit für den Normalfall hielten, was als xenophobe Politik, aber auch als Votum für nukleare Proliferation ausgelegt werden könnte. Damit würde eine solche Politik auch viele Amerikaner_innen vor den Kopf stoßen, die keine endlosen Kriege wollen, aber andererseits auch keinen kompletten Rückzug auf sich selbst befürworten.¹⁰ Ein selektiver Rückzug könnte dagegen eine konstruktive Strategie sein, besonders, wenn damit eine Beendigung des Engagements in Afghanistan oder eine Neubewertung der Beziehungen mit Saudi-Arabien oder anderen autoritären Staaten einherginge.

Neue Überlegungen zum Großmachtwettbewerb und zum graduellen Rückzug sind jedoch nur ein Teil der Neudefinition von nationaler Sicherheit. Der frühere konservative, jetzt zentristische Kommentator Max Boot stellte in der *Washington Post* fest, dass es seit 2001

»so viele Ernstfälle gegeben hat, die aus der traditionellen Definition von nationaler Sicherheit herausfallen, dass die Frage ist, ob [die Vereinigten Staaten] in ihrem 738 Milliarden US-Dollar schweren Verteidigungshaushalt tatsächlich die richtigen Prioritäten setzen. [...] Was wir wirklich brauchen, ist ein noch radikaleres Umdenken des gesamten Konzepts der ›nationalen Sicherheit‹. Es war zu keiner Zeit sinnvoll, wie in Trumps Haushaltsent-

⁷ Colby/Mitchell (2019): *The Age of Great-Power Competition: How the Trump Administration Refashioned American Strategy*.

⁸ Hal Brands (2019): *Grand Strategy for a New Twilight Struggle*, in: *New Voices in Grand Strategy*, Center for a New American Security, S. 13–22.

⁹ Stephen Wertheim (2020): *The Price of Primacy: Why America Shouldn't Dominate the World*, in: *Foreign Affairs*, Bd. 99, Nr. 2, <https://www.foreignaffairs.com/articles/afghanistan/2020-02-10/price-primacy>.

¹⁰ Thomas Wright (2020): *The Folly of Retrenchment: Why America Can't Withdraw from the World*, in: *Foreign Affairs*, Bd. 99, Nr. 2, https://www.foreignaffairs.com/articles/2020-02-10/folly-retrenchment?fa_package=1125551.

wurf für 2021 vorgesehen, die Nuklearausgaben um 7 Milliarden US-Dollar zu erhöhen und gleichzeitig die Mittel für die nationale Seuchenschutzbehörde [Centers for Disease Control and Prevention] um 1,2 Milliarden Dollar zu kürzen.«¹¹

Als die Corona-Krise eskalierte, weigerte sich die Regierung Trump demonstrativ nach den Protokollen zu verfahren, die die Regierung Obama im Nachgang der Ebola-Krise 2014-2016 geschaffen hatte. Ben Rhodes, ehemaliger Offizieller der Regierung Obama, bezeichnet den Herbst 2014 als »eindeutigsten Vorboten der Zukunft, die jetzt Gegenwart ist«.¹² Der Schaden, den die Versäumnisse der Regierung Trump – beginnend mit dem Ignorieren von Protokollen und der Mittelkürzung für relevante staatliche Einrichtungen – angerichtet haben, ist bei weitem noch nicht ausgestanden, und noch ist unklar, zu welchem Ausmaß diese Versäumnisse die öffentliche Gesundheit gefährden und die nationale Sicherheit des Landes kompromittieren. Dazu schreibt Rhodes weiter:

»Es ergibt keinen Sinn, dass das Budget des Pentagon 13-mal größer ist als der gesamte Haushalt für Internationale Angelegenheiten – sprich: des State Department, von USAID und von globalen Programmen anderer Behörden zusammen. Im Vergleich zum Billionenprogramm für die Modernisierung der amerikanischen Kernwaffen-Infrastruktur wirkt das Gesamtbudget für Pandemievorsorge geradezu wie eine Rundungsdifferenz.«¹³

Die Tatsache, dass Mitte-Rechts und Mitte-Links mittlerweile in dem Punkt einig sind, dass ein rein militärisches Verständnis von nationaler Sicherheit nicht mehr ausreicht, zeigt, wie sehr sich das Sicherheitsverständnis seit der Zeit unmittelbar nach dem 11. September 2001 verändert hat. Bemerkenswert ist auch, dass sich zumindest in Teilen der Washingtoner Debatte durchaus ein parteiübergreifender Konsens abzeichnet, der Elemente beinhaltet, die vorher ausschließlich von progressiver Seite vertreten worden waren.

