

GLOBALE UND REGIONALE ORDNUNG

DIPLOMATIE STATT IGNORANZ

Die neue US-Außenpolitik unter Joe Biden

Michael Czogalla
Februar 2021



Vier Jahre lang hat die Trump-Regierung das international vorhandene politische Kapital verspielt, Partner verprellt und internationale Verträge aufgekündigt. Die Welt konnte oft nur zusehen, wie sich die USA selbst dezimierten.



Aber die Welt stand auch nicht still. Autokratische Regime und die, die es werden wollten, haben den von Trump hofierten Rechtspopulismus genutzt, die (wenigen) Freiheiten ihrer Länder weiter einzuschränken. Das globale Gleichgewicht geriet ins Schwanken.



Doch die Biden-Regierung sieht sich auch im eigenen Land mit großen Problemen und Demokratieverlust konfrontiert. Sie muss neben den außenpolitischen Herausforderungen auch die wirtschaftliche und soziale Ungleichheit angehen, die tiefe Risse in das Gefüge der Gesellschaft gerissen hat.

Als Joe Biden am 20. Januar 2021, um 12 Uhr mittags vor dem US-Kapitol seine Hand auf die Familienbibel legte und seinen Amtsschwur ablegte, war es soweit: Die USA hatten einen neuen Präsidenten und die demokratische Welt atmete erleichtert auf. Vier Jahre lang stand Donald Trumps unilaterale Politik in krassem Gegensatz zu Washingtons außenpolitischem Konsens. Mit seiner Rhetorik attackierte er die NATO, verschreckte Europa und sabotierte globale Institutionen und Vereinbarungen, wie die Weltgesundheitsorganisation (WHO), die UNESCO, den UN-Menschenrechtsrat, das Pariser Klimaabkommen und die Atomvereinbarung mit Iran. Aus vielen multilateralen Strukturen zog er die USA ganz heraus und gab somit gleichzeitig den Einfluss seines Landes auf diese auf. Die propagierte »America First«- und Isolationspolitik seiner Regierung stellte das eigene Land ins Abseits. Nicht Teil dieser kollektiven Interessen zu sein, schwächte die USA.

Trump hinterlässt politisch, militärisch und wirtschaftlich ein bis an die Grenzen erschöpftes Land. Sein ganz offener Kampf gegen die Demokratie, gegen demokratische Institutionen – wie das Wahlsystem, die Pressefreiheit und objektive Fakten – hat nicht nur die eigene Demokratie schwer beschädigt und kulminierte am 6. Januar 2021 in der Stürmung und zeitweisen Besetzung des US-Kapitols. Sein undemokratisches und korruptes Handeln hat auch weltweit Dutzende Groß- und Kleinautokrat_innen ermutigt, ihre undemokratischen Führungsansprüche zu festigen.

Präsident Joe Biden übernimmt ein geschwächtes Land. Ein Land, das in einer schweren Krise steckt. Sein Wahlkampfmotto »Build Back Better« wird die Uhren nicht auf 2016 zurückdrehen können, aber er wird eine Rückkehr zur Vernunft einleiten und der Welt ein Gefühl der Normalität zurückgeben. Dabei sollten wir uns nicht der Illusion hingeben, dass »vorher« alles besser war. Nein, aber mit den Attributen »Vernunft« und »Normalität« kann Joe Biden in Zusammenarbeit mit den europäischen Alliierten und anderen Partnern der Vereinigten Staaten neue Ziele setzen, internationale Institutionen stärken, sogar einen neuen Status quo erarbeiten, um es Autokrat_innen schwerer – nicht leichter – zu machen, die Freiheiten ihrer Länder zu untergraben.

DIE COVID-19-PANDEMIE

Eine der dringendsten Aufgaben des neuen Präsidenten wird die Eindämmung der anhaltenden COVID-19-Pandemie sein. Joe Biden hat bereits kurz nach seinem Amtseid eine Verordnung zum Tragen von Masken und zur sozialen Distanzierung unterschrieben, die landesweit in öffentlichen Gebäuden und auf Eigentum des Bundes gilt. Zudem werde er alles Nötige tun, um Tests zu beschleunigen und kostenlos anzubieten, Kontaktverfolgung zügig und transparent zu organisieren und Krankenhäuser besser zu unterstützen. Das politische Theater Trumps, das ständige Verbreiten von Lügen, die Verunglimpfung der eigenen Regierungsbeamten und die offensichtliche Inkompetenz finden unter Joe Biden ein jähes Ende. Sein Plan, der Pandemie zu begegnen, besteht aus drei Ebenen: dem Gesundheitssektor, der Wirt-

schaft und der globalen Ebene. Die nötigen Reaktionen gegen das Virus in diesen Bereichen werden auf die Bundesebene gehoben und nicht mehr den Bundesstaaten überlassen, wie es die Trump-Administration getan hat.

Mit den Gouverneur_innen und Bürgermeister_innen in den Bundesstaaten wird die neue Regierung eng zusammenarbeiten, um das Tragen von Masken flächendeckend auch im öffentlichen Raum der Länder zur Pflicht zu machen. Verschiedene Bundesprogramme sollen zudem den Arbeitnehmer_innen helfen, die von der Pandemie betroffen sind – u. a. ist von Lohnfortzahlung im Krankheitsfall, erweitertem Arbeitslosengeld und zusätzlichen Mitteln für Lebensmittelprogramme, Kinderbetreuung und Kredite für Kleinunternehmen die Rede. Im Auftrag der Regierung hat Dr. Anthony Fauci, Medizinischer Chefberater des US-Präsidenten, bereits am zweiten Amtstag der Weltgesundheitsorganisation mitgeteilt, dass die USA Mitglied bleiben werden. Die Regierung wird auch enger mit den Vereinten Nationen und anderen Partnern zusammenarbeiten, um die COVID-Krise global in den Griff zu bekommen. Hier soll z. B. ein globales Hilfsprogramm den von der Pandemie besonders betroffenen Nationen helfen.

