

# AUS POLITIK UND ZEITGESCHICHTE

## USA

*Lilliana Mason*  
AUF DER SUCHE  
NACH HEILUNG

*Torben Lütjen*  
WIE POLARISIERUNG DER  
DEMOKRATIE SCHADEN KANN

*Keneshia N. Grant*  
INNENPOLITISCHE  
HERAUSFORDERUNGEN  
FÜR BIDEN UND HARRIS

*Laura von Daniels*  
DIE USA ZURÜCK AUF DER  
MULTILATERALEN BÜHNE

*Josef Braml*  
WAS BEDEUTET  
BIDENS CHINAPOLITIK  
FÜR EUROPA?

*Stephan Bierling*  
DIE TRUMP-PRÄSIDENTSCHAFT:  
EINE BILANZ

## APuZ

ZEITSCHRIFT DER BUNDESZENTRALE  
FÜR POLITISCHE BILDUNG

Beilage zur Wochenzeitung Das **Parlament**

# USA

## APuZ 17-18/2021

**LILLIANA MASON**

**AUF DER SUCHE NACH HEILUNG.  
(WIE) KANN JOE BIDEN DIE GRÄBEN  
ÜBERBRÜCKEN?**

Bidens einzige Chance, Amerika zu einen, besteht darin, Gesetzesvorhaben konsequent am Mehrheitswillen der Amerikaner auszurichten. Allerdings wird es auch einer ernsthaften Strömung in der Republikanischen Partei bedürfen, die rassistischen Ressentiments klar entgegentritt.

**Seite 04-08**

**TORBEN LÜTJEN**

**DIE AMERIKANISCHE LEKTION.  
WIE POLARISIERUNG DER DEMOKRATIE  
SCHADEN KANN**

Trumps Anhänger träumten von keiner neuen Ordnung; sie träumten davon, dass Trump die Wahlen gewonnen hat. Mit diesem Paradox wird auch der neue US-Präsident Joe Biden umgehen müssen: Dass die Feinde der Demokratie sich heute für deren wahre Hüter halten.

**Seite 09-14**

**KENESHIA N. GRANT**

**THE HILL THEY CLIMB. DIE GRÖßTEN  
INNENPOLITISCHEN HERAUSFORDERUNGEN  
FÜR JOE BIDEN UND KAMALA HARRIS**

Die neue Regierung muss von Anfang an aufs Tempo drücken, da etliche innenpolitische Probleme dringend zu bearbeiten sind. Neben der Pandemie und ihren wirtschaftlichen Folgen sind dies vor allem Bürgerrechtsthemen, Rassismus und gewaltbereiter inländischer Extremismus.

**Seite 15-20**

**LAURA VON DANIELS**

**DIE USA ZURÜCK AUF DER  
MULTILATERALEN BÜHNE**

Die neue US-Regierung verspricht, auch ihre Außenpolitik an den „Interessen der Mittelschicht“ auszurichten. Entsprechend ist sie darum bemüht, verlorengegangenes Vertrauen wiederherzustellen – sowohl bei den internationalen Partnern als auch bei der US-amerikanischen Mittelschicht.

**Seite 21-26**

**JOSEF BRAML**

**IN RAUEN GEWÄSSERN.  
WAS BEDEUTET BIDENS CHINAPOLITIK  
FÜR EUROPA?**

In der Amtszeit von US-Präsident Joe Biden ist mit einem härteren geökonomischen Vorgehen der USA gegenüber China zu rechnen. Die sino-amerikanische Rivalität wird Europas Wirtschaft und Außenpolitik beeinträchtigen und sollte Europäern strategisch zu denken geben.

**Seite 27-32**

**STEPHAN BIERLING**

**DIE TRUMP-PRÄSIDENTSCHAFT: EINE BILANZ**  
Unter seinen Anhängern gilt Donald Trump als erfolgreicher Präsident: Immerhin hat er Steuern gesenkt, wichtige Richterposten besetzt und die Einwanderung gedrosselt. Übersehen wird dabei, dass die von ihm angerichteten Schäden deutlich schwerer wiegen.

**Seite 33-38**

# EDITORIAL

Als Joe Biden am 20. Januar 2021 als 46. Präsident der USA vereidigt wurde, war die friedliche Machtübergabe von einer Regierung zur nächsten endlich vollzogen. Dass dies erwähnenswert ist, sagt viel über die vier Jahre davor und das Wirken von Bidens Vorgänger aus. Nur zwei Wochen zuvor hatte ein vom abgewählten Präsidenten aufgestachelter Mob das Kapitol gestürmt, um diesen mit Gewalt im Amt zu halten. Die Ereignisse führten noch einmal überdeutlich vor Augen, wie tief die Gräben zwischen den Anhänger:innen der Demokraten und der Republikaner mittlerweile sind.

Biden ließ bereits in den ersten Tagen seiner Amtszeit keinen Zweifel an seiner Entschlossenheit, die drängendsten Probleme seines Landes unverzüglich anzugehen. So wurden die Impfkampagne zur Bekämpfung der Covid-19-Pandemie mit Tempo vorangetrieben, ein billionenschweres Konjunkturprogramm verabschiedet, sämtliche umwelt- und klimapolitischen Maßnahmen der vergangenen Jahre auf den Prüfstand gestellt und die Priorität von Bürgerrechtsthemen klar herausgestellt. Vieles davon konnte Biden indes nur per Exekutivverordnung durchsetzen. Auch dies zeigt: Die größte Herausforderung seiner Amtszeit dürfte darin liegen, die parteipolitische Polarisierung zu überbrücken und die amerikanische Gesellschaft mit sich selbst zu versöhnen.

Auch international ist die neue US-Regierung darum bemüht, beschädigtes Vertrauen wiederherzustellen und die USA als verlässlichen Partner zu reetablieren. Davon zeugen etwa die Rückkehr in das Pariser Klimaabkommen und die Rücknahme des angekündigten Austritts aus der Weltgesundheitsorganisation. Gemüthlicher dürfte es für Verbündete wie Deutschland dennoch nicht werden: Das Weiße Haus wird sie auch künftig daran erinnern, dass in einer grundlegend veränderten Weltlage mehr ziviles und militärisches Engagement von ihnen erwartet wird – vielleicht nur etwas freundlicher als zuletzt.

*Johannes Piepenbrink*

## ESSAY

# AUF DER SUCHE NACH HEILUNG (Wie) kann Joe Biden die Gräben überbrücken?

*Lilliana Mason*

In meinem Buch „Uncivil Agreement“ beschreibe ich ein seltsames Phänomen der US-amerikanischen Politik.<sup>01</sup> So unwahrscheinlich es sich anhört, ist sich die Wählerschaft doch weitgehend einig darüber, welche politischen Maßnahmen ergriffen werden müssen, um das übergeordnete Wohl der Nation zu fördern. Mehrheiten sowohl bei den Wähler:innen der Demokraten als auch bei denen der Republikaner befürworten erhebliche Ausgaben, um die wirtschaftlichen Auswirkungen der Covid-19-Pandemie abzumildern und neue Verkehrsinfrastrukturprojekte anzustoßen.<sup>02</sup> 93 Prozent der Anhänger:innen der Demokraten und 82 Prozent der Anhänger:innen der Republikaner befürworten Hintergrundprüfungen bei privaten Waffenkäufen und bei Verkäufen auf Waffennessen.<sup>03</sup> Selbst bei umstrittenen Themen wie Abtreibung und gleichgeschlechtlicher Ehe liegen die Meinungen der meisten Amerikaner:innen näher an der Mitte des Spektrums als an den Rändern.

In meiner Analyse der Daten aus der American National Election Study von 2016,<sup>04</sup> bei der die Befragten gebeten wurden, ihre Position zu Einwanderung, zum Affordable Care Act (dem Bundesgesetz zu Patientenschutz und „erschwinglicher“ Pflege, häufig „Obamacare“ genannt), zu Abtreibung, gleichgeschlechtlicher Ehe, Staatsausgaben und Waffenkontrolle zu benennen, schlug das Meinungsspendel bei den Anhänger:innen der Republikaner insgesamt nach links von der Mitte aus – ebenso wie bei denen der Demokraten, die noch weiter links lagen. Generell vertritt die amerikanische Wählerschaft also progressive politische Einstellungen – was einen vermeintlich breiten Handlungsspielraum für die Zusammenarbeit bei einer progressiven Agenda schafft.

Zugleich aber hassen sich die Anhänger:innen der Republikaner und der Demokraten gegenseitig regelrecht, und diejenigen, die sich als „Konservative“ bezeichnen, verachten diejenigen, die sich als „Liberaler“ bezeichnen, selbst dann, wenn diese

„Konservativen“ progressive politische Haltungen einnehmen.<sup>05</sup> Schlimmer noch: Republikanische Abgeordnete sind nicht bereit, Gesetzesvorlagen zuzustimmen, die diesen breiten Konsens widerspiegeln. Den Grund hierfür werde ich noch erläutern; wichtig ist zunächst, klarzustellen, dass Präsident Joe Biden es mit höchst unterschiedlichen Auffassungen zu tun hat, was darunter zu verstehen sei, wenn er zur „Einheit“ der Nation aufruft.

Die erste Art von „Einheit“, die Biden herstellen soll und die in der aktuellen Politik am häufigsten diskutiert wird, ist *bipartisanship*, womit Überparteilichkeit beziehungsweise eine von beiden Parteien getragene Politik gemeint ist. Dies ist es, was zahlreiche republikanische Mandatsträger:innen einfordern.<sup>06</sup> Bei dieser Art von Einheit muss Biden republikanische Abgeordnete dazu bewegen, sich seiner progressiven politischen Agenda anzuschließen. Dies ist jedoch äußerst unwahrscheinlich, denn je mehr Fortschritte die Regierung dabei erzielt, auf die Bedürfnisse des amerikanischen Volkes einzugehen, desto populärer wird Biden werden. Mitch McConnell, der Fraktionsvorsitzende der Republikaner im Senat, sagte während der Regierungszeit Obamas bekanntlich einmal: „Das Wichtigste, das wir erreichen wollen, ist, dass Präsident Obama keine zweite Amtszeit gewinnt.“<sup>07</sup> Auch wenn er im selben Interview einräumte, dass man zusammenarbeiten könne, wenn Obama eine andere Politik mache, war dies der gemeinsame Ansatz der republikanischen Abgeordneten – Gesetzgebung eher zu blockieren, als sie mitzugestalten. So wurden richtungweisende und hilfreiche Gesetzesvorhaben häufig verhindert, um den Ruf jener demokratischen Spitzenpolitiker:innen zu schädigen, die sich darum bemühten, progressive und populäre Maßnahmen durchzusetzen.

Da schon jetzt klar zu sein scheint, dass das republikanische Spitzenpersonal Bidens legislative Agenda nicht unterstützen wird, kommen wir zur zweiten Art von „Einheit“, die Bi-

den derzeit zu favorisieren scheint: nämlich die Amerikaner:innen zusammenzubringen, indem er politische Maßnahmen verfügt, die weithin Zustimmung finden und in einer Zeit der Krise für dringend benötigte Hilfeleistungen sorgen. Er könnte also den Schwerpunkt auf jene Gesetzesvorhaben legen, die von den meisten Amerikaner:innen befürwortet werden, und dies als Einigung einer breit gefächerten Wählerschaft betrachten. Diese Art von Einheit wäre ein wesentlich produktiveres Ziel – Biden würde dabei diejenigen ignorieren, die jede seiner Anstrengungen zunichtezumachen suchen, und sich stattdessen auf die Amerikaner:innen selbst konzentrieren. Das amerikanische Volk braucht Hilfe, und die Regierung ist – entgegen aller Beschwörungen der republikanischen Partielite – das effizienteste Werkzeug, sich helfen zu lassen.

Will Präsident Biden die Nation einen und die tiefen Gräben überbrücken, besteht seine erste Aufgabe also darin, Gesetze zu verabschieden, die bei den Wähler:innen, nicht bei seinen republikanischen Kolleg:innen beliebt sind. Allerdings steht er vor einer Reihe beträchtlicher Herausforderungen.

### FEHLENDER ANSPORN DER REPUBLIKANER, EFFEKTIV ZU REGIEREN

Von Grover Norquist, einem einflussreichen republikanischen Berater, stammt der bekannte Ausspruch: „Ich will die Regierung nicht abschaffen, ich will sie lediglich auf solche Größe reduzieren, dass ich sie ins Badezimmer schleifen und in der Badewanne ertränken könnte.“<sup>08</sup> Die Republika-

nische Partei scheint diesem Ziel nahe gekommen zu sein – sie hat 2020 eine Präsidentschaftskampagne mit buchstäblich keinem Parteiprogramm geführt, und sie hat versucht, einer Pandemie entgegenzutreten, indem sie selbst so gut wie gar nichts unternommen hat und stattdessen die einzelnen Bundesstaaten für sich selbst hat sorgen lassen. Es stellt sich daher die Frage: Wie kann diese Art von Nichtregieren Wähler:innen anziehen?

*Erstens* schenken Republikaner und selbsterklärte Konservative der Regierung im Allgemeinen weniger Vertrauen. Der republikanische Präsident Ronald Reagan sagte einmal: „Die neun furchterregendsten Worte in der englischen Sprache sind: *I'm from the government and I'm here to help.*“ („Ich bin von der Regierung, und ich bin hier, um zu helfen.“)<sup>09</sup> In den vergangenen Jahrzehnten hat sich die Republikanische Partei den Standpunkt zu eigen gemacht, der Bundesregierung sei nicht zu trauen, sie mache einen schlechten Job, und sie habe keinen Platz im Leben normaler Amerikaner:innen. Dies ist eine schlüssige Folgerung, wenn man bedenkt, dass die Partei Gesetzesmaßnahmen erlassen hat, aufgrund derer die Bundesregierung tatsächlich kaum eine Rolle mehr im Leben der Amerikaner:innen spielt, sodass diese sich isoliert und ignoriert fühlen. Wenn Amerikaner:innen dann *doch* Hilfe von der Bundesregierung benötigen, versichert ihnen die Republikanische Partei, diese werde nicht für sie da sein, was die Meinung, die Regierung arbeite ineffektiv, nochmals bestätigt – es ist ein Teufelskreis. Je ineffektiver die neue Regierung ist, desto mehr Unterstützung dürfte der Republikanischen Partei also daraus erwachsen.

*Zweitens* müssen die Republikaner keine Mehrheiten in der Wählerschaft für sich gewinnen, um die Regierung zu kontrollieren. Aufgrund nichtmehrheitlicher Institutionen wie dem Wahlmännnergremium und dem Senat, in denen die Stimmen ländlicher Amerikaner:innen überproportional gewichtet sind, muss die Politik der Republikaner nicht auf breiter Front populär sein. Sie muss lediglich die extremen Ränder der Parteibasis ansprechen, deren Stimmen de facto mächtiger sind als die Stimmen der Demokraten. Damit kommen wir zur Parteibasis der Republikaner – diese ist das nächste Problem, mit dem Biden konfrontiert ist.

**01** Lilliana Mason, *Uncivil Agreement: How Politics Became Our Identity*, Chicago 2018.

**02** Vgl. *American Democracy at the Start of the Biden Presidency*, Bright Line Watch January–February 2021 Surveys, <http://brightlinewatch.org/american-democracy-at-the-start-of-the-biden-presidency>.

**03** Vgl. John Gramlich/Katherine Schaeffer, *7 Facts About Guns in the U.S.*, 22. 10. 2019, [www.pewresearch.org/fact-tank/2019/10/22/facts-about-guns-in-united-states](http://www.pewresearch.org/fact-tank/2019/10/22/facts-about-guns-in-united-states).

**04** Für die Daten siehe <https://electionstudies.org/data-center>.

**05** Vgl. Lilliana Mason, *Ideologues Without Issues: The Polarizing Consequences of Ideological Identities*, in: *Public Opinion Quarterly* S1/2018, S. 866–887.

**06** Vgl. Peter Baker, *In Biden's Washington, Democrats and Republicans Are Not United on „Unity“*, 21. 1. 2021, [www.nytimes.com/2021/01/21/us/politics/biden-unity-republicans.html](http://www.nytimes.com/2021/01/21/us/politics/biden-unity-republicans.html).

**07** Interview im *National Journal*, 23. 10. 2010.

**08** Interview im *National Public Radio*, Morning Edition, 25. 5. 2001.

**09** Auf einer Pressekonferenz, 12. 8. 1986, [www.reaganfoundation.org/ronald-reagan/reagan-quotes-speeches/news-conference-1](http://www.reaganfoundation.org/ronald-reagan/reagan-quotes-speeches/news-conference-1).

## SOZIALE SORTIERUNG UND WHITE SUPREMACY

Eines meiner Hauptziele in „Uncivil Agreement“ bestand darin, zu erklären, wie es sein kann, dass Amerikaner:innen einen so großen allgemeinen Konsens bezüglich politischer Positionen haben können, gleichzeitig aber so erbitterte Konflikte zwischen den Parteien ausgetragen werden. Die grundlegende Antwort auf diese Frage war eine Kombination aus psychologischer Theorie und etwas, das ich „soziale Sortierung“ nenne.

Das psychologische Element leitet sich von der Theorie der sozialen Identität ab, die Henri Tajfel und John Turner in den 1970er und 80er Jahren entwickelten.<sup>10</sup> Demnach gehört jeder Mensch einer großen Anzahl sozialer Gruppen an, und diese Gruppenzugehörigkeiten helfen uns dabei, die Welt und unseren Platz in ihr zu verstehen. Zugleich sind wir bestrebt, unsere eigene Gruppe anderen Gruppen gegenüber als überlegen zu betrachten und entsprechende Maßnahmen zu ergreifen, um den hohen Status unserer Gruppe zu sichern. In den Vereinigten Staaten fungieren die Demokratische und die Republikanische Partei nicht nur als politische Organisationsinstrumente, sondern formen auch soziale Identitäten. Parteimitglieder fühlen eine soziale Bindung gegenüber ihren jeweiligen Parteien und sind darum bemüht, den relativen Status dieser Parteien zu verteidigen.<sup>11</sup> Statuswettbewerbe finden mindestens alle zwei Jahre in Form von Wahlen statt, und diese bewirken für gewöhnlich, dass Parteianhänger:innen aufgehetzt und in eine Wagenburgmentalität von „Wir gegen die“ verfallen – ein Nullsummenspiel.

Verschlimmert wird alles dadurch, dass es noch eine weitere Entwicklung gibt, die die Bindung der Amerikaner:innen an ihre jeweilige Partei verstärkt: In den zurückliegenden Jahrzehnten hat sich die soziale Zusammensetzung bei den Mitgliedern beider Parteien verändert. In den 1970ern wurden die Mitglieder beider Parteien noch von unterschiedlichen sozialen Kräftefeldern beeinflusst. Das heißt, man gehörte zum Beispiel irgendeiner Religionsgemeinschaft und einer ethnischen Gruppe an, war zudem

Mitglied eines Nachbarschaftsvereins und eines örtlichen Fitnessstudios – und die anderen Leute, die man in diesen Kreisen traf, bildeten eine gute Mischung aus Demokrat:innen und Republikaner:innen. Man war womöglich selbst Mitglied einer bestimmten Partei, aber auf irgendeine Art und Weise gesellschaftlich mit Mitgliedern der jeweils anderen Partei verbunden. Diese sozialen Vernetzungen mit der politischen Konkurrenz kann man als *cross-pressures* bezeichnen, und sie führen dazu, dass Polarisierung und Intoleranz unwahrscheinlicher werden.<sup>12</sup> Mit der Zeit haben diese *cross-pressures* abgenommen, und Demokrat:innen und Republikaner:innen entwickelten sich bezüglich Religion, *race*, Geografie und Kultur auseinander. Durch diese „soziale Sortierung“ bekamen sie weniger Gelegenheiten, Parteigänger:innen der anderen Seite zu begegnen, und sie wurden zunehmend intoleranter und gehässiger gegenüber diesen Outgroup-Parteimitgliedern; Konkurrenzdenken, Vorurteile und Wut nahmen zu.

Insbesondere entlang der Kategorie *race* ist die Kluft zwischen den Parteien tiefer geworden. Die Republikanische Partei setzt sich mehr und mehr aus weißen, christlichen und ländlichen Amerikaner:innen zusammen, während die Demokratische Partei ethnisch und religiös zunehmend divers geworden ist. Eines der wichtigsten Merkmale der parteipolitischen Gräben von heute ist eine tiefgehende Uneinigkeit über die Existenz und das Fortbestehen der traditionellen sozialen Hierarchie. Üben weiße Männer die meiste Macht in der amerikanischen Gesellschaft aus? Sollten sie es? Und wenn nicht, was sollte diesbezüglich unternommen werden? Amerika war noch nie besonders gut darin, auf diese Fragen Antworten zu geben, ohne dass es dabei zu heftigen sozialen Verwerfungen kam – die einmal sogar zum Bürgerkrieg führten. Außerdem werden viele republikanische Wähler:innen ihre Partei nicht für Regierungsversäumnisse verantwortlich machen, solange sie in der Lage ist, die Aufmerksamkeit ihrer Basis weiterhin auf diese extrem spaltenden Themen zu fokussieren.

Dies sind die Probleme, mit denen es Präsident Biden bei seinem Versuch, ein gespaltenes Land zu einen, zu tun bekommt. Er steht extremen *racial divides* gegenüber, einer gegnerischen Partei, die bereit ist, diese Spaltungen auf einem bereits in Schiefelage geratenen Wählerfeld auszuschlachten,

<sup>10</sup> Vgl. Henri Tajfel/John C. Turner, *The Social Identity Theory of Intergroup Behaviour*, in: Stephen Worchel/William G. Austin (Hrsg.), *Psychology of Intergroup Relations*, Chicago 1986, S. 7–24.

<sup>11</sup> Vgl. Leonie Huddy/Lilliana Mason/Lene Aarøe, *Expressive Partisanship: Campaign Involvement, Political Emotion, and Partisan Identity*, in: *American Political Science Review* 1/2015, S. 1–17.

<sup>12</sup> Vgl. Marilyn B. Brewer/Kathleen P. Pierce, *Social Identity Complexity and Outgroup Tolerance*, in: *Personality and Social Psychology Bulletin* 3/2005, S. 428–437.

und einer Wählerschaft, der weisgemacht wurde, die Regierung sei unfähig, große Probleme zu lösen.

### GEMEINSAME IDENTITÄT?

Vor der Covid-19-Pandemie scherzte ich mit Leser:innen, möglicherweise könnte eine Invasion von Außerirdischen Demokrat:innen und Republikaner:innen endlich im Interesse der Allgemeinheit vereinen. Das glaube ich heute nicht mehr. Die globale Verbreitung des Corona-Virus war das, was einer lebensbedrohlichen Invasion, die alle Menschen gegen eine äußere Bedrohung vereinen könnte, am nächsten kam. Doch in den Vereinigten Staaten wurde die Pandemie praktisch sofort politisiert – Republikaner:innen leugneten die Schwere (oder gar die Existenz) der Bedrohung, während sich Demokrat:innen Masken aufsetzten, zueinander Abstand hielten und jene Verhaltensregeln einhielten, die wissenschaftlich empfohlen wurden, um das Virus zu bekämpfen.