Das Ausmaß, zu dem dieser eingeschränkte, militaristische Begriff von nationaler Sicherheit die USA außer Stande versetzt hat, auf die jetzige Bedrohung für die öffentliche Gesundheit zu reagieren, zeigt auch, wie zwingend eine zeitgemäße Außenpolitik nicht nur gesundheits- oder militärpolitisch, sondern auch wirtschaftspolitisch flankiert sein muss. Laut Jennifer Harris und Jake Sullivan steht die amerikanische Politik nun einer Welt gegenüber,

»in der Macht immer stärker in wirtschaftlichen Begriffen gemessen und mit wirtschaftlichen Mitteln ausgeübt wird. [...] Fachleute im Bereich nationaler Sicherheit

müssen heute in der Lage sein, die dominante neoliberale Wirtschaftsphilosophie der letzten 40 Jahre hinter sich zu lassen.«¹⁴

Wie aber schafft man die Abkehr von einer neoliberalen Wirtschaftspolitik hin zu einer neuen Wirtschaftsphilosophie, die mit einer liberalen Außenpolitik im Einklang steht? Harris und Sullivan befürworten Investitionen (wobei Neuverschuldung erlaubt ist, solange sie der langfristigen Wettbewerbsfähigkeit dient), eine Rückkehr zur Industriepolitik (nicht nur als Innovations- oder Infrastrukturförderung, sondern auch zur Bekämpfung des Klimawandels und zur Förderung der Wettbewerbsfähigkeit gegenüber China), eine kritische Bewertung künftiger Handelsabkommen (»Die amerikanische Handelspolitik hat im Lauf der Jahre zu viele Fehler gemacht, als dass wir eine einseitig positive Haltung gegenüber Handelsabkommen unhinterfragt übernehmen sollten«) sowie die unerwartete Erkenntnis, dass »Fachleute im Bereich Außenpolitik sich von der Vorstellung verabschieden müssen, dass das, was gut für multinationale Unternehmen mit Sitz in den USA ist, auch zwangsläufig gut für die USA selbst sei.«¹⁵ Eine neue nationale Sicherheitspolitik der demokratischen Partei wird neben Wirtschaftspolitik auch Gesundheitsversorgung und Pandemievorsorge umfassen müssen, und sie wird sich mit einem neuen Begriff von nationaler Sicherheit und Außenpolitik auseinandersetzen müssen, der Antworten auf Fragen finden kann, die man mit den traditionellen Definitionen nicht geben konnte.

DIE AUSSENPOLITIK EINER REGIERUNG BIDEN UND DIE ZUKUNFT DES TRANS-ATLANTISCHEN VERHÄLTNISSES

Zu Anfang des Vorwahlkampfs wurde Joe Biden dafür kritisiert, dass seine Kampagne anscheinend auf eine unmögliche Rückkehr zu einem *Status quo ante* Trump abziele – eine Art dritte Regierung Obama mit einer entsprechend gemäßigten Außenpolitik. Nun aber, da der wahrscheinliche Kandidat Biden auch die Unterstützung von Bernie Sanders genießt und seinen Wahlkampf aus einer provisorischen Zentrale in seinem Heimatstaat Delaware koordiniert, während ein Großteil der Vereinigten Staaten und der Welt als Reaktion auf das Coronavirus zu Hause bleibt, hat sich der Traum einer Rückkehr in alte Zeiten endgültig in Luft aufgelöst. Wenn Biden die Wahlen gewinnen und ein erfolgreicher Präsident werden will, so muss er eine globale Krise bewältigen, die bislang völlig falsch gehandhabt wurde. Obwohl Sanders seinen Wahlkampf aufgegeben hat und seinen zentristischen Konkurrenten jetzt unterstützt, bleibt er der Anführer des progressiven Flügels der demokrati-

¹¹ Boot (2020): Covid-19 is killing off our traditional notions of national defense.