Ob diese Maßnahmen noch rechtzeitig kommen, wird sich zeigen müssen. Laut einer Pew-Research-Umfrage stuften 13 Nationen – von Mitgliedstaaten der EU bis Japan und Australien – die Reaktion der USA auf die Pandemie als »miserabel« ein. Ein Makel, dem Joe Biden mit schnellen Entscheidungen und Maßnahmen gegen die Pandemie versuchen wird entgegenzuwirken. Den Anfang hat er getan.

DIPLOMATIE UNTER BIDEN

Präsident Biden hat sich zum Ziel gesetzt, das in den letzten Jahren vernachlässigte Mittel der Diplomatie als das wichtigste außenpolitische Instrument der Vereinigten Staaten einzusetzen. Das wird ihm nutzen, denn er wird die Beziehungen sowohl zu Verbündeten als auch zu Gegner_innen neu aufbauen bzw. neu definieren müssen. Um das zu erreichen, soll massiv in das diplomatische Korps investiert werden.

Diplomatie kann zum einen die Zusammenarbeit bei gemeinsamen Interessen ermöglichen und zum anderen als Verständigungsform im Falle von Konflikten greifen. Joe Biden weiß das und wird es nutzen, um die Glaubwürdigkeit seines Landes und seines diplomatischen Korps wiederherzustellen. Das »Diplomacy First«-Mantra der neuen US-Regierung steht in krassem Gegensatz zu Trumps Transaktionsdiplomatie, die Freunde und Feinde gleichermaßen entfremdet hat.

Inwieweit Joe Biden es schaffen kann, den durch Trumps erratische Außenpolitik verspielten Respekt in der Welt wiederherzustellen, hängt vor allem davon ab, wie die USA ihren Partnern – allen voran Europa – versichern können, dass das neu gewonnene Vertrauen diese, aber auch die nächste Amtszeit stabil überstehen wird. Denn es ist den US-Ver-

bündeten nicht entgangen, wie groß der Zuspruch für Trump bei der Wahl im letzten November noch war. Eine ganze Reihe von Wähler_innen unterstützen nach wie vor Trumps nationalistische und isolationistische Tendenzen. Bidens Anspruch an die Diplomatie zur Schaffung von Vertrauen zu Verbündeten kann funktionieren, wenn er gleichzeitig zumindest große Teile dieser Wählerschaft von der Stärke ihrer eigenen Demokratie und dem Nutzen der Zusammenarbeit mit anderen Demokratien überzeugen kann. Dazu soll u. a. Bidens Fokus auf Arbeitnehmer_innen dienen – dezidiert auch mit Blick auf die US-Außenpolitik. Bidens Nationaler Sicherheitsberater, Jake Sullivan, war Teil einer Arbeitsgruppe, die ein Papier mit dem Titel: »Making U.S. Foreign Policy Work Better for the Middle Class« veröffentlicht hat. Daraus geht hervor, dass die USA ihre Außenpolitik in die nationale Agenda integrieren sollten, die auf die Stärkung der Mittelschicht und die Verbesserung der wirtschaftlichen und sozialen Mobilität abzielt. Die Idee des wirtschaftlichen Aufstiegs war zugleich Anspruch nach innen und Teil der »public diplomacy« nach außen. Aber was ist davon heute noch übrig? Nach Jahrzehnten der Vormachtstellung der USA auf der Weltbühne findet sich die US-Mittelschicht in einem prekären Zustand wieder, in dem der amerikanische Traum einer tiefgreifenden sozialen Ungleichheit und sinkender Mobilität gewichen ist. US-Außen- und Handelspolitik muss die innenpolitischen Konsequenzen in den Blick nehmen und sich für die Amerikaner_innen wieder im wahrsten Sinne des Wortes bezahlt machen. Dieser Ansatz wird eine zentrale Rolle in Bidens internationalem Engagement spielen.

EUROPA: ALTER FREUND, NEUER FREUND

Gegenüber Europa hat Donald Trump viel Kapital verspielt und immer wieder versucht die Europäische Union, wenn nicht zu spalten, dann doch zu beeinträchtigen. Länder wie Ungarn und Polen nutzten die Gunst der Stunde, um die im Zuge der Transformation errungenen Freiheiten (Presse, Meinung, Justiz) ihrer Bürger_innen ganz offen einzuschränken. Die EU sei einer der größten Feinde der USA, sagte Präsident Trump kurz bevor er sich in Helsinki im Sommer 2018 mit dem russischen Präsidenten Wladimir Putin traf. Die Europäer_innen haben vier Jahre lang immer wieder jede Anfeindung, Kritik und Feindseligkeit Trumps weggesteckt und tapfer die unzerbrechliche Freundschaft zwischen den USA und Europa betont. Mit Joe Biden heißt es nun erst einmal aufatmen. Die Hand nach außen – auch gen Europa – streckte Biden schon in seiner Antrittsrede aus. Das verspielte Kapital spiegelte sich auch in den 18 Prozent (vgl. 42 Prozent 2017) der Deutschen wider, die laut einer Pew-Research-Center-Umfrage vom November 2020 noch ein gutes Verhältnis zu den USA sahen, 79 Prozent dagegen schlechtere Beziehungen. Viel Arbeit steht also vor den transatlantischen Partnern, um Vertrauen auf den vielen Ebenen der Zusammenarbeit wieder nachhaltig aufzubauen. Ein erstes gutes Zeichen ist, dass laut einer aktuellen Umfrage des Pew Research Centers mit Bidens Wahl und Amtsantritt bereits eine große Mehrheit in Deutschland, nämlich 79 Prozent (in Frankreich

72 Prozent und Großbritannien 65 Prozent), Joe Biden zuvertrauen, wieder bessere Beziehungen nach außen aufbauen zu können.

Joe Biden ist ein langjähriger und engagierter Transatlantiker, der die strategische Partnerschaft als erprobte Interessen- und Friedensgemeinschaft versteht, die es zu halten gilt, will er seine außenpolitische Agenda tatsächlich verwirklichen. Er braucht die europäischen Partner, denn allein werden die USA die Herausforderungen gegenüber China, Russland, Iran und anderswo nicht bewältigen können.

