

## Remote President

Joe Biden hat in seiner ersten Rede nach der Wahl am 7. November 2020 erklärt, dass es für alles eine Zeit gibt. Aus der Vielzahl der Beispiele, die sich in der bekannten Bibel-Stelle bei Prediger 3.1 finden, unterstrich der designierte US-Präsident vor allem die folgenden: eine Zeit zum Aufbauen und eine zum Heilen. Joe Biden bezieht das vor allem auf sein eigenes Land und die eigenen Bürgerinnen und Bürger. Und es geht ihm jenseits der unmittelbar notwendigen Pandemiebekämpfung auch darum, soziale und politische Wunden zu heilen, unter denen die US-Gesellschaft als Ganzes leidet. Dazu zählen neben wachsender sozialer Ungleichheit und dem Verlust gesellschaftlicher Aufstiegschancen und die rassistische Gewalt, auch durch Staatsbedienstete in den Rängen der Polizei. Keines dieser Probleme – das legt die Erfahrung der Jahre nach der Globalen Finanzkrise nahe – wird sich allein durch ein wiedererstarkendes Wirtschaftswachstum aus der Welt schaffen lassen. Springt aber das Wachstum in diesem Jahr nicht wieder an, verschärfen sich bestehende Probleme.

Biden weiß, dass das Ende 2020 im Kongress bewilligte Konjunkturpaket die Amerikaner nur bis März absichert, die Krise aber mindestens bis zur Jahresmitte anhalten wird. Erst dann werden Risikogruppen und Berufsgruppen, die dem Virus überdurchschnittlich ausgesetzt sind, die notwendigen

Impfungen erhalten haben. Eine Immunität von über 60 bis 70% der Bevölkerung wird wohl erst Monate später erreicht werden können. Sie ist jedoch die Voraussetzung dafür, wirtschaftliche und auch soziale Aktivitäten wieder umfassend zuzulassen, ohne dass es zu erneuten massenhaften Covid-19-Ausbrüchen kommt, die das Gesundheitssystem überfordern. Die Chancen der Demokraten bei den nächsten Zwischenwahlen 2022 eine Mehrheit in beiden Häusern zu erreichen und 2024 die Präsidentschaft zu halten, werden maßgeblich davon abhängen, ob es Biden gelingt, die Pandemie schnell zu überwinden. Biden und die Demokraten werden daran gemessen werden, ob die US-Wirtschaft im Anschluss an die Shutdowns erneut wächst und die Arbeitslosigkeit weiter zurückgeht. Deshalb wird Biden alles daran setzen, der US-Wirtschaft bis zum Frühjahr 2022 zu einem Aufschwung zu verhelfen und den versprochenen An Schub für die US-Infrastrukturinvestitionen – physisch wie digital – zu geben. Dafür muss der US-Präsident den politisch tief gespaltenen Kongress auf seine Seite ziehen.



**Dr. Laura von Daniels**

leitet die Forschungsgruppe »Amerika« bei der Stiftung Wissenschaft und Politik, Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit (SWP), Berlin.

Für Europa bedeutet das, dass die Biden-Regierung nichts tun wird, was diesem Ziel zuwiderlaufen könnte. Europa sollte seine Erwartungen an einen großen multilateralen Moment herunterdimmen, aber nicht alle Pläne, z.B. in der Klima-, Handels- oder in der globalen Gesundheitspolitik, aufgeben. Gelingt es Biden, die tiefen wirtschaftlichen, sozialen und politischen Gräben im eigenen Land zuzuschütten, gewinnt er auch (außen-)politischen Handlungsspielraum hinzu. In der Außenpolitik könnte seine Regierung dann Ziele anstreben und verwirklichen, an denen auch den Europäern gelegen ist.

### INNENPOLITISCHE AUSGANGSLAGE

Für den neuen US-Präsidenten wird die Hauptaufgabe darin bestehen, das Ergebnis der Präsidentschaftswahl zu konsolidieren und mit einem gespaltenen Kongress zusammenzuarbeiten. Auch nachdem die Demokraten bei den Stichwahlen in Georgia zwei Senatsitze dazugewonnen haben, sind sie weiterhin auf eine Zusammenarbeit mit den Republikanern angewiesen. Der US-Präsident kann zwar als oberster Befehlshaber in der Sicherheitspolitik eigenständig handeln, in der Klima- und Handelspolitik und bei Abschluss internationaler Verträge benötigt er die Zustimmung des Kongresses. Und da die Demokraten weit von einer 60-Stimmen-Mehrheit im Senat entfernt sind, können die Republikaner mit Hilfe der »Fillibuster«-Regel, die das Dauerreden zulässt, Abstimmungen über wichtige politische Vorhaben der Regierung blockieren.