Der Grund für diese Diskrepanz findet sich in der wissenschaftlichen Literatur zu Intergruppenkonflikten und Identität. Die Sozialpsychologin Marilynn Brewer legte 1999 in einem Artikel die Möglichkeiten und Hindernisse für eine Einigung von Gruppen im Konfliktfall dar. Ein Weg, Intergruppenkonflikte zu reduzieren, bestehe demnach darin, den Fokus auf eine verbindende, übergeordnete Gruppenidentität für beide Gruppen zu lenken und sich zusammen einer gemeinsamen Bedrohung zu stellen. Allerdings beschrieb Brewer auch einige Bedingungen, unter denen eine Bedrohung dieser übergeordneten Identität den gegenteiligen Effekt haben könnte, die einzelnen Gruppen also weiter auseinander getrieben werden könnten. Zu diesen Bedingungen gehörte unter anderem ein politisierter Vertrauensmangel zwischen den konkurrierenden Gruppen: In diesem Fall „erhöht die wahrgenommene gemeinsame Bedrohung (...) den Zusammenhalt und die Loyalität der Ingroup; Appelle an Ingroup-Interessen haben größere Legitimität als solche an persönliches Eigeninteresse.“<sup>13</sup>

Wenn zwei Gruppen, die derselben Bedrohung ausgesetzt sind, einander nicht vertrauen, können sie sich also noch mehr entzweien, da sie sich hinter ihrer jeweiligen Ingroup-Identität ver-

schanzen, um ihre eigene Gruppe zu verteidigen – selbst wenn dies einen persönlichen Preis fordert. In diesem Szenario hatten Demokraten und Republikaner, sobald die Bedrohung durch Covid-19 politisiert wurde, nie eine Chance zu kooperieren – ihr politischer Konflikt musste sie stets in unterschiedliche Richtungen lenken.

Doch vielleicht gibt es eine andere Möglichkeit, neue Wege zur Überbrückung parteipolitischer Gräben in der amerikanischen Politik zu finden. Statt auf aktuelle Herausforderungen zu schauen, könnte es sinnvoll sein, die umgekehrte Herangehensweise zu wählen und die tieferen Wurzeln dieser Gräben zu betrachten.

### RASSISMUS AUFARBEITEN

In gewisser Hinsicht kann es auch als positive Entwicklung angesehen werden, dass die Parteien sich entlang „rassischer“ Grenzen gespalten haben. Sicher, diese Art der Spaltung hat einen großen Teil der gegenwärtigen Feindseligkeiten und des Hasses in der amerikanischen Politik befeuert. Doch das bedeutet nicht, dass die Alternative vorzuziehen wäre.

Faktisch begannen weiße Südstaaten-Demokrat:innen nach dem Civil Rights Act von 1964 und dem Voting Rights Act von 1965 – mit denen wesentliche Benachteiligungen für Schwarze und andere Minderheiten abgeschafft wurden – der Demokratischen Partei den Rücken zu kehren, um im Laufe einer Generation zu den Republikanern zu wechseln. Während dieses Prozesses gab es in der amerikanischen Parteipolitik nur wenig Polarisierung, weil es in beiden Parteien eine ähnliche Kombination aus *white supremacists*, Rassismuseugner:innen und rassenpolitisch progressiven Weißen gab. Solange der Faktor *race* ignoriert wurde, waren Kompromisse möglich.

Doch die Vereinigten Staaten sind lange überfällig, was eine Aufarbeitung ihrer langen, bis heute anhaltenden Geschichte rassistischer Gewalt und Ungerechtigkeit angeht, insbesondere gegenüber Schwarzen. Ein Großteil dieser Geschichte wird in amerikanischen Schulen nicht gelehrt: Der große Erfolg und das gewaltsame Ende der *Reconstruction*, jener Phase der politischen Neuordnung nach dem Sezessionskrieg 1861 bis 1865, die ungezwungene und feierliche Art der Lynchmorde im späten 19. und frühen 20. Jahrhundert, die Beständigkeit und Effektivität des weißen Terrorismus gegen die Erfolge der Schwarzen – den

<sup>13</sup> Vgl. Marilynn Brewer, *The Psychology of Prejudice: Ingroup Love and Outgroup Hate?*, in: *Journal of Social Issues* 3/1999, S. 429–444, hier S. 438.

meisten amerikanischen Schüler:innen wird dieses Wissen vorenthalten. Erst in jüngster Zeit sind weiße Amerikaner:innen durch zahlreiche „Beweisvideos“ zur Erkenntnis gelangt, dass sich die Polizei in Schwarzen Gemeinden nicht so verhält, wie sie es in weißen tut.<sup>14</sup> So viel von dem Rassismus, den Schwarze Amerikaner:innen täglich erleben, wird vor den weißen verborgen beziehungsweise von ihnen ignoriert. Diese Ignoranz dient dem Erhalt der weißen Vorherrschaft und erlaubt es, Amerikas Geschichte des strukturellen Rassismus fortzuführen, selbst wenn dessen Existenz von republikanischen Wortführer:innen aktiv geleugnet wird.<sup>15</sup>

Zu Bidens Plan, das Problem der Ungleichheit zwischen den „Rassen“ anzugehen, gehört die Verpflichtung, Bildungschancen für Schwarze Amerikaner:innen zu erhöhen. Das ist wichtig. Für die Einigung der Nation wäre es aber auch hilfreich, weiße Amerikaner:innen über die ganze Geschichte rassistischer Gewalt und Ungerechtigkeit in Amerika aufzuklären und sie dazu zu ermutigen, das vielfach angetane Unrecht wieder gutzumachen.

### NICHT ENTPOLARISIEREN, SONDERN DEMOKRATISIEREN

Letztendlich wird es für Biden entscheidend sein, „Einheit“ nicht als „Entpolarisierung“ zu interpretieren. Als Polarisierungsforscherin glaube ich nicht, dass Polarisierung selbst das Hauptproblem der amerikanischen Politik ist. Polarisierung ist ein *Symptom* des Hauptproblems, und dieses ist die antidemokratische Haltung, die sich innerhalb der Republikanischen Partei zunehmend verbreitet. Wenn sich eine Partei in Richtung Faschismus bewegt, sollten wir nicht erwarten, dass die andere im Interesse einer Entpolarisierung das gleiche tut. Im Gegenteil: Polarisierung ist in diesem Fall sogar wünschens-

<sup>14</sup> Vgl. Joe Soss/Vesla Weaver, *Police Are Our Government: Politics, Political Science, and the Policing of Race–Class Subjugated Communities*, in: *Annual Review of Political Science* 1/2017, S. 565–591.

<sup>15</sup> Vgl. Devan Cole, *Top Trump Officials Claim There’s No Systemic Racism in US Law Enforcement Agencies*, 11.6.2020, [www.cnn.com/2020/06/07/politics/systemic-racism-trump-administration-officials-barr-carson-wolf/index.html](http://www.cnn.com/2020/06/07/politics/systemic-racism-trump-administration-officials-barr-carson-wolf/index.html).

<sup>16</sup> Vgl. Keith G. Bentele/Erin E. O’Brien, *Jim Crow 2.0? Why States Consider and Adopt Restrictive Voter Access Policies*, in: *Perspectives on Politics* 4/2013, S. 1088–1116.

<sup>17</sup> Vgl. Jane C. Timm, *Republicans Advance More than 100 Bills That Would Restrict Voting in Wake of Trump’s Defeat*, 6.2.2021, [www.nbcnews.com/politics/elections/n1256821](http://www.nbcnews.com/politics/elections/n1256821).

wert. Gleichwohl ist es wichtig, sich mit den antidemokratischen Kräften auseinanderzusetzen.

Dieses Problem ist nicht unabhängig von den angesprochenen Fragen im Zusammenhang mit *race*. Tatsächlich ist es wohl ein direktes Ergebnis der zunehmend rassialisierten Kluft zwischen den Parteien. Die Kräfte der *white supremacy* haben uneingeschränkte Demokratie schon immer als verhängnisvolle Bedrohung angesehen und sind weiterhin bestrebt, Schwarzen Amerikanern den Wahlgang so schwer und gefährlich zu machen wie möglich.<sup>16</sup> Selbst heute noch versuchen republikanische Funktionär:innen im ganzen Land, das Wählen zu erschweren.<sup>17</sup>

Präsident Biden wird sich auf diejenigen politischen Maßnahmen konzentrieren müssen, die die Amerikaner:innen brauchen und mehrheitlich wollen, um damit allen gleichermaßen zu helfen. Eine vollständig egalitäre, multiethnische Demokratie ist für die USA gegenwärtig nicht in greifbarer Nähe – Bidens einzige Chance, Amerika zu einen, besteht daher darin, seine Gesetzesvorhaben konsequent am Mehrheitswillen der Amerikaner:innen auszurichten. Sollte er mit seiner Agenda Erfolg haben, würde er damit nachweisen, dass die Regierung ihren Bürger:innen helfen kann und dies auch tut. Potenziell könnte jeder Erfolg das allgemeine Vertrauen in die Regierung stärken und auf diese Weise die Gemüter in der amerikanischen Politik abkühlen. Allerdings wird es dazu auch einer ernsthaften Strömung innerhalb der Republikanischen Partei bedürfen, die der Politik rassistischer Ressentiments entschieden entgegentritt. Solange die Republikaner ihre Basis mit rassialisierten Ansprüchen auf eine eigene weiße Opferrolle ablenken, könnte die republikanische Wählerschaft jeden Erfolg der Biden-Administration ignorieren – oder sogar mit noch mehr Hass darauf reagieren, da viele offenbar weniger am übergeordneten Wohl der Nation orientiert sind, sondern vielmehr darauf, „wer was bekommt“.

Übersetzung aus dem Amerikanischen: Peter Beyer, Bonn.

### LILLIANA MASON

ist Professorin am Department of Government and Politics der University of Maryland, College Park. Zu ihren Forschungsschwerpunkten zählen politische Psychologie, Parteizugehörigkeit und Identität sowie Religion und Politik.

[lmason@umd.edu](mailto:lmason@umd.edu)

# DIE AMERIKANISCHE LEKTION

## Wie Polarisierung der Demokratie schaden kann

*Torben Lütjen*

Auf den ersten Blick scheint die Sache einfach: Das Schicksal von Demokratien entscheidet sich an der Frage, von wie vielen überzeugten Demokraten sie getragen werden. Natürlich spielen die institutionelle Ordnung und die Struktur der Verfassung eine Rolle, ebenso wie plötzlich auftretende innere wie äußere Krisen. Am Ende lautet die einfachste Gleichung: Wo die Mehrheit einer Gesellschaft sich gegen die Demokratie als Staatsform entscheidet, da wird sie über kurz oder lang scheitern. Besonders vertraut ist diese Gleichung den Deutschen. Schließlich bleibt hier das Scheitern der Weimarer Republik der zentrale Bezugspunkt in allen Diskussionen um eine vermeintliche „Krise der Demokratie“.<sup>01</sup> Die Befürworter der Republik gerieten seit 1930 immer stärker unter Druck, rechts vor allem von der NSDAP, links von der KPD. Am Ende war es einer schrumpfenden politischen Mitte quasi unmöglich, noch Mehrheiten zu organisieren. Nazis und Kommunisten waren Todfeinde, sich in ihrer offenen Ablehnung der ersten deutschen Demokratie allerdings einig. So ging Weimar als „Demokratie ohne Demokraten“ in die Geschichtsbücher ein.

Die Sache ist nur: Aus dieser Perspektive betrachtet, müsste man sich um die USA eigentlich keine großen Sorgen machen. Denn als politische Idee ist die Demokratie dort weithin akzeptiert. Zwar äußern viele US-Amerikaner – nicht anders als die Bürger vieler anderer westlicher Demokratien – Unzufriedenheit darüber, wie die Demokratie praktiziert wird und beklagen die Diskrepanz zwischen Ideal und Realität. Alternative Formen der Ausübung und Legitimation von Herrschaft spielen in ihren Vorstellungswelten aber nur eine untergeordnete Rolle.<sup>02</sup>

Ist also alles gut? Die Frage ist natürlich rhetorisch, denn auch der abgebrühteste Anti-Alarmist kann nach dem 6. Januar 2021, als ein von Präsident Donald Trump angestachelter Mob das US-Kapitol stürmte, nicht mehr ernstlich der Meinung sein, die US-Politik befinde sich weiter-

hin im Normalmodus. Und auch wenn es an diesem Tag und danach noch glimpflich ausging und das gelang, was mehr als zweihundert Jahre lange in Washington noch immer funktioniert hat – ein friedlicher Wechsel der Regierung – ist die Legitimationskrise der amerikanischen Demokratie nicht ausgestanden: Die Mehrzahl jener, die ihr Kreuz nicht bei Joe Biden, sondern bei Donald Trump gemacht haben, hält die Präsidentschaftswahl 2020 weiterhin für gefälscht und damit, in bitterer, aber durchaus unbestechlicher Logik, den neuen Mann im Weißen Haus für einen illegitimen Präsidenten.

Wie aber passt das zusammen: die grundsätzliche Befürwortung der Demokratie als beste Regierungsform einerseits, und die Ablehnung einer nach allen logischen Kriterien und Meinung aller Wahlbeobachter rechtmäßigen Wahl andererseits? Offensichtlich kommt man der Krise der amerikanischen Demokratie mit den analytischen Mustern des 20. Jahrhunderts nicht bei. Selbst bei jenen, die sich am 6. Januar vor dem US-Kapitol versammelt haben, dürfte es sich in der Mehrzahl nicht um dezidierte Antidemokraten gehandelt haben. Vielmehr verstanden sie sich gerade als die Hüter und Wächter der Demokratie, als letztes Aufgebot zu ihrer Verteidigung gegen ein aus ihrer Sicht korruptes System. Natürlich ist auch das brandgefährlich. Und doch unterscheiden sich Trumps Republikaner von jenen Parteien, die der Politikwissenschaftler Giovanni Sartori in seinem Konzept des *polarized pluralism* als „Anti-System-Parteien“ bezeichnet und als die potenziellen Totengräber der Demokratie identifiziert hat: Parteien mit einem revolutionären Plan zur Überwindung der bestehenden Ordnung.<sup>03</sup> Trumps Anhänger träumten von keiner neuen Ordnung; sie träumten davon, dass Trump die Wahlen gewonnen hat.

Das also ist der Widerspruch, der im Folgenden aufgelöst werden soll: Dass die Feinde der Demokratie sich heute für deren wahre Hüter

halten. Man kann das – vorsichtig ausgedrückt – für eine Fehlwahrnehmung halten. Aber man sollte es dennoch ernst nehmen, wenn man verstehen will, wes Geistes Kind sie sind. Im Grunde erklären drei miteinander verbundene Faktoren diesen Widerspruch: *erstens* die extreme und spezifische Natur der Polarisierung der US-Politik, die zur Erosion von Werten geführt hat, ohne die jedes Bekenntnis zur Demokratie im Grunde wertlos ist; *zweitens* das Gefühl unter Amerikas Konservativen, dass alle Entwicklungen im Land gegen sie laufen und daher auch grenzwertige Mittel den Zweck der kulturellen und politischen Selbstbehauptung rechtfertigen; und *drittens* die Fragmentierung der Öffentlichkeit, die zu einer völligen Erosion gemeinsamer Realitätswahrnehmungen geführt hat.

### WARUM DEMOKRATIE POLARISIERUNG BRAUCHT

Dass die amerikanische Gesellschaft und Politik polarisiert sind, ist mittlerweile ein Gemeinplatz, so wie auch die Ursachen dafür mittlerweile zur Genüge dargelegt wurden.<sup>04</sup> Weniger Platz hat bisher die Frage eingenommen, und das gilt nicht nur für die USA, inwiefern Polarisierung eigentlich ein Problem für die Demokratie ist. Im öffentlichen Diskurs wird sie überwiegend negativ wahrgenommen, etwa wenn sie im Zusammenhang mit Befürchtungen vor einer „tiefen gesellschaftlichen Spaltung“ genannt wird. Polarisierung klingt nach Streit und Konflikt statt nach Konsens, nach Ideologie statt Vernunft, nach einer aufgewählten Gesellschaft, die mit sich selbst nicht im Reinen ist.

Aus demokratietheoretischer Sicht wäre dem zu entgegnen: Was sollte daran schlecht sein? Die Demokratie lebt vom Streit und von der Ausei-

nersetzung und verdankt ihren immer noch fortwährenden Erfolg ihrer Fähigkeit, fundamentale Auseinandersetzungen auszuhalten und friedlich zu regeln. In der Politikwissenschaft – in der das Thema gerade verstärkt empirisch erforscht wird, es aber nur wenige theoretische Reflexionen darüber gibt – wird Polarisierung als wachsende ideologische Distanz definiert: zwischen den politischen Positionen relevanter Parteien oder aber in den Einstellungen der Bürger. Beides aber ist unabdingbar, weil Demokratie vom Wettbewerb lebt und dafür Alternativen braucht.

Oft trifft Polarisierung im Zuge gesellschaftlichen Wandels auf, vor allem, wenn neue oder bisher ausgeschlossene gesellschaftliche Gruppen mehr Teilhaberechte einfordern. Die Geschichte der Polarisierung der US-amerikanischen Politik und Gesellschaft ist dafür das beste Beispiel. Schließlich ging die bis Anfang der 1960er Jahre herrschende Konsenskultur auch darauf zurück, dass man das wohl drängendste Problem des Landes parteiübergreifend ignorierte: die katastrophalen Zustände im Süden der USA, wo auch hundert Jahre nach dem Ende der Sklaverei von Gleichberechtigung keine Rede sein konnte und wo weiterhin de facto ein System der Rassentrennung herrschte. Erst unter dem Druck der Bürgerrechtsbewegung Martin Luther Kings begann die Demokratische Partei, zögerlich noch unter Präsident John F. Kennedy, energisch dann unter seinem Nachfolger Lyndon B. Johnson, sich des Problems anzunehmen. Das aber veränderte fortan die Statik der amerikanischen Politik. Nachdem die Wähler im konservativen Süden, bis dahin eine Hochburg der Partei, aus Protest die Demokratische Partei verließen und zu den Republikanern wechselten, homogenisierten sich beide Parteien, die Republikaner wurden rechter, die Demokraten linker – und *race* schließlich zur großen spaltenden Konfliktlinie der US-Politik.<sup>05</sup> Völlig zu Recht gilt das Ringen der Bürgerrechtsbewegung heute als heroischer Freiheitskampf, aber man könnte auch sagen: Mit ihm begann sich das Land zu polarisieren. Doch wer würde das heute schon für falsch halten wollen? Aus dieser Perspektive ist Polarisierung einfach der Preis, der von Zeit zu Zeit für den gesellschaftlichen Fortschritt zu entrichten ist, die unvermeidliche Folge neuer Emanzipationsschübe.

**01** Vgl. Frank Bösch, Sehnsucht nach Einheit. Weimars Erbe in der politischen Kultur der Bundesrepublik, in: Hanno Hochmuth/Martin Sabrow/Tilmann Siebeneichner (Hrsg.), Weimars Wirkung. Das Nachleben der ersten deutschen Republik, Göttingen 2020, S. 197–211.

**02** Vgl. Lee Drutman/Joe Goldman/Larry Diamond, Democracy Maybe. Attitudes on Authoritarianism in America, Juni 2020, [www.voterstudygroup.org/publication/democracy-maybe](http://www.voterstudygroup.org/publication/democracy-maybe).

**03** Vgl. Giovanni Sartori, Parties and Party Systems: A Framework for Analysis, London 2005.

**04** Vgl. Torben Lütjen, Amerika im Kalten Bürgerkrieg. Wie ein Land seine Mitte verliert, Darmstadt 2020; Ezra Klein, Der große Graben. Die Geschichte der gespaltenen Staaten von Amerika, Hamburg 2020.

**05** Vgl. Lütjen (Anm. 4).

Schließlich ist Polarisierung aus demokratietheoretischer Sicht auch deswegen grundsätzlich positiv zu beurteilen, weil sie oft breitere Bevölkerungsschichten politisiert und mit erhöhter Partizipation einhergeht. Interessant ist in der Tat, dass vor nicht allzu langer Zeit Polarisierung eben gerade nicht das Kardinalproblem westlicher Demokratien zu sein schien. Stattdessen wurde viel über das Konzept der „Postdemokratie“ debattiert: eine nur noch vermeintliche Demokratie, deren sämtliche Kulissen (Parteien, Parlamente, Wahlen) zwar weiterhin stünden, die in der Substanz aber längst ausgehöhlt sei durch eine Allianz multinationaler Wirtschaftsunternehmen und anderer global agierender Akteure.<sup>06</sup> Diese bestimmten in Wahrheit den Takt der Politik – während der eigentliche Souverän, das Volk, sich von der Politik mit Desinteresse und in Apathie abgewandt habe. Polarisierung wirkt solchen Tendenzen entgegen, denn sie stärkt das Bürgerengagement und auch das Interesse an der Politik, da sie durch scharfe politische Kontraste verdeutlicht, was auf dem Spiel steht und damit für alle den Einsatz erhöht.

#### WANN POLARISIERUNG SCHADET

Polarisierung muss also nicht per se ein Problem für die Demokratie sein. Im Gegenteil: Ein Mindestmaß an Polarisierung ist sogar notwendig. Doch kann sie zum Problem werden, wenn sie bestimmte Verlaufsformen annimmt, und sich zu dem entwickelt, was die Politikwissenschaftlerinnen Jennifer McCoy, Tamina Rahman und Murat Somer als *pernicious polarization* bezeichnen: eine „böartige“ Form der Polarisierung, bei der die andere Seite nicht mehr als legitimer politischer Gegner gesehen wird, sondern als existenzieller Feind, den es bis aufs Blut zu bekämpfen gilt.<sup>07</sup> Und leider ist das eben jene Version von Polarisierung, die mittlerweile auch die USA befallen hat.

Unter welchen Voraussetzungen aber nimmt Polarisierung diese Formen an? Entscheidend ist vor allem, worüber und in welcher Weise über etwas gestritten wird. Grundsätzlich sind Konflikte, die sich entlang einer sozioökonomischen

Konfliktdimension einordnen lassen, einfacher zu lösen, als solche, die entlang einer kulturellen oder auch identitären Konfliktlinie verlaufen. Fraglos können auch erstere als materielle Verteilungskonflikte extreme Feindseligkeiten auslösen, und natürlich wird auch bei ihnen teilweise Identität mitverhandelt. Dennoch entstehen hieraus Kämpfe, die als „teilbare Konflikte“ bezeichnet werden, weil man den Streitgegenstand aufteilen kann: etwas mehr oder weniger Steuern für die einen, etwas mehr oder weniger staatliche Leistungen für die anderen, und so weiter. Eine Geschichte der teilbaren Konflikte ist zum Beispiel die Geschichte der Domestizierung der revolutionären Arbeiterparteien durch die Schaffung von Wohlfahrtsstaaten.<sup>08</sup>

Anders sieht es aus bei Fragen von Identität oder kultureller Zugehörigkeit, die „unteilbare Konflikte“ produzieren. Bei ihnen ist es sehr viel schwieriger, eine „Mitte“ zu finden, geht es doch, etwa bei religiösen und ethnischen Konflikten, um die Frage, wer überhaupt rechtmäßiger Teil einer Gemeinschaft ist und wer nicht. Das gilt auch für Konflikte, bei denen grundsätzliche und aus Sicht der Betroffenen unverhandelbare, weil moralisch absolute Werte verhandelt werden: Wer glaubt, dass Homosexualität eine Todsünde ist, für den gibt es keinen Kompromiss mit der Gegenseite. Und die USA sind zweifelsohne bereits seit Jahrzehnten kulturell polarisiert. Nicht dass Fragen sozialer Ungleichheit dort keine Rolle spielen würden – aber Fragen von *race*, Religion und Einwanderung sind bereits seit Langem bedeutender.

Noch etwas anderes signalisiert, dass die Polarisierung in den USA in eine gefährliche Phase eingetreten ist: Und zwar fusionieren die multiplen kulturellen Konflikte, wie sie alle Gesellschaften auszuhalten haben, allmählich zu einem bipolaren Großkonflikt.<sup>09</sup> Solange das nicht der Fall ist, können Bürger in ihren Grundeinstellungen ambivalent bleiben: so wie der Arbeiter mit Klassenbewusstsein, der aber gleichzeitig seine Identität als Katholik verteidigt. Unter solchen Bedingungen müssen auch Parteien ein gewisses Maß an Ambivalenz kommunizieren und können sich

**06** Vgl. Colin Crouch, *Postdemokratie*, Frankfurt/M. 2003.

**07** Vgl. Jennifer McCoy/Tamina Rahman/Murat Somer, *Polarization and the Global Crisis of Democracy*, in: *American Behavioral Scientist* 1/2018, S. 16–42.