Die Europäische Kommission hat daher bereits im Dezember 2020 einen Vier-Punkte-Plan einer neuen EU-US-Agenda für den globalen Wandel definiert: Gesundheit, Klima, Handel & Technologie sowie Sicherheit. Die Dialogbereitschaft ist damit signalisiert. Denn angesichts der zahlreichen globalen Probleme (Autoritarismus, Pandemien, Klimawandel und Umweltkatastrophen) ist ein starkes transatlantisches Bündnis unverzichtbar. Aber auch Joe Biden weiß, dass das transatlantische Verhältnis mehr als nur einer Reparatur bedarf. Um es als Bündnis der Zukunft zu wappnen, muss es gemeinsam neu gestaltet und neu definiert werden. Die Chancen bestehen und Joe Biden ist bereit, das Band, das die transatlantische Freundschaft seit über 70 Jahren zusammenhält, wieder fester zu schnüren.

DAS KLIMASCHUTZPAKET

Die Klimaveränderungen sind durch Umweltkatastrophen wie Überschwemmungen, Dürren und Waldbrände in den letzten Jahrzehnten in den politischen und gesellschaftlichen Fokus gerückt und drängen auch in den USA zum Handeln. Wissenschaftler_innen aus aller Welt warnen vor einem weiteren Anstieg der globalen Erderwärmung und mit ihr vor weiteren Katastrophen wie Konflikten um Ressourcen und klimabedingte Migrationswellen. UN-Wissenschaftler_innen gehen davon aus, dass die vom Menschen verursachten Emissionen die Erde seit der vorindustriellen Zeit um 1 °C erwärmt haben und prognostizieren mit zunehmender Geschwindigkeit ein weiteres halbes Grad bis zum Jahr 2030.

Nachdem die US-Regierung das Pariser Klimaabkommen 2015 verlassen hatte, gibt es mit der neuen US-Regierung wieder die Hoffnung auf mehr Engagement aus Washington. Präsident Joe Biden hat das Thema als oberste Priorität auf seine außen- und innenpolitische Agenda gesetzt. Gleich am ersten Tag seiner Regierung ließ er die USA wieder dem Pariser Klimaabkommen beitreten. Für den 22. April (»Tag der Erde«) will Joe Biden auch zu einem Klimagipfel einladen, zu dem er auch die größten Kohlenstoffemittenten der Welt einzuladen plant, um weitere Schritte zu diskutieren und dem Thema neue Dringlichkeit auf der Weltbühne zu geben.

Die Ernennung von John Kerry zum Klima-Sondergesandten des US-Präsidenten unterstreicht Bidens Bekenntnis, das Thema Klimawandel als Priorität einzustufen. Unter Präsident Obama verhandelte Kerry als Außenminister das Pari-

ser Klimaabkommen. Kerry, wie Biden, sieht die Klimakrise als dringende nationale Sicherheitsbedrohung und hat angekündigt, mit Verbündeten und Partnern, aber auch Vertreter_innen der Klimabewegung zusammenarbeiten zu wollen, um die Klimakrise einzudämmen.

Präsident Biden hat angekündigt, dass die USA eine Führungsrolle im Kampf gegen den Klimawandel übernehmen werden, da es sich um eine existenzielle Bedrohung handelt. Durch sofortige und massive finanzielle Investitionen will Biden die Energiewirtschaft umkrempeln, was Millionen neuer Arbeitsplätze schaffen soll. Zwei Billionen US-Dollar will Biden für CO₂-Neutralität (bis 2035) und für die Treibhausgasneutralität der USA (bis 2050) bereitstellen. Biden will zudem die wirtschaftliche Autorität der USA nutzen, um weltweit entschlossenes Handeln zu erreichen. China – der weltweit größte Emittent von Kohlendioxid – soll so davon abgebracht werden, mit seiner »Belt and Road«-Initiative indirekt Kohleexporte zu subventionieren, um die Umweltverschmutzung in andere Länder zu verlagern. Damit gibt es auch eine geopolitische Komponente in der US-Klimapolitik.

Präsident Biden kann viele (vielleicht sogar alle) der 125 von Trump aufgehobenen oder abgeschwächten Umweltvorschriften, wie z. B. Schutzmaßnahmen für gefährdete Arten und Umweltrisikoprüfungen für Infrastrukturprojekte, durch Exekutiventscheidungen zurücknehmen. Zudem kann er eigene Exekutiventscheidungen fällen. Doch sein wahrer Erfolg im Kampf gegen den Klimawandel wird sehr stark vom Willen des Kongresses abhängen, dessen demokratische Mehrheit vor allem im Senat hauchdünn ist. Dazu kommt, dass sich der Präsident auch nicht der Stimmen aller demokratischen Senator_innen sicher sein kann. So hat z. B. Senator Joseph Manchin bisher stets die Kohleindustrie seines Bundesstaates West Virginia verteidigt. Ausgerechnet er könnte der nächste Vorsitzende des Senatsausschusses für Energie und natürliche Ressourcen werden, der großen Einfluss auf die nationale Energiepolitik und somit auch Klimapolitik hat. Präsident Biden wird viel Überzeugungsarbeit leisten müssen, will er seine ambitionierte Klimapolitik durch den Kongress bringen.

GLOBALE DEMOKRATIE-AGENDA

Die Stärkung der Demokratie wieder auf die globale Agenda zu setzen, ist einer der wichtigsten Programmpunkte der Biden-Regierung. Biden hat erkannt, wie sehr die Demokratie heute weltweit unter Druck steht. Erschreckend ist der Demokratieverlust von Ostmitteleuropa über Zentralasien bis nach Venezuela und Brasilien, wo demokratischen Institutionen ganz offen und oft per Gesetz die Luft zum Atmen genommen wird. Angriffe auf die Unabhängigkeit der Justiz, die Pressefreiheit, das Wahlsystem, die bürgerlichen Freiheiten und selbst die Parlamente sind hier nicht ungewöhnlich – und das alles vorgeblich mit Rückendeckung des Volkes, das mit diesen Mitteln ganz offen manipuliert wird.