Außerdem ist nach dem Sturm auf das Kapitol die Gefahr eines populistischen Backlash und der Rückkehr der »America-first«-Politik mit dem Amtsantritt Bidens nicht gebannt. Auch nach dem gewaltvollen Einbruch der Trump-Anhänger in die Parlamentsgebäude unterstützten noch über zwei Drittel der Republikaner im Repräsentantenhaus und sieben Senatoren Beschwerden gegen die Zertifizierung des Wahlsiegs von Joe Biden. Der Angriff auf den Kongress kam nicht von ungefähr. Schon Wochen vorher drohten führende Politiker der Republikaner im zweitgrößten US-Bundesstaat Texas nach einer Entscheidung des Supreme Court, die auf eine Anerkennung der Wahl Bidens zum Präsidenten hinauslief, offen mit einer Abspaltung des Staates. Siebzehn weitere Staaten stellten das Ergebnis der Präsidentschaftswahl in Frage. Hinzu kam die Unterstützung rechtsradikaler und paramilitärischer Gruppen (Proud Boys, Oath Keepers etc.). Bereits im November und Dezember 2020 hatten diese Gruppen, wie auch die QAnon-Bewegung – ein Sammelbecken von Verschwörungstheoretikern –, Proteste in Washington gegen die angeblich »gestohlene Wahl« organisiert. Trump wusste, was er tat, als er diesen Menschen am 6. Januar für ihre Loyalität dankte. Noch ist offen, ob sich die Republikaner aus dem Würgegriff der Trumpisten befreien und nach den Vorfällen wieder in die politische Mitte rücken.

Für Biden wird das Regieren auch aus anderen Gründen nicht leicht werden: Neben den Anstrengungen, die Pandemie in den Griff zu bekommen, wird er damit kämpfen, dass ihm die Republikaner haushaltspolitisch Steine in den Weg legen. Die »fiscal hawks« unter den Republikanern werden in Anbetracht historisch hoher Haushaltsdefizite und Staatsverschuldung in den nächsten Jahren jede politische Entscheidung Bidens, die mit höheren Kosten verbunden ist, für unverantwortlich erklären – wenn auch vor allem die Regierung seines Vorgängers durch umfangreiche Steuererleichterungen die Verschuldung vorangetrieben hat.

Derzeit erleben die USA neben der Gesundheitskrise auch eine gravierende Armutskrise. Laut einer Untersuchung der Ökonomin Diane Schanzenbach, Northwestern University, basierend auf wöchentlichen Daten des US Census Bureau, berichten während der Pandemie zwischen 10 und 12% der Amerikaner, dass sie in der vergangenen Woche manchmal oder oft nicht genug zu essen hatten. Mehr als vier von zehn Kindern leben in Haushalten, die berichten, dass sie Schwierigkeiten haben, für Grundbedürfnisse wie Miete und Lebensmittel aufzukommen. Nahrungsmangel ist dabei in der Krise kein lokalbegrenztes Phänomen, sondern in 44 Staaten und in der Hauptstadt Washington D.C. verbreitet. Schaut man auf diese und andere Armutsindikatoren ist offensichtlich, dass sich die Biden-Regierung zunächst auf ein »Nation Building at Home« konzentrieren muss.

### POLITISCHE AMBITION UND WIRKLICHKEIT

In seiner »Build-Back-Better«-Agenda hat Biden vor der Wahl seine Pläne für ein Wiederaufbau- und Investitionsprogramm und auch die damit verbundenen Kosten offengelegt. Um, wie angekündigt, Ausgaben in Höhe von 7,9 Billionen US-Dollar über eine Amtszeit von vier Jahren zu finanzieren, setzt Biden auf höhere Steuereinnahmen (insgesamt ca. 4,4 Billionen US-Dollar laut Schätzungen von Moody's). Der Löwenanteil soll über höhere Steuern für große Unternehmen eingespielt werden. Biden plant den Spitzensteuersatz von 21 auf 28% zu erhöhen, nachdem Trump ihn Ende 2017 von 35 auf 21% gesenkt hatte. Um auch nur einen Teil seiner Pläne zu verwirklichen, wird Biden viel politisches Kapital einsetzen müssen. Er muss also die Offenheit und die notwendige Ausdauer zeigen, um mit dem politischen Gegner Kompromisse auszuhandeln. Die angekündigte fortgesetzte Niedrigzinspolitik und die fortgesetzten Anleihekäufe der Zentralbank Federal Reserve sollten diese Aufgabe etwas leichter machen. Viel wird jedoch auch vom politischen Gespür der designierten Finanzministerin, Janet Yellen, abhängen.