¹² Ben Rhodes (2020): The 9/11 Era is Over, in: *The Atlantic*, 6.4.2020. https://www.theatlantic.com/ideas/archive/2020/04/its-not-september-12-anymore/609502/?mc_cid=dc9f9f6021&mc_eid=ca11b29da4 (aufgerufen am 7.4.2020).

¹³ Rhodes (2020): The 9/11 Era is Over.

¹⁴ Jennifer Harris und Jake Sullivan (2020): America Needs a New Economic Philosophy. Foreign Policy Experts Can Help, in: *Foreign Policy*, 7.2.2020, <https://foreignpolicy.com/2020/02/07/america-needs-a-new-economic-philosophy-foreign-policy-experts-can-help/> (aufgerufen am 20.3.2020).

¹⁵ Harris/Sullivan (2020): America Needs a New Economic Philosophy. Foreign Policy Experts Can Help

schen Partei, und Biden muss in der Lage sein, das Sanders-Lager in seinen Wahlkampf und später in seine Regierung zu integrieren.

Bereits jetzt kann man von einem »Sanders-Effekt« sprechen: Es gibt eine neue Vorstellung dessen, was möglich ist und was man von einer US-Regierung erwarten kann – sowohl in außenpolitischer als auch in innenpolitischer Hinsicht, wo ein merklicher Linksschwenk im politischen Diskurs zu beobachten ist. Biden und sein Umfeld scheinen verstanden zu haben, »dass sich die amerikanische Außenpolitik verändern und über den Punkt hinaus entwickeln muss, an dem die Demokraten seit zwei Jahrzehnten verharren.«¹⁶ Die Verschärfung der Einreisebestimmungen nach dem 11. September 2001 hat der politischen Debatte innerhalb der USA geschadet und den gesamten innenpolitischen Diskurs militarisiert. Dies reichte vom Thema Einwanderung bis hin zur Debatte um die wenigen sozialen Leistungen, die es in den Vereinigten Staaten gibt. Kriegerhetorik leistet in der gegenwärtigen Krise keinen Beitrag zum Kampf gegen COVID-19. Es bedarf einer massiven Mobilisierung von Kapital, wobei die Lösungen und Investitionen nicht zwangsläufig militärischer Natur sind.

Eine neue amerikanische Außenpolitik unter Joe Biden muss anerkennen, dass eine gute und effektive Außenpolitik das Resultat einer effektiven Politik im Inneren ist. Wie sehr beides aufeinander bezogen ist, veranschaulicht die COVID-19-Krise auf eindringliche Weise: Die Innenpolitik hat direkte Auswirkungen auf die Außenpolitik. Tom Wright und Kurt Campbell kommentieren hierzu:

»Eine Regierung Biden wird vorsichtige, konstruktive Schritte unternehmen müssen, um das öffentliche Vertrauen wiederaufzubauen, selbst wenn die Reaktionen auf die Pandemie auch künftig vermutlich [nach Parteilinien] verlaufen werden. [...] Die Regierung Trump hat es nicht vermocht, die Führung zu übernehmen und die weltweite Reaktion auf COVID-19 zu organisieren. Trump hat Verbündete vor den Kopf gestoßen, als er etwa auf unkoordinierte Weise Einreiseverbote verhängte und sich einen Wettlauf mit anderen Ländern um knappe medizinische Ressourcen lieferte. Mit diesem Verhalten hat er die Krise ohne Zweifel verschärft – aber noch wichtiger als zu Anfang der Pandemie wird internationale Zusammenarbeit sein, wenn die Krise auf ihr Ende zugeht.«¹⁷

Die gegenwärtige Pandemie ist ein nie zuvor dagewesener Testfall für das Zusammenwirken von inneren und auswärtigen

Anglegenheiten. Sie ist ein Belastungstest für das dürftige soziale Sicherungssystem der Vereinigten Staaten, und zwar auf eine Weise, die in Europa unvorstellbar wäre; sie stellt den Großmachtwettbewerb zwischen den USA und China auf die Probe und spricht Bände über die Preisgabe der amerikanischen Führungsrolle sowohl im Land als auch außerhalb. Wenn Joe Biden die Wahlen gewinnt, so wird er zwei miteinander in Beziehung stehende Probleme lösen müssen, deren gemeinsames Ausmaß alles übersteigt, was das Land seit dem Ende des Zweiten Weltkriegs erlebt hat.¹⁸