Anfang 2020 wurde die COVID-19-Pandemie zu Recht als globale Gesundheitskrise eingestuft. Doch mit den darauf-

folgenden globalen Reiseeinschränkungen, den verordneten »Lockdowns« und persönlichen Einschränkungen der Bürger_innen in vielen Ländern setzte ein Demokratiefrost ein, der sich oft in Großdemonstrationen von Paris bis Washington widerspiegelte. *Freedom House* sieht seit dem Ausbruch der Pandemie eine Verschlechterung von Demokratie und Menschenrechten in 80 Ländern. Zudem verzeichnete die Organisation in 22 von den 41 Ländern, die von 1985 bis 2005 durchgehend als »frei« eingestuft wurden, einen Netto-Rückgang der Freiheit in den letzten fünf Jahren. In diesen Gesellschaften herrscht eine Vertrauenskrise, denn viele Bürger_innen haben Zweifel daran, dass die Demokratie noch ihren Interessen dient.

Laut der Ankündigung Joe Bidens sei es das Ziel, »unsere demokratischen Institutionen zu stärken, sich ehrlich der Herausforderung rückfällig werdender Nationen zu stellen und eine gemeinsame Agenda zu schmieden, um Bedrohungen gegen unsere gemeinsamen Werte abzuwehren.« So soll z. B. das Ansehen von demokratisch gewählten Regierungen durch Transparenz und ehrliche Führung wiederhergestellt werden, um Korruption, Selbstbereicherung, Vetternwirtschaft und Unterdrückung zu vereiteln. Joe Biden hat daher bereits im letzten Jahr angekündigt, dass die USA noch 2021 zu einem globalen »Gipfel für Demokratie« einladen werden, um den Geist und das gemeinsame Ziel der Nationen der freien Welt zu erneuern.

Kritiker_innen mahnen, dass die wichtigste Aufgabe für die Vereinigten Staaten zunächst darin bestünde, die demokratischen Normen und Institutionen im eigenen Land wieder aufzubauen. Nach außen gebe es bereits verschiedene Gruppen demokratischer Partner, die es zu halten und zu pflegen gelte. Die Kritik ist sicher berechtigt und dennoch ist Bidens Idee einer großen Geste seines Landes – ein Land, das die Welt vier Jahre lang in Atem hielt – vielleicht gerade das Zeichen, das die Welt 2021 braucht: einen Schulterschluss für demokratische Normen, die in unserer Zeit in den besten Demokratien infrage gestellt werden. Dazu gehören Pressefreiheit, freie Ausübung des Wahlrechts und eine unabhängige Justiz. Der Tisch, an den die USA hier bitten, sollte allerdings rund sein. Denn der von Joe Biden bereits angekündigte Wunsch der USA, zum Kopfende des Tisches zurückkehren zu wollen, scheint nicht nur fehl am Platz, sondern überholt.

DER MACHT CHINAS GEMEINSAM BEGEGNEN

Wirtschaftliche Sicherheit sei nationale Sicherheit, so sagte Biden schon vor seiner Nominierung zum Präsidentschaftskandidaten der Demokraten dem Magazin *Foreign Affairs* im März 2020. Den internationalen Wettbewerb will Joe Biden gemeinsam mit Demokratien auf der ganzen Welt gestalten, um wirtschaftlichem Missbrauch entgegenzuwirken, Ungleichheit zu verringern und Gerechtigkeit auf den Arbeitsmärkten zu fördern. Joe Bidens Regierung wird nach eigener Aussage für fairen Handel, die Erschließung neuer Märkte, den Abbau von Handelsbarrieren und die Abkehr vom Pro-

tektionismus stehen. Biden will es nicht den Chines_innen überlassen, neue internationale Handelsregeln zu definieren. Nur gemeinsam mit anderen demokratischen Akteuren könne gewahrt werden, dass diese Regeln transparent, arbeitnehmerfreundlich, umweltfreundlich und gerecht ausfallen.

Präsident Bidens langjährige politische Erfahrung mit China könnte sich jetzt auszahlen, denn er weiß um die Bemühungen Chinas, die hegemonialen Ansprüche nicht nur regional, sondern auch global ausdehnen zu wollen, um seine spezifischen politischen Ideologien eines autoritären Staatskapitalismus zu verbreiten. Er weiß aber auch um Chinas massive Investitionen in Energie, Infrastruktur und Zukunftstechnologien. Hier will Biden mit Partnern neue Wege gehen. Die Vereinigten Staaten machen allein etwa ein Viertel des globalen Bruttoinlandsprodukts (BIP) aus. Zusammen mit anderen demokratisch verfassten Gesellschaften wäre die gemeinsame Wirtschaftsstärke so groß, dass China diese nicht einfach ignorieren könnte. China müsste dann seine Spielregeln in allen Bereichen, von der Umwelt bis zu Arbeit, Handel, Technologie und Transparenz anpassen – so die Kalkulation.

Neben diesen wirtschaftlichen Komponenten sieht Joe Biden drei globale Themenfelder für diplomatische Zusammenarbeit mit China: Klimawandel, Nichtverbreitung von Atomwaffen und Gesundheitssicherheit. Gleichzeitig sollen die Vereinigten Staaten und ihre Verbündeten eine Front gegen den Rivalen China bilden, um den Druck bei Themen wie den Menschenrechten (z. B. die laut Joe Biden »skrupellose« Internierung von mehr als einer Million muslimischer Uigur_innen in der Region Xinjiang) deutlich zu erhöhen.