**08** Vgl. Helmut Dubiel, *Cultivated Conflicts*, in: *Political Theory* 2/1998, S. 209–220; Albert O. Hirschman, *Social Conflicts as Pillars of Democratic Market Society*, in: *Political Theory* 2/1994, S. 203–218.

**09** Vgl. McCoy/Rahman/Somer (Anm. 7).

nicht zur eindeutigen Vertreterin einer bestimmten Identität machen. Anders sieht es aus, sobald es zu einem eindeutigen Dualismus zweier klar abgegrenzter Lager kommt, die alle Identitätskategorien wie Klasse oder Religion auf sich vereinen. Die jeweiligen Identitäten verstärken sich dann gegenseitig, und statt Ambivalenz produzieren sie Radikalität.

Dies beschreibt exakt die Entwicklung in den USA.<sup>10</sup> Hier ist im Laufe der vergangenen Jahrzehnte *partisanship* selbst, also Parteizugehörigkeit, zum eigentlichen Trennungsfaktor geworden, zu einer Art „Super-Identität“, der sich alles nachordnet. Natürlich bleiben *race* und Religion und auch der Stadt-Land-Gegensatz wirkmächtig, aber die Parteien verkörpern nun jeweils einen Pol dieser Identitäten: die Republikaner als Partei des religiösen, weißen und ländlichen Amerikas; die Demokraten als Partei des säkularen, multiethnischen und urbanen Amerikas. Dadurch aber sind sich die Wähler beider Seiten fremd geworden und sehen sich eben nicht mehr länger nur als Bürger mit unterschiedlichen Meinungen, sondern als radikal andere, mit denen keine Lebensrealität mehr geteilt wird. Interessant ist, dass diese Polarisierung nicht einmal primär von wachsenden Einstellungsunterschieden zu bestimmten Sachfragen getrieben wird. US-Politologen sprechen stattdessen von einer „affektiven Polarisierung“ – einer tiefen, emotional verankerten Aversion gegen die jeweils andere Seite.<sup>11</sup> In solcherlei polarisierten Gesellschaften erodiert irgendwann zwangsläufig das Vertrauen nicht nur in die Institutionen des Staates, sondern auch zwischen den Mitbürgern, die sich gegenseitig mitunter die finstersten Absichten unterstellen.<sup>12</sup>

### „RIGHT OR WRONG, MY PARTY“

Damit sind wir zum Ausgangspunkt unserer Überlegungen zurückgekehrt. Die lang anhaltende Polarisierung der US-Politik hat aus der republikanischen Partei zwar weiterhin keine dezidierte Anti-System-Partei gemacht – dafür fehlt ihr ein intellektuell konsistenter Gegenentwurf –,

bei vielen republikanischen Wählern aber die Ansicht verstärkt, sich in einer existenziellen Konfliktsituation zu befinden, die den Einsatz demokratisch grenzwertiger Mittel rechtfertigt. Letztlich werden dabei die eigenen demokratischen Grundsätze, zu denen man sich verbal leicht bekennen kann, gegen Vorteile für die eigene Gruppe eingetauscht. Plastischer ausgedrückt: Auch wenn vielen Republikanern klar war, dass 2017 bis 2021 ein Demokratieverächter im Weißen Haus saß – so war er aus Sicht des konservativen Amerika doch immerhin *ihr* Demokratieverächter und gewiss besser als alles, was die Gegenseite aufzubieten hatte, die das Land durch „offene Grenzen“ und die „Einführung des Sozialismus“ mutwillig in den Ruin treiben würde und selbst daran arbeite, die Demokratie durch Wahlbetrug auszuhebeln. Denn auch das gehört zu den Kennzeichen dieser Polarisierung: dass die Positionen der Gegenseite von Anhängern beider Parteien stets radikal überschätzt werden.<sup>13</sup>

Die Abwesenheit einer offen antidemokratischen Ideologie ist der Grund, warum historische Analogien zum Europa der Zwischenkriegszeit nie überzeugend waren. Die merkwürdige Melange aus Akzeptanz der Demokratie bei gleichzeitiger Nicht-Akzeptanz ihrer zentralen Spielregeln (wie etwa das Eingeständnis einer offenkundigen Wahlniederlage), ist tatsächlich sehr viel näher dran an der politischen Konstellation in Ländern wie Polen und Ungarn mit ihren starken rechtspopulistischen Parteien, Venezuela oder der neo-autoritären Türkei. Dort sind Politikwissenschaftler wie Milan Svobik schon vor einiger Zeit auf den gleichen scheinbaren Widerspruch gestoßen: dass die Demokratie demontiert wird, obwohl sich in Umfragen überwältigende Mehrheiten zu ihr bekennen.<sup>14</sup> Vorangetrieben wird diese Demontage von legitim gewählten Regierungschefs, deren Aktivitäten eigentlich relativ einfach gestoppt werden könnten, indem ihnen an der Wahlurne von ihren Anhängern das Vertrauen entzogen wird. Wie Svobiks Studien jedoch zeigen, ist gerade das häufig nicht der Fall: In seinen Experimenten strafte nur die Wenigsten ihre eigenen Kandidaten für Verstöße gegen demokratische Spielregeln ab.

<sup>10</sup> Vgl. Lilliana Mason, *Uncivil Agreement: How Politics Became our Identity*, Chicago 2018.

<sup>11</sup> Vgl. Shanto Iyengar/Sean J. Westwood, *Fear and Loathing Across Party Lines: New Evidence on Group Polarization*, in: *American Journal of Political Science* 3/2015, S. 690–707.

<sup>12</sup> Vgl. Kevin Vallier, *Trust in a Polarized Age*, New York–Oxford 2021.

<sup>13</sup> Vgl. Matthew S. Levendusky/Neil Malhotra, *(Mis)perceptions of Partisan Polarization in the American Public*, in: *Public Opinion Quarterly* 1/2016, S. 378–391.

<sup>14</sup> Vgl. Milan W. Svobik, *Polarization Versus Democracy*, in: *Journal of Democracy* 3/2019, S. 20–32.

Gemeinsam mit Matthew Graham hat Svolik diese Studien für die USA repliziert und dabei seine Erkenntnisse bestätigt: Je stärker die Parteiidentifikation, desto stärker ist auch die Bereitschaft, über eindeutige Norm- und Regelverstöße hinwegzuschauen.<sup>15</sup> Übrigens galt dies für die Anhänger beider Parteien: Auch Demokraten waren bereit, einem Kandidaten, der die eigenen Werte verkörperte, vieles durchgehen zu lassen. Tatsächlich waren es auf beiden Seiten nur schockierende 3,5 Prozent der potenziellen Wählerinnen, die undemokratische Verfehlungen mit dem Entzug ihrer Stimme sanktioniert hätten. Die einzigen, die relativ eindeutig auf undemokratisches Verhalten reagierten, waren moderate und unabhängige Wähler, und das vermutlich nicht, weil sie gründlicher über die Prinzipien der Demokratie reflektiert hätten. Wahrscheinlicher ist, dass die Polarisierung sie einfach (noch) nicht in bedingungslose Anhänger verwandelt hatte, die für einen Triumph über die andere Seite bereit sind, ihre Prinzipien zu opfern. Wer das tut, der landet irgendwann bei jener bedingungslosen Loyalität, die sich früher in dem Satz ausdrückte: „Right or wrong, my country!“, dessen zeitgemäße Entsprechung wohl wäre: „Right or wrong, my party!“

### STATUSVERLUST UND ECHOKAMMERN

Bei allem Respekt für den Wert von Experimenten in der Politikwissenschaft: In der Realität spiegelt sich die hier angenommene Wesensgleichheit zwischen den Anhängern beider Parteien nicht wirklich wider. Zwar sind sowohl Demokraten als auch Republikaner in ideologischer Hinsicht zu ihren Polen gewandert (diesbezüglich ist die Behauptung einer „asymmetrischen Polarisierung“, der zufolge sich lediglich die Republikaner radikalisiert hätten, nicht sehr überzeugend). In Bezug auf den Angriff auf die demokratischen Institutionen im Lande allerdings sollte man keine falsche Neutralität an den Tag legen: Denn diese gingen fast ausschließlich auf das Konto Donald Trumps und seiner willigen Ermöglicher in der Republikanischen Partei.

<sup>15</sup> Vgl. Matthew Graham/Milan W. Svolik, *Democracy in America? Partisanship, Polarization, and the Robustness of Support for Democracy in the United States*, in: *American Political Science Review* 2/2020, S. 392–409.

Auch wenn extreme Polarisierung grundsätzlich auf allen Seiten den demokratischen Charakter verderben kann, gibt es offensichtliche Gründe, warum die Wähler der Republikanischen Partei besonders anfällig dafür sind. Das hat *erstens* mit dem objektiv durchaus berechtigten Gefühl zu tun, ohnehin auf der Verliererseite der Geschichte zu stehen. Es gehört ja zu den Paradoxien der vergangenen Jahrzehnte, dass die „Grand Old Party“ zwar an der Wahlurne immer wieder erfolgreich war, konservative Politik betrieb und konservative Richter ernannte – sich gesellschaftlich aber eigentlich in einem einzigen Rückzugsgefecht befand. Nach vier Jahrzehnten des *culture war* ist das Land nicht etwa religiöser geworden, sondern hat sich stetig säkularisiert und liberalisiert.

*Zweitens* ist die US-Gesellschaft ethnisch diverser geworden, und obgleich es auch andere Quellen für Trumps Popularität gab (wie nicht zuletzt der Umstand zeigt, dass er 2020 überraschende Zugewinne bei ethnischen Minderheiten verbuchen konnte), so ist sein Aufstieg nicht ohne die Statusängste des weißen Amerikas zu verstehen: Denn Weiße werden in absehbarer Zeit nicht mehr die Mehrheit im Land stellen, sondern nur noch die größte Minderheit sein. Es ist ein Gefühl der kulturellen Belagerung, das bei vielen die Schmerzgrenze für Angriffe auf die demokratische Ordnung extrem erhöht hat – wenn sie denn überhaupt noch vorhanden ist. Studien zeigen, dass die Präferenz für antidemokratische Verhaltensweisen bei weißen und konservativen Amerikanern stark mit rassistischen Vorurteilen korreliert.<sup>16</sup>

Dass Republikaner für Legenden vom Wahlbetrug empfänglicher sind, hat *drittens* auch damit zu tun, dass inzwischen jedes Korrektiv fehlt. Das Vertrauen in die politische Klasse, auch in die Politiker der eigenen Partei, ist seit Langem erodiert. Und da ist außerdem, natürlich, die Fragmentierung der amerikanischen Öffentlichkeit, die Echokammern und Filterblasen eines ideologisch segmentierten Mediensystems. Dessen Einfluss auf die Polarisierung wird tendenziell überschätzt, aber es ist keine Frage, dass insbesondere die sozialen Medien einen beispiellosen Resonanzraum für alle Arten von Verschwörungsthe-

<sup>16</sup> Vgl. Larry M. Bartels, *Ethnic Antagonism Erodes Republicans' Commitment to Democracy*, in: *Proceedings of the National Academy of Sciences* 37/2020, S. 22752–22759.

orien bieten. Die Lüge vom Wahlbetrug wäre in der Zeit vor Fox News, Facebook und Twitter gewiss nicht auf ähnlich fruchtbaren Boden gefallen. Am 6. Januar 2021 kollidierte daher auch eine mediale Fantasiewelt mit der Realität.

## SCHLUSSBETRACHTUNG

Nach 1945 lag der Fokus vieler Sozialwissenschaftler für lange Zeit auf den Bedingungen für das Gedeihen stabiler Demokratien. Die Politikwissenschaftler Gabriel Almond und Sydney Verba etwa gingen in den 1960er Jahren in ihrer „Civic Culture Study“ der Frage nach, welche historischen und kulturellen Grundlagen notwendig sind, damit sich demokratische Werte in einer Gesellschaft durchsetzen.<sup>17</sup> Nach den totalitären Versuchen der Zwischenkriegszeit und in der Ära der Systemrivalität mit der Sowjetunion (deren Gesellschaftsmodell zumindest für eine Minderheit im Westen einen Reiz besaß), waren das vielleicht die richtigen Fragen. Heute aber produzieren diese Fragen nur mehr Antworten, die uns nicht mehr viel verraten über den Zustand der Demokratie.

Zugespitzt ausgedrückt: Das Bekenntnis zur Demokratie ist letztlich relativ wertlos, sofern man sich nicht an einige ihrer elementaren Spielregeln hält. Was derzeit in den USA passiert, gibt all jenen Recht, die immer schon davon ausgingen, dass Demokratie nicht etwa deswegen funktioniert, weil die Mitglieder eines Gemeinwesens sich im Vorhinein über deren abstrakte Prinzipien verständigt und einem Sozialvertrag zugestimmt hätten.<sup>18</sup> Wichtig ist in Wahrheit die Praxis, nicht die Theorie der Demokratie. Und da diese Praxis vor allem auch Streit umfasst, ist es gerade der Konflikt, der konstitutiv für die Demokratie ist: Durch ständige Konfrontation, bei der mal die eine und dann wieder die andere Seite gewinnt, akzeptiert man ihre Spielregeln. Und was immer auch sonst politische Gegner trennen mag: Die Akzeptanz dieser Spielregeln bedeutet immer auch die Anerkennung, dass man zum gleichen Gemeinwesen gehört.

<sup>17</sup> Vgl. Gabriel A. Almond/Sidney Verba, *The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations*, Princeton 1963.

<sup>18</sup> Am pointiertesten vielleicht Marcel Gauchet, *Tocqueville, Amerika und wir. Über die Entstehung der demokratischen Gesellschaften*, in: Ulrich Rödel (Hrsg.), *Autonome Gesellschaft und libertäre Demokratie*, Frankfurt/M. 1990. S. 123–206.

<sup>19</sup> Vgl. Torben Lütjen, *Die Versöhnung fällt aus*, in: *Die Tageszeitung*, 14. 11. 2020.

Doch funktioniert das natürlich nur, wenn man auf richtige Art und Weise streitet. Die Polarisierung der US-Politik aber bringt schon längst keinen produktiven Streit mehr hervor. Sie findet überdies unter Bedingungen statt, die einen Dialog zwischen den politischen Lagern extrem erschweren. Unterschiedliche Realitätswahrnehmungen führen zudem dazu, dass der Streit zwischen den Anhängern von Demokraten und Republikanern sich nicht mehr nur um Fragen von Identität und Zugehörigkeit dreht – was schon schwer genug aufzulösen wäre –, sondern um die Existenz grundsätzlicher Tatsachen.

Deswegen ist es auch so schwierig, eine Prognose über die Zukunft der amerikanischen Demokratie abzugeben. Auf die Mischung aus dem Bekenntnis der Demokratie und der gleichzeitigen Missachtung vieler Normen, die für eine funktionierende Demokratie notwendig sind, lässt sich mit etablierten Deutungsmustern nur schwer ein Reim machen. Immerhin: Das Fehlen einer offen antidemokratischen Ideologie hat die USA vor Schlimmeren bewahrt. Trump war eben kein faschistischer Parteiführer, der am ersten Tag der Machtübernahme den US-Staatsapparat mit den eigenen Leuten hätte bestücken können, rekrutiert aus einer straff organisierten Kaderpartei mit ideologisch geschulten Anhängern. Da war wenig, was über ihn als Person hinauswies. So blieb der Angriff auf die Institutionen erratisch, wenig planvoll, getrieben stets nur von den Befindlichkeiten und Instinkten Donald Trumps. Das war Amerikas Glück. Allerdings: Dass sich nun mit Joe Biden als Präsident etwas Grundlegendes an der Polarisierung des Landes ändern wird, ist wohl nur bedingt zu erwarten – auch wenn offensichtlich ist, dass der neue Mann im Weißen Haus anders als sein Vorgänger kein Demagoge ist. Doch was strukturell angelegt und historisch gewachsen ist, das kann kein Einzelner aus der Welt schaffen. Überhaupt ist die Formel von der großen Versöhnung in gewisser Weise auch unaufrichtig, denn die Frage ist, ob irgendwer diese überhaupt jenseits von Lippenbekenntnissen wirklich anstrebt.<sup>19</sup>

## TORBEN LÜTJEN

ist Professor für Vergleichende Politikwissenschaft an der Christian-Albrechts-Universität zu Kiel. 2020 erschien sein Buch „Amerika im Kalten Bürgerkrieg. Wie ein Land seine Mitte verliert“.

tluetjen@politik.uni-kiel.de

# THE HILL THEY CLIMB

## Die größten innenpolitischen Herausforderungen für Joe Biden und Kamala Harris

*Keneshia N. Grant*

Am 20. Januar 2021 wurden Joseph „Joe“ Biden und Kamala Harris als Präsident und Vizepräsidentin der Vereinigten Staaten von Amerika vereidigt. Nur wenige Tage zuvor hatten Anhänger:innen des scheidenden Präsidenten Donald Trump am Kapitol – also genau dort, wo Biden und Harris ihren Amtseid ablegten –, den gewaltsamen Versuch unternommen, Trump trotz der verlorenen Präsidentschaftswahl von 2020 den Verbleib im Amt zu ermöglichen. Dieser Versuch mag gescheitert sein, doch die Handlungen der Trump-Extremist:innen stehen für einige der drängendsten Probleme, die unsere Nation derzeit belasten. Biden und Harris sind nun in den höchsten Staatsämtern angekommen und müssen sich ab sofort mit dem Zustand befassen, in dem das Land sich nach vier Jahren sehr ungewöhnlicher Regierungsführung befindet. Die neue Regierung muss von Anfang an aufs Tempo drücken, da etliche innenpolitische Probleme dringend zu bearbeiten sind. Im Folgenden lege ich jene dar, die im heutigen Amerika oberste Priorität haben sollten. Darüber hinaus werde ich erläutern, welche Lösungen die Regierung vorsieht und erörtern, ob es ihr möglich sein wird, diese innerhalb ihrer vierjährigen Amtszeit umzusetzen.

Die Biden/Harris-Administration hat vier miteinander verwobene Krisen ausgemacht, denen sie sich vor allem widmen will: die Corona-Pandemie, die schwer geschädigte Volkswirtschaft, die Ungleichheiten zwischen den „Rassen“ (*racial disparities*) und den Klimawandel. Am drängendsten sind dabei die anhaltenden Sorgen und der Streit darüber, wie die Nation als Ganzes auf das Coronavirus reagieren sollte. Die neue Regierung wird schwierige volkswirtschaftliche Entscheidungen treffen müssen, da weite Teile der Wirtschaft durch den gesundheitspolitischen Umgang mit der Pandemie Schaden genommen haben. Darüber hinaus lassen sich dank der Verbreitung von

Handykameras und sozialen Medien einige der „Rassenprobleme“ (*racial issues*) nicht mehr ignorieren: In der jüngeren Vergangenheit haben die Amerikaner:innen über zahllose Displays verfolgt, wie Polizist:innen und Privatpersonen, die sich als Gesetzeshüter:innen aufspielen, Schwarze Menschen töten. Die Nation ist außerdem dazu gezwungen, mit dem Faktum umzugehen, dass überproportional viele nicht-weiße Amerikaner:innen am Coronavirus gestorben sind. Nicht zu übersehen sind weitere Probleme, mit denen die Menschen in den USA seit einigen Jahren zunehmend konfrontiert sind: Trockenheit, Waldbrände, Wirbelstürme und gewaltige Schneestürme.

In den ersten zwei Wochen seiner Präsidentschaft unterzeichnete Joe Biden fast so viele Exekutivverordnungen (*executive orders*) wie Franklin D. Roosevelt nach einem Monat – und Roosevelt ist, bezogen auf die gesamte Amtszeit, der bisherige Rekordhalter.<sup>01</sup> Wie sein Vorgänger aus den 1930er Jahren hat Biden es mit gewaltigen Herausforderungen für die amerikanische Gesellschaft zu tun, die ein entschlossenes Regierungshandeln rechtfertigen. Zusätzlich zur Bewältigung der parallelen Krisen scheut der Präsident keine Anstrengung, um die Regierung wieder in das Fahrwasser der Präsidentschaft Barack Obamas zu bringen. Als Trump 2017 sein Amt antrat, war eine seiner obersten Prioritäten, die gesamte Arbeit der Obama-Regierung ungeschehen zu machen. Biden wiederum nahm mit 12 seiner 17 am ersten Tag im Amt erlassenen Verordnungen Maßnahmen von Trump zurück. Besonders bemerkenswert bei dieser Rückabwicklung sind der Verbleib in der Weltgesundheitsorganisation und der erneute Beitritt zum Pariser Klimaabkommen, der Baustopp der Grenzmauer zwischen den USA und Mexiko, die Aufhebung des Einreisestopps für Muslime sowie die Ankündigung, die Duldungsregelung für Minderjährige ohne Aufenthaltsstatus auszubauen.

## EINDÄMMUNG DER PANDEMIE

Die größte Herausforderung für den neugewählten Präsidenten und die Vizepräsidentin ist der Umgang mit der Corona-Pandemie und den damit verbundenen innenpolitischen Problemen. Gemessen an der Zahl der Infektionen und der Toten sind die USA das weltweit am schwersten betroffene Land: Bis Ende Februar 2021 waren eine halbe Million Menschen an der Seuche gestorben. Inzwischen ist die Inzidenz zwar niedriger, und es gibt weniger Todesfälle, insgesamt ist aber mit vielen weiteren Toten zu rechnen. Was das Ganze noch schlimmer macht: Viele gehen davon aus, dass ein kompetenter Umgang der Vorgängerregierung mit der Pandemie die Verbreitung des Virus hätte eindämmen können und vielen Menschen das Leben gerettet hätte.

Die Regierung Biden/Harris wählte von Beginn an einen vollständig anderen Ansatz als die Trump-Administration. Bereits in der Zeit zwischen Wahlsieg und Amtsantritt fing Biden an, einen Plan für die Bewältigung der Pandemie auszuarbeiten. Die sieben Hauptziele des Plans reichen von der Wiederherstellung des Wählervertrauens über die Aufsetzung einer umfassenden Impfkampagne und Eindämmung der Virusverbreitung bis zur Öffnung von Schulen und Ermöglichung von Reisen.<sup>02</sup> In Anerkennung der Tatsache, dass Regierungshandeln maßgeblich mitbestimmt, welchen Schaden das Virus verursacht, erließ Biden mit seiner ersten Verordnung überhaupt Hygienevorschriften wie Maskentragen und Abstandhalten für Bundesbedienstete und den Aufenthalt auf bundeseigenem Gelände. Eine weitere frühe Maßnahme war die Einrichtung eines Corona-Krisenstabs, der dem Präsidenten unmittelbar unterstellt ist und der das Vorgehen der Regierung in Washington mit dem der Bundesstaaten koordiniert. Darüber hinaus richteten Biden und Harris eine „Health Equity Task Force“ ein und trugen damit dem Umstand Rechnung, dass Angehörige nicht-weißer Bevölkerungsgruppen in den USA mit mehr als zwei-

mal höherer Wahrscheinlichkeit an Covid-19 erkranken oder daran sterben als Weiße. Die Task Force soll sicherstellen, dass die historisch und systemisch bedingte Rassen- und Klassenungleichheit in den USA keine negativen gesundheitlichen Folgen mehr für ethnische Minderheiten und Arme hat.

Es gab gewisse Zweifel, ob Biden seine Ankündigung, in den ersten 100 Tagen seiner Präsidentschaft 100 Millionen Amerikaner:innen Impfungen zu ermöglichen, würde einlösen können. Zum einen war nicht klar, ob genügend Impfdosen zur Verfügung stehen würden. Zum anderen bremsen extreme Wetterbedingungen im Februar in weiten Teilen der USA die Impfkampagne vorübergehend aus. Darüber hinaus zögern manche Amerikaner:innen, ob sie sich überhaupt impfen lassen sollten. Während in einigen Bevölkerungsgruppen Des- und Falschinformationen die Ursache dafür sind, gibt es in anderen Communities ein historisch begründetes Misstrauen gegenüber Mitarbeiter:innen des Gesundheitswesens, was auf negative Erfahrungen wie das verwerfliche Tuskegee-Experiment zurückzuführen ist. Bei diesem war zwischen 1932 und 1972 an Hunderten Schwarzen Männern erforscht worden, wie sich eine unbehandelte Syphiliserkrankung auswirkt – unter der Täuschung, sie bekämen Medizin.