Ein weiteres heikles Beispiel für die Wechselbeziehungen zwischen Innen- und Außenpolitik ist die Regulierung der Finanzwelt. Wer Oligarchien und Autokratien international die Stirn bieten will, muss im Inneren Schlupflöcher stopfen, die es der globalen Korruption erlauben, unter Ausnutzung amerikanischer Regulierungslücken und teilweise sogar auf amerikanischem Boden zu operieren. Es lässt sich vermuten, dass das Stopfen solcher finanziellen und steuerlichen Schlupflöcher ein nicht nur innen-, sondern auch außenpolitisches Schlüsselinstrument einer Regierung Sanders oder Warren gewesen wäre. Diese Maßnahmen wären zwar nichtmilitärischer Natur, aber durchaus konsequent und entschieden. Wie wahrscheinlich es ist, dass Joe Biden angesichts der Tatsache, dass sein Heimatstaat Delaware als das größte amerikanische Steuerparadies im Inneren gilt, solche progressiven finanzpolitischen Instrumente nutzen würde, und welchen Umfang sie unter seiner Führung hätten, ist unklar. Es gibt jedoch weitere, noch näher liegende Bereiche, in denen eine Regierung Biden eine neue, nichtmilitärische Außenpolitik verfolgen könnte.

Der offensichtlichste Bereich, und vielleicht der, der am selbstverständlichsten erscheint, ist eine Neuinvestition in die Diplomatie. Die Vereinigten Staaten werden nicht nur weiche Machtfaktoren, sondern auch die Expertise und das Humankapital eines vollständig besetzten, professionellen diplomatischen Corps benötigen, um dafür zu sorgen, dass die Generationenaufgabe einer neuen Außenpolitik gelingt. Die amerikanische Innen- wie Außenpolitik wird schon seit langem von links dafür kritisiert, zu wenig in Expertise und staatliche Institutionen zu investieren. Die pauschale Unterminierung von Expertenwissen sowie persönliche Angriffe auf Expert_innen durch Donald Trump und seine Regierung haben den amerikanischen Staat seiner Möglichkeiten beraubt, seine diplomatischen Fähigkeiten schnell wiederaufzubauen oder gar zu erweitern. Verlorene behördliche Kapazitäten und verlorenes Wissen werden über Jahre hinweg wiederaufgebaut werden müssen, während Führung und Perspektive in den amerikanischen Antworten auf regionale Konflikte schon jetzt schmerzlich vermisst werden. Wie sehr amerikanische Diplomaten_innen mit regionalem Fachwissen gebraucht werden, wird besonders klar, wenn man sich das amerikanische Engagement im Nahen und Mittleren Osten und die Herausforderung durch China ansieht. Diplomatie

¹⁶ Tom Wright (2020): The Foreign Policy of the 2021 Democrats, in: *The Atlantic*, 19.3.2020. <https://www.theatlantic.com/ideas/archive/2020/03/foreign-policy-2021-democrats/608293/> (aufgerufen am 20.3.2020).

¹⁷ Tom Wright und Kurt M. Campbell (2020): If Biden Wins, He'll Have to Put the World Back Together, in: *The Atlantic*, 13.4.2020, https://www.theatlantic.com/ideas/archive/2020/04/biden-will-inherit-post-pandemic-world/609853/?utm_content=edit-promo&utm_campaign=the-atlantic&utm_medium=social&utm_term=2020-04-13T10%253A30%253A07&utm_source=twitter (aufgerufen am 13.4.2020).

¹⁸ Wright/Campbell (2020): If Biden Wins, He'll Have to Put the World Back Together.

bildet aber auch die formelle Grundlage für unsere Bündnisse und Partnerschaften, besonders mit Europa und der Europäischen Union.