Die Ende Dezember 2020 vollzogene Unterzeichnung eines Investitionsabkommens der Europäischen Union mit Peking hat die Aussichten auf einen fundierten Neustart der transatlantischen Beziehungen mit den USA getrübt. Zwar wurde das Abkommen fast sieben Jahre lang vorbereitet und wird wahrscheinlich noch mindestens ein weiteres Jahr brauchen, um in Kraft zu treten, dennoch hat es die neue Biden-Regierung kalt erwischt, denn sie hoffte auf ein abgestimmtes US-EU-Vorgehen gegen China. Die erweiterten Wirtschaftsbeziehungen (u. a. erweiterte Marktzugänge für europäische Firmen in China) könnten allerdings auch dazu beitragen, das Verhalten von Chinas Staatsunternehmen zu disziplinieren. Ein Punkt, der auch im Interesse der USA liegen sollte. Es liegt nun an den transatlantischen Partnern, eine gewisse Aufgliederung der Interessen zu unternehmen, um die Themen zu identifizieren, die eine koordiniertere Zusammenarbeit zwischen USA und EU gegenüber China erfordern.

RUSSLAND – ALTE UND NEUE FEINDBILDER

Vier Jahre lang wurde der Kreml von der Trump-Regierung mit Samthandschuhen angefasst. Nachweisliche Manipulationsversuche der US-amerikanischen und europäischen Wahlsysteme, die Vergiftung russischer Journalist_innen

und Oppositioneller im In- und Ausland, der Versuch der Spaltung der Europäischen Union und die Schwächung der NATO wurden vom Weißen Haus verharmlost, gar abgestritten oder teilweise ganz offen unterstützt. So konnte der russische Präsident Putin seine innere wie äußere Machtposition ohne wesentlichen Gegendruck ausbauen.

Daher war es kaum überraschend, dass Präsident Biden in seiner ersten außenpolitischen Rede Anfang Februar angekündigt hat, mit Russland anders als sein Vorgänger umgehen zu wollen. Seine Russlandstrategie beinhaltet vor allem die »Koalition und Koordination« mit demokratischen Partnern. Öffentlich verurteilte Biden die politisch motivierte Inhaftierung von Alexej Nawalny und forderte dessen Freilassung.

Zudem hat Biden angekündigt, die NATO stärken zu wollen und dem Bündnis auch nicht traditionelle Aufgaben wie die Bekämpfung von Korruption, Desinformation und Cyber-Diebstahl zu übertragen. Es wäre auch eine deutliche Nachricht an die Adresse Russlands. Und obwohl Trump der erste Präsident war, der die Höhe der Mitgliedsbeiträge der NATO-Staaten als aggressives Druckmittel nutzte, hatten bereits die Präsidenten George Bush und Barack Obama die NATO-Partner gelegentlich und nachdrücklich daran erinnert, ihre Verteidigungsausgaben zu erhöhen. Das Zwei-Prozent-Ziel hatte Obama Ende 2016 selbst ins Spiel gebracht. Daher wird auch Präsident Joe Biden von den NATO-Partnern erwarten, dass sie mehr in die eigene Sicherheit investieren. Gegenüber Russland wäre das ein wichtiges Signal der Stabilität des Bündnisses.

Eine Wiederaufnahme Russlands in die Gruppe der Sieben (G7) wird es unter Präsident Biden zunächst nicht geben. Es ist möglich, dass Joe Biden eine Kooperation mit Russland hinsichtlich des Umgangs mit Iran und dem Klimawandel anstreben wird, doch hierfür wird es enorme diplomatische Anstrengungen geben müssen, vor allem mit Blick auf die Ukraine und die Annexion der Krim. Sollte es ein Entgegenkommen auf der russischen Seite geben, könnte Joe Biden auch beginnen, laut über die Aufhebung der Sanktionen nachzudenken. Ohnehin wird sich Biden, wie schon als Vizepräsident, für die Anti-Korruptions- und Pro-Demokratie-Bewegungen in der Ukraine einsetzen.

Der US-Präsident täte im Falle Russlands sehr gut daran, sich mit seinen europäischen Verbündeten, allen voran Deutschland, auszutauschen. Eine klare und umfassende Russlandpolitik könnte gemeinsam wesentlich deutlichere und schnellere Ergebnisse produzieren. Eine eventuelle Strategie müsste mehrgleisig fahren: Eindämmung der Destabilisierung, Annäherung bei gleichen Interessen und Öffnung gegenüber der Zivilgesellschaft. Dazu gehören nach wie vor eine deutliche Ablehnung der Annexion der Krim, das Aufzeigen von Menschenrechtsverletzungen und die Verurteilung von Übergriffen auf Oppositionelle und Pressevertreter_innen. Gleichzeitig sollten die Verbündeten das Land in Bereichen gleicher Interessen auch stärker einbinden.

Auf der großen Politikbühne wird Joe Biden mit Russland neue Wege beschreiten müssen, allen voran bei der Rüs-

tungskontrolle. Ein Anfang ist hier bereits getan. Schon wenige Tage nach seinem Amtsantritt einigten sich Joe Biden und Wladimir Putin auf eine fünfjährige Verlängerung des New-START-Abkommens zur Reduzierung der Nuklearvorräte. Das von den Präsidenten Barack Obama und Dmitri Medwedew 2010 unterzeichnete Abkommen wäre am 5. Februar 2021 ausgelaufen. Die Verlängerung des New-START-Abkommens könnte die Grundlage für weitere nukleare Abrüstungs- und Nichtverbreitungsabkommen sein.

Die zivilgesellschaftliche Zusammenarbeit zwischen den USA und Russland ist nach wie vor schlecht. Allerdings ist Wladimir Putin genauso wenig Russland, wie Xi Jinping allein China repräsentiert, und dennoch herrscht zwischen den USA und China trotz schwieriger Beziehungen ein gesellschaftlicher Austausch. Dieses konstruktive Engagement reicht von der Regierung über die Wirtschaft und Wissenschaft bis hin zur Zivilgesellschaft. Das fragile Konstrukt muss gepflegt werden und zivile Organisationen sind ein wichtiger Faktor für die Stärke und Beständigkeit der US-China-Beziehungen. Die Animositäten der US-Amerikaner_innen gegenüber Russland sind zwar historisch verankert, aber gerade jetzt gilt es, sich von den veralteten Wahrnehmungsmustern zu verabschieden und eine neue Politik gegenüber Russland zu formulieren, die auch das zivilgesellschaftliche Potenzial mitdenkt.