Der Regierung Biden/Harris gelang es jedoch, die notwendigen Impfdosen der Hersteller Pfizer und Moderna in ausreichender Anzahl zu reservieren, zudem wurde ein dritter Impfstoff von Johnson & Johnson zugelassen. Und obwohl die Impfkampagne langsamer anlief, als die Regierung gehofft hatte, konnte Biden bereits nach 58 Tagen verkünden, dass das 100-Millionen-Ziel erreicht worden ist. Die nächste große Hürde für die Kampagne ist, dass nach wie vor keine geeigneten Impfungen für Kinder verfügbar sind. Entsprechende klinische Studien sind noch nicht abgeschlossen, könnten aber bis zum Spätsommer positive Ergebnisse bringen. Kurz: Was die Pandemiebekämpfung durch Impfungen angeht, ist die Regierung ihrem Plan bisher sogar voraus.

## BEKÄMPFUNG DER CORONA-WIRTSCHAFTSKRISE

Zu der Frage, wie die Regierung die wirtschaftlichen Probleme infolge der Corona-Pandemie angehen sollte, gibt es unterschiedliche Ansichten. Während einige Analyst:innen, Ökonom:innen

**01** Vgl. Tamara Keith, *With 28 Executive Orders Signed, President Biden Is off to a Record Start*, 3. 2. 2021, [www.npr.org/2021/02/03/963380189](http://www.npr.org/2021/02/03/963380189).

**02** Vgl. President Joseph R. Biden, Jr., *National Strategy for the Covid-19-Response and Pandemic Preparedness*, 21. 1. 2021, [www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2021/01/National-Strategy-for-the-COVID-19-Response-and-Pandemic-Preparedness.pdf](http://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2021/01/National-Strategy-for-the-COVID-19-Response-and-Pandemic-Preparedness.pdf).

und republikanische Abgeordnete meinen, dass sich die US-Volkswirtschaft an einem Wendepunkt befinde und große Konjunkturmaßnahmen daher nicht notwendig seien, halten es andere, darunter der Präsident selbst und der Vorstand der US-Notenbank, für sicherer, rasch und massiv zu reagieren, um die wirtschaftliche Abwärts Spirale zu stoppen. Diese Haltung hat mit dem Umgang mit der schweren Wirtschaftskrise ab 2008 zu tun: Viele Beobachter:innen sind der Auffassung, dass sich die Regierung damals zu früh aus wichtigen Investitionen zurückgezogen habe, wodurch die Wirtschaft schleppender anließ als nötig. Diesen Fehler will Biden, der damals Vizepräsident war, nicht wiederholen.

Anfang März 2021 haben sowohl der Senat als auch das Repräsentantenhaus dem 1,9 Billionen US-Dollar schweren „American Rescue Plan“ zugestimmt.<sup>03</sup> Zu den verabschiedeten Maßnahmen gehören Direktzahlungen an US-Bürger:innen (*stimulus payment*), Gelder für eine bessere Pandemiebekämpfung sowie zusätzliche Hilfen für Menschen, die ihre Arbeit verloren haben. Darüber hinaus soll es Hilfen für die Regierungen von Bundesstaaten und Kommunalverwaltungen geben. Denn dadurch, dass im zurückliegenden Pandemie-Jahr viele Amerikaner:innen daheim geblieben sind und der Konsum außer Haus zurückgegangen ist, sind auf lokaler und regionaler Ebene vielerorts auch die Steuereinnahmen gesunken. Die so entstandenen Defizite der Bundesstaaten haben gravierende Auswirkungen, denn die meisten staatlichen Dienstleistungen werden in den USA eher auf dieser als auf der Bundesebene erbracht. Einige der ursprünglich im Konjunkturpaket enthaltenen Maßnahmen lehnte der Senat jedoch ab, wie zum Beispiel die vorgeschlagene Erhöhung des Mindestlohns auf 15 Dollar pro Stunde.

Über diesen Schwerpunkt hinaus hat Biden im Zusammenhang mit der Corona-Krise noch andere Pläne. So hat er die Absicht geäußert, bei allen Bürger:innen mit einem Jahreseinkommen unter 400 000 Dollar auf Steuererhöhungen zu verzichten. Dies entspricht einer Umkehr der Steuerpolitik seines Vorgängers und eine Rückkehr zur steuerlichen Situation von 2016. Auch die Unternehmensteuer soll wieder auf das Vor-Trump-Niveau angehoben werden. Außerdem will Biden die Steuerlast reicher

Amerikaner:innen erhöhen und mit den Einnahmen besonders hilfsbedürftige Teile der Gesellschaft unterstützen. Die Republikaner:innen im Kongress werden die geplanten Änderungen freilich nicht einfach durchwinken.

Eines der größten wirtschaftspolitischen Versprechen des Präsidenten ist es, die Armut in den USA zu bekämpfen. Unabhängig vom Corona-Konjunkturpaket warben Biden und Harris bereits im Wahlkampf für eine Mindestloohnerhöhung auf 15 Dollar pro Stunde. Diese wird sich wahrscheinlich eher über einen längeren Zeitraum im Laufe ihrer Amtszeit realisieren lassen. Außerdem hat Biden vorgeschlagen, im Rahmen des „Build Back Better“-Programms Bundesmittel zu verwenden, um Arbeitsplätze zu schaffen und die landesweite Infrastruktur wieder aufzubauen. Da dabei unter anderem die Schaffung von Jobs im Bereich der erneuerbaren Energie gefördert werden soll, enthält dieser Plan auch eine ökologische Komponente.

## KLIMA UND UMWELT

Eines der entscheidenden Wahlkampfthemen war die Klima- und Umweltpolitik. Die Veränderungen der Umwelt haben dazu geführt, dass die Amerikaner:innen immer häufiger von Katastrophen heimgesucht werden – was es einfacher für sie macht, ökologische Themen keineswegs nur als etwas Abstraktes zu betrachten. Dürren und verheerende Waldbrände in Kalifornien sowie die wiederkehrenden Wirbelstürme im Süden der USA sind auf den globalen Temperaturanstieg zurückzuführen. Texas hingegen, eigentlich einer der wärmsten Bundesstaaten, erlebte im Februar 2021 extreme Kälte und sehr starken Schneefall. Angesichts des Drucks, den jüngere Amerikaner:innen und der linke Flügel der Demokratischen Partei ausüben, und angesichts der unzähligen von der Trump-Administration in diesem Bereich durchgesetzten Änderungen wird die neue US-Bundesregierung bei diesen Themen einen langen Atem brauchen.

Die Regierung Biden/Harris hat den „Klimanotstand“ als eine ihrer obersten Prioritäten eingestuft. Biden hat bereits eine Verordnung unterzeichnet, durch die der Klimawandel zu einem zentralen Thema der US-Außenpolitik und zu einem Hauptaspekt der nationalen Sicherheit wird. Biden hat zudem eine nationale „Climate Task Force“ ins Leben gerufen, die ein abgestimmtes

<sup>03</sup> Vgl. American Rescue Plan Act of 2021, 11.3.2021, [www.congress.gov/bill/117th-congress/house-bill/1319](http://www.congress.gov/bill/117th-congress/house-bill/1319).

Vorgehen gegen den Klimawandel ermöglichen soll, und sich verpflichtet, bei seinem gesamten Regierungshandeln die Umstellung auf erneuerbare Energien im Blick zu behalten. Weiterhin will er die Verpachtung von bundeseigenem Land zur Öl- und Gasförderung vorläufig stoppen, die Offshore-Windkraft ausbauen und 400 Milliarden Dollar in Forschung und Innovationen im Bereich der erneuerbaren Energien investieren.

Biden hat zudem einige Entscheidungen und Regulierungen der Obama-Regierung wieder in Kraft gesetzt, die die Trump-Administration zurückgenommen hatte. So sind die USA an seinem ersten Tag im Amt dem Pariser Klimaabkommen wieder beigetreten, womit sie sich zu umfangreichen Reduktionen der Treibhausgasemissionen bis 2025 verpflichten. Bis 2050 soll die gesamte US-Verwaltung klimaneutral arbeiten. Außerdem hat die Regierung die unter Trump gelockerten Abgasnormen für Autos wieder verschärft, wodurch der zugelassene Benzinverbrauch sinkt. Ab 2026 müssen Neuwagen mit einer Gallone Benzin 51 Meilen weit kommen, während es zuvor nur 40 Meilen pro Gallone waren.<sup>04</sup> Auch hofft Biden, dass sich künftig mehr Amerikaner:innen für ein Elektroauto entscheiden – deshalb soll es mehr Ladestationen geben, und der Steuernachlass für Käufer:innen von Elektroautos soll wieder eingeführt werden.

Nach Angaben der „New York Times“ hat Donald Trump in seiner Amtszeit mehr als 100 Umweltvorschriften geändert. Biden hat eine Überprüfung sämtlicher Entscheidungen und Handlungen der Vorgängerregierung angeordnet, die den Klimawandel und Umweltfragen betreffen. Ziel ist es, alle politischen Maßnahmen rückgängig zu machen, die der Umwelt schaden, keine wissenschaftliche Grundlage haben und/oder nicht im nationalen Interesse liegen. Ganz im Sinne einer weiteren Maßnahme der Obama-Regierung hat Biden auch die Genehmigung für die Keystone-XL-Pipeline zurückgezogen, die Trump erteilt hatte. Die Pipeline sollte kanadische Ölfelder mit dem US-Transportnetz verbinden, damit das kanadische Öl in den Golf von Mexiko geliefert werden kann. Befürworter:innen der Pipeline führen an, diese sei notwendig für die wirtschaftliche Entwicklung. Umweltschützer:innen argumentieren, an der Strecke würden Natur und Menschen geschädigt.

<sup>04</sup> Das entspricht einem Verbrauch von 4,6 beziehungsweise 5,9 Litern pro 100 Kilometer (Anm. d. Übs.).

Obwohl Trump in Windeseile viele umweltpolitische Maßnahmen aus der Zeit Obamas rückgängig gemacht hatte, benötigten viele dieser Maßnahmen Jahre, bis sie tatsächlich wirksam wurden, und einige davon durchlaufen immer noch die gesetzgeberischen Verfahren. Entsprechend werden auch die Veränderungen, die Präsident Biden in den ersten Tagen seiner Präsidentschaft angestoßen hat, Jahre brauchen, bis sie Wirkung entfalten können. Ganz allgemein gilt, dass ein US-Präsident nur recht eingeschränkte Möglichkeiten hat, Veränderungen durch Exekutivverordnungen herbeizuführen, da der Nachfolger diese ohne Weiteres rückgängig machen kann. Und so wird Biden die Unterstützung des Kongresses benötigen, wenn er eine Klimagesetzgebung auf den Weg bringen will, die seine Präsidentschaft überdauern soll.

## RASSISMUS, POLIZEIGEWALT UND BÜRGERRECHTE

Zu Beginn seines Wahlkampfes beschrieb Biden den Schrecken, den er empfand, als er 2017 die Bilder vom Aufmarsch weißer Nationalisten in Charlottesville sah und sein Vorgänger Trump dies mit den Worten kommentierte, es habe „auf beiden Seiten sehr anständige Leute“ gegeben („very fine people on both sides“). Biden beschrieb die Wahl von 2020 daher als „Kampf um die Seele der Nation“. Die Regierung Biden/Harris wird sich deshalb auch mit Bürgerrechtsfragen befassen müssen – insbesondere mit dem anhaltenden Rassismus und der Polizeigewalt. 2020 richtete sich neue Aufmerksamkeit auf den unhaltbaren Zustand, dass es immer wieder zu Vorfällen kommt, bei denen unbewaffnete Schwarze durch Polizist:innen oder Privatpersonen, die selbst für *law and order* sorgen wollen, ermordet werden. Im vergangenen Jahr erregten insbesondere die Fälle von Ahmaud Arbery, Breonna Taylor und George Floyd das öffentliche Interesse.

Ahmaud Arbery wurde ermordet, als er durch seinen Wohnort im Süden von Georgia joggte. Die Personen, die ihn töteten, wurden zunächst weder festgenommen noch angeklagt – bis ein Artikel der „New York Times“ und die Veröffentlichung von Videoaufnahmen der tödlichen Schüsse die amerikanische Öffentlichkeit alarmierten. Breonna Taylor wurde in ihrer Wohnung in Louisville, Kentucky von Zivilpolizisten im Schlaf ermordet. Eigentlich suchten sie zwei Männer, die

in keinerlei Beziehungen zu Taylor standen, die zwar in derselben Stadt, aber an einem ganz anderen Ort wohnten. Taylors Lebensgefährtin ging von einem Raubüberfall aus und schoss deshalb auf einen der Polizisten, woraufhin diese etliche Male in die Wohnung feuerten und Taylor tödlich verletzen. Von den drei Polizisten, die für dieses Geschehen verantwortlich sind, wurde letztlich nur einer angeklagt – und das nicht wegen Mordes, sondern wegen fahrlässiger Gefährdung (*wanton endangerment*).

George Floyds Tötung am 25. Mai 2020 in Minneapolis unterscheidet sich von ähnlichen Vorfällen in der jüngeren Vergangenheit vor allem durch das nie dagewesene Ausmaß der Reaktionen darauf. Nachdem die Nation dabei zusehen konnte, wie er unter dem Knie eines Polizisten auf den Boden gedrückt flehte, dass er nicht atmen könne („I can't breathe“), nach seiner Mutter rief und schließlich sein Leben verlor, kam es weltweit zu Protesten. Als Präsidentschaftskandidat räumte Joe Biden damals ein, dass auch er nicht in der Lage sein werde, den systemischen Rassismus kurzfristig zu beseitigen, vielmehr sei dies die Aufgabe für eine ganze Generation.<sup>05</sup> Er versprach jedoch, unter seiner Präsidentschaft eine nationale Polizeiaufsicht ins Leben zu rufen und rief den Kongress dazu auf, eine Polizeireform in die Wege zu leiten.

Eine der Forderungen, die nach dem Mord an Floyd besondere Aufmerksamkeit erhielten, war jene, der Polizei einen Teil der finanziellen Mittel zu entziehen („Defund the Police“) und sie stattdessen für soziale und Gesundheitsdienste zu verwenden. Dadurch soll bei Problemen, die außerhalb des Strafrechts liegen, eine Alternative zum Polizeiruf geschaffen werden – zum Beispiel eine Suchtberatung. Hier sind sich Biden und der linke Flügel seiner Partei aber nicht vollständig einig: Der Präsident ist dagegen, Polizeibudgets zu kürzen; vielmehr ist er der Überzeugung, dass die Polizei nur mithilfe großer Investitionen besser werden könne. Allerdings stimmt er der Linken darin zu, dass niemand wegen des bloßen Gebrauchs von Drogen im Gefängnis landen sollte. Zudem hat er sich eindeutig für eine Polizeireform ausgesprochen. Wie sich die Regierung Biden/Harris in dieser Frage genau verhalten wird, bleibt indes noch abzuwarten.

<sup>05</sup> Vgl. Ella Nielsen, „The Presidency Is a Duty to Care“: Read Joe Biden's Full Speech on George Floyd's Death, 2.6.2020, [www.vox.com/2020/6/2/21277967](http://www.vox.com/2020/6/2/21277967).

Die neue Regierung hat jedoch schon deutlich gemacht, dass sie weitere Bürgerrechtsthemen mit großer Dringlichkeit behandeln will, und der Präsident und die Vizepräsidentin sind darum bemüht, dass Bürgerrechtsfragen sämtliche Bereiche der Regierungsführung und der US-Gesellschaft durchdringen. So traf sich Kamala Harris im Februar mit weiblichen Führungskräften, um mit ihnen über die große Zahl der Frauen zu sprechen, die dem Arbeitsmarkt wegen der pandemiebedingten Veränderungen an Arbeitsplätzen und Schulen verloren gegangen sind. Und Biden unterzeichnete in seinen ersten Tagen im Amt Verordnungen für mehr Gerechtigkeit auf dem Wohnungsmarkt sowie gegen die Diskriminierung von US-Bürger:innen asiatischer und pazifischer Herkunft, die seit Beginn der Pandemie vermehrt Feindseligkeiten ausgesetzt sind. Des Weiteren unterzeichnete er eine Verordnung, die bessere Beziehungen zwischen der US-Regierung und der indigenen Bevölkerung ermöglichen soll. Auf Druck der Schwarzen Community unterstützt Biden zudem den Plan einiger Mitglieder des Repräsentantenhauses, die Möglichkeit von Reparationszahlungen zu prüfen – also die Idee, Nachfahren versklavter Menschen für das angetane Leid zu entschädigen.

Biden wird noch zahlreiche weitere Probleme angehen müssen, und viele gesellschaftliche Gruppen hoffen darauf, dass seine Regierung bürgerrechtlichen Fortschritt bringt – vom Thema *race* bis zu Fragen der sexuellen Orientierung und Geschlechtsidentitäten. Als Präsident ist Biden in einer starken Position, um kurzfristige Veränderungen herbeizuführen. Doch alles, was er langfristig bewirken will, muss vom Kongress abgesegnet werden. Viele Amerikaner:innen erwarten von der neuen Regierung, dass sie die notwendigen Schritte unternimmt, um all diese Probleme anzugehen, selbst wenn diese innerhalb der vier Jahre kurzen Amtszeit nicht vollständig zu lösen sein sollten.

## POLITISCHE POLARISIERUNG UND EXTREMISMUS

Der Extremismus im Inneren der USA hat seit Jahren zugenommen. Bei den Unruhen vom 6. Januar 2021, bei denen das Kapitol in Washington gestürmt wurde, spielte es eine zentrale Rolle, dass die Randalierer:innen das Gefühl hatten, das Land bewege sich in eine völlig andere Richtung

als von den Gründervätern vorgesehen und versprochen. Deutlicher ausgedrückt: Viele Trump-Anhänger:innen legen – infolge der Wahl Barack Obamas zum ersten Schwarzen US-Präsidenten und angesichts sich ändernder demografischer Realitäten – wachsende rassistische Ressentiments an den Tag. Die Wahl Trumps, seine spalterische Rhetorik sowie die zunehmende Bedeutung der sozialen Medien haben den politischen Diskurs in den Vereinigten Staaten grundlegend verändert.

Eine dieser Veränderungen ist, dass Hass auf nicht-weiße Minderheiten immer offener gezeigt und öffentlich artikuliert wird. Außerdem ist viel mehr Fehl- und Desinformation zu politischen Themen im Umlauf. Schließlich sind die Gräben zwischen den Amerikaner:innen mit unterschiedlichen politischen Ansichten immer tiefer geworden. Jeder einzelne dieser Faktoren trat deutlich zutage, als die Randalierer:innen durch den Sturm des Kapitols Trumps Versuche unterstützten, doch noch irgendwie im Amt zu bleiben.

Biden hat sich bisher mit Kommentaren zu Trumps Präsidentschaft und Handlungen weitgehend zurückgehalten, auch während des nachträglichen Amtsenthebungsverfahrens gegen seinen Vorgänger. Dies deutet darauf hin, dass er lieber nach vorne schauen und sich auf das eigene Regieren konzentrieren will, als zurückzublicken. Die Untersuchungen zu den Unruhen am und im Kapitol laufen allerdings noch. Die Aufsicht darüber liegt bei Bidens Justizminister, dem bisherigen Richter Merrick Garland, der insbesondere durch die Ermittlungen gegen den sogenannten Unabomber sowie nach den Bombenanschlägen von Oklahoma City 1995 und auf die Olympischen Spiele von Atlanta 1996 viel Erfahrung mit Extremismus und inländischem Terrorismus mitbringt. Auch das Heimatschutzministerium, an dessen Spitze nun Alejandro Mayorkas steht, wird sich mit dem Extremismus im Inneren befassen: In einem Gastbeitrag für die „Washington Post“ führte der Minister aus, dass er gewaltbereiten inländischen Extremismus zu einem nationalen Prioritätsbereich (*National Priority Area*) erklärt habe.<sup>06</sup> Dies ist eine Äußerung von einiger Tragweite, da sein Ministerium unter dem Eindruck der Terrorangriffe vom 11. September 2001 geschaffen wurde, um vor allem Feinde im

Ausland zu bekämpfen. Erstmals richtet eine Regierung die Kräfte dieser Behörde ins Innere, um Terrorist:innen im eigenen Land zu bekämpfen. Weil dies nun zu einem Schwerpunkt geworden ist, kann das Heimatschutzministerium auch die Regierungen von Bundesstaaten und lokale Verwaltungen anweisen, ihnen zugewiesene Bundesmittel entsprechend einzusetzen.

Das Problem des Terrorismus im Inneren kann Biden indes nicht alleine lösen. Er ist nicht nur abhängig von der Unterstützung republikanischer Politiker:innen, sondern benötigt außerdem die Hilfe von Medienunternehmen, führenden Köpfen aus der Technologiebranche und der breiten Öffentlichkeit, wenn er hier etwas erreichen möchte. In Anbetracht der Geschichte dieser Nation ist es eher wahrscheinlich als unwahrscheinlich, dass *domestic terrorism* noch jahrelang auf der Tagesordnung der amerikanischen Politik stehen wird.

## FAZIT

Die US-Politik der vergangenen vier Jahre war anders als alles, was die Menschen in den USA und überall sonst auf der Welt bisher kannten. Mit der Wahl und Amtseinführung von Joe Biden und Kamala Harris keimt nun allerorten die Hoffnung auf, dass es damit in der Regierungsführung des Landes eine Rückkehr zur Normalität gibt. Biden und Harris haben allerdings noch einen langen Weg vor sich, denn die meisten ihrer Vorhaben sind nicht schnell umzusetzen und hängen von der Zustimmung des Kongresses ab, der nicht immer mit den Plänen des Weißen Hauses einverstanden sein dürfte. Es ist jedoch zu sehen, dass einige der in die Wege geleiteten Veränderungen bereits Wirkung entfalten, und so ist zu erwarten, dass sich auch in Zukunft noch so manches ändern wird.

Übersetzung aus dem Amerikanischen:

Jan Fredriksson, Senden.

### KENESHIA N. GRANT

ist Professorin für Politikwissenschaft an der Howard University in Washington, D. C. 2020 erschien ihr Buch „The Great Migration and the Democratic Party: Black Voters and the Realignment of American Politics in the 20th Century“.

keneshia.grant@howard.edu

www.keneshiagrants.com

<sup>06</sup> Vgl. Alejandro Mayorkas, How My DHS Will Combat Domestic Extremism, 25.2.2021, [www.washingtonpost.com/opinions/2021/02/25/mayorkas-dhs-domestic-extremism](https://www.washingtonpost.com/opinions/2021/02/25/mayorkas-dhs-domestic-extremism/).

# DIE USA ZURÜCK AUF DER MULTILATERALEN BÜHNE

*Laura von Daniels*

In Reden des US-Präsidenten Joseph R. Biden ist häufig Vertrauen das Leitmotiv. Biden möchte in seinem Land die Demokratie stärken, die Wirtschaftsleistung durch staatliche Ausgaben und Investitionen steigern und auf der Basis eines stabilen Wachstums sozioökonomische und politische Spannungen verringern, um eine weitere Spaltung der Gesellschaft zu verhindern. Aus neuer wirtschaftlicher Stärke und politischer Stabilität sollen die USA das notwendige Selbstvertrauen ziehen, um anderen Ländern erneut als Vorbild zu dienen und sie in ihrem Streben nach Demokratie und Wohlstand zu unterstützen.