Wir können davon ausgehen, dass die Vereinigten Staaten unter einer Regierung Biden nahezu umgehend ihre Rhetorik gegenüber unseren europäischen Bündnispartnern verändern, die Bedeutung strategischer, wertebasierter Partnerschaften anerkennen und zu einer konstruktiven Haltung zurückkehren werden. Freilich wird der Wiederaufbau verspielten Vertrauens viele Jahre dauern. Es wird nicht in ein paar Wochen erledigt sein, aber die Arbeit kann nicht schnell genug beginnen. Unter anderem braucht es für diesen Wiederaufbau ein breiter angelegtes Verständnis dessen, was zur transatlantischen Partnerschaft gehört. Aus der Perspektive Washingtons laufen die Beziehungen gleichzeitig auf vier Kanälen: Beziehungen zwischen den Vereinigten Staaten und der Europäischen Union, bilaterale Beziehungen zwischen den USA und europäischen Staaten (ob Mitglieder der EU oder nicht), innereuropäische Beziehungen und Beziehungen im Rahmen der NATO. Leider ist es so, dass in der amerikanischen Debatte diese vier Kanäle oft durcheinandergebracht oder gar synonym füreinander verwendet werden. Das muss sich ändern, damit wir klar und verständlich mit unseren europäischen Partnern kommunizieren können. Es wäre ein radikaler rhetorischer Wechsel, der den Tendenzen in der transatlantischen Partnerschaft entgegenwirken würde, die Beziehung zu sehr auf Sicherheitsfragen im Rahmen der NATO zu reduzieren.

Bezüglich der NATO sollten die Vereinigten Staaten ihr Bekenntnis zu den Werten des Bündnisses bekräftigen, das sie aufgebaut und 70 Jahre lang maßgeblich geführt haben. Das amerikanische Militär wird sich nicht in Luft auflösen, wenn die amerikanische Außenpolitik in Zukunft auch andere Pfade beschreitet als die, die sie in den letzten 20 Jahren eingeschlagen hat. In der Tat hat das Bündnis eine wichtige diplomatische Funktion, einschließlich seiner militärischen Zusammensetzung. Selbst Anfang der 1990er Jahre nahmen Diskussionen, die NATO sei eigentlich veraltet und könne in Zukunft entweder aufgelöst oder ähnlich der OSZE neu erfunden werden, nie richtig an Fahrt auf. Die NATO verkleinerte sich in der Folge nicht, sondern erweiterte sich. Eine NATO des 21. Jahrhunderts muss sich nach wie vor dem Ziel verpflichten, die europäischen Bündnispartner gegen ein revanchistisches Russland zu verteidigen, aber sie muss auch in Betracht ziehen, welche Vulnerabilitäten das Aufkommen Chinas in Europa geschaffen hat und wie die NATO trotz technologischen Fortschritts und unterschiedlicher technischer und industrieller Normen in den USA und Europa interoperabel bleiben will. Des Weiteren wären die

USA gut beraten, im Sinne einer gedeihlichen Zusammenarbeit innerhalb der NATO aufzuhören, auf dem 2%-Ziel für Militärausgaben herumzureiten – seit Jahrzehnten ein Dauerthema in Bezug auf die Lastenteilung mit Europa. Ein einfaches aber selten durchgeführtes Gedankenexperiment sollte dafür eine ausreichende Begründung bieten: Wenn wir annehmen, dass sich die amerikanische Außenpolitik im Nahen und Mittleren Osten von der massiven Militärpräsenz der letzten 20 Jahre verabschieden wird, dann hätte das an Europas Grenzen einige Auswirkungen, die ausschließlich Europa betreffen: Migration, Integration, Sicherheit, volkswirtschaftliche Belastungen. Die Kosten und die Bewältigung dieser Herausforderungen würden Europa zufallen.

Wenn Joe Biden zum Präsidenten gewählt wird, dann wird er es trotz russischer Einmischung in die Wahlen, mit einem Bekenntnis zu einer Wiederaufnahme der Diplomatie mit dem Iran und mit einem Signal seiner Bereitschaft, das amerikanische Verhältnis zu Saudi-Arabien zu überdenken. Eine Rückkehr zur Diplomatie mit dem Iran käme einer Wiedereinsetzung der Politik der Ära Obama gleich, die zum Wiener Nuklearabkommen geführt hatte. Ein Umdenken in den Beziehungen zu Saudi-Arabien würde zeigen, dass Biden den Status quo nicht länger fortschreiben will. Darüber hinaus müsste eine Regierung Biden einen Weg finden, um bei der Bekämpfung des Klimawandels mit China zu kooperieren und sich gleichzeitig entscheiden, wo und wie die USA China im Großmachtwettbewerb gegenüber treten können. Einer der größten Vorteile der Vereinigten Staaten gegenüber China ist unser System von Bündnissen und Partnerschaften – obgleich diese gepflegt und repariert werden müssen, nachdem sie unter der Regierung Trump erheblichen Schaden erlitten haben.