DIE »EWIGEN« KRIEGE UND KONFLIKTE

Präsident Joe Bidens Agenda sieht das Ende des US-amerikanischen Engagements in den sogenannten »ewigen Kriegen« vor. Das heißt zwar nicht, dass sofort die verbliebenen US-Truppen aus Afghanistan und dem Irak abgezogen werden. Vielmehr bedeutet es, dass Joe Biden die Diplomatie als das wichtigste Mittel der US-amerikanischen Außenpolitik stärken wird. US-Missionen sollen sich laut Biden auf die Terrorismusbekämpfung, vor allem die transnationalen Al-Qaida-Netzwerke und den Islamischen Staat (ISIS), konzentrieren und hierfür kleinere, schneller einsetzbare Kontingente der Streitkräfte – Special Forces und Nachrichtendienste – zur Unterstützung lokaler Partner nutzen. Dies sei militärisch, wirtschaftlich und politisch tragfähig und fördere gleichzeitig das nationale Sicherheitsinteresse.

AFGHANISTAN

Das im Februar 2020 zwischen der US-Regierung und den Taliban unterzeichnete Abkommen verpflichtet alle US- und NATO-Truppen zum Abzug aus Afghanistan innerhalb von 14 Monaten. Damit würde der bisher längste Krieg der USA enden. Die Taliban haben sich verpflichtet, terroristischen Gruppen, wie z.B. Al-Qaida, den Aufenthalt und die Operation im Land zu verbieten und Friedensgespräche mit rivalisierenden afghanischen Gruppen zu beginnen. Präsident Joe Biden hat sich dafür ausgesprochen, ein kleineres Kontingent an Anti-Terror-Truppen in Afghanistan belassen zu wollen, um die afghanische Regierung in Kabul nicht zu

destabilisieren. Doch das könnte im Gegenzug den fragilen Friedensprozess mit den Taliban behindern.

Bis zum 15. Januar 2021 sank die US-Truppenstärke in Afghanistan nach fast zwei Jahrzehnten Krieg auf 2.500 Soldat_innen. Eine ähnliche Truppenstärke besteht auch im Irak. Gemäß den Bedingungen des Abkommens zwischen den USA und den Taliban haben sich die Vereinigten Staaten verpflichtet, alle Truppen bis zum 1. Mai 2021 aus Afghanistan abzuziehen. Somit bleiben Joe Biden nach seinem Amtsantritt nur gut drei Monate Zeit, um hier wegweisende Entscheidungen zu treffen. Ein komplettes Scheitern der US-Politik in Afghanistan wird die Biden-Regierung verhindern wollen.

ISRAEL

Mit Außenminister Anthony Blinken setzt Joe Biden klar auf die Fortführung einer gemäßigten Politik der Mitte, wie sie Obama oder Clinton geprägt haben. Das gilt auch für Israel, dem sich Joe Biden eng verbunden sieht. Dennoch wird er da Druck ausüben, wo er es für geboten hält. Zum Beispiel solle Israel die Siedlungstätigkeit in den besetzten Gebieten stoppen und mehr Hilfe für den Gazastreifen bereitstellen. Biden gehört zudem zu den Unterstützern einer Zwei-Staaten-Lösung im israelisch-palästinensischen Konflikt.

Das unter Donald Trump geschlossene diplomatische Abkommen zwischen Israel und drei arabischen Nachbarn hat Joe Biden begrüßt. Die von Trump initiierte Verlegung der US-Botschaft von Tel Aviv nach Jerusalem wird Joe Biden nicht rückgängig machen. Die Allianz zwischen Israel und den USA wird auch unter ihm sehr stark sein, dennoch wird Premierminister Benjamin Netanjahu nun nicht mehr alle seine Wünsche kritiklos erfüllt bekommen.

Die schiere Menge an außenpolitischen (und innenpolitischen) Problemen, denen sich die Regierung Joe Bidens gegenübersteht, macht größere Initiativen zur Lösung des israelisch-palästinensischen Konflikts eher unwahrscheinlich. Die US-Administration könnte allerdings einige kleinere Akzente setzen, zum Beispiel die Wiedereröffnung eines für Palästinenser_innen zugänglichen US-Konsulats in Ost-Jerusalem, das 2019 unter Trump geschlossen wurde. Ein weiteres positives Zeichen könnte die Wiederaufnahme der Finanzierung des »Hilfswerks der Vereinten Nationen für Palästina-Flüchtlinge im Nahen Osten« (UNRWA) sein, welche Trump 2018 hat einfrieren lassen.

SAUDI-ARABIEN

Die durch Saudi-Arabien veranlasste Ermordung des Journalisten Jamal Khashoggi, der von Saudi-Arabien geführte Krieg im Jemen und die Menschenrechtsverletzungen des Landes sind klar überschrittene Linien, die eine kritiklose Unterstützung des Landes durch die Vereinigten Staaten unmöglich machen. In diesem Sinne ist davon auszugehen, dass Joe Biden die Unterstützung für die Saudis im Bürgerkrieg Jemens – ein Konflikt, der laut UN die schlimmste hu-

manitäre Katastrophe der Welt sei – beenden und Waffenverkäufe an das Königreich stoppen wird. Anfang Oktober 2020 sprach Biden davon, dass Amerika seine Werte nicht an der Garderobe abgeben könne, um Waffen zu verkaufen oder Öl zu kaufen.

Die Verhandlungsbemühungen einzelner Fraktionen im Jemen-Konflikt, sowohl aufseiten der Saudis als auch der UN, sind letztendlich gescheitert oder kommen nur schleppend voran. Die Iran-gestützten Houthi-Rebellen und auch die von Saudi-Arabien unterstützte jemenitische Regierung von Präsident Abed Hadi haben Gründe, die Verhandlungen zu verzögern. Die Houthis wollen Marib besetzen, um die Öl-, Gas- und Kraftwerke der Provinz an sich zu reißen, was ihnen erlauben würde, dringend benötigte Elektrizität und Einnahmen zu generieren. Die Regierungstruppen wollen Marib dagegen halten. Ohne eine Kurskorrektur dürfte 2021 ein weiteres, düsteres Jahr für den Jemen werden. Der Krieg mit über 100.000 Toten, die Pandemie und die Hungersnot der Menschen muss 2021 endlich in einem Friedensabkommen oder einem Waffenstillstand enden.