Angesichts des Aufstiegs Chinas zielt Bidens Außenpolitik darauf ab, das Mächtegleichgewicht so zu beeinflussen, dass die Vereinigten Staaten ihre globale Vormachtstellung bewahren.<sup>01</sup> Aus Sicht der Biden-Administration sind die USA zwar nicht ohne Fehler, aber sie besitzen genügend moralische Autorität und Verantwortungsgefühl, um die Welt anzuführen, insbesondere im Vergleich zu autoritären Ländern wie China oder Russland. Im politischen, wirtschaftlichen, technologischen und gesellschaftlichen Wettbewerb der Systeme soll die Demokratie gewinnen. Der Schlüssel zum Erfolg liegt im Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in die eigene demokratische Staatsform. Und dieses Vertrauen, das nicht erst in den Amtsjahren Donald Trumps, sondern bereits durch die globale Finanzkrise ab 2008 gelitten hat, will Biden zurückgewinnen. Damit ist das bestimmende Thema schon gesetzt: die Anbindung außenpolitischer Entscheidungen an die Interessen der US-amerikanischen Mittelschicht.

## AUßENPOLITIK FÜR DIE MITTELSCHICHT

Um das notwendige Vertrauen der US-Bürgerinnen und -Bürger für die eigene ambitionierte außenpolitische Agenda zurückzugewinnen, ist die Biden-Administration auf eine einfache wie be-

stechende Formel gekommen: Sie verspricht, ihre Politik an den „Interessen der Mittelschicht“ auszurichten.<sup>02</sup> Damit ist ein wichtiges Ordnungskriterium benannt, nach dem Aufgaben ausgewählt und Prioritäten festgelegt werden können.

Während das Konzept der „Mittelschicht“ selbst vage bleibt, reicht schon die Maßgabe einer Außenpolitik für die Mittelschicht aus, um sich von Strategien früherer US-Regierungen abzugrenzen.<sup>03</sup> In der Interim National Security Strategy Guidance (INSSG), dem ersten außenpolitischen Strategiedokument der Biden-Administration, finden sich eine Reihe entsprechender Prioritäten.<sup>04</sup> Dazu gehört an erster Stelle das Einschreiten gegen Regelverstöße Chinas, sei es gegen internationale Handelsregeln oder gegen Menschen- und Bürgerrechte. Die chinesische Politik bedrohe sowohl die Freiheit als auch den Wohlstand der US-Mittelschicht. Um der aufstrebenden Weltmacht entgegenzutreten, setzt Biden auf Kooperation mit Verbündeten und strategischen Partnern. Eine Allianz stabiler und wehrhafter Demokratien soll als Bollwerk im Systemwettbewerb mit China – wie auch mit Russland und anderen autoritären Systemen – dienen.

Als zweites großes Ziel definiert die Biden-Administration den Kampf gegen den Klimawandel. Hier wird nicht nur die Abstimmung mit Verbündeten als zentral angesehen. Ein Blick darauf, welche Staaten den größten Anteil an Treibhausgasemissionen haben, verdeutlicht, dass ohne Kooperation mit China wenig zu erreichen sein wird. Auch in anderen Bereichen sind Lösungen ohne eine Kooperation mit China kaum vorstellbar; dazu zählen Rüstungskontrollabkommen und die Bewältigung der Nuklearkonflikte mit Nordkorea und Iran.

Eine weitere Priorität der „Außenpolitik für die Mittelschicht“ ist der Versuch, die sogenannten *forever wars* zu beenden – die seit den Anschlägen des 11. September 2001 anhaltenden Einsätze des US-Militärs in Afghanistan und im

Irak sowie in weiteren Konfliktregionen des Nahen und Mittleren Ostens, die der US-Bevölkerung hohe Opfer abverlangt haben.

Zudem bleibt auch der Kampf gegen den Terrorismus eine Hauptaufgabe. Darüber hinaus legt die Biden-Administration Wert darauf, gemeinsam mit anderen wirtschaftsstarke Nationen armen Ländern bei zentralen Herausforderungen in der Gesundheitspolitik, der Armutsbekämpfung und bei der wirtschaftlichen Entwicklung unter die Arme zu greifen. Angesichts der anhaltenden Pandemie fällt es nicht schwer, Argumente zu finden, warum globale Gesundheitspolitik und der Kampf gegen Armut im Interesse der US-Mittelschicht liegen. Beide Bereiche erhalten zunehmend auch eine geopolitische Bedeutung: Dort, wo sich die USA und ihre westlichen Verbündeten bei der Impfstoffverteilung und Entwicklungsfinanzierung zögerlich verhalten, füllen China und zum Teil Russland die Lücke.

Die außenpolitische Agenda der USA ist also bereits übervoll, selbst wenn man die Orientierung an der Mittelschicht als neues Ordnungskriterium anlegt. Im Folgenden wird exemplarisch anhand der Bereiche Pandemiebekämpfung, Umgang mit China sowie Klima- und Handelspolitik untersucht, wo US-Interessen liegen und inwieweit sie mit den Interessen und Vorstellungen der Verbündeten, insbesondere mit jenen der EU und Deutschlands, vereinbar sind.

## PANDEMIEBEKÄMPFUNG

Die Bekämpfung der Covid-19-Pandemie steht aufgrund der weltweit noch immer steigenden Infektionszahlen und der Ausbreitung hoch ansteckender Virusvarianten ganz oben auf der außenpolitischen Agenda. Der US-Präsident hat bei Amtsantritt Ende Januar 2021 die Entscheidung

**01** Vgl. The White House, Interim National Security Strategic Guidance (INSSG), 3.3.2021, [www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2021/03/NSC-1v2.pdf](http://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2021/03/NSC-1v2.pdf).

**02** Joseph R. Biden, Remarks by President Biden on America's Place in the World, 4.2.2021, [www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2021/02/04](http://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2021/02/04).

**03** In dem ideengebenden Papier des Carnegie Endowment for Peace, an der mehrere Amtsträger der Biden-Administration beteiligt waren, findet sich diese Abgrenzung zu den strategischen Ansätzen früherer Regierungen. Vgl. Salman Ahmed et al., Making U.S. Foreign Policy Work Better for the Middle Class, 23.9.2020, <https://carnegieendowment.org/2020/09/23/making-u.s.-foreign-policy-work-better-for-middle-class-pub-82728>.

**04** Vgl. INSSG (Anm. 1), S. 15.

seines Vorgängers, aus der Weltgesundheitsorganisation auszutreten, rückgängig gemacht. Im Februar schloss sich Biden bei einem virtuellen Treffen der G7-Staaten der Erklärung an, dass „kein Land sicher ist, solange nicht alle sicher sind“ („no one is safe until everyone is safe“). Die US-Regierung beteiligte sich mit zwei Milliarden US-Dollar (1,7 Milliarden Euro) an der multilateralen Initiative zur Impfung in Entwicklungs- und Schwellenländern, der sogenannten Covid-19 Vaccines Global Access (COVAX) Facility. Biden stellte zudem weitere zwei Milliarden US-Dollar für Impfkampagnen und zusätzliche Maßnahmen gegen die Ausbreitung des Virus über die nächsten zwei Jahre in Aussicht. Gleichzeitig drängt die Biden-Administration auf eine Aufklärung des Ursprungs der Pandemie und fordert ihre Verbündeten dazu auf, der chinesischen Regierung gemeinsam klarzumachen, dass sie transparente Untersuchungen über den Ursprung der Pandemie zulassen sollte.

Als Ergänzung der Impfkampagne und der medizinischen Unterstützung könnte die Biden-Administration außerdem flankierende Finanzhilfen aus dem Kreis der wirtschaftlich stärksten Länder fordern. US-Ökonomen und Gesundheitsexpertinnen schlagen eine Initiative zur Entschuldung von armen und von Schwellenländern vor.<sup>05</sup> Der 2020 unter den G7-Staaten vereinbarte Schuldenerlass für die ärmsten Länder wird nicht ausreichen, um das wachsende Überschuldungsproblem in den Griff zu bekommen. Schulden gegenüber privaten Gläubigern wurden nicht einbezogen, und so drohen vor allem Schwellenländer in eine Überschuldungsspirale zu geraten. Neben der entwicklungspolitischen hat diese Frage auch eine geopolitische Bedeutung. Gelingt es den westlichen Demokratien nicht, die durch die Pandemie in die Überschuldung getriebenen Länder finanziell zu entlasten, schickt man sie zunehmend in den Schuldendienst gegenüber China.<sup>06</sup>

**05** Vgl. Lawrence O. Gostin et al., A Global Health Action Agenda for the Biden Administration, in: *The Lancet* 397/2021, S. 5–8; Silvia Marchesi/Tania Masi, Debt Restructuring in the Time of COVID-19: Private and Official Agreements, 4.5.2020, <https://voxeu.org/article/debt-restructuring-time-covid-19>; Joseph Stiglitz/Hamid Rashid, How to Prevent the Looming Sovereign Debt Crisis, 3.8.2020, <https://voxeu.org/article/how-prevent-looming-sovereign-debt-crisis>.

**06** Vgl. Anna Gelpern et al., How China Lends: A Rare Look into 100 Debt Contracts with Foreign Governments, 31.3.2021, [www.aiddata.org/publications/how-china-lends](http://www.aiddata.org/publications/how-china-lends).

## CHINA EINHEGEN

Während der Kampf gegen das Corona-Virus das unmittelbar drängendste Problem der Biden-Präsidentschaft ist, bleibt der Umgang mit China die wichtigste außenpolitische Frage. Die USA haben China nicht nur als ökonomischen Wettbewerber, sondern auch als Systemrivalen und mögliche militärische Bedrohung ausgemacht. Von der republikanischen Opposition und auch von den Wählerinnen und Wählern wird die Biden-Administration daran gemessen werden, welche Schritte sie unternimmt, um Chinas wachsender Dominanz in bestimmten wirtschaftlichen Bereichen und seinen politischen Einfluss in Asien und anderen Regionen Einhalt zu gebieten. Gleichzeitig hat sich die US-Regierung das Ziel gesetzt, auf einigen politischen Feldern mit Peking zu kooperieren. Bidens Klimabeauftragter, der frühere US-Außenminister John Kerry, schlug dazu einen pragmatischen Weg vor: Die US-Regierung solle die Probleme, die nur mit China bewältigt werden können, losgelöst von anderen Fragen wie Menschenrechtsverletzungen verhandeln (*compartmentalization*).

Dazu müsste die Biden-Administration allerdings das Vertrauen der chinesischen Führung gewinnen. Derzeit gehen von Washington indes gemischte Signale aus: Die Ernennungen erfahrener „China-Falken“ wie dem Sicherheitsberater der Regierung Barack Obamas, Kurt Campbell, und dem langjährigen Biden-Berater Ely Ratner in wichtige Positionen im Nationalen Sicherheitsrat und im Verteidigungsministerium legen nahe, dass Biden gegenüber China auf Konfrontation setzt. Ob sich andere Mitglieder in Bidens Mannschaft wie John Kerry mit einer Politik des Mittelwegs zwischen Eindämmung und Entgegenkommen behaupten können, ist unklar.<sup>07</sup> Peking wird sehr genau verfolgen, welche Positionen sich in Bidens Umfeld mit Blick auf China durchsetzen.

Unter Präsident Trump hatten die USA in den sino-amerikanischen Beziehungen eine Kehrtwende vollzogen. Teil dieser Neuausrichtung war die Verknüpfung sicherheitspolitischer und wirtschaftlicher Instrumente. Den nach außen sichtbarsten Teil der wirtschaftlichen Zwangsmaßnahmen gegen China markierte die Verhängung

hoher Zölle auf Basis der wahrgenommenen „Bedrohung für die nationale Sicherheit“ (gemäß Abschnitt 232 des Trade Expansion Acts).<sup>08</sup> Zölle helfen jedoch wenig, um im Wettbewerb um Standards, technologische Führerschaft, finanziellen Einfluss und Infrastrukturinvestitionen zu bestehen.<sup>09</sup> Die Trump-Administration setzte daher auch auf weitere Instrumente: Investitionsbeschränkungen, Exportkontrollen und finanzielle Sanktionen, ganz zu schweigen von Visa-Restriktionen für eine Vielzahl chinesischer Bürgerinnen und Bürger, die an US-Universitäten tätig waren. Tatsächlich gelang es so, Chinas wirtschaftliche und technologische Entwicklung teilweise zu bremsen. An dieser Erkenntnis kommt auch der Teil der Biden-Administration nicht vorbei, der stärker auf Kooperation setzt. Biden wird an den für seine Politik nützlichen Instrumenten festhalten, solange China seine Außenpolitik nicht grundlegend ändert.

Während das von der Trump-Administration propagierte *decoupling* – die vollständige Entflechtung vom chinesischen Markt – von der Biden-Administration nicht länger explizit angestrebt wird, wird von Verbündeten jedoch weiterhin erwartet, chinesische Unternehmen aus „strategisch relevanten Bereichen“ auszuschließen.<sup>10</sup> Für Deutschland und die EU zeichnet sich in der Frage, ob man dem chinesischen Unternehmen Huawei erlaubt, sich am Ausbau der 5G-Mobilfunktechnologie zu beteiligen, keine Entspannung gegenüber den Jahren der Trump-Präsidentschaft ab. Die Biden-Administration steht hier nicht nur vonseiten der Republikaner im Kongress unter Druck, sondern auch vonseiten der Demokraten, die ein härteres Vorgehen gegen China aus strategischen und menschenrechtspolitischen Gründen fordern.

Auch in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik setzt die Biden-Administration den Kurs

<sup>07</sup> Vgl. Michael Sobolik, *The Risk of China Appeasement – Redux*, 22.2.2021, <https://thehill.com/opinion/international/539828-the-risk-of-china-appeasement-redux>.

<sup>08</sup> Die durchschnittliche Zolllast auf chinesische Einfuhren stieg zwischen Januar 2018 und Januar 2021 von 3,1 auf 19,3 Prozent. Das ist erheblich mehr als Zölle gegenüber dem Rest der Welt (durchschnittlich 3 Prozent). Vgl. Chad P. Bown, *US-China Trade War Tariffs: An Up-to-Date Chart*, 16.3.2021, [www.piie.com/research/piie-charts/us-china-trade-war-tariffs-date-chart](http://www.piie.com/research/piie-charts/us-china-trade-war-tariffs-date-chart).

<sup>09</sup> Vgl. Markus Brunnermeier/Rush Doshi/Harold James, *Beijing's Bismarckian Ghosts: How Great Powers Compete Economically*, in: *The Washington Quarterly* 3/2018, S. 161–176, hier S. 172.

<sup>10</sup> Zum *decoupling* siehe auch den Beitrag von Josef Braml in dieser Ausgabe (*Anm. d. Red.*).

der Vorgängerregierung fort. Die Trump-Administration hatte mit der „Free and Open Indo-Pacific Strategy“ einen Weg vorgezeichnet, wie Washington gemeinsam mit einer Allianz einzelner Staaten eine Vormachtstellung Chinas im Indischen Ozean und im Pazifikraum verhindern kann.<sup>11</sup> Auch die Biden-Administration definiert in der neuen INSSG die Indopazifik-Politik als eines von zwei zentralen strategischen Standbeinen der US-Sicherheits- und Verteidigungspolitik.<sup>12</sup> Biden setzt hier auf die Zusammenarbeit mit Verbündeten und strategischen Partnern.<sup>13</sup>

Eine Neuerung gegenüber der Strategie der Trump-Administration zeichnet sich jedoch dahingehend ab, dass Biden die militärische mit einer ökonomischen Partnerschaft verbinden könnte. Damit würde Biden an die Politik Obamas anknüpfen. So hat Biden das jüngste (virtuelle) Treffen der sogenannten Quad-Gruppe – einer informellen Allianz der USA, Indiens, Japans und Australiens – dazu genutzt, eine gemeinsame Initiative zu einer raschen und massenhaften Impfung gegen das Corona-Virus auf den Weg zu bringen. Neben dem sicherheits- und verteidigungspolitischen Nutzen der Quad-Gruppe erhöht sich durch diese Art der „vaccine diplomacy“ als Antwort auf Chinas strategischen Impfstoffeinsatz auch der sozioökonomische Nutzen für die Partnerländer.<sup>14</sup>

## KLIMAPOLITIK

Die Biden-Administration hat angekündigt, die klimapolitische Wende hin zu sauberen Energieformen zu einer zentralen Säule einer um einen Aufschwung bemühten, wachstumsorientierten Wirtschaftspolitik zu machen.<sup>15</sup> Darüber hinaus hat der Präsident klargestellt, dass er den Kampf

gegen den Klimawandel sowohl als Frage des nationalen Wohlstands als auch der internationalen Glaubwürdigkeit ansieht. Am Tag seiner Amtsübernahme sind die Vereinigten Staaten zum Pariser Klimaabkommen zurückgekehrt. Biden hat zwei neue Koordinatoren-Posten geschaffen – einen für die innenpolitische Abstimmung und Umsetzung von klimarelevanten politischen Entscheidungen und einen für außenpolitische Initiativen und Koordinierung mit Partnerländern. Mit der Auswahl von John Kerry als Special Presidential Envoy for Climate auf Kabinettsbene unterstreicht Biden, dass diese Aufgaben hohe Priorität besitzen.

Bereits in seinen ersten Amtstagen hat Biden per Exekutiverlass eine Art „klimapolitisches Screening“ in Auftrag gegeben. Zudem hat er den Bau der von Umweltschützern kritisierten Keystone-XL-Pipeline gestoppt und über einen weiteren Exekutiverlass alle Bundesbehörden dazu verpflichtet, umwelt- und klimapolitisch verheerende Entscheidungen der Trump-Administration aufzuarbeiten.<sup>16</sup> Um die eigenen Treibhausgasemissionen zügiger zu senken, hat Biden einen nationalen Klimarat wiederbelebt, der bereits unter der Obama-Administration daran gearbeitet hatte, die „gesellschaftlichen Kosten“ pro Tonne ausgestoßener Treibhausgase zu ermitteln. Eine solche Kennziffer könnte die Grundlage dafür bilden, den Ausstoß von CO<sub>2</sub> und anderen Treibhausgasen zu besteuern oder Unternehmen, die Einsparungen vornehmen, finanziell zu belohnen.

Für Ende April 2021 hat Biden die Regierungen von 40 Staaten nach Washington eingeladen, um über eine raschere Umsetzung der Pariser Klimaziele zu beraten. Die Biden-Administration wird bis dahin neue nationale Klimamaßnahmen (Nationally Defined Contributions, NDC) vorlegen. Die Einladung ging explizit auch an China und Russland – sie wurde allerdings zu einem Zeitpunkt ausgesprochen, zu dem die US-Regierung beide Staaten offen für Menschenrechtsverletzungen und aggressives außenpolitisches Handeln kritisiert und in Abstimmung mit Verbündeten auch neue Sanktionen gegen sie verhängt hat.

**11** Vgl. U. S. State Department, A Free and Open Indo-Pacific: Advancing a Shared Vision, 3. 11. 2019, [www.state.gov/a-free-and-open-indo-pacific-advancing-a-shared-vision](http://www.state.gov/a-free-and-open-indo-pacific-advancing-a-shared-vision).

**12** Betrachtet man den Einsatz politischer Berater im Nationalen Sicherheitsrat, zeigt sich, dass heute etwa dreimal so viele Mitglieder des Teams an der Indopazifik-Strategie arbeiten wie an den Beziehungen zu Europa und zur Nato. Vgl. Michael J. Green, Biden Makes His First Bold Move on Asia, 13. 1. 2021, <https://foreignpolicy.com/2021/01/13/kurt-campbell-biden-asia-china-appointment>.

**13** Vgl. INSSG (Anm. 1), S. 15.

**14** Vgl. John Ruwitch/Michele Kelemen, Biden and „Quad“ Leaders Launch Vaccine Push, Deepen Coordination Against China, 12. 3. 2021, [www.npr.org/2021/03/12/976305089](http://www.npr.org/2021/03/12/976305089).

**15** Vgl. INSSG (Anm. 1), S. 17.

**16** Vgl. The White House, Executive Order 13990 on Protecting Public Health and the Environment and Restoring Science to Tackle the Climate Crisis, 20. 1. 2021, [www.whitehouse.gov/briefing-room/presidential-actions/2021/01/20/executive-order-protecting-public-health-and-environment-and-restoring-science-to-tackle-climate-crisis](http://www.whitehouse.gov/briefing-room/presidential-actions/2021/01/20/executive-order-protecting-public-health-and-environment-and-restoring-science-to-tackle-climate-crisis). Siehe hierzu auch den Beitrag von Keneshia Grant in dieser Ausgabe (Anm. d. Red.).

So ist derzeit nicht nur offen, ob die Regierungen Chinas und Russlands der Einladung nach Washington folgen und sich auf die *compartmentalization* einlassen werden. Die größere Frage lautet: Kann die Klimapolitik eine moderierende Funktion erfüllen? Sollte es zu einer weiteren Konfrontation zwischen den USA und China sowie Russland kommen, wird es auch beim Kampf gegen den Klimawandel kaum vorangehen. Den entstehenden Schaden könnten auch Fortschritte in der transatlantischen Abstimmung nicht aufwiegen. Während die USA und China gemeinsam für rund 40 Prozent der globalen CO<sub>2</sub>-Emissionen verantwortlich sind und von ihrer Kooperation ein wichtiger Impuls für die gesamte Weltwirtschaft ausgehen würde, wäre die Wirkung einer verbesserten transatlantischen Klimazusammenarbeit wohl deutlich geringer.<sup>17</sup>

## INTERNATIONALE HANDELSPOLITIK

Die USA könnten unter Verbündeten und Partnern viel Vertrauen zurückgewinnen, wenn sie in der Handelspolitik zu einer kooperativen Politik zurückkehren. Gleichzeitig lastet auf der Biden-Administration innenpolitischer Druck, die US-Unternehmen vor „unfairen“ Handels- und Wirtschaftspraktiken anderer Staaten zu schützen, eigene arbeits- und umweltpolitische Standards zu verteidigen und in strategischen Bereichen die Abhängigkeit der US-Wirtschaft von Importen zu beenden. Nicht alle Ziele werden miteinander vereinbar sein.

Möchte die Biden-Administration die EU zu einer gemeinsamen Positionierung gegen Chinas Regelüberschreitungen bewegen, hätte sie mehrere Möglichkeiten. *Erstens* könnte sie die von Trump eingeführten Aluminium- und Stahlzölle nach Abschnitt 232 des Trade Expansion Acts zurücknehmen und weitere Zölle – etwa auf Autos – ausschließen. *Zweitens* könnten die USA gemeinsam mit der EU und anderen Partnern wieder mehr Gewicht auf die Welthandelsorganisation (WTO) legen, um gegen Handelspraktiken Chinas vorzugehen. Dazu bräuchte die US-Handelsbehörde zunächst kein weiteres Mandat des US-Kongresses und könnte unter Einhaltung

üblicher Berichtspflichten selbstständig mit den WTO-Mitgliedern verhandeln.

Als ein erstes freundliches Signal an die WTO kann man die Entscheidung werten, der Kandidatur der nunmehr von 164 Staaten einstimmig ernannten neuen WTO-Generaldirektorin Ngozi Okonjo-Iweala das Vertrauen auszusprechen, deren Ernennung die Trump-Administration noch aufgehoben hatte. Nimmt die Biden-Administration die WTO ernst, wird sie auch die US-Blockade bei der Neubenennung von Richterinnen und Richtern für die WTO-Berufungskammer aufheben. Die Blockade hatte seit Dezember 2019 dazu geführt, dass die Streitschlichtung – von vielen als das Herzstück der WTO verstanden – außer Kraft gesetzt war. Noch hält sich die US-Regierung hier allerdings bedeckt. Gleichzeitig mehren sich in den USA aber auch Stimmen, die dafür werben, die WTO-Streitschlichtung dafür zu nutzen, Chinas neo-merkantilistischer Wirtschaftspolitik Grenzen zu setzen. So hat die in WTO-Verfahren erfahrene Juristin Jennifer Hillman der US-Regierung vorgeschlagen, gemeinsam mit anderen Staaten einen großen Fall vor die Streitschlichtungsgremien der WTO zu bringen, um die Vielzahl chinesischer Verstöße gegen einzelne WTO-Regeln darzustellen und zu verhandeln.<sup>18</sup>

Der Abschluss bilateraler oder multiregionaler Abkommen erscheint derzeit hingegen unwahrscheinlich. Zwar könnte die Biden-Administration versuchen, noch vor Ablauf des bis Juli 2021 geltenden Verhandlungsmandats des Kongresses – der Trade Promotion Authority (TPA) – bereits begonnene Verhandlungen mit dem Vereinigten Königreich und Kenia abzuschließen. Für weitere Abkommen wäre aber eine Verlängerung des TPA-Mandats und damit eine 60-Stimmen-Mehrheit im Senat notwendig. Biden und die Führung der Demokraten im Kongress werden genau überlegen, ob sie vor den Zwischenwahlen im Herbst 2022 wertvolles politisches Kapital für Handelsabkommen einsetzen. Mittelfristig sind politische Mehrheiten aber nicht ausgeschlossen.