Neben der Reparatur beschädigter Beziehungen wird eine der größten Herausforderungen für Biden und seine Nachfolger_innen im Oval Office die Schaffung eines neuen, dauerhaften Konsenses mit Verbündeten und Partnern sein – eine politische Übereinkunft, die in der Lage ist, eine einzelne Präsidentschaft zu überdauern. Was die amerikanische Politik freilich nicht vorhersehen kann, ist, wie die europäische Politik und Europas Führungsriege im Januar 2021 aussehen werden. Was könnte eine Regierung Biden gemeinsam mit einer europäischen Führung aufbauen, die ganz anders aussieht als es noch 2009, 2012 oder 2016 der Fall war? Wie empfänglich wird Europa – werden Berlin, Brüssel, Paris oder London – für eine ehrgeizige Zusammenarbeit und ein neues politisches Übereinkommen sein, wenn möglicherweise ein neuer amerikanischer Präsident in noch nicht einmal einem Jahr sein Amt antreten wird?

ÜBER DIE AUTORIN

Lauren Schwartz ist Programm- und Kommunikationsreferentin im Washingtoner Büro der Friedrich-Ebert-Stiftung. Sie studierte deutsche Literatur, europäische Kulturwissenschaften und Kunst an der Princeton University, bevor sie an der Georgetown University einen M.A. in Deutschland- und Europastudien erwarb. Bevor sie zur FES stieß, arbeitete sie im Bereich Forschung und Kommunikation für verschiedene kulturelle, wissenschaftliche und politische Einrichtungen in Berlin.

Aus dem Englischen von Bianca Walther.

IMPRESSUM

Friedrich-Ebert-Stiftung Washington, DC
1023 15th Street, NW | Washington 20005 | USA

Verantwortlich: Knut Dethlefsen, Leiter des Büros
der Friedrich-Ebert-Stiftung in Washington

Tel.: +1-202-408-5444

www.fesdc.org

www.facebook.com/FES.DC.OTT

Bestellungen/Kontakt:

fesdc@fesdc.org

Eine gewerbliche Nutzung der von der Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) herausgegebenen Medien ist ohne schriftliche Zustimmung durch die FES nicht gestattet.

EINE NEUE AUSSENPOLITIK FÜR DIE USA



Wie könnte eine amerikanische Außenpolitik nach Donald Trump unter einem demokratischen Präsidenten aussehen? Joe Biden hat die Chance, im November 2020 zum Präsidenten der Vereinigten Staaten gewählt zu werden – und schon jetzt steht er vor beispiellosen außenpolitischen Herausforderungen: Die US-Außenpolitik muss nach den Fehlern der letzten 20 Jahre neu aufgestellt werden und eine Antwort auf die größte weltweit globale Krise dieser Generation finden: die Coronavirus-Pandemie. Gleichzeitig müssen nach den Verwüstungen durch Donald Trump Institutionen neu aufgebaut und der Ruf der USA repariert werden.



Im Fall seiner Wahl wird Biden nicht versuchen, zu einem unmöglichen *Status quo ante* Trump und COVID-19 zurückzukehren. Er wird einem neuen Großmachtwettbewerb gegenüberstehen und den Begriff der »nationalen Sicherheit« erweitern müssen.



Innerhalb der demokratischen Partei werden der progressive und der zentristische Flügel integriert und zufriedengestellt werden müssen, während die Regierung gleichzeitig die Herausforderung einer globalen Pandemie zu bewältigen hat. Beides wird sich auf die kurz- und mittelfristigen außenpolitischen Ziele der USA niederschlagen und auch den Status des transatlantischen Verhältnisses betreffen. Letztlich geht es darum, einen neuen politischen Konsens mit den Partnern der USA zu schmieden, der die Amtszeit eines einzelnen Präsidenten überdauern kann.

Weitere Informationen zum Thema erhalten Sie hier:
<https://www.fesny.org/>