Wird neben den schwierigen innenpolitischen Entscheidungen überhaupt noch »Luft für Außenpolitik« bleiben? Gerade bei den Fragen, die nicht von größerer haushaltspolitischer Bedeutung sind, behält der Präsident in jedem Fall Handlungsfreiheit. Eine Reihe

von außenpolitischen Entscheidungen kann und wird Biden wahrscheinlich in den ersten Amtstagen veranlassen: die Rückkehr zum Pariser Klimaabkommen und auch in die Weltgesundheitsorganisation (WHO) scheinen bereits ausgemacht. In der Sicherheitspolitik steht als erste wichtige Entscheidung die Verlängerung des »New-Start«-Abkommens über die Begrenzung der strategischen Atomwaffen für weitere fünf Jahre an. Mit »New Start«, das am 5. Februar auszulaufen droht, würde die letzte vertraglich bindende Begrenzung der beiden größten Atomarsenale der Welt enden. Darüber hatte die Trump-Regierung mit Russland verhandelt, jedoch hatte sie es zur Bedingung für die Verlängerung gemacht, dass sich China an dem Rüstungskontrollabkommen beteiligt. Sowohl Russland als auch China lehnen diese Bedingung ab. Neu im Amt könnte Biden den bilateralen Vertrag mit Moskau verlängern. Schwieriger, aber zu einem späteren Zeitpunkt immer noch möglich, wäre ein Dialog mit Russland und China über die Atomwaffenkontrolle.

In die Kategorie »schwierig, aber möglich« fiele auch ein neues, umfassenderes Abkommen zwischen den USA, dem Iran und europäischen Partnern. Biden könnte einem Folgeabkommen der früheren Atomvereinbarung mit Iran, dem »Joint Comprehensive Plan of Action« (JCPOA), zustimmen, soweit darin neben der iranischen Raketenrüstung auch das Problem thematisiert würde, dass Teheran bisher terroristische Aktivitäten in seinen Nachbarländern unterstützt und damit zur Destabilisierung beiträgt.

### ANSATZPUNKTE FÜR DIE EUROPÄER

Seit der Wahl Bidens zum Präsidenten erschienen auf beiden Seiten des Atlantiks zahlreiche Vorschläge für eine neue transatlantische Agenda. Die Vorschläge erinnern an ein früheres Dialogformat, die »New Transatlantic Agenda« (NTA), aus den frühen 1990er Jahren. Die im Dezember 2020 erschienene »EU-US Agenda for Global Change« der Europäischen Kommission und des Hohen Vertreters der Europäischen Union für Außen- und Sicherheitspolitik schlägt zunächst nur Themen für einen neuen transatlantischen Dialog vor. Mal sind die Vorschläge zu Kooperation etwas vage gehalten (z.B. »transatlantic dialogue on the responsibility of online platforms and Big Tech«), mal sind sie sehr konkret und benennen bereits etablierte oder denkbar neue Foren (e-commerce-WTO, Steuern-OECD und G 20, Handelserleichterungen-EU-US Trade and Technology Council (TTC), Pflanzenschutz-COP15), in denen Lösungen gefunden werden sollen. In dem Dokument erklären die Kommission und der Hohe Vertreter eingangs, nach welchen Kriterien politische Themen auf die »Wunschliste« der EU für Gespräche mit Biden gesetzt wurden: in Bereichen, in denen EU- und US-Interessen überlappen, in denen die Hebelwirkung gemeinsamer Entscheidungen am besten zum Einsatz kommt und in denen globale Führung gebraucht wird. An den Auswahlkriterien ließe sich jedoch noch feilen.

### TRANSATLANTISCHE SHORTLIST

Wichtiger noch, als konkrete Agenda-Punkte für einen neuen transatlantischen Dialog festzulegen, erscheint in diesem Stadium der Machtübergabe an Biden, an den Auswahlkriterien für Themen einer gemeinsamen Agenda zu arbeiten. Warum sollte ein Thema auf die Shortlist kommen, und was spricht dagegen? Aus den Erfahrungen früherer Dialoge zeigt sich, dass vor allem drei Kriterien erfolgsrelevant sind: (1) Politische Prioritäten für Gespräche zwischen Washington und Brüssel sollten von allen EU-Mitgliedstaaten als solche verstanden und geteilt werden – eine gemeinsame Position der EU muss nach außen erkennbar sein. (2) Die USA und die EU verfolgen überlappende Interessen; das sollte in Policy-Dokumenten des Biden-Wahlkampfes oder Transition-Teams und der Kommission Ausdruck finden. (3) Die Europäer sind in dem Politikbereich handlungsfähig und können etwas beitragen oder haben bereits einen übertragbaren Standard entwickelt.