**18** Hillman schlägt eine Liste von zwölf Streitpunkten für eine umfassende WTO-Klage gegen China vor, darunter erzwungener Technologietransfer, Diebstahl geistigen Eigentums und illegale Subventionen. Vgl. Jennifer Hillman, Testimony Before the U.S.–China Economic and Review Security Commission, Hearing on U. S. Tools to Address Chinese Market Distortions, 8.6.2018, [www.uscc.gov/hearings/us-tools-address-chinese-market-distortions](http://www.uscc.gov/hearings/us-tools-address-chinese-market-distortions).

**17** Vgl. Hannah Ritchie/Max Roser, CO<sub>2</sub> Emissions, August 2020, <https://ourworldindata.org/co2-emissions>.

sen, wenn es den Demokraten gelingt, Handelsabkommen mit anderen relevanten Politikfeldern zu verknüpfen. Im transatlantischen Bereich etwa ist eine Verbindung von Handels- und Klimapolitik vorstellbar. Für die Rückkehr zum Transpazifischen Partnerschaftsabkommen (zunächst TPP, dann CPTPP), aus dem die USA nach Trumps Wahlsieg ausgestiegen sind, spricht nach wie vor, dass es ein geeignetes Instrument sein könnte, um China neben militärischer Präsenz auch in ökonomischer Hinsicht in Asien etwas entgegenzusetzen. Derartige Abkommen ließen sich auch mit einem Nutzen für die US-amerikanische Mittelschicht begründen.

### BIDEN, DIE EU UND DEUTSCHLAND

Im Gegensatz zu seinem Vorgänger sieht Präsident Biden klare Vorteile in der Zusammenarbeit mit Verbündeten und strategischen Partnern. Gleichzeitig sollten sich die EU und Deutschland darüber im Klaren sein, dass die Einbeziehung von Verbündeten für die Weltmacht USA zwar wünschenswert, aber nur in wenigen Bereichen eine notwendige Bedingung ist, um eigene Interessen zu verfolgen. Daran ändert das Konzept einer „Außenpolitik für die Mittelschicht“ wenig. Wie dargestellt, beansprucht Biden für sein Land die weltpolitische Führungsrolle. Er hat aber gleichzeitig innenpolitisch alle Hände voll zu tun, um die US-Mittelschicht – das Gros der Wählerinnen und Wähler – von seiner Politik zu überzeugen. Innenpolitische und wirtschaftliche Stabilisierung sollen das Fundament für eine gestärkte Position der USA in der Welt bilden. Und dies wird die Biden-Administration mindestens bis zu den nächsten Zwischenwahlen, wahrscheinlich jedoch darüber hinaus beschäftigen.

Die europäische Politik sollte diese Phase nutzen, um eigene sicherheits-, verteidigungs- und wirtschaftspolitische Interessen zu formulieren und Positionen untereinander abzustimmen. Bisher zeichnet sich ab, dass die Biden-Administration – wie erhofft – mit der EU und mit dem Vereinigten Königreich pragmatisch und im Ton weniger konfrontativ als in den vier Jahren zuvor zusammenarbeiten wird. In Washington ist aber auch bekannt, bei welchen politischen Projekten die Europäer und die EU selbst gespalten und daher wenig durchsetzungsfähig sind. Ein Paradebeispiel dafür ist der Bau der Gaspipeline Nord-

stream 2, bei dem die Bundesregierung gegenüber Washington isoliert dasteht und in der Frage der Sanktionen, die die Inbetriebnahme der Pipeline wohl verhindern werden, nicht mit Rückendeckung anderer Länder rechnen kann.

In anderen Bereichen – etwa in der Klimapolitik – könnte der Interessenausgleich zwischen der EU und den USA aus deutscher Sicht erfolgreicher ablaufen. Hier ist die EU schon recht weit in ihrem internen Abstimmungsprozess und setzt mit dem sogenannten CO<sub>2</sub>-Grenzausgleich („Carbon Border Adjustment Mechanism“) gerade einen eigenen Standard zur Dekarbonisierung, dem die Biden-Administration interessiert bis wohlwollend gegenübersteht. Hier wird es darauf ankommen, dass die EU das Perfekte – die baldige Umsetzung ihres eigenen Standards – nicht zum Feind des Guten werden lässt. Von einem abgestimmten transatlantischen Ansatz zum Abbau von Treibhausgasen hätten beide Seiten mehr Vorteile.

Ein weiterer Bereich, der im gemeinsamen Interesse der EU und der USA liegt, ist die Zusammenarbeit in der Handelspolitik. Mit dem Führungswechsel in Washington verbessern sich die Aussichten darauf, dass die WTO als Ort für multilaterale Verhandlungen und Streitschlichtung wiederbelebt wird. Die EU besteht zurecht darauf, dass die Biden-Administration die US-Blockade der WTO-Streitschlichtung aufhebt. Gleichzeitig hat Brüssel diese Forderung an Washington aber nicht zu einer *conditio sine qua non* für Verhandlungen über notwendige WTO-Reformen in anderen Bereichen gemacht, in denen sich EU- und US-Interessen überschneiden. Für die transatlantische Zusammenarbeit wird es darauf ankommen, weitere Bereiche zu identifizieren, in denen sich US- und EU-Interessen überlappen und die EU eigene Kapazitäten vorweisen kann sowie mit einer Stimme spricht. Verloren gegangenes Vertrauen ließe sich so wohl am besten wiederherstellen – sowohl in den Regierungszentralen beiderseits des Atlantiks als auch in der US-Mittelschicht. Dies wäre die Voraussetzung dafür, dass die USA dauerhaft wieder die Führungsrolle auf der multilateralen Bühne übernehmen.

#### LAURA VON DANIELS

ist promovierte Politikwissenschaftlerin und leitet die Forschungsgruppe Amerika der Stiftung Wissenschaft und Politik in Berlin.  
laura.daniels@swp-berlin.org

# IN RAUEN GEWÄSSERN

## Was bedeutet Bidens Chinapolitik für Europa?

Josef Braml

Die Corona-Pandemie, die seit dem Winter 2019/20 den Erdball überzieht, hat die bestehenden geoökonomischen Rivalitäten zwischen den USA und China nochmals verstärkt.<sup>01</sup> Durch die Auswirkungen der Seuche ist auch Chinas Kommunistische Partei in Gefahr geraten – weshalb sie im Innern die Debatte über das Virus unterdrückte und mit einer aggressiven Außenpolitik davon ablenkte.<sup>02</sup> Ebenso benötigte der damalige US-Präsident Donald Trump einen äußeren Feind, um zu Hause die Reihen zu schließen: Indem er mit scharfer Rhetorik China für die Ausbreitung des Virus verantwortlich machte, versuchte er vom eigenen Versagen abzulenken und seine Wiederwahl zu retten. So sprach er vom „China-Virus“, dessen Ursprung er medienwirksam in chinesischen Labors vermutete, und von einem „Angriff“, der schlimmer als Japans Überfall auf Pearl Harbor oder die Terrorattacken vom 11. September 2001 sei.<sup>03</sup> Eine kritische Haltung gegenüber China nahm indes auch sein demokratischer Herausforderer Joe Biden ein: Wie Trump machte er China zu einem zentralen Wahlkampfthema, und beide Kandidaten versuchten, sich mit ihrer China-Kritik gegenseitig zu überbieten.<sup>04</sup>

Auch nach der Wahl Bidens zum US-Präsidenten sollten deutsche und europäische Entscheidungsträger also mit einem härteren Vorgehen der USA gegenüber China rechnen, was auch Europas Wirtschaft und Außenpolitik beeinträchtigen wird. Mittlerweile artikulieren die politischen Verantwortlichen sowohl der Republikaner als auch der Demokraten mit immer schärferen Worten die merklich negativer gewordenen Haltungen ihrer Wählerinnen und Wähler gegenüber China.<sup>05</sup>

### ENTKOPPLUNG STATT EINBINDUNG

In Washington gibt es einen parteiübergreifenden Konsens darüber, dass dem strategischen Rivalen China künftig auch nicht mehr durch wirtschaft-

lichen Austausch geholfen werden darf, ökonomisch und technologisch aufzusteigen. Vielmehr soll mit allen Mitteln verhindert werden, dass China die USA in den technologischen Schlüsselbereichen überholt. Chinas technologische Fähigkeiten verbreiten in Washington heute einen ähnlichen Schrecken wie im Herbst 1957 der Start des sowjetischen Satelliten „Sputnik 1“. Um Chinas ökonomische und militärische Modernisierung zu drosseln, forcieren die Vereinigten Staaten anstelle der früheren Politik der Einbindung und Integration insbesondere seit der Amtszeit Trumps eine Strategie der wirtschaftlichen „Entkopplung“ (*decoupling*).

In dem immer dominanter werdenden geoökonomischen Denken der Weltmächte sind wirtschaftliche Verflechtung und weltweite Arbeitsteilung nicht mehr notwendigerweise Garantien für Wohlstand und Frieden. Stattdessen werden sie zum Risiko, da Ungleichgewichte in der gegenseitigen Abhängigkeit ausgenutzt werden können. Wertschöpfungsketten und Handelsbeziehungen sind *weaponizeable* geworden: Das heißt, sie werden zum Objekt geostrategischer Ambitionen und können wie Waffen genutzt werden. Insbesondere international agierende deutsche Unternehmen sind in das Fadenkreuz geoökonomischer Strategien der Großmächte USA und China geraten. Denn Deutschland ist eine der international verflochtensten und somit am meisten verwundbaren Volkswirtschaften der Welt.

Steigende chinesisch-amerikanische Spannungen werden nicht nur spaltende Wirkung auf multilaterale Organisationen und regionale Handelsvereinbarungen, sondern auch erhebliche Auswirkungen auf „Dual-Options“-Länder wie Deutschland haben, die starke nationale Sicherheitsbeziehungen zu den USA unterhalten, aber ebenso umfangreiche wirtschaftliche Beziehungen mit den USA und China pflegen. Die Kosten dieser Doppelstrategie werden in Zukunft steigen, wie dies bereits im Technologiesektor sichtbar wird.

Der transatlantische Streit um die 5G-Mobilfunktechnologie des chinesischen Anbieters Huawei ist nur die Spitze des Eisbergs grundlegender Rivalitäten im technologischen Bereich. Big Data und die Fähigkeit, große Datenmengen mit künstlicher Intelligenz (KI) für wirtschaftliche Entwicklung sowie politische und militärische Macht nutzbar zu machen, sind die eigentlichen Game-Changer: Denn sie werden den Ausschlag darüber geben, wer im künftigen wirtschaftlichen und militärischen Wettbewerb führen und dann auch die Spielregeln, die Welt(wirtschafts)ordnung, in seinem Interesse bestimmen wird. Beim Konfliktthema 5G/Huawei werden die USA demzufolge gegenüber ihren Verbündeten un-nachgiebig bleiben.

Im Kampf um technopolitische Einflussphären, in denen die künftige wirtschaftliche und militärische Vorherrschaft auf dem Spiel steht, wird Washington den Druck auf Drittländer wie Deutschland und deren Unternehmen erhöhen und sie vor die Wahl stellen, entweder Geschäfte mit China oder den USA preiszugeben. Eine in chinesische und amerikanische Standards und Systeme zweigeteilte Welt ist die Folge.

**01** Der Begriff „Geoökonomie“ bezeichnet nicht-militärische Instrumente staatlichen Handelns, „non-military instruments of statecraft“, wie es Stuhlberg bezeichnete: Adam N. Stuhlberg, *Moving Beyond the Great Game. The Geoeconomics of Russia's Influence in the Caspian Energy Bonanza*, in: *Geopolitics* 1/2005, S. 1–25. Vgl. auch Robert D. Blackwill/Jennifer M. Harris, *War by Other Means: Geoeconomics and Statecraft*, Cambridge MA 2016.

**02** So die Einschätzung des Politikwissenschaftlers Walter Russell Mead im Interview mit Anna Sauerbrey, „Trumps Weg zur Wiederwahl führt durch Peking“, 2.5.2020, [www.tagesspiegel.de/25791216.html](http://www.tagesspiegel.de/25791216.html).

**03** Vgl. *Trump Says Coronavirus Worse „Attack“ than Pearl Harbor*, 7.5.2020, [www.bbc.com/news/world-us-canada-52568405](http://www.bbc.com/news/world-us-canada-52568405).

**04** Vgl. Laura Silver/Kat Devlin/Christine Huang, *Republicans See China More Negatively Than Democrats, Even as Criticism Rises in Both Parties*, 30.7.2020, [www.pewresearch.org/fact-tank/2020/07/30](http://www.pewresearch.org/fact-tank/2020/07/30); Deb Riechmann/Jonathan Lemire, *Trump, Biden Try to Outdo Each Other On Tough Talk on China*, 12.7.2020, <https://apnews.com/article/025d0fea834a4c0c60b33fe56e632758>.

**05** Laut einer Umfrage des Pew Research Center von Juni/Julii 2020 haben 73 Prozent der Wahlberechtigten in den USA eine schlechte Meinung von China. Das sind 26 Prozentpunkte mehr als 2018. Unter den Amerikanern herrscht ein weit verbreitetes Gefühl, dass China für den Ausbruch und auch die Ausbreitung des Corona-Virus in den USA verantwortlich ist. Vgl. Laura Silver/Kat Devlin/Christine Huang, *Americans Fault China for Its Role in the Spread of COVID-19*, 30.7.2020, [www.pewresearch.org/global/2020/07/30](http://www.pewresearch.org/global/2020/07/30).

In dieser verschärften geoökonomischen Rivalität sind Deutschland und Europa in die Zwickmühle geraten, denn China ist ebenso im Begriff, die gegenseitigen Abhängigkeiten und Verflechtungen mit den USA zu minimieren, indem es seine Währungsreserven aus der sogenannten Dollar-Falle nimmt,<sup>06</sup> seine Absatzmärkte diversifiziert, geopolitisch Raum greift und neue Abhängigkeiten schafft – nicht zuletzt auch in Europa.

## CHINAS RAUMGREIFENDE AKTIVITÄTEN

Während die Vereinigten Staaten unter Trump damit beschäftigt waren, sich ökonomisch in das nationalistische Schneckenhaus zurückzuziehen und eigene Alliierte zu verprellen, zeigte sich China äußerst aktiv, was diplomatische Initiativen und wirtschaftliche Investitionen angeht, um den Welthandel zu seinen Bedingungen neu zu ordnen. Die umfassende sogenannte Seidenstraßeninitiative („One Belt, One Road“) ist dafür nur das bekannteste Beispiel.

Mittlerweile ist es China sogar gelungen, seine Initiative zur Regionalen Umfassenden Wirtschaftspartnerschaft (Regional Comprehensive Economic Partnership, RCEP) auszubauen. Die RCEP wurde am 15. November 2020 auf einem virtuellen Gipfel des Verbandes Südostasiatischer Nationen (ASEAN) unterzeichnet und umfasst neben China und den zehn ASEAN-Ländern Brunei, Indonesien, Kambodscha, Laos, Malaysia, Myanmar, Philippinen, Singapur, Thailand und Vietnam auch Australien, Japan, Neuseeland und Südkorea. Im Rahmen dieser von China vorangetriebenen Partnerschaft werden in der Wachstumsregion Asien-Pazifik, in der etwa ein Drittel der weltweiten Wirtschaftsleistung erbracht wird, Zölle gesenkt, Handelsregeln festgelegt und nicht zuletzt auch der Trend zu re-

**06** Seit der von den USA ausgegangenen Finanzkrise 2008 gilt der US-Dollar in den Augen von Chinas Entscheidungsträgern nicht mehr als „sicherer Hafen“. China sieht sich deshalb in der „Dollar-Falle“: Wenn Peking damit anfinge, in größerem Umfang US-Staatsanleihen zu verkaufen, würde der Dollar-Kurs merklich sinken und die bestehenden Bestände entwerten. Man würde damit nicht nur den USA, sondern auch sich selbst massiven Schaden zufügen und ist deshalb bemüht, das „ökonomische Gleichgewicht des Schreckens“ nicht nachhaltig zu stören. Gleichwohl versucht China seit geraumer Zeit, sich langsam, aber sicher aus dieser „Falle“ zu lösen.

gionalen Wertschöpfungsketten verstärkt. Die RCEP verdeutlicht zudem, dass selbst die asiatisch-pazifischen Verbündeten der USA skeptisch gegenüber Washingtons Forderungen sind, sich technologisch und wirtschaftlich von China zu „entkoppeln“.

Um sich gegen die von Washington betriebene wirtschaftliche Entkopplung zu wappnen, hat China nach siebenjährigen Verhandlungen mit Europa schließlich eingelenkt und zum Jahresende 2020 einer Investitionspartnerschaft zugestimmt. Künftig sollen hüben wie drüben die Investitionsbedingungen verbessert, weil fairer gestaltet werden – sobald Europas Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger diesem in seinen Details noch nicht ausgehandelten Deal zugestimmt haben werden. Trotz dieses vorläufigen „Erfolges“ werden Europas Beziehungen zu China auf absehbare Zeit – auch im Hinblick auf die transatlantischen Beziehungen – ambivalent bleiben. In einem Strategiedokument vom März 2019 benannten die Europäische Kommission und die damalige Hohe Vertreterin der EU für Außen- und Sicherheitspolitik, Federica Mogherini, vier Beziehungsebenen im Verhältnis der EU mit China.<sup>07</sup> So ist China in einigen Politikfeldern, etwa beim Klimaschutz, ein Kooperationspartner und in anderen ein Verhandlungspartner, mit dem ein Interessenausgleich gefunden werden kann. Gleichwohl gilt China auch als Wettbewerber, wenn es etwa um technologische Innovation und Infrastruktur geht, und sogar als systemischer Rivale, der ein alternatives Global-Governance-Modell verfolgt. Chinas Seidenstraßeninitiative, die in europäischen Hauptstädten lange Zeit übersehen oder nicht ernst genommen wurde, wird nunmehr auch auf dem „Alten Kontinent“ als geoökonomische Bedrohung gesehen. Denn Chinas Infrastrukturinvestitionen in weit über hundert Ländern machen auch vor Europa nicht halt und unterminieren mittlerweile sogar die Handlungsfähigkeit der EU in einer sich verschärfenden Systemrivalität.

Bislang gibt es auch noch keine gemeinsame Haltung europäischer Staaten gegenüber dem Ansinnen des chinesischen Tech-Giganten Huawei, seine 5G-Technologie in den Netzinfrastruk-

turen europäischer Länder zu integrieren – und diese, so insbesondere die Befürchtung Washingtons, dadurch für Chinas Einfluss und mögliche Industriespionage zu öffnen. Deutschland, dessen wirtschaftliche Beziehungen mit der Volksrepublik besonders umfangreich sind, kann durch seine Entscheidungen die Spaltung innerhalb der EU – und im transatlantischen Verhältnis – vertiefen oder sie überwinden helfen. Nicht zuletzt aufgrund des massiven Drucks der USA ist mittlerweile auch in der deutschen Debatte klarer geworden, dass die noch ausstehende Entscheidung für oder gegen den chinesischen Anbieter Huawei nicht nur eine wirtschaftliche, sondern auch eine geoökonomische und sicherheitspolitische Zukunftsfrage ist. Die US-Regierung unter Trump drohte bereits offen damit, Deutschland keine Geheimdienstinformationen mehr zu geben und deutsche Firmen, die mit Huawei weiterhin Geschäfte machen, zu sanktionieren. Unter der Biden-Administration ist diesbezüglich nur eine Änderung im Ton zu erwarten, jedoch nicht in der Sache.

Es steht viel auf dem Spiel: Sollte es China gelingen, sein autoritär-digitales Modell über Teile Asiens und Afrikas hinaus weltweit zu verbreiten, würde dies nicht nur europäische und transatlantische Bemühungen untergraben, gemeinsame globale Standards bei aufstrebenden Technologien und KI zu entwickeln, sondern auch autoritären Versuchungen Vorschub leisten – selbst bei (bislang) demokratischen Staaten. Chinas Export von Überwachungstechnologie und Techniken sozialer Kontrolle hilft zugleich, illiberale Governance- und Gesellschaftsvorstellungen zu popularisieren. Nicht zuletzt etabliert China neue internationale Foren und Organisationen, die seinen eigenen Werten und Ordnungsvorstellungen entsprechen. Darüber hinaus sollten Chinas Desinformationskampagnen, beispielsweise um die westliche Corona-Krisenbekämpfung schlecht und sich selbst in einem guten Licht erscheinen zu lassen, seine Cyberangriffe sowie seine territorialen Ansprüche und Aggressionen im Südchinesischen Meer den EU-Verantwortlichen sicherheitspolitisch zu denken geben.<sup>08</sup>

**07** European Commission/High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy, EU-China – A Strategic Outlook, Joint Communication to the European Parliament, The European Council and the Council, Straßburg, 12.3.2019.

**08** Weitere Denkanstöße für die Europäer liefert ein Bericht des US-Kongresses: The United States Senate Committee on Foreign Relations, The United States and Europe: A Concrete Agenda for Transatlantic Cooperation on China, Majority Report, Washington, D.C., November 2020.