Präsident Biden hat Anfang Februar bereits angekündigt, die diplomatischen Bemühungen stärken zu wollen, um den Krieg im Jemen zu beenden. Das Außenministerium wird die Initiative der Vereinten Nationen – Waffenstillstand, humanitäre Hilfe und Friedensgespräche – unterstützen. Sollten die USA einen Friedensprozess zwischen den beteiligten Parteien – sowie den iranischen und saudi-arabischen Vertreter_innen – herbeiführen können, wäre das nicht zuletzt auch ein gutes Zeichen für den möglichen US-Wiedereintritt und Fortbestand des iranischen Atomabkommens. Hier wurde bis zuletzt vonseiten der Trump-Regierung viel politisches Kapital verspielt.

IRAN

Die Beziehungen zwischen den USA und Iran sind seit der Tötung des iranischen Kommandeurs Qasem Soleimani und den Wirtschaftssanktionen der Trump-Regierung auf einem Tiefpunkt. Die »Maximum Pressure«-Kampagne der Trump-Regierung ist gescheitert, denn Iran hat seine Urananreicherung erst kürzlich massiv erhöht und ist damit der Herstellungskapazität für eine Atomwaffe bis auf sechs Monate nähergekommen.

Joe Biden nennt den Iran eine »destabilisierende« Kraft in der Region. Das Land dürfe laut Biden niemals Atomwaffen herstellen, aber dem Iran-Atomabkommen (*Joint Comprehensive Plan of Action*, JCPOA) von 2015 plant er trotz überparteilicher Opposition im Kongress wieder beizutreten und Sanktionen Schrittweise zu lockern bzw. zu beenden. Das soll die durch die Trump-Regierung entstandene Patt-Situation aufbrechen. Sogar ein Folgeabkommen plant Biden zu verhandeln, das dann auch ballistische Raketen und Regionalpolitik einbeziehen würde.

Ende Januar ernannte Außenminister Antony Blinken Robert Malley zum US-Gesandten für Iran. Er war als hochrangiger

Beamter des Nationalen Sicherheitsrates sowohl an den Camp-David-Friedensgesprächen zwischen Israel und den Palästinenser_innen im Jahr 2000 als auch an den Verhandlungen zum Iran-Deal 2015 beteiligt. Zuletzt war er Präsident der International Crisis Group. Seine Ernennung traf in Washington auf geteilte Meinungen. Die einen sehen Malley als zu Iran-freundlich und Israel-kritisch und die anderen loben ihn als einen besonnenen langjährigen Nahost-Kenner. Die Aussicht auf eine Wiederaufnahme der Beziehungen mit der islamischen Republik ist umstritten, doch Biden will an seinem Ziel festhalten: Der Iran soll zur vollständigen Einhaltung seiner Verpflichtungen des Atomabkommens zurückkehren.

Das Zeitfenster ist kurz, denn bereits Mitte 2021 finden im Iran Präsidentschaftswahlen statt und da Präsident Hassan Rohani, der sich für die Rückkehr zum JCPOA ausgesprochen hat, nach zwei Amtsperioden nicht mehr antreten kann, haben sich bereits einige Hardliner in Wahlkampfstellung gebracht. Sie werden sich offen gegen die USA stellen und gängige Feindbilder wachrufen. Es wird für Biden ein Drahtseilakt, denn neben den Plänen, die schwierige Interaktion mit Iran zu beruhigen, muss Joe Biden dabei auch die Beziehungen zu Israel und Saudi-Arabien einkalkulieren. Beide sind erbitterte Gegner Irans und eines Abkommens unter US-Beteiligung.

EIN STEINIGER WEG

Joe Biden wird genau abwägen müssen, welche außenpolitischen Herausforderungen er in welcher Reihenfolge als Prioritäten einstuft. Zwar unterschreibt er momentan im Eiltempo die wichtigsten Dinge durch Exekutivverordnungen, aber andere Punkte auf der Agenda müssen von beiden Häusern des Kongresses verabschiedet werden und da ist selbst die knappe Mehrheit der Demokraten im Senat kein Garant für Erfolg. Denn auch wenn eine einfache Mehrheit zur Abstimmung von Gesetzen ausreicht, muss im Prozess eine 60 Stimmenmehrheit erreicht werden. Erst dann kann die Debatte – auch Filibuster genannt, der Anfang des 19. Jahrhunderts etabliert wurde – im Senat beendet und der reguläre Abstimmungsprozess eingeleitet werden. Natürlich gibt es zu jeder Regel auch Ausnahmen und so können die Demokraten die 60 Stimmenregel im Senat maximal drei Mal pro Jahr bei jeweils einem Gesetz zu Einnahmen, Ausgaben oder Staatsschulden durch eine so genannte Ausgleichsregel aus den 70er Jahren umgehen. Die Republikaner haben ihrerseits bereits begonnen, Bidens ambitionierte Agenda anzugreifen und einzelne Punkte infrage zu stellen. Dazu kommt, dass es schon im November 2022 gilt, die nächsten Zwischenwahlen zu gewinnen und die neu gewonnene Mehrheit im Senat zu verteidigen und im Abgeordnetenhaus zu halten. Eines ist klar: Für die enormen Probleme und ambitionierten innen- wie außenpolitischen Ziele braucht Joe Biden beide Kammern des Kongresses.