Das Thema Klimapolitik und CO<sub>2</sub>-Reduzierung müsste sich eigentlich anhand dieser Kriterien für die transatlantische Shortlist qualifizieren. Gleichzeitig ist die Position der neuen US-Regierung noch nicht klar. Während sich Biden im Wahlkampf an die Politikentwürfe des progressiven Flügels der Demokraten, wie den Green New Deal, angenähert hat, findet man von ihm kein Bekenntnis zu einem CO<sub>2</sub>-Grenzausgleich (»Carbon Border Tax Adjustment«), wie ihn die EU-Kommission plant. Auf der anderen Seite spricht die EU mit einer (recht) einheitlichen Stimme und die EU-Kommission ist handlungsfähig. Genau hierin könnte aber bei genauerem Hinsehen ein Problem liegen und das Thema schnell in eine politische Sackgasse führen, sollten sich im US-System die Gegner einer staatlich verordneten CO<sub>2</sub>-Reduzierung durchsetzen.

Als ein weiteres Thema für die Shortlist kommen WTO-Reformen infrage. Auch in dieser Frage teilen die Mitgliedstaaten die Auffassung, dass gemeinsame Handelsregeln, auf die man sich mit Washington einigt, eine Priorität der Kommission im Dialog mit Biden sein sollten. Im Wahlkampf hat Biden dem multilateralen System große Bedeutung beigemessen. Dass die EU handelspolitisch handlungsfähig ist, hat sie in den vergangenen Jahren nicht nur über den Erlass von Gegenzöllen gegen US-Importzölle bewiesen. Sie hat auch, gemeinsam mit anderen Partnern, einen unabhängigen zweistufigen Streitschlichtungsmechanismus in der WTO am Laufen gehalten und dazu verschiedene Interessen von WTO-Mitgliedern koordiniert.

Drittens könnten die Vereinigten Staaten und die EU ein entwicklungspolitisches Thema auf ihre Agenda setzen, das vor allem nach der Coronakrise zu einer wirtschaftspolitischen Herausforderung werden könnte: eine gemeinsame Initiative für eine koordinierte Schuldenumstrukturierung, nicht nur, wie

bereits geschehen, in den ärmsten Ländern, sondern vor allem im Hinblick auf Schwellenländer und deren Verschuldung gegenüber privaten Gläubigern. Mehr als 100 Länder mit niedrigem und mittlerem Einkommen müssen 2020 insgesamt 130 Mrd. Dollar an Schuldendienst zahlen.

Mit großer Wahrscheinlichkeit werden sich auch noch weitere wichtige Themen, wie die Möglichkeiten einer Einigung auf gemeinsame Datenschutz- und Privatsphärestandards oder eine abgestimmte Besteuerung von Digitalunternehmen auf der Shortlist eines transatlantischen Dialogs finden. Bei jedem einzelnen Thema sollten aber die EU-Kommission und die Mitgliedstaaten vorher in sich gehen und anhand von festgelegten Kriterien prüfen, ob sie

tatsächlich in einer Verhandlung mit der Biden-Regierung Aussicht auf Erfolg hätten oder doch – zumindest in der gegenwärtigen Lage – unrealistisch bleiben.

### LITERATUR

---

Europäische Kommission und Hoher Vertreter der Europäischen Union (2020), »A New EU-US agenda for global Change«, Dezember, verfügbar unter: [https://ec.europa.eu/info/files/joint-communication-new-eu-us-agenda-global-change\\_en](https://ec.europa.eu/info/files/joint-communication-new-eu-us-agenda-global-change_en).

Schanzenbach, D. (2020), »Who Does Not Have Enough to Eat in America?«, Econofact, 25. November, verfügbar unter: <https://econofact.org/who-does-not-have-enough-to-eat-in-america>.

Zandi, M. und B. Yaros (2020), »The Macroeconomic Consequences: Trump vs. Biden«, Moody's Analytics, 23. September, verfügbar unter: <https://www.moodyanalytics.com/-/media/article/2020/the-macroeconomic-consequences-trump-vs-biden.pdf>.