## AMERIKAS HINWENDUNG NACH ASIEN

Die Region Asien-Pazifik ist im vitalen amerikanischen Sicherheits- und Wirtschaftsinteresse. Washington will in jedem Fall verhindern, dass ein möglicher Rivale den USA die See- oder Luft-hoheit im eurasischen Raum streitig macht und wirtschaftliche Aktivitäten der USA unterbindet oder ihnen den Zugang zu Ressourcen verwehrt. Obwohl dies selten offen ausgesprochen wird, haben die Militäroperationen und diplomatischen Aktivitäten der USA in den vergangenen Jahrzehnten genau dieses zentrale Ziel verfolgt – so die Analyse des Congressional Research Service, des überparteilichen wissenschaftlichen Dienstes des US-Kongresses.<sup>09</sup>

Die USA und China manövrieren sich immer mehr in ein Sicherheitsdilemma: Das individuelle Streben der beiden Protagonisten nach mehr Sicherheit erzeugt am Ende mehr Unsicherheit auf beiden Seiten. Die schon seit Längerem gehegte Befürchtung amerikanischer Sicherheitsstrategen, China wolle in Ostasien eine exklusive Einfluss-sphäre etablieren, wird durch Chinas zunehmend aggressiven Expansionsdrang genährt. Um die für seine Wirtschaft – und seine politische Stabilität – überlebenswichtigen indopazifischen Seewege abzusichern,<sup>10</sup> baut Peking seine sogenannte Blue-Water-Navy auf, das sind hochseetaugliche Marine-Einheiten, die über die Küstenverteidigung hinaus auch eine globale Machtentfaltung zur See ermöglichen sollen. Im Zuge dieser „aktiven Verteidigung“ soll zunächst der Raum innerhalb der „ersten Inselkette“ kontrolliert werden, der das durch Korea und Japan begrenzte Gelbe Meer, den westlichen Teil des Ostchinesischen Meeres mit Taiwan und das Südchinesische Meer umfasst. Im Anschluss soll auch der erweiterte Raum, die „zweite Inselkette“, unter eigene Kontrolle gebracht werden, der sich weiter östlich von den Kurilen über Japan und südostwärts

über die Bonin-Inseln und die Marianen bis zu den Karolinen-Inseln erstreckt.<sup>11</sup>

Chinas raumgreifende Aktivitäten beunruhigen vor allem seine Nachbarn und drängen diese zur Zusammenarbeit in der indopazifischen Region – nicht zuletzt auch mit den USA als Schutz-macht. Dieses Auftreten Chinas in der Region hat bereits dazu geführt, dass die 2007 ins Leben gerufene Quadrilaterale Allianz (QUAD) zwischen Australien, Indien, Japan und den USA reaktiviert wurde – ein bislang informeller Sicherheitsdialog, um dem wachsenden chinesischen Einfluss im Indischen und Pazifischen Ozean entgegenzuwirken. Während die USA schon seit Längerem engere Sicherheitsbeziehungen mit Japan und Australien pflegen, war Indien bislang um Äquidistanz zu den beiden Großmächten USA und China bemüht, um seine Unabhängigkeit zu wahren und seine Beziehungen zu China nicht zu belasten. Doch die jüngsten Spannungen zwischen China und Indien haben „die größte Demokratie“ der Welt, Indien, bewogen, sich der „ältesten Demokratie“, den USA, wirtschaftlich und militärisch anzunähern. Ebenso wollen Indien und Australien ihre Wirtschafts- und Verteidigungsbeziehungen stärken.<sup>12</sup>

Die Biden-Administration wird in der Region Asien-Pazifik weitere Anstrengungen unternehmen – auch um das Vertrauen in die USA wiederherzustellen, das von der Vorgängerregierung schwer beschädigt wurde. Die US-Regierung unter Trump hatte einen radikalen außenpolitischen Kurswechsel vollzogen und die asiatischen Verbündeten im Regen stehen lassen, nachdem diese sich zuvor, nicht zuletzt auf Druck der Obama-Regierung, für die USA und gegen ihre wirtschaftlichen Interessen mit China entschieden hatten. Zum Entsetzen seiner Alliierten hatte Trump in einer seiner ersten Amtshandlungen im Januar 2017 die US-Teilnahme an der Transpazifischen Partnerschaft (TPP) gekündigt. Damit verunsicher-

**09** Vgl. Ronald O'Rourke, A Shift in the International Security Environment. Potential Implications for Defense – Issues for Congress, Congressional Research Service (CRS), CRS Report for Congress, Washington, D. C., 14.7.2015, S. 8.

**10** 90 Prozent der chinesischen Handelsgüter sowie 40 Prozent des nach China eingeführten Erdöls werden über See befördert. Vgl. Gabriel B. Collins, China's Dependence on the Global Maritime Commons, in: Andrew S. Erickson/Lyle J. Goldstein/Nan Li (Hrsg.), China, the United States, and 21st Century Seapower, Annapolis 2010, S. 14–37, hier S. 18.

**11** Vgl. Michael Paul/Marco Overhaus, Sicherheit und Sicherheitsdilemmata in den chinesisch-amerikanischen Beziehungen, in: Barbara Lippert/Volker Perthes (Hrsg.), Strategische Rivalität zwischen USA und China, Stiftung Wissenschaft und Politik, SWP-Studie 1/2020, S. 22–26, hier S. 24.

**12** Vgl. Michèle Flournoy, Treat China's Border Clash With India as a Clarion Call, 19.6.2020, [www.ft.com/content/3757b62e-8882-4b53-8fd0-75a9bad2bc3e](http://www.ft.com/content/3757b62e-8882-4b53-8fd0-75a9bad2bc3e). Flournoy war in der Clinton-Administration Deputy Assistant Secretary of Defense for Strategy und Hauptautorin des Quadrennial Defense Review (QDR) vom Mai 1997.

te er die Alliierten umso mehr in der für sie existenziell wichtigen Frage, ob die USA weiterhin für ihren Schutz sorgen würden. Denn das stärkste Argument der USA unter Obama, mit dem sie Länder wie Japan dazu bewegen konnten, sich gegen ihre wirtschaftlichen Interessen mit China zu entscheiden und sich der amerikanischen TPP-Initiative anzuschließen, war der Schutzschild der USA. China wiederum antwortete auf die Ausgrenzungsversuche der USA mit der Gründung der RCEP, bei der die USA außen vor blieben.

Die Transpazifische Partnerschaft war während der Amtszeit Obamas ein Kernstück von Amerikas vielbeachteter „Hinwendung nach Asien“ („Pivot to Asia“). Dem damaligen US-Handelsbeauftragten zufolge ging es dabei längst nicht nur um ökonomische, sondern auch um strategische Ziele in der asiatisch-pazifischen Region: „In wirtschaftlicher Hinsicht würde TPP eine Gruppe zusammenbinden, die 40 Prozent der globalen Wirtschaftsleistung und ein Drittel des Welt Handels repräsentiert. Strategisch gesehen ist TPP der Weg, über den die USA in Zusammenarbeit mit knapp einem Dutzend weiterer Länder (ein weiteres halbes Dutzend in Wartestellung) eine Führungsrolle einnehmen können, um die Regeln in einer entscheidenden, im Wandel begriffenen Region zu bestimmen.“<sup>13</sup> Der damalige US-Verteidigungsminister Ashton Carter brachte noch schwereres rhetorisches Geschütz in Stellung: Für ihn sei das transpazifische Handelsabkommen „genauso wichtig wie ein weiterer Flugzeugträger“.<sup>14</sup> Angesichts der ökonomischen und geopolitischen Perspektiven in der Wachstumsregion Asien-Pazifik gerieten der „Alte Kontinent“ und die transatlantischen Freihandelsgespräche, namentlich die Transatlantische Handels- und Investitionspartnerschaft (TTIP), mit den Europäern ins Hintertreffen.

Die Biden-Administration wird versuchen, die innenpolitisch schon damals schwierige, aber geoökonomisch umso dringlicher gewordene Transpazifische Partnerschaft neu zu beleben. Im härter werdenden Wettbewerb in der Region Asien-Pazifik geht es zuvorderst darum,

Trumps größten strategischen Fehler zu korrigieren, der darin bestand, die TPP-Beteiligung und -Führung der USA aufzugeben. Schon für Präsident Obama und den damaligen Vizepräsidenten Biden war – zum Entsetzen der Europäer – TPP wichtiger als TTIP, um Chinas Handelspolitik einzudämmen und von ihren Verbündeten wirtschaftlichen Tribut zu fordern. Amerikas „Hinwendung nach Asien“, der bereits unter der Obama/Biden-Regierung eingeschlagene „Pivot-to-Asia“-Kurs, wird von der Biden/Harris-Regierung somit wieder fortgeführt – weiterhin auf Kosten von TTIP und europäischen Interessen.

## EUROPA MUSS FARBE BEKENNEN

Obwohl die transatlantische Wirtschafts- und Sicherheitsgemeinschaft künftig auch durch die Biden-Regierung auf eine Nagelprobe gestellt werden könnte, wie der französische Präsident Emmanuel Macron befürchtet, wären eine Äquidistanz Europas zwischen den USA und China oder gar eine stärkere Annäherung an China in keinem Fall sinnvolle Optionen, allein schon wegen der Werte-Distanz zu China und der sicherheitspolitischen Abhängigkeit von den USA. Gleichwohl sollten sich Europas Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger auf härtere Markt-Macht-Bedingungen Amerikas einstellen, die bereits von Präsident Trump forciert wurden. Die Vereinigten Staaten werden auch unter Bidens Führung ihre Wirtschafts- und Militärmacht als kompetitiven Wettbewerbsvorteil einsetzen; das gilt erst recht gegenüber schutzbedürftigen Ländern in Europa. Für militärischen und sicherheitsdienstlichen Schutz werden die USA in Verhandlungen mehr ökonomische Gegenleistungen fordern.

Um die in den USA parteiübergreifend immer deutlicher artikulierten Forderungen an die Verbündeten nach höheren Militärausgaben zu entkräften und für die eigene Sicherheit zu sorgen, sollten europäische Regierungen den seit 2017 bestehenden Verteidigungsfonds, den European Defence Fund (EDF), aufstocken. Damit sollten Rüstungsanstrengungen ausgebaut werden – auch in Kooperation mit amerikanischen Unternehmen. So könnten die in Washington bereits seit den 1990er Jahren gehegten Befürchtungen, dass Europa die USA bei Auftragsvergaben diskriminiert, die Fähigkeiten der USA gewissermaßen dupliziert und sich damit sicherheitspolitisch

**13** Michael Froman, The Strategic Logic of Trade. Remarks by Ambassador Froman at the Council on Foreign Relations, New York, 16. 6. 2014.

**14** Zit nach Jane Perlez, U.S. Allies See Trans-Pacific Partnership as a Check on China, 6. 10. 2015, [www.nytimes.com/2015/10/07/world/asia/trans-pacific-partnership-china-australia.html](http://www.nytimes.com/2015/10/07/world/asia/trans-pacific-partnership-china-australia.html).

von der Schutzmacht emanzipieren will, als unbegründet zerstreut werden. Im Gegenzug sollten die Europäer Sicherheitsgarantien einfordern. Damit die europäischen und asiatischen Alliierten in strategischer Sicht auch künftig bereit sind, ihre wirtschaftlichen Interessen, vor allem auch mit China, preiszugeben, um weiterhin Schutz von den USA zu erhalten, wird die Schutzmacht ihrerseits dafür sorgen müssen, dass die „Pax Americana“ in den Augen der Alliierten wieder glaubwürdiger und verlässlicher wird.

Damit könnte einmal mehr die Nato gefragt sein – und wiederholt dazu aufgefordert werden, sich den neuen Sicherheitsbedingungen des 21. Jahrhunderts anzupassen. Nachdem Donald Trump die Allianz mit einem „Rammbock“ malträtierte (so Joe Biden) und sie auch in den Augen vieler anderer US-Beobachter zu zerstören drohte, sieht der neue US-Präsident in Allianzen nach wie vor ein nützliches Instrument, um Amerikas Macht zu vermehren und Lasten zu teilen.<sup>15</sup> Neben einem klaren beiderseitigen Bekenntnis zu einer möglicherweise zu erweiternden, globalen Nato (Stichwort: „Allianz der Demokratien“)<sup>16</sup> wäre auch die Aufnahme europäischer Staaten in die bislang exklusive Geheimdienstallianz der „Five Eyes“ denkbar, der neben den USA bislang nur Australien, Kanada, Neuseeland und das Vereinigte Königreich angehören.

Gleichzeitig sollten sich die Europäer aber nicht nur auf die Schutzmacht USA verlassen. Worthülsen wie „strategische Unabhängigkeit“ oder „Autonomie“ kaschieren bislang den Mangel an Entscheidungs- und Handlungsfähigkeit der EU, die dringend nötig wäre, um sich auf die neue, durch den sino-amerikanischen Großkonflikt geprägte Weltordnung einzustellen. Die EU ist in be-

sonderem Maße anfällig für „Teile und herrsche“-Strategien der Großmächte. Um diese Schwäche zu überwinden und die eigene „Weltpolitikfähigkeit“ zu stärken, sollte die EU in der Außen- und Sicherheitspolitik von der Illusion der Einstimmigkeit hin zu einer realistischeren Konsenssuche in Form einer qualifizierten Mehrheitsentscheidung finden. Nur ein entscheidungsfähiger europäischer Verbund gewährleistet Marktmacht und Handlungsoptionen, damit Europas Länder weiterhin selbstbestimmt wirtschaften und leben können.

Teile dieses Beitrags erschienen im Januar 2021 bereits in der Zeitschrift „Die Bundeswehr“.

#### JOSEF BRAML

ist promovierter Politikwissenschaftler und wissenschaftlicher Mitarbeiter am Center for Advanced Security, Strategic and Integration Studies (CASSIS) der Universität Bonn sowie Generalsekretär der deutschen Gruppe der Denkfabrik Trilaterale Kommission.

[www.usaexperte.com](http://www.usaexperte.com)

[jbraml@uni-bonn.de](mailto:jbraml@uni-bonn.de)

APuZ-  
Newsletter  
abonnieren  
[www.bpb.de/newsletter](http://www.bpb.de/newsletter)

Der Newsletter informiert Sie etwa 30 mal im Jahr per E-Mail über die Beiträge der aktuellen Ausgabe sowie über kommende Themenschwerpunkte, den jährlichen „Call for Papers“ und Veranstaltungen.

<sup>15</sup> „We amplify our own strength, extend our presence around the globe, and magnify our impact while sharing global responsibilities with willing partners. We need to fortify our collective capabilities with democratic friends beyond North America and Europe by reinvesting in our treaty alliances with Australia, Japan, and South Korea and deepening partnerships from India to Indonesia to advance shared values in a region that will determine the United States’ future.“ Joseph R. Biden Jr., *Why America Must Lead Again: Recusing U.S. Foreign Policy after Trump*, in: *Foreign Affairs* 2/2020, S. 64–76, hier S. 73.

<sup>16</sup> Diese in ihren Grundzügen von der Clinton-Administration inspirierte Idee wurde auch schon seit Längerem von Demokraten und ihnen nahestehenden Experten in Thinktanks befürwortet. Vgl. Ivo Daalder/James Lindsay, *An Alliance of Democracies. Our Way or the Highway*, in: *Financial Times*, 6. 11. 2004, [www.brookings.edu/opinions/an-alliance-of-democracies-our-way-or-the-highway](http://www.brookings.edu/opinions/an-alliance-of-democracies-our-way-or-the-highway).

# DIE TRUMP-PRÄSIDENTSCHAFT: EINE BILANZ

*Stephan Bierling*

Donald Trump spaltet die Öffentlichkeit über seine Amtszeit hinaus.<sup>01</sup> Nur 5 Prozent der als Wähler registrierten Demokraten sind mit seiner Regierungsleistung zufrieden, hingegen beurteilen 87 Prozent der Republikaner sie positiv.<sup>02</sup> Bevor man eine Bilanz von Trumps Präsidentschaft ziehen kann, gilt es, die Ursache dieser konträren Einschätzung offenzulegen: die parteipolitische Polarisierung der USA.

Amerika ist heute zerrissener als zu jedem anderen Zeitpunkt seiner Geschichte. Republikaner und Demokraten sind nicht mehr nur konkurrierende Parteien, die über Programme und Strategien streiten. Sie sind wie zwei Stämme, die sich sprach- und verständnislos gegenüberstehen, voneinander abkapseln und gegenseitig als Feinde betrachten.<sup>03</sup> Ihre jeweiligen Mitglieder sehen die Welt unterschiedlich, haben unterschiedliche Lebensstile, konsumieren unterschiedliche Medien, verkehren nur mehr mit Gesinnungsgenossen. Im September 2020 ergab eine Umfrage, dass fast 80 Prozent der Trump- und Biden-Anhänger kaum oder keine engen Freunde hatten, die den anderen Kandidaten unterstützten.<sup>04</sup> Ein Grund dafür: Die Bastionen der Demokraten sind prosperierende urbane Gebiete, während die Republikaner auf dem Land verwurzelt sind und ihren höchsten Wähleranteil in Regionen mit dem niedrigsten Job-, Bevölkerungs- und Wirtschaftswachstum erzielen.

Die Spaltung hat sich ins politische System und in die Gesellschaft gefräst, moderate Wechselwähler gibt es fast nicht mehr. Trump profitierte bei seinem Sieg 2016 davon, weil er radikale Kräfte in die Republikanische Partei holen konnte, ohne dass traditionelle Unterstützer abwanderten. Mit erstaunlichem politischen Geschick schmiedete er drei große Gruppen zusammen: Wirtschaftsliberale, Evangelikale und Wutbürger. Trumps oberstes Ziel seiner Präsidentschaft war es, diese Koalition zusammenzuhalten und Politik ausschließlich für sie zu betreiben. Es ist deshalb nicht verwunderlich, dass seine Anhänger und Gegner eine diame-

tral gegensätzliche Bilanz seiner vier Jahre im Weißen Haus ziehen. Oberstes Kriterium einer fairen Beurteilung muss freilich die Frage sein, ob sich ein Amtsinhaber mit demokratischen Mitteln um die wichtigsten Probleme des Landes gekümmert und es im Inneren wie im Äußeren gestärkt hat.

## EINWANDERUNG

Hauptthema von Trumps Wahlkampf 2015/16 war die Immigration. Schon als er seine Kandidatur ankündete, beschimpfte er mexikanische Einwanderer rüde und versprach: „Ich werde eine große, große Mauer bauen an unserer Südgrenze. Und ich werde Mexiko für diese Mauer bezahlen lassen.“<sup>05</sup> Bald agitierte er auch gegen andere ethnische und religiöse Minderheiten. Seine implizite Botschaft lautete, Amerika sei ein Land der christlichen Weißen, und er werde alles tun, damit dies in Zukunft so bleibe. Trump wusste, was er tat: Rassismus und Sexismus waren für Weiße ohne College-Ausbildung wichtigere Motive, ihn zu unterstützen, als etwa wirtschaftliche Sorgen.<sup>06</sup>

Seine Versprechen hielt der Präsident nur zum Teil: Mexiko weigerte sich, für Grenzanlagen zu bezahlen, und der Kongress stellte kaum Mittel dafür bereit. Doch Ende 2018 wurde das bisher von Trump weitgehend herbeigeredete Einwanderungsproblem real, als Zehntausende vor Bandengewalt, horrenden Mordraten und einer Dürre aus Zentralamerika mit Ziel USA flohen. Trump sandte 5800 Soldaten an die Grenze, ließ registrierte Migranten nach Mexiko zurückschicken und zwang den Nachbarn unter Androhung von Sonderzöllen, die Menschenkolonnen zu stoppen. Zugleich nutzte der Präsident die Krise, um den nationalen Notstand auszurufen und Geld aus dem Verteidigungshaushalt für den Mauerbau umzuleiten.

Trotzdem waren bis Anfang 2021 nur an 76 der 3145 Kilometer langen Grenze neue Befestigungen entstanden und auf weiteren 649 Kilo-

metern alte ausgebaut worden. Selbst dies war primär Symbolpolitik, weil die Mehrheit der illegal eingereisten Immigranten als Flugpassagiere in die USA kam und nach Ablauf des Visums im Land blieb. Auch wurden unter Trump weniger papierlose Einwanderer deportiert als unter seinem Vorgänger Barack Obama. Da er allerdings die Obergrenze für Flüchtlinge von 84 995 (2016) auf 18 000 (2020) senkte und die Liste von Ländern mit Einreisesperren auf 13 erhöhte, konnte er zumindest sein Versprechen eines „totalen und kompletten Herunterfahrens der Einreise von Muslimen“<sup>07</sup> größtenteils einlösen. Schon vor der Grenzschließung infolge der Corona-Pandemie war die Einwanderungs- und Asylpolitik deutlich verschärft worden. Zwischen 2016 und 2019 fiel die Zahl neuer Immigranten von einer Million auf 600 000 pro Jahr.<sup>08</sup>

## WIRTSCHAFT

In seinem ersten Präsidentschaftswahlkampf hatte sich Trump als erfolgreicher Geschäftsmann inszeniert, der die Wachstumsraten des Landes durch Steuererleichterungen und Deregulierungen auf mindestens vier Prozent erhöhen würde. Das Haushaltsdefizit versprach er zu reduzieren und die Staatsschulden innerhalb von zwei Amtszeiten abzubauen. Als Präsident behauptete er schon bald, er habe die beste Wirtschaftsentwicklung in der US-Geschichte ausgelöst.

Die Wirklichkeit sah profaner aus: Fast alle ökonomischen Kenndaten bewegten sich vor Corona im Trend der vorausgegangenen Jahre. Unter Obama war die Wirtschaft von 2014 bis 2016

durchschnittlich um 2,4 Prozent gewachsen und hatte monatlich netto 224 000 Stellen geschaffen, in den ersten drei Trump-Jahren lauteten die Zahlen 2,5 Prozent und 182 000 Jobs. Entsprechend fiel die Arbeitslosenquote weiter von 4,7 Prozent (Dezember 2016) auf 3,5 Prozent (Januar 2020) und damit auf den niedrigsten Stand seit einem halben Jahrhundert.<sup>09</sup>

Hatte Obama das Haushaltsdefizit nach der geerbten großen Rezession von 9,8 Prozent 2009 auf 3,1 Prozent 2016 reduziert, stieg es unter Trump trotz guter Wachstumsraten wieder auf 4,6 Prozent (2019). Der Grund: Sein größter gesetzgeberischer Erfolg, die Steuersenkung von 2017, kostet den Staat zwischen 1,5 und 2 Billionen Dollar, wobei Spitzenverdiener und Großunternehmen am stärksten profitieren.<sup>10</sup> Als die Pandemie 2020 die Wirtschaft einbrechen ließ, befand sich der Haushalt tief in den roten Zahlen, wo er nach zehn Jahren ununterbrochenen Wachstums doch hätte ausgeglichen sein sollen.

Am Ende von Trumps Amtszeit lagen die Arbeitslosigkeit bei 6,7 Prozent und das Defizit bei 15,2 Prozent, die Wirtschaft war 2020 um 3,5 Prozent geschrumpft. Allerdings hatten gigantische überparteiliche Konjunkturprogramme von fast vier Billionen Dollar, das sind rund 20 Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP), die schlimmsten Corona-Folgen gemildert.

## HANDELSKONFLIKTE

Seit Jahrzehnten war Trump besessen von der Idee, andere Staaten übervorteilen die USA beim Handel und amerikanische Präsidenten täten dagegen zu wenig. Grundlage dafür war sein Glaube, Handelsdefizite seien ökonomisch schädlich, weil das Land damit Geld und Wohlstand an seine Wettbewerber „verliert“.<sup>11</sup> Damit lag

**01** Für eine vertiefte Diskussion siehe Stephan Bierling, *America First. Donald Trump im Weißen Haus. Eine Bilanz*, München 2020.

**02** Vgl. Carrie Dann, *Trump Approval Remains Stable in New NBC Poll, With Republicans Unmoved After Capitol Violence*, NBC News, 17. 1. 2021, [www.nbcnews.com/politics/n1254457](http://www.nbcnews.com/politics/n1254457).

**03** Vgl. Philip Bump, *Most Republicans See Democrats Not as Political Opponents but as Enemies*, in: *Washington Post (WP)*, 10. 2. 2021.

**04** Vgl. Amina Dunn, *Few Trump or Biden Supporters Have Close Friends Who Back the Opposing Candidate*, *Pew Research Center*, 18. 9. 2020, [www.pewresearch.org/fact-tank/2020/09/18/few-trump-or-biden-supporters-have-close-friends-who-back-the-opposing-candidate](http://www.pewresearch.org/fact-tank/2020/09/18/few-trump-or-biden-supporters-have-close-friends-who-back-the-opposing-candidate).

**05** Full Text: *Donald Trump Announces a Presidential Bid*, in: *WP*, 16. 6. 2015.

**06** Vgl. Brian F. Schaffner/Matthew MacWilliams/Tatishe Nteta, *Understanding White Polarization in the 2016 Vote for President: The Sobering Role of Racism and Sexism*, in: *Political Science Quarterly* 1/2018, S. 9–34.

**07** Zit. nach Jenna Johnson, *Trump Calls for „Total and Complete Shutdown of Muslims Entering the United States“*, in: *WP*, 8. 12. 2015.

**08** Vgl. Neil Vigdor, *U.S. Population Makes Fewest Gains in Decades, Census Bureau Says*, 30. 12. 2019, [www.nytimes.com/2019/12/30/us/usa-population-growth-decline-census.html](http://www.nytimes.com/2019/12/30/us/usa-population-growth-decline-census.html).

**09** Vgl. U.S. Bureau of Labor Statistics: *Civilian Unemployment Rate*, [www.bls.gov/charts/employment-situation/civilian-unemployment-rate.htm](http://www.bls.gov/charts/employment-situation/civilian-unemployment-rate.htm).