Mit der Zusammenstellung seines außenpolitischen Führungsteams mit Außenminister Antony Blinken, dessen Stellvertreterin Wendy Sherman, dem nationalen Sicherheitsbera-

ter Jake Sullivan, der UN-Botschafterin Linda Thomas-Greenfield und der Leiterin der Behörde für Entwicklungszusammenarbeit (USAID) Samantha Power unterstreicht Joe Biden die Rückkehr zu einer Außenpolitik mit Augenmerk und den weitgehenden Konsens der Fachexpert_innen. »Im Moment gibt es ein enormes Vakuum«, so Biden. »Wir müssen das Vertrauen und die Zuversicht einer Welt zurückgewinnen, die begonnen hat, Wege zu finden, um uns herum oder ohne uns zu arbeiten.« Viele Verbündete, darunter Deutschland und Europa, stehen bereit, die Kooperation mit den USA erneut aufzunehmen bzw. neu zu definieren.

Die außenpolitische Agenda der neuen Regierung ist mehr als gefüllt und Hürden gibt es zahlreiche. Manche Vorhaben werden auch zwangsläufig in den Hintergrund geraten. Dennoch, Joe Biden ist ein erfahrener Staatsmann und ausgebuffter Politiker, der sich nicht leichtsinnig oder grundlos eines der wohl ambitioniertesten außenpolitischen Regierungsprogramme seit Präsident Franklin D. Roosevelt gesetzt hat.

ÜBER DEN AUTOR

Michael Czogalla ist Programmkoordinator für Außen- und Sicherheitspolitik im Büro der Friedrich-Ebert-Stiftung in Washington, DC, USA.

IMPRESSUM

Friedrich-Ebert-Stiftung | Referat Westeuropa / Nordamerika
Hiroshimastr. 28 | 10785 Berlin | Deutschland

Verantwortlich:

Michèle Auga, Leiterin, Referat Westeuropa / Nordamerika
Tel.: +49-30-269-35-7736

Bestellungen/Kontakt:

FES-WENA@fes.de

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

Publikationen der Friedrich-Ebert-Stiftung dürfen nicht für Wahlkampfpurwecke verwendet werden.

FES BÜRO WASHINGTON, D.C.

Das Washingtoner Büro der Friedrich-Ebert-Stiftung fördert den transatlantischen Dialog im Einklang mit den Grundwerten der Sozialdemokratie. Unsere Programme verbinden deutsche und europapolitische Debatten mit Diskursen in den Vereinigten Staaten und Kanada. Darüber hinaus fördern wir den »Trialog« zwischen transatlantischen Partner_innen und Vertreter_innen aus anderen Regionen wie dem Nahen Osten, Russland und der Türkei, um Ideen und Lösungen für gemeinsame, globale Herausforderungen zu entwickeln. Die FES ist als deutsche politische Stiftung auch in Ottawa präsent, was es der Stiftung ermöglicht, effektiv und nachhaltig an Programmen mit kanadischen Partner_innen zu arbeiten.

Ein weiteres wichtiges Element unserer Arbeit ist der Aufbau und die Pflege transatlantischer Netzwerke zwischen politischen Entscheidungsträger_innen und Vertreter_innen von Thinktanks, Universitäten, zivilgesellschaftlichen Organisationen und Gewerkschaften. Schwerpunkte unserer Arbeit sind Außen- und Sicherheitspolitik, Wirtschafts- und Arbeitsbeziehungen, die Zukunft progressiver Politik, Klimapolitik, Minderheiten und Integration sowie Rechtspopulismus und die Zukunft unserer Demokratien.

Friedrich-Ebert-Stiftung Washington, DC
1023 15th Street, NW | Washington 20005 | USA
Tel.: +1-202-408-5444 | **dc.fes.de**

DIPLOMATIE STATT IGNORANZ

Die neue US-Außenpolitik unter Joe Biden



Die Vereinigten Staaten von Amerika haben in vier Jahren Trump-Populismus weltweit wertvolles politisches Kapital verspielt, Partner verprellt und multilaterale Verträge aufgekündigt. Die Welt konnte oft nur zusehen, wie sich die USA selbst dezimierten. Aber die Welt stand auch nicht still. Autokratische Regime und die, die es werden wollten, haben den von Trump hofierten Rechtspopulismus genutzt, die (wenigen) Freiheiten ihrer Länder weiter einzuschränken. Das globale Gleichgewicht geriet ins Schwanken. Das Vertrauen der internationalen Partner wiederherzustellen, ist eine wichtige außenpolitische Priorität der US-Regierung, denn nur mit den Partnern – in Koalition und Kooperation – können viele der globalen Probleme gelöst werden.



Doch die Biden-Regierung sieht sich auch im eigenen Land mit großen Herausforderungen und Demokratieverlust konfrontiert. Dem enormen Vertrauensverlust innerhalb der US-Gesellschaft in das eigene demokratische System – Wahlrecht, Pressefreiheit, Rechtsstaatlichkeit – wird die Biden-Regierung entgegenreten müssen. Darüber hinaus muss sie die wirtschaftliche und soziale Ungleichheit angehen, die tiefe Risse in das Gefüge der Gesellschaft gerissen hat.



Die USA sehen sich heute dank der schwachen Außenpolitik der Vorgängerregierung gestärkten Autokratien gegenüber. Mit China wird es einen erbitterten Wettbewerb um Handel und Einfluss geben, dennoch müssen die USA gleichzeitig zusammen mit anderen Demokratien u.a. die humanitären Missstände des Landes ansprechen und verurteilen. Auch Russland ist gestärkt aus der vorteilhaften Behandlung Trumps hervorgegangen. Joe Biden hat daher bereits einen kompletten Strategiewechsel angekündigt. Die innen- und außenpolitische Agenda der neuen US-Regierung ist mehr als ambitioniert und sieht sich vor großen Hürden. Manche Vorhaben werden zwangsläufig in den Hintergrund geraten. Dennoch, Joe Biden ist ein erfahrener Staatsmann und ausgebuffter Politiker, der sich nicht leichtsinnig eines der wohl ambitioniertesten innen- und außenpolitischen Regierungsprogramme seit Präsident Franklin D. Roosevelt gesetzt hat.

Weitere Informationen zum Thema erhalten Sie hier:

dc.fes.de