**10** Vgl. Martin Wolf, *A Republican Tax Plan Built for Plutocrats*, in: *Financial Times*, 21. 11. 2017.

**11** Zit. nach John Phelan, *There’s No „Lost Money“ in Trade, Mr. President*, 10. 5. 2019, <https://fee.org/articles/there-s-no-lost-money-in-trade-mr-president>.

Trump wirtschaftstheoretisch falsch und zeichnete ein inkorrektes Bild der Realität. So hatten die USA 2016 zwar ein Defizit im Warenaustausch von 750 Milliarden Dollar. Aber im Handel mit Dienstleistungen wie Finanzgeschäften, Reisen oder geistigem Eigentum waren sie der weltgrößte Exporteur und erwirtschafteten einen Überschuss von 257 Milliarden Dollar – den höchsten dabei mit China und Kanada. Nicht zuletzt deshalb lag das Defizit im Außenhandel 2016 mit 2,7 Prozent am BIP weit unter seinem Höchststand von 6 Prozent 2006.<sup>12</sup>

So wenig Trumps Handelsdefizit-Fixierung ökonomisch Sinn ergab, so sehr verdingte sie politisch. Angeblich unfaire ausländische Handelspartner waren wie Immigranten ideale Sündenböcke für die Abstiegsängste vieler Wähler. Sofort nach Amtsübernahme kündigte Trump die Transpazifische Partnerschaft (TPP), die sein Vorgänger 2016 mit elf Staaten unterzeichnet hatte. In den folgenden Jahren überarbeitete er das Nordamerikanische Freihandelsabkommen (Nafta) und übte massiven Druck auf Nationen mit Handelsüberschüssen aus. Dabei verhängte er wiederholt Strafzölle, die heimischen Produzenten und Konsumenten hohe Kosten verursachten und die Beziehungen zu anderen Ländern vergifteten. Doch Trump ging es nicht um ökonomischen Nutzen, sondern darum, Entschlossenheit und Stärke zu demonstrieren. Für ihn zählte allein, dass sich Mexiko, Kanada, Südkorea und Japan der geballten Macht der größten Volkswirtschaft des Planeten und ihres Präsidenten fügen mussten und er seinen Anhängern im sogenannten *rust belt* der USA versichern konnte, die Schuldigen für ihre Misere zur Rechenschaft gezogen zu haben.

Ab Frühjahr 2018 legte sich Trump mit einem Rivalen auf Augenhöhe an: Gegen den Rat fast aller Ökonomen, vieler Außenhandelsorganisationen und Hunderter Firmen verhängte er Strafzölle auf mehr als 1300 chinesische Importwaren in Höhe von 50 Milliarden Dollar „als Antwort auf die jahrelangen unfairen Handelspraktiken“.<sup>13</sup> Peking lenkte indes nicht ein, sondern zahlte mit gleicher Münze heim. Obwohl Trump seinen Wählern versichert hatte, Handelskriege seien einfach zu

gewinnen, stimmte er nach mehreren Eskalationsrunden Anfang 2020 einem Burgfrieden mit China zu. Nun müssen Unternehmer und Verbraucher langfristig mit hohen Zollbarrieren leben.

Tatsächlich fiel der chinesische Handelsüberschuss zwischen 2016 und 2020 von 347 auf 311 Milliarden Dollar – aber nur, weil amerikanische Unternehmen jetzt verstärkt in Ländern wie Mexiko oder Vietnam einkauften. Folglich erhöhte sich das Minus mit diesen Staaten. Insgesamt stieg das Handelsdefizit unter Trump von 513 auf 679 Milliarden Dollar. Statistisch kostete die Strafzollpolitik somit jeden Haushalt 1000 Dollar pro Jahr. Noch dazu verlagerten US-Firmen kaum Jobs zurück in die Heimat, sondern bauten Fabriken in nicht von Zöllen betroffenen Niedriglohnländern. Am schlimmsten freilich war, dass Trump das Vertrauen in die Berechenbarkeit und Zuverlässigkeit amerikanischer Zusagen zerstörte und das von den USA mitgeschaffene Handelssystem der Welthandelsorganisation beschädigte.

## KULTURKRIEGE

Mit seiner aggressiven Einwanderungs- und Handelspolitik hatte Trump die Wutbürger, mit seinen Deregulierungen und Steuersenkungen die Wirtschaftsliberalen zufriedengestellt. Nun musste er noch seinen dritten großen Wählerblock bedienen: die Evangelikalen. Sie sahen sich im Kampf gegen die Verweltlichung der Gesellschaft auf der Verliererstraße. Ihr Anteil an der Bevölkerung fiel, ihre Normen waren unter Druck; 2015 legalisierte der Supreme Court sogar gleichgeschlechtliche Ehen. Hauptanliegen der Evangelikalen war es, das liberale Abtreibungsrecht zu kippen. Ihre zentrale Forderung war deshalb die Ernennung konservativer Richter.

Und Trump lieferte: Mit der geschlossenen Unterstützung des von den Republikanern dominierten Senats ernannte er mehr als ein Viertel aller aktiven Bundesrichter. Vor allem an den wichtigen Berufungsgerichten hatte kein Präsident vor ihm in so kurzer Zeit mehr Posten besetzt – „mit der Effizienz eines Bulldozers“, wie ein Experte bemerkte.<sup>14</sup> Dabei stellte das Weiße Haus si-

<sup>12</sup> Vgl. Bierling (Anm. 1), S. 98f.

<sup>13</sup> Statement from President Donald J. Trump on Additional Proposed Section 301 Remedies, The White House, 5.4.2018, <https://trumpwhitehouse.archives.gov/briefings-statements/statement-president-donald-j-trump-additional-proposed-section-301-remedies>.

<sup>14</sup> Russell Wheeler, Appellate Court Vacancies May Be Scarce in Coming Years, Limiting Trump's Impact, 6.12.2018, [www.brookings.edu/blog/fixgov/2018/12/06/trump-impact-on-appellate-courts](http://www.brookings.edu/blog/fixgov/2018/12/06/trump-impact-on-appellate-courts).

cher, dass es fast ausschließlich jüngere Kandidaten nominierte, die konservative Vereinigungen zuvor für politisch zuverlässig befunden hatten. Weil Bundesrichter in den USA auf Lebenszeit ernannt werden, können sie die Rechtsprechung über Jahrzehnte bestimmen.

Der größte Preis waren die drei von Trump besetzten Positionen im neunköpfigen Supreme Court. Etwa eine Woche nach seiner Amtsübernahme benannte der Präsident Neil Gorsuch, nachdem die Republikaner unter Missachtung der bisherigen Praxis Obamas Kandidaten fast ein Jahr lang eine Anhörung für die vakante Stelle verweigert hatten. Als sich demokratische Senatoren widersetzten, schafften die Republikaner die bis dahin nötige „Supermehrheit“ von 60 Stimmen (bei insgesamt 100 Sitzen) für eine Bestätigung ab und drückten ihren Kandidaten durch. Im Oktober 2018 ersetzte Trump einen zurückgetretenen moderaten Richter durch Brett Kavanaugh, und kurz vor seiner Abwahl die verstorbene Ikone der Linken, Ruth Bader Ginsburg, mit Amy Coney Barrett.

Damit stehen im Supreme Court nunmehr sechs konservative Richter drei liberalen gegenüber. Zugleich änderte Trump viele staatliche Vorschriften zu Abtreibung und Rechten Nicht-Heterosexueller im Sinne der Evangelikalen. Bald galt er ihnen als der Präsident, der mehr für sie getan hatte als alle seine Vorgänger seit Ronald Reagan.

## AUßENPOLITIK

War während des Kalten Kriegs das Versprechen einer starken Außenpolitik ein Plus für jeden Präsidentschaftskandidaten gewesen, so gewann danach stets der Bewerber, der einen Rückzug aus globalen Verpflichtungen versprach. Trump führte die bei einer großen Zahl der Wähler verbreitete Frustration über die amerikanische Rolle in der Welt jedoch in eine neue Dimension. Mit dem Rückenwind von Interventionsfiaskos, Weltfinanzkrise und Terror durch den „Islamischen Staat“ (IS) belebte er drei alte außenpolitische Ideen neu: den Isolationismus, den Nationalismus und den Unilateralismus. Dieser Mix an Konzepten verschmolz er unter dem Slogan „America First“.

Trumps Weltbild kennt keine internationalen Abhängigkeiten, multilateralen Kooperationen und gewachsenen Allianzen, sondern allein den Glauben an die eigene Macht. Außenpolitik verstand er rein geschäftsmäßig als Abwickeln

von punktuellen, in erster Linie wirtschaftlichen Transaktionen, wobei Verlässlichkeit, Transparenz und Vertrauen keine Rolle spielten. Deshalb konnten Partner rasch gewechselt werden, Gegner schnell zu Freunden mutieren – und umgekehrt. Trump bewunderte autoritäre Führer, weil sie ohne innenpolitische Rücksichtnahme „von Mann zu Mann“ Deals aushandeln können. Fast manisch war er vom Ziel getrieben, auch die Außenpolitik Obamas, die er als Symbol amerikanischer Schwäche sah, auszuradieren. Letztlich ging es ihm jedoch primär um Selbstglorifizierung. Wenn es eine „Trump-Doktrin“ gab, ein Muster, das sich in seinen wichtigsten außenpolitischen Initiativen zeigte, so bestand sie darin, ihn als entschlossenen und unkonventionellen Führer erscheinen zu lassen.

Die zentrale Herausforderung für die USA ist der Aufstieg Chinas. Nachdem sich Peking lange Zeit außenpolitisch zurückgehalten und innenpolitisch liberalisiert hatte, folgte nach der globalen Finanzkrise 2008/09 eine Kehrtwende. Die Führung der Kommunistischen Partei fühlte sich nun stark genug, ihre Diktatur im Innern wieder brutal durchzusetzen und im Äußeren expansiv vorzugehen. Trump sah dies klarer als seine Vorgänger und erhob China zum Hauptgegner der USA. Anstatt jedoch Bündnisse zu schmieden und Peking auf allen Feldern entgegenzutreten, setzte er auf einen Alleingang und fokussierte sich auf die Handelsbilanz. Der Erfolg blieb aus: Am Ende seiner Amtszeit war China in einer stärkeren Position – auch deshalb, weil es das von Trump geschaffene Führungsvakuum bei Freihandel und Pandemiebekämpfung sowie im Mittleren Osten und in Europa geschickt füllte.

Dasselbe galt für den zweiten großen internationalen Rivalen, Russland. Trump schwächte die amerikanische Stellung auch gegenüber Moskau: durch sein unterwürfiges Verhalten gegenüber dem russischen Präsidenten Wladimir Putin, das Relativieren russischer Cyberattacken und Desinformationskampagnen, die Erpressung der Ukraine, am meisten aber durch die Sabotage von Nato und Europäischer Union sowie die Handelskriege mit Verbündeten. Hätte sich der US-Kongress nicht immer wieder quergelegt, wäre der Schaden für die USA noch höher gewesen.

Im Mittleren Osten scheiterte Trumps Politik ebenfalls. In Syrien und Afghanistan sowie gegenüber dem Iran, der Türkei und den Kurden unterminierte sein Zickzackkurs den Einfluss Washingtons. Die Kündigung des von Obama

ausgehandelten Atomabkommens und die Politik des „maximalen Drucks“ ließen Teheran nicht wie versprochen einlenken. Stattdessen reichte das Land Uran über die vereinbarten Grenzen hinaus an und baute seine Stellung in Syrien, im Irak und im Libanon aus. Saudi-Arabien unterstützte der Präsident bei seinem Krieg im Jemen und auch nach der bestialischen Ermordung des regimekritischen Journalisten Jamal Khashoggi vorbehaltlos, weil er es als wichtigsten Käufer amerikanischer Waffen nicht brüskieren wollte. Gleichzeitig reagierte er nicht, als der Iran eine US-Drohne abschoss und von ihm kontrollierte Milizen saudische Ölanlagen angriffen.

Im syrischen Bürgerkrieg ließ Trump Stellungen der Regierung bombardieren, nachdem diese zum wiederholten Mal Giftgas gegen die Opposition eingesetzt hatte. Aber er besaß keine Strategie für ein Ende des Kriegs. Den IS, der 2016 noch große Teile Syriens und des Irak beherrschte, zerstörte die amerikanische Luftwaffe mithilfe kurdischer und irakischer Alliierten sowie iranischer Kämpfer. Mit dem überhasteten Abzug aus Nordsyrien lieferte Trump die Kurden indes türkischer Aggression aus und beschädigte die Reputation der USA als verlässlichen Partner weiter. In Afghanistan schloss Trump mit den Taliban 2020 ein Abkommen, zu dem die verbündete Regierung in Kabul für einen schnellen Truppenabzug bereit war.

Die Aufnahme diplomatischer Beziehungen zwischen vier arabischen Staaten (Bahrain, Vereinigte Arabische Emirate, Sudan, Marokko) und Israel war immerhin ein diplomatischer Erfolg für Trump in seinen letzten Amtsmonaten. Doch er hatte einen hohen Preis: Das Kernproblem des Nahostkonflikts, das Schicksal der Palästinenser, blieb unberücksichtigt. Durch die uneingeschränkte Unterstützung der israelischen Regierung und die Verlegung der US-Botschaft nach Jerusalem 2018 hatte Trump bereits zuvor die international vereinbarte Zwei-Staaten-Lösung sabotiert und Washingtons Rolle als „ehrlicher Makler“ aufgegeben. Damit rückte ein umfassender Frieden in der Region in noch weitere Ferne.

Anhänger von Trump weisen darauf hin, im Gegensatz zu seinen Vorgängern seit Jimmy Carter (1977–1981) habe er keine neuen Kriege begonnen. Richtig ist: Trump ließ syrische Stellungen, die Taliban, russische Söldner und den IS bombardieren. Er genehmigte mehr Drohnenangriffe in Somalia und Jemen als seine beiden Vorgänger zusam-

men und erhöhte sie in Afghanistan dramatisch. Dort verdreifachte sich die Zahl getöteter Zivilisten im Vergleich zu 2016. Prominentestes Opfer der Drohneneinsätze war Anfang 2020 der iranische General Quasem Suleimani, wodurch sich die angespannte Lage am Persischen Golf weiter verschärfte. Trump stellte sich zudem vorbehaltlos hinter Saudi-Arabien's Krieg im Jemen und lieferte Riad dazu die Waffen. Durch martialische Rhetorik bei gleichzeitiger Unentschlossenheit manövrierte er sich in die schlechteste aller Welten: Gegner fühlten sich provoziert, Partner verraten.

Nirgendwo wurde Trumps Hang zu außenpolitischer Show sichtbarer als in seinen drei Gipfeltreffen mit Kim Jong-un. Unvorbereitet und ohne diplomatische Erfahrung glaubte der Präsident, den nordkoreanischen Diktator, dem er wenige Monate zuvor noch „Feuer und Zorn“ der USA angedroht hatte, durch Schmeicheleien und wirtschaftliche Anreize zur Aufgabe seiner Atomwaffen bewegen zu können. Doch Kim führte den selbsterklärten großen Dealmaker vor: Er bekam prestigeträchtige Treffen mit dem US-Präsidenten und trieb zugleich seine Nuklearrüstung und Raketenentwicklung voran. Washington dagegen stand mit leeren Händen da.

Trumps schlimmster Fehler war allerdings die Abkehr von der liberalen, regelgeleiteten Weltordnung, die die USA nach 1941 geschaffen und alle US-Präsidenten seither gepflegt hatten. Ihren Kern bilden die multi- und bilateralen Bündnisverträge mit fast 70 Nationen. Nicht zu erkennen, welch politisches und militärisches Gewicht dieses Allianzsystem Washington gegenüber Rivalen wie China und Russland verleiht, offenbarte das ganze Unverständnis Trumps für strategische Zusammenhänge. Mit dem Gedanken eines Nato-Austritts zu spielen, den Brexit zu unterstützen, die EU zum Feind zu erklären, die Beziehungen zu langjährigen Partnern in Ostasien und Europa wegen Handelsdisputen zu gefährden – das ließ die Feinde des Westens triumphieren. Was Moskau und Peking mit ihrer Droh- und Erpressungspolitik nicht erreichten, nämlich die Bande zwischen freiheitlichen Demokratien zu schwächen, lieferte ihnen Trump auf dem Silbertablett. Anstatt Gegnern konsequent entgegenzutreten, bestehende Allianzen zu stärken, neue zu begründen und sich der mühevollen Aufgabe zu unterziehen, internationale Organisationen und Regelwerke zu reformieren, zog Trump Amerika aus globalen Verpflichtungen wie dem Pari-

ser Klimaabkommen oder der Weltgesundheitsorganisation zurück, beschädigte jahrzehntelange Partnerschaften und trieb alte Verbündete in die Arme von Widersachern.

### FAZIT

In den Augen seiner Anhänger war Trump ein erfolgreicher Präsident. Die Besetzung der Richterstellen, vor allem im Supreme Court, die Steuerensenkungen sowie die Reduzierung der Einwanderung werden dabei als seine größte Errungenschaften angesehen. Sie schätzten seinen ständigen Bruch mit etablierten Normen, seine Angriffe auf „die Eliten“ und das Gefühl, dass ihnen jemand eine Stimme verlieh und in unübersichtlichen Zeiten Schuldige für ihre Nöte und Sorgen nannte. Und sie hielten ihm zugute, dass er international aggressiv auftrat, Strafzölle verhängte und die israelische Regierung bedingungslos unterstützte.

Misst man seine Amtszeit jedoch am ausgegebenen Ziel, „Amerika wieder groß zu machen“, fällt das Ergebnis ernüchternd aus. Bis auf die Strafrechtsreform, die lange Haftstrafen für Kleinkriminelle reduzierte, die Programme zur Bekämpfung der Wirtschaftskrise und die „Warp-Speed-Initiative“ zur schnellen Impfstoffproduktion gab es in seiner Präsidentschaft kaum Erfolge für die Nation als Ganzes. Trump besaß keine Vision, um die Wettbewerbsfähigkeit und damit den Wohlstand des Landes dauerhaft zu stärken sowie die sozialen und politischen Verwerfungen zu mildern. Seine Außenpolitik war oberflächlich und widersprüchlich. Er regierte mit einem Mix aus impulsiven Entscheidungen, Unwahrheiten, Eigenlob und Reality-TV-Show-Gehabe, was kein einziges Problem löste und die USA insgesamt schwächte.

Auch parteipolitisch hinterlässt Trump ein toxisches Erbe. 2016 von den Republikanern als großer Sieger gefeiert, verlor er 2018 das Repräsentantenhaus, 2020 die Präsidentschaft und 2021 den Senat. Bei seinem Ausscheiden aus dem Weißen Haus war die Partei fremden- und minderheitenfeindlich, anti-intellektuell, protektionistisch und fiskalpolitisch verantwortungslos. Ein beträchtlicher Anteil ihrer Anhänger und gewählten Vertreter hat sich unter Trumps ständiger Hetze und Lügelei radikalisiert, verehrt ihn bis heute wie den Hohepriester eines Kults, hängt Verschwörungsideologien an und lehnt demokratische Prozesse ab.

Trump's Führungs- und Charakterdefizite, die seine gesamte Amtszeit prägten, traten in der Corona-Krise besonders eklatant zutage: Experten geringschätzen, abstruse Ideen verbreiten, Schuld auf andere abwälzen, Kritiker abkanzeln, sich selbst überschätzen, persönliche Rachege-lüste befriedigen. Was schon in normalen Zeiten Amt und politisches System unterminierte, kostete jetzt Menschenleben. Die Pandemie deckte zudem schonungslos auf, wie wenig die USA unter diesem Präsidenten noch zu globaler Führung fähig waren. Anders als nach den Anschlägen vom 11. September 2001, in der Finanzkrise ab 2008 oder in gesundheitlichen Notsituationen durch Aids oder Ebola bemühte sich Washington überhaupt nicht mehr, internationale Koalitionen zu schmieden und multilaterale Antworten zu koordinieren.

Am gefährlichsten ist Trumps Hinterlassenschaft für die Demokratie. Obwohl die Institutionen seinen Allmachtfantasien standhielten und sich Föderalismus und Justiz als Gegengewichte bewährten, beschädigte er die geschriebenen und ungeschriebenen Normen des Verfassungssystems massiv. Mit seiner extensiven Interpretation der eigenen Kompetenzen, mit dem Bruch von Gepflogenheiten und Tabus, mit der Missachtung geregelter Entscheidungsverfahren und nicht zuletzt mit dem Regieren über Twitter versuchte er, außerordentliche Macht in seiner Person zu konzentrieren. Der Höhepunkt seines autoritären Politikverständnisses war erreicht, als Trump seine Wahlniederlage leugnete, haltlose Betrugs-vorwürfe verbreitete, Parteifreunde zur Wahl-manipulation drängte und schließlich einen Mob zum Sturm des Parlaments anstachelte. Damit bekämpfte er das höchste Gut jeder Demokratie: den friedlichen Übergang der Macht aufgrund des Ergebnisses freier und fairer Wahlen. Eines solchen politischen Kapitalverbrechens hatte sich keiner seiner 44 Vorgänger schuldig gemacht. Das brachte Trump als erstem Amtsinhaber ein zweites Impeachment-Verfahren ein und machte ihn endgültig zum schlechtesten Präsidenten in der Geschichte der USA.

### STEPHAN BIERLING

ist Professor für Internationale Politik mit Schwerpunkt transatlantische Beziehungen an der Universität Regensburg.  
stephan.bierling@politik.uni-regensburg.de

Herausgegeben von der  
Bundeszentrale für politische Bildung  
Adenauerallee 86, 53113 Bonn  
Telefon: (0228) 9 95 15-0



Redaktionsschluss dieser Ausgabe: 16. April 2021

#### REDAKTION

Anne-Sophie Friedel  
Julia Günther  
Sascha Kneip  
Johannes Piepenbrink (verantwortlich für diese Ausgabe)  
Anne Seibring  
Robin Siebert (Volontär)  
apuz@bpb.de  
www.bpb.de/apuz  
twitter.com/APuZ\_bpb

APuZ  
Nächste Ausgabe  
19–20/2021, 10. Mai 2021

## KORRUPTION

Newsletter abonnieren: [www.bpb.de/apuz-aktuell](http://www.bpb.de/apuz-aktuell)  
Einzelausgaben bestellen: [www.bpb.de/shop/apuz](http://www.bpb.de/shop/apuz)

#### GRAFISCHES KONZEPT

Charlotte Cassel/Meiré und Meiré, Köln

#### SATZ

le-tex publishing services GmbH, Leipzig

#### DRUCK

Frankfurter Societäts-Druckerei GmbH & Co. KG,  
Mörfelden-Walldorf

#### ABONNEMENT

Aus Politik und Zeitgeschichte wird mit der Wochenzeitung  
Das **Parlament** ausgeliefert.  
Jahresabonnement 25,80 Euro; ermäßigt 13,80 Euro.  
Im Ausland zzgl. Versandkosten.  
FAZIT Communication GmbH  
c/o InTime Media Services GmbH  
fazit-com@intime-media-services.de

Die Veröffentlichungen in „Aus Politik und Zeitgeschichte“ sind keine Meinungsäußerungen der Bundeszentrale für politische Bildung (bpb). Für die inhaltlichen Aussagen tragen die Autorinnen und Autoren die Verantwortung. Beachten Sie bitte auch das weitere Print-, Online- und Veranstaltungsangebot der bpb, das weiterführende, ergänzende und kontroverse Standpunkte zum Thema bereithält.

ISSN 0479-611 X



Die Texte dieser Ausgabe stehen unter einer Creative Commons Lizenz vom Typ  
Namensnennung-Nicht Kommerziell-Keine Bearbeitung 3.0 Deutschland.



APuZ

AUS POLITIK UND ZEITGESCHICHTE

[www.bpb.de/apuz](http://www.bpb.de/apuz)